

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Strategiczne doświadczenia
Polski w NATO i UE

Szczyt NATO w Chicago

Nuklearne rozbrojenie i nieprolifracja

Regionalna rywalizacja o Syrię

Bezpieczeństwo Polski
w cyberprzestrzeni

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

22

Warszawa 2012

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

Rada Programowa: dr Zdzisław Lachowski (przewodniczący), Marek Ajnenkiel (sekretarz), Czesław Jużwik, dr Krzysztof Liedel, Jarosław Padzik, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zdzisław Lachowski
Zastępca Redaktora Naczelnego: Marek Ajnenkiel

Zespół redakcyjny: Monika Biernat, Michał Grzelak, Beata Perkowska, Katarzyna Przybyła (sekretarz), Kamil Sobczyk, Janusz Tomaszewski

Tłumaczenia: Joanna Warchoń, Ewa Mazur-Cieślik

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

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

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

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

Zasady publikowania artykułów w kwartalniku dostępne są na stronie internetowej BBN (<http://www.bbn.gov.pl>).

Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.

Wszystkie artykuły zamieszczone w numerze wyrażają poglądy autorów.

Numer zamknięto i oddano do druku w lipcu 2012 r.

Skład, korekta, druk i oprawa:
Pracownia C&C Sp. z o.o.
www.pracowniacc.pl

Spis treści

Słowo wstępne	11
---------------	----

Zdzisław Lachowski – Redaktor Naczelny, Zastępca Szefa BBN

POLITYCZNO-STRATEGICZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski	19
---	----

Stanisław Koziej

Druga dekada ewolucji polityki oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Polski, już jako członka Sojuszu Północnoatlantyckiego, zbiegła się z przewartościowaniem wielu aksjomatów w polityce światowej w następstwie zamachów z 11 września 2001 r. i misji w Afganistanie. Polska musiała się z tą reorientacją zmierzyć. Generalnie aktywność RP przebiegała na trzech płaszczyznach: sojuszniczej w NATO, partnerskiej w Unii Europejskiej i w stosunkach z USA. Proces racjonalnej adaptacji do nowych warunków środowiska bezpieczeństwa oraz zmieniających się wielostronnych organizacji i polityk nie był prosty i bezbolesny. Polska musiała zrewidować szereg założeń i nowelizować strategię bezpieczeństwa państwa, z realistyczną oceną i uwzględnieniem własnych interesów narodowych we współpracy z sojusznikami i partnerami.

Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania i rezultaty	47
---	----

Paweł Pietrzak

Szczyt NATO w Chicago był spotkaniem rutynowym, a nie przełomowym. Nie wzbudził takich emocji jak poprzedni „strategiczny” szczyt, a był raczej kolejnym krokiem adaptowania NATO do bardziej skutecznego reagowania na obecne i przyszłe zagrożenia. Przyjęte w jego trakcie dokumenty nie były „epokowe”, stanowiły raczej praktyczne wytyczne zawarte w Koncepcji Strategicznej NATO, przyjętej w 2010 r. w Lizbonie. Czas pokaże, czy sformułowane w czasie szczytu deklaracje (dotyczące m.in. *smart defence*, inicjatywy sił połączonych i przejściowej zdolności systemu obrony przeciwrakietowej NATO) są wystarczające, aby utrzymać siłę i wiarygodność Sojuszu jako najsilniejszej organizacji militarnej w historii.

Nuklearne rozbrojenie i nieprolifracja: geneza, stan i perspektywy	65
--	----

Zdzisław Lachowski

Problematyka broni nuklearnej przeżywa umiarkowany renesans na różnych polach aktywności polityczno-wojskowej: kontroli zbrojeń, szeroko pojętego bezpieczeństwa nuklearnego, nieprolifracji i zwalczania proliferacji. Wszystkie te kwestie mają łączyć szczytny cel ogłoszony przez prezydenta USA – uwolnienie świata od broni jądrowej w przyszłości. Administracja amerykańska nie realizuje tego zamierzenia

w ramach kompleksowego projektu, nie przekłada to się także na odpowiednie dostosowania w polityce bezpieczeństwa ważnych aktorów międzynarodowych. Jednak powrót do wielostronności działania daje szansę na postępy w tej istotnej dziedzinie stosunków międzynarodowych.

Regionalna rywalizacja o Syrię

91

Aleksandra Dzisiów-Szuszczukiewicz

Stawką rywalizacji o Syrię jest przede wszystkim geopolityczne przywództwo w strategicznym regionie, jakim jest Bliski Wschód, oraz płynące z niego korzyści. Dlatego też główne państwa bliskowschodnie: Arabia Saudyjska, Turcja, Iran, a także Rosja, angażują się pośrednio i bezpośrednio w wydarzenia w Syrii. Kierują się przy tym partykularnymi interesami, które utrudniają wypracowanie rozwiązania kryzysu. Żadne z państw nie chce sięgać po radykalne środki, nie można jednak całkowicie wykluczyć wykorzystania przez nie swoich sił zbrojnych (choć wydaje się to ostatecznością). Starania na rzecz dyplomatycznego rozwiązania kryzysu w Syrii wynikają ze świadomości, że eskalacja konfliktu i rywalizacji między Arabią Saudyjską (i Katarą) oraz Turcją a wspieranym przez Rosję Iranem miałyby negatywne konsekwencje dla sytuacji i stanu bezpieczeństwa w całym regionie.

Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości

111

Przemysław Pacuła

Utworzenie niepodległego Kosowa doprowadziło do wzrostu napięcia w regionie oraz do podziałów wśród społeczności międzynarodowej. Ze względu na fakt, iż część krajów (w tym np. Rosja i Chiny) nie uznało nowego państwa, droga Kosowa do integracji ze strukturami euroatlantyckimi jest jeszcze bardzo daleka. Jednocześnie niewydolność struktur wewnętrznych i słabość gospodarcza sprawiają, że Kosowo pozostaje uzależnione od międzynarodowego wsparcia udzielanego w pierwszym rzędzie przez UE i NATO. Polska uznała niepodległość tego kraju, ale wciąż nie nawiązała z nim stosunków politycznych. Uczestnictwo w misjach EULEX i KFOR oraz pokrewność kulturowa regionu sprawiają, że Polska może odegrać znaczącą rolę w budowie stabilizacji na Bałkanach.

POZAMILITARNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni.

125

Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu

Michał Grzelak, Krzysztof Liedel

Ochrona cyberprzestrzeni stała się jednym z najczęściej podejmowanych tematów dotyczących bezpieczeństwa. Państwa, organizacje międzynarodowe i inni aktorzy niepaństwowi zrozumieli, że stabilność funkcjonowania i rozwój globalnego społeczeństwa informacyjnego jest uzależniony od otwartej, niezawodnej i – przede wszystkim – bezpiecznej cyberprzestrzeni. Podnoszenie świadomości w tym zakresie idzie w parze z gwałtownym wzrostem liczby incydentów komputerowych i nowych rodzajów zagrożeń. Polska również jest obiektem ataków cybernetycznych. Podobnie jak inne państwa stoi przed wyzwaniem, jakim jest wypracowanie zmian

prawnych i organizacyjnych, pozwalających na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i funkcjonujących w niej obywateli.

Fiasko projektu Nabucco w następstwie walki o kontrolę nad szlakami transportowymi z południa 141

Paweł Turowski

Gazociąg Nabucco, sztandarowy projekt energetyczny Unii Europejskiej, nie zostanie wybudowany. O jego upadku zdecydowały Azerbejdżan i Turcja, ogłaszając budowę konkurencyjnego rurociągu. Kontrola nad tym szlakiem transportu gazu przyczyni się do wzmocnienia pozycji politycznej obu państw w relacjach z Unią Europejską i krajami sąsiednimi. Od ich decyzji będzie zależało, kto będzie mógł kupić gaz oraz kto będzie mógł go sprzedać w Europie. Rywalizacja o gazociąg Południowego Korytarza Energetycznego, wygrana przez Azerbejdżan i Turcję, uzmysławia ograniczenia Unii Europejskiej w możliwościach realizowania ambitnych projektów dywersyfikacyjnych wykraczających poza terytorium wspólnoty.

Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych 165

Katarzyna Bis

Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców liczy ponad 60 lat, mimo że pierwotnie miała być to organizacja tymczasowa. Stał się on trwałym inicjatorem oraz koordynatorem międzynarodowego wsparcia dla ludności cywilnej, której praca są zagrożone, zamieszkującej niestabilne państwa, zagrożonej prześladowaniem, poszkodowanej przez regionalne konflikty, kryzysy i katastrofy. Działalność UNHCR jest ukierunkowana zarówno na monitorowanie, jak i zagwarantowanie przestrzegania praw uchodźców, w tym wsparcie umożliwiające im poszukiwanie schronienia w państwach trzecich i asymilację, a także – docelowo – bezpiecznego powrotu do państwa pochodzenia. Dokonania Urzędu, mimo ograniczeń tej instytucji, są znaczne, niemniej uwzględniając dynamikę współczesnego świata, niezbędne jest dalsze poszukiwanie rozwiązań, usprawniających cały system udzielania pomocy, nie tylko w ramach samej instytucji.

DOKUMENTY

Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej „Odpowiedzialność za silne NATO” 187

Deklaracja szczytu NATO o zdolnościach obronnych 191

Przegląd polityki obronnej i odstraszania NATO 197

Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy	207
<i>Komentarz – Ewa Mazur-Cieślik, Paweł Świeżak</i>	
Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy „Ukraina w zmieniającym się świecie”	221
Biogramy autorów	245

Table of content

Preface	15
---------	----

Zdzisław Lachowski – Editor-in-Chief, Deputy Head of BBN

POLITICAL AND STRATEGIC ASPECTS OF SECURITY	
The first decade of functioning in NATO's and the EU's security structures – Poland's strategic experience	19

Stanisław Koziej

The second decade of the evolution of Poland's security and defence strategy and policy, as a member of the North Atlantic Alliance, coincided with the redefining of several axioms in world politics, resulting from the 9/11 attacks and the mission in Afghanistan. Poland had to face up to this redefinition. Generally, it acted on three planes: the alliance with NATO, partnership with the European Union and relations with the USA. The rational adaptation to the new security conditions and the multilateral organizations and policies in process was neither easy nor painless. Poland had to revise many an assumption and amend the national security strategy, including a realistic evaluation and taking account of its own national interests in cooperation with allies and partners.

The NATO Chicago summit – determinants, expectations and results	47
--	----

Paweł Pietrzak

The NATO summit in Chicago was a routine meeting, not a watershed. It did not stir up emotions comparable with the previous "strategic" Lisbon summit; it was rather a step in adapting NATO with the aim of developing more efficient responses to current and future threats. Documents agreed during the summit were not epoch-making; they rather constituted practical guidelines included in NATO's Strategic Concept adopted in 2010. Time will show if the declarations drawn up at the summit (concerning, inter alia, smart defence, the Joint Forces initiative and the interim capability of NATO's missile defence system) are sufficient to keep the might and reliability of the Alliance as the most powerful military organization in history.

Nuclear disarmament and non-proliferation: origins, status and perspectives	65
---	----

Zdzisław Lachowski

Nuclear weapons issues are witnessing a moderate renaissance in various fields of political and military activity: arms control, broadly-defined nuclear security, non-proliferation and counterproliferation. All those issues are undergirded by the grand goal announced by the US President – to liberate the world from nuclear weapons in the future. So far, the American administration has failed to carry out this plan

under a comprehensive project, nor does that translate into relevant adjustments in the security policy of other major international actors. However, the return to multilateralism offers a chance of progress in this important domain of international relations.

Regional contest for Syria

91

Aleksandra Dzisiów-Szuszczykiewicz

The stake in the competition for Syria concerns first and foremost the geopolitical leadership in the strategic region, i.e. the Middle East, and the benefits stemming from it. Therefore, the major states of the region: Saudi Arabia, Turkey, Iran as well as Russia engage directly and indirectly in the events that are taking place in Syria. However, the main actors' particularistic interests make solving the crisis difficult. None of those countries wants to have recourse to radical measures, yet one cannot completely rule out the possibility that they would decide to use their armed forces (although this seems to be a last resort). Efforts to solve the crisis in Syria diplomatically stem from the awareness that escalation of the conflict as well as the rivalries among Saudi Arabia (and Qatar), Turkey and Iran, the latter supported by Russia, would impact adversely the situation and security in the region as a whole.

Kosovo: contemporary problems, future challenges

111

Przemysław Pacuła

The creation of an independent Kosovo led to increased tensions in the region and divisions among the international community. As some countries (including Russia and China) refused to recognize the new state, Kosovo's integration with the Euro-Atlantic structures is far away. At the same time, the inefficiency of its internal structures and economic weaknesses are the reasons for Kosovo's dependence on international support provided predominantly by the UE and NATO. Poland recognized the independence of Kosovo, but it has not established political relations with this state. The participation in the EULEX and KFOR missions as well as the cultural affinity with the region can help Poland play an important role in the process of building the Balkan stability.

NON-MILITARY ASPECTS OF SECURITY

Security in cyberspace. Threats to and challenges for Poland – an overview

125

Michał Grzelak, Krzysztof Liedel

The protection of cyberspace has become one of the most frequently addressed security-related subjects. Countries, international organizations and other non-state actors have understood that in order to develop and function steadily, the global information society needs an open and – first and foremost – fail-safe cyberspace. Awareness-raising in this area is matched by the rapid growth of a number of computer incidents and new types of threats. Poland is also the target of cyber attacks. Like other countries, it is facing the challenge of preparing legal and organization-

al changes to ensure the appropriate levels of security in cyberspace and citizens therein.

The Nabucco project fiasco following the contest for control over gas transportation routes from the south 141

Paweł Turowski

The Nabucco pipeline, the EU's flagship energy project will not be completed. The failure ensued the decision of Azerbaijan and Turkey to launch a competitive pipeline. Control over this gas transportation route will help strengthen the position of both countries vis-à-vis the European Union and the neighboring countries. Both countries' decision will determine who will purchase and who will sell gas in Europe. The competition over the South Stream, won by Azerbaijan and Turkey, provides a good illustration of the EU's limited capability in completing ambitious diversification projects that go beyond the community's area.

The UNHCR role in ensuring civilian population's safety during contemporary armed conflicts 165

Katarzyna Bis

The Office of the High Commissioner for Refugees is more than 60 years old. It is a persistent initiator and coordinator of international support for civilian population in unstable countries whose rights are infringed, and who are persecuted and harmed by regional conflicts, crises and other catastrophes. The UNHCR activities include monitoring and guaranteeing that refugees' rights are observed, including help in seeking refuge in third countries, assimilation, and – eventually – safe return to the country of origin. The record of the UNHCR, its limitations notwithstanding, is remarkable; nonetheless, considering the dynamics of the world today, continuing search for solutions is necessary in order to ensure the efficacy of the entire system of aid and assistance, also outside this very institution.

DOCUMENTS

Declaration of the Visegrad Group „Responsibility for a strong NATO” 187

NATO's Summit Declaration on Defence Capabilities 191

NATO's Deterrence and Defence Posture Review 197

The new National Security Strategy of Ukraine 207

A commentary – Ewa Mazur-Cieřlik and Paweł Świeżak

National Security Strategy of Ukraine „Ukraine in a Changing World”	221
--	-----

About the Authors	245
-------------------	-----

Słowo wstępne

Szanowni Czytelnicy,

w drugim kwartale 2012 r. kilka spośród licznych spraw ogniskowało uwagę na kontekście bezpieczeństwa Polski i jej międzynarodowego otoczenia. Niewątpliwie centralną kwestią był majowy szczyt NATO w Chicago, organizowany półtora roku po szczycie lizbońskim. Na niwie krajowej istotne zainteresowanie i aktywność wzbudzały sprawy bezpieczeństwa w związku z przygotowaniami i przeprowadzeniem turnieju piłkarskiego Euro 2012 w Polsce i na Ukrainie. To wielkie wydarzenie sportowe wymagało ogromnego wysiłku organizacyjnego i logistycznego zainteresowanych podmiotów i służb krajowych. Wyniki obu tych wyzwań spotkały się z pozytywną oceną. W tym samym okresie w ramach kluczowego projektu prowadzonego przez BBN – Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego – zakończono cykl konferencji i finalizowano raport końcowy, który zostanie przedstawiony prezydentowi RP. Co znaczące, w omawianym okresie prezydent Bronisław Komorowski zintensyfikował wielostronne kontakty regionalne w ramach dialogu z państwami bałtyckimi (szczególnie przed majowym szczytem NATO) i Grupy Wyszehradzkiej (Polska przejęła roczne przewodnictwo w organizacji). To najbardziej spektakularne przedsięwzięcia w wachlarzu spraw, jakie były i są na agendzie działalności polskiej i międzynarodowej.

Tematyka niniejszego numeru kwartalnika tradycyjnie poświęcona jest różnym wymiarom bezpieczeństwa. Rozpoczynamy artykułem w dziale bezpieczeństwa narodowego, który stanowi kontynuację przeglądu strategicznych doświadczeń Polski, zapoczątkowanego w poprzedniej edycji „Bezpieczeństwa Narodowego”. Tym razem analizowana jest druga dekada realizacji polityki i strategii bezpieczeństwa i obronności Polski jako członka NATO, a od 2004 r. – Unii Europejskiej. Przełom, jakim były wydarzenia 11 września 2001 r., z konsekwencjami dla polityki międzynarodowej i sojusznicych odpowiedzi, był krytycznym wyzwaniem dla Polski w staraniach o odpowiednie miejsce i rolę w nowych warunkach.

Wspomniany już sojusznicy szczyt w Chicago musiał odnieść się zarówno do kwestii „operacjonalizacji” – wdrożenia skutecznego funkcjonowania – postanowień strategicznych uzgodnionych na spotkaniu NATO

w Lizbonie w listopadzie 2010 r., jak i opracować efektywne odpowiedzi na nowe wyzwania i zagrożenia w dynamicznie rozwijającym się środowisku bezpieczeństwa. NATO jest na rozdrożu – poszukując konsolidacji, skuteczności i zwartości, musi stawić czoło rozbieżnym polityczno-strategicznym orientacjom i interesom członków, które można streścić w dylemacie: obrona zbiorowa *versus* ekspedycyjność. Polska ma własne interesy narodowe dotyczące oryginalnej zasady kolektywnej obrony Sojuszu, wokół której stara się budować konsens podobnie myślących sojuszników.

Broń jądrowa jest elementem zagrożeń i wyzwań o charakterze egzystencjalnym. Jej rola i miejsce w strategiach mocarstw nuklearnych zmieniły się po zakończeniu konfrontacji zimnowojennej, ale problem ten wraca w odmiennych kontekstach i w nowej skali, m.in. w obliczu aspiracji niektórych podmiotów (aktorów) państwowych i niepaństwowych do zapewnienia sobie – poprzez wejście w posiadanie broni nuklearnej – większego bezpieczeństwa lub wzmocnienia rangi na arenie regionalnej bądź globalnej. Apel prezydenta USA Baracka Obamy z 2009 r. o świat wolny od broni jądrowej wymaga nowych i bardziej intensywnych wysiłków rozbrojeniowych i nieproliferacyjnych wśród społeczności międzynarodowej.

W kwartalniku kontynuujemy analizę sytuacji na Bliskim Wschodzie – „arabskiej wiosny”. Syria stała się punktem ogniskowym o charakterze nie tylko regionalnym, ale i globalnym, a być może niedługo stanie się przedmiotem ostrej rywalizacji w okresie „po” Baszarze Assadzie. Opór Rosji (i Chin) wobec karzących sankcji lub interwencji międzynarodowej w syryjski konflikt wewnętrzny przedłuża agonię reżimu w Damaszku, ale jednocześnie niedobrze wróży dyplomatycznym wysiłkom ONZ, Ligi Państw Arabskich i zainteresowanych mocarstw dążących do zakończenia katastrofy humanitarnej i wojny domowej w Syrii.

„Międzynarodowo nadzorowana” niepodległość Kosowa – relatywnie nowego (od 2008 r.) tworu państwowego w regionie śródziemnomorskim – być może przekształci się formalnie w pełną niezawisłość do końca 2012 r. Państwo to nadal boryka się z problemami w zewnętrznych stosunkach – zwłaszcza w najbliższym otoczeniu – i wewnątrz kraju. Na przeszkodzie do uzyskania wiarogodności w opinii międzynarodowej stoją liczne bariery – szczególnie w kontekście aspiracji euroatlantyckich tego państwa – których przezwyciężenie nie będzie łatwe.

W tym numerze powracamy do problematyki bezpieczeństwa cybernetycznego, szczególnie w kontekście Polski. Środowisko wirtualne jest obecnie najbardziej dynamicznie rozwijającą się przestrzenią o cechach

asymetrycznych, za którą z trudem nadążają próby państw ujęcia jej w karby reguł, przepisów i prawa. Sieciowość tego wymiaru bezpieczeństwa, podmiotowość jednostek lub ugrupowań jako uczestników w stosunkach międzynarodowych komplikuje dzieło tworzenia elastycznego, wszechstronnego globalnego ładu informacyjnego, który powinien szybko reagować na liczne, w tym lawinowo powstające zagrożenia i wyzwania, łącznie z tymi kreowanymi przez pozapaństwowych aktorów.

Porażka koncepcji Unii Europejskiej w sprawie korytarza energetycznego Nabucco zdaje się ustalać na nadchodzące lata głównych aktorów strategicznej gry o dostawy gazu do Europy szlakiem południowym. Nie zagraża to zapewne bezpieczeństwu dostaw do Unii Europejskiej, jednak politycznie dotyka jej wpływów na drodze przesyłu tego surowca. *Quasi-monopol* dostaw rosyjskich zostanie podważony, zaś Azerbejdżan i Turcja plasują się potencjalnie na głównych rozgrywających w tym obszarze gospodarki i handlu.

Ostatnią analizę w dziale bezpieczeństwa pozawojkowego stanowi przegląd dorobku Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców. Ta zasłużona instytucja międzynarodowa boryka się z wieloma problemami: sytuacją ludności na obszarach dotkniętych konfliktem, kryzysem lub wojną oraz przesiedleńców z takich obszarów; wyzwaniem, jakim jest pomoc dla tych ludzi w wymiarze humanitarnym, logistycznym i finansowym oraz nierzadko wieloletnią perspektywą sprawowania opieki nad uchodźcami, co jest szczególnie uciążliwe dla ubogich krajów-gospodarzy, a także brakiem możliwości repatriacji. Społeczność międzynarodowa udziela pomocy tej kategorii ofiar, lecz ewidentnie czyni to w stopniu niewystarczającym.

W dziale dokumentacji kwartalnika zamieszczamy teksty wybranych dokumentów Sojuszu Północnoatlantyckiego powstałych w czasie szczytu w Chicago w maju 2012 r.

Ponadto publikujemy nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, wraz z komentarzem BBN.

Oddajemy w ręce Czytelnika ten numer, licząc, że spotka się z taką samą akceptacją jak poprzednie edycje.

Zdzisław Lachowski
Redaktor Naczelny
Zastępca Szefa BBN

Preface

Dear Readers,

In the second quarter of 2012 a few from among numerous issues drew special attention in the context of the security of Poland and its international surroundings. Unquestionably, central focus was the NATO summit meeting in Chicago, held a year and a half after the Alliance's Lisbon Summit. Nationally, it was the EURO 2012 soccer tournament in Poland and Ukraine and its organization that attracted significant interest and concentrated most activities. This big sport event required enormous organizational and logistic efforts by the involved national entities and services. Results of those challenges have been positively recognized. During the same period, within the key project carried out by BBN, the National Security Strategic Review – a series of conferences came to an end and the final report, due to be presented to the President, was being completed. Significantly, during the above-mentioned period, President Bronisław Komorowski intensified multilateral regional contacts within the framework of the dialogue with the Baltic states (particularly in the run-up to the NATO summit) and the Visegrad Group (Poland has started a year-long presidency of the caucus). These are the most spectacular ventures among the vast array of issues that were on the agenda of Polish and international activity.

The subjects included in this issue of the quarterly are, as usual, dedicated to different dimensions of security. We start with an article in the "National security" section, which is a continuation of a review of Poland's strategic experience, a theme that was introduced in the previous edition of the quarterly. This time it is the second decade of Poland's security and defence strategy and policy that is analyzed, in its capacity as NATO member and – since 2004 – the European Union one. The 9/11 breakthrough and its consequences for the international policy and Allied responses were a critical challenge for Poland who was seeking a proper place and role in the new circumstances.

The aforesaid Chicago Summit had to refer to both operationalization – i.e. ensuring an efficient functioning – of the strategic arrangements as agreed in Lisbon in November 2010 and come up with effective responses to new challenges and threats in the dynamic security environment. NATO

is at the crossroads – seeking consolidation, efficacy and cohesiveness, it must face up to divergent political and strategic outlooks and interests of its members, which can be recapitulated in a dilemma: collective defence versus expeditionary missions. Having its own national interests concerning the original Alliance's principle of collective defence, Poland strives to build around it a consensus with like-minded allies.

Nuclear weapons are an element of threats and challenges, existential in character. Their role and place in the nuclear-weapon powers' strategies changed after the cold war confrontation. Nevertheless, the problem returns in different contexts and on a new scale facing, among other things, a motley group of state and non-state actors who aspire to ensure themselves – by obtaining nuclear weapons – a better security or to enhance their role on regional or global levels. President Barack Obama's call of 2009 for a world free from nuclear weapons calls for new and intensified disarmament and non-proliferation efforts among the international community.

This quarterly issue continues to analyze the situation in the Middle East – “the Arab spring”. Becoming a focal point of not only regional but also global character, Syria may soon become a subject of sharp competition in the period “after” Bashar al-Assad. Russia's (and China's) resistance to sanctions or an international intervention in the Syrian internal conflict protracts the Damascus regime's agony and at the same time it does not bode well for the diplomatic efforts of the UN, the Arab States League and interested powers, who aim to end the humanitarian catastrophe and civil war in Syria.

“Internationally supervised” independence status of Kosovo – a relatively new (originated in 2008) state in the northern Mediterranean region – may change into a formal and total sovereignty by the end of 2012. The country is still struggling with some problems in external relations, especially in the nearest neighbourhood, as well as with internal difficulties. Standing in the way of Kosovo's reliability vis-à-vis the international community are numerous barriers – particularly in the context of Euro-Atlantic aspirations of the country. Overcoming them will not be easy.

In this issue we yet again return to the problems of cyber security, particularly in the context of Poland. While virtual environment is currently the most dynamically developing space representing asymmetric features, states are struggling to capture it with some rules, provisions and legal arrangements. The networking of this security dimension, the subjectivity of individuals or groups as participants in international relations, both complicate the work of creating a flexible, comprehensive global information order,

which should quickly respond to current as well as numerous rapidly emerging threats and challenges, including those created by non-state actors.

The unsuccessful EU's concept concerning the Nabucco energy pipeline seems to point out the main actors of strategic games for gas deliveries to Europe via the southern route in the years ahead. This apparently does not threaten the security of deliveries to the European Union, nevertheless, it politically touches upon the EU's leverages along the gas transportation route. The quasi-monopoly of Russian deliveries would be curtailed, and Azerbaijan and Turkey are the potential main players in the economic and trade games there.

The last analysis in the "Non-military security" section is a review of the achievements of the UN High Commissioner for Refugees. This distinguished international institution is tackling many problems: situation of the people in conflict, crisis or war zones and refugees fleeing such areas; the challenge of providing those people with help in humanitarian, logistical and financial fields and not rarely of a long-term perspective of supporting refugees, which is particularly burdensome for poor host countries; and also a lack of repatriation opportunities. Although this international institution assists this category of victims, its capacity is evidently unsatisfactory.

In the documentary section of the quarterly we publish some select documents issued by the North Atlantic Alliance during the Chicago May 2012 Summit. Moreover, we publish the new National Security Strategy of Ukraine, along with BBN's commentary.

We present this issue of our quarterly hoping that it will be received with a similar recognition and trust as the previous ones.

Zdzisław Lachowski
Editor-in-Chief
Deputy Head of BBN

Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski

STANISŁAW KOZIEJ

Druga dekada ewolucji polityki oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Polski, już jako suwerennego państwa i zarazem członka Sojuszu Północnoatlantyckiego, zbiegła się z przewartościowaniem wielu aksjomatów w polityce światowej w następstwie zamachów z 11 września 2001 r. i misji w Afganistanie. Polska musiała się z tą reorientacją zmierzyć. Generalnie aktywność RP przebiegała na trzech płaszczyznach: sojuszniczej w NATO, partnerskiej w Unii Europejskiej i w stosunkach z USA. Proces racjonalnej adaptacji do nowych warunków środowiska bezpieczeństwa oraz zmieniających się wielostronnych organizacji i polityk nie był prosty i bezbolesny. Polska musiała zrewidować szereg założeń i nowelizować strategię bezpieczeństwa państwa, z realistyczną oceną i uwzględnieniem własnych interesów narodowych we współpracy z sojusznikami i partnerami.

Artykuł jest kontynuacją poprzedniej publikacji¹, w której omawiane były sprawy bezpieczeństwa Polski, w tym obronności, w pierwszej dekadzie po odzyskaniu samodzielności strategicznej w 1989 r. Poświęcony jest analizie i ocenie kształtowania się tej problematyki w pierwszym dziesięcioleciu po wstąpieniu Polski do NATO.

Główną treścią działania państwa polskiego w tej fazie były, z jednej strony, odpowiednia transformacja systemu bezpieczeństwa RP w kontekście ciągle zmieniających się warunków członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim (NATO) i Unii Europejskiej (UE), a z drugiej – zdobywanie doświadczenia w strukturach sojuszniczych, a także ich kształtowanie stosownie do własnych narodowych interesów. Transformacja polegała przede wszystkim na dostosowywaniu Sił Zbrojnych RP do standardów NATO oraz na włączaniu się w praktykę strategiczną i operacyjną zarówno NATO, jak i Unii.

¹ S. Koziej, *Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat dziewięćdziesiątych XX wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

Razem z innymi członkami NATO Polska stawiała przed wieloma nowymi wyzwaniami. Sojusz stopniowo zmieniał swój charakter – z organizacji ściśle obronnej stał się szerszą organizacją bezpieczeństwa. Polska podjęła wspólnie z sojusznikami – z różnymi efektami – poważne wyzwania polityczno-operacyjne; chodziło m.in. o interwencję zbrojną poza obszarem traktatowym na Bałkanach w 1999 r., implementację art. 5 traktatu waszyngtońskiego po agresji terrorystycznej na USA 11 września 2001 r., operację w Afganistanie prowadzoną od 2003 r. oraz reakcję na wojnę rosyjsko-gruzińską w 2008 r. W tej ostatniej sprawie, a także w sprawie kryzysu gazowego na progu 2009 r. Polska reagowała także w ramach UE, choć niezbyt skutecznie.

Wszystkie pozytywne i negatywne doświadczenia narodowe i sojusznicze z lat 2001–2010 stanowią obecnie istotny punkt wyjścia do określenia perspektywicznych kierunków kształtowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego, w tym obronności, na nadchodzące lata. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- w wymiarze sojuszniczym – uwzględnianie interesu narodowego w kształtowaniu strategii operacyjnej i transformacyjnej NATO oraz w pracach nad konieczną nowelizacją strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej; dotyczy to zwłaszcza: obrony kolektywnej na podstawie art. 5; zdolności reagowania w sytuacjach kryzysowych, w których trudno dojść do konsensu; stanowiska wobec Rosji i rozszerzania NATO i UE na wschód; obrony przeciwrakietowej; koncepcji operacji w Afganistanie oraz budowy „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO–UE” przez ustanowienie systemowych zasad i procedur współdziałania obu organizacji w sferze bezpieczeństwa;
- w wymiarze narodowym – uzyskanie pełnej podmiotowości w ramach NATO i UE oraz budowę zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym zwłaszcza zintegrowanego podsystemu kierowania tym bezpieczeństwem.

Chociaż wstąpienie do NATO było oficjalnie strategicznym celem Polski od 1992 r., to realne prace nad nową koncepcją strategiczną w warunkach członkostwa w Sojuszu rozpoczęte zostały dopiero w 1997 r., z chwilą uruchomienia procesu akcesyjnego². Prowadzone one były równolegle

² Pierwszy całościowy projekt nowej strategii bezpieczeństwa i obronności w warunkach członkostwa w NATO – zob.: S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

z pracami nad nową koncepcją strategiczną NATO³. Rozpoczęcie tych prac dawało szansę ich dokładnego i wszechstronnego przeprowadzenia, wykorzystania zarówno środowisk eksperckich⁴, jak i zorganizowania porządnej debaty publicznej – z założeniem, że nowa strategia zostanie wprowadzona w życie natychmiast po wstąpieniu do NATO. Ta szansa nie została wykorzystana. Nowa strategia bezpieczeństwa, a następnie strategia obronności zostały przyjęte i wdrożone w życie dopiero około roku po tym, jak Polska stała się członkiem NATO⁵. Przez ten czas – od marca 1999 roku – Polska jako członek sojuszu obronnego miała koncepcję strategiczną opracowaną dla warunków samodzielności strategicznej.

Pod tym względem Polska nie zdała egzaminu na starcie swojego członkostwa w NATO. Nie zdała go, bowiem prace nad strategią były opóźniane. Kierowano się zasadą: „poczekajmy, aż NATO przyjmie swoją koncepcję strategiczną na szczycie w Waszyngtonie, wtedy, na jej podstawie, będziemy mogli opracować własną strategię”. Była to przesłanka z gruntu błędna. Opierała się ona na traktowaniu Sojuszu wedle wzorców Układu Warszawskiego, czyli uznawaniu, że strategia sojusznicza jest nadrzędna w stosunku do strategii narodowej. Tak rzeczywiście było w Układzie Warszawskim, ale w NATO sytuacja wygląda odwrotnie. Pierwotne są strategie narodowe – jasno zdefiniowane interesy i cele narodowe oraz środki, jakie państwo wydziela do ich osiągnięcia. Dopiero ze zderzenia narodowych strategii wyłania się – w drodze negocjacji i przyjmowana przez *consensus* – wspólna strategia sojusznicza. Czekanie zatem z określeniem własnej strategii narodowej na przyjęcie strategii sojuszniczej było błędem wynikającym z niedojrzałości członkowskiej Polski i odruchowym kierowaniem się stereotypami z czasów Układu Warszawskiego. Taka postawa była niezrozumiała dla polskich sojuszników, aczkolwiek przyjmowana do wiadomości („wasza sprawa”).

Zdecydowano się na przyjęcie dwóch odrębnych dokumentów: Strategii Bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i Strategii Obronności Rzeczypospolitej Polskiej, po upadku zgłaszanej przez autora propozycji, aby

³ Na ten temat zob. m.in.: S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (Spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

⁴ Na uwagę zasługują zwłaszcza prace badawcze zlecone przez Departament Systemu Obronnego MON i prowadzone przez zespół naukowy Akademii Obrony Narodowej pod kierownictwem Bolesława Balcerowicza (temat badawczy: „KAPPA” – Przygotowanie i prowadzenie wojny obronnej przez Polskę po 2000 r.).

⁵ Strategię Obronności RP przyjęła Rada Ministrów 23 maja 2000 r., po uprzednim przyjęciu Strategii Bezpieczeństwa RP 4 stycznia 2000 r.

opracować i przyjąć jeden dokument państwowy, traktujący w sposób zintegrowany o strategii bezpieczeństwa i obronności, który byłby uzgodniony między rządem a prezydentem RP oraz ostatecznie przyjęty przez parlament. Podstawowy zarzut formalny, jaki był wysuwany wobec obydwu przyjętych dokumentów, to ich wyłącznie rządowy charakter, jako że przyjęte zostały bez udziału prezydenta i parlamentu. Nie wykorzystano szansy, aby nadać tym dokumentom rangę ogólnopństwową, a tym samym podnieść wyrażenie ich znaczenie i moc sprawczą.

Próbę naprawienia tej sytuacji podjęto w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, która została przyjęta w 2003 r., jednak nie była ona do końca udana. Dopiero Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2007 r. można uznać za zintegrowaną, choć nadal budzi sporo zastrzeżeń, zwłaszcza w części odnoszącej się do systemu bezpieczeństwa.

Strategia Obronności z 2000 r.

Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia wykładnię podstawowych założeń strategicznych w dziedzinie obronności Polski w warunkach członkostwa w NATO. Dostarcza również podstaw koncepcyjnych do dalszych szczegółowych prac planistycznych, programowych i doktrynalnych dotyczących przygotowania i użycia potencjału obronnego państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W porównaniu z poprzednimi dokumentami strategicznymi z 1990 i 1992 r. zawiera ona szereg nowych elementów.

Inny jest już sam tytuł dokumentu. Odstąpiono od nazwy „doktryna”. W tym względzie przyjęto podejście stosowane w państwach NATO, gdzie najwyższe koncepcje państwowe nazywa się strategiami, natomiast termin „doktryna” odnosi się do sfery bezpośrednio wykonawczej, w tym zwłaszcza wojskowej. Po raz pierwszy wprowadzono do formalnego obiegu pojęcie „strategia obronności”, zastępując nim dotychczasowe pojęcie „strategia obronna”. Obronność⁶ traktuje się w tym dokumencie jako jedną z dziedzin bezpieczeństwa państwa⁷, dotyczącą przeciwstawiania się zewnętrznym zagrożeniom polityczno-militarnym przy wykorzystaniu wszystkich dysponowanych przez państwo sił i środków (militarnych i niemilitarnych). Tak rozumiana strategia obronności formułuje odpowiedzi na trzy główne

⁶ Lub: „obrona narodowa” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

⁷ Lub: „bezpieczeństwo narodowe” – te dwie kategorie traktuje się jako równoznaczne.

pytania: jakie są podstawowe uwarunkowania strategiczne obronności państwa, w tym jego interesy narodowe, cele strategiczne i warunki ich osiągnięcia; jakie są optymalne sposoby osiągnięcia celów strategicznych oraz – jakie siły i środki winno wydzielić państwo do ich realizacji?

Punktem wyjścia nowej koncepcji strategicznej są interesy narodowe. Za podstawowe wartości odzwierciedlone w zapisach konstytucyjnych, które charakteryzują najważniejsze interesy narodowe, uznano: niepodległość i nienaruszalność terytorium, wolności oraz prawa człowieka i obywatela, a także bezpieczeństwo obywateli, dziedzictwo narodowe i ochronę środowiska⁸. Bezpieczeństwo obywateli oraz niepodległość i nienaruszalność terytorium są bez wątpienia interesami narodowymi o egzystencjalnym znaczeniu. Ich realizacja ma charakter bezwzględneho imperatywu, uzasadniającego użycie w ich obronie w razie potrzeby wszystkich sił i środków, z militarnymi włącznie, którymi dysponuje państwo.

W konsekwencji uznano, że zapewnienie bezpiecznych warunków realizacji powyższych interesów narodowych przez ich obronę przed zewnętrznymi zagrożeniami kryzysowymi i wojennymi jest najogólniejszym strategicznym celem obronności państwa. Według strategii, obejmuje on pięć grup celów szczegółowych: obronę terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed agresją zbrojną, w tym zapewnienie nienaruszalności polskiej przestrzeni powietrznej i morskiej oraz granic lądowych; obronę i ochronę wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej; udział we wspólnej obronie terytoriów państw członkowskich NATO, zgodnie z art. 5 traktatu waszyngtońskiego; wspieranie działań instytucji i organizacji międzynarodowych w reagowaniu kryzysowym oraz polityczno-militarnych akcjach stabilizujących, a także kształtowanie bezpiecznego otoczenia Polski przez rozwijanie partnerskiej współpracy wojskowej z innymi państwami, zwłaszcza sąsiednimi.

Ze zrozumiałych przyczyn nowym – w porównaniu ze strategiami lat 90. XX w. – aspektem celów strategicznych jest ich bardzo wyraźny kontekst sojusznicy. Jedną z charakterystycznych cech nowej strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej jest uwzględnianie szerszego niż kiedyś spektrum jej zewnętrznych uwarunkowań. Znajduje to odzwierciedlenie w mocniejszym zaakcentowaniu, obok tradycyjnych zagrożeń wojennych, także pokojowych wyzwań polityczno-militarnych i zagrożeń kryzysowych. W porównaniu ze

⁸ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

strategią z 1992 r. większy nacisk został położony na tezę, że współcześnie głównym niebezpieczeństwem dla stabilności międzynarodowej, w tym także dla stabilności Polski, stały się zagrożenia kryzysowe. Mogą mieć one charakter kryzysów polityczno-militarnych i pozamilitarnych⁹.

Nowym elementem strategii z 2000 r. jest wyróżnienie – stosownie do trzech stanów bezpieczeństwa państwa: pokoju, kryzysu (zagrożenia bezpieczeństwa) i wojny – trzech rodzajów działań strategicznych państwa w sferze obronności, jakimi są:

- działania prewencyjno-stabilizacyjne – realizowane w czasie pokoju i obejmujące bieżące zapobieganie wystąpieniu zewnętrznych zagrożeń polityczno-militarnych (kryzysowych i wojennych) przez neutralizowanie ich potencjalnych źródeł oraz stabilizowanie i umacnianie bezpiecznego otoczenia międzynarodowego Polski;
- reagowanie kryzysowe – realizowane w razie wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa sojuszników oraz zagrożeń dla szerszego bezpieczeństwa międzynarodowego; obejmuje zarówno działania narodowe, jak i udział w wysiłkach międzynarodowych mających na celu opanowanie kryzysów oraz osłonę przed ich skutkami;
- działania wojenne – prowadzone w razie agresji na Polskę lub jej sojuszników i obejmujące wykorzystanie całego lub części potencjału państwa do odparcia agresji przez przygotowanie i przeprowadzenie kampanii i operacji wojennych.

Wskazuje to wyraźnie na rzeczywisty obszar strategii obronności w nowych warunkach. Nie są to wyłącznie kwestie przygotowania i prowadzenia działań wojennych. Wiele miejsca zajmuje w niej pokojowe dążenie państwa do kształtowania bezpiecznego środowiska strategicznego oraz udział w międzynarodowym reagowaniu kryzysowym. Sformułowanie koncepcji reagowania kryzysowego jest jednym z najbardziej znaczących nowych elementów strategii w porównaniu z poprzednimi wersjami dokumentu – z 1990 i 1992 r.

Ta strategiczna „inwentaryzacja” podstawowych uwarunkowań ewentualnych działań wojennych posłużyła jako punkt wyjścia do określenia koncepcji ich prowadzenia. W razie lokalnego konfliktu zbrojnego koncepcja ta zakłada jak najszybsze odparcie agresji i rozbięcie zgrupowania przeciwnika siłami posiadanymi już w czasie pokoju, nawet przy ograniczonym i – ze

⁹ Warto zaznaczyć, że ściśle w obszarze zainteresowania strategii obronności leżą te pierwsze, aczkolwiek zakłada się wykorzystanie potencjału obronnego do reagowania także na kryzysy pozamilitarne (cywilne).

względów obiektywnych – nienatychmiastowym udziale sojusznicznych sił lądowych. Wymaga to dysponowania znacznym potencjałem sił reagowania, zdolnych i gotowych do szybkiego działania w obronie terytorium Polski. W razie przedłużania się konfliktu angażowane byłyby dodatkowe siły własne, rozwijane w wyniku mobilizacji, a także dodatkowe siły sojusznicze, niezbędne do jego ostatecznego rozstrzygnięcia.

Z kolei w razie wojny na dużą skalę – której realna groźba narastałaby przez pewien czas, co oznaczałoby, że poprzedzałaby ją dłuższa faza kryzysu – Siły Zbrojne RP od samego początku działałyby w ramach operacji połączonych, prowadzonych w bezpośredniej obronie Polski przez wielonarodowe zgrupowania sojusznicze, rozwijane zawczasu na terytorium RP w okresie pogłębiania się kryzysu i działające wedle wspólnie opracowanych, sojusznicznych planów operacyjnych. Strategia obrony w razie wojny na dużą skalę zakłada skoordynowane wykorzystanie narodowego potencjału obronnego z użyciem na terytorium Polski odpowiednich sił wzmocnienia sojuszniczego. Służyć to ma niedopuszczeniu do utraty terytorium oraz jak najszybszemu rozbiciu agresora i takiemu zniszczeniu jego potencjału wojennego, aby uniemożliwić mu podjęcie ponownej próby agresji – przy jednoczesnym maksymalnym zabezpieczeniu własnej ludności i majątku narodowego przed stratami i zniszczeniami.

Strategia Obronności z 2000 r. kontynuuje zastosowane w poprzednich koncepcjach strategicznych systemowe podejście do potencjału obronnego państwa. Zakłada, że stosownie do celów i zadań strategicznych Polska będzie utrzymywać system obronności gwarantujący sprostanie wyzwaniom i przeciwstawianie się wszystkim potencjalnym zagrożeniom zewnętrznym. System ten stanowią wszystkie siły i środki przeznaczone do realizacji zadań obronnych, odpowiednio do tych zadań zorganizowane, utrzymywane i przygotowywane. Składa się on z trzech podstawowych elementów: podsystemu kierowania oraz dwóch podsystemów wykonawczych – militarnego (Siły Zbrojne RP) i pozamilitarnego (pozamilitarne ogniwa obronne). Jest to ujęcie analogiczne do przyjętego w strategii z 1992 r.

Strategia Obronności dużo miejsca – w porównaniu z poprzednimi koncepcjami – poświęca przygotowaniom obronnym, ustanawiając szereg zasad i przedsięwzięć w tym zakresie, które powinny zapewnić systematyczne zajmowanie się sprawami obronności przez wszystkie zobowiązane prawnie do tego struktury państwa. Na przygotowania te składają się: planowanie strategiczno-operacyjne i programowanie obronne (w tym budżetowanie) oraz bieżące utrzymywanie i doskonalenie systemu obronności.

Za realizację koncepcji strategicznej – wedle końcowych zapisów samej strategii – odpowiadają wszystkie organy administracji państwowej oraz dowództwa i sztaby wojskowe. Postanowienia strategii mają być rozwijane i precyzowane w dokumentach wykonawczych – dyrektywach, doktrynach wojskowych, planach strategicznych i operacyjnych oraz w programach przygotowań obronnych, w tym programach rozwoju Sił Zbrojnych RP.

W kolejnych latach członkostwa Polski w NATO nastąpiła nowelizacja strategii bezpieczeństwa państwa (w 2003 i 2007 r.), natomiast strategia obronności zachowywała swą aktualność, co niewątpliwie świadczy dobrze o jej treści i praktycznej przydatności ustanowionych w niej systemowych rozwiązań. Ponadto w tym czasie rozpoczął się proces coraz powszechniejszego poszukiwania praktycznych rozwiązań w zakresie integracji bezpieczeństwa narodowego. Pomyśl zaprezentowany przez autora w opracowaniach z 1998 r., a dotyczący stworzenia jednego dokumentu państwowej rangi strategicznej traktującego całość spraw bezpieczeństwa narodowego¹⁰ łącznie doczekał się realizacji w strategii z 2007 r. Dokument ten nie jest doskonały, ma sporo słabości (głównie z powodu przyspieszonego w ostatniej fazie sposobu jego przyjęcia), ale jest to pierwsza w Polsce strategia bezpieczeństwa zintegrowanego.

W związku z tym, nieporozumieniem było opracowanie i przyjęcie Strategii Obronności w 2009 r. Należało – do czego autor namawiał ówczesnego ministra obrony narodowej – przystąpić do nowelizacji niedoskonałej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, a nie odwracać rozpoczęty i konieczny proces integrowania spraw bezpieczeństwa przez powrót do oddzielania spraw obronności od bezpieczeństwa narodowego¹¹. Dzisiaj widać wyraźnie, że ten dokument był niepotrzebny¹², gdyż w ogóle nie funkcjonuje w praktyce strategicznej. Jest nadzieja, że w wyniku przeprowadzanego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego powstanie wkrótce nowa strategia bezpieczeństwa narodowego, ujmująca holistycznie sprawy bezpieczeństwa państwa: zewnętrznego i wewnętrznego, wojskowego i nie-wojskowego, ogólnokrajowego i lokalnego itp.

¹⁰ S. Koziej, *Tezy i komentarze do prac nad strategią bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa–Toruń 1998 (również: Wydawnictwo AON, Warszawa 1998).

¹¹ S. Koziej, *Pobudka! Alert strategiczny dla MON!*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,S-Koziej-dla-WP-Pobudka-Alert-strategiczny-dla-MON,wid,11117428,wiadomosc.html>, 12 maja 2009 r. (dostęp: 19 kwietnia 2012 r.).

¹² S. Koziej, *Strategia obronności, czyli kwiatek do kozucha MON*, http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Strategia-obronnosci-czyli-kwiatek-do-kozucha-MON,wid,11826122,wiadomosc.html?icaid=1e4e5&_tiscrsn=3, 5 stycznia 2001 r. (dostęp: 19 kwietnia 2012 r.).

Doświadczenia z funkcjonowania w ramach NATO i UE

Sojusz Północnoatlantycki

Fundamentalne ustalenia strategiczne w dziedzinie obronności z 2000 r. w większości zachowują swą aktualność do dziś. Niektóre z bardziej szczegółowych założeń były natomiast dwukrotnie modyfikowane w ostatnim dziesięcioleciu w ramach Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. oraz Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2007 r. Modyfikacje te wiązały się ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, a także z praktycznymi doświadczeniami z funkcjonowania w obydwu najistotniejszych dla RP – z punktu widzenia bezpieczeństwa – organizacjach międzynarodowych, jakimi są NATO i UE, oraz doświadczeniami z partnerstwa z USA.

Mówiąc o doświadczeniach w ramach NATO warto zauważyć, że Polska szła do Sojuszu w latach 90. XX w. jako do sojuszu obronnego. Z uwagi na świeżą pamięć strategiczną główną jego wartością dla Polski był słynny art. 5 traktatu waszyngtońskiego („zasada muszkietierów”: jeden za wszystkich, wszyscy za jednego)¹³. Polska szybko przekonała się, że funkcja obronna sojuszu ani nie była jedyną i najważniejszą, ani też nie jest taką pewną, jak sądzono. Na naszych oczach i z naszym udziałem NATO zderzało się z coraz to nowszymi i innymi wyzwaniami. Dzisiaj jest to już inne NATO niż to, do którego Polska wstępowała¹⁴.

Warto odnotować najważniejsze wyzwania i zmiany, których Polska doświadczała razem z pozostałymi sojusznikami we wspólnej 10-letniej historii. Pierwsze wyzwanie pojawiło się już w momencie wstępowania RP

¹³ Art. 5 traktatu waszyngtońskiego: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego. O każdej takiej zbrojnej napaści i o wszystkich podjętych w jej wyniku środkach zostanie bezzwłocznie powiadomiona Rada Bezpieczeństwa. Środki takie zostaną zaniechane, gdy tylko Rada Bezpieczeństwa podejmie działania konieczne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.” http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (dostęp: 17 maja 2012 r.).

¹⁴ O ostatnich zmianach i obecnych wyzwaniach wobec NATO – patrz np.: *The Transatlantic Bargain*, NATO Defense College, Rzym, styczeń 2012; K.-H. Kamp and K. Volker, *Toward a New Transatlantic Bargain*, Policy Outlook, 1 luty 2012 r.; H. Binnendijk, C. McArdle Kelleher, *NATO Reassurance and Nuclear Reductions: Creating the Conditions*, National Defense University, styczeń 2012; A.M. Dorman, *NATO's 2012 Chicago Summit: a Chance to Ignore the Issues Once Again?*, International Affairs, marzec 2012.

do NATO. Interwencja w byłej Jugosławii w 1999 r. oznaczała operacyjne wyjście Sojuszu poza traktatowe granice, po 50 latach koncentrowania się wyłącznie na przygotowaniu obrony własnego terytorium¹⁵. To był historyczny krok w ewolucji Sojuszu, z którego konsekwencji wówczas jeszcze nikt za bardzo nie zdawał sobie sprawy. A to był właśnie początek zmiany NATO z organizacji wyłącznie obronnej w organizację bezpieczeństwa militarnego.

Najbardziej spektakularnym znakiem jakościowo nowych warunków środowiska bezpieczeństwa był atak terrorystyczny na USA 11 września 2001 r. To w odpowiedzi na ten atak Sojusz zdecydował się użyć swej najsilniejszej broni, czyli „muszkieterskiej” reakcji na podstawie art. 5. I wtedy okazało się, że wielka machina militarna NATO w istocie w ogóle nie wystartowała, nie mówiąc już o jej praktycznych efektach. Fiasko próby zastosowania artykułu 5 było chyba największym, jak dotąd, wstrząsem¹⁶. W 2001 r. zorientowano się, że dotychczasowe mechanizmy i procedury użycia tej najważniejszej broni NATO nie przystają do nowych potrzeb. O ile mogły się one sprawdzać w stosunku do symetrycznych zagrożeń klasyczną agresją ze strony podmiotów państwowych, to są nieskuteczne wobec agresji asymetrycznej ze strony podmiotów niepaństwowych.

Drugie doświadczenie o ogromnym dla Polski znaczeniu wiąże się z kolei z art. 4 traktatu waszyngtońskiego¹⁷ i zdolnością NATO do wspólnego, wyprzedzającego reagowania na ewentualne zagrożenia kryzysowe, do których jeszcze nie stosuje się gwarancji art. 5. W 2003 r., gdy zbliżała się interwencja w Iraku, Turcja – obawiając się ewentualnych retorsji irackich w postaci uderzeń powietrznych lub rakietowych na swoje terytorium (dodatkowo być może przy użyciu broni chemicznej) – poprosiła NATO o zaplanowanie wzmocnienia jej obrony. I wówczas Sojusz przez pewien czas nie mógł podjąć decyzji politycznej uruchamiającej takie uzupełniające i wyprzedzające planowanie ewentualnościowe. Uniemożliwiały to rozbieżności polityczne na tle interwencji w Iraku. Niektóre państwa przedkładały swoje interesy

¹⁵ Patrz: *NATO in the Balkans*, NATO Briefing, luty 2005.

¹⁶ Jak słusznie zauważa gen. K. Naumann, 12 września 2001 r. był wprawdzie triumfem sojuszniczej solidarności, ale jednocześnie początkiem najpoważniejszego kryzysu NATO. Zob. *Speech by General Klaus Naumann, Former Chairman of the NATO Military Committee at the First of the SHAPE Lecture Series*, <http://www.gees.org/documentos/SHAPE.pdf> (dostęp: 19 kwietnia 2012 r.).

¹⁷ Art. 4 traktatu waszyngtońskiego: „Strony będą się wspólnie konsultowały, ilekroć, zdaniem którejkolwiek z nich, zagrożone będą integralność terytorialna, niezależność polityczna lub bezpieczeństwo którejkolwiek ze Stron”, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm (dostęp: 17 maja 2012 r.).

i ambicje polityczne w rywalizacji z innymi nad strategiczną solidarność z sojusznikiem, który poczuł się zagrożony. Co prawda za pomocą kruczka proceduralnego udało się po pewnym czasie doprowadzić do decyzji, ale trudności, jakie się pojawiły, dały sygnał, że NATO nie gwarantuje wspólnego działania w sytuacjach kryzysowych, które są politycznie trudne do jednoznacznej interpretacji i oceny oraz które w różny sposób dotyczą interesów poszczególnych członków Sojuszu, a tym samym są niełatwe w uzyskaniu koniecznej do decyzji zgodności.

Sygnał ten musiał oczywiście wywołać szczególnie poważne refleksje strategiczne u tzw. państw granicznych, takich jak Polska. Dlatego od 2003 r. Polska zaczęła zwracać większą uwagę na zdolność do samodzielnego działania w tego typu sytuacjach – samodzielnego co najmniej na czas potrzebny do uzyskania konsensu, a w stosunku do niektórych sytuacji zapewne zupełnie samodzielnego działania, zakładając, że takiego konsensu w ogóle nie udałoby się osiągnąć.

Trzecim wielkim doświadczeniem NATO jest Afganistan¹⁸. Pułapka strategiczna, w jakiej Polska znalazła się tam razem z sojusznikami, jest klasyczną ilustracją negatywnego następstwa podejmowania poważnych decyzji bieżących (politycznych i operacyjnych), w sytuacji gdy nie ma się jasnej wizji strategicznej. NATO jak dotąd raczej odrzuca wizję przekształcenia się w instrument bezpieczeństwa globalnego, a tymczasem w Afganistanie realizuje zadanie o takim właśnie charakterze. Sprzeczność polega na tym, że nie ma chętnych w Europie do nadmiernego angażowania się w nie. Co ciekawe, NATO szło do Afganistanu z misją reagowania kryzysowego (stabilizacyjną, wsparcia bezpieczeństwa), a tymczasem bardzo szybko przyszło mu prowadzić tam najzwyklejszą kampanię wojenną i to jeszcze w najtrudniejszym wydaniu wojny przeciwpartyzanckiej¹⁹. I w tym tkwi istota

¹⁸ Najnowsze informacje i oceny w sprawie Afganistanu są coraz bardziej pesymistyczne. Patrz np.: F. Koofi, *How Will the Withdrawal of International Forces Affect Afghanistan?* Chatham House, 17 lutego 2012 r.; *Campaign 2012: Afghanistan and Pakistan Policy*, Brookings Institution, Waszyngton, 15 lutego 2012 r.; A.H. Cordesman, *Transition in the Afghanistan-Pakistan War: How Does This War End?*, CSIS, 11 stycznia 2012 r.; A.H. Cordesman, *Afghanistan: The Failed Metrics of Ten Years of War*, CSIS, 9 lutego 2012 r.; *Towards a Stable Afghanistan. The Way Forward*, Occasional Paper, RUSI, styczeń 2012.

¹⁹ Szerzej na ten temat – patrz: S. Koziej, *Zmiany w strategii i taktyce wojskowej w pozimnowojennych kryzysach i konfliktach zbrojnych*, w: J. Kranz (red. nauk.), *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylematy prawa i polityki*, IWEuroPrawo, Warszawa 2009, s. 297–340; S. Koziej, *Strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego w okresie pozimnowojennym*, skrypt internetowy, Warszawa/Ursynów 2008, <http://www.koziej.pl/index.php?pid=5> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

pułapki, w jaką wpadł Sojusz, gdyż NATO jest w Afganistanie z zasadami i procedurami właściwymi dla operacji kryzysowych, a musi działać w warunkach wojny. Nie da się skutecznie prowadzić czegoś, co jest niby-wojną i niby-niewojną²⁰.

I wreszcie – czwarte i najnowsze z fundamentalnych doświadczeń strategicznych, jakie Polska przeżyła w NATO, to wyraźna nieporadność i wręcz bierność wobec wyzwań polityki Rosji w jej strategicznym otoczeniu. Znalazły one odzwierciedlenie w wojnie rosyjsko-gruzyńskiej w 2008 r.²¹ oraz kryzysie gazowym z 2009 r. na linii Rosja–Ukraina–Europa. Nie ulega wątpliwości, że NATO nie miało niemal nic do powiedzenia w tych kryzysach zaistniałych wszakże bezpośrednio u swoich granic. Należy dodać, że UE, która się w nie bardziej angażowała, również nie okazała się skuteczna. Wiadać zatem, że ani jedna, ani druga organizacja nie zdały strategicznego egzaminu z bezpieczeństwa europejskiego. To prowadzi do oczywistej konkluzji: NATO i UE muszą działać razem, jeśli chcą coś osiągnąć w dziedzinie bezpieczeństwa w nowym środowisku.

Jest to tym bardziej zasadne, że Rosja wcale nie kryje swojego negatywnego podejścia do NATO jako wojskowej organizacji Zachodu. Świadczy o tym wyraźnie nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rosji do 2020 roku²². Podkreśla ona np. niewłaściwość oparcia na NATO architektury bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim. Nie do przyjęcia dla Rosji jest rozbudowa infrastruktury wojskowej Sojuszu w pobliżu jej granic, a także próby globalizacji jego funkcji. Nie ulega wątpliwości, że wedle tej strategii, mocarstwowość Rosji odbudowywana ma być przede wszystkim w opozycji do USA i NATO.

Sojusz stoi przed wieloma wyzwaniami, które niewątpliwie będą przedmiotem troski na szczycie NATO w Chicago.²³ Polska musi pilnować przede wszystkim tych problemów, które są najistotniejsze z jej punktu widzenia. Należą do nich: funkcja obrony kolektywnej i reagowanie na sytuacje

²⁰ A.H. Cordesman, *Afghanistan: The Death of a Strategy*, CSIS, 27 lutego 2012 r., <http://csis.org/publication/afghanistan-death-strategy> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

²¹ M. Madej, *NATO after the Georgian Conflict: A New Course or Business as Usual?*, PISM Strategic Files, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, luty 2009.

²² СТРАТЕГИЯ национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku], <http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.). Analiza tego dokumentu: H. Schroder, *Russia's National Security Strategy to 2020*, Russian Analytical Digest, nr 62, 18 czerwca 2009 r.; S. Koziej, *Kto zagraża Rosji?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,101874,felietony.html?icaid=1846a> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

²³ Artykuł powstał przed szczytem NATO w Chicago.

kryzysowe, w których trudno osiągnąć konsens, w tym odpowiednie planowanie ewentualnościowe, ćwiczenia weryfikujące te plany czy wreszcie infrastruktura obronna, warunkująca szybkie reagowanie sojusznicze; współdziałanie NATO–UE; strategia wobec Rosji i problem dalszego rozszerzenia NATO oraz strategia wobec Afganistanu mająca na celu wyrwanie się z tej pułapki strategicznej.

Formułując oczekiwania wobec NATO jako jednego z głównych zewnętrznych filarów bezpieczeństwa RP (zewnętrznych – bo najważniejszym filarem musi być zawsze własny potencjał bezpieczeństwa, w tym obrony²⁴), należy realnie oceniać jego możliwości jako instrumentu zapewniania bezpieczeństwa państwa. Niewątpliwie Polska mogłaby liczyć na wsparcie ze strony swoich sojuszników w razie agresji na dużą skalę, wojny w pełnym wymiarze, ale nie tylko dlatego i nie tylko pod warunkiem, że wcześniej sama dawała przykłady solidarnej postawy (jako wartości samej w sobie), a co za tym idzie sojusznicy powinni czuć potrzebę odwzajemnienia się, ale przede wszystkim dlatego, że w sytuacji agresji na pełną skalę interesy sojuszników Polski również byłyby zagrożone. W takiej sytuacji w NATO byłoby łatwo o konsens, a Sojusz byłby w naturalny sposób solidarny w obronie interesów jego członków i spójny w działaniu, tak jak miało to miejsce w obliczu zagrożeń w czasie zimnej wojny. Wojska sojusznicze przybyłyby do Polski nie z sympatii czy wdzięczności, ale dla obrony swoich interesów. Stąd też najlepszą strategiczną metodą ubezpieczenia się na wypadek ataku jest staranie się o ulokowanie zawczasu jak największej liczby konkretnych interesów sojuszniczych w Polsce. To jest realna droga do spójności NATO. Inne zabiegi w sferze idei, zasad i wartości, aczkolwiek pożądane, mogą być tylko działaniami uzupełniającymi.

Zupełnie inaczej natomiast należy postrzegać możliwe reagowanie NATO (pomoc Polsce) w obliczu ewentualnych zagrożeń selektywnych, ograniczonych, asymetrycznych, kryzysowych, na pograniczu militarnych i pozamilitarnych, mogących się pojawić nagle, z zaskoczenia, które nie dotyczą wszystkich członków sojuszu jednakowo ani nawet podobnie i w stosunku do których trudno o szybką zgodną reakcję. Takie sytuacje są jednak typowe dla współczesnego środowiska bezpieczeństwa. Już od wielu lat NATO w praktyce boryka się z nimi. Pierwsze wnioski to: jeśli następuje jakaś reakcja, to niestety z opóźnieniem i w sposób ograniczony i nie zawsze jest najlepszym kompromisem. Tak byłoby bez wątpienia również w stosunku

²⁴ Patrz: *Najlepszym gwarantem bezpieczeństwa są nasze własne zdolności obronne* (wywiad), „Gazeta Finansowa”, 2 grudnia 2011 r., http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3534/Szef_BBN_dla_Gazety_Finansowej_quotNajlepszym_gwarantem_bezpieczenstwa_sa_nasze_.html (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

do ewentualnych selektywnych zagrożeń wobec Polski. I nie byłoby to następstwem jakiejś niechęci wobec tego państwa, lecz realnym wynikiem obiektywnej gry interesów.

Z tego należy wyciągać racjonalne wnioski dla narodowej strategii. Uwikłanie NATO w Afganistanie psuje niewątpliwie Sojusz z punktu widzenia interesów RP. Jeśli patrzy się na ten problem w kontekście obrony przed agresją na dużą skalę, to zdolności wojskowe państw NATO, kształtowane przez wieloletnie operacje w specyficznych warunkach wojny partyzanckiej, nie mają wiele wspólnego ze zdolnościami, jakie byłyby potrzebne w razie kolektywnej obrony przed taką dużą agresją. Afgańska praktyka operacyjna wręcz deformuje i osłabia te zdolności (specjalizacja partyzancka większości ekspedycyjnych wojsk sojuszniczych, które przybyłyby do wsparcia obrony Polski, nie bardzo byłaby przydatna).

Podobnie jest w odniesieniu do opcji reagowania w sytuacjach, w których trudno osiągnąć konsens, w obliczu zagrożeń selektywnych, o stosunkowo największym stopniu prawdopodobieństwa spośród różnych możliwych scenariuszy zagrożeń dla Polski. Coraz mocniej dające o sobie znać różnice i spory na tle dalszej strategii wobec Afganistanu, zróżnicowane zasady udziału w tej wojnie (nakładanie ograniczeń na użycie wojsk), nieadekwatny do sytuacji mandat operacji itp. – raczej nadwyrężają, niż umacniają mechanizmy dochodzenia do konsensu wewnątrz Sojuszu. Jest to niekorzystne i dla Polski, i dla NATO. Dlatego w interesie RP i całego Sojuszu leży takie wpływanie na kształtowanie wspólnej strategii wobec Afganistanu, aby bezpiecznie wyprowadzić NATO z tej strategicznej matni.

Inaczej wygląda to z punktu widzenia interesów amerykańskich. Stanom Zjednoczonym NATO jest w Afganistanie potrzebne głównie jako wsparcie ich działań w wymiarze globalnym. Jest to obiektywna różnica interesów i trzeba „nauczyć się z nią żyć”: odpowiednio uwzględniać we wspólnym działaniu, a nie udawać, że jej nie ma.

Wnioski z analizy charakteru współczesnego środowiska bezpieczeństwa i determinowanego przez niego charakteru nowego NATO wskazują, że Polska powinna objąć priorytetem zdolności do przeciwstawiania się najbardziej prawdopodobnym sytuacjom, w których NATO teoretycznie mogłoby mieć trudności z szybką i skuteczną reakcją. Oznacza to, że w polskiej strategii priorytetem muszą być narodowe zdolności do skutecznego i – w razie konieczności – samodzielnego reagowania na mogące wystąpić nagle zagrożenia selektywne, stwarzające problemy decyzyjne dla Sojuszu. Budowa takich zdolności (głównie przeciwzaskoczeniowych, które powinny być naszą,

jako państwa granicznego, „specjalnością” w ramach NATO) musi być priorytetem transformacyjnym Sił Zbrojnych RP. Na tym należy się skoncentrować, na to należy kierować zdecydowaną większość środków. To powinien być podstawowy wkład Polski do siły Sojuszu. Inne zdolności, w tym ekspedycyjne, mogą mieć tylko charakter dodatkowy, uzupełniający. W operacjach ekspedycyjnych, kryzysowych Polska powinna uczestniczyć tylko w taki sposób, aby nie degradować podstawowych dla RP i sojuszniczego bezpieczeństwa polskich zdolności strategicznych. Takie podejście wcale nie oznacza marginalizowania znaczenia NATO dla Polski, w tym jego siły i spójności. Oznacza tylko, że najważniejszym gwarantem bezpieczeństwa jest własny potencjał, mądrze dostosowany do potrzeb i możliwości.

Warto też zauważyć, że dzisiaj ową siłę i spójność NATO inaczej się mierzy. Nie jest to już jednolita skala z czasów „pierwszego” NATO. Nieskrępowany zimnowojennym gorsetem świat stwarza miejsce dla swobodniejszej gry interesów, dla partykularyzmów, pluralizmu i „samolubnych” postaw poszczególnych aktorów stosunków międzynarodowych. Nie pomoże tutaj brak zgody Polski na takie postawy poprzez odwoływanie się do szlachetnych wartości. Wiara, że jeśli my będziemy postępować szlachetnie, to inni również będą tak czynić, jest wiarą złudną. Na naszych oczach słabnie tak przecież „dowartościowywana wartościami” wspólnotowość Unii Europejskiej.

Konkludując: realizm strategiczny w dziedzinie bezpieczeństwa to przede wszystkim kierowanie się własnymi interesami i uwzględnianie interesów innych podmiotów: sojuszników, partnerów i przeciwników. Wszystko to w symbiozie z oceną realnych możliwości²⁵. Moc sprawcza wartości w sferze bezpieczeństwa, zwłaszcza na poziomie bezpieczeństwa „twardego”, egzystencjalnego, jest właściwie niewielka i są one jedynie czynnikiem uzupełniającym. Strategię bezpieczeństwa narodowego trzeba budować na chłodnej kalkulacji realiów, a nie na „gorącej” wierze w nawet najbardziej szczytne idee.

Unia Europejska

Drugim zewnętrznym filarem bezpieczeństwa RP jest Unia Europejska, w której Polska jest od 2004 r. Unia ma ambicje bycia ważnym graczem strategicznym nie tylko na polu ekonomicznym, ale także w dziedzinie

²⁵ S. Koziej, *Polska strategia: od romantyzmu do realizmu*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/polska-strategia-od-romantyzmu-do-realizmu,1,4242182,wiadomosc.html>, 14 kwietnia 2012 r. (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.); S. Koziej, *Strategiczny realizm zamiast biadolenia*, <http://www.rp.pl/arttykul/687266.html>, 13 lipca 2011 r. (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

bezpieczeństwa. Od 2003 r. ma strategię bezpieczeństwa²⁶, a usprawnienie funkcjonowania struktur unijnych w tej dziedzinie ma nastąpić poprzez stosowne regulacje w traktacie lizbońskim. Praktyka, jak dotąd, nie skłania do optymistycznych wniosków. Razem z UE Polska przeszła dwa poważne egzaminy. Były to wojna rosyjsko-gruzińska w 2008 r. i kryzys gazowy w styczniu 2009 r.

W czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej i po niej okazało się, że Unia Europejska nie jest w stanie prowadzić czytelnej i jednoznacznej polityki wobec Rosji. Nie potrafiła wymusić nawet przestrzegania przez Rosję podpisanego porozumienia w sprawie wycofania wojsk z rejonu konfliktu. Rosja tymczasem postąpiła bardzo chytrze. Po prostu uznała Abchazję i Osetię Południową za suwerenne państwa i z nimi uzgodniła stacjonowanie swych wojsk na ich terytorium²⁷. W ten sposób sama sobie wystawiła certyfikat, uzasadniający pozostawienie wojsk tam, gdzie chciała.

Równie niepokojące wnioski nasuwają się z analizy ostatniego konfliktu gazowego Rosja–Ukraina–UE z 2009 roku²⁸. Warto zauważyć, że obydwie konflikty – kaukaski i gazowy – różnią się nie tylko treścią, ale także zasięgiem (rozmachem) polityczno-strategicznym. Pokazują, że rosyjska polityka ma dużą dynamikę, zwłaszcza w stosunku do Europy. Chociaż obydwie były konfliktami krótkimi, to o ile wojna z Gruzją zaangażowała Unię Europejską jedynie pośrednio, o tyle starcie gazowe dotknęło jej już bezpośrednio. Unia Europejska stała się po prostu jedną z jego stron.

Dla Unii Europejskiej konflikt gazowy był pierwszą w jej dziejach poważną, bezpośrednią konfrontacją strategiczną. Test ten nie wypadł dla niej najlepiej. W praktyce obnażył on brak wspólnoty strategicznej Unii Europejskiej w obliczu wyzwań i zagrożeń energetycznych. Państwa dotknięte rosyjskimi restrykcjami gazowymi zostały pozostawione same sobie. Był to bardzo smutny obraz wspólnoty europejskiej w godzinach poważnej próby. Unia Europejska, po doświadczeniu pierwszej niezbyt udanej wojny gazowej z Rosją, powinna przyspieszyć prace nad wspólną strategią bezpieczeństwa

²⁶ European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

²⁷ E. Stepanova, *South Ossetia and Abkhazia: Placing the Conflict in Context*, SIPRI Policy Brief, listopad 2008.

²⁸ *The Russian Ukrainian Gas War*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 6 stycznia 2009 r., <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2009-01-07/russian-ukrainian-gas-war> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.); *The Russian – Ukrainian Gas Conflict*, Russian Analytical Digest, 20 stycznia 2009 r.; Б. Цырдя, *Русско-украинская (американская) газовая война [Rosyjsko-ukraińska (amerykańska) wojna gazowa]*, REGNUM, 16 stycznia 2009 r., <http://www.inosmi.ru/translation/246734.html> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

energetycznego. Strategią, która przede wszystkim będzie prowadziła do zróżnicowania źródeł energetycznych Europy i demonopolizacji dostawcy rosyjskiego. Nie ulega także wątpliwości, że jednym z najważniejszych elementów takiej strategii powinien być „energetyczny artykuł 5” (na wzór art. 5 w NATO o wspólnym bezpieczeństwie militarnym). Z uwagi na swój polityczno-gospodarczy charakter Unia Europejska jest właściwym miejscem dla strategii zabezpieczenia przed zagrożeniami energetycznymi. Mimo powszechnej zgody wśród państw europejskich, że strategia taka jest konieczna, brak większego postępu w jej przygotowaniu.

Wydaje się, że Unia Europejska nieszczególnie, jak do tej pory, radzi sobie z wyzwaniem w dziedzinie bezpieczeństwa – nie ma jasnej strategii wobec Rosji i zbyt łatwo godzi się na warunki rosyjskie, bez widocznej próby ich negocjowania, nie mówiąc już o stawianiu własnych warunków. Taka nieproporcjonalna, asymetryczna uległość strategiczna nie może na dłuższy dystans się opłacać. W przyszłości trudniej będzie Unii Europejskiej odzyskiwać tracone dzisiaj tak łatwo pozycje. Coraz pilniejsze wydaje się więc nie tylko wzmocnienie samej Unii Europejskiej²⁹, ale przede wszystkim jednolitego myślenia i działania strategicznego Zachodu, w tym wobec Rosji, czemu służyć mogłaby ściślejsza współpraca Unii Europejskiej z NATO, łącznie z ustanowieniem swego rodzaju „euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa NATO–UE”³⁰. Niestety, do tej pory NATO i Unia nie wypracowały ani nie ustanowiły zasad i mechanizmów takiego współdziałania³¹. Przeważa konkurencja i rywalizacja.

UE jest na dorobku w dziedzinie bezpieczeństwa. Dotychczas zmierzała raczej utartą ścieżką i dążyła do powielania, a nawet dublowania funkcji i struktur NATO (groziło to powstaniem europejskiego „NATO-bis”). W tej sytuacji NATO nie było zainteresowane wspieraniem konkurencji. Obecnie nie ma wciąż pomysłu na strategiczne współistnienie i wzajemne wsparcie tych dwóch organizacji (pewne nadzieje można wiązać ze zmianą podejścia Francji do tego problemu w wyniku powrotu do zintegrowanych struktur militarnych NATO).

²⁹ A. de Vasconcelos, *The European Security Strategy 2003–2008: Building on Common Interest*, EU ISS, Paryż, luty 2009, http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.); J. Techau, *Strategic Europe*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.

³⁰ Szerzej na ten temat: S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 20, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

³¹ Na ten temat m.in.: A. Toje, *EU, NATO and European Defence – a Slow Train Coming*, EU Institute for Security Studies, Paryż, grudzień 2008.

Ale być może właśnie teraz, gdy dodatkowym czynnikiem jest trwający kryzys finansowy, nakazujący szukać synergicznych rozwiązań, taki system wspólnego, wzajemnie uzupełniającego się działania NATO i UE powstanie. Może nawet ukształtuje wspomniany euroatlantycki tandem bezpieczeństwa. Wówczas efekt synergii niewątpliwie wzmocniłby to bezpieczeństwo Europy.

Koncepcja tego typu tandemu musi oczywiście zakładać taki podział ról między NATO a UE, aby organizacje te były komplementarne i przez to wymuszały współdziałanie, a nie rywalizację³². Komplementarność ta musi dotyczyć wszystkich możliwych dziedzin aktywności na polu bezpieczeństwa (politycznej, ekonomicznej i wojskowej).

W dziedzinie wojskowej podział ról między UE i NATO mógłby polegać np. na tym, że UE koncentrowałaby się głównie na rozwijaniu zdolności obronnych poszczególnych państw członkowskich, na doskonaleniu potrzebnego Europie potencjału obronnego, NATO zaś – na planowaniu i prowadzeniu operacji, czyli na użyciu tego potencjału w sytuacjach kryzysowych i wojennych (jest to znany w wojsku podział: *provider-user*). Być może warunkiem koniecznym, a równocześnie pierwszym krokiem w budowie takiego tandemu bezpieczeństwa było utworzenie wspólnego ciała polityczno-decyzyjnego w postaci Rady Bezpieczeństwa NATO–UE³³.

Autor jest przekonany, że ułożenie perspektywicznych relacji między NATO a UE na zasadzie komplementarności i synergii z pewnością pozwoliłoby na stworzenie prawdziwego euroatlantyckiego tandemu bezpieczeństwa, o wiele skuteczniejszego niż dzisiejszy luźny duet dwóch graczy: NATO i UE. Byłaby to dobra odpowiedź na współczesne wyzwania o bardziej złożonym charakterze i bogatszej treści obejmującej kompleksowo zmagania informacyjno-energetyczno-militarne. Militarne instrumenty NATO, ekonomiczne zasoby Unii i polityczna siła ich obydwu – połączone w zintegrowany system działania – dawałyby gwarancję bardziej niż dotąd skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa w nowym, zróżnicowanym środowisku

³² Na konieczność takiego właśnie uzupełniania się NATO i UE zwraca się uwagę m.in. w najnowszej strategii obrony Francji. Patrz: *The French White Paper on defence and national security*, Présidence de la République 2008.

³³ Podobną ideę (dyrektoriatu USA–NATO–UE) propagują wybitni byli dowódcy i szefowie sztabów wojskowych państw NATO w opracowaniu: *Towards a Grand Strategy for an Uncertain World*, Noaber Foundation 2007. Z kolei Hall Gardner proponuje Transatlantycką Radę Bezpieczeństwa – patrz: H. Gardner, *Prospects for the Transatlantic Relationship under the Obama Presidency: Towards a Transatlantic Strategic Council*, Cicero Foundation Great Debate Paper nr 09/02, http://www.cicerofoundation.org/lectures/Hall_Gardner_Transatlantic_Security_Council.pdf (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

strategicznym. Polska – jako szczególnie zainteresowana zarówno więziami euroatlantyckimi, jak i zdolnościami kompleksowego (zintegrowanego) reagowania na różnorodne zagrożenia symetryczne i asymetryczne – powinna być istotnym inicjatorem i promotorem tego rozwiązania.

Proporcjonalne partnerstwo polsko-amerykańskie

Trzecim zewnętrznym filarem polskiej obronności było w mijającym dwudziestoleciu – i jest nadal – partnerstwo ze Stanami Zjednoczonymi. Amerykanie pomogli Polsce w drodze do NATO w latach 90. XX w. Po wstąpieniu Polski do NATO i UE ich szczególna pozycja w polskiej strategii bezpieczeństwa i obronności została zachowana. Ostatnio możemy zaobserwować pewną zmianę filozofii tej współpracy. Wiele wskazuje na to, że po okresie swego rodzaju „platonicznej miłości” następuje przejście do nowej doktryny w stosunkach z USA, którą autor nazwałby „doktryną proporcjonalnego partnerstwa”.

Punktem przełomowym stały się negocjacje w sprawie obrony przeciwrakietowej³⁴. Do tej pory Polska zawsze bezinteresownie i bez większej refleksji wspierała oraz angażowała się we wszelkie międzynarodowe przedsięwzięcia amerykańskie, jeśli to tylko było Stanom Zjednoczonym potrzebne. Klasyycznym przykładem jest Irak, trochę podobnym – Afganistan. Do Iraku Polska poszła, aby pomóc USA, uznając ich racje strategiczne. RP kierowała się własnym interesem. Bilans wspólnej 5-letniej operacji w Iraku nie jest jednoznaczny³⁵. Najkrócej można go ująć następująco: remis polityczny, sukces wojskowy i porażka gospodarcza.

Politycznie Polska w sumie nie straciła na zaangażowaniu się w Irak, ale też i wiele nie zyskała. Polska dobrze zrobiła, decydując się na włączenie do grupy kilkudziesięciu państw, które postanowiły energicznie przeciwstawiać się ówczesnym zagrożeniom międzynarodowym, a nie biernie asystować rozwojowi wypadków. Dobrze, że Polska nie zdecydowała się w ważnych sprawach „siedzieć cicho”, jak radził ówczesny prezydent Francji. Jednym słowem – Polska wykazała się samodzielnością strategiczną i, podejmując

³⁴ S. Koziej, *Amerykański system obrony przeciwrakietowej*, Rocznik Strategiczny 2007/08, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2008, s. 22–34.

³⁵ *Irak 2003–2008. Misja dla pokoju*, materiały z konferencji naukowej, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2008; *Irak. Pięć lat i co dalej?*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 9–10, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009.

pewne ryzyko chwilowego pogorszenia relacji z ważnymi dla niej partnerami europejskimi, uzyskała większą podmiotowość polityczną w Europie.

W sensie wojskowym najbardziej spektakularnym następstwem polskiego zaangażowania irackiego jest decyzja Polski o przejściu na armię zawodową. Żołnierze, którzy przeszli przez Irak, wytworzyli swego rodzaju masę krytyczną, która ostatecznie przeważała szalę decyzyjną na rzecz armii zawodowej. Sztab Generalny WP, który długo był zdecydowanym zwolennikiem utrzymania poboru, i decydenci polityczni, którzy byli sceptyczni wobec idei armii zawodowej – wreszcie ulegli ciśnieniu irackich doświadczeń. Ważnym dorobkiem wojskowym z Iraku jest także zdobycie dużego praktycznego doświadczenia w dowodzeniu wielkimi wielonarodowymi zgrupowaniami operacyjnymi. Takie doświadczenie – poza wielkimi mocarstwami światowymi – ma dziś niewiele krajów. Polska znalazła się w światowej pierwszej lidze państw o takim właśnie doświadczeniu praktycznym, a nie tylko ćwiczebnym. Z tego względu „atrakcyjność strategiczna” Polski na arenie międzynarodowej w dziedzinie bezpieczeństwa wyraźnie wzrosła.

Największym minusem polskiego udziału w operacji irackiej jest niewykorzystanie zaangażowania wojskowego na rzecz zawiązania współpracy gospodarczej z odbudowywanym państwem irackim. Winy za to nie ponoszą Stany Zjednoczone, ale w głównej mierze Polska. Nie tylko dlatego, że Polska nie pomyślała o tym w momencie decydowania się na tę operację, ale również dlatego, że przez całe 5 lat polskie rządy patrzyły na Irak wyłącznie przez „okulary” Ministerstwa Obrony Narodowej, nie starając się włączyć do tego innych resortów i struktur państwa. W tych warunkach polskie nie-doświadczone firmy, bez wsparcia, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa, nie miały szans w konkurencji biznesowej w pokonfliktowym, niebezpiecznym środowisku. Gdyby Polska taką ochronę zapewniła, to być może skuteczniej zakotwiczyłyby się w Iraku. Nie dość więc, że RP nie potrafiła wykorzystać szans przez 5 lat obecności w Iraku, to ostatecznie pozbawiła się ich, wychodząc stamtąd akurat w momencie, gdy pojawiało się światło nadziei na ustabilizowanie sytuacji. Nie ulega wątpliwości, że jeśli jakiegoś kraju nie ma na miejscu, to jest mu o wiele trudniej robić jakiekolwiek interesy z odnawiającym się potencjalnym partnerem. Po raz kolejny ubiegli Polskę inni – w tym ci, którzy w Iraku wojskowo w ogóle nie byli obecni.

Proces wycofywania się był elementem większego manewru polegającego na przeniesieniu priorytetu polskiego zaangażowania międzynarodowego z Iraku do Afganistanu. Manewr ten autor ocenia krytycznie i uznaje wręcz za błąd strategiczny. Lepsza dla Polski byłaby strategia odwrotna:

kontynuowanie stosownie korygowanej obecności w Iraku i minimalizowanie zaangażowania w Afganistanie. W Iraku Polska miałaby jakieś szanse na robienie szerszych interesów pozamilitarnych, w Afganistanie, będącym „czarną dziurą bezpieczeństwa światowego”, Polska nie ma i nigdy nie będzie miała żadnych tego typu szans.

Niezależnie od konkretnych rezultatów należy podkreślić, że zarówno w Iraku, jak i w Afganistanie Polska znalazła się raczej w następstwie politycznego i emocjonalnego utożsamiania się i podążania za USA niż wskutek w pełni strategicznie skalkulowanego interesu narodowego. Z ofertą w sprawie tarczy przeciwrakietowej zapowiadało się podobnie. Jeszcze negocjacje na dobre się nie rozpoczęły, a już przy okazji pierwszej poważnej rozmowy na ten temat władze państwa uznały, że tak naprawdę to dyslokacja bazy przeciwrakietowej w Polsce jest przesądzona. Sytuacja wypisz, wymaluj „Irak-bis”. Ostatecznie zwyciężyło podejście pragmatyczne. W negocjacjach Polska dawała jasno do zrozumienia, że nie traktuje tarczy jako dobra samego w sobie. Obok szans, jakie ze sobą niewątpliwie niesie dla bezpieczeństwa RP, eksponowano coraz mocniej także ryzyka, które ściąga ona na terytorium Polski oraz które należy redukować i eliminować kosztem dodatkowych wysiłków³⁶.

Autor popierał taką strategię negocjacyjną, jako że sam poczuwał się w pewnym sensie do jej współautorstwa, propagując wspólnie z ówczesnym ministrem obrony narodowej Radosławem Sikorskim taką właśnie filozofię traktowania tarczy – jako kompleksu szans i ryzyk oraz potrzeby udziału strony amerykańskiej w redukowaniu owych ryzyk³⁷. Oczywiście dziś widać, że jeszcze nie udało się Polsce wynegocjować tyle, ile by chciała,

³⁶ Szerszą publiczną wymianę opinii na ten temat w Polsce zapoczątkowała debata zorganizowana przez Fundację Batorego w sierpniu 2006 r. Zob. *Amerykańska tarcza antyrakietowa a interes narodowy Polski – dyskusja 7 sierpnia 2006 r.*, „Przegląd środkowoeuropejski”, nr 43/44, grudzień 2006, s. 20–30. Najważniejsze debaty w 2007 r.: *Tarcza antyrakietowa w Polsce – mniej czy więcej bezpieczeństwa?*, debata zorganizowana przez Business Centre Club, Centrum Stosunków Międzynarodowych i Stowarzyszenie Euro-Atlantyckie, Warszawa, 1 marca 2007 r., relacja: http://www.bcc.org.pl/dzialalnosc_goscie_szczegoly.php?objectID=264340 (dostęp: 27 kwietnia 2012 r.); *Tarcza antyrakietowa w Polsce. Szansa czy zagrożenie?*, dyskusja zorganizowana przez miesięcznik „Znak” oraz Wyższą Szkołę Europejską im. ks. J. Tischnera, Kraków, 16 kwietnia 2007 r., relacja: „Znak”, nr 6, czerwiec 2007, s. 73–91; *Amerykańska tarcza antyrakietowa – pomiędzy polityką, ekonomią a interesami supermocarstw*, dyskusja zorganizowana przez „Klub Polska 2015+” Związku Banków Polskich, Warszawa, 20 czerwca 2007 r., relacja: <http://www.zbp.pl/site.php?s=Yjk0ZmJkMmMwNjAzMTM=&a=M2VjNGUyOTc5OTc3ODkx> (dostęp: 27 kwietnia 2012 r.).

³⁷ Zob.: *Tarcza antyrakietowa – Polska może odrzucić ofertę USA*, PAP, 29 czerwca 2006 r.; także: S. Koziej, *Polska i USA z tarczą*, „Rzeczpospolita”, 7 września 2006 r.; S. Koziej, *Bądźmy partnerami Amerykanów, nie ich klientami*, „Rzeczpospolita”, 31 maja 2008 r.

zwłaszcza większego udziału USA w kosztach redukowania ryzyk³⁸. Rezultat tych negocjacji niezależnie od ich wyniku bezpośredniego – jak wiadomo, nie jest pewne, czy i w jakim tempie wynegocjowane porozumienie będzie realizowane – jest ważniejszy w innym, bardziej generalnym sensie. Otóż ich skutkiem jest niewątpliwie zmiana samej filozofii stosunków polsko-amerykańskich: ze stosunków mentor–asystent na partnerskie. Polska daje wyraźny sygnał: chcemy z Ameryką współpracować na równoprawnych zasadach, a nie tylko jej asystować. Oznacza to zakończenie bezrefleksyjnego i bezwarunkowego podążania za USA w ich aktywności międzynarodowej oraz przejście na rozważną i wzajemnie korzystną współpracę na zasadach proporcjonalnego partnerstwa strategicznego. Proporcjonalnego – bo z jednej strony jest największe mocarstwo światowe, a z drugiej średniej wielkości państwo w Europie.

Aby w pełni wdrożyć ideę proporcjonalnego partnerstwa strategicznego, należy wykonać jeszcze jeden istotny krok. Trzeba stać się także psychologicznie równorzędnym partnerem. Otóż symbolem dotychczasowych, nierównorzędnych relacji Polski z USA jest przyjmowanie od Amerykanów bezzwrotnej pomocy finansowej na potrzeby systemowej transformacji Sił Zbrojnych RP. Należy podkreślić, że pomoc ta odegrała ważną rolę w pierwszym okresie wybijania się na samodzielność strategiczną Polski w latach 90. XX w. Była ona znaczącym wsparciem zwłaszcza w kształceniu polskich kadr wojskowych i modernizacji technicznej sprzętu. Dzisiaj jednak Polska nie jest już krajem na aż takim strategicznym dorobku, aby wciąż potrzebować tego typu pomocy. Jest w stanie radzić sobie sama i przyjmowanie w dalszym ciągu darów finansowych jest bardziej żenujące niż w czymkolwiek praktycznie pomocne. Tym bardziej, że w sensie wielkości jest to pomoc wyłącznie symboliczna (np. 30 mln dolarów w skali roku to ułamek proc. budżetu wojskowego). Lepiej więc podziękować za taką pomoc, której sensu nie pojmują także chyba większość Amerykanów. Zamiast tego pora ustanowić normalne reguły obopólnie korzystnego, równoprawnego

³⁸ Zob. dokumenty w tej sprawie: *Deklaracja w sprawie współpracy strategicznej między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki*, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/475/1677/Deklaracja_w_sprawie_wspolpracy_strategicznej_miedzy_Rzeczpospolita_Polska_a_Sta.html (dostęp: 27 kwietnia 2012 r.); *Umowa między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki dotycząca rozmieszczenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej antybalistycznych obronnych rakiet przechwytyjących*, <http://www.msz.gov.pl/Umowa,dotyczaca,rozmieszczenia,na,terytorium,RP,antybalistycznych,obronnych,rakiet,przechwytyujacych,20816.html> (dostęp: 27 kwietnia 2012 r.).

współdziałania w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym współpracy wojskowej³⁹.

Okazji do takiego współdziałania i jego obszarów jest i będzie w przyszłości wiele. Nie kończą się one na tarczy. Polska była, jest i będzie zainteresowana ścisłymi więzami z USA. Natomiast Amerykanie mają tak wiele różnych interesów światowych, że zawsze będą potrzebowali partnerów do wsparcia ich realizacji. Ze względu na położenie geostrategiczne Polski oraz jej rolę w ważnych dla USA organizacjach międzynarodowych (zwłaszcza NATO i UE) będzie ona pożądanym kandydatem na partnera niemal w każdej ważnej dla USA sprawie. Należy więc mieć nadzieję, że negocjowanie tarczy przeciwrakietowej to pierwszy – jeszcze nie do końca udany i niezbyt „pięknie” wyglądający – element takiej właśnie współpracy. To zapowiedź początku nowego etapu w stosunkach polsko-amerykańskich, opartego na zdrowych, normalnych podstawach doktryny proporcjonalnego partnerstwa. Pod uwagę trzeba jednak brać zmiany polityki zagranicznej USA.

W pierwszej dekadzie XXI w. w polityce i strategii amerykańskiej następowało przewartościowanie stałych wydawałoby się aksjomatów dotyczących bezpieczeństwa Europy. Zimnowojenny paradygmat, który umiejscawiał globalną rywalizację na linii Wschód–Zachód w Europie, nie przystaje już – w opinii Waszyngtonu – do obecnych wyzwań i zagrożeń. Pod koniec 2011 r. dała temu wyraz amerykańska sekretarz stanu Hillary R. Clinton, zapowiadając zwrot Stanów Zjednoczonych w stronę Azji i Pacyfiku, co oznacza zmniejszenie zaangażowania USA w Europie⁴⁰. W ślad za tym następują kolejne dostosowania i korekty w strategii USA. Polska polityka, podobnie jak polityka jej sojuszników i partnerów w Europie, musi brać pod uwagę ten krytyczny zwrot strategiczny, którego reperkusje nie jest jeszcze łatwo ocenić, lecz który wymagać będzie istotnych decyzji i odważnych działań.

Potrzeba realizmu w sprawach bezpieczeństwa

Doświadczenia z dwudziestolecia pozimnowojennego oraz ocena stanu i możliwego rozwoju warunków bezpieczeństwa pozwalają sformułować podstawowy wniosek na przyszłość: w sprawach bezpieczeństwa należy

³⁹ Autor pisał o tym już cztery lata temu: *Podziękujmy Amerykanom*, „Polska the Times”, 11 czerwca 2008 r.

⁴⁰ H. Clinton, *America's Pacific Century*, Foreign Policy, listopad 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (dostęp: 5 czerwca 2012 r.).

kierować się przede wszystkim realizmem. Zamiast złudnych marzeń o idealnych sojuszach, opartych na „dawaniu dobrego przykładu”, trzeba po prostu w trudzie budować realne systemy bezpieczeństwa, bazujące na wspólnocie interesów, bowiem trwały międzynarodowy system bezpieczeństwa można zbudować tylko na tym fundamencie wspólnych interesów; w godzinach próby sama wspólnota wartości okazuje się niewystarczająca. To podstawowa lekcja dla bezpieczeństwa, jaką można wyciągnąć z ostatnich kryzysów międzynarodowych.

Nie ulega wątpliwości, że strategiczne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego podlega dziś niezwykle dynamicznym zmianom. Następuje przyspieszona deregulacja systemu ustanowionego po II wojnie światowej i w erze zimnej wojny (rozwój ONZ, NATO i OBWE). Względna stabilizacja wypierana jest przez niestabilność. Chwieją się fundamenty gospodarcze bezpieczeństwa (kryzys finansowy). Nabierają znaczenia nowe wyzwania i zagrożenia (terroryzm globalny, zagrożenia cybernetyczne i asymetryzacja bezpieczeństwa nuklearnego). Mówiąc krótko: rośnie niepewność i nasilają się ryzyka.

W tych warunkach pojawia się naturalny strategiczny odruch obronny: zamykanie się w skorupie własnych obaw. Poszczególne państwa patrzą głównie „pod swoje nogi”, aby się nie potknąć na ryzykach. Patrzenie daleko, poza horyzont taktyczny i polityczny, nikogo nie interesuje. To oczywiście krótkowzroczne, ale niestety realne podejście. W odniesieniu do spraw szerszych, ogólniejszych, zewnętrznych możemy czasami zauważyć tendencję do chowania głowy w piasek. Nic zatem dziwnego, że dziś jednym z głównych problemów staje się malejący poziom zaufania między państwami. Przekłada się to na osłabienie organizacji międzynarodowych, których fundamentem jest właśnie zaufanie. Grozi to renacjonalizacją polityk bezpieczeństwa poszczególnych krajów.

Jeżeli zatem istotą przyczyn kłopotów z bezpieczeństwem we współczesnych warunkach jest niepewność, która potęguje ryzyka, to istotą strategicznego lekarstwa na te kłopoty musi być usuwanie niepewności i przez to redukovanie ryzyka. Aby radzić sobie w warunkach niepewności trzeba mieć twarde punkty oparcia. Zwykle, idealistyczne odwoływanie się do potrzeby szlachetnego zaufania jako wartości samej w sobie może nie wystarczyć. Gdy idzie o bezpieczeństwo, wszyscy zwracają się w stronę twardych, realnych, konkretnych interesów. W budowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego trzeba więc szukać czegoś więcej niż tylko wspólnych wartości, które w godzinach próby okazują się niewystarczające. Trzeba poszukiwać

wspólnych interesów dla wszystkich członków danej zbiorowości i identyfikować je. Nie można obrażać się, że ktoś ma swoje interesy, w tym także, że różnią się one od naszych. To coś zupełnie naturalnego. Trzeba natomiast identyfikować obszary współpracy, wokół czego można jednoczyć wysiłki. Trzeba znaleźć katalog interesów wspólnych, jednakowych dla wszystkich członków wspólnoty. Ustanowiona i przyjęta na tym fundamencie strategia wspólnoty interesów – to najlepsza, jedyna realna i potencjalnie skuteczna, strategia na niepewne, ryzykowne czasy.

Jak taką strategię realizować? Najogólniej, można wyróżnić trzy sposoby realizacji takiej strategii. Autor określiłby je koncepcjami budowania bezpieczeństwa: wspólnotowego, sojuszniczego i partnerskiego. Kryterium wyróżniającym jest tu moc więzi strategicznych istniejąca między państwami: od luźnego, często doraźnego, partnerstwa, przez mocne, zawczasu zorganizowane sojusze, aż do w pełni zintegrowanej wspólnoty politycznej wielu państw.

Najsilniejszą koncepcją, dającą najwięcej pewności i wzajemnej gwarancji, jest zintegrowane bezpieczeństwo wspólnotowe. Jego budowanie – to zmierzanie do zorganizowania wspólnego, zintegrowanego systemu bezpieczeństwa. Dzisiaj w Europie taką szansę stwarza rozwijanie wspólnoty obronnej w ramach konsekwentnej, pogłębionej integracji Unii Europejskiej. Oczywiście jest to szansa, do której wykorzystania potrzebny jest o wiele większy wysiłek woli, koncepcji i organizacji niż prezentowany przez państwa UE dotychczas. Obecnie jest to niestety wizja wciąż bardzo odległa.

Umacnianie bezpieczeństwa sojuszniczego – to przede wszystkim umacnianie Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nie wolno zagubić jego podstawowej wartości, jaką jest więź transatlantycka. Współdziałanie Europy z Ameryką było i musi pozostać ważnym fundamentem bezpieczeństwa. Sojusz musi też utrzymać przede wszystkim swoją fundamentalną misję, jaką jest kolektywna obrona jego członków. Wszystkie inne funkcje, także potrzebne, muszą jednak być pochodną jego misji podstawowej – mogą ją uzupełniać, ale nie zastępować ani też redukować.

Tworzenie bezpieczeństwa partnerskiego z kolei – to dążenie do zbudowania strategicznej sieci różnych podmiotów współpracujących na zasadach partnerstwa: organizacji międzynarodowych, państw oraz podmiotów pozapaństwowych. Dobrym forum do myślenia o takim bezpieczeństwie i organizowania go w najszerszym możliwym obszarze mogłaby być Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Mogłaby być – bo dziś jest ona zupełnie sparaliżowana w kwestii bezpieczeństwa. Być może takie prace

mogłyby ożywić podupadającą dzisiaj, a jakże przecież zasłużoną dla bezpieczeństwa międzynarodowego organizację.

Jeśli chce się zmierzać do poprawy bezpieczeństwa w Europie, usuwać niepewność i redukować ryzyka, to każda z powyższych trzech koncepcji (wspólnotowa, sojusznicza i partnerska) może być w tym pomocna. Warto je wszystkie realizować. Nie są bowiem konkurencyjne, a raczej komplementarne: wzajemnie się uzupełniają i w jakimś stopniu warunkują.

Oczywiście są między nimi pewne istotne różnice. Bezpieczeństwo partnerskie może być najbardziej powszechne, ale jednocześnie charakteryzuje się stosunkowo najniższym stopniem pewności. Bezpieczeństwo sojusznicze daje dużo większe gwarancje i poczucie pewności, ale z natury jest bardziej ograniczone podmiotowo. Najsilniejsze jest naturalnie bezpieczeństwo wspólnotowe, jednolite dla wszystkich członków dobrowolnie stworzonej wspólnoty. Stąd autor chciałby szczególnie podkreślić konieczność wykorzystania szansy zbudowania mocnego bezpieczeństwa w Europie, jaką daje Unia Europejska, choć dzisiaj UE jest w kłopotach, a sprawy bezpieczeństwa schodzą niestety na plan dalszy. Gra pozorów, jaką są próby zajmowania się drobnymi, szczegółowymi kwestiami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, nie ma większego sensu. Kłopoty z bezpieczeństwem w ramach UE nie leżą w drobnych, indywidualnie nawet ważnych konkretach. One wynikają z braku jednolitego pojmowania fundamentów strategicznych i w konsekwencji – braku wspólnej wizji strategicznej. A taka racjonalna i skuteczna wizja nie jest możliwa bez zdefiniowania w pierwszej kolejności wspólnoty interesów strategicznych wszystkich członków. Dopóki Unia takiego wspólnotowego katalogu (wiązki) interesów strategicznych nie ustali, będzie dreptać w miejscu, bez żadnego wspólnego pożytku.

W związku z tym wydaje się zasadne, co autor już od dłuższego czasu proponował, uruchomienie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa UE, który rozpocząłby się od identyfikacji wspólnych interesów członków UE i doprowadził do przyjęcia nowej, racjonalnej i realnej, a nie tylko papierowej, strategii bezpieczeństwa europejskiego. Na ostatniej Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium prezydent Polski Bronisław Komorowski wskazał na konieczność uruchomienia prac nad taką właśnie nową strategią bezpieczeństwa UE. Stworzyłaby ona podstawę do dalszego organizowania się Unii we wspólnotę bezpieczeństwa. Taka wspólnota zaś mogłaby być mocnym ogniwem szerszego, kooperatywnego systemu bezpieczeństwa, a mówiąc precyzyjniej: kooperatywnej sieci bezpieczeństwa w całej przestrzeni euroatlantyckiej, którą wszyscy powinni starać się współtworzyć.

Tylko tak można budować i uzyskać realną i bardzo pożądaną solidarność, spójność, a nawet jedność sojuszniczą. Można je zbudować tylko na fundamencie realnych interesów poszczególnych podmiotów NATO i UE, przyjmując do wiadomości, że są one różne i często sprzeczne, oraz starając się znaleźć wśród nich te, które są wspólne (zbieżne, podobne). Nie ulega wątpliwości, że dla Polski sojusznicza solidarność, czyli wspólne działanie w obliczu zagrożeń, jest niezmiernie ważna. Ale prawdziwej solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa nie da się uzyskać wyłącznie poprzez szlachetne gesty, wezwania, przypominania o wspólnych wartościach lub nawet przez własne wspaniałomyślne przykłady. Jeśli nie ma być ona „balonem złudnych nadziei”, który pęknie przy pierwszym zderzeniu z konkretnymi zagrożeniami, warto o niej nie tylko myśleć hasłowo w kategoriach wartości, ale przede wszystkim realistycznie ją budować w toku strategicznego ucierania się różnych interesów, celów, koncepcji i możliwości poszczególnych partnerów i sojuszników. Realia są lepszym od idei budulcem bezpieczeństwa.

Podsumowanie

Ostatnie dwudziestolecie polskiej państwowości jest okresem niezwykle bogatym w doświadczenia strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Polska potrafiła – choć nie bez trudów i kłopotów – wybić się na samodzielność strategiczną po okresie ubezwłasnowolnienia w warunkach członkostwa w Układzie Warszawskim. Zdołała pomyślnie osiągnąć najważniejszy cel, jakim było dołączenie do zachodnich struktur bezpieczeństwa, i teraz jest w trakcie zdobywania odpowiadającej jej interesom i możliwościom pozycji w NATO i Unii Europejskiej. Uzyskane do tej pory doświadczenia strategiczne Polska powinna w pełni wykorzystać w nadchodzących latach dla zgodnego z interesami jej bezpieczeństwa: ukierunkowywania przyszłego kształtowania się NATO i Unii, racjonalizacji jej partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi oraz transformacji (w tym zwłaszcza integracji) narodowego systemu bezpieczeństwa.

Szczyt NATO w Chicago – determinanty, oczekiwania i rezultaty

PAWEŁ PIETRZAK*

Szczyt NATO w Chicago był spotkaniem rutynowym, a nie przełomowym. Nie wzbudził takich emocji jak poprzedni „strategiczny” szczyt, a był raczej kolejnym krokiem adaptowania NATO do bardziej skutecznego reagowania na obecne i przyszłe zagrożenia. Przyjęte w jego trakcie dokumenty nie były „epokowe”, stanowiły raczej praktyczną realizację wytycznych zawartych w Koncepcji Strategicznej NATO, przyjętej w 2010 r. w Lizbonie. Czas pokaże, czy sformułowane w czasie szczytu deklaracje (dotyczące m.in. *smart defence*, inicjatywy sił połączonych i przejściowej zdolności systemu obrony przeciw-rakietowej NATO) są wystarczające, aby utrzymać siłę i wiarygodność Sojuszu jako najsilniejszej organizacji militarnej w historii.

Strategiczne kierunki działania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego wytyczane są na spotkaniach szefów państw i rządów krajów członkowskich. W kluczowych momentach historii na spotkaniach na szczycie przyjmowano najważniejsze dokumenty Sojuszu, tam odbywały się też debaty nad strategią, celami i zadaniami organizacji. Podejmowane decyzje były następnie głównymi drogowskazami transformacyjnymi organizacji w kolejnych latach. Początkowo szczyty NATO nie odbywały się regularnie – pierwszy zorganizowano w 1957 r., a drugi dopiero w 1974 r., w 25. rocznicę istnienia paktu. Późniejszą ich większą częstotliwość określały dynamiczne zmiany na arenie międzynarodowej.

Do dziś odbyło się 25 sojuszniczych spotkań na najwyższym szczeblu. Kilka z nich ocenianych jest jako przełomowe w historii NATO. Po zakończeniu zimnej wojny takimi spotkaniami były szczyty w Londynie (5–6 lipca 1990 r.) i w Rzymie (7–8 listopada 1991 r.), które otwierały nowy etap relacji NATO z państwami byłego bloku wschodniego, oraz spotkanie w Waszyngtonie (23–24 kwietnia 1999 r.), będące pierwszym szczytem po rozszerzeniu NATO o Czechy, Polskę i Węgry. Te i inne spotkania w latach 90. ubiegłego stulecia były ważnymi momentami w poszukiwaniu i definiowaniu roli

* Autor był członkiem polskiej delegacji na szczyt NATO w Chicago.

NATO w zmieniającej się architekturze bezpieczeństwa transatlantyckiego. Jak wskazuje obecny doradca prezydenta RP Roman Kuźniar, NATO w tym czasie dokonało potrójnego rozszerzenia: przyjęło nowe funkcje, włączyło do swojego grona nowych członków oraz rozszerzyło się na współpracę z partnerami¹. Potwierdzało to przyjęcie zarówno w 1991 r., jak i w 1999 r. nowych, jawnych koncepcji strategicznych, stanowiących najważniejsze wytyczne dla kierunków rozwoju tej organizacji. Strategie te były jednak bardzo szybko wystawiane na próbę czasu – wojny na Bałkanach wymusiły ponowne przemyślenie koncepcji strategicznej z 1991 r., natomiast zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. spowodowały istotne przewartościowania w polityce USA i innych państw Sojuszu, doprowadzając do dezaktualizacji koncepcji strategicznej przyjętej na szczycie w Waszyngtonie w 1999 r.

Ostatni przed Chicago szczyt NATO odbył się w Lizbonie 19–20 listopada 2010 r. Spotkanie to również określane jest mianem przełomowego. W jego trakcie przyjęta została nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu². Uznając, że poprzednie koncepcje strategiczne były etapem poszukiwania roli NATO w pozimnowojennej rzeczywistości, Koncepcja Strategiczna z 2010 r. zamykała proces adaptacji Sojuszu do zmienionej rzeczywistości międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny. Poszukiwanie przez NATO roli międzynarodowej zostało uwieńczone określeniem w dokumencie trzech zasadniczych misji NATO. Do podstawowego – traktatowego – zadania Sojuszu, jakim jest kolektywna obrona, dodano dwa dodatkowe – opanowywanie kryzysów (w polskiej nomenklaturze określane jako zarządzanie kryzysowe) oraz bezpieczeństwo oparte na współpracy (kooperatywne bezpieczeństwo). Szczyt w Lizbonie proklamował też nowe otwarcie w relacjach NATO z Rosją³. Koncepcja Strategiczna NATO z 2010 r. wymagała późniejszego „zoperacjonalizowania”, zarówno pod względem praktycznym, jak i w odpowiedzi na dynamiczny rozwój sytuacji międzynarodowej. Najważniejsze problemy w tym zakresie stanowiły główny przedmiot przygotowań do kolejnego szczytu NATO.

¹ R. Kuźniar, *Polityka i siła. Studia strategiczne. Zarys problematyki*, Scholar, Warszawa 2006, s. 214.

² *Active Engagement, Modern Defence, Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization adopted by Heads of State and Government in Lisbon 19–20 November 2010*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

³ Szerzej o nowej Koncepcji Strategicznej zob.: A.D. Rotfeld, *NATO 2020: nowa koncepcja strategiczna Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 4 (LXIII)/2010, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, październik–grudzień 2010, s. 5–26.

W niniejszym artykule zostanie dokonana analiza i ocena ostatniego szczytu NATO, który odbył się 20–21 maja 2012 r. w Chicago. Przedstawione zostaną uwarunkowania międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa, które determinowały główne wątki dyskusji na szczycie, a także omówione zostaną dokumenty przyjęte w trakcie szczytu oraz wyniki dyskusji sojuszniczej na poszczególnych sesjach spotkania. Osobno omówione zostanie stanowisko Polski oraz podjęta zostanie próba oceny rezultatów szczytu pod kątem polskich oczekiwań.

Determinanty i oczekiwania

Między szczytem NATO w Lizbonie a spotkaniem w Chicago miały miejsce trzy kluczowe wydarzenia międzynarodowe, które w sposób zasadniczy określiły strategiczną debatę przed szczytem oraz późniejszą dyskusję na samym szczycie. Były to: „arabska wiosna”, kryzys finansowy i związane z nim cięcia w budżetach obronnych państw NATO oraz przesunięcie amerykańskiego strategicznego zainteresowania z Europy w stronę regionu Azji i Pacyfiku. Należy również pamiętać, że istotną kwestią, nieodłącznie towarzyszącą dyskusji sojuszniczej, jest operacja NATO w Afganistanie, a właściwie – na obecnym etapie – terminarz i sposób jej wygaszania⁴.

Wydarzenia związane z „arabską wiosną” początkowo stanowiły zaskoczenie dla państw Sojuszu. Nie podejmując ich szerszej analizy⁵, należy jednak podkreślić, że w przypadku Libii NATO podjęło decyzję o włączeniu się w działania zmierzające do wyegzekwowania postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973 w ramach operacji „Unified Protector”. Półroczna operacja sojusznicza w Libii zakończyła się sukcesem. Potwierdziła zdolność NATO do podejmowania trudnych zadań i konsekwentnej ich realizacji. Jednakże w kontekście spójności i wiarygodności Sojuszu uwidoczniła ona problemy, z którymi państwa Sojuszu nadal muszą się mierzyć. Po pierwsze – Stany Zjednoczone wyraźnie pokazały, że są w ograniczonym

⁴ Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski wskazał przed rozpoczęciem szczytu w Chicago na dwa czynniki determinujące jego agendę: transfer odpowiedzialności za bezpieczeństwo Afganistanu jego mieszkańcom i kryzys gospodarczy. Radosław Sikorski, *Szczyt w Chicago: co z NATO po Afganistanie?*, <http://www.pism.pl/Wydarzenia/goscie-PISM/Minister-Spraw-Zagranicznych-RP-Radoslaw-Sikorski> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

⁵ Szersze informacje na temat „arabskiej wiosny”: A. Dzisiów-Szuszczykiewicz, „Arabska wiosna” przyczyny, przebieg, prognozy, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 18, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 41–56.

stopniu gotowe do przyjmowania na siebie głównego ciężaru działań bojowych w miejscach, w których to głównie pozostali sojusznicy mają swoje realne interesy. Administracja amerykańska wręcz wymusiła na sojusznikach europejskich wzięcie na siebie głównej odpowiedzialności za prowadzenie misji. Po drugie – operacja uwidoczniła niedostatek kluczowych zdolności wojskowych większości państw europejskich. Możliwości tankowania w powietrzu czy identyfikacji celów za pomocą zaawansowanych środków rozpoznania umożliwiły państwom Sojuszu uzyskanie znaczącej przewagi militarnej. Zdolności te jednak były dostarczone przez Stany Zjednoczone. Bez amerykańskiego zaangażowania operacja „Unified Protector” nie mogłaby zostać równie skutecznie przeprowadzona. Po trzecie, proces polityczny związany z podejmowaniem decyzji NATO o zaangażowaniu się w operację również nacechowany był istotnymi słabościami i ograniczeniami. Wskazał na ryzyko, że organizacja, skupiająca 28 państw o różnym potencjale, ambicjach i interesach, stanie się w przyszłości niesterowalna, a co za tym idzie, nieskuteczna⁶. Pod naciskiem państw sojuszniczych, zaangażowanych wcześniej w działania w Libii, NATO po kilku tygodniach debat podjęło ostatecznie jednogłośnie polityczną decyzję o rozpoczęciu operacji. Pozostało jednak wyraźne wrażenie, że wśród sojuszników istnieją głębokie rozdzźwięki. Po czwarte – mimo politycznego konsensu, nie wszystkie państwa Sojuszu gotowe były włączyć się w praktyczną realizację operacji. W sumie jedynie 14 z 28 (czyli połowa) państw członkowskich zaangażowało się bezpośrednio w misję „Unified Protector”; co więcej, operację bojową prowadziło jedynie ośmiu sojuszników. Szczególnie ostro krytykowane były Niemcy i Polska (zwłaszcza przez sekretarza obrony USA Roberta Gatesa na spotkaniu ministrów obrony państw NATO 8–9 czerwca 2011 r. w Brukseli), przedstawione jako państwa, które posiadały odpowiednie zdolności militarne, jednak nie były gotowe lub chętne do ich użycia w operacji w Libii⁷. Po piąte wreszcie – misja uwidoczniła szczególną rolę partnerów NATO, którzy gotowi byli – również dzięki dyplomacji sojuszniczej – zaangażować swój personel, sprzęt i środki finansowe w prowadzone działania. Ich aktywna rola była niezwykle ważna dla powodzenia całej operacji. Podsumowując, można stwierdzić, że lekcja wyniesiona z operacji libijskiej wskazuje na wojskową skuteczność

⁶ Zob. P. Pacuła, „*Unified Protector*” w Libii: wyzwanie dla zarządzania kryzysowego NATO, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 18, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 70.

⁷ P. Spiegel, *Gates Criticises Five Allies over Libya*, „Financial Times”, 8 czerwca 2011 r., <http://www.ft.com/cms/s/0/042c1152-91ee-11e0-b8c1-00144feab49a.html#axzz1xlMrtn1U> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

Sojuszu (przy uwzględnieniu kluczowych zdolności USA i znaczącym wkładzie partnerów) oraz wyraźne rozbieżności polityczne, które z trudem przezwyciężono. Należy zaznaczyć, że operacja libijska prowadzona przez Sojusz nie ustanowiła precedensu, co podkreślił wkrótce kryzys syryjski.

Kolejnym czynnikiem determinującym przygotowania do chicagowskiego spotkania NATO był utrzymujący się kryzys finansowy i związane z tym ograniczenia w wydatkach na obronność państw NATO. Zalecane przez Sojusz utrzymywanie ich na poziomie co najmniej 2 proc. PKB danego państwa realizowane jest obecnie jedynie przez 3 sojuszników (USA, Wielką Brytanię i Grecję)⁸. Blisko tej granicy sytuuje się Polska, która w tym zakresie ma wprowadzone rozwiązanie systemowe, zakładające obowiązek przeznaczania 1,95 proc. PKB roku poprzedniego na obronność. Zdecydowana większość europejskich sojuszników, praktycznie od momentu zakończenia zimnej wojny, zmniejsza wydatki na obronność. W ostatnich latach, wskutek kryzysu finansowego, środki przeznaczone na obronę uległy dalszej redukcji. Proces ten powoduje z jednej strony ograniczanie rozwoju potencjału obronnego głównie europejskich członków Sojuszu, a z drugiej zwiększanie luki w potencjale wojskowym między Stanami Zjednoczonymi a Europą. Luka ta powiększa się, mimo wprowadzonych ograniczeń w budżecie obronnym USA (do 2022 r. ma on zostać pomniejszony o 487 mld dolarów⁹). Jeśli tę sytuację skonfrontuje się z widocznym od kilku lat wzrostem wydatków wojskowych m.in. Rosji¹⁰ czy Chin¹¹, to może ona budzić obawy, że bez podjęcia odpowiednich działań NATO w przyszłości stanie się organizacją zmarginalizowaną i mniej wiarygodną. Czołowi europejscy eksperci z dziedziny bezpieczeństwa wskazali na realne ryzyko utraty znaczenia przez NATO, „o ile europejscy sojusznicy nie zaczną odgrywać bardziej ak-

⁸ Dane pochodzą ze strony oficjalnej NATO, z komunikatu wydanego 13 kwietnia 2012 r., http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2012_04/20120413_PR_CP_2012_047_rev1.pdf (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

⁹ *Budget Proposal's Tough Cuts 'Absolutely Necessary' Obama Says*, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=67168> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

¹⁰ Wydatki na zakup nowego uzbrojenia w latach 2011–2020 mają wynieść 700 mld dolarów. *Ponad 22 bln rubli na modernizację*, <http://www.altair.com.pl/start-5089> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

¹¹ A. Jackson, *Double-Digit Rise for China's Defense Spending*, DefenseNews, 4 marca 2012 r., <http://www.defensenews.com/article/20120304/DEFREG03/303040003/Double-Digit-Rise-China-8217-s-Defense-Spending?odyssey=tab|topnews|text|FRONTPAGEFirefoxHTML\Shell\Open\Command> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.). Zobacz też: *Nowy budżet obronny Chin*, „Tygodnik BBN”, nr 75, 1–7 marca 2012 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, str. 5–6, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

tywnej wojskowej roli, a Stanom Zjednoczonym wystarczy cierpliwości”¹². Były to ważne głosy, wyrażające troskę o stan Sojuszu w przededniu debaty na szczycie w Chicago.

Trzecim determinantem debaty przed i na szczycie NATO w Chicago był „strategiczny zwrot” Stanów Zjednoczonych ku Pacyfikowi. Zapowiedziała go sekretarz stanu USA Hillary Clinton w listopadzie 2011 r.¹³, co następnie zostało potwierdzone w strategicznych wytycznych w sprawie obronności Stanów Zjednoczonych¹⁴, ogłoszonych 5 stycznia 2012 r. Europejscy sojusznicy, przygotowujący się do szczytu w Chicago, zostali więc skonfrontowani z rzeczywistą reorientacją strategicznych kierunków zaangażowania USA na świecie. W tym kontekście Amerykanie zapowiedzieli m.in. redukcję swoich wojsk w Europie. Jak wskazano wyżej, w trakcie operacji w Libii Stany Zjednoczone zademonstrowały również mniejszą gotowość do podejmowania operacji militarnych w miejscach, gdzie nie mają bezpośrednich interesów bezpieczeństwa. To naturalnie wywołało wśród europejskich sojuszników wątpliwości co do trwałości więzi transatlantyckiej łączącej Stany Zjednoczone z Europą.

Ważnym elementem warunkującym dyskusję sojuszniczą przed szczytem w Chicago była operacja ISAF w Afganistanie. W Lizbonie została przyjęta strategia dalszego zaangażowania NATO w tym kraju, wskazująca na proces przekazywania odpowiedzialności za bezpieczeństwo kraju władzom lokalnym (*transition*) oraz określająca koniec 2014 r. jako termin przejęcia od ISAF pełnej odpowiedzialności za kraj przez siły bezpieczeństwa Afganistanu. Przed szczytem trwała ożywiona dyskusja, jaką rolę NATO powinno odgrywać w Afganistanie po 2014 r., w tym także, w jaki sposób i w jakiej skali powinno zaangażować się w dalsze działania wojskowe w Afganistanie oraz w finansowanie afgańskich sił bezpieczeństwa.

Wymienione powyżej czynniki w sposób istotny determinowały przygotowania poszczególnych państw Sojuszu do szczytu w Chicago. Interpretacje wskazanych zjawisk w poszczególnych krajach powodowały różne rozłożenie akcentów co do oczekiwań wobec szczytu. Główna linia sporu

¹² F. Heisbourg, W. Ischinger, G. Robertson, K. Schake, T. Valasek, *All Alone, What US Retrenchment Means for Europe and NATO*, Center for European Reform, <http://www.cer.org.uk/publications/archive/report/2012/all-alone-what-us-retrenchment-means-europe-and-nato> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

¹³ H. Clinton, *America's Pacific Century*, Foreign Policy, listopad 2011, http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century (dostęp 26 czerwca 2012 r.).

¹⁴ *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf, (dostęp: 26 czerwca 2012 r.). Polskie tłumaczenie dokumentu i komentarz: A. Juszczak, *Strategiczne wytyczne w sprawie obronności USA*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 143–160.

między poszczególnymi państwami w tym zakresie związana jest z określeniem charakteru zaangażowania międzynarodowego Sojuszu – „obronnego” czy „ekspedycyjnego”. Ogólnie państwa leżące na wschodnich i południowych obrzeżach NATO przywiązują szczególną rolę do obrony własnego terytorium i związanej z tym funkcji zbiorowej obrony. Natomiast państwa leżące wewnątrz lub z dala od możliwych miejsc zagrożenia Sojuszu, mające mniejsze obawy związane z bezpieczeństwem własnego terytorium, przenoszą akcenty na ekspedycyjny charakter Sojuszu jako – ich zdaniem – główne zadanie w obliczu globalnych i regionalnych zagrożeń płynących często z dala od granic NATO (jednak w następstwie zestrzelenia tureckiego samolotu przez Syrię NATO solidarnie potępiło ten akt). Ta różnica przenosi się w praktyce na kierunki rozwoju zdolności wojskowych NATO jako całości i poszczególnych jego członków. Uwidocznili się to m.in. w dyskusjach nad inicjatywą *smart defence*¹⁵. W tej sprawie państwa postrzegające w pierwszej kolejności ekspedycyjną rolę Sojuszu wskazują na potrzebę rozwijania projektów służących takiemu zaangażowaniu – sił mobilnych, lekkich, gotowych do natychmiastowego użycia, transportu strategicznego itp., kosztem zdolności do obrony. Państwa „brzegowe”, nie podważając potrzeby rozwoju zdolności ekspedycyjnych, przywiązują jednak większą wagę do posiadania zdolności „ciężkich”, służących do efektywnej obrony własnego terytorium. W polskich ocenach wskazuje się, że konieczny jest wysilek, aby projekt *smart defence* nie doprowadził do pogorszenia zdolności NATO do obrony terytorium sojuszniczego¹⁶.

Polskie oczekiwania związane ze szczytem NATO w Chicago zostały sformułowane w stanowisku Rady Ministrów. Wskazano w nim na konieczność wyraźnego podkreślenia szczególnego znaczenia sojuszniczej obrony kolektywnej, bazującej na trwałej i silnej więzi transatlantyckiej. W tym zakresie istotne było nie tylko wyartykułowanie znaczenia zbiorowej obrony

¹⁵ *Smart defence* to propozycja sekretarza generalnego NATO, ogłoszona 4 lutego 2011 r. na 47. monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, podczas której przedstawił on propozycję wzmacniania zdolności wojskowych NATO w warunkach trwającego od jesieni 2008 r. kryzysu finansowego. Istota tej koncepcji polega na łączeniu mniejszych nakładów na obronność przez poszczególne państwa w celu uzyskiwania wspólnych zdolności wojskowych, aby osiągnąć w ten sposób ich większą synergę. Jednocześnie przewiduje ona możliwość „dzielenia się” przez państwa odpowiedzialnością za konkretne zdolności. Przykładem jest tu misja „Air Policing” nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich – z uwagi na brak odpowiednich zdolności w tym zakresie Litwy, Łotwy i Estonii, ochrona ich przestrzeni powietrznej zapewniana jest przez państwa sojusznicze. Wystąpienie sekretarza generalnego NATO dostępne jest na stronie internetowej <http://www.securityconference.de/Rasmussen-Anders-Fogh.706+M544261a91d7.0.html> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

¹⁶ B. Górka-Winter, *Inteligentna obrona*, „Gazeta Wyborcza”, 30 maja 2012 r., s. 12.

w formie deklaracji politycznej, ale również podjęcie i prowadzenie praktycznych przygotowań obronnych – uwzględnienie w procesie planowania obronnego zadań związanych z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, stała aktualizacja planów ewentualnościowych i prowadzenie cyklicznych ćwiczeń poligonowych przez siły zbrojne państw NATO. Przykładem tych ostatnich są planowane na 2013 r. w Polsce i państwach bałtyckich ćwiczenia „Steadfast Jazz 2013”.

W stanowisku polskim wskazywano na rozwój zdolności obronnych w dobie kryzysu finansowego, argumentując, że nie może on być usprawiedliwieniem dla osłabienia działań na rzecz bezpieczeństwa. Jednocześnie wyrażono wolę zakończenia misji ISAF w Afganistanie do końca 2014 r. (zgodnie z harmonogramem zarysowanym na szczycie w Lizbonie), poparcie dla rozwoju sojuszniczej obrony przeciwrakietowej, potrzebę rozwoju stosunków między NATO a Rosją na zasadach wzajemności oraz poparcie dla rozwoju zrównoważonej pod względem geograficznym, politycznym i finansowym współpracy NATO z partnerami. Ten ostatni punkt odzwierciedla polskie zabiegi o utrzymanie odpowiedniego poziomu współpracy Sojuszu z państwami Europy Wschodniej.

Polskie stanowisko na szczycie NATO w Chicago było dwukrotnie przedmiotem dyskusji Rady Bezpieczeństwa Narodowego (15 marca i 16 maja 2012 r.). Posiedzenia te były powrotem do dobrego obyczaju poszukiwania i utrzymywania konsensu między głównymi siłami politycznymi w państwie w kluczowych sprawach związanych z bezpieczeństwem państwa.

Bezpośrednio przed szczytem NATO prezydent RP przeprowadził szerokie konsultacje z przywódcami państw regionu środkowoeuropejskiego, które miały służyć uzgodnieniu stanowisk tych państw na szczyt w Chicago. 16–17 kwietnia w Warszawie odbyło się spotkanie prezydentów Polski, Łotwy i Estonii¹⁷ (prezydent Litwy, mimo zaproszenia, nie wzięła w nim udziału), a następnie 5–6 maja – na Słowacji – szczyt państw Grupy Wyszehradzkiej (V4)¹⁸. Działania w celu wzmocnienia polskich postulatów na szczyt

¹⁷ Spotkanie prezydenta RP z prezydentami Estonii i Łotwy, „Tygodnik BBN”, nr 81, 12–18 kwietnia 2012 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 3, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

¹⁸ Udział w nim wzięli prezydenci Polski, Czech i Słowacji, natomiast z uwagi na zmianę na stanowisku prezydenta Węgier, gdzie wybrany w dniu 2 maja obecny prezydent Janos Ader objął urząd dopiero 10 maja, państwo to było reprezentowane na szczycie przez węgierskiego ambasadora w Bratysławie. Zob. *Zacieśnienie współpracy wyszehradzkiej w sferze bezpieczeństwa*, „Tygodnik BBN”, nr 84, 3–9 maja 2012 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 4, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

w Chicago były podejmowane również przez ministrów spraw zagranicznych i obrony narodowej. Wspólnie ze swoimi odpowiednikami z V4 wydali deklarację zatytułowaną „Odpowiedzialność za silne NATO”, w której – wychodząc z założenia o fundamentalnej roli Sojuszu dla ich bezpieczeństwa – wskazali na konkretne działania mające na celu jego wzmocnienie¹⁹. W czasie tych spotkań widoczna była zgodność co do konieczności wspólnych zabiegów o podkreślenie kluczowej roli obrony zbiorowej na szczycie. Przywódcy Grupy Wyszehradzkiej i państw bałtyckich uznali, że jest to szczególnie potrzebne w obliczu pojawienia się konfrontacyjnej retoryki rosyjskich władz, popartej rzeczywistymi działaniami (dyslokacja w obwodzie kaliningradzkim zestawów przeciwrakietowych S-400 oraz zapowiedź rozmieszczenia w nim ofensywnych zestawów rakietowych Iskander jeszcze w 2012 r.)²⁰.

Rezultaty

Polskiej delegacji na chicagowski szczyt przewodniczył prezydent RP Bronisław Komorowski. Na spotkaniu przyjęto szereg dokumentów, zarówno o charakterze jawnym, jak i niejawnym, wśród których jako najważniejsze należy wskazać: deklarację ze szczytu²¹, deklarację na temat Afganistanu²², deklarację w sprawie zdolności obronnych – Siły NATO 2020²³ oraz Przegląd polityki odstraszania i obrony²⁴.

¹⁹ Tekst deklaracji: <http://www.msz.gov.pl/gallery/BRP/201204/20120418WYSZEHRAD/Visegrad-DeclarationPl.pdf> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

²⁰ Przykładowo na konferencji na temat obrony przeciwrakietowej w Moskwie (3–4 maja 2012 r.) szef Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Rosji zagroził uderzeniami prewencyjnymi w instalacje sojuszniczej obrony przeciwrakietowej w przypadku zaostrzenia sytuacji. Szerzej zob.: *Moskiewska konferencja o obronie przeciwrakietowej*, „Tygodnik BBN”, nr 84, 3–9 maja 2012 r., Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, s. 5–7, http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

²¹ *Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Chicago on 20 May 2012*, http://www.nato.int/cps/en/SID-44D08783-110DAA01/natolive/official_texts_87593.htm (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

²² *Chicago Summit Declaration on Afghanistan Issued by the Heads of State and Government of Afghanistan and Nations Contributing to the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF)*, http://www.nato.int/cps/en/SID-44D08783-110DAA01/natolive/official_texts_87595.htm (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

²³ *Summit Declaration on Defence Capabilities: Toward NATO Forces 2020*, http://www.nato.int/cps/en/SID-44D08783-110DAA01/natolive/official_texts_87594.htm (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

²⁴ *Deterrence and Defence Posture Review*, http://www.nato.int/cps/en/SID-44D08783-110DAA01/natolive/official_texts_87597.htm (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

Postanowienia zawarte w deklaracji ze szczytu (podstawowy dokument przyjmowany na każdym szczycie, wskazujący „filozofię” działania państw sojusznicznych) były okazją do podkreślenia spójności Sojuszu i znaczenia więzi transatlantyckiej łączącej Europę ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Dokument jest manifestem jedności NATO, niepodzielności bezpieczeństwa państw członkowskich oraz stałej ich gotowości do sprostania wszelkim zagrożeniom. Zapisy w deklaracji związane z misją ISAF w Afganistanie potwierdzają założenia przyjęte na poprzednim szczycie w Lizbonie, które zostały uzupełnione o tzw. *milestone* – postanowienie o przekazaniu odpowiedzialności za bezpieczeństwo całego terytorium Afganistanu do połowy 2013 r. Deklaracja potwierdza wolę zakończenia misji ISAF do końca 2014 r. Sojusznicy wskazali jednak, że są gotowi kontynuować pomoc dla Afganistanu w ramach nowej misji o charakterze doradczo-szkoleniowym. Dokument mówi o nowej misji *post-2014*, z zadaniami szkolenia, doradztwa i wsparcia afgańskich sił bezpieczeństwa. Ważne jest jednak, że misja ta nie będzie miała charakteru bojowego (punkt 6 w deklaracji). Podkreślenie w dokumencie niebojowego charakteru misji było szczególnie ważne, gdyż termin „wspomóc” (*assist*) mógł być interpretowany jako otworzenie furtki dla aktywności bojowej państw biorących udział w misji. Możliwa interpretacja rozszerzająca słowa *assist* została więc wyraźnie ograniczona.

W dalszej części deklaracja wskazuje na wolę rozwoju strategicznej współpracy NATO z kluczowymi organizacjami międzynarodowymi (Organizacją Narodów Zjednoczonych, Unią Europejską i Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie) oraz z partnerami, w tym szczególnie z państwami, które wnoszą największy wkład ludzki i finansowy w operacje prowadzone przez NATO. Podkreśla również kontynuację polityki „otwartych drzwi”, choć szczyt w Chicago nie miał charakteru rozszerzeniowego. W tej części wskazuje na postępy poczynione przez państwa aspirujące do członkostwa: Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Gruzję oraz Macedonię. W uznaniu ich wysiłków transformacyjnych otrzymały one potwierdzenie możliwości przystąpienia w przyszłości do Sojuszu. Nie można wykluczyć sytuacji, że przyszły szczyt NATO będzie szczytem rozszerzeniowym. Z uwagi jednak na skomplikowaną sytuację wewnętrzną Gruzji, związaną ze wspieraniem przez Rosję Abchazji i Osetii Południowej, wydaje się, że powiększenie Sojuszu obejmie jedynie państwa bałkańskie.

Osobny punkt w deklaracji poświęcono Ukrainie. Sojusznicy podkreślili kluczową rolę tego państwa dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Jednocześnie dokument zawiera zapisy krytyczne wobec tego kraju, związane z jego

sytuacją wewnętrzną. Członkowie Sojuszu wyraźnie wskazali, że oczekują przestrzegania zasad demokracji w życiu politycznym Ukrainy.

W deklaracji znalazły się też odniesienia do współpracy NATO z Rosją. Warto zaznaczyć, że w kontekście rosyjskim aż sześciokrotnie użyto zwrotu „wzajemność” (*reciprocity*), co wiąże się z rozczarowaniem wśród sojuszników postawą Rosji, która mimo „nowego otwarcia” w Lizbonie, nie wykazała w praktyce woli pogłębienia i rozwinięcia współpracy z Sojuszem.

Osobną, znaczną część dokumentu, poświęcono sprawom związanym ze zdolnościami wojskowymi Sojuszu. Z deklaracji wyraźnie przebiega wola poszukiwania skutecznych sposobów ich rozwijania w dobie kryzysu finansowego. Takimi działaniami mają być programy realizowane w ramach *smart defence*, rozwój sojuszniczej obrony przeciwrakietowej (w Chicago ogłoszono „tymczasową zdolność” systemu) czy wspólne szkolenia i ćwiczenia z udziałem wojsk (w deklaracji wskazano na szczególną rolę ćwiczenia „Steadfast Jazz 2013”, o co zabiegała Polska). Mają to być działania, które – dzięki uzyskanym w efekcie synergii oszczędnościom pozwolą utrzymać wiarygodność i siłę NATO w przyszłości.

Pięć z 65 punktów deklaracji dotyczyło zapisów związanych z nowymi wyzwaniem dla bezpieczeństwa – zagrożeniami cybernetycznymi, proliferacją broni masowego rażenia, terroryzmem, zagrożeniami dla bezpieczeństwa energetycznego, ochroną infrastruktury krytycznej oraz bezpieczeństwa ekologicznego. Wskazuje to na zainteresowanie NATO tymi obszarami, które w przyszłości prawdopodobnie będą zyskiwać na znaczeniu w polityce i działaniach Sojuszu.

Deklaracja na temat Afganistanu była powtórzeniem i rozwinięciem zapisów zawartych w deklaracji ogólnej. Odnosiła się również do finansowania afgańskich sił bezpieczeństwa, jednak nie zawierała konkretnego zobowiązania NATO (co było przedmiotem intensywnych zabiegów amerykańskich przed spotkaniem w Chicago). Ogólne postanowienie głosi, że proces ten będzie wspierany przez państwa sojusznicze (nie Sojusz jako całość) oraz partnerów biorących udział w obecnej misji. Wsparcie to zarysowano na okres dziesięciu lat po zakończeniu misji ISAF – do 2024 r.

Deklaracja w sprawie zdolności obronnych to ważny dokument będący drogowskazem dla działań wzmacniających wiarygodność Sojuszu i umożliwiających utrzymanie jego kluczowej roli jako najsilniejszego paktu wojskowego w przyszłości. Wymienia ona najważniejsze projekty w tym zakresie: sojuszniczą obronę przeciwrakietową, sojuszniczy system obserwacji obiektów naziemnych z powietrza (*Alliance Ground Surveillance*, AGS), misję

„Air Policing” w państwach bałtyckich, które mają być realizowane w duchu *smart defence*. Dokument jednocześnie wskazuje na potrzebę współpracy i komplementarności w tym zakresie z Unią Europejską, rozwijającą podobną inicjatywę (*pooling and sharing*), co ma zapobiec dublowaniu wysiłków w ramach obu organizacji. Deklaracja wskazuje również na konkretne zadania, które powinny zostać podjęte w ramach Inicjatywy sił połączonych (*Connected Forces Initiative*)²⁵. Mają one polegać na zintensyfikowaniu procesów szkolenia i wspólnych ćwiczeń, zwiększaniu interoperacyjności, szerszym powiązaniu dowództw sojuszniczych i narodowych oraz ściślejszej współpracy sił specjalnych.

W przyjętym na szczycie Przeglądzie polityki odstraszania i obrony określona została rola, jaką mają pełnić siły konwencjonalne, jądrowe oraz obrona przeciwrakietowa w polityce i działaniach Sojuszu. Dokument wskazywał na odpowiednią kombinację tych trzech elementów (*appropriate mix*), niezbędnych do wykonywania pełnego spektrum misji Sojuszu. Był on swoistym kompromisem wobec obaw m.in. Polski i innych państw Europy Środkowej i Wschodniej, zabiegających o odpowiednie wyeksponowanie roli sił konwencjonalnych w polityce odstraszania NATO (mimo małego prawdopodobieństwa ataku konwencjonalnego na którekolwiek z państw członkowskich, takiej ewentualności nie można pomijać) oraz m.in. Niemiec i państw Beneluksu, dążących do podkreślenia roli kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieprolifracji w osiągnięciu celów Sojuszu²⁶. W dokumencie wskazano też na potrzebę prowadzenia dyskusji w ramach NATO nad konsekwencjami sprzedaży sprzętu wojskowego i uzbrojenia do państw trzecich. Ten zapis był wynikiem kontrowersji, jakie wśród części sojuszników wywołał fakt sprzedaży Rosji okrętów typu Mistral przez Francję.

Obok oficjalnych dokumentów przyjętych na szczycie NATO, równie ważne były dyskusje i stanowiska poszczególnych państw zaprezentowane w trakcie sesji plenarnych. W odróżnieniu od z reguły kompromisowych zapisów w dokumentach, wypowiedzi przywódców państw pozwalały bardziej dobitnie zarysować oczekiwania co do kierunków rozwoju Sojuszu.

²⁵ Po raz pierwszy Inicjatywa sił połączonych została zaprezentowana przez sekretarza generalnego NATO 4 lutego 2012 r. na 48. monachijskiej konferencji bezpieczeństwa. Wystąpienie sekretarza generalnego NATO dostępne jest na stronie internetowej <http://www.securityconference.de/Anders-Fogh-Rasmussen.829+M544261a91d7.0.html> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

²⁶ J. Durkalec, *Ocena rezultatów Przeglądu odstraszania i obrony NATO*, Biuletyn nr 53 (918), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 24 maja 2012 r.

Dla porządku należy wskazać, że w trakcie spotkania odbyły się następujące sesje plenarne:

- spotkanie Rady Północnoatlantyckiej (NAC) na szczęblu szefów państw i rządów;
- kolacje robocze (trzy równoległe – osobne dla szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony);
- spotkanie afgańskie – sesja z udziałem szefów państw i rządów w formule ISAF;
- spotkanie szefów państw i rządów z 13 „kluczowymi partnerami” (*core partners*), określanymi jako ci, którzy wniesli szczególne polityczne, operacyjne i finansowe wsparcie do prowadzonych przez NATO operacji²⁷.

Dodatkowo w trakcie trwania sesji afgańskiej odbyło się równoległe spotkanie ministrów spraw zagranicznych NATO z ministrami spraw zagranicznych państw aspirujących do członkostwa w Sojuszu – Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry, Gruzji oraz Macedonii.

W trakcie głównej sesji NAC wyraźnie uwidoczniła się wcześniej dostrzegana różnica dotycząca definiowania charakteru Sojuszu przez poszczególnych jego członków (ekspedycyjny czy obronny). Część państw (w tym przede wszystkim Polska) wskazywała na potrzebę umacniania obrony zbiorowej jako rdzennej misji Sojuszu, inni sojusznicy (na czele z Wielką Brytanią) mówili o konieczności rozwijania zdolności nakierowanych bardziej na nowe niż tradycyjne zagrożenia i rezygnacji z nakładów na zbędne, w ich ocenie, ciężkie zdolności wojskowe służące do obrony terytorium. Dyskusja ta była tym bardziej gorąca, że państwa sojusznicze w dobie kryzysu finansowego i związanymi z tym ograniczeniami nakładów na obronność muszą przewartościować priorytety w rozwijaniu swego potencjału wojskowego.

Głównym tematem kolacji roboczej na szczęblu szefów państw i rządów była operacja NATO w Afganistanie. W jej trakcie sojusznicy potwierdzili wolę zakończenia operacji ISAF w 2014 r. zgodnie z zasadą „razem weszliśmy – razem wyjdziemy”. Wyjątek stanowiła Francja, której prezydent ogłosił decyzję wycofania francuskich żołnierzy do końca 2012 r., co zapowiedział już podczas swojej kampanii wyborczej. Nie spowodowało to jednak – czego obawiano się przed szczytem – analogicznych deklaracji innych państw członkowskich. Część sojuszników zgłosiła też konkretne oświadczenia, dotyczące finansowania afgańskich sił bezpieczeństwa.

²⁷ W spotkaniu tym udział wzięły: Australia, Austria, Finlandia, Gruzja, Japonia, Jordania, Katar, Republika Korei, Maroko, Nowa Zelandia, Szwecja, Szwajcaria oraz Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Sesja w formacie uczestników misji ISAF była największym w historii Sojuszu spotkaniem na najwyższym szczeblu. Wzięli w niej udział przedstawiciele 60 państw i organizacji międzynarodowych zaangażowanych w działania w Afganistanie. Była ona potwierdzeniem międzynarodowych zobowiązań do ustabilizowania sytuacji w tym kraju w ramach obecnej misji, jak i późniejszego zaangażowania (w tym finansowego) wobec tego państwa po 2014 r. Obok deklaracji na temat Afganistanu, która została przyjęta na tej sesji, na spotkaniu zaakceptowano dodatkowy niejawną dokument: Strategiczny Plan NATO dla Afganistanu (*NATO Strategic Plan for Afghanistan*), w którym zawarto wytyczne dla dowódców wojskowych odpowiadających za planowanie i przebieg operacji ISAF.

Ostatnią sesją na szczycie było spotkanie szefów państw i rządów z najważniejszymi państwami partnerskimi NATO. Nigdy wcześniej na szczytach Sojuszu nie było spotkania w takim formacie, nie należy też zakładać, że stanie się on regularną formą współpracy. Sesja ta stała się przede wszystkim okazją do podziękowania tym państwom za wspieranie operacji NATO. Krótki czas tej sesji (ok. 40 minut) świadczy raczej o tym, że spotkanie nie miało szczególnej wagi merytorycznej.

Aktywność Polski na szczycie

Podczas sesji Rady Północnoatlantyckiej prezydent RP odniósł się w swym wystąpieniu do pięciu spraw, które z punktu widzenia Polski mają kluczowe znaczenie²⁸.

Obrona zbiorowa. Prezydent wskazał na zobowiązania wynikające z artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Podkreślił, że potrzebne są wiarygodne praktyczne mechanizmy implementacji tych deklaracji, takie jak stała aktualizacja planów ewentualnościowych oraz ich weryfikacja w ćwiczeniach z wojskami. W tym kontekście zaapelował o aktywny udział sojuszników w ćwiczeniu „Steadfast Jazz 2013”.

²⁸ Informacja na ten temat została przedstawiona m.in. przez szefa BBN Stanisława Kozieja 29 maja 2012 r. na 18. posiedzeniu połączonych senackich komisji obrony narodowej i komisji spraw zagranicznych, którego tematem obrad była informacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony Narodowej na temat przebiegu, ustaleń i dokumentów przyjętych podczas szczytu NATO w Chicago (20–21 maja 2012 r.); <http://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,5,1,komisja-obrony-narodowej.html> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

Planowanie obronne. Prezydent odniósł się do prac związanych z sojusznicznym planowaniem obronnym. Wskazał, że od wiarygodności planów zależy rzeczywista siła i skuteczność NATO. Procesy planistyczne powinny uwzględniać konieczność posiadania i zadeklarowania na potrzeby NATO takiej wielkości sił i środków, aby umożliwiały one skuteczne przeciwstawienie się wszelkiego rodzaju zagrożeniom, w tym najbardziej wymagającym, z zakresu artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego (a nie tylko najbardziej prawdopodobnym). Prezydent RP podkreślił w tym kontekście polskie niezrozumienie dla pominięcia w obecnej edycji procesu planowania obronnego – w części dotyczącej określenia tzw. minimalnych wymagań zdolności (*Minimum Capability Requirements*) – wymogów niezbędnych do prowadzenia operacji bojowych o dużej intensywności i skali większej niż korpus (związanych przede wszystkim z realizacją misji kolektywnej obrony, ale także misji o takiej skali jak ISAF). Zapowiedział sprzeciw Polski wobec dalszych kroków planistycznych bez uwzględnienia tych wymogów. Jednocześnie zaapelował do sekretarza generalnego NATO o roztoczenie osobistej pieczy nad kluczowymi elementami procesu planistycznego w bieżącej edycji.

Smart defence. Prezydent podkreślił polskie poparcie dla tej koncepcji oraz wskazał na konkretne przykłady polskiego zaangażowania (obecny, czwarty dyżur polskich samolotów w misji „Air Policing”). Przekazał również informację, że Polska poważnie rozważa powrót do programu AGS. Zaapelował do sojuszników o zachowanie – mimo kryzysu – wydatków obronnych na poziomie odpowiadającym dzisiejszym i przyszłym potrzebom. Przypomniął, że Polska od 10 już lat utrzymuje stały wskaźnik udziału w PKB przeznaczany na wydatki obronne, który jest gwarantowany ustawowo.

Obrona przeciwrakietowa. Prezydent z satysfakcją odnotował ogłoszenie podczas szczytu tzw. przejściowej zdolności systemu obrony przeciwrakietowej NATO. Zapowiedział, że Polska jest gotowa uczestniczyć w rozwijaniu tego systemu, także na polskim terytorium.

NATO-UE. Prezydent podkreślił wagę strategicznej i ścisłej współpracy NATO z UE, większość sojuszników jest jednocześnie członkiem obu organizacji. Dlatego ważne jest, aby obie organizacje wzajemnie się uzupełniały.

W trakcie kolacji roboczej poświęconej Afganistanowi prezydent RP zaapelował o rzetelną ocenę dotychczasowych efektów operacji ISAF. Wskazał, że postępy w zakresie bezpieczeństwa, zarządzania i rozwoju są zróżnicowane. Opowiedział się za konsekwentną realizacją strategii z Lizbony,

zakładającej przekazanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo Afganistanu władzom tego kraju i zakończenie misji ISAF do końca 2014 r. Odnosił się także do kwestii wsparcia finansowego dla afgańskich sił bezpieczeństwa po tym terminie, wskazując na konieczność zwiększenia w tym procesie roli państw regionu i Zatoki Perskiej, które będą głównym beneficjentem stabilnego Afganistanu.

Wnioski

Każdy szczyt NATO jest okazją do przeprowadzenia dyskusji nad kondycją Sojuszu. Zawsze też w debacie poprzedzającej szczyt pojawiają się pytania o odpowiednie przygotowanie organizacji do sprostania współczesnym zagrożeniom i wyzwaniom. Ze strony Sojuszu płynął jednak dotychczas jasny sygnał o skutecznej adaptacji NATO do zmian w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Taki przekaz niosły wypowiedzi sekretarzy generalnych Sojuszu. Poprzedni sekretarz generalny Jaap de Hoop Scheffer przed rocznicowym szczytem w Strasbourgu/Khel w 2009 r., w wywiadzie dla kilku czołowych europejskich i amerykańskich gazet, wskazywał, że „NATO żyje i jest pełne wigoru”²⁹. Obecny sekretarz generalny Anders Fogh Rasmussen przed szczytem w Lizbonie określał Sojusz jako „NATO 3.0”, czyli organizację przygotowującą się do wyzwań XXI wieku (w tej formule NATO 1.0 było paktem czasów zimnej wojny, a NATO 2.0 sojuszem pozimnowojennym)³⁰.

Tym jednak razem, na tydzień przed szczytem NATO w Chicago, szef NATO wysłał inny przekaz: „Europa musi się dozbroić”³¹. Był to komunikat nacechowany rosnącymi obawami o przyszłość Sojuszu w dobie kryzysu finansowego i ograniczeń w wydatkach na obronność, które to obawy należy szczerze i gruntownie przeanalizować w gronie sojuszników.

Szczyt NATO w Chicago nie będzie oceniany jako przełomowy. Nikt zresztą nie zakładał, że będzie miał taki charakter, z uwagi na fakt, że na niedawnym szczycie w Lizbonie przyjęto Koncepcję Strategiczną, obronę przeciwrakietową uznano za kluczową misję Sojuszu i ogłoszono nowe

²⁹ J. de Hoop Scheffer, *NATO at 60. Alive and Kicking*, „The New York Times”, 2 kwietnia 2009, http://www.nytimes.com/2009/04/03/opinion/03iht-edscheffer.html?_r=1 (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

³⁰ NATO 3.0, wywiad z Andersem Fogh Rasmussenem, „Gazeta Wyborcza”, 13 listopada 2010 r., s. 8.

³¹ Szef NATO: Europa musi się dozbroić, wywiad z Andersem Fogh Rasmussenem, „Gazeta Wyborcza”, 14 maja 2012 r., s. 15.

otwarcie w relacjach z Rosją. Spotkanie chicagowskie było raczej szczytem „wagi lekkiej”, którego głównym celem miała być ocena postępów w implementacji decyzji podjętych w Lizbonie³². Dodatkowo, cieniem na szczyt położył się fakt braku spotkania w formule Rady NATO–Rosja. Co więcej, szczyt nie miał też charakteru rozszerzeniowego. Te wszystkie czynniki niosły w konsekwencji stosunkowo skromne oczekiwania co do jego końcowych rezultatów.

Szczyt w sferze deklaratywnej stanowił oczywiście potwierdzenie jedności, siły, spójności i wiarygodności Sojuszu. Postanowienia mają jednak ogólny charakter, pozwalający na szeroką ich interpretację. Poszczególne państwa mogą je więc odmiennie interpretować i wykonywać, zgodnie ze swoim interesem. Rozbieżności te były szczególnie widoczne w trakcie dyskusji na szczycie, gdzie wyraźnie zarysowały się dwie wizje Sojuszu: obronna i ekspedycyjna. Dodatkowej wyrazistości temu dylematowi nadaje kryzys finansowy. Szereg państw sojuszniczych, uznając za minimalną, czy wręcz nieprawdopodobną, groźbę wybuchu wielkiego konfliktu konwencjonalnego na terytorium państw członkowskich, sukcesywnie ogranicza swe wydatki obronne. Bez odpowiedniej reakcji, głównie ze strony państw europejskich, i przy przedłużającej się frustracji na tym tle w Stanach Zjednoczonych, w dłuższej perspektywie może dojść do spadku znaczenia międzynarodowego NATO. Byłby to szczególnie niekorzystny dla Polski scenariusz – Sojusz stanowi najważniejszy z trzech zewnętrznych filarów (obok UE i strategicznego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi) bezpieczeństwa Polski. Polska jest więc stale i żywotnie zainteresowana jego umacnianiem.

Polska ocena efektów szczytu NATO jest pozytywna. Znaczenie kolektywnej obrony w Sojuszu zostało potwierdzone oraz obudowane konkretnymi mechanizmami (m.in. poprzez ćwiczenia z udziałem wojsk). Utrzymana została data zakończenia misji ISAF. Program sojuszniczej obrony przeciw-rakietowej jest realizowany. Do sojuszniczej debaty zostały włączone kwestie związane z konsekwencjami transferów technologii do państw trzecich. Polska też wyraźnie zwróciła uwagę na konieczność uwzględniania w sojuszniczym procesie planistycznym zdolności wojskowych na potrzeby najbardziej wymagających operacji związanych z art. 5 traktatu waszyngtońskiego. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w dalszych pracach planistycznych.

³² A. Bugajski, *The Summit in Chicago: Poland's Priorities*, w: *Chicago Summit NATO 2012*, „The Polish Quarterly of International Affairs”, nr 21, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, zima 2012, s. 19.

Zdaniem szefa BBN Stanisława Kozieja, szczyt w Chicago stanowi moment kończący pozimnowojenną fazę transformacji NATO i rozpoczyna jego nową, „konsolidacyjną” erę. W warunkach kryzysu finansowego i w obliczu amerykańskiego zwrotu ku Pacyfikowi, państwa Sojuszu powinny przeznaczać środki z budżetów obronnych na podstawową potrzebę strategiczną – własne bezpieczeństwo. Według S. Kozieja, istotę nowego modelu transformacji NATO, jaki w wyniku tego wyzwania zaczyna się kształtować, można określić frazą: „najpierw dom (*home first*)”. Jeśli NATO chce mieć swobodę operowania *out of area*, musi przede wszystkim zapewnić poczucie bezpieczeństwa państw członkowskich na swoim terytorium³³.

W dynamicznym środowisku międzynarodowym NATO poszukuje swego miejsca i misji, usiłując pogodzić dwa zasadnicze trendy, które obecnie zdają się kolidować: konsolidację wewnętrzną oraz napór wyzwań i zagrożeń zewnętrznych, globalnych. Jeżeli procesy te nie znajdą skutecznego rozwiązania, cieszącego się konsensem wszystkich członków – a o to obecnie niełatwo – wówczas Sojusz czeka ciężka próba.

³³ S. Koziej, *Szczyt w Chicago kończy pozimnowojenną fazę transformacji NATO*, <http://wiadomosci.onet.pl/kraj/stanislaw-koziej-szczyt-w-chicago-konczy-pozimnowo,1,5160754,wiadomosc.html> (dostęp: 26 czerwca 2012 r.).

Nuklearne rozbrojenie i nieprolifracja: geneza, stan i perspektywy

ZDZISŁAW LACHOWSKI

Problematyka broni nuklearnej przeżywa umiarkowany renesans na różnych polach aktywności polityczno-wojskowej: kontroli zbrojeń, szeroko pojętego bezpieczeństwa nuklearnego, nieprolifracji i zwalczania proliferacji. Wszystkie te kwestie ma łączyć szczytny cel ogłoszony przez prezydenta USA – uwolnienie świata od broni jądrowej w przyszłości. Administracja amerykańska nie realizuje tego zamierzenia w ramach kompleksowego projektu, nie przekłada to się także na odpowiednie dostosowania w polityce bezpieczeństwa ważnych aktorów międzynarodowych. Jednak powrót do wielostronności działania daje szansę na postępy w tej istotnej dziedzinie stosunków międzynarodowych.

Zmiana akcentów w polityce bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz wezwanie prezydenta Baracka Obamy do uwolnienia świata od broni atomowej wskrzeszają niejako tematykę kontroli zbrojeń i rozbrojenia¹. Problematyka broni nuklearnej towarzyszy społeczności międzynarodowej od czasu jej pierwszego użycia w 1945 r. W konfrontacji i rywalizacji blokowej, jakie ukształtowały się tuż po II wojnie światowej, niejako naturalne było zainteresowanie Związku Radzieckiego przełamaniem monopolu nuklearnego Stanów Zjednoczonych. Radzieckie dążenia szły w dwóch głównych kierunkach: mobilizowania międzynarodowej opinii publicznej, zwłaszcza na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych, przeciwko tej broni pod hasłem „całkowitego i powszechnego rozbrojenia” oraz badań nad tą bronią i rozwijaniem jej w różnych konfiguracjach strategicznych i taktycznych. O ile slogan całkowitego rozbrojenia miał deklaracyjny charakter i brzmiał idealistycznie, a czasem cynicznie, zwłaszcza ze strony posiadaczy tej broni (jakkolwiek rezolucje ONZ konsekwentnie przez dziesięciolecia wzywały do takich posunięć), o tyle postępy radzieckie i amerykańskie w rozbudowie arsenałów jądrowych w niedługim czasie zmusiły oba mocarstwa, zwłaszcza USA, do kroków mających na celu zahamowanie spirali wyścigu zbrojeń obu mocarstw.

¹ Dla potrzeb tego artykułu stosuje się zamiennie lub łącznie pojęcia kontroli zbrojeń i rozbrojenia. Obie kategorie, jakkolwiek niegdyś nawet przeciwstawiane sobie, obecnie są do siebie zbliżone pod względem zakresu i treści.

Począwszy od tzw. planu Barucha z 1946 r. (oddanie przedsięwzięć nuklearnych pod kontrolę agencji międzynarodowej) do początków lat 60. kolejne inicjatywy ginęły w konfrontacyjnej atmosferze zimnej wojny. Koncepcja kontroli zbrojeń, która powstała w Stanach Zjednoczonych, bynajmniej nie cieszyła się uznaniem Związku Radzieckiego; ten ostatni skłonny był w niej dostrzegać dywersję i szpiegostwo oraz próby ingerencji w sprawy wewnętrzne, szczególnie w kontekście proponowanej weryfikacji ewentualnych porozumień w zakresie kontroli zbrojeń. Kolejne kryzysy, grożące ześlizgnięciem się na skraj konfliktu nuklearnego, które znalazły kulminację w kryzysie kubańskim w 1962 r., uświadomiły protagonistom konieczność ustalenia reguł i poczynienia kroków podnoszących próg wybuchu konfliktu lub wojny jądrowej. Zaowocowało to szeregiem praktycznych porozumień, np. w sprawie ustanowienia „gorącej linii” między obu supermocarstwami, trójstronnego (USA, ZSRR i Wielka Brytania), układu w sprawie zakazu prób z bronią jądrową w atmosferze, kosmosie i pod wodą (tzw. traktat o częściowym zakazie prób nuklearnych z 1963 r.) czy zakazu umieszczania na orbicie okołoziemskiej obiektów niosących broń jądrową lub inną broń masowego rażenia (tzw. traktat o przestrzeni kosmicznej z 1967 r.).

Równolegle, od początków ery nuklearnej towarzyszyła tym krokom obawa o proliferację poziomą – wejście w posiadanie broni jądrowej przez inne państwa coraz bardziej zaniepokojone skutkami proliferacji pionowej, czyli pęczniejących arsenałów tej broni będącej w dyspozycji USA i ZSRR oraz kolejnych posiadaczy broni jądrowej – Wielkiej Brytanii, Francji i Chin. Ukoronowaniem zabiegów o postawienie tamy ewentualnym ambicjom zainteresowanych aktorów sceny międzynarodowej stał się Układ o nierozprzestrzenianiu (nieproliferaacji) broni jądrowej (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) z 1968 r., powszechnie uznawany za kamień węgielny bezpieczeństwa nuklearnego. Głównymi zobowiązaniami na mocy układu są: nieprzekazywanie i nienabywanie broni jądrowej; zabezpieczenia Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA) dotyczące materiałów rozszczepialnych w celu uniemożliwienia użycia ich do budowy broni nuklearnej oraz pokojowe wykorzystanie energii jądrowej. Kluczowy artykuł VI układu obliguje państwa-strony do prowadzenia „w dobrej wierze” rokowań w celu szybkiego zaprzestania wyścigu zbrojeń nuklearnych oraz rozbrojenia, a także w sprawie traktatu o powszechnym i całkowitym rozbrojeniu. W ten sposób nieproliferaacja stała się podporą kroków rozbrojeniowych (redukcji). Od tej pory większości różnych inicjatyw w sprawie rozbrojenia towarzyszą propozycje zapobieżenia rozprzestrzenianiu broni, *know-how* i technologii jądrowej.

Poniższy przegląd i analiza tematyki broni jądrowej – jej redukcji i nie-rozprzestrzeniania – przypominają pokrótce, jaką drogę w tych dziedzinach przeszła społeczność międzynarodowa, wskazuje na zainteresowanie i poparcie dla rozbrojenia, kondycję nieprolifracji tej broni w świetle różnych instrumentów prawnych i politycznych oraz głównych zagrożeń dla obu instrumentów ze strony pariasów społeczności międzynarodowej. Na koniec oferuje ogólne wnioski i kreśli perspektywę tej problematyki.

Od SALT do START II²

Okres odprężenia przyniósł pierwsze porozumienie ograniczające strategiczną broń ofensywną. W 1972 r. dwa supermocarstwa podpisały Tymczasowe porozumienie SALT (Strategic Arms Limitation Talks), które zamroziło stany posiadania wyrzutni rakiet międzykontynentalnych USA i ZSRR na 5 lat. Porozumienie nie dotyczyło strategicznych bombowców ani głowic (to ostatnie zachęcało do uzbrajania rakiet w wielogłowicowe ładunki). Dwa lata później we Władywostoku uzgodniono zasadnicze elementy SALT II i porozumienie podpisano w 1979 r. Nie weszło ono nigdy w życie, padłszy ofiarą ochłodzenia klimatu politycznego w wyniku inwazji radzieckiej na Afganistan. Niemniej, chociaż nieratyfikowany, SALT II był przestrzegany *de facto* przez obie strony do 1986 r. Oba porozumienia praktycznie nie redukowały arsenałów, lecz wyznaczały ich pułapy, bardzo zresztą wysokie³.

Sprawy radzieckich rakiet o średnim zasięgu SS-20 pod koniec lat 70. i w pierwszej połowie lat 80. ubiegłego stulecia oraz tzw. podwójnej decyzji NATO w odpowiedzi na to zagrożenie dla Europy (rozmieszczenie rakiet samosterujących – *cruise missiles* i rakiet średniego zasięgu Pershing oraz oferta rokowań w sprawie rakiet obu stron) spowodowały impas, który paradoksalnie owocował uzgodnieniem w 1986 r. likwidacji dwóch klas bazowanych na lądzie rakiet (ale nie głowic) amerykańskich i radzieckich: krót-

² Szerzej na temat historii kontroli zbrojeń zob. np. J. Goldblat, *Arms Control. The New Guide to Negotiations and Agreements*, PRIO-SIPRI, 2002.

³ W latach 70. XX w. inna broń klasyfikowana jako broń masowego rażenia – broń biologiczna, została uzgodniona do wyeliminowania. Konwencję o zakazie broni biologicznej podpisano w 1972 r. Początkowo uważano, że zarówno broń chemiczna, jak i biologiczna powinny zostać zakazane jednocześnie, jednak opinia, że zakaz broni biologicznej nie potrzebuje dogłębnej weryfikacji przesądziła o pierwszeństwie zawarcia konwencji o broni biologicznej. Weszła ona w życie w 1975 r. Konwencja o zakazie broni chemicznej z 1993 r. weszła w życie w 1997 r., lecz proces jej wdrażania trwa do dzisiaj.

szego zasięgu (500–1000 km) oraz pośredniego zasięgu (1000–5500 km)⁴. Traktat, zwany traktatem INF (Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles), wszedł w życie w 1987 r. Zapoczątkował on „dekadę rozbrojenia” lat 1986/87–1995/96.

W klimacie zamykania okresu zimnowojennej konfrontacji w latach 1991–1992, Stany Zjednoczone i Związek Radziecki podjęły kwestię taktycznej broni jądrowej. Zamiast ująć ten problem w traktacie, oba mocarstwa złożyły jednostronnie i oddzielnie oświadczenia swych prezydentów w tej sprawie. W efekcie USA usunęły z Europy wszystkie taktyczne ładunki z wyjątkiem bomb lotniczych z głowicami nuklearnymi. ZSRR, a później Rosja, zobowiązał się do głębokich cięć w arsenałach takiej broni w różnych rodzajach swoich wojsk (od 1/3 do 1/2 stanu).

W 1991 r., po niemal dekadzie rokowań, został podpisany Traktat o redukcji i ograniczeniu strategicznej broni ofensywnej (Treaty on the Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, START). W porównaniu z poprzednimi traktatami strategicznymi przewidywał głębokie redukcje arsenałów, jednakże nie eliminował jakiejkolwiek kategorii broni nuklearnej, jak to czynił INF. Paradoksalnie, mimo cięć w arsenałach, USA i ZSRR mogłyby ewentualnie posiadać więcej broni niż miały w okresie podpisywania SALT. Niemniej reżim weryfikacji na mocy traktatu wzmacniał przejrzystość i przewidywalność w odniesieniu do potencjałów nuklearnych obu protagonistów. Generalnie traktat umożliwiał także wprowadzenie środków stabilizujących po obu stronach, które zdejmowały znaczną część broni strategicznej z zimnowojennego stanu alertu. Innym ważnym aspektem podejmowanych działań stała się eliminacja międzykontynentalnych rakiet z wieloma głowicami niezależnie naprowadzanymi na cel (tzw. MIRV ICBM)⁵. Ta „deMIRVizacja” stała się centralnym elementem START II podpisanego w 1993 r. Podobnie jednak jak SALT II, START II nie wszedł w życie z powodu amerykańskiej odmowy ratyfikowania porozumienia, jakkolwiek przyczyny były odmienne od zimnowojennych – głównie w reakcji na próby nuklearne Indii i Pakistanu (1998 r.) oraz z powodu oporu Kongresu i spo-rej części amerykańskiego *establishmentu* w obliczu fenomenu tzw. państw

⁴ Redukcja nie dotyczyła arsenałów brytyjskiego i francuskiego. Zważywszy na to, że arsenały amerykański i rosyjski nadal stanowią 95 proc. łącznej liczby broni jądrowej na świecie, pozostałe mocarstwa nuklearne, uznane i nieuznawane, nie kwapią się do traktatowych redukcji.

⁵ Ta klasa rakiet strategicznych była szczególnie ważna z punktu widzenia strategicznej stabilności, bowiem w razie konfliktu, z racji ich destabilizującego charakteru i wrażliwości na zniszczenie, byłyby pierwsze do odpalenia w ataku uprzedzającym.

zbójceckich (*rogue nations*), a także sceptycyzmu wobec kontroli zbrojeń jako rzekomo nieefektywnej w tych warunkach gwarancji bezpieczeństwa międzynarodowego.

„Era” George’a W. Busha

Wyrazem zwrotu w podejściu do strategicznej kontroli zbrojeń na początku administracji George’a W. Busha stało się wystąpienie z Traktatu o ograniczeniu systemów zwalczania rakiet balistycznych (Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems, ABM) i zawarcie Traktatu o redukcji strategicznej broni ofensywnej (Treaty on Strategic Offensive Reductions, SORT) z 2002 r. Ten drugi dotyczył jedynie „operacyjnie rozmieszczonych głowic” na wyrzutniach, a ponadto odszedł znacząco od jednego z najistotniejszych filarów tradycyjnej kontroli zbrojeń – weryfikacji, na rzecz bardziej intensywnych politycznych konsultacji i koordynacji oraz innych form współpracy⁶. Na przykład nie załatwiono sprawy nieodwracalności eliminacji głowic jądrowych, dlatego ich nadwyżki, podobnie jak nadwyżki środków przenoszenia, nie musiały być niszczone zgodnie z procedurami weryfikacyjnymi. W tym kontekście USA nalegały na zachowanie w rezerwie „zdolności do odpowiedzi” na wypadek nieprzewidzianej sytuacji strategicznej. Reżim weryfikacji START I, ważny do grudnia 2009 r., miał do tego czasu zapewniać transparentność i przewidywalność SORT⁷.

Przewidywane redukcje oznaczały głębokie cięcia w arsenałach, w wysokości 2/3 poniżej ówczesnych poziomów, z 5000–7000 do 1700–2200 głowic. Przy tym traktat nie narzucał identycznych reguł redukcji ani limitów na poszczególne rodzaje środków przenoszenia. SORT wszedł w życie w 2003 r., a ważność traktatu przewidziano do końca 2012 r.

Zmiany doktrynalne w polityce administracji Busha jr. (określane terminem „unilateralizmu”), zwłaszcza wobec państw „osi zła” (takich jak Korea Północna i Iran), przełożyły się na przekonanie o nieadekwatności wielu istniejących bądź negocjowanych porozumień o nieprolifracji i kontroli zbrojeń – Traktatu o całkowitym zakazie prób nuklearnych (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT), Konwencji o zakazie broni biologicznej

⁶ USA początkowo nawet dążyły do umowy politycznej zamiast układu, ale potem ustąpiły w wyniku kompromisów dotyczących redukcji.

⁷ Problemem było, jak postanowienia START dotyczące środków przenoszenia miały się stosować do głowic bojowych, które były przedmiotem SORT.

(Biological and Toxin Weapons Convention, BTWC) i ABM⁸. Przekonanie o słabej weryfikowalności traktatu o zaprzestaniu produkcji materiałów rozszczepialnych (Fissile Material Cutoff Treaty, FMCT) prowadziło USA do zastosowania rozwiązania podobnego do SORT: rezygnacji z postulatu „efektywnej weryfikowalności” jego postanowień. Jednak nawet i ten zabieg nie zaowocował konsensem potencjalnych stron ani ratyfikacją porozumienia.

Administracja G.W. Busha dość konsekwentnie odmawiała zainteresowania się dalszymi postępami w dziedzinie kontroli strategicznych zbrojeń jądrowych. Gdy w czerwcu 2006 r. prezydent Rosji Władimir Putin zasugerował USA rozpoczęcie negocjacji w sprawie „zastąpienia” START I, spotkał się z chłodną odpawą. W obliczu ryzyka związanego z wygaśnięciem reżimu weryfikacji w 2009 r. Amerykanie zgodzili się jedynie na zastąpienie grupy implementacyjnej kanałem łączności między podsekretarzami stanu Rosji i USA.

W polityce obronnej USA obu kadencji Busha powróciła sprawa ewentualnego rozmieszczenia systemów obrony w okołoziemskiej przestrzeni kosmicznej. W 2006 r. Stany Zjednoczone ogłosiły nową politykę, która zastąpiła tę sprzed 10 lat, stwierdzając, że USA „będą przeciwstawiać się rozwojowi nowych prawnych reżimów lub innym restrykcjom, które zmierzają do zakazu lub ograniczenia dostępu bądź użycia przestrzeni kosmicznej przez USA”⁹. Spotkało się to z krytyką Chin i Rosji, zainteresowanych rozpoczęciem rokowań na temat zapobieżenia wyścigowi zbrojeń w kosmosie (tzw. PAROS) w ramach Konferencji Rozbrojeniowej w Genewie¹⁰.

Świat bez broni jądrowej?

W połowie pierwszej dekady XXI w. kwestie rozbrojenia z wolna powracały na agendę międzynarodową. W 2006 r. niezależna komisja międzynarodowa pod przewodnictwem szwedzkiego dyplomaty Hansa Blixa przedstawiła raport zawierający kilkadziesiąt zaleceń dotyczących m.in.

⁸ Przykładem podejścia amerykańskiego do rozbrojenia był Światowy Szczyt 2005 r. USA, głosząc, że proliferacja stanowi prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, opierały się wzmiankom w dokumencie końcowym popierającym rozbrojenie. W efekcie usunięto odpowiedni zapis tego dokumentu.

⁹ Unclassified. U.S. National Space Policy, 31 sierpnia 2006 r., www.ostp.gov/html/US%20National%20Space%20Policy.pdf. (dostęp: 8 czerwca 2012 r.)

¹⁰ Zestrzelenie przez Chiny na początku 2007 r. własnego satelity było demonstracją w obliczu amerykańskich dążeń do oparcia swej strategii wojskowej na swobodzie wykorzystania orbity okołoziemskiej.

rozbrojenia. Określając broń masowego rażenia jako „broń terroru”, zaleciła m.in. jej delegalizację¹¹. W 2007 r. autorytatywny „Bulletin of the Atomic Scientists” zdecydował o ustawieniu wskazówek „zegara sądu ostatecznego” (*doomsday clock*, czyli niebezpieczeństwa zagłady) na pięć minut przed północą, najniżej od 1984 r. (apogeum konfrontacji w następstwie rozmieszczenia Pershingów i Tomahawków w Europie w odpowiedzi na radzieckie SS-20; zegar wskazywał wówczas 11.57)¹². Nuklearna polityka zbrojeń administracji Busha jr., która nieco się uelastyczniła w trakcie jego drugiej kadencji, spotkała się ze zdecydowanym odzewem ze strony autorytetów politycznych i publicznych w 2006 r. i w latach następnych. Dwaj byli sekretarze stanu, były sekretarz obrony oraz prominentny polityk amerykański wystąpili z publicznym apelem, rozwiniętym rok później, o podjęcie zdecydowanych kroków zmierzających do całkowitej likwidacji broni jądrowej¹³. Apele poparli liczni przedstawiciele świata polityki, mediów i społeczeństwa amerykańskiego oraz społeczności międzynarodowej. W zakresie kontroli zbrojeń główne punkty programu „czterech jeźdźców” (w domyśle: przeciwników apokalipsy nuklearnej) dotyczyły: przedłużenia obowiązywania postanowień START I, zwłaszcza weryfikacji, oraz sfinalizowania redukcji na mocy SORT; zmniejszenia ryzyka przypadkowego bądź nieuprawnionego ataku; porzucenia istniejących planów operacyjnych dotyczących zmasowanych ataków; kooperatywnej obrony przeciwrakietowej i współdziałania systemów wczesnego ostrzegania oraz konsolidacji broni jądrowej (wzmocnienia jej bezpieczeństwa, inwentaryzacji i ostatecznej likwidacji). Postulowano również poszerzenie dialogu dla objęcia nim państw nienuklearnych.

W 2009 r. nowy prezydent USA Barack Obama złożył w Pradze zobowiązanie do urzeczywistnienia „pokoju i bezpieczeństwa w świecie bez broni nuklearnej”¹⁴. Na fali rozbrojeniowego entuzjazmu forsowano najróżniejsze koncepcje osiągnięcia „globalnego zera”. Pojawiła się sieć ruchów i instytucji z misją promowania rozbrojenia i nieprolifracji, globalnego lub regional-

¹¹ The Weapons of Mass Destruction Commission, *Weapons of Terror. Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms*, 2006, www.wmdcommission.org. (dostęp: 8 czerwca 2012 r.)

¹² Najbardziej optymistyczne wskazanie było w 1991 r., gdy wskazówki ustawione były na 11.43. Obecnie, w 2012 r., zegar wskazuje 11.55.

¹³ G.P. Shultz, W.J. Perry, H.A. Kissinger, S. Nunn, *A World Free of Nuclear Weapons*, „The Wall Street Journal”, 4 stycznia 2006 r. i tych samych autorów, *Toward a Nuclear-Free World*, „The Wall Street Journal”, 16 stycznia 2007 r.

¹⁴ *Remarks by President Barack Obama*, Hradczany, Republika Czeska, 5 kwietnia 2009 r.

nego¹⁵. Wiele z nich jest sygnowanych nazwiskami wybitnych autorytetów, takich jak byli premierzy Australii Gareth Evans i Norwegii Gro Harlem Brundtland, amerykański senator Sam Nunn, były kanclerz RFN Helmut Schmidt i były sekretarz generalny NATO Javier Solana. Perspektywa szczytu NATO w Chicago w 2012 r. też zaowocowała kilkoma inicjatywami niezależnych ośrodków w sprawie znaczącej redukcji arsenałów nuklearnych.

Nowy START

Liczba ładunków broni jądrowej na świecie spada – obecnie jest ich 19 tysięcy, znacznie mniej od apogeum w 1986 r., kiedy ich liczba sięgała 70 tys. sztuk. Chociaż rokowania na temat porozumienia, które zastąpiłoby START – nowego Traktatu w sprawie środków dalszej redukcji i ograniczenia strategicznej broni ofensywnej (Treaty on Measures for the Further Reduction and Limitation of Strategic Offensive Arms, „Nowy START”), przeciągnęły się poza termin wygaśnięcia START I w grudniu 2009 r., obu stronom udało się osiągnąć porozumienie w marcu 2010 r.¹⁶. Zastąpiło ono SORT. Mimo sporów o obronę przeciwrakietową, tym razem USA poważnie potraktowały ten sukces, uznając zawarcie nowego traktatu za dodatkowy krok „resetujący” ten wymiar stosunków między obu mocarstwami. Rosja była także zainteresowana powodzeniem w tej dziedzinie, gdyż rokowania i wynik odbudowywały jej prestiż i status równoprawnego partnera USA.

Uzgadniając limity na głowice i środki ich przenoszenia, obie strony broniły własnych konfiguracji strategicznej broni jądrowej. Rosja dążyła do możliwie najniższych pułapów na środki przenoszenia, bowiem miała ich mniej niż Stany Zjednoczone. USA z kolei odwrotnie, chciały zachować w miarę nietkniętą swoją „triadę” – strukturę sił strategicznych na lądzie, na morzu i w powietrzu. W tym kontekście sprawą sporną był postulowany przez Rosjan zakaz rozmieszczania na amerykańskich rakietach

¹⁵ Np. *Eliminating Nuclear Threats: A Practical Agenda for Global Policymakers*. Report of the International Commission on Nuclear Non-Proliferation and Disarmament, Gareth Evans and Yoriko Kawaguchi Coauthors, 2009, <http://www.icnnd.org/>, Nuclear Threat Initiative, [http://www.nti.org/\(dostęp: 8 czerwca 2012 r.\)](http://www.nti.org/(dostęp: 8 czerwca 2012 r.)). W kontekście europejskim zob. np. European Leadership Network, <http://www.europeanleadershipnetwork.org/>.

¹⁶ Na temat szczegółów Nowego START zob. np. T.Z. Collina, *New START at a Glance*, „Arms Control Today”, <http://www.armscontrol.org/factsheets/NewSTART>. Szczegółowa analiza Nowego START znajduje się m.in. w M. Tabor, *Porozumienia w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia – to co najważniejsze w 2011 r.*, „Rocznik Strategiczny 2011/12”, Scholar, Warszawa 2012.

Tabela 1. Rosyjsko-amerykańskie pułapy w nuklearnych porozumieniach rozbrojeniowych po zimnej wojnie

Traktat	Data podpisania /wejścia w życie	Łączna liczba głowic nuklearnych	Łączna liczba strategicznych środków przenoszenia ^a	Data wygaśnięcia
START I	31 lipca 1991/ 5 grudnia 1994 ^b	6000	1600	5 grudnia 2009
START II	3 stycznia 1993/– ^c	3000–3500	nie określono ^d	–
SORT	24 maja 2002/ 1 czerwca 2003	1700–2200	nie określono	31 grudnia 2012; zastąpiony przez Nowy START
Nowy START	8 kwietnia 2010/ 5 lutego 2011	1550	800 ^e	10 lat po wejściu w życie

(^a) Strategiczne nuklearne środki przenoszenia to międzykontynentalne rakiety balistyczne (ICBM), wyrzeliwane z okrętów podwodnych rakiety balistyczne (SLBM) oraz bombowce dalekiego zasięgu.

(^b) W maju 1992 r. Białoruś, Kazachstan i Ukraina podpisały Protokół lizboński z Rosją i USA, co stworzyło pięć państw-stron START I.

(^c) START II nie wszedł w życie.

(^d) START II ewentualnie zakazałby rozmieszczenia wielogłowicowych ładunków, niezależnie naprowadzanych na cel (MIRV) na ICBM oraz ograniczyłby liczbę SLBM dla każdej ze stron do 1700–1750 sztuk.

(^e) Można rozmieścić nie więcej niż 700 sztuk.

Źródło: S. Kyle, *Nuclear Arms Control and Non-proliferation*, w: *SIPRI Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 366.

strategicznych głowic konwencjonalnych; ostatecznie uzgodniono, że limity traktatowe będą także stosowane do ракет amerykańskich wyposażonych w amunicję konwencjonalną.

Nowy START przewiduje skromne redukcje liczby strategicznych głowic¹⁷. Odmienne od reguł przyjętych w „zasadach liczenia” na mocy START I, które przypisywały rakiecie strategicznej ustaloną liczbę głowic, nawet jeżeli środek przenoszenia niósł ich mniejszą liczbę, postanowienia Nowego START przewidują rachunek faktycznej liczby głowic umieszczo-

¹⁷ Termin zakończenia redukcji przypada na 2018 r. Dane ogłoszone po wejściu w życie traktatu ujawniły, że Rosja już jest poniżej pułapu 1550 liczonych głowic (USA miały nadwyżkę 250 głowic).

nych na rozmieszczonych ICBM i SLBM¹⁸. Wpływa to na reżim przestrzegania traktatu.

Rosja dopilnowała, żeby nowe porozumienie zostało wsparte rozbudowanym reżimem weryfikacji i monitoringu¹⁹. Baza danych ustala liczby, miejsca i techniczne szczegóły systemów broni i instalacji określonych w traktacie. Przewidziane są demonstracje nowego sprzętu. Jednak reżim został znacznie uproszczony w celu złagodzenia ciężaru funkcjonowania inspekcji, a także obniżenia kosztów implementacji. I tak, zamiast dziewięciu różnych rodzajów inspekcji na mocy poprzedniego START, Nowy START operuje dwoma typami inspekcji: jeden dotyczy rozlokowanych w bazach ICBM, SLBM i bombowców (przewiduje dziesięć inspekcji rocznie przez każdą ze stron) i sprawdza dokładność zadeklarowanych danych, zaś drugi dotyczy innych instalacji, na terenie których znajdują się jedynie niedyslokowane systemy strategiczne (po osiem inspekcji rocznie)²⁰. Podstawowym ciałem do spraw implementacji i przestrzegania postanowień traktatu jest dwustronna komisja konsultacyjna.

Po pomyślnych procedurach ratyfikacyjnych, w których główną osią niepokoju Rosji była kwestia relacji obrony przeciwrakietowej do traktatu rozbrojeniowego, Nowy START wszedł w życie 5 lutego 2011 r. Zakończyło to jeden etap i otworzyło następny. Jak pokazuje dotychczasowy rozwój wydarzeń, perspektywa dalszej redukcji broni strategicznej, poniżej pułapów ustalonych w Nowym START, nie rysuje się zachęcająco po obu stronach.

Podczas gdy wykonywanie traktatu postępuje obecnie w zasadzie bez zakłóceń, inne czynniki komplikują dialog rozbrojeniowy protagonistów. Należą do nich obrona przed rakietami balistycznymi oraz broń subnuklearna (taktyczna).

¹⁸ W kwestii ciężkich bombowców Nowy START ustala liczbę broni jądrowej przenoszonej przez nich jako jedną głowicę, bez względu na to, jak wiele nuklearnych ładunków niesie bombowiec. Uzasadnieniem było to, że bombowce, znacznie wolniejsze niż rakiety balistyczne, nie stanowią porównywalnego zagrożenia niespodziewanym atakiem. Gdyby USA miały zachować wszystkie 60 bombowców z maksymalną liczbą 1136 sztuk broni jądrowej, całkowity pułap 2626 głowic nadal byłby liczony jako 1550 sztuk na mocy postanowień Nowego START. S. Kyle, V. Fedchenko, B. Gopalaswamy i H.M. Kristensen, *World Nuclear Weapons*, „SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security”, Oxford 2011, s. 321.

¹⁹ Reżim opiera się na rozległej bazie danych, wśród których jest specjalny tzw. unikatowy identyfikator dla każdej rakiety, wyrzutni i bombowca.

²⁰ W kontekście weryfikacji i monitorowania obie strony rozstrzygnęły dwie istotne kwestie sporne: a) naleganie strony rosyjskiej na zachowanie kodowania danych telemetrycznych próbnymi lotów (Rosja wprowadza nową generację rakiet, zaś USA nie mają takich planów); ostatecznie uzgodniono wymianę takich danych do 5 razy do roku jako środek budowy zaufania i przejrzystości; oraz b) monitorowania rakiet mobilnych – podlegają one inspekcjom w bazach, będąc zaopatrzone w alfanumeryczne „unikatowe identyfikatory”. Ponadto USA mogą obserwować, głównie za pomocą satelitów i zdalnych czujników, nowe rosyjskie rakiety mobilne.

Obrona przeciwrakietowa

Jak wyżej wspomniano, najbardziej kontrowersyjną kwestią w rokowaniach strategicznych była tarcza przeciwrakietowa. Nowy START w kwestii redukcji nie ustanawia ograniczeń lub pułapów na obronę tego typu. Preambuła traktatu zawiera niewiążącą formułę, która mówi o istnieniu wzajemnego związku między strategiczną bronią ofensywną a strategiczną bronią obronną oraz że ten związek „stanie się ważniejszy w miarę jak strategiczna broń jądrowa będzie redukowana”. Ponadto, w wyniku nalegań USA, preambuła stwierdza, że „obecna strategiczna broń defensywna nie podważa użyteczności i skuteczności strategicznej broni ofensywnej stron”.

Kwestie rozbrojenia toczą się obecnie w cieniu problemu obrony przed rakietami balistycznymi (*ballistic missile defence*, BMD)²¹. Zmiana w koncepcji rozmieszczenia amerykańskich rakiet przechwytyjących w Polsce i Czechach, ogłoszona we wrześniu 2009 r., nie usmierzyła obaw Rosji. Główni zainteresowani – USA/NATO i Rosja – zgadzają się, że istnieje zagrożenie ataku rakietowego z użyciem broni masowego rażenia ze strony „zbrojeckich” reżimów, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie (Iran) i w Azji Wschodniej (Korea Północna), ale na tym kończy się zgoda. Kwestia, w jaki sposób się przed nimi zabezpieczyć, dotyczy strategicznych interesów obu stron. Amerykańska obrona przeciwrakietowa (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) przewiduje rozmieszczenie do początku trzeciej dekady XXI wieku ok. 500 rakiet przechwytyjących na kilkudziesięciu okrętach i na stałym lądzie – w Polsce i Rumunii.

W chwili pisania tego artykułu nie ma kompromisowego rozstrzygnięcia tej kardynalnej kwestii. Rosja nalega na uzyskanie prawnie wiążących gwarancji, że system amerykański nie będzie zagrażał rosyjskiemu potencjałowi strategicznemu (nieoficjalnie mówi się też o ograniczeniu liczby rakiet przechwytyjących oraz ich prędkości i dyslokacji), jednocześnie nie kwapi się z podobną gwarancją dla obrony przeciwrakietowej USA i NATO. Rosja proponuje sektorowy system wspólnej obrony rakietowej, w którym każda ze stron byłaby odpowiedzialna za swoją strefę. Na te pomysły nie ma formalnie amerykańskiej zgody, bowiem mogłoby to prowadzić do rosyjskiego *droit de regard*, krępującego amerykańską swobodę w określaniu zakresu i prowadzeniu obrony. Stany Zjednoczone proponują budowanie dwóch niezależnych systemów przechwytywania, a współpracę jedynie w utworzeniu

²¹ W sprawie szerszej dyskusji na temat tarczy antyrakietowej zob. Ł. Kulesa, *Perspektywy współpracy NATO-Rosja w dziedzinie obrony przeciwrakietowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

dwóch wspólnych ośrodków: centrum planistyczno-operacyjnego wymiany informacji, wczesnego ostrzegania i śledzenia lotów rakiet oraz centrum w sprawie „fuzji” danych ze stacji radiolokacyjnych i satelitów.

W listopadzie 2011 r. prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew zaprezentował katalog środków, jakie Rosja – nie zrywając rozmów – gotowa jest przedsięwziąć, aby umocnić obronę przed zagrożeniami dla jej arsenału strategicznego. Nie wykluczył także uruchomienia artykułu 14 Nowego START, na mocy którego Rosja mogłaby wystąpić z traktatu²². NATO z zaniepokojeniem odebrało wypowiedź rosyjskiego szefa sztabu generalnego Nikołaja Makarowa o ewentualnych „uprzedzających” uderzeniach w instalacje EPAA.

Na razie obie strony nie przejawiają chęci przełamania impasu w tej krytycznej kwestii²³. Jednak wypowiedzi niektórych amerykańskich przedstawicieli, np. specjalnej wysłanniczki do spraw stabilności strategicznej i obrony raketowej Ellen Tauscher, wskazują na (niepokojącą z polskiego punktu widzenia) możliwość mniej restryktywnego podejścia do sprawy.

Co może szczególnie niepokoić Rosję to perspektywa czwartej fazy EPAA, prawdopodobnie zakończonej po 2020 roku, gdy rakiety przechwytyjące będą miały zdolność do „przeciwstawienia się przyszłym zagrożeniom ze strony ICBM”, a więc strategiczny charakter (tzn. przeciw rakietom zagrażającym np. terytorium USA). Tymczasem na szczycie NATO w Chicago ogłoszono osiągnięcie „tymczasowej zdolności” sojuszniczego systemu przeciwraketowego²⁴.

²² *President of Russia Dmitry Medvedev: Statement in Connection with the Situation Concerning the NATO Countries' Missile Defence System in Europe*, 23 listopada 2011 r., <http://eng.kremlin.ru/news/3115> (dostęp: 8 czerwca 2012 r.).

²³ W marcu 2012 r. na marginesie konferencji o bezpieczeństwie nuklearnym w Seulu, prezydent Barack Obama poufnie poprosił D. Miedwiediewa o trochę „przestrzeni” w sprawie BMD do czasu zakończenia wyborów w USA, sugerując po nich więcej „elastyczności” ze strony swej administracji.

²⁴ Obecnie system ma bardzo ograniczone zdolności, opierając się na radarowym rozpoznaniu w Turcji i rakietach SM-3 na pokładach amerykańskich niszczycieli Aegis. Równolegle z EPAA europejscy członkowie NATO tworzą zręby przeciwraketowego systemu, który służyłby obronie całego kontynentu europejskiego przed taktycznymi rakietami balistycznymi (teatru działań), rakietami samosterującymi i lotnictwem. Więcej na temat europejskich wkładów do obrony antyraketowej zob. R. Oswald, *U.S. to Declare Interim European Missile Defense Capability at NATO Summit*, Global Security Newswire, 18 maja 2012 r., <http://www.nti.org/gsn/article/us-announce-interim-missile-defense-capability-nato-summit/> (dostęp: 8 czerwca 2012 r.). W marcu 2012 r. w ramach współpracy NATO-Rosja przeprowadzono piąte wspomagane komputerowo ćwiczenia obrony raketowej teatru działań w Ottobrunn w Niemczech. Ich celem było opracowanie wspólnej analizy przyszłych ram współpracy w zakresie obrony przed rakietami tego typu.

Taktyczna broń nuklearna

Po ogłoszeniu w 2009 r. w Pradze przez prezydenta USA Baracka Obamę wizji świata wolnego od broni jądrowej, Niemcy ruszyły w ślady Stanów Zjednoczonych, akcentując wymiar europejski rozbrojenia i postulując wycofanie broni taktycznej z Niemiec. W tym kontekście na początku 2010 r. kilku członków NATO (Belgia i Holandia) poparło inicjatywę włączenia punktu na temat polityki nuklearnej Sojuszu do zbliżającej się debaty o koncepcji strategicznej NATO. W tym czasie ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji wezwali Rosję do usunięcia broni jądrowej z obszarów sąsiadujących z Unią Europejską: Kaliningradu i Półwyspu Kola, oraz ewentualnego zniszczenia składów tej broni²⁵. Polska była także wśród członków NATO, którzy zaproponowali zestaw środków budowy zaufania i przejrzystości w kwestii arsenałów broni taktycznej Rosji i USA w Europie jako krok ku stopniowej eliminacji tej broni²⁶. Odpowiedź Moskwy była zniechęcająca: ustami swego ministra spraw zagranicznych Siergieja Ławrowa wprowadzie poparła inicjatywę rokowań nad bronią jądrową, lecz warunkowała swoje podejście uzgodnieniem, że broń ta powróciłaby na terytorium państw-właścicieli²⁷. Było to żądanie nie do przyjęcia dla NATO i USA.

Zobowiązany rezolucją ratyfikacyjną amerykańskiego Senatu w odniesieniu do Nowego START, prezydent Obama poinformował w lutym 2011 r. o zamiarze rozpoczęcia rokowań z Rosją na temat ograniczenia zapasów taktycznej (niestrategicznej) broni jądrowej w ciągu jednego roku. Administracja poinformowała o potrzebie ścisłego skoordynowania swego podejścia do tej kwestii z sojusznikami w NATO²⁸. Sprawa rozwiązania problemu broni

²⁵ C. Bildt, R. Sikorski, *Next, the Tactical Weapons*, „The New York Times”, 1 lutego 2010 r. Apel ten poparł norweski minister spraw zagranicznych Jonas Gahr Støre, *Norway Says Tactical Weapons Should Be Reduced*, „Norway News”, 4 lutego 2010 r.

²⁶ *Non-paper Submitted by Poland, Norway, Germany and the Netherlands on Increasing Transparency and Confidence with Regard to Tactical Nuclear Weapons in Europe*, 14 kwietnia 2010 r.; zob. H. Kristensen, *10 NATO Countries Want More Transparency for Non-Strategic Nuclear Weapons*, FAS Strategic Security Blog, www.fas.org/blog/ssp/2011/04/natoproposal.php (dostęp: 8 czerwca 2012 r.).

²⁷ Liczebność taktycznej broni jądrowej na obszarze Europy nie jest dokładnie znana. Liczba amerykańskich bomb grawitacyjnych B-61 w Europie (tylko takie tu pozostały) jest szacowana na ok. 150–250 sztuk. Rosyjski arsenał broni substrategicznego jest zagadką – chociaż uważa się, że liczy kilka tysięcy ładunków.

²⁸ W swej Koncepcji Strategicznej z listopada 2010 r. członkowie NATO uzgodnili dalsze prowadzenie dyskusji na temat roli obrony i odstraszania w strategii Sojuszu, w tym jego politykę (*posture*) nuklearną. Zob. *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the North Atlantic Treaty Organization*, Lizbona, 19 listopada 2010 r., <http://www.nato.int/strategic-concept>.

substrategicznej w Europie nie cieszy się konsensem wśród sojuszników. Różnice dotyczą jej miejsca w polityce odstraszania i obrony: część członków Sojuszu – Niemcy, Norwegia, Belgia i Holandia – uważa, że ich rola odstraszania nie przystaje już do rzeczywistości nowego stulecia. Inne państwa – USA, Wielka Brytania, Włochy i Turcja, a także państwa Europy Środkowej – prezentują bardziej ostrożną, konserwatywną postawę. Polska plasuje się w tej drugiej kategorii: obronność i odstraszanie nie powinny doznać uszczerbku w wyniku rozbrojenia i kontroli zbrojeń, a proces ten winien być prowadzony na zasadach wzajemności z Rosją. Przejrzystość i budowanie zaufania zajmują znaczące miejsce w inicjatywach polskich. Opowiada się ona także za włączeniem taktycznej broni jądrowej do kolejnych kroków po Nowym START²⁹.

Główną przeszkodą jest niechęć Rosji do dyskusowania problemu tej kategorii broni trzymanej w składach rosyjskich na innych niż jej własne warunkach które rosyjski minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow ponowił w marcu 2011 r. Jego rząd domaga się, aby USA wycofały swoją niestrategiczną broń jądrową z Europy i nieodwracalnie zdemontowały infrastrukturę służącą do jej rozmieszczenia³⁰. Wypowiedzi prezydenta D. Miedwiediewa z 23 listopada 2011 r. oraz innych rosyjskich przedstawicieli wskazują mniej lub bardziej bezpośrednio, że Rosja traktuje tę kwestię jako „mniej nagłą” w wachlarzu stosunków z Zachodem, jako argument przetargowy w szerszym kontekście tarczy przeciwrakietowej, rozmieszczania broni w przestrzeni kosmicznej, sił jądrowych innych państw oraz nowoczesnych systemów strategicznej broni konwencjonalnej dalekiego zasięgu rozwijanej przez Stany Zjednoczone³¹.

W kontekście pozaeuropejskim ewentualne wynegocjowane wycofanie rosyjskiej broni taktycznej poza Ural uczyniłoby ten problem „strategicznym” *vis-à-vis* wschodnich i południowych sąsiadów Rosji.

²⁹ Zwrócono uwagę na interesujący aspekt proliferacyjny kwestii broni substrategicznej: wycofanie amerykańskiej broni nuklearnej z Europy mogłoby wpłynąć na zmianę w polityce tureckiej, zwłaszcza w kontekście uzyskania przez Iran broni jądrowej. J. Durkalec, *NATO Defence and Deterrence Posture: Central and Eastern European Perspectives*, „PISM Policy Paper”, nr 29, maj 2012.

³⁰ *Statement by H.E. Mr Sergey Lavrov, Minister for Foreign Affairs of the Russian Federation, at the Plenary Meeting of the Conference on Disarmament, Genewa, 1 marca 2011 r.*

³¹ E. Miasnikow, *Developing Approaches Toward Resolving the Issue of Nonstrategic Nuclear Weapons*, Berlin, 17–18 listopada 2011 r., <http://www.armscontrol.ru/pubs/en/em231111.html> (dostęp: 8 czerwca 2012 r.).

Nieprolifерacja

Od 1970 r. co pięć lat konferencje przeglądowe NPT dokonują bilansu funkcjonowania reżimu nierozprzestrzeniania broni jądrowej i podejmują prawne oraz normatywne kroki dla urzeczywistnienia zasad i osiągnięcia celów tego układu. W okresie zimnej wojny kwestia zadeklarowanego w NPT rozbrojenia schodziła na plan dalszy w warunkach blokowej konfrontacji. W 1995 r. państwa nienuklearne zgodziły się przedłużyć reżim na czas nieokreślony, zakładając szybkie postępy rozbrojeniowego członu układu. Na konferencji przeglądowej NPT w 2000 r. piątka państw nuklearnych podjęła pod naciskiem pozostałych stron Układu „niedwuznaczne zobowiązanie (...) do dokonania eliminacji własnych arsenałów jądrowych” oraz uznała zasadę „nieodwracalności” w dziedzinie kontroli zbrojeń nuklearnych³². Niepowodzenie konferencji przeglądowej w 2005 r. (nie uzgodniono wówczas merytorycznego dokumentu końcowego) było m.in. konsekwencją sceptycznego podejścia administracji George’a W. Busha do kwestii rozbrojenia i prób zwęksławiania uwagi na problem aktorów państwowych i niepaństwowych niestosujących się do postanowień NPT oraz niezgody stron nieposiadających broni jądrowej na neglizowanie rozbrojenia. Inaczej wyglądała kolejna konferencja w 2010 r., która toczyła się w konstruktywnej atmosferze, odzwierciedlając nowy klimat, na który wpływ miał powrót USA do dyplomacji wielostronnej i kontroli zbrojeń. Niemniej wyniki konferencji przeglądowej nie były przełomowe, mimo że uzgodniono rozbudowany plan działania stron układu.

Pozostają główne różnice w sprawach podstawowych wyzwań stojących przed reżimem NPT. Dotyczą one głównej osi sporu między mocarstwami nuklearnymi a wieloma członkami ruchu niezaangażowania – pożądaną przez te ostatnie równowagę między zobowiązaniami nieprolifерacyjnymi (minimalizacja ryzyka rozprzestrzeniania) a pokojowym wykorzystaniem energii jądrowej. Wielkie mocarstwa nie spieszą się z wypełnieniem swoich zobowiązań do zmniejszania (likwidacji) arsenałów broni jądrowej, argumentując to istnieniem szerokiego wachlarza przeszkód i problemów; z kolei wśród państw nienuklearnych, nierzadko skarżących się na „dyktat Zachodu”, dominuje przeświadczenie, że propozycje wypełniania luk bądź ulepszenia NPT zmierzają do naruszenia ich prawa do rozwijania energii

³² 2000 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. Final Document, dok. NPT/CONF.2000/28, część I, podpunkt 5, Nowy Jork, 19 maja 2000 r.

nuklearnej w celach pokojowych. W efekcie agenda obejmuje nierozstrzygnięte kwestie zakazu prób z bronią jądrową (CTBT), zakazu produkcji materiałów rozszczepialnych (FMCT), uniwersalizacji NPT, większej przejrzystości w inwentarzach broni nuklearnej (na początek poprzez wspólny format raportowania), ustanowienia strefy wolnej od broni jądrowej na Bliskim Wschodzie³³ czy globalnego traktatu w sprawie negatywnych gwarancji bezpieczeństwa ze strony nuklearnej piątki (nieużycia lub niestosowania groźby użycia broni jądrowej wobec państw jej nieposiadających). Rośnie przeświadczenie wielu państw, że 40-letni bilans funkcjonowania NPT jest niekorzystny. Niemniej w niektórych kwestiach można zaobserwować przesłanki do osiągnięcia postępu w toczących się rozmowach.

Społeczność międzynarodowa podejmuje też działania na innych płaszczyznach. Dysponuje tu szerokim spektrum narzędzi i mechanizmów, które stosuje w celu wsparcia przedsięwzięć rozbrojeniowych i nieproliferacyjnych lub przeciwproliferacyjnych. Nie wszystkie są satysfakcjonujące i skuteczne, niemniej umacniają tkankę międzynarodowego bezpieczeństwa.

Istotnym wymiarem kroków na rzecz nieproliferacji są strefy wolne od broni jądrowej. Jest ich traktatowo pięć: w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach (Tlatelolco, 1968), na południowym Pacyfiku (Rarotonga, 1986), w południowo-wschodniej Azji (Bangkok, 1997), w Afryce (Pelindaba, 2009) i w Azji Środkowej (Semipałatyńsk, 2009)³⁴. Pozytywnym elementem są niedawne kroki USA zmierzające do przestrzegania protokołów dodatkowych do traktatów z Rarotongi, Bangkoku i Semipałatyńska. Z kolei Rosja przyłączyła się do postanowień traktatu z Pelindaby.

Wspomnieć należy genewską Konferencję Rozbrojeniową, jedyne światowe forum negocjacji globalnych porozumień rozbrojeniowych i w zakresie kontroli zbrojeń. Od kilkunastu lat ciało to jest blokowane szerokim spektrum politycznych różnic, sporami o priorytety negocjacyjne, uzależnieniem postępu w rozwiązywaniu jednych kwestii od równoległych rokowań w innych itp. Z tych i innych powodów tematy, które podejmuje – zaprzestanie produkcji materiałów rozszczepialnych, zapobieżenie wyścigowi zbrojeń

³³ Problem strefy bezatomowej w regionie paraliżuje spór, czy rozbrojenie/nieproliferacyjny reżim ma poprzedzić zawarcie pokoju (jak postulują kraje arabskie), czy odwrotnie (stanowisko Izraela) oraz kwestia nuklearnych ambicji Iranu. W wyniku konferencji przeglądowej w 2010 r. uzgodniono zwołanie międzynarodowej konferencji na ten temat w 2012 r.

³⁴ Daty dotyczą wejścia w życie. Także Antarktyka jest niezamieszkaną strefą bezatomową na mocy traktatu z 1959 r. Warto tu nadmienić, że traktat o przestrzeni kosmicznej z 1967 r. oraz traktat zakazujący prób jądrowych w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą z 1963 r. mają charakter nieproliferacyjny.

w kosmosie, rozbrojenie nuklearne i negatywne gwarancje bezpieczeństwa – nie owocują wiążącymi umowami. Uzgodniony w Genewie CTBT, finalizacja którego pozostaje w zawieszeniu, ma szansę doczekać się przełamania impasu, w którym się znajduje, dzięki zabiegom podejmowanym przez USA w sprawie ratyfikacji tego traktatu. Nie oznacza to jednak łatwej ścieżki ku wejściu w życie tego porozumienia³⁵.

Instrumentarium w kontekście rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1540 z 2004 r. w sprawie zapobiegania proliferacji zwłaszcza broni jądrowej, a szczególnie dostania się jej w ręce podmiotów pozapaństwowych – w tym Program kooperatywnej współpracy w redukcji zagrożeń (*Cooperative Threat Reduction Program*) prowadzony od 1992 r., Inicjatywa na rzecz bezpieczeństwa w sprawie proliferacji (*Proliferation Security Initiative*, PSI) z 2003 r., Globalna inicjatywa zwalczania terroryzmu nuklearnego (*Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*) z 2006 r. oraz nabierająca coraz większego znaczenia, funkcjonująca od 2010 r., Inicjatywa na rzecz nieprolifracji i rozbrojenia (*Non-Proliferation and Disarmament Initiative*, NPDI), a także tzw. Komitet 1540, pomocnicze ciało Rady Bezpieczeństwa ONZ powołane na mocy rezolucji Rady, z sukcesywnie odnawianym mandatem, ostatnio do kwietnia 2021 r. – wskazuje na skalę międzynarodowego zainteresowania i zaniepokojenia tego rodzaju zagrożeniami. Powstałe z inicjatywy państw Grupy Ośmiu (G8) w 2002 r., Globalne partnerstwo przeciw rozprzestrzenianiu broni i materiałów masowego rażenia (*Global Partnership against the Spread of Weapons and Materials of Mass Destruction*) działa od 10 lat. Początkowo na obszarze byłego ZSRR, a od 2008 r. w skali globalnej, zapobiega ono wejściu terrorystów i „państw zbrojeckich” w posiadanie broni masowego rażenia; pomaga efektywnie eliminować wytwarzanie materiałów rozszczepialnych; przeciwdziała zatrudnianiu naukowców w dziedzinie broni masowego rażenia oraz wspiera realizację rezolucji nr 1540. Inicjatywa Baracka Obamy w sprawie umacniania bezpieczeństwa nuklearnego znalazła wyraz w rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1887 z 2009 r. Dyskutowana w Waszyngtonie i Seulu w 2011 r., nakreśla szeroki program kroków zabezpieczających wrażliwe materiały nuklearne na świecie – w szczególności przed terrorystami – obejmujący także wymiary rozbrojeniowy i nieprolifacyjny.

³⁵ Wymóg ratyfikacji przez państwa z tzw. grupy 44 (posiadających nuklearne reaktory energetyczne i/lub naukowe), wśród których znajdują się USA, Chiny, Izrael, Egipt i Iran oraz Indie, Pakistan i Korea Północna, blokuje wejście w życie tego traktatu.

Mniej spektakularne, lecz efektywne są pozatraktatowe wielostronne reżimy kontroli eksportu broni i materiałów nuklearnych, zwłaszcza Grupa dostawców nuklearnych (*Nuclear Suppliers Group*, NSG), Reżim kontroli technologii raketowej (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) i Haski kodeks postępowania przeciwko proliferacji rakiet balistycznych (*Hague Code against Ballistic Missile Proliferation*, HCOC), a także embargo na dostawy broni i technologii, w tym nuklearnych (sankcje wobec „państw zbójeckich”).

Krytyczne wyzwania

W okresie po zimnej wojnie szereg państw zdecydowało się, z różnych względów, odstąpić od programów, które mogły prowadzić lub prowadziły do zbudowania broni jądrowej – Argentyna, Białoruś, Brazylia, Kazachstan, Libia, Republika Południowej Afryki, Tajwan i Ukraina. Jednak od wielu lat najpoważniejszymi wyzwaniami i zagrożeniami w zakresie nieprolifracji dla bezpieczeństwa międzynarodowego są programy nuklearne Iranu i Korei Północnej. Ich korodujący wpływ na globalny reżim nieprolifracji broni jądrowej absorbuje uwagę społeczności międzynarodowej, która szuka sposobów i środków rozwiązania tych problemów³⁶.

Międzynarodowe kontrowersje wokół Iranu datują się od 2002 r., kiedy ujawniono jego tajny program nuklearny. Początkowo władze irańskie demonstrowały wolę do współpracy. Jednak, gdy udowodniono im nabycie technologii i sprzętu nuklearnego za pośrednictwem siatki Pakistańczyka A.Q. Khana, Iran zaostrzył swoją politykę, a jego prezydent Mahmud Ahmadineżad stwierdził, że kraj ten ma „niezbywalne prawo” do produkcji

³⁶ Interesującą hipotezę w kontekście proliferacji postawił J. Hymans. Zauważył, że mimo obaw o niekontrolowaną proliferację broni nuklearnej, od 1970 r. z dziesięciu państw prowadzących wojskowe programy jądrowe broń uzyskały jedynie trzy. Wydłużył się średni czas potrzebny do ukończenia prac – z 7 lat przed 1970 r. do 17 lat po 1970 r. Wynika to z wielu czynników: międzynarodowych wysiłków przeciwprolifacyjnych, interwencji wojskowych, zniechęcenia władz, problemów gospodarczych oraz – szczególnie – niskiej kultury zarządzania i słabości administracji państwowej państw rozwijających się, nierzadko rządzonych autorytarnie, które głównie starały się zbudować taką broń. Specyfiką programów atomowych jest konieczność zapewnienia naukowcom autonomii i swobody działań, jako że budowa bomby atomowej jest przedsięwzięciem niezwykle trudnym i wymagającym wysokiej jakości organizacji pracy. Z tego względu np. zagrożenie, jakie stwarza irański program atomowy, może okazać się znacznie mniejsze niż się powszechnie przyjmuje. J. Hymans ostrzega również, że interwencja militarna może przynieść skutki odwrotne do zakładanych, gdyż atak na „dumę narodową Irańczyków” spowoduje jedynie intensyfikację wysiłków całego narodu. J.E.C. Hymans, *Botching the Bomb*, „Foreign Affairs”, maj–czerwiec 2012 r., s. 44–53.

paliwa jądrowego. Wkrótce Iran wznowił wzbogacanie uranu, za co był kilkakrotnie karany sankcjami Rady Bezpieczeństwa ONZ. Wbrew kolejnym świadectwom dostarczanym przez MAEA i społeczność międzynarodową, że program jądrowy Iranu ma albo może mieć wojskowe implikacje lub konsekwencje, państwo to konsekwentnie twierdzi, że jego przedsięwzięcia mają wyłącznie pokojowy charakter. Administracja Baracka Obamy bez powodzenia sugerowała swoisty „reset” w stosunkach z reżimem irańskim, gdyby ten porzucił nielegalny program. Tymczasem Iran przeprowadzał kolejne próby z nuklearnymi technologiami i raketami dalekiego zasięgu, uruchamiał kolejne wirówki do wzbogacania uranu, podejmował próby zakupu materiałów do zbudowania broni jądrowej oraz budował kolejne zakłady związane z produkcją wzbogaconego uranu, w tym, ostatnio, niezadeklarowany podziemny kompleks w Qum (Fordow). Jednocześnie grał na zwłokę i „na zmęczenie” członków Rady Bezpieczeństwa ONZ i Niemiec (grupa P5+1, którzy reprezentują społeczność międzynarodową w rozmowach z irańskim reżimem), przystępując do rozmów, występując z kontrpropozycjami, a następnie wycofując się z obietnic, a także uciekając się do kłamstw. Niemniej USA zdecydowały się nie bojkotować rozmów z Iranem. Według propozycji P5+1 z jesieni 2009 r., mógłby on wysłać *gros* swojego nisko wzbogaconego uranu za granicę (do Rosji) w celu wzbogacenia go do 19,75 proc. i przetworzenia, niezbędnego do zastosowania w teherańskim naukowym reaktorze medycznym. Znowu jednak powtórzył się scenariusz, w konsekwencji którego Iran wycofał się z porozumienia. Ponadto Iran uparcie ignorował wezwania Rady Bezpieczeństwa ONZ do zawieszenia wszelkich działań zmierzających do wzbogacania uranu, a także odmawiał ratyfikowania i implementacji dodatkowego protokołu do swojego wszechstronnego porozumienia o zabezpieczeniach, co przywróciłoby wiarę społeczności międzynarodowej w pokojowe intencje irańskiego programu³⁷.

Brak postępu w rozmowach społeczności międzynarodowej z Iranem ma obok globalnych reperkusje regionalne. Państwa Zatoki Perskiej przekazują nieoficjalne sygnały o możliwej silniejszej koordynacji polityk bezpieczeństwa i bardziej skwapliwie goszczą amerykańskie instalacje i wojska

³⁷ Podejmowane są środki mające na celu skomplikowanie rozwoju irańskiego programu: atak na wirówki w Natanz za pomocą wirusa komputerowego Stuxnet, odkrycie o wiele bardziej zaawansowanego „robaka” Flame w irańskich (i innych) systemach, utrudnianie Iranowi nabywania materiałów do przetworzenia w centryfugach itp. Tajemnicza w tym kontekście jest seria zabójstw irańskich naukowców nuklearnych. Więcej na temat amerykańskich cybernetycznych ataków na Iran zob. w: D.E. Sanger, *Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran*, „The New York Times”, 1 czerwca 2012 r.

w swoich krajach. Izrael coraz bardziej agresywnie grozi interwencją zbrojną, być może w stylu ataków na reaktory Osirak w Iraku w 1981 r. i al-Kibar w Syrii w 2007 r.³⁸. Rząd izraelski inaczej niż USA rozkłada akcenty w odniesieniu do „czerwonych linii” tolerancji dla postępowania Iranu: o ile Amerykanie zdają się skłaniać do reakcji, gdy Iran będzie gotów do uzyskania broni atomowej, o tyle Izrael grozi atakiem, gdy Irańczycy będą zdolni do produkcji tej broni³⁹.

W obliczu odmowy współpracy i nieustępliwości władz irańskich w czerwcu 2010 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ po raz czwarty nałożyła sankcje na Iran. W listopadzie 2011 r., po serii raportów inkryminujących to państwo, dyrektor generalny MAEA Yukiyo Amano ogłosił sprawozdanie, które po raz pierwszy (poprzedni dyrektor Mohamed ElBaradei był bardziej wstrzemięźliwy w kwestii nuklearnego *dossier* Iranu) uznało, że Iran prowadził wielokierunkową aktywność bezpośrednio związaną z tworzeniem nuklearnego ładunku wybuchowego, jakkolwiek uchylił się od stwierdzenia, czy Iran postanowił zbudować broń jądrową⁴⁰. Oczywiście Teheran odrzucił wnioski sprawozdania i zaprzeczył, jakoby miał pracować nad bronią nuklearną, oskarżając głównie USA o polityczną inspirację raportu MAEA. Rezolucja Rady Gubernatorów tej organizacji z listopada 2011 r. – w wyniku zabiegów Rosji, Chin i kilku państw ruchu niezaangażowania – nie skrytykowała bezpośrednio Iranu i nie uchwaliła środków karnych. To skłoniło USA, Wielką Brytanię i Kanadę oraz inne państwa zachodnie do nałożenia jednostronnych sankcji na irańskie sektory energetyczny i finansowy. W ślad za tym poszła Unia Europejska. UE nałożyła embargo na import, zakup lub transport przez swoich członków irańskiej ropy i produktów petrochemicznych; istniejące kontrakty były wygaszane do 1 lipca 2012 r. Unia także zamroziła aktywa Centralnego Banku Iranu na swoim terytorium. W efekcie narastały pogłoski o bliskim konflikcie zbrojnym z Iranem. W atmosferze rosnącego napięcia międzynarodowego, wiosną 2012 r. znowu pojawiły się spekulacje na temat możliwego izraelskiego ataku wojskowego na instalacje irańskie, którego dokonanie sekretarz obrony Leon Panetta przewidywał na

³⁸ Między innymi w wyniku zabiegów izraelskich Rosja zawiesiła dostawę systemów przeciwlotniczych S-300 do Iranu.

³⁹ *Iran and Nuclear Weapons: Sticks Now, Carrots Later*, „The Economist”, 19 maja 2012 r.

⁴⁰ *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of the Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran. Report by the Director General*, GOV/2011/65, 8 listopada 2011 r. Raport stwierdza, że większość kroków przedsięwzięto do 2003 r., kiedy to jesienią zatrzymano je „dość raptownie”, być może wskutek wydarzeń w Iraku i w regionie. Prawdopodobnie wznowiono bardziej intensywne prace w 2006 r.

wiosnę 2012 r. Rząd izraelski prowadzi ostrą politykę wobec Iranu, jakkolwiek sygnały płynące z Izraela zdają się wskazywać, że trwa spór wewnętrzny w kwestii irańskiej⁴¹.

W marcu 2012 r. w wyniku porozumienia wszystkich 27 członków UE elektroniczna sieć bankowa SWIFT – światowe centrum elektronicznych transakcji finansowych – odłączyła banki irańskie od ich międzynarodowych połączeń. Te kroki skłoniły Iran do, z jednej strony, wystosowania gróźb zablokowania cieśniny Ormuz, a z drugiej, zajęcia bardziej koncyliacyjnej postawy wobec grupy P5+1.

Podobnie jak Iran, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna (KRLD) pozostaje na cenzurowanym w związku z jej programem nuklearnym. W 2003 r. Korea Północna wystąpiła z NPT. Problem tego państwa w kontekście nuklearnym przez wiele lat bezskutecznie usiłowano rozwiązać w ramach rozmów sześciostronnych (obie Koree, Chiny, Japonia, Rosja i USA). W 2006 r. Korea Północna przeprowadziła próby rakietowe oraz (nieudany) test jądrowy. Mimo sankcji nałożonych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, wydarzenie to paradoksalnie przyspieszyło rozwój wypadków i następnego roku osiągnięto w ramach sześciostronnych porozumienie o denuklearyzacji⁴². Okazało się ono, jak dotąd, martwe. Reżim północnokoreański najwyraźniej nie zamierzał wdrażać umowy, lecz zręcznie posługując się agresywną retoryką wobec zainteresowanych aktorów gry regionalnej, pozornymi ustępstwami i pojednawczymi gestami (np. o wznowieniu rozmów sześciostronnych) oraz żądaniami „traktatu pokojowego”, pomocy humanitarnej i gwarancji bezpieczeństwa od USA, czynił dalsze przygotowania do „ubezpieczenia się” od prób ewentualnego obalenia go lub wymuszenia dalszych ustępstw. Stany Zjednoczone stoją na stanowisku, że Korea Północna musi najpierw porzucić swój program broni nuklearnej, w tym ogłosić moratorium na testy nuklearne i rakietowe, a potem USA będą gotowe dyskutować nad ewentualnym zniesieniem sankcji lub zawarciem traktatu pokojowego. Podobnie jak w przypadku Iranu, administracja Obamy zaoferowała nowe polityczne otwarcie. Odpowiedzią na to była – zresztą nieudana – nowa północnokoreańska próba międzykontynentalnej rakiety przeprowadzona w kwietniu 2009 r. Gdy KRLD została skrytykowana, nakazała inspektorom MAEA opuszczenie kraju, a w końcu maja przeprowadziła drugą próbę jądrową, poprzedzoną testami rakiet balistycznych.

⁴¹ J. Rudoren, *Defense Minister Adds to Israel's Recent Mix of Messages on Iran*, „The New York Times”, 26 kwietnia 2012 r.

⁴² North Korea – Denuclearization Action Pact, 13 lutego 2007 r.

Rada Bezpieczeństwa ONZ potępiła ten krok i ogłosiła kolejny zestaw sankcji oraz wezwała do powrotu do stołu rokowań. Ten stan utrzymuje się do dzisiaj, znaczony brakiem zgody co do warunków wznowienia rozmów, pogłębiany ponadto śmiercią przywódcy KRLD Kim Dzong-ila w grudniu 2011 r. W kwietniu 2012 r., wbrew poważnym ostrzeżeniom społeczności międzynarodowej, Korea Północna przeprowadziła kolejną nieudaną próbę wyrzucenia wielostopniowej rakiety w przestrzeń kosmiczną. Otwarte pozostaje pytanie, co było głównym motywem tego kroku: demonstracja w celu dalszego szantażowania i testowania świata zewnętrznego czy chęć skonsolidowania reżimu wewnątrz kraju.

Wysoko niepokojącym elementem problemu proliferacyjnego są uzasadnione podejrzenia, że Korea Północna brała bądź bierze udział w transferach materiałów, sprzętu i technologii nuklearnych oraz środków przenoszenia do innych krajów. Dotyczyło to Libii (która zrezygnowała z programu broni masowego rażenia w 2003 r.), Syrii (gdzie lotnictwo izraelskie zniszczyło instalacje szykowane pod tajny reaktor nuklearny we wrześniu 2007 r.), Birmy (z którą KRLD prawdopodobnie dzieliła się technologią nuklearną) oraz Iranu, gdzie dostawy nastąpiły za pośrednictwem krajów trzecich. Dodatkowym negatywnym elementem jest to, że państwa takie jak Chiny i Rosja, a także pewne państwa „ruchu niezaangażowania”, dość liberalnie traktują tych pariasów i, nierzadko motywowane innymi politycznymi względami, hamują dążenie innych podmiotów do poczynienia bardziej skutecznych kroków w zakresie zwalczania proliferacji.

Wyzwania i perspektywa

Debaty na temat broni jądrowej, jej strategicznych i politycznych uwarunkowań, trwają już od blisko siedmiu dekad. Niebezpieczeństwa, jakie stanowi, mityguje sieć porozumień, norm, reżimów, mechanizmów i innych uzgodnień. W okresie konfrontacji blokowej i po zimnej wojnie wypracowano reguły odstraszania i obrony, a zarazem jej kontrolowania, zaś arsenały tej broni znacząco zredukowano i ograniczono, jakkolwiek te ostatnie nadal są uznawane za nadmiernie duże we współczesnych warunkach.

Po spektakularnym apelu prezydenta Baracka Obamy, wygłoszonym na początku jego kadencji, o budowaniu świata wolnego od broni jądrowej i podpisania Nowego START, nastąpiła amerykańska aktywizacja w dziedzinach nieprolifracji oraz bezpieczeństwa nuklearnego. Uwagę zwraca to, że

po raz pierwszy Stany Zjednoczone z taką determinacją zobowiązały się do eliminacji tej broni. Jest to postawa o potencjalnie daleko idących następstwach, jeżeli pozostali aktorzy nuklearni o kluczowym znaczeniu dołączą z silnym przekonaniem i konsekwencją do tego przedsięwzięcia. „Multilateralizm” administracji amerykańskiej poprawił znacząco klimat międzynarodowy, dając impuls do działania zwolennikom rozbrojenia nuklearnego w różnych formach i na różnych forach. Dalsze postępy, w ciągu 2012 r., w sprawowaniu przez USA przywództwa w tej dziedzinie ograniczają przesłanki o charakterze wewnętrznym i międzynarodowym. W Waszyngtonie polityka ta napotyka opór republikanów, tradycyjnie sceptycznych wobec tego typu „negatywnych” narzędzi (zakazów, ograniczeń, nierozprzestrzeniania itp.) umacniania bezpieczeństwa USA, a obecna walka wyborcza jeszcze go potęguje. Reset w stosunkach amerykańsko-rosyjskich nie przełożył się na ambitniejsze zmiany w krajobrazie strategicznym i regionalnym (europejskim). Problematyka obrony przeciwrakietowej wywołała impas strategiczny, który paraliżuje, przynajmniej na czas prezydenckich wyborów w Stanach Zjednoczonych, procesy rozbrojeniowe.

Kontekst wysiłków zmierzających do rozbrojenia nie ogranicza się jednak do kampanii wyborczej czy relacji z tradycyjnym partnerem – Rosją lub innymi „prawowitymi” (na mocy NPT) mocarstwami nuklearnymi; te ostatnie nie są jednomyślne w sprawach nuklearnego rozbrojenia, a różnice między nimi – czynniki ideologiczne i polityczne, układy globalne i regionalne, nieufność, rozbieżne interesy itp. – nie stwarzają obecnie pomyślnej perspektywy budowania współpracy, bezpieczeństwa i zaufania, eliminacji strachu i tego rodzaju pozytywnych warunków niezbędnych do urzeczywistnienia i rozwoju kontroli zbrojeń i rozbrojenia, w tym „globalnego zera”. Pozostaje też otwarte pytanie, czy społeczność międzynarodowa powinna kontynuować tradycyjne podejście do rozbrojenia (takie jak amerykańsko-rosyjskie porozumienia) czy opracować inne, nowatorskie formuły, które łączyłyby kwestie kontroli zbrojeń z innymi aspektami bezpieczeństwa, oferowały pakietowe rozwiązania itp., tak aby znacznie przyspieszyć osiągnięcie tego celu.

Okres pozimnowojenny ograniczył centralne znaczenie i poziom odstraszania w relacjach mocarstw jądrowych, jednak w zamian pojawiły się nowe zagrożenia i wyzwania rzutujące na kondycję rozbrojenia. W doktrynach wojennych niektórych państw nadal funkcjonuje „uprzedzające uderzenie”. Cztery państwa spoza NPT mają arsenały atomowe uznawane za nielegalne: Indie, Pakistan, Izrael i Korea Północna. Kroki czynione w celu nakłonięcia ich przynajmniej do odpowiedzialnego postępowania i zachowania

przynoszą mieszane rezultaty: od udanej umowy z Indiami w sprawie cywilnego programu nuklearnego tego państwa do nieprzewidywalności i arogancji reżimu Kimów w Korei Północnej. Pojawiło się grono państw, które intensywnie dążą do wejścia w posiadanie tej broni, uznając ją za rodzaj ubezpieczenia od ewentualnej presji, roszczeń lub ataku ze strony mocarstw lub regionalnych hegemonów (asymetryczne odstraszenie, wyrównywanie różnic potencjałów militarnych), obrony własnego reżimu lub odwrotnie – jako narzędzie wymuszania spełnienia swoich żądań. Ci potencjalni posiadacze nie mają z reguły rozwiniętej kultury strategicznej, co może zmienić reguły gry, szczególnie bezpośrednio po nabyciu przez nie broni nuklearnej. Także ryzyko „wtórnej proliferacji” – udostępniania nuklearnej technologii i *know-how* przez nuklearnych pariasów innym podmiotom stanowi przedmiot poważnego zaniepokojenia i prewencyjnych kroków ze strony społeczności międzynarodowej.

Względnie nowym fenomenem jest nuklearny terroryzm ponad granicami. Ranga jego groźby rośnie wraz ze zwiększaniem się liczby państw niestabilnych i upadłych. Całkiem prawdopodobne jest, że ułatwi to terrorystom i wspierającym ich reżimom nabycie broni jądrowej albo skonstruowanie radiologicznej („brudnej”) bomby, co stwarza jeszcze inny rodzaj wyzwań dla społeczności międzynarodowej niż klasyczna strategiczna stabilność.

Obszary Bliskiego Wschodu oraz Azji Wschodniej rodzą szczególne niebezpieczeństwo i ryzyka. Decyzja o zwołaniu międzynarodowej konferencji w sprawie Bliskiego Wschodu podjęta na ostatniej konferencji przeglądowej NPT nie przesądza o sukcesie takiego spotkania – będzie ona miała sens, gdy wszystkie zainteresowane strony: kraje arabskie, Iran i Izrael oraz „wielka piątka” wezmą w niej udział, a to będzie bardzo trudne politycznie. W kwestii programu nuklearnego Iranu silnie niepokoi „pobrzękiwanie szabłą” przez Izrael, który niedwuznacznie wskazuje na możliwość interwencji zbrojnej, gdyby Teheran przekroczył zakresloną przez Tel Awiw „czerwoną linię”, podczas gdy inni uczestnicy rozmów raczej gotowi są dawać kolejne szanse rozmowom i kompromisom niż militarnym rozstrzygnięciom. Panuje coraz silniejsze przekonanie, że rozwiązanie siłowe tylko odroczy na jakiś czas zbudowanie broni atomowej, a jednocześnie wzmocni determinację Iranu w tym kierunku. Międzynarodowe perswazja, solidarność i ostracyzm, m.in. poprzez sankcje, embargo i inne środki przymusu, wydają się właściwszą drogą ku zachowaniu i rewitalizacji reżimu nieprolifracji.

Polska niezmiennie i wiarogodnie popiera wzajemnie uzupełniające się rozbrojenie i nierozprzestrzenianie jądrowe oraz uczestniczy w najbardziej

istotnych prawnych oraz mniej formalnych, politycznych reżimach. Włącza się też w różne dwu- i wielostronne inicjatywy na rzecz rozwiązań w tym zakresie. W zrozumiały sposób w jej bezpośrednim zainteresowaniu leży kwestia taktycznej broni jądrowej w Europie. Polska współuczestniczy w propozycjach budowania zaufania i eliminacji tej broni z regionu, wypracowywanymi także poza sojuszniczymi ramami – ze Szwecją, Norwegią i z innymi państwami. W ramach NPT rząd polski intensywnie zajmuje się sprawą przejrzystości w zakresie broni jądrowej, szczególnie w odniesieniu do taktycznej broni, z racji własnych interesów, jak i faktu uczestnictwa w NPDI.

Jakkolwiek kwestia irańska względnie bezpośrednio dotyka interesów Polski (tarcza antyrakietowa jest głównie odpowiedzią na irańskie ambicje nuklearne), także nieobliczalna polityka nuklearna Korei Północnej jest krytykowana przez rząd polski jako nieodpowiedzialna i stanowiąca zagrożenie w wymiarze regionalnym i globalnym.

W minionym okresie rywalizacji nuklearnej supermocarstw zastanawiano się nad kwestiami „nie do pomyślenia” (słynne *thinking about the unthinkable*), czyli co należałoby zrobić, gdyby broń atomowa miała być lub została użyta. Dzisiaj społeczność międzynarodowa ma szansę myśleć o innej, pozytywnej rzeczy „do pomyślenia”. Jak stwierdziła w 2006 r. wspomniana uprzednio komisja Blix: „Wynalazku broni masowego rażenia nie można zniwelować (*uninvented*), ale może ona zostać wyjęta spod prawa, tak jak to zrobiono z bronią chemiczną i biologiczną, i uczynić jej użycie nie do pomyślenia. Przy niezbędnej woli skutecznie zastosuje się reguły przestrzegania, weryfikacji i egzekwowania. I z taką wolą nawet ostateczne wyeliminowanie broni jądrowej nie będzie pozostawać poza zasięgiem świata”.

Nie stanie się to z dnia na dzień, wiele spraw trzeba pod drodze rozwiązać, na gruncie politycznym (zwłaszcza stworzyć nowy ład bezpieczeństwa międzynarodowego) oraz technicznym, materialnym i „wirtualnym” (znacząco utrudnić raptowną odbudowę zlikwidowanego nuklearnego potencjału wojskowego), ale warto do tego dążyć tak, aby świat skutecznie utrwalał normy odpowiedzialności, przejrzystości, zaufania i wzajemnego upewniania się aktorów sceny międzynarodowej w kwestiach wyzwań i zagrożeń nuklearnych, w tym dalszego rozbrojenia, nieprolifracji, a przede wszystkim niestosowania i nieuciekania się do użycia takiej broni. Inaczej światu grozi nieprzewidywalność, niepohamowana proliferacja i chaos ze wszelkimi negatywnymi skutkami, niepoddającymi się klasycznym politycznym instrumentom powstrzymywania i kontroli.

Regionalna rywalizacja o Syrię

ALEKSANDRA DZISIÓW-SZUSZCZYKIEWICZ

Stawką rywalizacji o Syrię jest przede wszystkim geopolityczne przywództwo w strategicznym regionie, jakim jest Bliski Wschód, oraz płynące z niego korzyści. Dlatego też główne państwa bliskowschodnie: Arabia Saudyjska, Turcja, Iran, a także Rosja, angażują się pośrednio i bezpośrednio w wydarzenia w Syrii. Kierują się przy tym partykularnymi interesami, które utrudniają wypracowanie rozwiązania kryzysu. Żadne z państw nie chce sięgać po radykalne środki, nie można jednak całkowicie wykluczyć wykorzystania przez nie swoich sił zbrojnych (choć wydaje się to ostatecznością). Starania na rzecz dyplomatycznego rozwiązania kryzysu w Syrii wynikają ze świadomości, że eskalacja konfliktu i rywalizacji między Arabią Saudyjską (i Katarą) oraz Turcją a wspieranym przez Rosję Iranem miałyby negatywne konsekwencje dla sytuacji i stanu bezpieczeństwa w całym regionie.

Syria uznawana jest za regionalny tygiel, w którym przez wieki pokojowo koegzystowali chrześcijanie i muzułmanie, a w ramach tej drugiej wspólnoty szyici i sunnici; zawiły labirynt regionalnych i globalnych powiązań oraz relacji, w którym pośrednio i bezpośrednio ścierają się polityczne, ekonomiczne i militarne interesy bliskowschodnich i światowych mocarstw. Inspirowany „arabską wiosną” i trwający od marca 2011 r. kryzys w tym kraju rozgrywa się w kilku wymiarach. Choć konflikt zbrojny toczy się na terytorium Syrii i to Syryjczycy sami winni go zakończyć, jego rozwiązanie nie jest możliwe bez zaangażowania i działań państw Bliskiego Wschodu: głównych regionalnych graczy – Arabii Saudyjskiej (i Kataru) i Turcji oraz Iranu, które od lat rywalizują ze sobą o wpływy w Damaszku. Nie można jednak zapominać o tym, że walka o Syrię toczy się też w cieniu dyskusji i rywalizacji na arenie międzynarodowej (między innymi na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ) między Zachodem (przede wszystkim USA) a Rosją i Chinami.

Obecnie w Syrii można mówić o ścieraniu się interesów dwóch „koalicji”, choć należy podkreślić, że w obrębie każdej z nich członkowie mają odmienne, partykularne interesy, co często utrudnia sformułowanie jednolitej strategii. Z jednej strony prezydent Baszar Assad i alawici wspierani są przez Iran oraz Rosję i Chiny. W drugiej zaś „koalicji” główną rolę odgrywają Arabia Saudyjska i Katar, Turcja oraz USA i Europa.

Niniejszy artykuł pomija jednak zaangażowanie Stanów Zjednoczonych, Europy i Chin, gdyż jest ono nieproporcjonalne do interesów i aktywności wspomnianych państw regionu i Rosji. Stawką rywalizacji o Syrię jest geopolityczne przywództwo w tym strategicznym regionie i wynikające z niego korzyści zarówno polityczne, jak i gospodarcze.

Polityka i interesy państw regionu i Rosji wobec Syrii

Iran i Rosja

Iran i Syria utrzymują bliskie relacje od wczesnych lat istnienia islamskiej republiki, a Damaszek postrzegany jest jako kluczowy arabski sojusznik i partner Teheranu w regionie. Ze względu na ścisłe więzi z Iranem Syria została włączona do obszaru, określonego przez jordańskiego króla Abdullaha terminem „szyckiego półksiężyca”, mającym zdecydowanie pejoratywny wydźwięk¹, zaś państwa arabskie przez lata starały się osłabić sojusz syryjsko-irański.

Podczas wojny iracko-irańskiej w latach 1980–1988 Syria – jako jedyne państwo arabskie – opowiedziała się po stronie Iranu. W 1982 r. obydwa kraje zawarły porozumienie, na mocy którego Syria miała otrzymywać dostawy subsydiowanej irańskiej ropy, a w zamian Syria zamknęła rurociąg z iracką ropą przebiegający przez jej terytorium².

W 2003 r. relacje między Damaszkiem a Teheranem pogłębiły się, podtrzymywane między innymi przez wsparcie dla palestyńskiego Hamasu i libańskiego Hezbollahu oraz niechęci wobec Izraela. Zarówno Syria, jak i Iran zaopatrywały Hezbollah finansowo, szkoleniowo i zbrojnie, a także wspierały tę organizację politycznie. Od lat Syria jest ważnym pośrednikiem między Teheranem a „partią Boga”: przez jej terytorium przebiegają szlaki transportu uzbrojenia. Poza wsparciem dla swoich *proxies* obydwa państwa łączyła – i nadal łączy – współpraca wojskowa: Iran dostarczał amunicję, uzbrojenie i technologię wojskową syryjskim służbom bezpieczeństwa³. Także stosunki gospodarcze między tymi państwami pozostawały – i pozostają – silne, choć

¹ Pod koniec 2004 r. jordański król Abdullah ostrzegał przed powstaniem tzw. szyckiego półksiężyca w regionie, który doprowadziłby do jego destabilizacji i zagroziłby równowadze sił. Stonował jednak swoje publiczne wypowiedzi na ten temat po tym, jak wywołały one wrogie reakcje wśród elit politycznych w Iraku i w Iranie.

² W. Fulton, R. Frasco, A. Farrar-Wellman, *Syria-Iran Foreign Relations*, 16 lipca 2011 r., <http://www.irantracker.org/foreign-relations/syria-iran-foreign-relations> (dostęp: 2 kwietnia 2012 r.).

³ *Ibidem*.

żadne z nich nie jest kluczowym partnerem dla drugiego. Ponadto syryjskie władze wielokrotnie wyrażały poparcie dla prawa Iranu do rozwijania programu nuklearnego w celach pokojowych i podkreślały potrzebę dyplomatycznego rozwiązania kryzysu wokół irańskich ambicji. Współpraca w zakresie energetyki jądrowej wykraczała jednak poza retorykę⁴.

Ze względu na strategiczne znaczenie Syrii dla swoich regionalnych interesów i aspiracji, Teheran zaangażował się w utrzymanie reżimu B. Assada. Irańskie władze wysłały do Syrii doradców i szkoleniowców Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (KSRI). Zgodziły się również na dostarczenie Syrii 23 mln dolarów na budowę bazy wojskowej w Latakii w celu umożliwienia bezpośredniego transportu drogą morską uzbrojenia z Iranu do Syrii⁵. Decyzja ta wynikała w znacznej mierze z problemów z transportem przez Turcję, której władze starały się powstrzymać irańskie dostawy uzbrojenia dla syryjskich władz. W sierpniu 2011 r. turecki minister spraw zagranicznych Ahmet Davutoğlu potwierdził, że w kwietniu Turcja przejęła wypełnioną irańskim uzbrojeniem ciężarówkę zmierzającą do Syrii. W marcu 2011 r. irański samolot transportowy lecący do syryjskiego Aleppo został cofnięty na tureckim lotnisku⁶.

Mimo że przedstawiciele irańskich władz zaprzeczają oskarżeniom o udział członków Korpusu Strażników Rewolucji Islamskiej (KSRI) w walkach przeciwko rebeliantom⁷, uczestniczą w nich – według różnych źródeł – przedstawiciele irańskich organizacji paramilitarnych. Teheran dostarcza również reżimowi B. Assada pomoc wywiadowczą, zaangażowany jest też w szpiegostwo cybernetyczne (przechwytuje maile opozycji), doradza syryjskiej armii i siłom bezpieczeństwa⁸. Irańczycy pomagali i szkolili syryjskie siły bezpieczeństwa w pacyfikowaniu demonstracji⁹. Iran wspomaga

⁴ Iran był m.in. oskarżany o pomoc Syrii w rozwoju jej tajnego programu nuklearnego. Obydwa państwa starały się – bezskutecznie – zdobyć dla Damaszku miejsce w radzie gubernatorów Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA).

⁵ C. Coughlin, *Iran Agrees to Fund Syrian Military Base*, 13 sierpnia 2011 r., <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iran/8699077/Iran-agrees-to-fund-Syrian-military-base.html> (dostęp: 30 marca 2012 r.).

⁶ I. Mohammed, *Turkey and Iran Rivalry on Syria*, Alternatives: Turkish Journal of International Relations, tom 10, nr 2–3, lato-jesień 2011 r., <http://www.alternativesjournal.net/new/index.php> (dostęp: 13 kwietnia 2012 r.).

⁷ C. Torchia, *Iran and Turkey, Divided Interests Over Syria*, 11 lutego 2012 r., <http://www.dailystar.com.lb/News/Middle-East/2012/Feb-11/162873-iran-and-turkey-divided-interests-over-syria.ashx#axzz1rvXhSoAx> (dostęp: 3 marca 2012 r.).

⁸ S. Faramarzi, *Tehran's Damascus Axis*, 12 marca 2012 r., <http://foreignpolicyblogs.com/2012/03/12/tehrans-damascus-axis/> (dostęp: 13 marca 2012 r.).

⁹ I. Mohammed, *Turkey and Iran...*, op. cit.

ponadto Damaszk finansowo¹⁰, co jest niezwykle istotne dla reżimu B. Assada w obliczu embarga na ropę, restrykcji związanych z transportem lotniczym oraz sankcjami nałożonymi na bank centralny. Główny irański producent samochodów Iran Chodro ma w Damaszku fabrykę, w której – zdaniem obserwatorów – prawdopodobnie oprócz produkcji samochodów osobowych wytwarza sprzęt wojskowy. Nie ma jednak potwierdzenia tych spekulacji¹¹.

Teheran wspiera też władze w Damaszku na arenie międzynarodowej i angażuje się w rozwiązanie kryzysu, ale na swoich warunkach. Choć irańskie władze deklarują, że plan Kofiego Annana¹² jest ostatnią szansą na pokojowe rozwiązanie kryzysu w Syrii i w pełni go popierają, przedstawiły specjalnemu wysłannikowi ONZ i Ligi Państw Arabskich (LPA) własną „mapę drogową”, także składającą się z 6 punktów¹³. Ponadto retoryka Iranu dotycząca „arabskiej wiosny” w Syrii ma silny antyzachodni wydźwięk. Przedstawiciele irańskiego establishmentu ostrzegli też nieoficjalnie Arabię Saudyjską i Katar przed ingerowaniem w wewnętrzne sprawy Syrii¹⁴.

Choć Iran wspiera reżim B. Assada, to w łonie elit władzy toczą się dyskusje dotyczące stanowiska Teheranu wobec wydarzeń w Syrii. Irańskie władze obawiają się, że zbytne zaangażowanie się w pomoc prezydentowi Syrii zmniejszy znacząco ich szanse na zbudowanie korzystnych relacji z potencjalnymi przyszłymi władzami w Damaszku. Pojawiły się nawet spekulacje, że Irańczycy spotkali się z przedstawicielami syryjskiej opozycji w celu

¹⁰ Iran miał dostarczyć 1 mld dolarów reżimowi B. Assada by złagodzić skutki międzynarodowych sankcji. Ma także eksportować do Syrii nawozy i surowce związane z przemysłem petrochemicznym, a także sprzedawać 150 tys. baryłek ropy dziennie przez rok.

¹¹ S. Faramarzi, *op. cit.*

¹² Plan K. Annana wzywa do inkluzyjnego procesu pokojowego, wstrzymania aktów przemocy przez wszystkie strony w celu ochrony cywilów, zapewnienia dostępu dla pomocy humanitarnej do wszystkich obszarów objętych konfliktem, uwolnienia więźniów, zapewnienia przez władze swobody przemieszczania się dziennikarzom oraz wolności zgromadzeń i pokojowych demonstracji.

¹³ Teheran nie pozwoli nikomu obalić prawowitych władz w Damaszku. Wszelkie zmiany polityczne powinny być, według Iranu, inicjowane, skierowane i prowadzone w ramach procesu politycznych reform rozpoczętego przez prezydenta B. Assada. Jakiegokolwiek inne rozwiązania, w opinii Teheranu, niebiorące pod uwagę powyższych sugestii będą miały destrukcyjny wpływ i konsekwencje dla regionu. Nikt nie jest upoważniony do ignorowania praw Syryjczyków, ale one mogą być jedynie zagwarantowane poprzez danie B. Assadowi szansy na implementację deklarowanych reform. Zdaniem Teheranu, niezbędne jest również natychmiastowe zakończenie ingerowania przez państwa regionu w wewnętrzne sprawy Syrii. E. Chalhoub, *Iran to Annan: We're With You, but Assad Stays*, 17 kwietnia 2012 r., <http://english.al-akhbar.com/node/6275/> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

¹⁴ R.H. Akbari, *Iran Unofficially Warns Saudi Arabia and Qatar Over Syrian Policy*, 3 kwietnia 2012 r., <http://www.insideiran.org/media-analysis/iran-unofficially-warns-saudi-arabia-and-qatar-over-syrian-policy/> (dostęp: 18 kwietnia 2012 r.).

wybadania możliwości współpracy. W początkowym okresie konfliktu w Syrii irańscy urzędnicy mieli też oferować pomoc przy mediacji między władzami w Damaszku a syryjskim odłamek Stowarzyszenia Braci Muzułmanów (BM), jednakże została ona odrzucona¹⁵.

Choć Irańczycy nie chcą porzucić swojego sojusznika, dbają o swoje interesy narodowe i szukają korzystnych dla siebie rozwiązań¹⁶. Wydaje się, że irańskim władzom zależy przede wszystkim, by w Syrii nie powstał proaudyjski i proamerykański reżim. Jeśli oznaczać to będzie akceptację dla upadku B. Assada przy przejęciu władzy przez osoby z jego otoczenia, gwarantujące realizację irańskich interesów, Teheran może przystać na kompromis.

W kontekście irańskiego wsparcia dla reżimu w Damaszku nie można nie wspomnieć o stanowisku Rosji wobec kryzysu w Syrii i jej relacji z reżimem B. Assada. Federację Rosyjską łączy z Syrią – oprócz interesów gospodarczych – przede wszystkim współpraca wojskowa (Rosja jest kluczowym dostawcą uzbrojenia dla Syrii, która jest odbiorcą 7 proc. rosyjskiego eksportu uzbrojenia) i wspólny cel, jakim jest powstrzymanie wpływów Zachodu, szczególnie USA, w regionie. Innym czynnikiem – wspólnym dla Iranu i Rosji – w kontekście Syrii jest obawa obu państw przed wzmocnieniem radykalnych ruchów muzułmańskich, przede wszystkim salafitów i wahabitów¹⁷.

Syria jest – obok Iranu – najważniejszym partnerem Rosji na Bliskim Wschodzie, a u podstaw bilateralnych stosunków leży: świeckość władz w Damaszku, niezależność od Zachodu, tradycja współpracy (sięgającej jeszcze okresu sprzed rządów partii Baas) oraz dostęp do Morza Śródziemnego (syryjskie miasto portowe Tartus służy rosyjskiej marynarce, a w ostatnich latach instalacje w Tartusie zostały zmodernizowane). Obecność na Bliskim Wschodzie służy Moskwie dla demonstracji swojej mocarstwowości oraz jako karta przetargowa w relacjach z Waszyngtonem. Stanowi też element zewnętrznej polityki energetycznej oraz polityki wobec świata isła-

¹⁵ S. Faramarzi, *op. cit.*

¹⁶ P. Hafezi, *Analysis: Iran Adopts „Wait and See” Policy on Syria’s Crisis*, 27 listopada 2011 r., <http://www.reuters.com/article/2011/11/27/us-iran-syria-policy-idUSTRE7AQ03020111127> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

¹⁷ V.K. Kaleji, *Common Goals and Interests of Iran and Russia in Syria*, 17 lutego 2012 r., http://www.iranreview.org/content/Documents/Common_Goals_and_Interests_of_Iran_and_Russia_in_Syria.htm (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

mu¹⁸. Jednak zdaniem niektórych analityków, znaczenie Syrii dla Rosji i ich wzajemne relacje są przeszacowane¹⁹.

Z powyższych względów oraz mając w pamięci konsekwencje wstrzymania się od głosu w kwestii rezolucji nr 1973 dotyczącej Libii²⁰, Rosja zawetowała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rezolucje dotyczące Syrii (potępiające brutalne tłumienie protestów i wzywające prezydenta B. Assada do ustąpienia), co wpisywało się w tradycyjną „obronę” Syrii na forum RB ONZ (już np. po zabójstwie premiera Libanu Rafika Haririego w 2005 r.). Równocześnie, chcąc podkreślić swoją determinację we wspieraniu syryjskiego partnera, rosyjska flotyła, której przewodził lotniskowiec, przybiła do portu w Tartusie. Kilka dni później dołączył doń okręt Chariot transportujący, zdaniem cypryjskiego MSZ, „niebezpieczny ładunek”²¹. Ponadto, władze w Moskwie zaaprobowaly sprzedaż 36 szkoleniowych myśliwców Yak-130 do Syrii. Dostarczyły też Damaszkowi pociski balistyczne Yachont jako część systemu obrony przybrzeżnej Bastion, aby udowodnić Zachodowi, że w przeciwieństwie do Libii, poważnie podchodzą do wydarzeń w Syrii²².

Choć obecne wydarzenia w Syrii sprzyjają wzmocnieniu relacji między Moskwą a Damaszkim (przede wszystkim wojskowych), Rosja stara się zagwarantować realizację swoich interesów i utrzymanie wpływów w Syrii po ewentualnym upadku reżimu B. Assada. Ponadto, popieranie reżimu w Damaszkum ma dla Rosji negatywne konsekwencje: jej działanie spotkało się z ostrą krytyką państw i społeczeństw Bliskiego Wschodu, co pokazały m.in. protesty przed rosyjskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi w krajach arabskich. Nadszarpnięty został też wizerunek Moskwy na forum ONZ²³. Dlatego też Rosja rozpoczęła starania o minimalizację negatywnych konsekwencji, wynikających z dotychczasowej polityki wobec kryzysu w Syrii i jej krytyki. Zagłosowała za przyjęciem rezolucji RB ONZ nr 2043, zezwalają-

¹⁸ M. Kaczmarek, *Polityka Rosji wobec Bliskiego Wschodu*, w: J. Danecki, S. Sulowski (red.), *Bliski Wschód coraz bliżej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011, s. 110.

¹⁹ E. Stepanova, *Russia's Policy on Syria Crisis: Sources and Implications*, 12 marca 2012 r., <http://blogs.lse.ac.uk/ideas/2012/03/russias-policy-on-the-syria-crisis-sources-and-implications/> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

²⁰ Do najważniejszych motywów kierujących decyzją Rosji o wstrzymaniu się od głosu w kwestii rezolucji nr 1973 zaliczyć można: rosyjskie zaangażowanie na Bliskim Wschodzie; specyficzny zbieg okoliczności, które powstały wokół sytuacji w Libii; postawa Ligi Państw Arabskich; chęć zapewnienia sobie dobrych relacji z nowymi władzami w Trypolisie oraz kwestie energetyczne, a także porozumienie z USA i/lub Francją. Więcej zob.: M. Kaczmarek, *Polityka... op. cit.*, s. 120–121.

²¹ M. Jouejati, *Syrians Have a Long Memory*, w: *Russia and Syria*, Edition 10 Volume 10, 8 marca 2012 r., <http://www.bitterlemons-international.org/inside.php?id=1515> (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

²² V.K. Kaleji, *op. cit.*

²³ E. Stepanova, *Russia's Policy...*, *op. cit.*

cej na wysłanie obserwatorów ONZ do Syrii (ale nienakładającej żadnych sankcji na Damaszek). Rosyjscy politycy zaczęli też przyznawać publicznie, że zapobieżenie upadkowi państwa i jego destabilizacji jest ważniejsze niż utrzymanie się B. Assada u władzy²⁴. Trudno jednak spodziewać się zgody Moskwy na interwencję zbrojną, taką jaka miała miejsce w Libii.

Turcja

Przez większość lat 90. Syria i Turcja były zaprzysięgłymi wrogami, a w 1998 r. znalazły się na krawędzi wojny. Turcja zmobilizowała wówczas swoje wojska przy granicy z Syrią, grożąc atakiem, jeśli władze w Damaszku nie wydadzą jej przywódcy Partii Pracujących Kurdystanu (PKK) Abdullaha Öcalana²⁵.

Polityka Turcji wobec Syrii uległa zmianie wraz z dojściem do władzy w Ankarze w 2002 r. Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP) oraz realizacją koncepcji „strategicznej głębi” i jednego z jej filarów – „polityki zera problemów z sąsiadami”²⁶. Za otwarciem się Turcji na Syrię przemawiały zarówno argumenty polityczne, jak i ekonomiczne. Z dwóch państw na styku konfrontacji jeszcze w końcu lat 90. XX w., Turcja i Syria stały się bliskimi partnerami gospodarczymi i politycznymi²⁷. Obydwa państwa zniosły wizy, prowadziły wspólne ćwiczenia wojskowe, doszło do wielu wizyt na najwyższym szczeblu. Syria odegrała istotną rolę w rozwoju tureckiej gospodarki: stała się rynkiem zbytu tureckich towarów oraz państwem tranzytowym dla tureckich produktów na rynki państw Zatoki Perskiej. Także współpraca

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ S. Moubayed, *Turkish-Syrian Relations: The Erdogan Legacy*, Seta Policy Brief, No 25, 10/2008, http://www.setav.org/document/Policy_Brief_No_25_Sami_Moubayed.pdf (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

²⁶ Koncepcja „strategicznej głębi” opiera się na czterech głównych założeniach: poprawy stosunków Ankary z państwami sąsiednimi w myśl idei „zero problemów z sąsiadami”; „wielowymiarowej polityki zagranicznej”, na którą składają się wymiary: historyczny, kulturowy, gospodarczy i militarny; „nowego języka dyplomacji”, który zakłada włączenie do kreowania i realizowania polityki przedstawicieli środowisk akademickich, *think-tanków*, kół biznesowych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, a także bilateralnych relacji z państwami regionu, między innymi poprzez częste i regularne wizyty. Działania te określone zostały mianem przejścia do „rytmicznej” polityki. Więcej zob.: M.K. Kaya, H.M. Karaveli, *Vision or Illusion? Ahmet Davutoglu's State of Harmony in Regional Relations*, *Turkey Analyst*, tom 2, nr 11, 5 czerwca 2009 r., <http://www.silkroadstudies.org/new/inside/turkey/2009/090605A.html> (dostęp: 2 stycznia 2012 r.); B. Aras, *Davutoğlu Era in Turkish Foreign Policy*, SETA Policy Brief, Brief No: 32, maj 2009 r., <https://www.st-andrews.ac.uk/intrel/media/Aras%20DavutogluEra.pdf> (dostęp: 2 stycznia 2012 r.).

²⁷ Wartość obrotów handlowych potroiła się od 1998 r., osiągając 2,5 mld dolarów w 2010 r., zniesiono ponadto wizy turystyczne dla obywateli obu krajów. W lutym 2011 r. Ankara i Damaszek rozpoczęły budowę wspólnej tamy na granicy i ogłosiły projekt powołania wspólnego banku. M. Jouejati, *Syria...*, *op. cit.*

z Syrią w obszarze bezpieczeństwa stała się niezwykle istotna dla Ankar, przede wszystkim ze względu na kwestię kurdyjską. Ponadto, tureckim władzom – podobnie jak krajom arabskim – zależało na osłabieniu relacji Damaszku z Teheranem. Rozwój stosunków przyczynił się do zacieśnienia personalnych więzi między premierem Recepem Tayyipem Erdoğanem a prezydentem B. Assadem.

Wybuch antyrządowych protestów w Syrii w marcu 2011 r. postawił władze w Ankarze w trudnej sytuacji. Z jednej strony Turcja obawia się destabilizacji Syrii i wzrostu napływu uchodźców stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i obciążenie dla jego gospodarki, a także możliwości reaktywowania strategicznego sojuszu między Syrią a PKK skierowanego przeciwko Ankarze. Dlatego premier R.T. Erdoğan określił sytuację w Syrii mianem kwestii wewnętrznej Turcji²⁸. Z drugiej zaś zdecydowana reakcja na kryzys w Syrii może zaszkodzić interesom regionalnym Ankary.

W odniesieniu do kryzysu w Syrii, Turcja stawia, co zrozumiałe, własne bezpieczeństwo na pierwszym miejscu. Istotne są także jej przyszłe relacje z państwami regionu. Strategia Ankary wobec kryzysu w Syrii kreowana jest też w odniesieniu do wcześniejszych doświadczeń Turcji z Syrii i Iraku²⁹. Głównym celem polityki Turcji wobec omawianego kryzysu jest utrzymanie integralności terytorialnej Syrii, zapobieżenie wojnie domowej i konfliktowi wyznaniowemu, który może rozlać się na cały region, a także doprowadzenie do stopniowej demokratyzacji Syrii. Dlatego pierwszą reakcją na krwawe tłumienie przez prezydenta B. Assada protestów był apel R.T. Erdoğana o przeprowadzenie reform i uniknięcie zaostrzenia sytuacji. Gdy okazało się, że syryjski przywódca podjął decyzję o kontynuacji pacyfikacji demonstracji, premier Erdoğan osobiście wezwał B. Assada do niestosowania siły wobec cywilów. Mocne słowa szefa tureckiego rządu, w których określił działania syryjskiego wojska jako barbarzyńskie, doprowadziły do wzrostu napięcia między obydwojma państwami. Tureckie władze konsekwentnie za-

²⁸ *Syria Not Turkish Domestic Issue, Turkish Opposition Says*, 9 sierpnia 2011 r., <http://www.today-szaman.com/news-253273-syria-not-turkish-domestic-issue-turkish-opposition-says.html> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

²⁹ Plan wobec Syrii m.in. zakłada, że proces transformacji ustrojowej musi obejmować wszystkie strony konfliktu, w tym Stowarzyszenia Braci Muzułmanów i członków partii Baas. Więcej zob.: I. Mohammed, *Syrian Kurds: Contextual Irony and Ramification on Turkey*, 17 marca 2012 r., <http://www.middle-east-online.com/english/?id=51266> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.); N. Yilmaz, K. Üstün, *Turkey's Policy Towards Syria is a Success*, 7 października 2011 r., <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/09/201192914823163510.html> (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

ostrzały swoją retorykę wobec reżimu w Damaszku i równocześnie przyjęły politykę izolacji Damaszku.

Kolejne incydenty (zabicie przez siły reżimowe czterech Syryjczyków, którzy uciekli do Turcji³⁰, a przede wszystkim zestrzelenie tureckiego myśliwca F4-Phantom przez syryjską obronę powietrzną) spowodowały ostrzejsze reakcje Ankary. Pierwsza z nich zakładała możliwość zwrócenia się tureckich władz do NATO – zgodnie z art. 4 traktatu waszyngtońskiego – o ochronę tureckich granic przed atakami ze strony sił syryjskich. W odpowiedzi na zestrzelenie myśliwca Turcja zażądała pilnego spotkania konsultacyjnego państw członkowskich NATO i zwiększyła obecność swoich sił zbrojnych – w szczególności broni przeciwlotniczej – wzdłuż granicy z Syrią. Choć tureckie władze starają się nie dopuścić do eskalacji napięcia, to w przypadku kolejnych incydentów nie można całkowicie wykluczyć użycia przez Ankarę sił zbrojnych.

Z bliskiego przyjaciela Turcja stała się ostrym krytykiem reżimu w Damaszku, udziela schronienia syryjskim uchodźcom, gości przedstawicieli syryjskiej opozycji (Syryjska Rada Narodowa została powołana w Stambule w 2011 r.), organizuje spotkania „grupy przyjaciół Syrii” oraz zezwala członkom Wolnej Syryjskiej Armii na utrzymywanie baz na swoim terytorium. Ankara wspiera opozycję w jej walce z reżimem w Damaszku w nadziei, że w przypadku dojścia do władzy Stowarzyszenia Braci Muzułmanów ustanowią oni przyjacielskie relacje z Ankarą. Minister spraw zagranicznych Turcji A. Davutoğlu wziął również udział w lipcowym spotkaniu w Kairze (pod auspicjami Ligi Państw Arabskich) przedstawicieli syryjskiej opozycji³¹.

Ankara nie wydaje się przychylna militarnemu rozwiązaniu kryzysu w Syrii, ale nie wyklucza go całkowicie, obserwując na razie rozwój wydarzeń. W razie masowych migracji Syryjczyków, Turcja deklaruje ochronę swojej ludności³². Władze w Ankarze mają jednak świadomość, że jakakolwiek interwencja w Syrii będzie zupełnie inna od tej w Libii, szczególnie, że Rosja i Chiny nie zgadzają się na rezolucję RB ONZ upoważniającą do ustanowienia strefy zakazu lotów, co zwiększa rolę, ale i presję na graczy regionalnych, takich jak Turcja.

³⁰ PM: *Turkey May Invoke NATO's Article 5 Over Syria Order Fire*, 11 kwietnia 2012 r., <http://www.todayzaman.com/news-277185-.html> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

³¹ *Turkey, Arab League urge Syrian opposition to unite*, 2 lipca 2012 r., <http://www.todayzaman.com/news-285278-turkey-arab-league-urge-syrian-opposition-to-unite.html> (dostęp: 4 lipca 2012 r.).

³² M. Nehme, *A Sinking Ship*, w: *Can the Syrian Regime Survive?*, Edition 4 Volume 10, 26 stycznia 2012 r., <http://www.bitterlemons-international.org/inside.php?id=1489> (dostęp: 2 kwietnia 2012 r.).

Turcja wydaje się akceptować ideę ustanowienia strefy zakazu lotów nad północną Syrią na rzecz zapewnienia bezpiecznego schronienia dla syryjskiej opozycji i wzmocnienia bezpieczeństwa na granicy. Przygotowała też plany stworzenia strefy buforowej (w Syrii lub na syryjsko-tureckiej granicy), gdzie znaleźliby się uchodźcy. Jedną z tureckich opcji reakcji na kryzys w Syrii zakłada stworzenie „strefy wyzwolonej” na północy Syrii i pomoc dla syryjskiej opozycji³³.

Mimo ostrej krytyki prezydenta B. Assada i antyreżimowej retoryki oraz apeli o utworzenie korytarzy z pomocą humanitarną, trudno spodziewać się bardziej zdecydowanych działań ze strony Ankary, ponieważ jej priorytetem pozostaje utrzymanie projekcji *soft power* i popularności na Bliskim Wschodzie³⁴. Wydaje się zatem, że z tureckiej perspektywy idealna polityka wobec Syrii powinna odzwierciedlać tę przyjętą wobec Libii: otwarta krytyka prezydenta B. Assada, koordynowanie międzynarodowego wsparcia dla politycznych i dyplomatycznych działań przeciwko niemu, ale bez bezpośredniego angażowania się w potencjalną interwencję zbrojną.

Arabia Saudyjska (i Katar)

Sojusz syryjsko-irański negatywnie rzutował na stosunki Damaszku z państwami arabskimi, w tym z Arabią Saudyjską. Jednym z pierwszych wydarzeń, które przyczyniło się do pogorszenia relacji między tymi krajami była masakra dokonana w latach 80. przez prezydenta Hafiza Assada w Hamie. Saudowie przyjęli wówczas setki syryjskich uciekinierów. Innym wydarzeniem rzutującym na relacje Rijadu i Damaszku była libańska wojna domowa. Ataki Syrii na libańskich przywódców różnych grup i wyznań, będących przyjaciółmi i sojusznikami Saudów oraz dążenie do przejęcia pełnej kontroli nad Libanem doprowadziło do pogorszenia stosunków na linii Arabia Saudyjska–Syria. Apogeum napięć nastąpiło po zabójstwie libańskiego premiera R. Haririego w 2005 r., o które oskarżona została Syria i jej sojusznicy. Negatywny wpływ na bilateralne relacje miała także druga wojna libańska między Izraelem a libańskim Hezbollahem w 2006 r.³⁵. Do marca 2008 r. stosunki między Rijadem a Damaszkiem były tak złe, że Saudowie wycofali swojego ambasadora z Syrii i zbojkotowali arabski szczyt w tym

³³ C. Torchia, *Iran and Turkey*, op. cit.

³⁴ S. Cagaptay, *Why Turkey Hasn't Intervened in Syria*, 13 marca 2012 r., <http://www.tnr.com/article/world/101629/turkey-intervening-syria> (dostęp: 13 kwietnia 2012 r.).

³⁵ Więcej zob.: P. Sands, *New Chapter for Syria-Saudi Relations*, 10 lipca 2009 r., <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/new-chapter-for-syria-saudi-relations> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

kraju. Relacje zaczęły się jednak poprawiać: Syria odegrała m.in. konstruktywną rolę w zakończeniu kryzysu politycznego w Libanie, co zapobiegło wybuchowi kolejnej wojny domowej.

Od 2009 r. Arabia Saudyjska podejmowała próby poprawy stosunków z Syrią w celu osłabienia jej sojuszu z Iranem. Po upadku rządu premiera Saada Haririego w Libanie w styczniu 2011 r., obydwa państwa przygotowały wspólną inicjatywę mającą na celu zapobieżenie eskalacji kryzysu politycznego w tym kraju. Zakończyła się ona jednak fiaskiem, czego powodem była m.in. frustracja Saudów wynikająca z braku woli współpracy ze strony Syrii³⁶.

Dla wielu Saudyjczyków syryjska rewolucja jest wojną religijną przeciwko bluźnierstwu, represjom i herezji³⁷. Reżim B. Assada postrzegany jest bowiem jako bezbożna dyktatura, ostatnie państwo rządzone przez heretycką mniejszość, w którym prześladowani są sunniti. Wielu saudyjskich teologów wzywało już do dekapitacji B. Assada w razie ujęcia go i wprowadzenia globalnego dżihadu przeciwko alawitom. Z tego powodu, a przede wszystkim ze względu na regionalną rywalizację z Syrią oraz osłabienie jej sojuszu z Iranem, naturalne wydaje się zaangażowanie Arabii Saudyjskiej w obserwowane od marca 2011 r. wydarzenia.

Początkowo saudyjska dyplomacja bez powodzenia starała się przekonać prezydenta B. Assada, aby zrezygnował z kontynuacji regionalnej polityki swego ojca Hafiza, który umiejętnie równoważył sojusz z Iranem roboczymi relacjami z Arabią Saudyjską. Po wybuchu protestów Rijad przekazywał reżimowi w Damaszku wiadomości zarówno publicznie, jak i poufnie, nakłaniające go do zmiany działań oraz zaprzestania brutalnej pacyfikacji i represji wobec powstańców. Działania Saudów stanowiły odpowiedź na międzynarodową, muzułmańską i arabską presję wywieraną na władze królestwa ze względu na ich wyjątkową pozycję polityczną i znaczenie w regionie oraz oczekiwanie, że Rijad przyjmie wiodącą rolę w rozwiązywaniu syryjskiego kryzysu³⁸. W kontekście saudyjskiej reakcji na wydarzenia w Syrii należy zwrócić uwagę na podejście Rijadu do syryjskiej opozycji. Początkowo saudyjskie władze wahały się, czy uznać Syryjską Radę Narodową, zbroić Wolną

³⁶ Więcej zob.: *Saudi Arabia and Syria Drift Further Apart*, 22 stycznia 2011 r., <http://www.yalibnan.com/2011/01/22/saudi-arabia-and-syria-drift-further-apart/> (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

³⁷ M. al-Rasheed, *Saudi Arabia and Russia: Settling Old Scores in Syria*, w: *Russia and Syria*, Edition 10 Volume 10, 8 marca 2012 r., <http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=372#1513> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

³⁸ H. Shobokshi, *Saudi-Syrian Relations: It's Over*, 1 marca 2012 r., <http://www.asharq-e.com/news.asp?section=2&id=28671> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

Armie Syryjską albo popierać wezwania do dżihadu w Syrii. W lutym 2012 r. przyjęły jednak zdecydowane stanowisko przeciwne rządowi prezydenta B. Assada, zaś minister spraw zagranicznych Saud al-Fajsal uznał dozbieranie syryjskiej opozycji za obowiązek³⁹. Saudyjskie władze odrzuciły sugestię prezydenta Tunezji Munsifa Marzoukiego, aby zakończyć kryzys w Syrii poprzez negocjacje, zapewnić schronienie B. Assadowi i stworzenie przejściowego rządu według modelu jemeńskiej transformacji zaakceptowanej przez Saudów⁴⁰.

Zdaniem analityków, stanowisko Arabii Saudyjskiej wobec kryzysu w Syrii jest bezprecedensowe, jako że nigdy wcześniej Saudowie nie zajmowali tak krytycznego stanowiska wobec państwa arabskiego, stając po stronie rewolucjonistów⁴¹. Historycznie Rijad ponad wszystko przedkładał stabilność w regionie, więc „arabska wiosna”, skutkująca m.in. obaleniem sojusznika w Egipcie (którego Rijad popierał do końca), stanowiła dla Saudów cios. Zmiana polityki największego na świecie dostawcy ropy jest związana z chęcią scementowania sojuszu przeciwko Iranowi, a także wzmocnienia pozycji Rijadu w rejonie Zatoki Perskiej wobec rosnących regionalnych aspiracji Kataru. Dla króla Abdullaha kryzys w Syrii stanowi także zagrożenie dla więzi plemiennych: około pół miliona Syryjczyków należy do plemienia Szammar, z którego wywodziła się matka króla. W rywalizacji regionalnej z Katarzem ochrona „własnych” obywateli stanowiłaby kluczowy element demonstracji siły i powagi⁴².

Jednak mimo rywalizacji katarsko-saudyjskiej o prymat w świecie arabskim, a także na całym Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, oba państwa stanęły na czele regionalnej ofensywy dyplomatycznej przeciwko reżimowi B. Assada, której konsekwencją było m.in. zawieszenie członkostwa Syrii w LPA i wycofanie ambasadorów krajów Rady Współpracy Państw Zatoki (RWPZ) z Damaszku. Obydwa państwa ustanowiły też specjalny fundusz, z którego m.in. wypłacany ma być żołd dezertantom z syryjskich sił zbrojnych i członkom Wolnej Armii Syryjskiej. Rijad wysyła uzbrojenie syryjskiej opozycji poprzez sunnickie sojusze plemienne w Iraku i Libanie.

³⁹ *Arming Syria Opposition a "Duty": Saudi Foreign Minister*, 31 marca 2012 r., <http://www.reuters.com/article/2012/03/31/us-syria-saudi-idUSBRE82U09G20120331> (dostęp: 13 kwietnia 2012 r.).

⁴⁰ M. al-Rasheed, *Saudi Arabia and Russia*, op. cit.

⁴¹ G. Carey, *Saudi Arabia Lifts Curtain on Diplomacy as Syria Killings Spur King to Act*, 8 marca 2012 r., <http://www.bloomberg.com/news/2012-03-07/saudi-curtain-lifted-on-diplomacy-as-syria-killings-spur-action.html> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

⁴² *Ibidem*.

Najprawdopodobniej także Katar zbiori przeciwników reżimu w Damaszku⁴³. Saudyjskie wyposażenie wojskowe wysyłane jest też dla Wolnej Syryjskiej Armii do Jordanii⁴⁴.

Arabie Saudyjską i Katar łączy kilka wspólnych celów: obydwa państwa są przekonane, że ich główny regionalny rywal – Iran – otrzyma potężny cios w razie upadku reżimu w Damaszku, a tym samym wróci do swojego „naturalnego rozmiaru”, co doprowadzi do zmiany układu sił w regionie⁴⁵. Ponadto, wspieranie syryjskiej opozycji umożliwi Rijadowi i Dausze odparcie krajowej krytyki. Oba państwa obawiają się też, że pogłębienie chaosu w Syrii może zagrozić ich regionalnym sojusznikom – np. Jordanii (jeśli wzrośnie liczba syryjskich uchodźców napływających do haszymidzkiego królestwa). Katar i Arabia Saudyjska dążą do odgrywania wiodącej roli w regionie przeciwko reżimowi B. Assada, zarówno ze względu na predestynujące je do tego warunki ekonomiczne (złoża węglowodorów), jak i ze względu na słabnięcie dotychczasowych regionalnych liderów, takich jak Egipt.

Saudyjskie i katarskie zaangażowanie w kryzys w Syrii jest publiczne, intensywne i jednoznaczne, co stanowi zmianę w dotychczasowej zakulisowej dyplomacji Arabii Saudyjskiej i mediacyjnej roli Kataru⁴⁶. Ponadto odejście od dotychczasowych tradycyjnych ról obu państw na Bliskim Wschodzie pokazuje ich determinację w dążeniu do obalenia reżimu w Damaszku, mimo możliwych kosztów, takich jak pogorszenie stosunków z Iranem i Rosją, a także wzrost napięć w łonie LPA, szczególnie w relacjach z Irakiem⁴⁷.

Możliwe scenariusze rozwoju sytuacji w Syrii i ich konsekwencje dla poszczególnych państw (także Libanu, Iraku i Izraela)

W Syrii nadal utrzymuje się sytuacja patowa, a reżim kontynuuje walkę zbrojną z opozycją, choć wydawało się, że akceptacja przez B. Assada planu

⁴³ J. Schanzer, *Saudi Arabia Is Arming the Syrian Opposition*, 27 lutego 2012 r., http://www.foreign-policy.com/articles/2012/02/27/saudi_arabia_is_arming_the_syrian_opposition?hidecomments=yes (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

⁴⁴ *Top Diplomat: Saudi Arabia is Smuggling Arms to Syria*, 17 marca 2012 r., <http://www.middle-east-online.com/english/?id=51267> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

⁴⁵ B. Berti, Y. Guzansky, *Saudi Arabia and Qatar's Role in the Regional Efforts to Oust Assad*, 6 kwietnia 2012 r., [http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1333868022.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1333868022.pdf) (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ *Ibidem*.

K. Annana i przybycie pierwszych obserwatorów misji ONZ przynajmniej chwilowo uspokoi sytuację. Reżim w Damaszku pozostaje na tyle silny, a opozycja na tyle słaba i podzielona, że trudno spodziewać się radykalnej zmiany sytuacji. Prawdopodobna staje się eskalacja przemocy, która prowadzić będzie w kierunku „pełzającej wojny domowej” o konsekwencjach regionalnych. Nie można jednak wykluczyć realizacji innych scenariuszy rozwoju wydarzeń, takich jak: zaprzestanie przez reżim w Damaszku rozlewu krwi, zaangażowanie się w rozmowy z opozycją i realizacja deklarowanych reform; dokonanie przez klan Assadów przewrotu pałacowego i desygnowanie w miejsce B. Assada akceptowalnego dla opozycji prezydenta; realizacja scenariusza „jemeńskiego”, zakładającego kontrolowane przez LPA przekazanie władzy politykowi związanemu z reżimem, ale akceptowanemu przez opozycję oraz wzrost eskalacji przemocy skutkujący zaostrzeniem międzynarodowych sankcji, uznaniem Syryjskiej Rady Narodowej za jedyne przedstawiciela narodu syryjskiego i utworzeniem „stref bezpieczeństwa”.

Każdy z powyższych scenariuszy ma odmienne konsekwencje dla poszczególnych graczy regionu, angażuje ich w inny sposób. Determinuje ich wzajemne relacje, a także stosunki z Damaszkiem. Wobec niepewności co do przyszłości Syrii po ewentualnym obaleniu reżimu w Damaszku państwa Bliskiego Wschodu i rejonu Zatoki Perskiej obawiają się zmiany *status quo*.

Odzyskanie przez reżim w Damaszku kontroli nad krajem

Utrzymanie władzy przez klan Assadów nie zmieni radykalnie regionalnego układu sił. Umocnieniu ulegnie prawdopodobnie sojusz syryjsko-irański. Poprawić mogą się relacje syryjsko-irackie, które do wybuchu rewolucji w marcu 2011 r. pozostawały napięte.

Rijad i Dauha – które postawiły na upadek reżimu B. Assada – mogą zyskać nowego regionalnego wroga. Dlatego nie dziwią zabiegi Arabii Saudyjskiej i Kataru, które wywierają presję na społeczność międzynarodową, aby dokonała bezpośredniej interwencji, finansowała i dozbierała opozycję oraz uznała Syryjską Radę Narodową za jedynego reprezentanta narodu syryjskiego.

Turcji trudno będzie wrócić do przyjaznych stosunków z Damaszkiem. Odzyskanie przez reżim B. Assada kontroli nad krajem może skutkować rozpoczęciem akcji odwetowych wobec państw, które stanęły po stronie syryjskiej opozycji. Wykorzystane do tego mogą być alawickie bojówki lub – w odniesieniu do Turcji – kwestia kurdyjska. Reżim w Damaszku może też

zwrócić się przeciwko libańskim ugrupowaniom sympatyzującym i wspierającym opozycję. Do tej pory syryjski reżim był całkowicie skoncentrowany na tłumieniu protestów i buntu w kraju, w związku z czym nie był w stanie dokonać interwencji w Libanie, choć syryjskie siły zbrojne prowadziły ograniczone operacje przy libańskiej granicy, takie jak sporadyczne wypadki czy zaminowywanie terenów granicznych. Służyły one odwetowi na grupach wspierających syryjską opozycję, a także odwróceniu uwagi społeczności międzynarodowej od wydarzeń w Syrii. Dążyły też do powstrzymania napływu broni dla powstańców. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by syryjski reżim podjął działania przeciwko rządowi w Bejrucie z tego względu, że premier Nadżib Mikati jest najlepszym gwarantem stabilności zarówno dla Hezbollahu, jak i Damaszku. Jego ustąpienie mogłoby doprowadzić do powrotu do władzy antysyryjskiej Koalicji 14 Marca.

Utrzymanie się reżimu B. Assada u władzy, skutkujące zacieśnieniem relacji z Iranem i Irakiem, może prowadzić do wzmocnienia współpracy między Turcją a krajami Rady Współpracy Państw Zatoki (RWPZ), przede wszystkim z Arabią Saudyjską i Katarzem. Sygnałem świadczącym o prawdopodobieństwie takiego scenariusza jest kwietniowa wizyta premiera R.T. Erdoğan w Rijadzie⁴⁸, która m.in. pokazała, że Turcja i Arabia Saudyjska zaczęły budować wspólne stanowisko wobec kwestii regionalnych. Wspólnym celem Turcji i krajów arabskich będzie z pewnością powstrzymanie nuklearyzacji Iranu i jego regionalnych ambicji. Władze w Rijadzie preferują budowanie regionalnych sojuszy z państwami takimi jak Turcja.

Destabilizacja sytuacji w kierunku pełzającej wojny domowej

Pogłębiający się chaos wciągać będzie obie wspomniane „koalicje”, prowadząc do stworzenia z Syrii areny *proxy war* między krajami arabskimi na czele z Arabią Saudyjską i Katarzem oraz Turcją, wspierającymi militarnie, finansowo i logistycznie syryjską opozycję (tak cywilną, jak i jej zbrojne skrzydło), a Iranem, popierającym i wspierającym – wraz z Rosją – sojusznika w Damaszku. Do takiej rywalizacji w większym stopniu włączą się zapewne organizacje dżihadystyczne na czele z Al-Kaidą, korzystające z radykalizacji nastrojów wśród sunnitów. Konsekwencją realizacji takiego scenariusza może być regionalny konflikt szyicko-sunnicki.

⁴⁸ Erdoğan Meets Saudi King on Syria Crisis, 13 kwietnia 2012 r., http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=277417 (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

Dalsza destabilizacja sytuacji w Syrii będzie miała przełożenie na stan bezpieczeństwa, sytuację w Libanie i może zachwiać kruchym *status quo* między różnymi libańskimi ugrupowaniami⁴⁹. Eskalacja napięć szyicko-sunnickich wpłynie też negatywnie na sytuację w Iraku, w którym zaostrza się spór między przedstawicielami tych wyznań, spowodowany autorytarnymi zapędami premiera Nuriego al-Malikiego.

Destabilizacja sytuacji w Syrii – przy kontynuacji, a nawet intensyfikacji militarnego wsparcia dla syryjskiej opozycji – może okazać się ryzykowna i niebezpieczna dla stabilności Bliskiego Wschodu. Niekontrolowana dystrybucja uzbrojenia i finansów może prowadzić do eskalacji przemocy w samej Syrii, a także w całym regionie, co pokazuje niedawny przewrót w Mali, dokonany przy wykorzystaniu broni pochodzącej z Libii.

Interwencja zbrojna

Żaden z podmiotów zewnętrznych nie wydaje się zainteresowany interwencją zbrojną. Dlatego bezpośrednia – w stylu libijskiej – interwencja z zewnątrz wydaje się mało prawdopodobna i nie zagwarantuje odsunięcia B. Assada od władzy. Skala przemocy może natomiast wzrosnąć i wywołać reakcję łańcuchową w całym regionie. Nie wiadomo ponadto, kto byłby zdolny i chętny do poniesienia kosztów (ekonomicznych i militarnych) takiej akcji. Trudno spodziewać się, aby było to NATO, które wyszło nadwerżone i podzielone z interwencji w Libii. Nie będą to też najprawdopodobniej USA ze względu na wybory prezydenckie⁵⁰.

Arabia Saudyjska i Katar powstrzymują się od przeprowadzenia interwencji zbrojnej w Syrii z obawy przed Iranem, Turcja też nie jest zainteresowana wojną⁵¹. Państwa regionu są jednak zniecierpliwione brakiem konkretnych i konstruktywnych działań Zachodu oraz obstrukcją ze strony Rosji i Chin. Nie wierzą też w powodzenie planu K. Annana. Podejmują zatem regionalne inicjatywy i popierają utworzenie „korytarzy bezpieczeństwa”, którymi transportowane byłoby uzbrojenie dla syryjskiej opozycji oraz do stref buforowych. Na takie rozwiązanie „przymknąć oko” mogłyby Rosja i Chiny,

⁴⁹ Więcej zob.: R. Martel, *Turmoil at the Borders: The Syrian Crisis and Lebanon*, NearEastQuarterly, 26 marca 2012 r., <http://www.neareastquarterly.com/index.php/2012/03/26/turmoil-at-the-borders-the-syrian-crisis-and-lebanon/> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

⁵⁰ M. Testoni, *The Regional Meaning of Syria*, 23 lutego 2012 r., <http://www.aspeninstitute.it/aspenia-online/article/regional-meaning-syria> (dostęp: 11 kwietnia 2012 r.).

⁵¹ J. Landis, *The Syrian Uprising of 2011: Why the Asad Regime Is Likely to Survive to 2013?*, <http://www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/syrian-uprising-2011-why-asad-regime-likely-survive-2013> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

sprzeciwiające się rezolucji RB ONZ upoważniającej do przeprowadzenia interwencji zbrojnej, takiej jak miała miejsce w Libii. Jednakże takie rozwiązanie spowoduje wzrost napięć z Iranem. Nie ma też pewności, że przyniesie oczekiwane rezultaty.

Upadek reżimu w Damaszku

Obalenie prezydenta B. Assada i przejęcie władzy przez sunnicką opozycję spowoduje zmianę regionalnego układu sił, na której straci Iran, a zyska Turcja, choć mogą spotkać ją utrudnienia dostępu do ropy naftowej z państw Zatoki Perskiej czy ograniczenia w handlu z partnerami regionalnymi, a także państwami arabskimi. Powstały po ewentualnym upadku reżimu B. Assada nowy rząd w Damaszku być może będzie lepiej współpracował z Ankarą. Lepsza będzie też prawdopodobnie kooperacja nowych władz w Damaszku z krajami arabskimi. Co jednak najważniejsze dla tych ostatnich (i Turcji) zerwany zostanie sojusz z Iranem, co – jak wspomniano powyżej – osłabi Teheran na arenie regionalnej. Zdaniem niektórych ekspertów, potencjalny upadek reżimu w Damaszku stanowi wręcz „quasi-egzystencjalne” zagrożenie dla Teheranu, skutkujące pogłębieniem międzynarodowej izolacji oraz osłabieniem zarówno regionalnym, jak i problemami w samym Iranie⁵². Teheran obawia się, że zmiana reżimu w Damaszku zwiększy wpływy Turcji i krajów arabskich w Syrii i pozbawi Iran politycznych, wojskowych, kulturalnych i ekonomicznych wpływów. Utrudni też znacząco współpracę z libańskim Hezbollahem i palestyńskim Hamasem.

Utrata regionalnego sojusznika w Syrii wymusi na Teheranie poszukiwania jego zamiennika. Naturalnym partnerem wydaje się Irak. Jednak upadek B. Assada będzie miał niekorzystne konsekwencje dla Iraku, szczególnie w kontekście poparcia rządu w Bagdadzie dla B. Assada⁵³. Nowe władze w Damaszku – zapewne zdominowane przez sunnitów – będą z pewnością gościnne dla irackiej sunnickiej opozycji. Jej umocnienie w Iraku może prowadzić do destabilizacji tego kraju.

Oslabienie prezydenta B. Assada lub jego obalenie może zwiększyć prawdopodobieństwo izraelskiego ataku na irańskie instalacje nuklearne. Iran będzie miał wówczas mniejsze możliwości przeprowadzenia akcji odwetowych. Z drugiej strony, Izrael nie jest zainteresowany upadkiem reżimu w Damaszku,

⁵² S. Faramarzi, *Tehran's Damascus Axis*, op. cit.

⁵³ Więcej na temat relacji Bagdadu z Damaszkiem zob.: H. Alkifaey, *Nightmare Scenario: Change in Syria May be Detrimental to Iraq*, w: *How Does the outcome in Syria Affect Iraq?*, 21 marca 2012 r., <http://www.bitterlemons-international.org/inside.php?id=1522> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

który w dalszym ciągu postrzega jako wroga, ale przewidywalnego i znanego. Obawia się też możliwości dostania się w ręce radykalnych ugrupowań muzułmańskich syryjskich arsenałów broni masowego rażenia, nie mówiąc już o składach uzbrojenia konwencjonalnego. Tel Awiw ma jednak nadzieję, że powstały po ewentualnym upadku B. Assada rząd w Damaszku zdominowany przez sunnitów będzie przypominał reżim saudyjski – radykalny w kwestii interpretacji islamu oraz jego roli w społeczeństwie i polityce, ale elastyczny w odniesieniu do amerykańskich i izraelskich interesów w regionie⁵⁴.

Dla Rosji upadek reżimu B. Assada będzie oznaczał utratę resztki wpływów na Bliskim Wschodzie. Nowe syryjskie władze – a także kraje arabskie Zatoki Perskiej – będą miały w pamięci wsparcie rosyjskie dla B. Assada, co negatywnie odbije się na relacjach bilateralnych.

Podsumowanie

Syria od lat była obiektem zainteresowania głównych graczy Bliskiego Wschodu. Przez lata była też fundamentem starego układu bezpieczeństwa w tym regionie. Stawka obecnej regionalnej rywalizacji o Syrię jest zatem wysoka, tak ze względu na potencjalne korzyści ekonomiczne i geopolityczne płynące z jej wygrania, jak i zagrożenia dla stabilizacji Bliskiego Wschodu, łącznie z intensyfikacją konfliktu wyznaniowego. Jedną z konsekwencji „arabskiej wiosny” w Syrii może też być zmiana regionalnego układu sił.

Kryzys w Syrii już doprowadził do wzrostu napięcia między dotychczasowymi sojusznikami lub partnerami. Różnice (zdań) w podejściu do sytuacji w Syrii dzielą Turcję z Rosją i Iranem. Wydarzenia w Syrii przyczyniły się do pogorszenia dobrych i bliskich dotąd relacji między Iranem a Katarą do tego stopnia, że prezydent M. Ahmadineżad odwołał w listopadzie 2011 r. wizytę w Dausze. Iran rozpoczął też kampanię antykatarskiej retoryki, zarezerwowanej dotąd głównie dla USA i Arabii Saudyjskiej⁵⁵. Ta retoryka osłabia zdolność Teheranu do utrzymywania otwartych kanałów komunikacji ze swoimi krytykami i zaostrza napięcia wyznaniowe na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, co jest szczególnie niebezpieczne w obliczu konfliktu między szyitami a sunnitami, rozgrywającego się w Syrii.

⁵⁴ S. Faramarzi, *Tehran's Damascus Axis*, op. cit.

⁵⁵ J.M. Dorsey, *The Struggle for Syria: Iran-Qatar Ties Come Under Stress*, 2 kwietnia 2012 r., <http://www.eurasiareview.com/02042012-the-struggle-for-syria-iran-qatar-ties-come-under-stress-analysis/> (dostęp: 20 kwietnia 2012 r.).

Rosnie też napięcie między państwami o chłodnych czy wręcz wrogich relacjach, np. między Arabią Saudyjską a Rosją⁵⁶ czy Arabią Saudyjską a Iranem. Kryzys w Syrii skutkuje również umacnianiem współpracy między poszczególnymi państwami regionu, co widoczne jest w relacjach turecko-saudyjskich.

Syryjski kryzys w coraz większym stopniu wiązany jest z kryzysem wokół irańskiego programu nuklearnego, co wynika z przedstawionych powyżej powiązań między Damaszkiem a Teheranem, uwarunkowań regionalnych i rywalizacji między Rosją a Zachodem. Ewentualny atak na Iran może przyspieszyć upadek reżimu B. Assada lub odwrotnie: atak na Syrię może znacząco osłabić wpływy i pozycję Iranu na Bliskim Wschodzie.

Federacja Rosyjska liczy jednak na to, że uda jej się doprowadzić do rozwiązania kryzysu w Syrii, a dzięki temu odbudować swoją pozycję na Bliskim Wschodzie. To dążenie może prowadzić do zawarcia układu z Zachodem (USA) w kwestii irańskiego programu jądrowego.

Etniczna i religijna mieszanka syryjskiej populacji, skomplikowany układ wielopoziomowych powiązań, wzajemnie sprzecznych, a nawet wykluczających się interesów regionalnych i globalnych graczy powoduje, że los Syrii stał się zakładnikiem globalnej strategicznej rozgrywki, w której udział biorą: Iran, Turcja, Arabia Saudyjska (i Katar), Rosja i Zachód (USA i Europa). Fakt, że żadne z omawianych państw nie ma na tyle dużego wpływu na reżim B. Assada i/lub ze względu na partykularne interesy nie chce sięgać po radykalne środki, każe pesymistycznie patrzeć na możliwy rozwój wydarzeń zarówno w samej Syrii, jak i na całym Bliskim Wschodzie.

⁵⁶ Król Arabii Saudyjskiej Abdullah skrytykował prezydenta Dmitrija Miedwediewa za brak współpracy z państwami arabskimi. Odnosząc się do rozlewu krwi w Syrii, król Abdullah ostrzegł, że Arabia Saudyjska nigdy nie odstąpi od swoich religijnych i moralnych zobowiązań w obliczu tego, co dzieje się w Syrii. Warto przypomnieć, że kiedy ostatnim razem Saudowie użyli argumentów o moralnych zobowiązaniach w odniesieniu do rosyjskiej polityki, przyczynili się do narodzin pokolenia dżihadystów w Afganistanie. J. Schanzer, *Saudi Arabia Is Arming the Syrian Opposition*, 27 lutego 2012 r., http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/02/27/saudi_arabia_is_arming_the_syrian_opposition?hidecomments=yes (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości

PRZEMYSŁAW PACUŁA

Utworzenie niepodległego Kosowa doprowadziło do wzrostu napięcia w regionie oraz do podziałów wśród społeczności międzynarodowej. Ze względu na fakt, że część krajów (w tym np. Rosja i Chiny) nie uznało nowego państwa, droga Kosowa do integracji ze strukturami euroatlantyckimi jest jeszcze bardzo daleka. Jednocześnie niewydolność struktur wewnętrznych i słabość gospodarcza sprawiają, że Kosowo pozostaje uzależnione od międzynarodowego wsparcia udzielanego w pierwszym rządzie przez UE i NATO. Polska uznała niepodległość tego kraju, ale wciąż nie nawiązała z nim stosunków politycznych. Uczestnictwo w misjach EULEX i KFOR oraz pokrewność kulturowa regionu sprawiają, że Polska może odegrać znaczącą rolę w budowie stabilizacji na Bałkanach.

Utworzenie niepodległego państwa Kosowo 17 lutego 2008 r. było jednym z ostatnich akordów kształtowania politycznej mapy Bałkanów Zachodnich po rozpadzie Jugosławii. Proces tworzenia tego państwa doprowadził do wzrostu napięcia nie tylko w regionie, ale także na szerszym forum międzynarodowym. W rezultacie Kosowo, 4 lata po uzyskaniu niepodległości, pozostaje państwem uzależnionym od wsparcia Unii Europejskiej i NATO, nieuznawanym przez wiele państw świata (co między innymi uniemożliwia akcesję do Organizacji Narodów Zjednoczonych), borykającym się z licznymi problemami wewnętrznymi, od ekonomicznych poprzez etniczne aż po polityczne. Brak stabilności państwa i niejasne perspektywy międzynarodowe sprawiają, że państwo to jeszcze przez długie lata pozostanie wyzwaniem dla Europy. Dodatkowo, wątpliwości związane z legitymizacją niepodległości Kosowa służą dziś państwom takim jak Rosja jako argument prawny w uzasadnieniu istnienia i wspierania takich tworów *quasi*-państwowych jak Naddniestrze, Osetia Południowa i Abchazja. Ze względu na te uwarunkowania, perspektywy członkowskie w strukturach euroatlantyckich stanowią dla Kosowa odległą perspektywę.

Mapa 1. Kosowo



Źródło: opracowanie własne.

Struktury państwa

Problemy struktur państwowych Kosowa mają swoje źródło w trzech obszarach. Przede wszystkim wynikają one z typowych dla rodzących się demokracji niestabilności i burzliwości okresu ich budowy. Na problem powolnych postępów w tym procesie wskazuje m.in. raport Komisji Europejskiej z października 2011 r.¹. Wybory parlamentarne, które odbyły się w 2009 r. (lokalne) i 2010 r. (parlamentarne), okazały się z jednej strony sukcesem, z drugiej zaś, mimo obecności obserwatorów zagranicznych z ramienia UE, dochodziło w ich trakcie do nieprawidłowości². W wyborach w 2010 r. zmusiło to Centralną Komisję Wyborczą Kosowa do powtórzenia

¹ *Kosovo 2011 Progress Report*, Komisja Europejska, Bruksela, 12 października 2011 r.; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/ks_rapport_2011_en.pdf (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

² Dotyczyły one m.in. przedstawiania fałszywych upoważnień do oddania głosu przez osoby trzecie, manipulowanie przy urnach wyborczych oraz zastraszania wyborców i obserwatorów.

głosowania w trzech miastach (Prizren, Lipian i Gnjilane)³. O jakości instytucji politycznych Kosowa świadczyć może także burzliwa historia urzędu prezydenckiego w ostatnich latach. W październiku 2010 r. rezygnację złożył Fatmir Sejdiu⁴ po decyzji Sądu Konstytucyjnego, który orzekł, że prezydent nie może jednocześnie sprawować urzędu i pozostawać szefem partii (Demokratycznej Ligi Kosowa). Po okresie przejściowym, 22 lutego 2011 r. nowym przywódcą państwa został Behgjet Paccoli. Po upływie 6 tygodni on także został zmuszony do rezygnacji przez Sąd Konstytucyjny, który uznał jego wybór za nieważny z powodu braku *quorum* w Zgromadzeniu Parlamentarnym w czasie głosowania. Ostatecznie, 7 lutego prezydentem została Atifete Jahjaga. Jej wybór stał się przedmiotem kontrowersji związanych z naciskami państw zachodnich na kształt sceny politycznej w Kosowie i wątpliwościami co do suwerenności politycznej państwa⁵.

Drugim problemem są sprawy związane z wojenną przeszłością członków *establishmentu* kosowskiego. Rozpad Jugosławii uruchomił na jej terytorium szereg ruchów nacjonalistycznych i separatystycznych. Jeden z nich – Armia Wyzwolenia Kosowa (AWK) została utworzona w 1990 r. i rozpoczęła w połowie lat 90. walkę przeciwko Serbii. Podobnie jak w przypadkach innych konfliktów toczących się na terytorium byłego państwa jugosłowiańskiego działania zbrojne między Serbami a Kosowarami naznaczone były okrucieństwem i zbrodniami wojennymi. O metodach działania AWK świadczyć może fakt, że jeszcze do 1998 r. znajdowała się ona na liście ugrupowań terrorystycznych Departamentu Stanu USA. Liderzy tej formalnie rozwiązanej w 1999 r. organizacji pełnią i pełnili czołowe role w strukturach obecnego Kosowa, z premierem Haszimem Thaçim na czele⁶. Najpoważniejsze oskarżenie dotyczące H. Thaçiego i AWK dotyczy morderstw przeprowadzanych na serbskich

³ *Election Crimes. An Analysis of the Criminal Prosecution and Trial of the Cases of Election Crimes in Kosovo*, KIPRED, październik 2011, Prisztina, http://www.kipred.net/web/upload/election_crimes.pdf (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

⁴ Wybrany przez Zgromadzenie Parlamentarne w 2006 r., uzyskał ponowny wybór w 2008 r. po wejściu w życie nowej konstytucji. Aby rozpocząć na nowo swoją kadencję, zrezygnował na 1 dzień z urzędu.

⁵ Według doniesień za jej wyborem stał Waszyngton, który poprzez swojego ambasadora w Prisztinie Christophera Della skłonił do rezygnacji z ubiegania się o ponowny wybór B. Paccolego. Powodem niechęci wobec B. Paccolego, miliardera ze szwajcarskim paszportem, są jego rozległe interesy z Rosją. USA miały zagrozić „utrata poparcia” dla Kosowa w razie wyboru B. Paccolego na urząd prezydenta.

⁶ Np. Fatmir Limaj, minister transportu i telekomunikacji w latach 2008–2010, Agim Çeku, obecny minister służb bezpieczeństwa, a w latach 2006–2008 premier, czy Ramush Haradinaj, premier w latach 2004–2005.

jeńcach oraz przemytu i handlu ich organami. Oskarżenia te, wyartykułowane po raz pierwszy przez ówczesną główną prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (sprawowała tę funkcję w okresie 1999–2007) Carlę Del Ponte⁷, zostały zawarte w raporcie szwajcarskiego prawnika Dicka Marty'ego, przygotowanym na zlecenie Rady Europy w 2010 r.⁸ Sprawa ta, choć niejednoznaczna i niejasna⁹, w bardzo poważnym stopniu zaszkodziła reputacji Kosowa i jego władz.

Kolejnym czynnikiem osłabiającym struktury państwa jest przestępczość zorganizowana. Oskarżenia, wielokrotnie opisywane przez najpoważniejsze media światowe, dotyczą zarówno działalności związanej z finansowaniem AWK przed 2000 r., funkcjonowaniem autonomicznej prowincji do 2008 r., jak i współczesnych powiązań ośrodków władzy Kosowa ze światem przestępczym. Autorytet państwa podważa fakt, że wiele z tych oskarżeń dotyczy bezpośrednio premiera H. Thaçiego. Najpoważniejsze z nich dotyczą m.in. finansowania AWK z dochodów w handlu narkotykami do Europy Zachodniej, działalności Korpusu Ochrony Kosowa¹⁰ oraz zastraszania przeciwników politycznych Demokratycznej Ligi Kosowa. W 2008 r., przy okazji skandalu związanego z aresztowaniem przez władze w Prisztinie trzech agentów służb wywiadowczych Niemiec, do prasy przeciekły tezy raportu niemieckiej Agencji Wywiadu (Bundesnachrichtendienst, BND) z 2008 r., w którym stwierdzono, że „kluczowe postacie (łącznie z Halitim, Haradinajem i Thaçim) uczestniczą w układzie będącym powiązaniem między polityką, biznesem oraz strukturami przestępczości zorganizowanej w Kosowie”¹¹. Dodatkowo, raport wskazuje na powiązania H. Thaçiego z mafią

⁷ Proceder ten opisała w swojej książce „Polowanie: Ja i zbrodniarze wojenni”, wydanej w 2008 r.

⁸ <http://assembly.coe.int/asp/apfeaturesmanager/defaultartsiteview.asp?ID=964> (dostęp: 16 kwietnia 2012 r.).

⁹ Przedstawione w raporcie stwierdzenia nie są poparte konkretnymi dowodami. Władze Kosowa oskarżają informatorów D. Marty'ego o chęć zdyskredytowania niepodległego państwa. Z drugiej strony, w 2011 r. do prasy wyciekł dokument zawierający zeznania co najmniej 8 członków AWK potwierdzających fakt istnienia tzw. *yellow house* – kliniki, w której dokonywano czynności wycinania organów oraz opis procederu przemysłowego. Przy okazji pojawiły się opinie, że sprawa ta była znana w ONZ od 2003 r.

¹⁰ Organizacja w teorii cywilna powstała na bazie zdemilitaryzowanej i rozwiązanej AWK, która miała w zamiarze nadzorować odbudowę Kosowa po wojnie z Serbią oraz prowadzić działania humanitarne. W rzeczywistości była to organizacja paramilitarna, która uczestniczyła np. w zbrojnym wspieraniu mniejszości albańskiej w czasie walk w Macedonii w 2001 r. Dodatkowo, KOW był oskarżany o wymuszanie haraczy od przedsiębiorców prowadzących działalność w Kosowie.

¹¹ *German Spy Affair Might Have Been Revenge*, „Die Welt”, 30 listopada 2008, <http://www.welt.de/english-news/article2806537/German-spy-affair-might-have-been-revenge.html> (dostęp: 13 kwietnia 2012 r.).

w Czechach i Albanii oraz podejrzenia o zlecenia zabójstw.¹² Choć władze w Prisztinie konsekwentnie zaprzeczają podobnym doniesieniom, wizerunek i wiarygodność struktur państwa w powyższym świetle pozostają wątpliwe i wpływają ujemnie na rozwój demokratycznych instytucji.

Problemy gospodarcze

Kosowo pozostaje jednym z najbiedniejszych, obok Mołdawii i Czarnogóry, państw Europy. Problemy ekonomiczne, w tym wysokie bezrobocie utrzymujące się na poziomie ok. 45 proc.¹³ i niski poziom życia, powodują z jednej strony konieczność utrzymywania zależności od zagranicznych ofiarodawców, z drugiej zaś wpływają negatywnie na rozwój państwa, jego instytucji, a także na wzrost poziomu przestępczości i korupcji. To z kolei znacząco ogranicza napływ zagranicznych inwestycji, niezbędnych dla rozwoju zacofanej, opartej na drobnym rolnictwie gospodarki Kosowa. Negatywne zjawiska polityczne, gospodarcze i społeczne niweczą szanse, jakie dla inwestorów oferuje to państwo: młodą i stosunkowo nieźle wykształconą siłę roboczą (średnia wieku populacji to 25 lat, obycie z zachodnimi standardami życia, praktycznie powszechną znajomość języków angielskiego i niemieckiego), brak ryzyka kursowego (euro jest oficjalną walutą) oraz dostęp do rynków zbytu dzięki podpisanym umowom z UE, USA i krajami CEFTA.

O stanie finansów państwa świadczy fakt, że transfery pieniężne Kosowaków mieszkających w bogatych krajach europejskich (np. Norwegii, Szwecji, Niemczech i Szwajcarii) stanowią ok. 10 proc. PKB Kosowa. Dodatkowe 7,5 proc. PKB stanowi pomoc państw i organizacji zewnętrznych. Jednocześnie rozrzutna polityka budżetowa rządu (m.in. wprowadzenie w 2011 r. wysokich podwyżek dla administracji) spowodowała zawieszenie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy 18-miesięcznej umowy gwarantującej Prisztinie wsparcie finansowe w wysokości 87 mln euro ze strony IMF oraz 100 mln od Komisji Europejskiej¹⁴.

¹² *Ibidem*.

¹³ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/kv.html> (dostęp: 22 kwietnia 2012 r.)

¹⁴ P. Collaku, *IMF Suspends Kosovo Bailout*, 2 czerwca 2011 r., <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-to-lose-millions-of-donations> (dostęp: 14 kwietnia 2012 r.).

Niezależnie od braku porozumienia z IMF, Kosowo otrzymuje wsparcie od Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i innych państw. W 2008 r. odbyła się konferencja ofiarodawców dla Kosowa, w czasie której UE zadeklarowała 800 mln euro, a USA 250 mln w perspektywie 2009–2011¹⁵. Dodatkowo Unia przekazuje Prisztinie fundusze w ramach wsparcia przedakcesyjnego: 67,3 mln euro w 2011 r., 70 mln w 2012 r. oraz 73,3 mln w 2013 r.¹⁶

Szansą dla Kosowa pozostają bogate złoża surowców mineralnych i potencjalne zyski z ich wydobywania i sprzedaży. W kraju tym znajdują się m.in. piąte co do wielkości w świecie złoża węgla brunatnego, który jest podstawą lokalnej energetyki. Kraj ten jest również zasobny w ważne surowce przemysłowe: boksyty, nikiel, srebro, kobalt, cynk, miedź i żelazo¹⁷. W 2005 r. Bank Światowy oszacował zasoby naturalne Kosowa na 13,5 mld dolarów¹⁸.

Relacje z Serbią

Stosunki z Serbią, czyli państwem, którego częścią było Kosowo przed ogłoszeniem niepodległości, są jednym z najpoważniejszych wyzwań międzynarodowych państwa. Napięcia polityczne i etniczne związane zarówno z brakiem uznania dla państwowości Kosowa przez Belgrad, jak i z sytuacją mniejszości serbskiej pozostałej na jego terytorium przyczyniają się do braku stabilizacji w nowej republice.

Belgrad uznaje Kosowo za swoją południową prowincję administrowaną przez ONZ. W 2008 r. Serbia próbowała wykazać przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości (MTS) nielegalność decyzji o ogłoszeniu niepodległości, ale opinia doradcza przedstawiona przez MTS 22 lipca 2010 r. była dla Belgradu niekorzystna¹⁹. Po tej decyzji władze serbskie, częściowo pod presją Unii Europejskiej, podjęły negocjacje z władzami Kosowa dotyczące kwestii technicznych relacji dwustronnych. Kolejne rundy rozmów toczyły się od 8 marca 2011 r. i doprowadziły do porozumienia

¹⁵ *Donors Pledge Funds for Kosovo*, BBC News, 11 lipca 2008 r., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7501328.stm> (dostęp: 16 kwietnia 2012 r.).

¹⁶ Dane Biura Unii Europejskiej w Kosowie dotyczące współpracy technicznej i finansowej, http://eeas.europa.eu/delegations/kosovo/eu_kosovo/tech_financial_cooperation/index_en.htm (dostęp: 18 kwietnia 2012 r.).

¹⁷ <http://www.adnkronos.com/AKI/English/Business/?id=1.0.1683003038> (dostęp: 19 kwietnia 2012 r.).

¹⁸ *Dane Banku Światowego szacują zasoby mineralne Kosowa na 13,5 mld euro*, <http://kosovareport.blogspot.com/2005/01/world-bank-survey-puts-kosovos-mineral.html> (dostęp: 22 kwietnia 2012 r.).

¹⁹ *Kosovo Independence Move Not Illegal, says UN Court*, 22 lipca 2010 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10730573> (dostęp: 23 kwietnia 2012 r.).

m.in. w sprawach swobodnego przepływu osób, przekazania przez Serbię dokumentów dotyczących stanu cywilnego (aktów urodzenia, zgonu, małżeństwa) oraz rejestru hipotecznego i wzajemnego uznawania dyplomów uczelni wyższych.

Najpoważniejszym wyzwaniem okazała się kwestia przepływu towarów. Serbia początkowo nie zgodziła się na to, aby towary z kosowskimi znakami celnymi mogły być wwożone na jej terytorium. W odpowiedzi władze Kosowa wprowadziły analogiczne embargo na towary serbskie, problemem było jednak jego wyegzekwowanie: północne przejścia graniczne kontrolowane były przez siły międzynarodowe (EULEX). Dodatkowo, zamieszkująca północne regiony kraju mniejszość serbska nie była oczywiście zainteresowana przestrzeganiem tego zakazu. 25 lipca 2011 r. Prisztina wysłała na północną granicę specjalną jednostkę policyjną, z zadaniem przejścia kontroli nad przejściami. Po serii walk²⁰ osiągnięto porozumienie, według którego Serbia zobowiązała się do umożliwienia przepływu towarów oznaczonych kosowskimi znakami celnymi, ale bez innych oznak niepodległości Kosowa.

Relacje Serbii z Kosowem są skomplikowane ze względu na niejednoznaczność określenia „Serbowie”. Swoje interesy realizuje rząd w Belgradzie, swoje mniejszość serbska w Kosowie, a także serbskie grupy przestępcze walczące o miejsce na rynku z albańskimi rywalami. Rząd w Belgradzie, sprawowany przez proeuropejską Partię Demokratyczną, znajduje się w trudnym położeniu politycznym. Z jednej strony chce on wspierać aspiracje Serbów mieszkających w Kosowie, także ze względu na rywalizację z nacjonalistyczną Serbską Partią Postępową Tomislava Nikolicia, którego ugrupowanie przegrało co prawda wybory parlamentarne, ale jej lider został 20 maja 2012 r. wybrany na urząd prezydenta. Z drugiej jednak strony, Belgrad zdaje sobie sprawę, że ścieżka akcesyjna do UE (w lutym 2012 r. Serbia uzyskała status kandydata) jest ściśle uwarunkowana postępami w relacjach z Kosowem. Z kolei przedstawiciele mniejszości jawnie i otwarcie kontestują instytucje państwowe w Kosowie, budując własne, równoległe struktury, czego przykładem może być przeprowadzenie lokalnego, nieuznanego zarówno przez Prisztinę, jak i przez Belgrad referendum w tej kwestii. Ze

²⁰ W pierwszej fazie obejmowały one m.in. wznoszenie barykad przez serbską mniejszość, zastrzelenie kosowskiego policjanta oraz spalenie budynków jednego z przejść granicznych przez serbską mafię. Po osiągnięciu wstępnego porozumienia zakładającego przejście kontroli celnej przez nатовskie siły KFOR (Kosovo Force), doszło do ponownej eskalacji napięcia po przybyciu – wbrew ustaleniom – albańskich urzędników celnych. We wrześniu i październiku 2011 r. trwały demonstracje i walki uliczne między Serbami a siłami KFOR. Mimo wysiłków wszystkich stron, wciąż istnieją blokady na niektórych drogach.

względem na silną przewagę ludnościową w północnej części tego państwa będą oni stanowić stały problem dla władz w Prisztinie, które *de facto* nie kontrolują fragmentu swojego terytorium.

Kontekst międzynarodowy

Deklaracja niepodległości Kosowa, ogłoszona 17 lutego 2008 r., wzbudziła międzynarodowe kontrowersje ze względu na kwestionowaną – nie bez racji – legalność i zasadność tego kroku. Warto przypomnieć, że wydana w wyniku wojny w Kosowie rezolucja nr 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 10 czerwca 1999 r., która ustanowiła nadzór administracyjny nad prowincją przez UNMIK²¹ oraz sankcjonowała obecność rozjemczą misji nатовskiej KFOR, potwierdzała status prowincji jako autonomii w ramach Federacyjnej Republiki Jugosławii. Zasada ta powinna również obowiązywać wobec Serbii, która od 2003 r. jest prawnym spadkobiercą tego państwa.

Obecnie (stan na 10 lipca 2012 r.) 91 państw uznaje Kosowo, w tym m.in. Stany Zjednoczone (zrobiły to jako jedno z pierwszych państw), 22 spośród 27 krajów Unii Europejskiej (na czele z Niemcami, Francją, Wielką Brytanią i Włochami), Australia, Korea Południowa i Japonia. Głównym oponentem istnienia niepodległego Kosowa jest Rosja, stały i sprawdzony sojusznik Serbii. Jako członek Rady Bezpieczeństwa ONZ skutecznie blokuje ona akcesję nowego państwa do organizacji. Dodatkową motywacją działań Moskwy jest z jednej strony rywalizacja międzynarodowa z USA, a z drugiej obawa o wykorzystanie precedensu Kosowa przez lokalne separatyzmy w przestrzeni posowieckiej. Ten drugi powód, oprócz solidarności z Serbią, jest zresztą podstawą stanowiska państw, takich jak Hiszpania, Cypr, Słowacja, Grecja czy Rumunia, które również nie uznały niepodległości Kosowa.

Kwestia precedensu deklaracji Prisztiny i jej uznania przez znaczną część społeczności międzynarodowej może budzić uzasadnione wątpliwości, np. w kontekście tzw. zamrożonych konfliktów oraz lokalnych ruchów separatystycznych. Deklaracyjna retoryka określająca przypadek Kosowa jako *sui generis* i niemający odniesienia do innych przypadków (zawarta m.in. w ramach konstytucyjnych nowego państwa, a także głoszona przez USA czy ONZ) nie zmienia faktu, że sprawa ta jest i będzie wykorzystywana politycznie w świecie. Obejmuje to nie tylko najbardziej znaną sprawę

²¹ Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

uznania przez Rosję i jej sojuszników separatystycznych republik gruzińskich (Osetii Południowej i Abchazji), ale także szereg mniej nagłównych przypadków, wśród których warto wymienić: Turecką Republikę Północnego Cypru, rumuński Siedmiogród, Palestynę, Naddniestrze czy kanadyjski Quebec.

Szczególną rolę w kwestii Kosowa odegrały Stany Zjednoczone. Nie tylko doprowadziły one do niepodległości, ale także energicznie zabiegały o uzyskanie międzynarodowego uznania dla tego posunięcia, a także zapewniły wsparcie w obszarze bezpieczeństwa (KFOR) oraz gospodarki (m.in. poprzez przyznanie preferencji handlowych i pomocy finansowej). Działania USA należy widzieć w kontekście budowania wpływów politycznych w Europie (*vide* wspieranie w latach 90. aspiracji euroatlantyckich Polski i innych państw byłego bloku sowieckiego) oraz rywalizacji z Rosją (poprzez osłabianie sojuszniczej Serbii). Można również przypuszczać, że za wsparciem dla niepodległości Kosowa stał również zamiar wzmocnienia obecności wojskowej w południowej Europie, w celu zmniejszenia uzależnienia od Włoch, na których terytorium znajdują się główne instalacje natowskie i amerykańskie w tej części kontynentu. Świadczyć o tym może budowa potężnej bazy wojskowej Camp Bondsteel, która może pomieścić ok. 7 tys. żołnierzy amerykańskich i zajmuje 4 km² powierzchni. W 2008 r. pojawiły się sygnały, że baza ta jest także więzieniem dla terrorystów, podobnym do Guantanamo. Doniesienia te zostały przez USA zdementowane²². Dodatkowym czynnikiem przyciągającym uwagę Waszyngtonu mogą być bogate złoża surowców naturalnych, w tym ważnych dla przemysłu metali.

Ze względu na wyzwania wewnętrzne, Kosowo pozostaje miejscem zaangażowania NATO i UE w stabilizację tego państwa.

Kosovo Force (KFOR) jest misją, która rozpoczęła działalność w czerwcu 1999 r. na podstawie mandatu ONZ. Celem operacji było m.in. powstrzymanie ataków armii serbskiej na Albańczyków, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w prowincji, demilitaryzacja AWK, wspieranie i ochrona pomocy humanitarnej udzielanej przez społeczność międzynarodową oraz zabezpieczenie obecności cywilnych struktur ONZ i UE. W szczytowym okresie działalności siły KFOR liczyły ok. 50 tys. żołnierzy pochodzących z 39 państw NATO i spoza Sojuszu. Największy liczebnie kontyngent zagwarantowała Wielka Brytania – ok. 19 tys. żołnierzy. Obecnie (stan na 1 marca 2012 r.) w misji KFOR służy 6226 żołnierzy z 29 państw, w tym

²² *Smaller Version of Guantanamo in Kosovo*, 31 stycznia 2009 r., <http://dalje.com/en-world/smaller-version-of-guantanamo-in-kosovo/229833> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

m.in. 1243 Niemców, 1032 Włochów oraz 230 Polaków²³. W ciągu 13 lat działalności KFOR zginęło 168 żołnierzy, jednak większość w wyniku wypadków. Przykładowo, 19 stycznia 2006 r. w wyniku katastrofy wojskowego transportowca AN-24 zginęło 42 żołnierzy słowackich KFOR wracających do kraju z Prisztiny²⁴.

16 lutego 2008 r. UE zdecydowała o rozpoczęciu misji EULEX, największej cywilnej misji unijnej. W jej skład wchodzi ok. 3,2 tys. osób; jej celem jest wspieranie władz Kosowa w zakresie prawa, bezpieczeństwa (policja) oraz polityki celnej. Misja Unii Europejskiej została pierwotnie zablokowana przez Rosję na forum ONZ. Dopiero osiągnięcie porozumienia z Serbią, zakładającego bezstronność EULEX względem statusu Kosowa, rezygnację z implementacji przez misję tzw. planu Ahtisaariego²⁵ oraz komplementarność (i podległość), a nie substytucyjność względem misji UNMIK, pozwoliło na jej realizację.

Polska a Kosowo

Polityka Polski wobec Kosowa jest niejednoznaczna z racji skomplikowanych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych tego kraju. Z jednej strony rząd RP uznał niepodległość nowego państwa 26 lutego 2008 r. jako 11 państwo UE. Z drugiej jednak strony, do chwili obecnej Polska nie nawiązała stosunków dyplomatycznych z Prisztiną. Częste wizyty najwyższych władz RP w Kosowie²⁶ mają charakter wsparcia dla polskich żołnierzy i policjantów służących w misjach KFOR i EULEX, a nie są dowodem intensywności relacji dwustronnych. Można ocenić, że polska dyplomacja próbuje w ten sposób rozwiązać niełatwy dylemat pogodzenia sprzecznych interesów: pozostawania w głównym nurcie europejskim i wspierania prawa do samostanowienia narodów i promocji demokracji, utrzymania dobrych relacji z Serbią i państwami ją popierającymi oraz wątpliwości co do wspierania ważnego procesu politycznego o nie do końca przekonującej podstawie prawnej i skutkach. O tym, że jest to kwestia „delikatna” może świadczyć fakt, że zaproszenie przez prezydenta RP na XVII szczyt szefów państw

²³ Na podstawie strony internetowej KFOR, <http://www.nato.int/kfor>.

²⁴ *Slovak Plane Crash Leaves 42 Dead*, 20 stycznia 2006 r., <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4629890.stm> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

²⁵ Plan rozwiązania statusu Kosowa opracowany w 2007 r. przez specjalnego wysłannika ONZ Martiego Ahtisaariego.

²⁶ Ostatnia wizyta prezydenta RP Bronisława Komorowskiego odbyła się 2 kwietnia 2012 r.

Europy Środkowej i Wschodniej w maju 2011 r. A. Jahjagi spowodowało bojkot ze strony prezydentów Rumunii i Serbii.

Polska uczestniczy w misji KFOR od 1999 r., ściśle współpracując z Litwą (do 2009 r.) i z Ukrainą (do 2010 r.). Kontyngent liczył maksymalnie 800 żołnierzy, obecnie służy w nim 229. Obecna zmiana jest 26., a jej dowódcą jest ppłk Cezary Luzyńczyk. W misji EULEX uczestniczy ok. 100 policjantów polskich oraz eksperci cywilni z Policji i Ministerstwa Finansów.

Przyszłość Kosowa

4 lata po ogłoszeniu deklaracji niepodległości przyszłość Kosowa pozostaje niejasna. Trudno oczywiście oczekiwać powrotu do stanu sprzed 2008 r., niemniej budowa struktur państwa, jego stabilizacja oraz sytuacja międzynarodowa jest daleka od unormowania.

Problemy wewnętrzne powodują, że Kosowo jeszcze przez wiele lat potrzebować będzie nadzoru, pomocy finansowej oraz obecności neutralnych sił bezpieczeństwa. Jakość instytucji jest słaba, reputacja przywódców – kwestionowana, a poczucie braku stabilizacji, porządku publicznego i niska kultura prawno-ekonomiczna zniechęca zachodnich inwestorów, bez których trudno będzie przyspieszyć rozwój gospodarczy. Wysoki poziom bezrobocia i brak perspektyw ekonomicznych przyczyniają się z kolei do radykalizacji postaw wśród młodych ludzi. Podsycia to istniejące konflikty etniczne, które i bez tego paliwa są, ze względu na mocne ugruntowanie historyczne wzajemnych krzywd i pretensji, jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed Kosowem.

Można zaryzykować stwierdzenie, że strukturalne rozwiązanie problemu mniejszości serbskiej na północy kraju jest niezbędnym warunkiem stabilizacji w regionie. Dodatkowo, uregulowanie statusu tej części Kosowa pozwoliłoby na przełamanie wzajemnego impasu politycznego między Prisztiną a Belgradem, co umożliwiłoby akcesję nowego państwa do ONZ oraz ułatwiłoby kooperację z sąsiadami.

Ze względu na dość wyraźnie określone granice etnicznej dominacji serbskiej, pojawiają się pomysły podziału Kosowa na dwie części. Choć rozwiązanie to wydaje się najbardziej logiczne, wszystkie strony konfliktu mają obiektywne co do jego realizacji. Dla Prisztiny oznaczałoby to pogodzenie się z utratą części terytorium, podczas gdy obecne władze Kosowa nie chcą nawet uznać faktu, iż uzyskanie kontroli nad spornym obszarem pozostaje w sferze życzeniowej. Dodatkowo, zgoda na ten ruch musiałaby wiązać się

z rekompensatą w postaci uznania niepodległości Kosowa przez Serbię. To z kolei jest problemem dla władz w Belgradzie, dla których zrzeczenie się praw do prowincji o symbolicznym znaczeniu w historii Serbii jest decyzją o dużym ciężarze politycznym. Choć proeuropejsko zorientowane środowiska rozumieją nieodwracalność secesji Kosowa i konieczność uregulowania tej kwestii jako warunku *sine qua non* przyszłej akcesji do UE, nie chcą ponosić politycznych kosztów jej podjęcia. Można bowiem przypuszczać, że rezygnacja z roszczeń wobec Kosowa doprowadziłaby do wzrostu nastrojów nacjonalistycznych w Serbii i popularności sił politycznych związanych z V. Koštunicą i T. Nikolicem. Należy również wziąć pod uwagę możliwość pojawienia się analogicznych roszczeń ze strony Kosowa wobec etnicznie albańskich terytoriów Serbii²⁷. Co więcej, ewentualnemu podziałowi nowego państwa sprzeciwiają się zarówno Stany Zjednoczone, jak i większość państw Unii Europejskiej. Oprócz braku woli do wzmacniania prorosyjskiej Serbii (USA), sprzeciw ten wynika przede wszystkim z obawy, czy ruch ten nie uruchomiłby roszczeń granicznych w innych częściach Bałkanów (np. Macedonii czy Bośni i Hercegowinie).

Innymi sposobami rozwiązywania problemu północnej części Kosowa jest przyznanie temu regionowi szerokiej autonomii lub oddanie go pod stałą międzynarodową administrację. Takie rozwiązanie, w zależności od ostatecznego jego kształtu, zostałoby zapewne odrzucone albo przez Belgrad, albo Prisztinę. Warto podkreślić, że jednym z głównych problemów związanych z serbską enklawą są stworzone przez tę mniejszość paralelne do kosowskich instytucje administracyjne. Jakakolwiek próba ich rozwiązania (a taka musiałaby nastąpić) doprowadziłaby zapewne do ich obrony przez Serbów, co groziłoby eskalacją przemocy. Wątpliwe jest również, aby społeczność międzynarodowa chciała podjąć takie zobowiązanie, szczególnie, że wymagałoby to również konsensu głównych sił w RB ONZ.

Brak rozwiązania kwestii relacji z Serbią będzie skutkował utrzymaniem obecnego stanu niepełnego uznania Kosowa na forum międzynarodowym. Przekreśla to możliwość uczestnictwa nowego państwa w wielu instytucjach, z ONZ na czele. Warto pamiętać, że wśród państw nieuznających Kosowa są członkowie NATO i UE. Trudno zatem wyobrazić sobie jakiegokolwiek możliwości rozpoczęcia procedury akcesji Prisztiny do struktur euroatlantyckich w dającej się przewidzieć perspektywie.

²⁷ Przykładowo, w 2010 r. spiker parlamentu Kosowa Jakup Krasniqi stwierdził, że jeśli Serbowie z Kosowa chcą dokonać secesji, to Albańczycy z Serbii wyrażą gotowość przyłączenia swych terytoriów do Kosowa; <http://www.balkaninsight.com/en/article/kosovo-official-south-serbia-would-join-kosovo> (dostęp: 22 kwietnia 2012 r.).

Podsumowanie

Sytuacja wewnętrzna i zewnętrzna Kosowa nosi znamiona „zamrożonego” konfliktu. Trudno oprzeć się wrażeniu, że UE niejako „na własne życzenie” stworzyła problem, który pozostanie wyzwaniem dla Europy przez długie lata. Można mieć wątpliwości, czy decyzja o stworzeniu państwa, które nie jest w stanie samodzielnie funkcjonować, była uzasadniona, niezależnie od intencji stojących za polityką Waszyngtonu i Brukseli. Napięcie między Kosowem a Serbią wciąż grozi wybuchem konfliktu, który mógłby zniweczyć osiągniętą wielkim kosztem kruchą stabilność w bałkańskim tyglu. Warto także pamiętać o albańskich i serbskich ambicjach nacjonalistycznych, które mogą zagrozić integralności innych państw w regionie – Macedonii oraz Bośni i Hercegowinie.

Przypadek ten ma również szersze konsekwencje dla współpracy między mocarstwami. Jest to kolejny przykład deprecjonowania ONZ i prawa międzynarodowego. Deklaracja niepodległości z 2008 r. miała wątpliwe umocowanie prawne, a wykorzystywanie rezolucji Rady Bezpieczeństwa w tym celu nie służy budowie zaufania między głównymi siłami w niej zasiadającymi. Dodatkowo daje to wygodny pretekst państwom, które kreują bądź utrzymują zamrożone konflikty w Europie Wschodniej, i utrudnia ich rozwiązanie w przyszłości.

Przykład Kosowa pokazuje, że proces zmiany granic i tworzenie nowych państw powinien być traktowany z najwyższą ostrożnością. Jest to również przestroga dla ruchów separatystycznych w innych krajach europejskich oraz dla społeczności międzynarodowej.

Rola Polski jako samodzielnego podmiotu jest w tym konflikcie ograniczona. Niemniej Bałkany, jako region pokrewny kulturowo, są i powinny być obszarem aktywności Polski zarówno na niwie politycznej, jak i gospodarczej. Polska powinna wspierać osiągnięcie porozumienia między Belgradem i Prisztiną w duchu neutralności i poparcia dla rozwiązań pokojowych i demokratycznych. Dzięki obecności w misjach NATO i UE możemy także wpływać na jakość ich działania. Szczególnie ważną rolę dla budowy instytucji państwowych Kosowa pełni EULEX. Jej ewentualne fiasko negatywnie wpłynęłoby na wizerunek UE i przywołałoby wspomnienia o unijnej bezradności z czasów wojny w byłej Jugosławii. Należy zrobić wszystko, aby tego uniknąć.

Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu

MICHAŁ GRZELAK, KRZYSZTOF LIEDEL

Ochrona cyberprzestrzeni stała się jednym z najczęściej podejmowanych tematów dotyczących bezpieczeństwa. Państwa, organizacje międzynarodowe i inni aktorzy niepaństwowi zrozumieli, że stabilność funkcjonowania i rozwój globalnego społeczeństwa informacyjnego jest uzależniony od otwartej, niezawodnej i – przede wszystkim – bezpiecznej cyberprzestrzeni. Podnoszenie świadomości w tym zakresie idzie w parze z gwałtownym wzrostem liczby incydentów komputerowych i nowych rodzajów zagrożeń. Polska również jest obiektem ataków cybernetycznych. Podobnie jak inne państwa stoi przed wyzwaniem, jakim jest wypracowanie zmian prawnych i organizacyjnych, pozwalających na zapewnienie właściwego poziomu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni i funkcjonujących w niej obywateli.

Historia internetu – ogólnoświatowej sieci komputerowej, pozbawionej wyróżnionego centralnego punktu – rozpoczęła się na przełomie lat 60. i 70. XX w. w Stanach Zjednoczonych. W latach 90. ubiegłego wieku nastąpiła gwałtowna komercjalizacja i rozwój tego środowiska. Powstały nowe usługi: strony internetowe, poczta elektroniczna, wyszukiwarki, komunikatory, strumieniowe przesyłanie multimediów, sieci społecznościowe, fora, blogi i wiele innych. Wraz z rozwojem fizycznej infrastruktury globalnej sieci ciągle rośnie liczba jej użytkowników. Szacuje się, że liczba internautów wyniosła w grudniu 2011 r. ponad 2,2 mld, czyli około 30 proc. ludzkiej populacji na świecie¹. W Polsce za początek internetu uznaje się 1991 r., kiedy to nastąpiło pierwsze połączenie z zagranicą przez protokół TCP/IP². Według szacunków, dostęp do internetu ma około 62 proc. mieszkańców kraju, czyli ponad 23 mln Polaków³.

¹ *World Internet Usage and Population Statistics December 31, 2011*, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

² NASK Historia, <http://www.nask.pl/run/n/Historia> (dostęp: 18 czerwca 2012 r.).

³ *Internet User Statistics & Population for 53 European Countries and Regions*, <http://www.internet-worldstats.com/stats4.htm> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

Rozwojowi społeczeństwa informacyjnego, połączonemu z rozszerzaniem zasięgu internetu, towarzyszy przenikanie kolejnych aspektów ludzkiej działalności do cyberprzestrzeni. Ogólnoświatowy zasięg oraz możliwość natychmiastowego dostępu z niemal dowolnego miejsca na Ziemi, w połączeniu z niewielkimi kosztami użytkowania, sprawił, że coraz więcej podmiotów (rządów, instytucji i firm), a także indywidualnych osób decyduje się przenosić różne elementy swojej codziennej aktywności do cyberprzestrzeni. Wielu użytkowników internetu nie wyobraża sobie życia bez szybkiego dostępu do najświeższych informacji i poczty elektronicznej, internetowej bankowości, zakupów *online*, elektronicznej rezerwacji biletów czy kontaktu z rodziną i znajomymi przez portale społecznościowe oraz internetowe komunikatory. Dostępny za pomocą komputerów, telefonów komórkowych, tabletów, a nawet samochodów czy łodówek internet stał się jednym z podstawowych mediów, obok elektryczności, gazu i bieżącej wody. Stał się synonimem wolności słowa i nieskrępowanego przepływu informacji, a w pewnych przypadkach z powodzeniem służy jako narzędzie rewolucji i zmian społecznych.

Niestety, w czasie gdy cyberprzestrzeń staje się wirtualnym odzwierciedleniem fizycznej rzeczywistości, przenikają do niej również negatywne formy ludzkiej działalności. Konstrukcja stworzonej z myślą o współpracy naukowej sieci internetowej daje duże poczucie anonimowości, wykorzystywana jest przez przestępców, terrorystów, a także niektóre państwa, do prowadzenia nielegalnej działalności lub agresji wobec innych podmiotów.

Jak wynika z raportu firmy Symantec⁴, straty powstałe w wyniku działalności cyberprzestępców na świecie wyniosły w 2011 r. 388 mld dolarów, a 69 proc. dorosłych użytkowników internetu choć raz w swoim życiu było (44 proc. w 2011 r.) ofiarami przestępczości internetowej. W dużej mierze wynika to z faktu, że 41 proc. użytkowników nie posiada aktualnego oprogramowania zabezpieczającego systemy komputerowe. Użytkownicy padali najczęściej ofiarami wirusów i innego szkodliwego oprogramowania, oszustw internetowych oraz *phishingu* (wyłudzenia poufnych informacji). Motywacją do działania większości cyberprzestępców jest zazwyczaj chęć zysku, jednak wiele osób decyduje się łamać prawo również z innych powodów. Przykładem są tu tzw. hakywiści, którzy w dążeniu do osiągnięcia celów ideowych dopuszczają się np. kradzieży i niszczenia wrażliwych danych bądź utrudniają do nich dostęp.

⁴ Symantec Cybercrime Report 2011, <http://now-static.norton.com/now/en/pu/images/Promotions/2012/cybercrime/assets/downloads/en-us/NCR-DataSheet.pdf> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

Cyberprzestrzeń jest wykorzystywana również przez terrorystów jako narzędzie prowadzenia motywowanej politycznie działalności. Z uwagi na kontrowersje i problemy z jasnym zdefiniowaniem pojęcia cyberterroryzmu, trudno jednoznacznie zakwalifikować konkretne przykłady ataków jako efekt działalności terrorystów w cyberprzestrzeni. Wiele incydentów przypisywanych terrorystom może być formą wandalizmu, działaniem niejawnie sponsorowanym lub prowadzonym przy cichej akceptacji państwa, co jednak jest trudne do udowodnienia. Klasycznym przykładem są zmasowane cyberataki na infrastrukturę teleinformatyczną Estonii w 2007 r. Doprowadziły one do paraliżu państwa, blokując dostęp m.in. do systemu bankowego i sieci komórkowych. O przeprowadzenie ataków oskarżono Rosję, jednak nie udało się zebrać dowodów pozwalających stwierdzić, że władze tego kraju były za nie formalnie odpowiedzialne⁵. Z uwagi na duże koszty i potencjalne trudności zorganizowania skutecznego, spektakularnego cyberataku na dobrze zabezpieczone cele jest mało prawdopodobne, aby jakaś grupa terrorystyczna była w stanie podjąć działanie tego typu bez wsparcia ze strony władz państwowych⁶. Internet jest wykorzystywany przez terrorystów również jako narzędzie komunikacji. Używają oni globalnej sieci do koordynowania swoich działań, propagandy, dezinformacji, gromadzenia środków finansowych oraz werbowania członków. Ponadto za jej pośrednictwem udostępniane są materiały o charakterze typowo instruktażowym⁷.

Jedną z podstawowych funkcji internetu jest uzyskiwanie informacji. Dlatego nie jest zaskoczeniem, że powszechnie stosowaną praktyką jest użycie cyberprzestrzeni do celów wywiadowczych. Jak napisano w raporcie opracowanym przez służby kontrwywiadowcze Stanów Zjednoczonych⁸, wybrane państwa (raport wymienia m.in. Chiny i Rosję) na szeroką skalę wykorzystują cyberprzestrzeń do zbierania danych wywiadowczych, szczególnie danych gospodarczych dotyczących nowoczesnych technologii, przemysłu obronnego, farmaceutycznego itp. Z uwagi na niskie koszty i łatwość uniknięcia wykrycia, cyberszpiegostwo jest niezwykle efektywną

⁵ *Estonia Has no Evidence of Kremlin Involvement in Cyber Attacks*, RIA Novosti, 6 września 2007 r., <http://en.rian.ru/world/20070906/76959190.html> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

⁶ T. Rid, P. McBurney, *Cyber-Weapons*, The Royal United Services Institute, luty 2012 r., <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03071847.2012.664354> (dostęp: 24 kwietnia 2012 r.).

⁷ Zob. więcej w: M. Adamczuk, *Ewolucja strategii i metod działania islamskich ugrupowań terrorystycznych i ich wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 211–214.

⁸ *Foreign Spies Stealing US Economic Secrets in Cyberspace*, październik 2011 r., http://www.ncix.gov/publications/reports/fecie_all/Foreign_Economic_Collection_2011.pdf (dostęp: 20 maja 2012 r.).

formą prowadzenia działalności wywiadowczej. „Pozytywnym skutkiem” tej formy działań jest fakt, że tak długo jak internet będzie źródłem przydatnych informacji o konkurentach i przeciwnikach, jest mało prawdopodobne, aby któraś z globalnych potęg zdecydowała się na jego uszkodzenie lub zniszczenie.

Wiele mówi się także o działaniach militarnych w cyberprzestrzeni, nazywanej kolejnym po lądzie, morzu, przestrzeni powietrznej i przestrzeni kosmicznej środowiskiem prowadzenia walki⁹. Zarówno organizacje międzynarodowe, jak i państwa przyznają konieczność rozwijania zdolności obronnych w cyberprzestrzeni. Nie jest jednak tajemnicą, że niektóre kraje zdecydowały się również na rozwój zdolności ofensywnych – tworzą odpowiednie struktury w siłach zbrojnych i prowadzą badania nad nowymi rodzajami „cyberbroni”, budując w ten sposób własne zasoby odstraszania potencjalnych adwersarzy. Poza specjalnie wydzielonymi jednostkami działającymi w strukturach sił zbrojnych wybrane państwa korzystają również z usług płatnych ekspertów, którzy jako najemnicy lub członkowie „cybermilicji” realizują ofensywne i defensywne zadania w cyberprzestrzeni¹⁰. Militaryzacja cyberprzestrzeni obejmuje również rozwój narzędzi służących walce w tym środowisku. Dotychczas wykorzystywano raczej „cywilne” środki, jednak podnoszenie zdolności obronnych doprowadziło do znacznego uodpornienia na konwencjonalne cyberataki i spowodowało wzrost nakładów na tworzenie „cyberbroni”¹¹ wykorzystywanych przez państwa do prowadzenia kierunkowych ataków¹². W kwestii walki w cyberprzestrzeni jest jeszcze wiele niejasności, m.in. natury prawnej. Kolejne państwa tworzą strategie dotyczące obrony, a także otwarcie mówią o możliwości ofensywy lub ataków odwetowych w cyberprzestrzeni. W tym kontekście należy wspomnieć o amerykańskim projekcie „Olympic Games”, którego celem, zgodnie z doniesieniami medialnymi, było powstrzymanie irańskiego programu

⁹ *US Department of Defense Strategy for Operating in Cyberspace*, Departament Obrony USA, lipiec 2011 r., <http://www.defense.gov/news/d20110714cyber.pdf> (dostęp: 22 czerwca 2012 r.).

¹⁰ *Chinese Military Mobilises Cybermilitias*, „The Financial Times”, <http://www.ft.com/cms/s/0/33dc83e4-c800-11e0-9501-00144feabdc0.html> (dostęp: 20 maja 2012 r.).

¹¹ Podobnie jak w przypadku innych pojęć dotyczących cyberbezpieczeństwa nie ma zgody co do jednolitej definicji cyberbroni. Odnosząc się do analogii konwencjonalnej broni, jako narzędzia użytkowego lub zaprojektowanego do użycia w celu wyrządzenia szkody (systemom, strukturom bądź istotom żywym), można przyjąć, że cyberbroń to kod komputerowy użyty lub zaprojektowany do użycia w celu wyrządzenia podobnych szkód. *Cyber-Weapons*, *op. cit.*

¹² *Pentagon Creating New-Generation Cyberweapon*, 20 marca 2012 r., <http://rt.com/usa/news/cyber-weapon-us-report-920/> (dostęp: 23 maja 2012 r.).

nuklearnego, m.in. za pomocą specjalnie opracowanego robaka Stuxnet¹³. Jest niemal pewne, że również inne rodzaje wykrytych w ostatnim czasie cyberbroni – programy Duqu i Flame – są owocem prac dobrze zorganizowanych i finansowanych zespołów specjalistów działających na zlecenie państwa (lub państw). Na tym polu wciąż nie doszło jednak do otwartej konfrontacji między krajami. Nie wiadomo, jak dokładnie mógłby wyglądać przebieg takiego konfliktu. Nie jest jasne, czy atak w cyberprzestrzeni pociągnie za sobą konwencjonalne, tzn. militarne działania odwetowe, a także, jak środowisko międzynarodowe zareaguje w takiej sytuacji. Wiele mówi się o współpracy i kolektywnej obronie. Kwestia obrony cyberprzestrzeni została ujęta w dwóch ostatnich deklaracjach przyjętych po szczytach NATO w 2010¹⁴ i 2012 r.¹⁵. Trudno jednak przewidzieć, czy np. atak cybernetyczny na jednego z członków sojuszu faktycznie uruchomi wszystkie mechanizmy związane z art. 5 traktatu waszyngtońskiego i jaka będzie skala ewentualnych działań w tym zakresie.

Wyzwania i zagrożenia występujące w cyberprzestrzeni

Jedną z największych przeszkód stojących na drodze formalno-prawnego uregulowania kwestii bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, zarówno na poziomie państwowym, jak i międzynarodowym, są trudności ze spójnym zdefiniowaniem terminów dotyczących tego zagadnienia. Problem stanowi nawet uzgodnienie definicji pojęcia samej cyberprzestrzeni. W jednej ze swoich publikacji Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO w estońskim Tallinie (NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCDCoE) proponuje definicję mówiącą, że cyberprzestrzeń jest „zależnym od czasu zbiorem połączonych systemów informacyjnych oraz ludzi/użytkowników wchodzących w interakcję z tymi systemami”¹⁶. CCDCoE zwraca uwagę na mnogość funkcjonujących definicji, które często jednak opisują wyłącznie sprzętowe komponenty cy-

¹³ *Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks Against Iran*, „The New York Times”, 1 czerwca 2012 r., <http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=all> (dostęp: 6 czerwca 2012 r.).

¹⁴ *Lisbon Summit Declaration*, 20 listopada 2010 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease (dostęp: 22 czerwca 2012 r.).

¹⁵ *Chicago Summit Declaration*, 20 maja 2012 r., http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87593.htm?mode=pressrelease (dostęp: 23 maja 2012 r.).

¹⁶ *Cyberspace: Definition and Implications*, Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, http://www.ccdcoe.org/articles/2010/Ottis_Lorents_CyberspaceDefinition.pdf (dostęp: 20 maja 2012 r.).

berprzestrzeni (*hardware*) z ewentualnym uwzględnieniem oprogramowania (*software*), ignorując przy tym człowieka, jako użytkownika wchodzącego w interakcję z cyberprzestrzenią, stającego się w ten sposób jej częścią. Przykładem są definicje stosowane przez Departament Obrony USA oraz Komisję Europejską, krótko opisujące cyberprzestrzeń jako globalną sferę wymiany informacji.

Na brak jednolitej definicji cyberprzestrzeni zwraca uwagę także Europejska Agencja do spraw Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (European Network and Information Security Agency, ENISA). W rekomendacjach zawartych w publikacji poświęconej przeglądowi narodowych strategii cyberbezpieczeństwa (*national cyber security strategy*, NCSS) przyjętych przez państwa Unii Europejskiej¹⁷ (od 2008 r. NCSS przyjęło 10 państw UE; wśród nich nie ma Polski), ENISA podkreśla m.in. wagę międzynarodowej współpracy w zakresie cyberbezpieczeństwa. Zaleca uzgodnienie jednolitych definicji pojęć z zakresu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, wokół których kraje Unii będą tworzyły narodowe strategie, wspomagając w ten sposób utrzymanie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni na globalnym poziomie.

Problem braku spójnych rozwiązań systemowych i prawnych ogranicza te państwa, instytucje oraz inne podmioty, których celem jest zapewnienie bezpiecznego działania globalnej sieci. Przestępcy, nieskrępowani ograniczeniami nakładanymi przez prawo, sprawnie wymyślają coraz to nowe formy wykorzystania cyberprzestrzeni do prowadzenia nielegalnej działalności. Ułatwia to dynamika zmian w tym środowisku, prowadząca do niekończącego się „wyścigu zbrojeń” między przestępcami a środowiskami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo cyberprzestrzeni.

Brak międzynarodowych regulacji stanowi problem nie tylko w obszarze cyberprzestępczości, ale też relacji między państwami. Działania programów takich jak Stuxnet, Duqu oraz Flame (i być może innych, jeszcze niewykrytych) pokazują, że rywalizacja państw w cyberprzestrzeni stała się faktem. Jest też bardzo prawdopodobne, że problem ten będzie narastał, co może doprowadzić do międzypaństwowego „wyścigu zbrojeń” w cyberprzestrzeni. Obecnie kwestia ta pozostaje prawnie nieuregulowana, co budzi uzasadniony niepokój. Pojawiają się głosy wzywające do ściślejszej współpracy państw w tym obszarze bezpieczeństwa. Eksperci nawołują do formalnego uregulowania

¹⁷ *National Cyber Security Strategies*, European Network and Information Security Agency, maj 2012 r., http://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncss/cyber-security-strategies-paper/at_download/fullReport (dostęp: 23 maja 2012 r.).

zasad walki i konfliktów zbrojnych w cyberprzestrzeni¹⁸, tak jak to uczyniono w odniesieniu do konwencjonalnych konfliktów, lub całkowitej demilitaryzacji cyberprzestrzeni (podobnie jak przestrzeni kosmicznej).

Do najpopularniejszych zagrożeń w cyberprzestrzeni należą:

- ataki z użyciem szkodliwego oprogramowania (*malware*, wirusy, robaki itp.);
- kradzieże tożsamości;
- kradzieże (wyłudzenia), modyfikacje bądź niszczenie danych;
- blokowanie dostępu do usług (*mail bomb*, DoS oraz DDoS¹⁹);
- spam (niechciane lub niepotrzebne wiadomości elektroniczne);
- ataki socjotechniczne (np. *phishing*, czyli wyłudzanie poufnych informacji przez podszywanie się pod godną zaufania osobę lub instytucję).

Coraz większym wyzwaniem stają się ataki typu APT (*advanced persistent threat*). Łączą one narzędzia różnego typu (socjotechniczne, programistyczne itp.). Przygotowania do ataku APT mogą trwać wiele tygodni, a nawet miesięcy. Przeprowadzają je zazwyczaj zorganizowane grupy dysponujące znacznymi budżetami oraz czasem pozwalającym na zinfiltrowanie konkretnego celu – firmy bądź instytucji – a następnie precyzyjnego przeprowadzenia ataku, którego celem może być kradzież wrażliwych danych lub uszkodzenie/zniszczenie systemu komputerowego. Przykładem APT jest użycie robaka Stuxnet, czego efektem było m.in. opóźnienie irańskiego programu nuklearnego²⁰. Udowadnia to, że ataki tego typu mogą być wykorzystane w „słusznej sprawie”, pomagając rozwiązać problemy, które do tej pory wymagały użycia konwencjonalnych sił i stanowiły zagrożenie dla życia ludzi.

Polska a zagrożenia w cyberprzestrzeni

Mimo że problem bezpieczeństwa sieci komputerowych i obiegu informacji pozostaje przedmiotem zainteresowania organów ochrony prawnej

¹⁸ *Flame: UN Urges Co-operation to Prevent Global Cyberwar*, BBC News, 7 czerwca 2012 r., <http://www.bbc.com/news/technology-18351995> (dostęp: 11 czerwca 2012 r.).

¹⁹ Atak *denial of service* (DoS) oraz jego odmiana *distributed denial of service* (DDoS) polegają na blokowaniu dostępu do usługi przez zajęcie jej wszystkich wolnych zasobów (np. zalenie nadmiarową ilością danych lub zapytań), co prowadzi do przeciążenia i zawieszenia systemu.

²⁰ *Israeli Test on Worm Called Crucial in Iran Nuclear Delay*, „The New York Times”, 15 stycznia 2011 r., <http://www.nytimes.com/2011/01/16/world/middleeast/16stuxnet.html?pagewanted=all> (dostęp: 23 maja 2012 r.).

już od kilku lat, to do niedawna w polskim ustawodawstwie brak było definicji przekładającej pojęcie przestrzeni wirtualnej – jako obszaru potencjalnych zagrożeń – na język prawny.

Nawet przepisy Kodeksu karnego, znowelizowanego w 2004 r. w celu wprowadzenia na grunt polskiego prawa zapisów Konwencji Rady Europy o cyberprzestępczości (tzw. budapeszteńskiej), podpisanej przez Polskę w 2001 r.²¹, poza objęciem penalizacją przestępstw komputerowych oraz przestępstw godzących w bezpieczeństwo systemów informatycznych²², nie zawierają w tej materii określeń definicyjnych.

Problem bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni wychodzi przy tym poza ramy tradycyjnie pojmowanego czynu o charakterze przestępczym, w rozumieniu Kodeksu karnego. W skrajnych przypadkach może on bowiem przybrać postać, która w świetle konstytucji stanowi podstawę do wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

27 września 2011 r. prezydent RP Bronisław Komorowski podpisał nowelizację ustawy o stanie wojennym²³. Zmiany legislacyjne dotyczyły także ustaw o stanie wyjątkowym i o stanie klęski żywiołowej. Przygotowany w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego projekt nowelizacji wprowadził do polskiego prawa pojęcie „cyberprzestrzeni”. Przyjęta w ustawie definicja mówi, że cyberprzestrzeń to „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzona przez systemy teleinformatyczne, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.) wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami”. W tym brzmieniu definicja jest podobna do tej proponowanej przez CCDCoE, uwzględniając zarówno techniczny, jak i ludzki komponent cyberprzestrzeni.

Prezydencka inicjatywa w założeniu nie miała stanowić kompletnego rozwiązania dla problemów cyberbezpieczeństwa w Polsce, ale miała „zaszczepić” pojęcie cyberprzestrzeni w polskim systemie prawnym i stanowić

²¹ *Convention on Cybercrime, CETS No.: 185*, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=185&CM=8&DF=29/05/2012&CL=ENG> (dostęp: 29 maja 2012 r.).

²² Po incydentach związanych z protestami przeciw podpisaniu przez Polskę dokumentu ACTA (omówione w dalszej części artykułu) wszczęto śledztwo, którego podstawą jest art. 269a. Kodeksu karnego stanowiący, że „kto, nie będąc do tego uprawnionym, przez transmisję, zniszczenie, usunięcie, uszkodzenie, utrudnienie dostępu lub zmianę danych informatycznych, w istotnym stopniu zakłóca pracę systemu komputerowego lub sieci teleinformatycznej, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5”, <http://www.tvn24.pl/1,1737163,druk.html> (dostęp: 29 maja 2012 r.).

²³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2011 Nr 222, poz. 1323.

impuls do dalszych prac legislacyjnych. Wprowadzenie tej definicji stało się szczególnie ważne dla instytucji i organów odpowiadających za szeroko rozumiane bezpieczeństwo, umożliwiając stworzenie odpowiedniego instrumentarium kompetencyjnego, niezbędnego do wykonywania zadań przez te podmioty w zgodzie z konstytucyjną zasadą legalizmu. Przyjęte rozwiązania są zgodne z obowiązującą Koncepcją Strategiczną NATO i stanowią zarazem uzupełnienie do przygotowywanego przez Radę Ministrów Rządowego programu ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011–2016.

Opublikowany 17 kwietnia 2012 r. przez CERT Polska²⁴ raport roczny²⁵ za 2011 r. stanowi analizę zagrożeń w polskich sieciach komputerowych, opartą m.in. na przeszło 21 mln zgłoszeń incydentów pochodzących z systemów automatycznych, wykrytych w owym roku. Prezentując główne wnioski, raport CERT Polska zwraca uwagę m.in., że:

- w 2011 r. pojawiły się nowe źródła informacji, co przyczyniło się do poprawy wykrywalności incydentów komputerowych (wzrost o około 76 proc. w stosunku do 2010 r.);
- coraz powszechniejsze stają się ataki na telefony komórkowe (*smartphone*). Pojawił się m.in. nowy wariant popularnego trojana Zeus, który poza komputerami atakuje także telefony komórkowe;
- w dalszym ciągu celem ataków jest bankowość elektroniczna (systemy finansowe) i związane z nią poufne informacje;
- znaczna część incydentów obsługiwanych nieautomatycznie w 2011 r. przez CERT Polska dotyczyła *phishingu* (wzrost o 1/3 w stosunku do 2010 r.);
- do zespołu CERT Polska dotarło w 2011 r. stosunkowo niewiele zgłoszeń dotyczących ataków DDoS. Wiąże się to jednak trudnością wykrycia tego typu ataków przez stronę trzecią oraz oporem poszkodowanych przed zgłaszaniem takich incydentów;

²⁴ CERT Polska jest zespołem reagowania na incydenty komputerowe działającym w ramach Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK), instytutu zajmującego się m.in. rejestracją domen .pl oraz działalnością naukową. Jest pierwszym tego typu zespołem w Polsce; działa od 1996 r. Do jego zadań należy m.in. wykrywanie i reagowanie na zdarzenia naruszające bezpieczeństwo sieci. Zespół pełni też funkcję koordynacyjną, przyjmując zgłoszenia od innych podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem w internecie i przekazując je właściwym operatorom.

²⁵ *Raport CERT Polska 2011*, CERT Polska, http://www.cert.pl/PDF/Raport_CERT_Polska_2011.pdf (dostęp: 15 maja 2012 r.).

- przez przestępców coraz częściej wykorzystywane są serwisy internetowe oferujące darmowe *aliases*, wykorzystywane w przypadkach *phishingu* w domenie .pl;
- zaobserwowano aż 5,5 mln botów²⁶. Najczęściej występujący w polskich sieciach był bot Conficker (2,1 mln automatycznych zgłoszeń).

W 2011 r. zespół CERT Polska obsłużył 605 incydentów naruszających bezpieczeństwo teleinformatyczne, zgłoszonych przez różne podmioty. Najczęściej zgłaszanym typem incydentu były oszustwa komputerowe (o 1/3 więcej niż w 2010 r.). Na kolejnych pozycjach znalazły się incydenty dotyczące obraźliwych i nielegalnych treści, a także gromadzenia informacji oraz złośliwego oprogramowania. Zespół CERT Polska zwraca uwagę, że już po raz kolejny zanotowano mniejszą liczbę incydentów. Są one przy tym bardziej skomplikowane, a proces ich obsługi znacznie się wydłużył.

W raporcie kwartalnym²⁷ (styczeń–kwiecień 2012 r.) opublikowanym przez zespół CERT.GOV.PL²⁸ autorzy zwracają szczególną uwagę na działalność hakywistów, głównie w kontekście styczniowych ataków związanych z protestami przeciw dokumentowi ACTA. Ze wstępnej oceny zgromadzonego materiału wynika, że tylko około 7 proc. stron internetowych w domenie .gov.pl ma akceptowalny poziom bezpieczeństwa, a 18 proc. to strony cechujące się nieakceptowalnie niskim poziomem bezpieczeństwa. CERT.GOV.PL zauważa również, że coraz częściej występują nietypowe incydenty, niewykrywane przez standardowe systemy bezpieczeństwa. Zdaniem autorów, wiąże się to z globalną tendencją stosowania ataków w cyberprzestrzeni do nielegalnego zdobywania informacji z systemów należących do konkretnych instytucji.

Poza atakami typu DDoS w pierwszym kwartale 2012 r. zespół CERT.GOV.PL obsłużył incydenty dotyczące m.in.:

²⁶ Bot to pojedynczy element (komputer) tzw. botnetu – grupy komputerów zainfekowanych złośliwym oprogramowaniem, pozwalającym na zdalną kontrolę nad wszystkimi komputerami należącymi do botnetu. Boty mogą być wykorzystywane np. do rozsyłania spamu lub prowadzenia ataków DDoS.

²⁷ *Raport z działalności zespołu CERT.GOV.PL za I kwartał 2012*, CERT.GOV.PL, http://cert.gov.pl/download/3/136/Raport_CERT_GOV_PL_za_I_kwartal_2012.pdf (dostęp: 12 czerwca 2012 r.).

²⁸ Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL został powołany 1 lutego 2008 r. Zadaniem zespołu jest ochrona jednostek organizacyjnych administracji publicznej RP przed cyberzagrożeniami, ze szczególnym uwzględnieniem ataków na systemy i sieci teleinformatyczne, których zniszczenie lub zakłócenie może stanowić zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi, dziedzictwa narodowego oraz środowiska, spowodować poważne straty materialne albo zakłócić funkcjonowanie państwa.

- podmiany treści stron internetowych w domenach sdn.gov.pl, so.gov.pl, mil.pl, edu.pl, oip.pl (należących do schronisk dla nieletnich, sądów okręgowych, sił zbroynych, okręgowych inspektoratów pracy i instytucji związanych z edukacją);
- ataków na usługi serwerowe Sejmu RP, których celem było przejęcie skrzynki e-mail;
- przesyłania zainfekowanych załączników użytkownikom poczty elektronicznej instytucji centralnej administracji publicznej;
- komputerów zombie należących do botnetu Kelihos.B.

W styczniu 2012 r. miała miejsce wspomniana wcześniej seria powiązanych incydentów dotyczących bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych należących do polskich instytucji państwowych. Ataki, które trwały od 21 do 25 stycznia 2012 r., były formą hakytywizmu – zorganizowanego w cyberprzestrzeni protestu przeciw podpisaniu przez władze Polski dokumentu ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*), mającego ustalić międzynarodowe standardy w walce z naruszeniami własności intelektualnej. Był to element szerszej, globalnej kampanii przeciw zmianom prawnym, które – zdaniem protestujących – mogłyby ograniczać wolność słowa w internecie. W przypadku Polski punktem zapalnym był atak przeprowadzony przez profesjonalnych hakerów, polegający na zablokowaniu dostępu do stron internetowych (głównie ataków typu DDoS) należących do instytucji administracji publicznej. Następnie do akcji przyłączyli się tzw. *script kiddies* – niedoświadczeni użytkownicy, stosujący gotowe oprogramowanie i skrypty działania, dostarczone przez innych, bardziej zaawansowanych użytkowników. Zablokowano m.in. strony internetowe sejm.gov.pl, prezydent.gov.pl, premier.gov.pl, abw.gov.pl, cert.gov.pl, ms.gov.pl, msz.gov.pl, mkidn.gov.pl, bor.gov.pl, cbs.policja.pl, policja.pl, a także strony internetowe polityków i partii politycznych oraz portale informacyjne. Do koordynowania swoich działań, a także wymiany informacji o kolejnych celach oraz metodach ataków, wykorzystywano serwisy społecznościowe i fora internetowe. Z analiz przeprowadzonych przez zespół CERT.GOV.PL²⁹ wynika, że źródłem 81 proc. ataków były adresy IP komputerów znajdujących się na terenie Polski. Geolokalizacji adresów IP nie można jednak łączyć z faktycznym miejscem, z którego przeprowadzono atak, gdyż dla ukrycia swojej tożsamości atakujący mogli używać serwerów pośredniczących (*proxy*) lub komputerów,

²⁹ Wyciąg z ogólnej analizy ataków na witryny administracji państwowej RP w okresie 21–25 stycznia 2012 r., CERT.GOV.PL, <http://cert.gov.pl/download/3/135/ANALIZA.pdf> (dostęp: 21 maja 2012 r.).

nad którymi wcześniej przejęto kontrolę. Do blokowania stron przyczyniły się również próby wejścia na witryny przez zwykłych użytkowników internetu, którzy chcieli sprawdzić czy blokowane strony faktycznie nie działają.

Przebieg i skutki ataków wskazują na niewystarczające zabezpieczenia stron internetowych w domenie .gov.pl, które często są utrzymywane na serwerach zewnętrznych firm, niedostatecznie przygotowanych do odpierania zmasowanych ataków DDoS. Konieczne wydaje się więc wprowadzenie stosownych rozwiązań prawnych i organizacyjnych, wymuszających na jednostkach administracji publicznej działania w zakresie szeroko pojętego cyberbezpieczeństwa (nie tylko zabezpieczenia stron internetowych) oraz raportowania wykrytych incydentów.

Po incydentach ze stycznia 2012 r. powołany został zespół zadaniowy do spraw ochrony portali rządowych. Opracował on Wytyczne ministra administracji i cyfryzacji w zakresie ochrony portali informacyjnych administracji publicznej³⁰ zawierające rekomendacje mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa stron internetowych oraz poczty elektronicznej, należących do instytucji publicznych. Dotyczą one m.in. zapisów w umowach z zewnętrznymi dostawcami usług prowadzenia stron internetowych w zakresie zabezpieczeń witryn i reagowania na incydenty.

Propozycje zmian systemowych dla poprawy cyberbezpieczeństwa RP

Analizując omówione zagrożenia, łatwo dostrzec, że zasoby informacyjne i elementy infrastruktury teleinformatycznej Polski podlegają tym samym trendom, co cyberprzestrzeń na poziomie globalnym. Wraz z postępującą informatyzacją państwa, konieczne jest tworzenie skutecznych rozwiązań profilaktycznych, technicznych i organizacyjno-prawnych, pozwalających chronić jego obywateli. Troska i odpowiedzialność za utrzymanie bezpieczeństwa i rozwój cyberprzestrzeni nie mogą przy tym spoczywać wyłącznie na władzach, które część zobowiązań w tym zakresie powinny przenieść na barki społeczeństwa, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych.

Do podmiotów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w Polsce zalicza się Ministerstwo Spraw Wewnętrznych,

³⁰ Wytyczne Ministra Administracji i Cyfryzacji w zakresie ochrony portali informacyjnych administracji publicznej, <http://cert.gov.pl/download.php?s=3&id=129> (dostęp: 23 maja 2012 r.).

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Obrony Narodowej, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego oraz podmioty sektora prywatnego. Ich wspólnym celem powinno być:

- zabezpieczenie krytycznej infrastruktury teleinformatycznej państwa przed zagrożeniami płynącymi z cyberprzestrzeni;
- stworzenie na poziomie krajowym spójnej polityki bezpieczeństwa cyberprzestrzeni dla podmiotów sektora publicznego i prywatnego;
- stworzenie efektywnego systemu koordynacji umożliwiającego współpracę między podmiotami sektora publicznego i prywatnego w obszarze bezpieczeństwa cyberprzestrzeni;
- opanowywanie skutków incydentów komputerowych w celu minimalizowania ich kosztów;
- zwiększanie świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni.

Aby osiągnąć te cele, konieczne jest podjęcie wielopoziomowych działań wymagających współpracy wszystkich zainteresowanych stron. Przede wszystkim należy zapewnić odpowiednie normy prawne, pozwalające na skuteczne działanie państwa i jego instytucji w zakresie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni. Początkiem tego procesu była inicjatywa prezydenta RP, dotycząca wprowadzenia pojęcia „cyberprzestrzeni” do polskiego systemu prawnego. Konieczne jest także prawne uregulowanie zasad ochrony oraz ustalenie obszarów odpowiedzialności za ochronę „polskiej cyberprzestrzeni” i krytycznej infrastruktury teleinformatycznej. Ponieważ wybrane elementy infrastruktury teleinformatycznej państwa są własnością różnych jednostek administracji publicznej, konieczne jest przy tym zapewnienie spójnej polityki bezpieczeństwa tych elementów. Znaczna część krytycznej infrastruktury teleinformatycznej znajduje się jednak w rękach podmiotów prywatnych, wraz z którymi państwo powinno ustalić metody i zakres współpracy. Wypracowanie mechanizmów kooperacji w zakresie ochrony cyberprzestrzeni dotyczy również współdziałania polskiego państwa z innymi krajami, a także organizacjami międzynarodowymi.

Kolejnym obszarem wymagającym działania są kwestie techniczne. Zapewnienie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni nie będzie możliwe bez rozbudowy systemów wczesnego ostrzegania przed atakami, wdrożenia dodatkowych rozwiązań prewencyjnych i szczególnej ochrony kluczowych systemów teleinformatycznych, połączonej z ćwiczeniami pozwalającymi ocenić odporność tej infrastruktury na ataki cybernetyczne. Należy również dążyć

do konsolidacji dostępu do usług publicznych oraz rozbudować Rządowy Zespół Reagowania na Incydenty Komputerowe (CERT.GOV.PL). Aby przeciwdziałać skutkom potencjalnych incydentów, konieczne jest opracowanie planu wykorzystania systemu powszechnej komunikacji w sytuacji kryzysowej oraz tworzenie zapasowych rozwiązań pozwalających na przejęcie zadań infrastruktury krytycznej w przypadku niedostępności podstawowych systemów.

Zapewnienie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni nie będzie możliwe bez zaangażowania jak najszerzego grona użytkowników globalnej sieci, którzy świadomi niebezpieczeństw będą mogli przyczyniać się do ochrony tego środowiska. Konieczne jest ciągle kształcenie specjalistów od bezpieczeństwa teleinformatycznego i kadry urzędniczej. Należy także racjonalizować programy kształcenia na uczelniach wyższych. Powinny temu towarzyszyć działania konsultacyjne i doradcze oraz współpraca z firmami sektora teleinformatycznego. Równolegle do wymienionych przedsięwzięć konieczne jest prowadzenie kampanii społecznej o charakterze edukacyjno-prewencyjnym, której celem będzie podnoszenie świadomości użytkowników w zakresie zagrożeń czyhających na nich w cyberprzestrzeni.

Podsumowanie

Cyberprzestrzeń stała się nowym środowiskiem bezpieczeństwa, co pociąga za sobą konieczność dokonania licznych zmian, zarówno w pragmatyce, jak i w prawno-organizacyjnym wymiarze funkcjonowania systemów bezpieczeństwa na świecie. W tym kontekście szczególnie istotne jest zrozumienie dynamiki zmian tego środowiska.

Budowa systemu prawnego, stanowiącego odpowiedź państwa na szanse i wyzwania związane z jego obecnością w cyberprzestrzeni, jest zadaniem niezwykle złożonym. Wynika to nie tylko z tempa zmian technologicznych, ale także ze szczególnego charakteru środowiska Web 2.0 i jego „interaktywnej” natury. Trendy w prawie międzynarodowym, występujące od zakończenia zimnej wojny, zmierzające do traktowania jednostki jako jednego z równoprawnych aktorów w stosunkach międzynarodowych, zyskują szczególne znaczenie w warunkach społeczeństwa Sieci. Małe, często trudne do zdefiniowania grupy – zarówno pod kątem tożsamości indywidualnych uczestników, jak i ich „zbiorowej” tożsamości – mogą stanowić

zagrożenie dla funkcjonowania nie tylko podmiotów pozapaństwowych, ale także samych państw.

Kształtując normy prawne na poziomie krajowym, przepisy regulujące współpracę międzynarodową oraz strategie i polityki bezpieczeństwa należy zatem uwzględniać te dwa podstawowe wyzwania. Konieczność z jednej strony szybkiego reagowania, a z drugiej – reagowania na zagrożenia ze strony małych, mobilnych grup stanowią nową jakość w obszarze formułowania przepisów regulujących funkcjonowanie państwa w sferze bezpieczeństwa.

Nie można zapominać, że choć zagrożenia w cyberprzestrzeni stanowią odmienną kategorię wyzwań legislacyjno-organizacyjnych, to problemy, które stwarzają, w znacznej mierze przypominają te, generowane przez inne zagrożenia asymetryczne, jak np. terroryzm. Ich wspólną cechą jest zmuszanie struktur państwowych do ewolucji w stronę rozwiązań mniej hierarchicznych, a bardziej elastycznych. Sieciowość, zarówno w wymiarze społecznym, jak i technologicznym, wraz z jej wszystkimi konsekwencjami, zdaje się stanowić jedno z najważniejszych pojęć nowego paradygmatu bezpieczeństwa na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Fiasko projektu Nabucco w następstwie walki o kontrolę nad szlakami transportowymi z południa

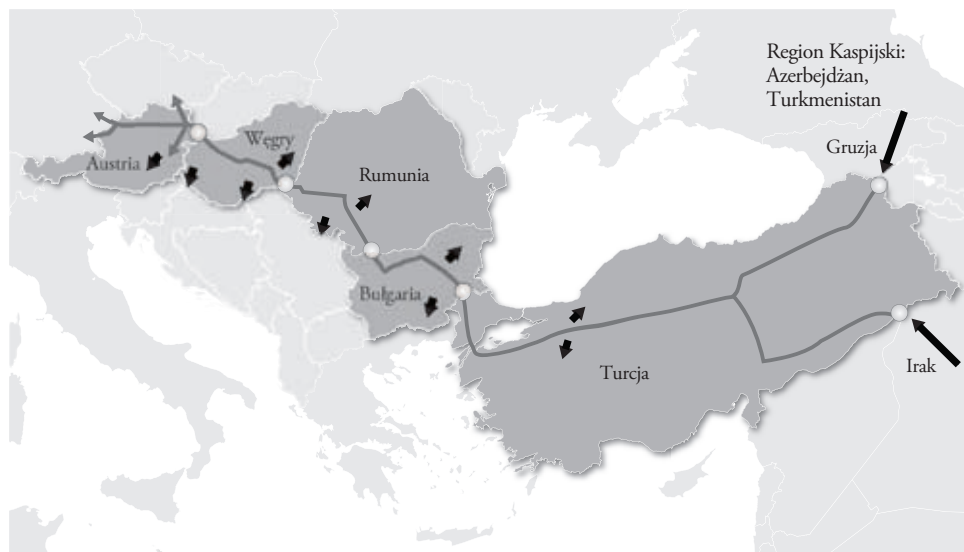
PAWEŁ TUROWSKI

Gazociąg Nabucco, sztandarowy projekt energetyczny Unii Europejskiej, nie zostanie wybudowany. O jego upadku zdecydowały Azerbejdżan i Turcja, ogłaszając budowę konkurencyjnego rurociągu. Kontrola nad tym szlakiem transportu gazu przyczyni się do wzmocnienia pozycji politycznej obu państw w relacjach z Unią Europejską i krajami sąsiednimi. Od ich decyzji będzie zależało, kto będzie mógł kupić gaz oraz kto będzie mógł go sprzedać w Europie. Rywalizacja o gazociąg Południowego Korytarza Energetycznego, wygrana przez Azerbejdżan i Turcję, uzmysławia ograniczenia Unii Europejskiej w możliwościach realizowania ambitnych projektów dywersyfikacyjnych wykraczających poza terytorium wspólnoty.

Od 10 lat znane są założenia gazociągu Nabucco, jednak do tej pory nie podjęto wiążących decyzji o rozpoczęciu realizacji tej inwestycji. Projekt przewidywał koncepcję dostaw gazu do Unii Europejskiej z Azerbejdżanu, Egiptu, Iranu, Iraku, Kazachstanu i Turkmenistanu. Gazociąg miał transportować surowiec nowym szlakiem przez Azję Mniejszą i Bałkany w celu ominięcia terytorium Federacji Rosyjskiej. Tak wytyczona trasa miała na celu m.in. przebudowę relacji politycznych w regionie Azji Środkowej i zmniejszenie wpływów Rosji. Od początku lat 90. XX w. Rosja kontrolowała bowiem wszystkie szlaki eksportu środkowoazjatyckiego gazu oraz ropy i w ten sposób utrzymywała w stanie zależności Azerbejdżan, Kazachstan i Turkmenistan – państwa, które uzyskały niepodległość po upadku ZSRR.

Realizację projektu Nabucco z powodów politycznych inspirowała i wspierała amerykańska dyplomacja, kontynuując uwieńczone sukcesem działania z połowy lat 90. XX w., dzięki którym stworzony został niezależny od Rosji korytarz transportowy azerskiej ropy i gazu (przez terytorium Gruzji i Turcji). W konsekwencji przyczynił się on do znaczącego osłabienia pozycji Federacji Rosyjskiej na Kaukazie.

Mapa 1. Projekt Nabucco



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Nabucco – The European-Turkish project of choice. Status Report Q1 2012*, Nabucco Gas Pipeline International GmbH, http://portal.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/press/newsletter/UK%20Status%20Presentation_Q1_2012.pdf (dostęp: 9 maja 2012 r.).

Dwa projekty: Nabucco i Południowy Korytarz Energetyczny

Projekt Nabucco nawiązywał do opisanej wcześniej koncepcji wdrażanej przez amerykańską dyplomację, z tą różnicą, że odbiorca surowca miał znajdować się nie w Turcji, ale znacznie dalej – w Europie. W celu realizacji projektu powstało konsorcjum, którego udziałowcami stały się spółki energetyczne Niemiec i Austrii (RWE, ÖMV), a także koncerny z państw, przez które wytyczono trasę rurociągu (turecki Botas, bułgarski Bulgarian Energy Holding EAD, rumuński Transgaz i węgierski MOL). Każdy ze współników otrzymał 16,67 proc. udziałów w konsorcjum.

Już na początku projekt uzyskał silne wsparcie Unii Europejskiej – w 2003 r. został wpisany na listę priorytetowych projektów infrastrukturalnych TEN (*Trans-European Networks*), co uwiarygodniło inwestycję i miało w przyszłości ułatwić negocjacje kredytowe z komercyjnymi instytucjami finansowymi. W 2007 r. Nabucco uznano za najważniejszy z unijnych projektów mających znaczenie dla dywersyfikacji źródeł dostaw gazu ziemnego. Takie założenie sformułowano także w ogłoszonej w tym samym roku

przez UE koncepcji Wspólnej Polityki Energetycznej¹. W 2009 r. Komisja Europejska zaangażowała się w szerokie działania polityczne i ekonomiczne wspierające projekt Nabucco. W styczniu na szczycie w Budapeszcie kraje Unii Europejskiej, a także Azerbejdżan, Gruzja i Turcja przyjęły polityczną deklarację dotyczącą budowy gazociągu². W lipcu 2009 r. państwa uczestniczące w konsorcjum Nabucco podpisały międzyrządowe porozumienie o realizacji inwestycji (*intergovernmental agreement, IGA*), udzielające wszystkich wymaganych prawem zezwoleń administracyjnych do budowy gazociągu przez ich terytoria. Latem Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyznały 200 mln euro pomocy finansowej na realizację projektu³, zaś jesienią konsorcjum Nabucco uzyskało gwarancję pożyczek na poziomie 4 mld euro od Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC) będącej częścią Banku Światowego⁴. Gwarancje kredytowe objęły połowę szacunkowych kosztów budowy gazociągu.

Mimo tak silnego wsparcia, gazociąg Nabucco w zaproponowanym kształcie nie zostanie wybudowany. Przesądziły o tym Azerbejdżan i Turcja, decydując w grudniu 2011 r. o budowie gazociągu TANAP – Trans Anadolu Doğalgaz Boru Hattı – zaczynającego się w Baku, a kończącego przy granicy turecko-bułgarsko-greckiej. Szlak gazociągu w Azerbejdżanie, Gruzji oraz Turcji pokrywa się z przebiegiem Nabucco.

Warto podkreślić, że od 2002 do 2009 r. idea uruchomienia dostaw gazu do Unii Europejskiej z regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu była utożsamiana wyłącznie z projektem gazociągu Nabucco. W połowie 2009 r. nastąpiło ważne z perspektywy politycznej i ekonomicznej rozdzielenie tych dwóch koncepcji. Podczas szczytu Rady Unii Europejskiej w Pradze w maju 2009 r. przyjęto deklarację udzielającą silnego politycznego wsparcia

¹ *Balkański kociół gazociągowy – Nabucco contra South Stream*, Komentarze OSW, nr 3, 19 marca 2008 r., http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_03.pdf (dostęp: 19 czerwca 2012 r.).

² *The Declaration of the Budapest Nabucco Summit*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Węgier, 27 stycznia 2009 r., http://www.mfa.gov.hu/kum/en/bal/actualities/spokesman_statements/Nabucco_Declaration_090127.html (dostęp: 8 maja 2012 r.).

³ Załącznik do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 663/2009 z dnia 13 lipca 2009 r., ustanawiającego program wspomagania naprawy gospodarczej poprzez przyznanie pomocy finansowej na projekty w dziedzinie energetyki. Załącznik nakazywał wydanie środków nie później niż do końca 2010 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:200:0031:0031:PL:PDF> (dostęp: 14 maja 2012 r.).

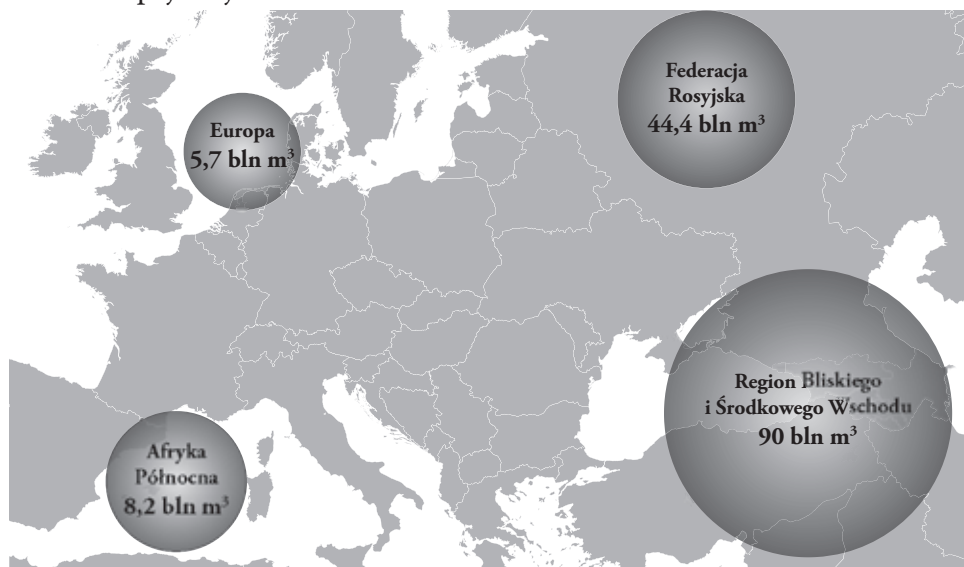
⁴ EBI zadeklarowało maksymalnie 2 mld, EBOR – 1,2 mld, a IFC – 800 mln euro. *Mały krok na drodze do zapewnienia finansowania Nabucco*, Tygodniowy biuletyn analityczny BEST, Ośrodek Studiów Wschodnich nr 29 (147), 8 września 2010 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2010-09-08/maly-krok-na-drozdze-do-zapewnienia-finansowania-nabucco> (dostęp: 8 maja 2012 r.).

projektowi stworzenia południowego korytarza energetycznego, nazwanego nowym „jedwabnym szlakiem”. Lista państw uczestniczących w ceremonii przyjęcia dokumentu podpowiadała, że w Pradze powstała nowa polityczna i ekonomiczna idea, znacznie wykraczająca poza ramy jednej inwestycji gazociągowej. Deklarację podpisali prezydenci Azerbejdżanu, Egiptu, Gruzji oraz Turcji w obecności przedstawicieli Kazachstanu, Turkmenistanu i Uzbekistanu. Sformułowano koncepcję zbudowania strategicznego kierunku dostaw surowców energetycznych, wzmacniającego bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej⁵. Kontekst czasowy praskiego szczytu wskazywał dodatkową – niedopowiedzianą w oficjalnych wystąpieniach, jednak istniejącą – motywację, towarzyszącą powołaniu nowego korytarza. Była nią chęć zredukowania zależności Unii Europejskiej od dostaw surowców energetycznych z Federacji Rosyjskiej. Trzeba przypomnieć, że w styczniu 2009 r. miał miejsce kryzys gazowy między Federacją Rosyjską a Ukrainą – Rosja, chcąc osiągnąć swoje cele ekonomiczne i polityczne, wstrzymała dostawy, zaś w odpowiedzi Ukraina zablokowała tranzyt rosyjskiego gazu do Unii Europejskiej (ukraińskie gazociągi transportowały i nadal transportują ok. 2/3 rosyjskiego eksportu w kierunku zachodnim). W efekcie tych działań, podczas silnych mrozów, wiele państw Unii Europejskiej przestało otrzymywać zakontraktowany w Rosji gaz, co spowodowało straty w przemyśle i problemy w zapewnieniu ogrzewania gospodarstw domowych. Kryzys gazowy ze stycznia 2009 r. uzmysłowił po raz kolejny europejskiej opinii publicznej oraz elitom politycznym największych państw Zachodu, że niektórzy dostawcy traktują surowce energetyczne jako instrument nacisku politycznego. Nie jest wykluczone, że ta konstatacja stanowiła dodatkowy impuls do wypracowania rozwiązań systemowych, mających w przyszłości zredukować negatywne konsekwencje niespodziewanego odcięcia dostaw. Bezpośrednio po kryzysie zaczęto wskazywać, że południowy korytarz energetyczny to czwarty, strategiczny kierunek dostaw, obok już istniejących: Północnego (Morze Północne i Norweski Szelf Kontynentalny), Zachodniego (Kraje Afryki Północnej) i Wschodniego (Federacja Rosyjska).

Komisja Europejska podkreśla, że Południowy Korytarz w przyszłości ma umożliwić import od 30 do 90 mld m³ gazu rocznie. Jeśli porównamy te oczekiwania z prognozowanym całkowitym importem gazu do Unii Euro-

⁵ *The Declaration – Prague Summit, Southern Corridor, May 8, 2009*, <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/press-releases/declaration---prague-summit--southern-corridor--may-8--2009-21533/> (dostęp: 7 maja 2012 r.).

Mapa 2. Wielkość złóż gazu poszczególnych korytarzy energetycznych do Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/why-tap/gas-reserves/> (dostęp: 28 maja 2012 r.).

pejskiej, planowanym na 421 mld m³ w roku 2020 i 433 mld m³ w 2025 r.⁶, to łatwiej zrozumiemy jak duże polityczne i ekonomiczne znaczenie w nieodległej przyszłości może uzyskać południowy korytarz energetyczny. W regionie Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki Północnej znajdują się bowiem zasoby gazu ziemnego przeszło dwukrotnie większe od rosyjskich. To dodatkowo uzasadnia koncepcję Południowego Korytarza i pozwala prognozować możliwy wzrost znaczenia tego szlaku w perspektywie kilkunastu lat.

Podsumowując, Nabucco miał zapewnić dostawy gazu z nowego źródła, zwiększyć dywersyfikację dostaw i tym samym poprawić bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej. Omijając Federację Rosyjską, miał przyczynić się do zmniejszenia politycznej zależności od Kremla takich producentów ropy i gazu jak Azerbejdżan, Turkmenistan i Kazachstan. Wraz z upływem lat na bazie założeń gazociągu Nabucco została zbudowana znacznie szersza koncepcja energetyczna powołująca do życia południowy korytarz energetyczny – czwarty kierunek dostaw surowców energetycznych do Unii Europejskiej.

⁶ *EU Energy Trends to 2030 — Update 2009*, dyrekcja generalna Komisji Europejskiej do spraw energii we współpracy z dyrekcją generalną do spraw działania w dziedzinie klimatu oraz dyrekcją generalną do spraw mobilności i transportu, 4 sierpnia 2010 r., s. 66, http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf (dostęp: 9 maja 2012 r.).

Fiasko gazociągu Nabucco

O porażce projektu Nabucco zadecydowały kwestie natury ekonomicznej i politycznej. Projektowi towarzyszyła subtelna gra o wpływy w regionie Środkowego i Bliskiego Wschodu, prowadzona przez Unię Europejską, Stany Zjednoczone i rządy niektórych europejskich państw zaangażowanych w realizację projektu. Kluczowym założeniem koncepcji Nabucco było posiadanie kontroli właścicielskiej i zarządczej nad gazociągiem przez inicjatorów projektu. Przyjęto, że połowa z rocznej przepustowości Nabucco – wynoszącej 31 mld m³ – będzie zarezerwowana dla udziałowców konsorcjum (koncernów z Austrii, Bułgarii, Niemiec, Rumunii, Turcji i Węgier), zaś druga połowa będzie udostępniona producentom gazu z Azerbejdżanu, Egiptu, Iranu, Iraku, Kazachstanu oraz Turkmenistanu na zasadzie TPA (*third party access*, czyli dostęp strony trzeciej)⁷.

TPA w teorii oznacza, że rurociąg działa jak autostrada – wystarczy kupić bilet, aby z niej skorzystać, zaś właściciel utrzymuje się ze sprzedaży usługi transportowej i nie interesuje się tym, kto usługę wykupuje. Istnieje prawdopodobieństwo, że ta zasada prawa wspólnotowego – w Unii Europejskiej niezwykle pomocna w tworzeniu wolnego rynku gazu i przynosząca kres zależności konsumentów od tzw. monopolu naturalnych – poza granicami UE, w innym otoczeniu prawnym, kulturowym i ekonomicznym oraz przy braku konkurencyjnych gazociągów, mogłaby zostać wykorzystana do osiągnięcia kolejnego celu – stworzenia przewagi konsorcjum Nabucco nad dostawcami gazu. Potencjalna, nawet niewiele niższa, podaż usługi transportowej w stosunku do popytu wzmacniałaby tę zależność. W takiej sytuacji to Azerbejdżan, Egipt, Irak, Iran czy Turkmenistan musiałyby konkurować o prawo do przesyłu gazu, zaś konsorcjum Nabucco mogłoby czerpać dodatkowe korzyści ze zwykłego udostępnienia usługi transportowej wybranemu producentowi. Pośrednio taką tezę potwierdza uważna obserwacja przedłużających się negocjacji w łonie konsorcjum Caspian Development Corporation (CDC). CDC ma za cel wypracowanie porozumienia mającego upewnić kraje produkujące surowiec (Azerbejdżan i Turkmenistan), że Unia Europejska kupi wydobyty gaz, zaś UE ma uzyskać gwarancję odpowiedniego poziomu dostaw. Jednak rozmowy nadal trwają, ponieważ europejscy negocjatorzy utożsamiają pewność dostaw gazu z Turkmenistanu

⁷ <http://portal.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/commercial/overview> (dostęp: 6 maja 2012 r.).

z dopuszczeniem europejskich i amerykańskich koncernów energetycznych do wydobywania i operowania na złożach – co ma ich zdaniem gwarantować odpowiedni poziom produkcji. Turkmenistan do tej pory opiera się tym żądaniom, zaś przykład Rosji potwierdza, że niedopuszczanie zagranicznych koncernów do produkcji lub dopuszczanie ich do niewielkiej liczby projektów oznacza pozostawienie dla rodzimej gospodarki i budżetu tej części rynku usług, przepływów finansowych i zysków, którą generuje sektor wydobywczy. Rosja zaprasza obce podmioty tylko w sytuacji braku dostępu do nowoczesnych technologii wydobywczych, olbrzymich kosztów inwestycyjnych, niemożliwych do udźwignięcia przez podmioty rodzime, lub za cenę uzyskania od wybranych partnerów ustępstw politycznych lub ekonomicznych umożliwiających ekspansję.

Wpływ na niepowodzenie Nabucco mogły mieć także kwestie ekonomiczne. Konsorcjum założyło, że gazociąg będzie transportował 31 mld m³ gazu rocznie i rozwiązania techniczne zostały dostosowane do tego założenia. W praktyce wiązałoby się to z koniecznością położenia prawie 4 tys. km rur o przekroju ok. 1,4 m. Koszt rur stanowiłby znaczącą część budżetu inwestycji, ponieważ miały one wytrzymywać eksploatacyjne ciśnienie 100 barów, umożliwiające przesył jedną nitką dużej ilości gazu w górzystym regionie (dla porównania – tylko nieliczne polskie rurociągi przesyłowe transportują gaz pod ciśnieniem maks. 64 barów). W trakcie realizacji inwestycji wzrost mocy przesyłowej Nabucco miał następować poprzez budowanie relatywnie tańszych kolejnych stacji kompresorowych, jednak to rury generowały największe koszty inwestycyjne. Konsorcjum wyliczyło, ile rocznie musiałoby zarabiać na taryfie przesyłowej, aby spłacać raty kredytowe. Wysokość taryfy była akceptowalna przy założeniu rozłożenia kosztów na dostawców takiej ilości gazu, ile wynosi przepustowość rurociągu.

Skoro producent może dostarczyć dwa razy mniej gazu niż zaplanowana przepustowość (Azerbejdżan będzie w 2017 r. mógł dostarczyć ok. 10 mld m³ z przeznaczeniem na rynek europejski i 6 mld m³ dla mniej oddalonych odbiorców w Turcji), to transport azerskiego gazu zostałby obciążony niewspółmiernie wysoką taryfą, pierwotnie zaplanowaną dla całej przepustowości gazociągu. Dodatkowo Azerowie zaczęli podnosić kwestię kosztorysu Nabucco opiewającego na 7,9 mld euro⁸, który według nich jest zaniżony, zaś rzeczywiste koszty znacząco przekroczą szacowaną kwotę, co powinno spowodować podwyższenie opłat taryfowych.

⁸ *Ibidem*.

Choć dopiero w grudniu 2011 r. Azerbejdżan i Turcja zrezygnowały z Nabucco, to można znaleźć wiele sygnałów wskazujących na przygotowywanie tej decyzji znacznie wcześniej. Wizyta w Baku i Aszchabadzie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso oraz komisarza do spraw energii Günthera Oettingera w styczniu 2011 r., związana z próbą zapewnienia dostaw gazu, uzmysłowiła rosnące aspiracje Azerbejdżanu. Od stycznia 2011 r. było wiadomo, że to Baku, opierając się na swoich kalkulacjach geopolitycznych i ekonomicznych, zdecyduje, jakie rurociągi zostaną wybudowane. Potwierdza to pośrednio fakt, że choć styczniowe negocjacje zakończyły się zapewnieniem o uruchomieniu Południowego Korytarza Energetycznego, to jednak pominięto ustalenia wskazujące którydy i na jakich warunkach surowiec ma trafić do Europy⁹.

Z perspektywy Azerbejdżanu realizowane działania są racjonalne i uzasadnione. W 2017 r. zostanie uruchomiona produkcja gazu z tzw. drugiego etapu zagospodarowywania złoża Szah Deniz II¹⁰. To położone 70 km na południowy wschód od Baku morskie pole gazowe zostało odkryte w 1999 r. i zawiera ok. 1 bln m³ gazu (tyle, co połowa potwierdzonych złóż Norwegii, będącej drugim co do wielkości dostawcą gazu do Unii Europejskiej, z roczną sprzedażą ok. 103 mld m³). W 2006 r. uruchomiono z niego produkcję niespełna 9 mld m³ gazu na rynek wewnętrzny, gruziński i turecki. Za pięć lat, wraz z zakończeniem procesu zagospodarowywania Szah Deniz II, produkcja zostanie powiększona o kolejne 16 mld m³ gazu rocznie. Azerbejdżan planuje sprzedaż prawie 2/3 ilości nowego gazu w Europie. Z kolei dla zagranicznych udziałowców konsorcjum eksploatującego złożo Szah Deniz kluczowe znaczenie ma uzyskanie wysokiej ceny sprzedaży – w ten sposób podmioty ekonomiczne będą mogły zarobić pieniądze i uzyskać zwrot z inwestycji szacowanej na 25 mld dolarów¹¹. Ta zależność stanowi bezpośrednią presję na wybór kierunku europejskiego, gdzie obowiązują najwyższe na świecie ceny gazu.

Dodatkowo, Azerbejdżan planuje zwiększenie w 2025 r. rocznej produkcji do poziomu 50–65 mld m³ gazu. Ma to związek z odkryciem i planami

⁹ A. Jaroszewicz, *Azerbejdżan zdecyduje o kształcie Południowego Korytarza Transportu Gazu*, Tydzień na Wschodzie nr 2(162), Ośrodek Studiów Wschodnich, 19 stycznia 2011 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-01-19/azerbejdzan-zdecyduje-o-ksztalcie-poludniowego-korytarza-> (dostęp: 6 maja 2012 r.).

¹⁰ Udziałowcy konsorcjum Szah Deniz to: BP (25,5 proc.), Statoil (25,5 proc.), azerski koncern SOCAR (10 proc.), Total S.A. (10 proc.), LukAgip – *joint venture* włoskiego koncernu Eni i rosyjskiego przedsiębiorstwa Lukoil (10 proc.), irański koncern NIOC (10 proc.) i turecki TPAO (9 proc.).

¹¹ <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9006668&contentId=7015092> (dostęp: 6 maja 2012 r.).

zagospodarowania nowych złóż, które zwiększają azerskie zasoby do 2,6 bln m³ (tyle, ile posiada Norwegia). Morskie złoża Abszeron oszacowano na 0,35 bln m³, Azeri-Czirag-Guneszli i Szafag-Asiman na 0,3–0,5 bln m³ każde¹². Można domniemywać, że Baku planuje w przyszłości sprzedać gaz z tych złóż w Europie.

Azerbejdżan, doprowadzając do fiaska projektu Nabucco, zadbał o polityczne wsparcie Stanów Zjednoczonych. Dzięki temu pod koniec 2011 r. i na początku 2012 r. amerykańska dyplomacja zdecydowanie wsparła koncepcję budowy alternatywnych gazociągów¹³. Podkreślała, że Nabucco w wymiarze ekonomicznym musi być rentowne¹⁴ – zaś osiągnięcie tego celu nie jest realne, ponieważ rurociąg jest drogi i kosztowny będzie również przesył. Biały Dom podkreślił, że budowa gazociągu TANAP otwiera bezpośrednią drogę dla kaspijskiego gazu do Europy, przyczyni się do obniżenia zależności Europy od dostaw z Federacji Rosyjskiej i pozwoli Azerbejdżanowi uzyskać status kluczowego państwa dla wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego kontynentu europejskiego¹⁵. W podobnym tonie o projekcie TANAP i roli Azerbejdżanu wypowiedział się premier Wielkiej Brytanii, David Cameron¹⁶, jednak zdaniem analityków, o ile amerykańska dyplomacja w bezprecedensowy sposób wspiera TANAP jako instrument wzmacniania bezpieczeństwa energetycznego Europy, o tyle zaangażowanie szefa rządu Wielkiej Brytanii może mieć większy związek z wsparciem dla koncernu BP.

TANAP – narodziny następcy

Oficjalnie upadek Nabucco przypieczętowała decyzja Azerbejdżanu i Turcji z grudnia 2011 r. o budowie alternatywnego gazociągu TANAP o prze-

¹² F. Umbach, *Energy: Why 'TANAP' is Changing the Eurasian Pipeline Competition*, Geopolitical Information Service, 27 marca 2012 r., http://www.acus.org/files/EnergyEnvironment/032712_Umbach_EurasianPipelineCompetition_PartII.pdf (dostęp: 6 maja 2012 r.).

¹³ *US Urges Azerbaijan to Choose 'Smaller Pipeline'*, 17 listopada 2011 r., <http://www.euractiv.com/energy/us-urges-azerbaijan-choose-smaller-pipeline-news-508997> (dostęp: 10 maja 2012 r.).

¹⁴ K. Zajac, *USA: Tak dla rentownego Nabucco*, Europa, Bezpieczeństwo, Energia, 23 grudnia 2011 r., <http://ebe.org.pl/aktualnosci/europa/usa-tak-dla-rentownego-nabucco.html> (dostęp: 4 maja 2012 r.).

¹⁵ V. Socor, *Obama, Cameron Endorse Azerbaijani-Turkish Trans-Anatolia Gas Pipeline Project While BP Weighs Its Options*, Eurasia Daily Monitor, volume 9, issue 107, The Jamestown Foundation, 6 czerwca 2012 r., http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=39461&tx_ttnews%5BbackPid%5D=27&cHash=85a201e942eb492213f40159c4c8a02f (dostęp: 9 czerwca 2012 r.).

¹⁶ *Ibidem*.

pustowości 10 mld m³ gazu rocznie¹⁷, łączącego złoża gazowe Morza Kaspijskiego z granicą bułgarską i grecką przez terytoria Azerbejdżanu, Gruzji i Turcji. TANAP zostanie wybudowany do początku 2018 r. za kwotę 7 mld dolarów przez konsorcjum, w którym firmy azerskie posiadają 80 proc. udziałów, a tureckie 20 proc. Właściciele planują, że kwota 1,8 mld dolarów zostanie opłacona przez udziałowców, zaś reszta potrzebnych pieniędzy będzie pochodzić z kredytów bankowych. Projekt został podzielony na cztery etapy inwestycyjne. Pierwszy zakłada osiągnięcie przepustowości 16 mld m³ gazu rocznie na początku 2018 r. Drugi etap ma zostać osiągnięty w 2023 r., gdy gazociąg TANAP będzie przesyłał 23 mld m³ gazu rocznie, kolejny w 2026 r. – gdy przepustowość wzrośnie do 31 mld m³. Docelowe możliwości transportowe zaplanowano na poziomie 60 mld m³ gazu rocznie. Trzeba pamiętać, że oddanie do użytku pierwszego etapu TANAP zbiegnie się w czasie z uruchomieniem produkcji gazu ze złoża Szah Deniz II¹⁸.

Azerbejdżan swoją decyzją spowodował podział szlaku przesyłu gazu do Europy na dwie części. W pierwszej, do granicy z krajami Unii Europejskiej, funkcjonował będzie gazociąg TANAP. Zaś od granicy z Bułgarią i Grecją powstanie do 2017 r. jeden lub dwa nowe rurociągi, których właścicielem nie będzie ani Azerbejdżan, ani Turcja, lecz konsorcja złożone z europejskich koncernów energetycznych. Prawdopodobnie kluczowe znaczenie dla rezygnacji Baku z aspiracji do posiadania infrastruktury przesyłowej na terytorium Unii Europejskiej miało wejście w życie regulacji prawnych tzw. trzeciego pakietu energetycznego i istotna z tej perspektywy zasada *unbundlingu*. W uproszczeniu zakłada ona, że sieci przesyłowe gazu muszą zostać wydzielone ze struktury koncernu energetycznego posiadającego trzy filary działalności: wydobywanie, przesył i dystrybucję paliwa. Nowe prawo przeciwdziała dotychczas stosowanej przez koncerny praktyce przesyłania swoimi rurociągami wyłącznie własnego surowca – w efekcie konkurencja nie mogła dotrzeć ze swoją ofertą do potencjalnych odbiorców, co skutkowało monopolem. Po wejściu w życie trzeciego pakietu energetycznego Komisja Europejska określa poziom obowiązkowego udostępnienia przepustowości

¹⁷ *Turecko-rosyjska umowa w sprawie rurociągu South Stream*, Tygodnik BBN, nr 66, 29 grudnia 2011–4 stycznia 2012 r., http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/561/2446/Tygodnik_BBN.html (dostęp: 10 maja 2012 r.).

¹⁸ V. Socor, Aliyev, Erdogan Sign Inter-Governmental Agreement on Trans-Anatolia Gas Pipeline to Europe, Eurasia Daily Monitor, volum 9, issue 122, The Jamestown Foundation, 27 czerwca 2012 r. [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39545](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39545) (dostęp: 4 lipca 2012 r.); F. Umbach, *Energy: Why "TANAP"...*, op. cit.

danego gazociągu podmiotom konkurencyjnym i tym samym utrudnia lub uniemożliwia stosowanie opisanych wyżej mechanizmów.

Obecnie o prawo przesyłu azerskiego gazu od granicy turecko-bułgarsko-greckiej konkurują europejskie koncerny energetyczne, proponując dwa kierunki przesyłu. Pierwszy szlak ma bieć przez Grecję lub Albanię do południowych Włoch (podmorskim łącznikiem); drugi przez Bułgarię, Rumunię i Węgry do Austrii (trasą zaplanowaną dla Nabucco). Azerbejdżan, chcąc uzyskać jak najwięcej korzyści politycznych i ekonomicznych, w tym niską opłatę przesyłową, uruchomił wieloetapowe negocjacje z konsorcjami. Zapoczątkowały one silną konkurencję między zainteresowanymi podmiotami i – choć do tej pory nie zostały upublicznione – to biorąc pod uwagę stałe reguły takich negocjacji, można zakładać, że przyniosły wymierne korzyści Azerbejdżanowi. Pierwszy etap negocjacji został zamknięty z lutym bieżącego roku, gdy Azerbejdżan zakwalifikował do dalszych negocjacji jedno z dwóch konsorcjów, proponujące budowę gazociągu od Turcji przez Grecję do Włoch. Jednocześnie podkreśla, że gazu z Szah Deniz II wystarczy tylko dla jednego szlaku transportowego i w związku z tym zapowiada ostateczną decyzję na początek 2013 r. Wówczas będzie wiadomo, kto dostanie wyłączność na przesył 10 mld m³ gazu rocznie: czy konsorcjum TAP planujące budowę gazociągu do Włoch, czy gaz popłynie przez Wschodnie Bałkany do Europy Środkowej gazociągiem SEEP lub Nabucco West.

Nie jest także wykluczone, że konsorcja gazociągowe rywalizujące obecnie o surowiec z Szah Deniz II zakładają, że już w 2017 r. gazu może być więcej, niż potwierdzają oficjalne komunikaty. Jeśli np. negocjacje na dostawy z Turkmenistanu zakończą się powodzeniem, wówczas ilość gazu Przeznaczonego na sprzedaż zwiększy się już przed 2017 r. Dodatkowo koncerny mogą zakładać, że warto nadal uczestniczyć w grze, ponieważ przyrost dostaw jest bardzo obiecujący – w 2023 r. 7 mld m³ gazu zostanie dostarczone na granicę turecko-bułgarsko-grecką rozbudowanym gazociągiem TANAP, zaś w 2026 r. zostanie przesłane 15 mld m³ gazu więcej w porównaniu z 2017 r.

Odnosząc się do toczącej się rywalizacji o kontrolę nad szlakiem przesyłu azerskiego gazu, można zauważyć, że upadek projektu Nabucco przyniesie w nieodległej przyszłości wymierne korzyści polityczne Azerbejdżanowi i Turcji. Baku, posiadając większość udziałów w gazociągu przesyłającym surowiec do granicy z Unią Europejską, wzmocni swoją pozycję w relacjach z krajami UE i USA, co może mieć wpływ na poprawę bezpieczeństwa Azerbejdżanu. Nie jest wykluczone, że Turcja, udostępniając swoje terytorium, zyska politycznie w perspektywie długookresowej – zaś doraźnie osiąga cel

ekonomiczny tańszego uzyskiwania surowców energetycznych. Azerbejdżan – podejmując skuteczną grę o uzyskanie kontroli nad szlakiem przesyłowym – skorzystał ze wzoru wypracowanego przez Federację Rosyjską na początku lat 90. XX w. Opierał się on na kontroli szlaków eksportu gazu z Azji Środkowej do Europy, co umożliwiło Rosji utrzymywanie w silnej zależności od siebie Turkmenistanu, Uzbekistanu, Kazachstanu i przez krótszy okres również Azerbejdżanu.

Konsekwencje uzależnienia od jednego dostawcy. Kto będzie odbiorcą azerskiego gazu?

Analiza listy krajów mogących stać się odbiorcami azerskiego gazu umożliwi rozpoznanie strategii producenta surowca i poznanie reguł wpływających na wybór przez Azerbejdżan określonych projektów gazociągowych przesyłających i rozprowadzających gaz na terenie Europy.

Mapa 3 obrazuje dominującą pozycję Rosji w dostawach gazu na Bałkany oraz do Europy Środkowej i Południowej. Należy zwrócić uwagę, że Federacja Rosyjska sprzedaje rocznie w krajach tego regionu prawie 48 mld m³ gazu rocznie (całkowita konsumpcja sięga ok. 82 mld m³). Jeśli wyliczając poziom uzależnienia regionu od rosyjskich dostaw pominiemy Polskę i Rumunię (ponieważ tylko te dwa państwa w tej części UE wydobywają gaz, przez co zmniejszają swoją zależność), wówczas okaże się, że 66 proc. gazu zużywanego w Europie Środkowej, Południowej oraz na Bałkanach pochodzi z Rosji. Jeśli w tej statystyce nie pominiemy żadnego z krajów regionu, to zależność od rosyjskich dostaw zmaleje jedynie do 58 proc.¹⁹. Stopień zależności jest niższy w Europie Zachodniej. Choć najwięksi europejscy odbiorcy, jakimi są Niemcy, Włochy i Francja (przy zużyciu 204 mld m³ w 2010 r.), kupili w Rosji 56,6 mld m³ gazu, to ich zależność od tego dostawcy sięgnęła zaledwie 27 proc. Reszta surowca jest importowana z kilku kierunków, od konkurujących między sobą producentów. Przytoczone wyżej dane wskazują, że kraje Europy Zachodniej utrzymują wręcz modelową strukturę rynku, gdzie udział każdego z producentów surowca zwykle nie przekracza 1/3²⁰.

¹⁹ BP Statistical Review of World Energy 2011, <http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryId=7500&contentId=7068481> (dostęp: 6 maja 2012 r.). ENI, World Oil and Gas Review 2011, http://www.eni.com/en_IT/company/culture-energy/wogr/wogr_2011.shtml 7068481 (dostęp: 6 maja 2012 r.).

²⁰ BP Statistical Review of World Energy 2011, op. cit.

Mapa 3. Odbiorcy rosyjskiego gazu w Europie



Źródło: opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy 2011*, ENI, *op. cit.*

Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego rozumiana jako uzyskanie dostaw z kilku źródeł, różnymi szlakami transportowymi, ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa politycznego i ekonomicznego państw. Kraj, gdzie rynek dostaw surowców energetycznych jest podzielony między wielu dostawców, trudniej ulegnie ewentualnym naciskom politycznym lub szantażowi energetycznemu ze strony sprzedawcy gazu. W sytuacji wstrzymania dostaw, brakujący surowiec może zostać przesłany od innych producentów za pośrednictwem alternatywnych gazociągów. I odwrotnie – kraje, gdzie dominuje jeden importer, mogą stać się obiektem skutecznego szantażu energetycznego.

Brak dywersyfikacji przekłada się na wyższe ceny sprzedaży dyktowane przez pozbawionego konkurencji producenta. Tę zależność potwierdza porównanie kosztów zakupu surowca od Gazpromu przez różne kraje UE.

Najdrożej za rosyjski gaz płaci Europa Środkowa, gdzie Gazprom utrzymał dominującą pozycję. Średnio w 2010 r. za 1 tys. m³ rosyjskiego gazu najwięcej płaciły Węgry – 348 dolarów (kraj jest w 60 proc. zależny od Gazpromu), a także Polska – 336 dolarów (Rosja kontroluje 63 proc. rynku). Dla odmiany, najmniej za gaz z Rosji płaciły kraje Europy Zachodniej o świetnie

zdywersyfikowanych źródłach i kierunkach dostaw. Z tego powodu 1 tys. m³ rosyjskiego gazu kosztowało we Francji 306 dolarów (42 dolary mniej niż na Węgrzech), w Niemczech 271 dolarów (77 dolarów mniej niż na Węgrzech), a w Wielkiej Brytanii jedynie 191 dolarów (aż 157 dolarów mniej niż na Węgrzech)²¹.

W 2012 r. ceny rosyjskiego gazu dla Europy radykalnie wzrosły. Bułgaria, uzależniona w 83 proc. od rosyjskiego gazu, została zmuszona do płacenia astronomicznej kwoty wynoszącej 600 dolarów za 1 tys. m³ gazu²². Jej przykład pokazuje, że brak dywersyfikacji i uzależnienie od jednego dostawcy mogą być skutecznym instrumentem oddziaływania politycznego ze strony kraju producenta. Rosja za zmniejszenie ceny gazu o 66 dolarów za 1 tys. m³ poczynawszy od 1 kwietnia 2012 r. uzyskała obietnicę przyspieszenia procedury wydania przez Sofię ostatecznej zgody (do listopada 2012 r.) na budowę gazociągu South Stream przez bułgarskie terytorium²³.

W analizie kierunków potencjalnych dostaw gazu z Azerbejdżanu pomocne będzie prześledzenie stosunku Stanów Zjednoczonych do tej kwestii. Amerykańska dyplomacja popiera budowę gazociągów w południowym korytarzu energetycznym, mających zmniejszyć uzależnienie od dotychczasowych dostawców²⁴. Potwierdza, że priorytetem jest zapewnienie dostaw gazu ze złoża Szah Deniz II na rynki państw określonych jako „wrażliwe”²⁵. Analizując dane dotyczące stosunkowo niewielkiej ilości azerskiego gazu, który będzie dostępny od 2017 r. (10 mld m³), a także poziom uzależnienia od dostaw z Rosji państw Bałkanów, Europy Południowej i Środkowej, przedstawiony w tabeli 1, oraz priorytety polityczne Stanów Zjednoczonych w tych regionach, można postawić hipotezę, że wzdłuż zachodniej osi Północ-Południe na Bałkanach priorytetowymi odbiorcami są Grecja, Macedonia, Albania oraz Włochy – ten ostatni kraj w większym stopniu z przyczyn

²¹ A Kublik, *Jakie rabaty daje Gazprom w Europie Zachodniej*, „Gazeta Wyborcza”, 5 marca 2011 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,9204652,Jakie_rabaty_daje_Gazprom_w_Europie_Zachodniej.html (dostęp: 11 maja 2012 r.).

²² V. Socor, *Bulgaria Considers Joining Gazprom's South Stream While Seeking Alternative Options*, Eurasia Daily Monitor, volume 9, issue 69, The Jamestown Foundation, 6 kwietnia 2012 r., [http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=39236&tx_ttnews\[backPid\]=587](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=39236&tx_ttnews[backPid]=587) (dostęp: 10 kwietnia 2012 r.).

²³ *Ibidem*.

²⁴ USA: *Tak dla rentownego Nabucco*, Europa, Bezpieczeństwo, Energia, 23 grudnia 2011 r., <http://ebe.org.pl/aktualnosci/europa/usa-tak-dla-rentownego-nabucco.html> (dostęp: 4 maja 2012 r.). Wyowiedź Richarda Morningstara, specjalnego wysłannika Departamentu Stanu USA do spraw energii dla Agencji Iterfax.

²⁵ *Szanse Nabucco maleją*, Europa, Bezpieczeństwo, Energia, 21 listopada 2011r., <http://ebe.org.pl/aktualnosci/europa/szanse-nabucco-maleja.html> (dostęp: 4 maja 2012 r.).

Tabela 1. Zależność państw Europy Środkowej oraz Bałkanów od dostaw gazu z Rosji

Kraj	Zużycie gazu (mld m ³)	Import z Rosji (mld m ³)	Uzależnienie od dostaw z Rosji (w proc.)
Europa Środkowa			
Austria	10,11	5,29	52 proc.
Czechy	11,54	8,44	73 proc.
Polska	14,3	9,08	63 proc.
Słowacja	5,6	5,47	97 proc.
Węgry	10,7	7,11	60 proc.
Bałkany			
Albania	0,01	0	0 proc.
Bułgaria	2,6	2,06	83 proc.
Rumunia	13,3	2,15	16 proc.
Grecja	3,81	2,05	53 proc.
Bośnia i Hercegowina	0,21	0,21	100 proc.
Chorwacja	3,15	1,03	32 proc.
Macedonia	0,08	0,08	100 proc.
Serbia i Czarnogóra	1,75	1,55	88 proc.
Słowenia	1,03	0,50	56 proc.
Razem:	78,19	45,02	62,4 proc.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *BP Statistical Review of World Energy 2011*, op. cit.

ekonomicznych (gwarantuje odbiór nadwyżki azerskiej produkcji i tym samym finansowe powodzenie wydobywania) niż z powodów politycznych. Jest wysoce prawdopodobne, że w przyszłości na tej osi Bałkanów amerykańska dyplomacja będzie wspierać budowę gazociągów w kierunku północnym (wzdłuż Morza Adriatyckiego) w celu uruchomienia dostaw do Kosowa, Bośni i Hercegowiny oraz południowej Chorwacji. Jednak z uwagi na obecne i prognozowane stosunkowo niskie zużycie gazu w tych krajach oraz bardzo wysoki koszt budowy gazociągów w górzystym regionie, ten kierunek sprzedaży będzie miał znaczenie uzupełniające. Z kolei na wschodniej osi Północ-Południe potencjalnie najważniejszym krajem z perspektywy amerykańskich interesów jest Bułgaria oraz, w mniejszym stopniu, sąsiadująca z nią

Serbia, a także Węgry. Kolejnymi odbiorcami mogą być Słowenia i Chorwacja oraz Słowacja. Najmniej prawdopodobnymi odbiorcami azerskiego gazu (z puli 10 mld m³ gazu dostępnej od 2017 r.) są Rumunia oraz Polska. Bukareszt ponad 80 proc. zapotrzebowania zaspokaja własnym wydobyciem, zaś dla Warszawy priorytetami są: terminal do odbioru gazu skroplonego w Świnoujściu (projekt dywersyfikacyjny zakładający kupno gazu z Półwyspu Arabskiego) oraz planowane uruchomienie wydobycia gazu łupkowego na dużą skalę (Ministerstwo Skarbu Państwa prognozuje zwiększenie wydobycia gazu w kraju o 10 mld m³ do 2017 r.²⁶, zaś koncerny energetyczne zaangażowane w poszukiwanie gazu łupkowego w kraju prognozują produkcję na 20–40 mld m³ rocznie od ok. 2020 r.). W tym kontekście budowane połączenia na osi Północ–Południe w Europie Środkowej w większym stopniu będą w przyszłości służyć do potencjalnego eksportu surowca z Polski niż do importu gazu z regionu Morza Kaspijskiego do Polski.

Gazociąg TAP – przez Grecję do Włoch

W lutym 2012 r. Azerbejdżan zakończył pierwszy etap wyboru konsorcjum planującego budowę szlaku przesyłu gazu od granicy tureckiej do Europy. Do kolejnej rundy negocjacyjnej zakwalifikowano projekt gazociągu TAP, mający przesłać gaz od granicy tureckiej do Włoch²⁷. Decyzja o wyborze TAP nie przesądza, że ten projekt zostanie wybrany w kolejnej rundzie – tak samo duże szanse mają gazociągi na szlaku prowadzącym przez Bałkany Południowe do Europy Środkowej. Ostateczna decyzja ma zapaść na początku 2013 r. Gazociąg TAP, o przepustowości 10–12 mld m³ gazu rocznie (z możliwością rozbudowy do 20 mld m³), ma zostać wykonany z rur o średnicy 42–48 cm położonych na dystansie 800 km²⁸.

Wybór gazociągu TAP spowodował protesty współników konkurencyjnego projektu Interconnector Turkey–Greece–Italy Pipeline (ITGI), zaś decyzja o zakwalifikowaniu TAP do kolejnej rundy spotkała się ze złym odbiorem we Włoszech i w Grecji. Na odrzucenie projektu ITGI mogły mieć wpływ czynniki zarówno ekonomiczne, jak i polityczno-strategiczne. Jest możliwe, że miała na to wpływ wysoka taryfa przesyłowa dla azerskiego gazu. Nie jest

²⁶ Budzanowski: wydobycie gazu w Polsce wzrośnie o 10 mld m sześć., PAP, 16 maja 2012 r.

²⁷ TAP Selected by Shah Deniz, Pipelines International, 29 lutego 2012 r., http://pipelinesinternational.com/news/tap_selected_by_shah_deniz/066463/# (dostęp: 14 maja 2012 r.).

²⁸ <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/tap-project/concept/> (dostęp: 6 maja 2012 r.).

Mapa 4. Gazociąg Trans Adriatic Pipeline – TAP. Szlak przesyłu azerskiego gazu na Bałkany Zachodnie i do Włoch



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/tap-project/concept/> (dostęp: 28 maja 2012 r.).

wykluczone, że z perspektywy politycznej i strategicznej projekt ITGI stał się dla Azerbejdżanu niepożądany od czasu, gdy okazało się, że rosyjski Gazprom może wykupić grecki koncern gazowy DEPA – udziałowca ITGI. Grecki rząd w celu zmniejszenia deficytu rozpoczął sprzedaż wielkich państwowych przedsiębiorstw. Rosja może chcieć przejąć DEPA, aby zapewnić sobie stabilność dostaw na grecki rynek, a w przyszłości zwiększyć w nim swoje udziały. Z tej perspektywy dla Azerbejdżanu naturalne było wybranie gazociągu, w którym udziałów nie będzie posiadał najważniejszy konkurent.

Z kolei na zakwalifikowanie gazociągu TAP do kolejnej rundy negocjacyjnej mógł mieć wpływ fakt, że jeden z głównych udziałowców projektu, norweski Statoil, jest także jednym z największych udziałowców złoza Szah Deniz – partnerzy znają się od lat i z pewnością mają do siebie zaufanie. Dodatkowo Statoil, angażując się w projekt gazociągu TAP, uczestniczy w budowie infrastruktury przesyłowej dla wydobywanego przez siebie surowca.

Nabucco West czy SEEP dostarczy gaz do Europy Środkowej?

Azerbejdżan na początku 2013 r. podejmie ostateczną decyzję, jaki szlak otrzyma 10 mld m³ gazu z Szah Deniz II. Może nim być jeden z dwóch

projektów gazociągowych na kierunku Europy Środkowej: South East Europe Pipeline (SEEP) lub Nabucco West²⁹, skrócona – do terytorium Austrii, Bułgarii, Rumunii i Węgier – wersja gazociągu Nabucco.

Rurociąg SEEP został zaproponowany przez BP. W założeniu ma być znacznie tańszy od Nabucco West, ponieważ do jego stworzenia zostanie wykorzystana dotychczasowa sieć przesyłowa gazu w Bułgarii, Rumunii, na Węgrzech i w Austrii. Dzięki takiemu rozwiązaniu konieczna będzie budowa jedynie krótkich łączników między krajami sąsiadującymi ze sobą wzdłuż szlaku. Ma to radykalnie obniżyć koszty. Jednak do chwili obecnej SEEP to bardziej koncepcja niż realny projekt – brakuje wszystkiego: precyzyjnie wyznaczonego szlaku, projektu, konsorcjum, określonych zasad finansowania, raportów oddziaływania inwestycji na środowisko i pozwoleń administracyjnych na budowę.

Z kolei projekt Nabucco West posiada to, czego brakuje konkurentowi, i z tej przyczyny, jeśli zostanie podjęta decyzja o wyborze, może zostać wybudowany w krótszym czasie niż konkurencyjny gazociąg, kosztem 4,7 mld euro, czyli ok. 40 proc. taniej niż projekt Nabucco³⁰. Warto przy tym nadmienić, że mimo pojawiających się od początku roku informacji o wycofywaniu się kolejnych uczestników z konsorcjum Nabucco³¹, żaden z udziałowców takiej decyzji nie podjął. Analitycy i specjaliści zaangażowani w projekt wskazują, że prawdziwym powodem pojawiania się informacji (traktowanych jako nieprawdziwe) jest walka między udziałowcami dotycząca jedynie wysokości tegorocznego budżetu konsorcjum i nieporozumień co do koniecznych nakładów.

Odnosząc się do zagadnienia, który z dwóch projektów na kierunku Południowe Bałkany–Europa Środkowa zostanie zakwalifikowany do końcowych negocjacji, można założyć, że na decyzję Azerbejdżanu będą miały wpływ czynniki ekonomiczne i strategiczno-polityczne. Z perspektywy ekonomicznej istnieje możliwość, że projekt SEEP może zapewnić niższą

²⁹ V. Socor, *The Trans-Anatolia Gas Pipeline And Its Continuation Options to Europe*, Eurasia Daily Monitor, volume 9, issue 70, The Jamestown Foundation, 9 kwietnia 2012 r., [http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=39243&tx_ttnews\[backPid\]=27&cHash=a5d8eaefff619da6e73fe053d29bcc](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=39243&tx_ttnews[backPid]=27&cHash=a5d8eaefff619da6e73fe053d29bcc) (dostęp: 10 kwietnia 2012 r.).

³⁰ F. Umbach, *Energy: Why 'TANAP' is...*, *op. cit.*

³¹ K. Mazur, *Koncern RWE bliski wycofania się z Nabucco*, Biuletyn analityczny BEST 4(205), Ośrodek Studiów Wschodnich, 25 stycznia 2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2012-01-25/koncern-rwe-bliski-wycofania-sie-z-nabucco> (dostęp: 5 maja 2012 r.); A. Kublik, *Orbán wziął stronę Gazpromu? Węgrzy podważają gazociąg Nabucco*, „Gazeta Wyborcza”, 26 kwietnia 2012 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,11617242,Orb%C3%A1n_wziął_stronę_Gazpromu__Węgrzy_podważa_ja_gazociąg.html (dostęp: 15 maja 2012 r.).

Mapa 5. Szlak przesyłu dla gazociągów: SEEP i Nabucco West

Źródło: opracowanie własne.

taryfę niż Nabucco West. Jednak za Nabucco West przemawia posiadanie wszystkich pozwoleń, co umożliwi zrealizowanie inwestycji do 2017 r. oraz silne wsparcie Komisji Europejskiej, która w 2009 r. udzieliła 100 mln euro finansowej pomocy projektowi Nabucco.

SEEP wymaga budowy jedynie kilku krótkich interkonektorów między sieciami przesyłowymi kolejnych krajów tranzytowych, co także skraca inwestycję. Wielką niewiadomą pozostaje zagadnienie wolnych mocy przesyłowych w istniejących sieciach – czy w ogóle są, a jeśli tak, to czy będą na niezbędnym poziomie. Przewagą SEEP może być fakt, że jego udziałowcem jest koncern BP, oraz że wspiera go bardzo silny polityczny gracz, jakim jest Wielka Brytania i osobiście jej premier.

Podsumowując, można zauważyć, że za najważniejszych odbiorców azerskiego gazu zostały uznane te kraje Bałkanów, które notują wysoki poziom uzależnienia od dostaw z Rosji i dodatkowo mają geostrategiczne położenie. Ilość azerskiego surowca z Szah Deniz II jest zbyt mała, aby napęlić dwa rurociągi z dwóch projektowanych kierunków dostaw (Włochy przez Grecję lub Europa Środkowa przez Wschodnie Bałkany) oraz aby znacząco zredukować zależność od rosyjskich dostaw do państw bałkańskich, Europy Południowej i Środkowej. Z tej przyczyny konieczne jest wyznaczenie

odbiorców priorytetowych i uzupełniających. Tymi pierwszymi są Bułgaria i Grecja, a w dalszej kolejności: Węgry, Słowacja, Rumunia oraz Albania, Kosowo, Chorwacja i Słowenia.

Wnioski

Wydaje się że został zamknięty ważny etap strategicznej gry energetycznej o dostawę do Europy gazu z Bliskiego i Środkowego Wschodu. W jej efekcie pozycja i status niektórych jej uczestników uległy zmianom – wzrosło polityczne znaczenie Azerbejdżanu i Turcji kosztem europejskich państw i dużych koncernów energetycznych z Unii Europejskiej. Południowy korytarz energetyczny, powołany do życia z inspiracji Unii, umożliwi bezpośredni transport gazu i ropy naftowej wydobywanej w Azerbejdżanie, Turkmenistanie, Kazachstanie, Iranie, Iraku oraz Egipcie przez Turcję i Bałkany do krajów wspólnoty. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że w perspektywie kilkunastu lat korytarz stanie się bardzo ważnym szlakiem dostaw dla całej UE, ponieważ stanowi bezpośrednie połączenie z najbardziej bogatym w gaz ziemny regionem świata. Szacuje się, że docelowo korytarz będzie służył do transportu od 30 do 90 mld m³ gazu rocznie.

Można zakładać, że Nabucco, oprócz stabilnych dostaw surowca, miał umożliwić Unii Europejskiej, w tym dużym koncernom energetycznym, uzyskanie przewagi politycznej i ekonomicznej nad krajami produkującymi gaz w pasie od Morza Kaspijskiego do Afryki Północnej. Plan udziałowców Nabucco, przewidujący udostępnienie połowy mocy przesyłowych krajom producenckim na zasadach rynkowych, z jednej strony uruchomiłby konkurencję między potencjalnymi dostawcami o dostęp do szlaku, z drugiej zaś strony europejskie koncerny, w sytuacji braku alternatywnych szlaków przesyłowych, zyskałyby instrument wspierający ich ekspansję w regionie, opartą na schemacie – gwarancja usługi transportowej rurociągiem w zamian za zgodę na eksploatację złóż.

Azerbejdżan wyrasta na kluczowego aktora gry energetycznej. Uzyskanie kontroli właścicielskiej nad szlakiem przesyłu gazu od Morza Kaspijskiego do granicy turecko-bułgarsko-greckiej stało się jednym z najważniejszych celów strategicznych tego kraju. Z tej przyczyny podjęto decyzję o budowie gazociągu TANAP, który doprowadził do fiaska projekt Nabucco. Kontrola nad szlakiem przesyłu zostanie wykorzystana do wzmocnienia pozycji politycznej Azerbejdżanu w regionie, wśród innych krajów producenckich

(takich jak Irak, Iran i Turkmenistan), w szeroko definiowanej strefie własnych interesów (Armenia, Gruzja i Turcja), wobec Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej, a także największych krajów wspólnoty.

Azerbejdżan, doprowadzając do upadku projektu Nabucco, nie zdecydował się na przejęcie właścicielskie nowych gazociągów na całej długości szlaku przesyłowego do Europy. Prawdopodobnie ta decyzja spowodowana została obowiązującymi w Unii Europejskiej regulacjami prawnymi utrudniającymi lub uniemożliwiającymi wykorzystywanie gazociągu przesyłowego do budowania monopolistycznej pozycji dostawcy. Azerbejdżan, ogłaszając wielostopniowe negocjacje dotyczące wyboru jednego spośród czterech konkurencyjnych projektów gazociągowych, zyskał pozycję rozgrywającego – to europejskie konsorcja konkurują między sobą o decyzję Baku. Taka zależność ułatwia Azerbejdżanowi osiągnięcie celu ekonomicznego, jakim jest m.in. niska opłata przesyłowa i zbliżenie polityczne z wybranymi silnymi graczami.

Choć w krótkoterminowej perspektywie Azerbejdżan zyska najwięcej, to jednak średnio- i długookresowo pozycja Turcji ulegnie znaczącemu wzmocnieniu, dzięki strategicznemu położeniu kraju i kontroli kolejnego szlaku tranzytowego. Turcja będzie tym silniejsza, im większe ilości gazu Unia Europejska będzie kupowała na Bliskim i Środkowym Wschodzie. W krótkiej perspektywie Ankara będzie dyskontować swoje położenie geograficzne, uzyskując niższe ceny za gaz kupowany od Baku.

Stany Zjednoczone mają istotny wpływ przy określeniu priorytetowych odbiorców azerskiego gazu, a także regionów, w których gaz będzie dystrybuowany. Najważniejszym celem amerykańskiej dyplomacji jest zmniejszenie zależności państw bałkańskich od dostaw gazu z Federacji Rosyjskiej i tym samym obniżenie podatności na ewentualny szantaż energetyczny. Za najważniejsze zostały uznane Bułgaria i Grecja. Państwa tworzą strategiczny ciąg między zlewiskami Morza Śródziemnego i Morza Egejskiego na zachodzie oraz Morza Czarnego na wschodzie. Dodatkowo, znaczenie Bułgarii wzrosło od czasu utworzenia w tym kraju amerykańskich baz wojskowych. Osiągnięcie tych celów, z racji odpowiedniego położenia geograficznego, umożliwia zarówno gazociąg TAP, jak i jeden z dwóch projektowanych szlaków na kierunku Bałkany Wschodnie–Europa Środkowa (SSEP lub Nabucco West).

Ważnym odbiorcą będą także Węgry. Jest możliwe uruchomienie w przyszłości dostaw do Serbii, jeśli posłuży to wzmocnieniu zachodniego wektora ewentualnej polityki Belgradu. Z racji zbyt małej ilości dostępnego

od 2017 r. azerskiego gazu potencjalne dostawy do Słowacji i Czech będą wykorzystane w większym stopniu do udrożnienia systemu przesyłowego i sprawdzenia jego słabych i mocnych stron pod względem technicznym niż do realnego zdywersyfikowania rynków. Z kolei na Zachodnich Bałkanach strategicznymi odbiorcami będą w przyszłości Albania, Kosowo oraz Bośnia i Hercegowina. Niemniej, ze względu na bardzo niską konsumpcję oraz duże koszty rozbudowy infrastruktury przesyłowej, eksport azerskiego gazu do tych krajów będzie miał dla producenta znaczenie uzupełniające. Jeśli wygra projekt TAP, wówczas sprzedaż surowca do Włoch pozostanie bez wpływu na dobrze zdywersyfikowany rynek – jednak z powodu niewielkiej chłonności państw bałkańskich zapewni popyt na surowiec z Szah Deniz II.

Upadek projektu Nabucco należy rozpatrywać z perspektywy ekonomicznej, politycznej oraz instytucjonalnej. Z perspektywy ekonomicznej – unieвозмоżliwił on budowę skutecznego instrumentu ekspansji dla europejskich koncernów energetycznych w najzasobniejszym w gaz regionie świata. Z perspektywy politycznej – utracono narzędzie wzmacniania pozycji politycznej Unii Europejskiej w tym regionie. Z kolei od strony instytucjonalnej projekt Nabucco stał się testem możliwości działań Unii Europejskiej mających na celu budowę nowych szlaków przesyłowych położonych daleko od granic państw wspólnoty – w odmiennej specyfice ekonomicznej i politycznej.

Nabucco:

Zaprojektowany w 2002 r. gazociąg do przesyłu gazu do Europy z regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu oraz Afryki Północnej. Potencjalni producenci gazu to Azerbejdżan, Turkmenistan, Kazachstan, Iran, Irak i Egipt. Udziałowcy konsorcjum Nabucco to koncerny z krajów tranzytowych: Bulgarian Energy Holding (Bułgaria), Botas (Turcja), FGSZ1 (Węgry) – spółka zależna w 100 proc. od koncernu MOL, Transgaz (Rumunia), OMV (Austria) i RWE (Niemcy). Każdy z udziałowców posiada 16,67 proc. akcji Nabucco Gas Pipeline International GmbH. Przepustowość Nabucco wynosi 31 mld m³ rocznie, udziałowcy zarezerwowali na swoje potrzeby połowę mocy przesyłowych, zaś druga połowa miała być udostępniana konkurującym ze sobą producentom. Oszacowano, że koszt budowy rurociągu o długości 3,9 tys. km wyniesie 7,9 mld euro. W grudniu 2011 r. Azerbejdżan i Turcja zdecydowały o budowie konkurencyjnego wobec Nabucco gazociągu od Baku do granicy Turcji z Bułgarią i Grecją, co położyło kres realizacji projektu w proponowanym od 2002 r. kształcie.

TAP:

Trans Adriatic Pipeline (TAP) ma przebiegać przez terytoria Turcji, Grecji, Albanii i Włoch. Kraje tranzytowe będą także odbiorcami surowca. Planuje się, że roczna przepustowość sięgnie 10 mld m³, po rozbudowie będzie możliwe podwojenie mocy przesyłowych. TAP ma długość 800 km i jest podzielony na odcinki: grecki o dł. 478 km, albański o dł. 204 km i podmorski o dł. 105 km łączący Albanie z Włochami. Akcjonariusze TAP to: konsorcjum EGL ze Szwajcarii (42,5 proc.), norweski Statoil (42,5 proc.) i niemiecki E.ON Ruhrgas (15 proc.). Koszt gazociągu nie jest oficjalnie podawany, przedstawiciele konsorcjum wskazują, że inwestycje w Grecji z tytułu budowy rurociągu TAP sięgną kwoty 1,5 mld euro. W 2012 r. Azerbejdżan podjął decyzję o wyborze projektu TAP jako szlaku przesyłu i dystrybucji kaspijskiego gazu w Grecji, Albanii i we Włoszech¹.

ITGI:

Interconnector Turkey–Greece–Italy (ITGI). Trasa rurociągu o dł. 807 km miała przebiegać przez terytorium Grecji do Włoch podmorskim gazociągiem. Planowana roczna przepustowość ITGI to 11,5 mld m³. Akcjonariusze ITGI to włoski koncern energetyczny Edison i grecki Depa. Koszt całego projektu oszacowano na 1,1 mld euro. ITGI nie będzie realizowany na skutek decyzji Azerbejdżanu o wyborze konkurencyjnego projektu TAP².

Nabucco West:

Projekt rurociągu przedstawiło konsorcjum Nabucco po decyzji Azerbejdżanu o budowie rurociągu TANAP do granicy turecko-bułgarsko-greckiej. Nabucco West ma umożliwić przesył azerskiego gazu od granicy z Turcją do Austrii szlakiem zaprojektowanym dla Nabucco. Nowy rurociąg ma mieć dwa razy mniejszą przepustowość od Nabucco (do 15 mld m³ gazu rocznie), a jego koszt ma sięgnąć ok. 4 mld euro. Nabucco West korzysta ze wszystkich pozwoleń administracyjnych, jakie udzielone zostały na budowę Nabucco, co zdaniem jego udziałowców ułatwi realizację inwestycji w zakładanym terminie. Azerbejdżan ogłosił,

¹ Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/index.php> (dostęp: 8 czerwca 2012 r.).

² Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.edison.it/en/company/gas-infrastructure/itgi.shtml> (dostęp: 8 czerwca 2012 r.).

że w listopadzie 2012 r. podejmie decyzję, który z projektów uzyska akceptację: Nabucco West czy SEEP³.

SEEP:

South-East Europe Pipeline (SEEP) – projekt koncernu BP ma pozwolić na przesył azerskiego gazu od granicy z Turcją do Austrii. Trasa SEEP pokrywa się ze szlakiem Nabucco West. BP wskazuje, że jego gazociąg będzie tańszy niż konkurenta, ponieważ zamiast budowy nowego gazociągu inwestor zamierza wykorzystać do przesyłu istniejące sieci gazowe Bułgarii, Rumunii, Węgier i Austrii. Jedyne inwestycje to budowa krótkich interkonektorów między sieciami poszczególnych państw. Zwolennicy podkreślają, że takie rozwiązanie redukuje koszty inwestycyjne, co przełoży się na niską opłatę taryfową. Przeciwnicy wskazują, że projekt BP jest trudny do zrealizowania z uwagi na obiektywne problemy z uzyskaniem stałej, tej samej wolnej przepustowości w systemach gazociągów kilku państw.

Szah Deniz II:

Szah Deniz to jedno z największych na świecie złóż gazu ziemnego, o pojemności ok. 1 bln m³. Odkryte w 1999 r. złożo położone jest w azerskiej części Morza Kaspijskiego, 70 km na południowy wschód od Baku. Nazwa Szah Deniz II oznacza drugą fazę wydobywania ze złoża, zaś roczna produkcja, począwszy od 2017 r. prognozowana jest na ok. 16 mld m³. Szah Deniz I dostarcza 8,6 mld m³ gazu rocznie. Udziałowcami konsorcjum eksploatującego Szah Deniz są: brytyjski BP i norweski Statoil (po 25,5 proc. udziałów), azerski Socar (10 proc.), francuski Total (10 proc.), LukAgip – joint venture włoskiego koncernu Eni i rosyjskiego LUKoil (10 proc.), irański NIOC (10 proc.) i tureckie TPAO (9 proc.)⁴.

³ Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.naturalgaseurope.com.

⁴ Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9006668&contentId=7015092> (dostęp: 6 maja 2012 r.).

Rola Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców w zapewnieniu bezpieczeństwa ludności cywilnej we współczesnych konfliktach zbrojnych

KATARZYNA BIS

Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców liczy ponad 60 lat, mimo że pierwotnie miała być to organizacja tymczasowa. Stał się on trwałym inicjatorem oraz koordynatorem międzynarodowego wsparcia dla ludności cywilnej, której prawa są zagrożone, zamieszkującej niestabilne państwa, zagrożonej prześladowaniem, poszkodowanej przez regionalne konflikty, kryzysy i katastrofy. Działalność UNHCR jest ukierunkowana zarówno na monitorowanie, jak i zagwarantowanie przestrzegania praw uchodźców, w tym wsparcie umożliwiające im poszukiwanie schronienia w państwach trzecich i asymilację, a także – docelowo – bezpiecznego powrotu do państwa pochodzenia. Dokonania Urzędu, mimo ograniczeń tej instytucji, są znaczne, niemniej uwzględniając dynamikę współczesnego świata, niezbędne jest dalsze poszukiwanie rozwiązań, usprawniających cały system udzielania pomocy, nie tylko w ramach samej instytucji.

Spółeczność międzynarodowa, korzystająca z trudnych doświadczeń poprzedniego stulecia i coraz głębiej rozumiejąca znaczenie humanitaryzmu oraz wspólnotowości, utworzyła organizacje międzynarodowe, których głównym zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa, pokoju oraz gwarancji realizacji praw człowieka. Dostrzeżono potrzebę wspólnego reagowania na różnego rodzaju kryzysy, których ofiarą jest bezbronna ludność cywilna. System Organizacji Narodów Zjednoczonych, mimo jego wad, jest najbardziej uniwersalnym i kompleksowym z rozwiązań umożliwiających osiągnięcie tego celu. W jego skład wchodzi ONZ, szereg funduszy i programów oraz wyspecjalizowane organizacje. Jedną z nich jest Urząd Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Urząd, utworzony jako organizacja działająca tymczasowo w obszarze pomocy uchodźcom, stał się trwałym i podstawowym

inicjatorem oraz koordynatorem wsparcia dla poszukujących bezpiecznego azylu.

Współcześnie urząd nadal pełni funkcję głównej organizacji monitorującej sytuację w najbardziej zapalnych regionach świata, definiuje potrzeby oraz wskazuje konieczne do wykonania działania. Ciężar tej działalności przeniósł się głównie na kontynenty afrykański i azjatycki. Związane jest to z eskalacją konfliktów na tle politycznym, ekonomicznym oraz etnicznym, będących skutkami m.in. dekolonizacji. Urząd nie jest jedyną organizacją działającą w celu pomocy uchodźcom, ale wśród mnogości instytucji humanitarnych oraz organizacji pozarządowych pełni rolę szczególną. Jest bowiem swoistym łącznikiem między potrzebującymi pomocy a organizacjami ją niosącymi – agencjami ONZ oraz rządami państw.

Miejsce i rola UNHCR w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych

Geneza urzędu

W XX w. podjęto działania o charakterze humanitarnym, chroniące ludność, która ze względu na wewnętrzne lub międzynarodowe konflikty zbrojne nie mogła liczyć na ochronę ze strony własnego państwa. Społeczność międzynarodowa po raz pierwszy zrewidowała pogląd, że sprawy ludności cywilnej danego państwa leżą w jego wyłącznej gestii w obliczu masowej migracji ludności rosyjskiej po rewolucji październikowej. Za pośrednictwem Ligi Narodów utworzono Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców Rosyjskich¹, którego głównym zadaniem stało się zorganizowanie pomocy dla uchodźców oraz określenie ich statusu prawnego. Rezultatem działalności urzędu było przygotowanie stosownych dokumentów potwierdzających tożsamość cudzoziemców oraz cel ich podróży. Wraz z rozwojem wydarzeń w Europie oraz coraz liczniejszymi migracjami ludności cywilnej, spowodowanymi konfliktami w Grecji i Turcji, urząd wysokiego komisarza obejmował swoją opieką przesiedlaną ludność obu państw uciekających przed skutkami konfliktu. Ważnym elementem jego działalności było stworzenie biura w Genewie oraz lokalnych przedstawicielstw w państwach będących celem wędrówek kilku milionów uchodźców².

¹ I. Wojciechowska, *Uchodźcy*, w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Scholar, Warszawa 2006, s. 349.

² *Ibidem*, s. 350.

Rozwój wypadków w Europie powodował, że liczba uchodźców, którzy starali się o pomoc urzędu, stale rosła. Lata 30. XX w. przyniosły kolejną falę uchodźców pochodzących z Niemiec oraz Austrii, głównie pochodzenia żydowskiego. Sprzeciw Niemiec, które zaprzestały finansowania tej organizacji z powodów ideologicznych, spowodował konieczność utworzenia nowej instytucji, Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców Pochodzących z Niemiec „Żydów lub jakiegokolwiek innego charakteru”, któremu środki finansowe dostarczane były przez prywatnych darczyńców. Na czele urzędu stanął amerykański dyplomata James McDonald³. Od 1933 r. urząd udzielił pomocy kilkudziesięciu tysiącom uchodźców, w większości pomagając im w osiedleniu w Palestynie. W 1938 r., decyzją Zgromadzenia Ligi Narodów, działające równolegle dwa urzędy zostały połączone w Urząd Wysokiego Komisarza Ligi Narodów do spraw Uchodźców. Głównym zadaniem urzędu była ochrona uchodźców, koordynacja działalności humanitarnej oraz wspieranie programów przesiedleńczych i nadzorowanie realizacji umów międzynarodowych dotyczących ochrony uchodźców⁴.

II wojna światowa pociągnęła za sobą rozszerzenie problemu uchodźców o nowe grupy narodowościowe i społeczne. Ludność cywilna, na niespotykaną dotychczas skalę, rozpoczęła migracje także poza kontynent europejski. W listopadzie 1943 r., decyzją aliantów, powołano na okres trzech lat organizację o bardzo szerokim mandacie niesienia pomocy i odbudowy terytoriów wyzwolonych spod okupacji niemieckiej. Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy (United Nations Relief and Rehabilitation Administration, UNRRA) miała również zająć się rozwiązaniem kwestii uchodźców. Szybko jednak różnice ideologiczne między Stanami Zjednoczonymi a Związkiem Radzieckim, dotyczące sposobu pomocy uchodźcom⁵, doprowadziły do nieprzedłużenia mandatu Organizacji oraz zaprzestania finansowania jej działalności po 1946 r. Dlatego podczas pierwszego posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ na początku 1946 r. w Londynie zdecydowano o powołaniu Międzynarodowej Organizacji do spraw Uchodźców (International Refugee Organization, IRO) z trzyletnim mandatem, poczynając od 1948 r. Jednak IRO rozpoczęła działalność już w 1947 r. ze względu na wygaśnięcie mandatu UNRRA. Nowa organizacja została obdarzona szerokim mandatem do zajmowania się problemami

³ *Ibidem*, s. 350.

⁴ *Ibidem*, s. 351.

⁵ Postanowienia porozumień z Jalty i Poczdamu zakładały natychmiastową repatriację obywateli Związku Radzieckiego do państwa ich pochodzenia. W praktyce jednak USA stały na stanowisku, że uchodźcy mają prawo swobodnego wyboru państwa pobytu.

uchodźców, tj.: prowadzeniem repatriacji, identyfikacji i rejestracji; opieki i pomocy; ochrony prawnej i politycznej; transportem; przesiedlaniem oraz osiedlaniem⁶. Tak szeroka działalność IRO wymagała dużych nakładów finansowych, których ciężar ponosiły głównie Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W związku z tym oba państwa nie wyraziły zgody na przedłużenie trzyletniego mandatu i rozpoczęły starania o utworzenie nowej organizacji, której finansowaniem zajęłyby się również inne państwa członkowskie.

Rezultatem tych wysiłków było utworzenie w 1949 r. Urzędu Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców⁷. Początkowo zdecydowano o nadaniu mandatu UNHCR na 3 lata, jednak od 1951 r. doświadczenia kolejnych lat kazały przedłużyć go o trzyletni okres, a od 1954 r. o pięcioletnie okresy. Ostatecznie dopiero w 2003 r. zdecydowano o bezterminowym przedłużeniu mandatu urzędu, co związane było z brakiem możliwości określenia czasu ostatecznego rozwiązania problemów uchodźców. Początkowo skupiony na ludności cywilnej w Europie, urząd stał się instytucją o zasięgu światowym. Jego działalność widoczna jest na wszystkich kontynentach, a kwestia ochrony uchodźców stała się jednym z najważniejszych elementów stosunków międzynarodowych.

Kwestie organizacyjne

14 grudnia 1950 r. Zgromadzenie Ogólne nadało statut Urzędowi Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców, który nakładał na niego obowiązek zapewniania międzynarodowej ochrony o charakterze niepolitycznym wszystkim uchodźcom, niezależnie od ich pochodzenia, rasy i religii, a także wyznaczał zadanie poszukiwania, we współpracy z rządami państw, trwałych rozwiązań w likwidacji przyczyn uchodźstwa⁸. Zgodnie z postanowieniami statutu urząd, będący organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego⁹, składa się z wysokiego komisarza i personelu, jednakże wszystkie funkcje zostały przyznane wysokiemu komisarzowi¹⁰. Główna siedziba wysokiego komisarza znajduje się w Genewie. Może on także utworzyć, po za-

⁶ W czasie swego trzyletniego istnienia pomogła w repatriacji 73 tys. ludzi i w przesiedleniu ponad miliona. Za: I. Wojciechowska, *Uchodźcy...*, *op. cit.*, s. 352.

⁷ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 319 (IV) z 3 grudnia 1949 r.

⁸ Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 428 (V) z 14 grudnia 1950 r.

⁹ „Zgromadzenie Ogólne może tworzyć organy pomocnicze, jakie uzna za konieczne do pełnienia swoich funkcji”, Karta Narodów Zjednoczonych, art. 22.

¹⁰ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz ONZ do spraw Uchodźców*, Temida 2, Białystok 1994, s. 18.

warcu umów międzynarodowych, oddziały na terytoriach innych państw¹¹. Służyć to ma polepszeniu sytuacji uchodźców oraz poprawie skuteczności działania urzędu w różnych częściach świata¹².

Kwestie finansowania działalności UNHCR uregulowane są w ustępie 20. statutu. Urząd finansowany jest przede wszystkim z dobrowolnych wpłat rządów, organizacji pozarządowych oraz osób prywatnych, przedsiębiorstw i fundacji (97 proc.)¹³. Natomiast wydatki administracyjne (3 proc.) pokrywa ONZ. Podczas corocznej konferencji organizowanej przez UNHCR (*pledging conference*) darczyńcy deklarują swoje wpłaty na rzecz akcji prowadzonych przez urząd, który przeprowadza analizę potrzeb. W grudniu 2011 r. wysoki komisarz ONZ do spraw uchodźców określił potrzeby organizacji w 2012 r. na kwotę 3,59 mld dolarów¹⁴.

Statut szczegółowo określa sposób działania wysokiego komisarza w celu trwałego rozwiązania problemu uchodźstwa. W odniesieniu do podstawowych zadań¹⁵ nałożonych na UNHCR szczególną uwagę zwraca wymóg prowadzenia działań zmierzających do zawierania i ratyfikowania międzynarodowych umów i konwencji na rzecz ochrony uchodźców, a następnie nadzorowania ich wykonywania. UNHCR wspiera starania rządów oraz organizacji pozarządowych o repatriację uchodźców i ich integrację w nowym środowisku, a także promuje i wspiera przyjmowanie uchodźców na terytoriach innych państw. Wysoki komisarz podejmuje również działania promujące aktywność organizacji prywatnych w dziedzinie pomocy uchodźcom, ich asymilacji i integracji oraz zacieśniające współpracę między urzędem, rządami i organizacjami prywatnymi.

Podmioty

Zgodnie z postanowieniami Konwencji dotyczącej statusu uchodźców¹⁶ z 1951 r., państwo przyjmujące nadaje osobom uznanym za uchodźców

¹¹ Obecnie UNHCR pomaga uchodźcom przy pomocy 124 biur regionalnych i krajowych oraz 272 biur terenowych, w których zatrudnionych jest około 7,2 tys. osób. Za: *Liczby w skrócie*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/o-nas/liczby-w-skrocie.html> (dostęp: 4 kwietnia 2012 r.).

¹² Oddziały pełnią funkcje związane z nawiązaniem i utrzymaniem współpracy pomiędzy UNHCR a rządami oraz innymi organizacjami prywatnymi, działającymi na rzecz pomocy uchodźcom. Za: M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz...*, *op. cit.*, s. 67.

¹³ *Darczyńcy*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/ogolne/darczynczy.html> (dostęp: 10 kwietnia 2012 r.).

¹⁴ *Donors Pledge US\$ 482 Million in Support of the World's Forcibly Displaced at Geneva Conference*, 15 grudnia 2011 r., <http://www.unhcr.org/4ee9fc406.html> (dostęp: 10 kwietnia 2012 r.).

¹⁵ Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, par. 8.

¹⁶ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r., Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/materialy/dokumenty-prawne/miedzynarodowe-prawo-uchodzczce.html> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

legalnie przebywających w danym państwie takie same prawa jak własnym obywatelom w kwestiach ekonomiczno-socjalnych oraz gwarantuje traktowanie ich zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Ma to pozwolić na szybką asymilację w nowym środowisku oraz pełniejszą integrację z nowym społeczeństwem.

Zapisy Konwencji dotyczącej statusu uchodźców stanowią, że uchodźcą jest osoba, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”¹⁷. Na podstawie tych dokumentów ochroną objęte zostały osoby, które miały status uchodźcy przed 1 stycznia 1951 r. albo podstawy do jego uzyskania zaistniały przed tą datą. Jednak od lat 50. XX w. definicja ta została nieco rozszerzona¹⁸. Na podstawie art. 1 Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. zniesiono geograficzne ograniczenia definicji terminu „uchodźstwo”, co pozwoliło na działania UNHCR poza Europą¹⁹. Za sprawą wydarzeń w Afryce czy Ameryce Środkowej mandat UNHCR został poszerzony o kolejne grupy osób w potrzebie. Nowe rozumienie terminu „uchodźca” obejmuje również osoby poszukujące schronienia z powodu łamania praw człowieka w państwie ich pochodzenia, a także ofiary katastrof naturalnych i osoby wewnętrznie przesiedlone z powodu niestabilnej sytuacji w państwie pochodzenia.

Działania UNHCR w czasie trwania konfliktu

Konfliktom zbrojnym, niezależnie od ich podłoża oraz zasięgu, nieodłącznie towarzyszą masowe migracje ludności cywilnej chcącej znaleźć schronienie przed toczącymi się walkami. Niemniej jednak walki nie są jedynym powodem podejmowania decyzji o ucieczce przez mieszkańców zagrożonych terytoriów. Wśród przyczyn powstania tego zjawiska wyróżnić

¹⁷ Art. 1 konwencji, *ibidem*.

¹⁸ A. Betts, G. Lescher, *Refugees in International Relations*, Oxford University Press, Nowy Jork 2011, s. 214.

¹⁹ Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517).

można masowe łamanie praw człowieka przez lokalne reżimy, prześladowania rasowe i religijne, ale również mogą być one skutkiem katastrof żywiołowych, takich jak np. powódź w Pakistanie czy wielomiesięczna susza w Afryce Wschodniej, i innego rodzaju klęsk.

Jednym z głównych zadań urzędu wysokiego komisarza jest stały monitoring rozwoju sytuacji w regionach zapalnych. W imieniu komisarza obserwacje prowadzą biura regionalne i lokalne. Podstawową działalnością tych ośrodków jest obserwacja granic między państwami, ze szczególnym wskazaniem miejsc, gdzie zagrożenie konfliktem lub ryzyko przypadków łamania praw człowieka jest zwiększone. Stała kontrola migracji ludności pozwala określić wysokiemu komisarzowi skalę zjawiska i w przypadku jego umasowienia, wdrożyć procedury mające na celu usprawnienie procesu przyjmowania uchodźców oraz zapewnienie im niezbędnej pomocy. Pracownicy UNHCR dbają o realizację, określonej w konwencji, zasady *non-refoulement*, zakazującej wydalania lub zwracania uchodźców do granic terytoriów, gdzie ich życie lub wolność byłyby zagrożone z powodu wojny lub prześladowań na tle rasowym, religijnym czy politycznym²⁰. Takie procedury zostały zastosowane m.in. podczas konfliktu w Libii w 2011 r., kiedy tysiące mieszkańców Libii ratowały się ucieczką do sąsiednich Tunezji i Egiptu. Lokalne biura UNHCR wysłały swoich pracowników w pobliże granic z Libią, aby ci orzekli o konieczności zastosowania szerokich środków pomocowych, obejmujących np. organizację tymczasowych schronień dla ludności cywilnej.

W sytuacji zaostrzania się konfliktu oraz wystąpienia konieczności natychmiastowej reakcji, urząd wraz z biurami lokalnymi rozpoczyna akcję, której głównym zadaniem jest zapewnienie podstawowych środków egzystencji dla zagrożonej ludności oraz wdrażanie odpowiednich procedur²¹. Na podstawie doświadczeń z lat ubiegłych pracownicy UNHCR, we współpracy z rządami państw przyjmujących uchodźców oraz organizacjami pozarządowymi, przygotowują plan pomocy w sytuacji kryzysowej. Personel biur przygotowany jest na ewentualność podjęcia interwencji na zagrożonych terytoriach. Podstawowym elementem działania organizacji jest podejmowanie aktywności na najniższym możliwym szczeblu²², ze względu na

²⁰ Art. 33 konwencji, *op. cit.*

²¹ *Handbook for Emergencies*, United Nations High Commissioner for Refugees, Second Edition, <http://www.unhcr.org/472af2972.pdf> (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.), s. 4.

²² *Ibidem*, s. 31.

konieczność szybkiego reagowania na dynamiczny rozwój wypadków oraz zrozumienia potrzeb uchodźców.

Z chwilą podjęcia decyzji o rozpoczęciu akcji przygotowywane są szczegółowe plany działań poszczególnych elementów systemu. UNHCR pełni funkcję koordynacyjną względem wszystkich aktorów biorących udział w akcji interwencyjnej. Kluczową rolę w powodzeniu tego rodzaju aktywności pełnią rządy państw, na których terytoria kierują się uchodźcy oraz organizacje pozarządowe będące partnerami operacyjnymi urzędu.

Pierwszym praktycznym etapem interwencji kryzysowej – jednocześnie jej momentem kluczowym – jest jak najszybsze dotarcie personelu UNHCR do uchodźców w miejscach ich najliczniejszego napływu. Zgodnie z mandatem urzędu, pracownicy organizacji powinni mieć wolny i nieskrępowany dostęp do uchodźców, zapewniony przez miejscowe władze. Przy granicach państw lub w strefach gwarantujących bezpieczeństwo ustanawiane są tymczasowe posterunki UNHCR w celu kierowania uchodźców w miejsca tymczasowego pobytu, organizowania transportu dla osób nie mogących samodzielnie dotrzeć do tych miejsc oraz gromadzenia informacji na temat sytuacji w rejonie prowadzenia działań zbrojnych, który niedostępny jest dla pracowników organizacji pomocowych. Równocześnie uruchamiane są procedury rejestracji napływającej ludności. Trafia ona do przygotowanych obozów tymczasowych, w których zapewnia się jej dostęp do podstawowych środków egzystencji. Na tym etapie najważniejszym działaniem jest zapewnienie potrzebującym zapasów wody pitnej, wyżywienia oraz przygotowanie podstawowych środków sanitarnych, schronień i zagwarantowanie opieki medycznej. UNHCR podejmuje starania mające na celu podstawowe wyposażenie obozów i zagwarantowanie im sprawnego działania podczas pierwszych godzin funkcjonowania. Znaczną część tego rodzaju usług zapewniają organizacje pozarządowe, które na mocy podpisanych z UNHCR umów²³ dostarczają potrzebnych środków. Urząd zatrudniający niewiele ponad 7,2 tys. osób na całym świecie miałby trudności z wypełnieniem tych zadań wobec setek tysięcy ludzi potrzebujących natychmiastowej pomocy.

Podczas organizowania obozów dla uchodźców analizuje się czynniki mogące mieć wpływ na sprawność prowadzenia takiego ośrodka. Najczęstszym problemem związanym z przygotowaniem obozu jest jego lokalizacja. Pomimo prowadzenia monitoringu migracji ludności w rejonie konfliktu,

²³ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz...*, *op. cit.*, s. 125.

pierwsze działania podejmowane są przez urząd w sytuacji, kiedy część ludności już opuściła swoje domy. Urzędowi i współpracującym z nim organizacjom pomocowym pozostaje niekiedy dostosować lokalizację obozu do kierunku migracji ludności i miejsc największych jej zgromadzeń.

W rejonach konfliktów UNHCR i organizacje pomocowe²⁴ zobowiązane są do kontrolowania liczby osób napływających do miejsc schronienia oraz szczegółowego określania ich potrzeb w momencie przybycia. Pozwala to na bieżące dostosowywanie warunków w miejscowościach przeznaczonych dla osób wewnątrznie przesiedlonych oraz w tymczasowych obozach dla uchodźców. Ich identyfikację i rejestrację w porozumieniu z Urzędem Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców przeprowadzały w Wybrzeżu Kości Słoniowej organizacje pozarządowe, Liberyjska Komisja do spraw Uchodźców, Repatriacji i Przesiedleń (Liberian Refugee Repatriation and Resettlement Commission, LRRRC) oraz Norweska Rada do spraw Uchodźców (Norwegian Refugee Council, NRC)²⁵. Największą liczbę uchodźców zarejestrowano w sąsiedniej Liberii, gdzie UNHCR do grudnia 2011 r. zorganizował miejsca dla przeszło 135 tys. osób.

Administracja obozów dla uchodźców, w których udało się już zapewnić dostęp do podstawowych potrzeb egzystencjalnych, takich jak woda i żywność, podejmuje działania związane z organizacją ośrodków zdrowia. W ramach ochrony zdrowia uchodźców, wyposaża się ośrodki zdrowia w sprzęt i niezbędne leki oraz, w zależności od położenia geograficznego, moskitiery lub dodatkowe koce. Warunki panujące w obozach dla uchodźców nie sprzyjają długoletniemu przebywaniu w nich. Mają one pełnić rolę jedynie tymczasowych schronień, jednakże praktyka pokazuje, że stają się one domem dla setek tysięcy uciekinierów na długie lata²⁶. Obozy zostają przystosowane do przebywania w nich przez kilka tygodni do kilku miesięcy. Tak też są przygotowane dostawy wody pitnej, żywności, środków sanitarnych, których zapasy z czasem się wyczerpują. Największym problemem staje się brak ujęć wody pitnej oraz konieczność stałych jej dostaw za pomocą cy-

²⁴ Konflikty, w wyniku których konieczna jest pomoc międzynarodowa, często nie są zjawiskami nowymi na tych terenach (Afryka Zachodnia, Róg Afryki), dlatego UNHCR i organizacje pomocowe są obecne w tych rejonach od wielu lat, często pracując w istniejących już obozach dla uchodźców (Kenia, Liberia, Ghana), utworzonych podczas poprzednich konfliktów.

²⁵ *Côte d'Ivoire Situation update CIV+5*. Regional Office in Dakar, Senegal, 24 lutego 2011 r., s. 1, <http://www.unhcr.org/4d6cb8dc9.pdf> (data 5 kwietnia 2012 r.).

²⁶ Istnieją przykłady obozów, w których uchodźcy przebywają dziesiątki lat: Palestyna, Kenia, Demokratyczna Republika Konga.

stern²⁷. W konsekwencji konieczne jest ograniczanie ilości wody przyznawanej uchodźcom, co powoduje obniżenie standardów sanitarnych oraz zdrowotnych, a także rodzi groźbę wybuchu epidemii²⁸. Personel ośrodków zdrowia stanowią miejscowi lekarze oraz pracownicy organizacji humanitarnych, jak Lekarze bez Granic (LbG, fr. Médecins Sans Frontières). Często jednak LbG są jedyną organizacją świadczącą w obozie pomoc o charakterze medycznym, mogącą chronić kilkutysięczne społeczności przed wybuchem epidemii czy zwiększoną śmiertelnością spowodowaną niedożywieniem²⁹.

Innym rodzajem aktywności podejmowanym przez UNHCR i współpracujące organizacje humanitarne jest zakładanie i prowadzenie szkół, które pełnią również rolę ośrodków kulturalnych. Administratorzy obozów rekrutują personel wśród ludności miejscowej, a także szukają odpowiednich osób w gronie uchodźców, dla których praca ta staje się źródłem utrzymania. Jednakże duże trudności ze znalezieniem odpowiednich osób oraz przepełnione klasy powodują bardzo niski poziom edukacji i ograniczenia w dostępie do niej. Lukę tę starają się wypełnić organizacje, które zawarły porozumienia z UNHCR i rządami państw przyjmujących, jak Ocalić Dzieci (Save the Children), która zapewnia personel oraz wyposaża szkoły w niezbędny sprzęt.

Uchodźcom zapewnia się również prawo do reprezentacji oraz tworzenia struktur wspólnotowych, które współpracując z UNHCR oraz innymi organizacjami pomocowymi zapewniają komunikację w wyrażaniu potrzeb osób pozostających pod opieką tychże struktur³⁰.

Równocześnie prowadzi się szkolenia miejscowych urzędników, policji i przedstawicieli lokalnych społeczności w dziedzinie prawa międzynarodowego i sposobów pomocy instytucjonalnej uchodźcom. Ma to umożliwić zainteresowanym dostęp do środków prawnych i pomocy wyspecjalizowanych jednostek. UNHCR aktywnie działa na rzecz tworzenia nowych, międzynarodowych i regionalnych instrumentów prawnych ochrony uchodź-

²⁷ (Life in a refugee camp) – *Water: Nary a Drop to Drink*, Refugees Magazine, issue 105, 1 września 1996 r., <http://www.unhcr.org/3b582bc08.html> (dostęp: 16 maja 2012 r.).

²⁸ *Module 3: Food, Water, Sanitation, and Housing in Refugee Camps*, <http://www.uniteforsight.org/refugee-health/module3> (dostęp: 12 maja 2012 r.).

²⁹ Wiosną 2009 r. Lekarze bez Granic zawiesili swoją działalność w obozie Hal Far na Malcie oraz wycofali pracujących tam lekarzy, pielęgniarki i psychologa. W proteście przeciwko fatalnym warunkom panującym w tym obozie oraz brakowi lekarstw i odpowiedniego zaplecza sanitarnego, a także brakowi poprawy tych warunków zdecydowali o zakończeniu misji organizacji na Malcie trwającej od lipca 2008 r., *Dramatyczne warunki w obozach imigrantów na Malcie. Lekarze nie chcą pracować*, 13 marca 2009 r., http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,6381554,Dramatyczne_warunki_w_obozach_imigrantow_na_Malcie_.html (dostęp: 4 maja 2012 r.).

³⁰ *Handbook for Emergencies*, op. cit., s. 61.

ców lub pomocy w reformowaniu już istniejących regulacji. Każde państwo, sygnatariusz konwencji genewskiej tworzy własne regulacje prawne w tej materii zgodne z ustaleniami i praktyką międzynarodową³¹.

Wojna w Libii

W trakcie ubiegłorocznego konfliktu między reżimem Muammara Kaddafiego a opozycją polityczną, w tym także eskalacji przemocy wewnątrz państwa, setki tysięcy mieszkańców Libii podjęły próbę ucieczki do państw ościennych. Od początku kryzysu, który wybuchł 16 lutego, do połowy maja 2011 r. Libię, różnymi drogami, opuściło ponad 803 tys. osób. Największe skupiska uchodźców utworzyły się przy granicach tunezyjsko-libijskiej (49 proc. uchodźców) oraz egipsko-libijskiej (35 proc. uchodźców)³². W tym okresie ponad 12 tys. ludzi szukało schronienia w Europie – w głównej mierze we Włoszech i na Malcie. Zdecydowaną większość uciekinierów stanowili obcokrajowcy pracujący w Libii: Tunezyjczycy, Egipcjanie, Nigeryjczycy oraz Azjaci. Liczba Libijczyków poszukujących schronienia nie przekraczała w tym czasie 300 tys. osób. 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nr 1973, która uprawniała państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do ochrony ludności cywilnej w Libii³³. Jednak działania ze strony państw ościennych oraz organizacji pomocowych zostały podjęte znacznie wcześniej. Zgodnie z wypracowanymi procedurami personel UNHCR w porozumieniu z władzami Tunezji i Egiptu utworzył kilka obozów przejściowych, do których trafiali uchodźcy. Każdy z obozów, ze względu na warunki logistyczne oraz organizacyjne, mógł zwiększyć swoją powierzchnię, przyjmując w miarę potrzeb większe grupy ludności. Tego rodzaju elastyczność jest konieczna z powodu braku możliwości przewidzenia rozwoju wypadków.

Twórcy obozów wokół granicy libijskiej zmagali się z dużą różnorodnością narodowościową, religijną i kulturową osób w nich zgromadzonych, gdzie znaczną część stanowili imigranci z terytoriów Afryki Wschodniej. Podobnie jak w przypadkach innych konfliktów, szczególnie poszkodowane były kobiety i dzieci, które wymagały stworzenia im specjalnych warunków egzystencji. W tym przypadku, jak i w wielu podobnych, przygotowano plany

³¹ Art. 36 konwencji, *op. cit.*

³² *Revision of the Regional Flash Appeal for the Libyan Crisis*, 18 maja 2011 r., <http://www.unocha.org> (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

³³ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1973 z 17 marca 2011 r., <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> (dostęp: 3 kwietnia 2012 r.).

zagospodarowania terenu przeznaczonego na budowę schronień przystosowanych do potrzeb rodzin, kobiet i dzieci, określonych grup etnicznych i wyznaniowych oraz dających możliwość szybkiej rozbudowy w przypadku zwiększonego napływu uchodźców. Ponadto konieczne były konsultacje dotyczące sposobu dostarczania pomocy przez organizacje prowadzące działania na terenach tych obozów, jak to miało miejsce w przypadku obozu Choucha w Tunezji³⁴. Organizatorzy musieli uwzględnić różnice w metodach działania wszystkich instytucji pomocowych działających na jego terenie, gdzie oprócz UNHCR operowały również: Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, Fundusz ONZ na rzecz Dzieci (United Nations Children's Fund, UNICEF), Ocalić Dzieci (Save the Children) oraz Fundusz Ludnościowy ONZ (United Nations Population Fund, UNFPA).

Wybrzeże Kości Słoniowej

Niemal równocześnie trwały działania UNHCR w innej części Afryki. Jesienią 2010 r. wybory prezydenckie na Wybrzeżu Kości Słoniowej (WKS) zakończyły się konfliktem między głównymi oponentami³⁵. W wyniku trwających napięć wewnętrznych do połowy stycznia 2011 r. ponad 25 tys. osób zdecydowało się poszukać schronienia w państwach sąsiednich: Burkinie Faso, Ghanie, Mali i Gwinei, a kolejnych 17 tys. zostało zmuszonych do zmiany miejsca pobytu w granicach państwa³⁶. W obliczu zaostrzającego się konfliktu oraz powtarzających się przypadków łamania praw człowieka, Rada Bezpieczeństwa ONZ postanowiła wzmocnić stacjonujące tam siły pokojowe misji ONZ w Wybrzeżu Kości Słoniowej (United Nations Operation in Côte d'Ivoire, UNOCI)³⁷. Równocześnie z 12 tys. żołnierzy sytuację

³⁴ E. Parker, *The Life Cycle of a Refugee Camp Along the Tunisia-Libya Border*, 25 października 2011 r., <http://www.tunisia-live.net/2011/10/05/the-life-cycle-of-a-refugee-camp-along-the-tunisia-libya-border/> (dostęp: 11 kwietnia 2012).

³⁵ Więcej: *Konflikt w Wybrzeżu Kości Słoniowej*, 3 kwietnia 2011 r., http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,958,Konflikt_w_Wybrzezu_Kosci_Sloniowej_-_q_and_a (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

³⁶ *Emergency Humanitarian Action Plan for Côte d'Ivoire and Neighbouring Countries (Burkina Faso, Ghana, Guinea, and Mali) 2011*, <http://www.unocha.org/cap/appeals/emergency-humanitarian-action-plan-c%C3%B4te-divoire-and-neighbouring-countries-burkina-faso-ghan> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.), s. 1.

³⁷ 27 lutego 2004 r. rezolucją S/RES/1528 Rada Bezpieczeństwa ONZ ustanowiła misję UNOCI w Wybrzeżu Kości Słoniowej, która miała przywrócić pokój i bezpieczeństwo w regionie. Zastąpiła ona polityczną misję MINUCI (United Nations Mission in Côte d'Ivoire) utworzoną w maju 2003 r. przez Radę Bezpieczeństwa i Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (The Economic Community of West African States – ECOWAS). Zob. więcej: Ośrodek informacji ONZ w Warszawie, http://www.unic.un.org.pl/misje_pokojowe/mtaf_unoci.php (dostęp: 5 kwietnia 2012).

monitorowały agendy ONZ, między innymi UNHCR, który 25 marca 2011 r. wydał komunikat stwierdzający, że już blisko 1 mln osób opuściło swoje domy³⁸. Personel urzędu informował, że przyczynami masowej migracji jest obawa o własne życie oraz pogarszająca się sytuacja ekonomiczna i gospodarcza w regionach zamieszkania.

Na podstawie stworzonych wcześniej planów działań humanitarnych dla Wybrzeża Kości Słoniowej oraz państw sąsiednich (Côte d'Ivoire Emergency Humanitarian Action Plan 2011)³⁹, UNHCR rozpoczęło tworzenie obozów dla uchodźców w bezpiecznych rejonach państwa, gdzie walki nie dotarły, oraz w sąsiednich państwach: Liberii, Ghanie, Mali, Burkina Faso oraz Gwinei. Równocześnie z przygotowywaniem środków i dróg transportu, urząd wraz z partnerami społecznymi i organizacjami humanitarnymi zapewnił uchodźcom opiekę medyczną oraz dostarczał wodę pitną i żywność.

Działania UNHCR dla zapewnienia trwałego rozwiązania problemów uchodźców

Omawiane powyżej wysiłki czynione są w celu tymczasowego zapewnienia bezpieczeństwa osób obawiających się o swoje życie w czasie konfliktu zbrojnego oraz uciekających przed prześladowaniami. Podstawowym celem działalności UNHCR jest zagwarantowanie przestrzegania praw uchodźców, w tym zabezpieczenie możliwości poszukiwania przez nich schronienia w innych państwach lub bezpiecznego powrotu do własnego państwa. Paragraf 1 statutu UNHCR nakłada na ten urząd obowiązek poszukiwania trwałych rozwiązań w zakresie problemów uchodźców. Cel ten powinien być osiągany we współpracy rządów państw członkowskich ONZ oraz organizacji pozarządowych⁴⁰.

Do podstawowych procedur podejmowanych w tej kwestii należą dobrowolna repatriacja, miejscowe osiedlenie oraz przesiedlenie uchodźców. Nadrzędnymi elementami wszystkich proponowanych przez ONZ środków trwałego rozwiązania problemów uchodźców jest ich dobrowolność i zgoda zainteresowanych na poddanie się tym procedurom. Środek, jakim jest dobrowolna repatriacja, stosuje się, gdy zagrożenie, które spowodowało migrację ludności, zostanie usunięte lub znacznie zredukowane, co pozwoli

³⁸ *Escalating Violence Fuels Dramatic Rise in Displacement in Côte d'Ivoire*, 25 marca 2011 r., <http://www.unhcr.org/4d8c950a9.html> (dostęp: 5 kwietnia 2012 r.).

³⁹ *Emergency Humanitarian...*, *op. cit.*, s. 4.

⁴⁰ Statut Urzędu, *op. cit.*, par. 1.

ludności na powrót do własnego państwa. Obowiązkiem wysokiego komisarza jest kontrola warunków i gwarancji udzielanych przez państwo pochodzenia uchodźców oraz umożliwienie bezpiecznego powrotu uchodźców. Często praktyką stosowaną przez UNHCR oraz rządy zainteresowanych państw jest zawieranie porozumień ułatwiających proces repatriacji. Wskazuje się, że uprawnienia i mandat nadany wysokiemu komisarzowi pozwalają na podejmowanie wysiłków związanych z promocją procedury dobrowolnej repatriacji, prowadzeniem dialogu i ułatwianiem komunikacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami⁴¹. Równocześnie urząd współpracuje z innymi agencjami ONZ w celu usprawnienia procesu integracji uchodźców w państwie pochodzenia.

Uspokojenie sytuacji w Afganistanie oraz stworzenie relatywnie bezpiecznych warunków egzystencji skłoniło miliony osób do powrotu do państwa pochodzenia. Od 2002 r. UNHCR pomagał w dobrowolnym powrocie 4,6 mln Afgańczyków. Badanie przeprowadzone w 2011 r. wykazało jednak, że 40 proc. repatriantów nie mogło powrócić do swoich domów. Sytuacja ta spowodowana była zniszczeniem domostw i dużej części infrastruktury, problemami związanymi z własnością ziemi oraz brakiem możliwości zatrudnienia i usamodzielnienia się⁴². UNHCR na terytorium Afganistanu podejmuje również działania związane z udzielaniem pomocy humanitarnej wewnątrz przemieszczanej ludności i stwarzaniem możliwości powrotu i reintegracji, poprzez zupełne usamodzielnienie się zainteresowanej ludności.

Po zakończeniu powyborczego kryzysu w Wybrzeżu Kości Słoniowej, UNHCR oraz rządy WKS i Liberii podpisały w sierpniu 2011 r. trójstronną umowę określającą ramy prawne regulujące zasady dobrowolnej repatriacji obywateli Wybrzeża Kości Słoniowej z Liberii. Jesienią 2011 r. podobną umowę urząd wysokiego komisarza i rząd WKS zawarły z rządem Ghany⁴³. Zgodnie z postanowieniami tych umów UNHCR ma nieskrępowany dostęp do uchodźców na terytoriach państw sygnatariuszy w celu sprawdzenia warunków prawnych oraz humanitarnych pobytu obywateli WKS, a także kontroluje sytuację w miejscach, do których mają oni powrócić. Personel urzędu ma prawo do badania doniesień dotyczących problemów z nielegalnie zajęta ziemią przyznaną w użytkowanie uchodźcom, łamania praw człowieka, w tym nielegalnych aresztowań oraz utrudnień dostępu do wymiaru

⁴¹ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz ...*, op. cit., s. 134.

⁴² UNHCR Global Appeal 2012–13, s. 170, <http://www.unhcr.org/ga12/index.xml> (dostęp: 6 kwietnia 2012).

⁴³ *Ibidem*, s. 92.

sprawiedliwości. Wspomaga powracających także w uzyskaniu nowych dokumentów tożsamości, które utracili w czasie ucieczki. W 2012 r. programem powrotu i repatriacji objętych zostanie ok. 200 tys. mieszkańców Wybrzeża Kości Słoniowej oraz 200 tys. wewnętrznych uchodźców.

Umożliwienie bezpiecznego powrotu do państwa pochodzenia jest najbardziej pożądaną, lecz także najtrudniejszą formą trwałego rozwiązania problemu uchodźców. Powrót uchodźców utrudnia fakt, że często przyczyną ich ucieczki były prześladowania ze strony rządu danego państwa i obawa, że sytuacja może się powtórzyć. Dlatego rola wysokiego komisarza ONZ do spraw uchodźców w badaniu warunków panujących w państwie przyjmującym jest kluczowa dla powodzenia procesu repatriacji⁴⁴.

Osoby, które nie mogą zostać objęte programem dobrowolnej repatriacji, mają możliwość skorzystania z innego środka pomocowego, jakim jest miejscowe osiedlenie. Uchodźcy mogą osiedlić się w państwie aktualnego pobytu, jeżeli przyczyna ich ucieczki (wojna, prześladowania rasowe, religijne czy polityczne) nie ustała, a państwo w którym przebywają, przyznało im status uchodźcy zgodnie z warunkami konwencji z 1951 r. oraz własnymi uregulowaniami prawnymi⁴⁵. Jest to jeden ze sposobów radzenia sobie ze zjawiskiem masowego uchodźstwa. Początkowo środek ten traktowano jako jeden ze sposobów na całkowite usamodzielnienie się uchodźców oraz rozwiązanie ich problemów. Zakładano stopniową integrację z miejscową społecznością pod względem językowym i kulturowym. Starano się również zapewnić uchodźcom dostęp do ziemi, umożliwiającą stałe osiedlenie się i osiągnięcie samowystarczalności. Forma ta – szeroko praktykowana w latach 60. i 80. XX w. – wraz z poszerzającym się zjawiskiem uchodźstwa i zwiększającą się liczbą osób poszukujących azylu oraz ograniczonymi możliwościami państw przyjmujących, przybrała charakter rozwiązania tymczasowego. Stało się tak, ponieważ państwa przyjmujące, w większości borykające się z własnymi problemami, głównie natury ekonomicznej, nie mogły sobie pozwolić na zapewnienie kompleksowej opieki nowym mieszkańcom. Niemniej jednak metoda ta umożliwiła godne i bezpieczne życie uchodźcom, nawet w długich okresach oczekiwania na normalizację sytuacji w państwie ich pochodzenia⁴⁶. Jednocześnie proces ten może być rozpatrywany jako środek „miejscowej integracji”. Często używana zamiennie

⁴⁴ M. Zdanowicz, *Wysoki Komisarz...*, op. cit., s. 137.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 135.

⁴⁶ J. Crisp, *The Local Integration and Local Settlement of Refugees: a Conceptual and Historical Analysis*, Genewa 2004, <http://www.unhcr.org/407d3b762.html> (dostęp: 11 kwietnia 2012 r.), s. 3.

z terminem „miejscowego osiedlania”, jest ona pojęciem obejmującym znacznie szersze spektrum działania służące poprawie sytuacji uchodźców oraz zakłada stały pobyt uchodźców w danym państwie. Otrzymują oni większy zakres praw i przywilejów, jak np. prawo do poszukiwania stałej pracy, swobodnego przemieszczania się, dostęp do przywilejów socjalnych oraz innych usług publicznych. W konsekwencji uchodźcy mogą uzyskać prawo do stałego pobytu, a następnie obywatelstwo tego państwa⁴⁷. Nie wymaga się od nich jednak pełnej asymilacji i porzucenia tożsamości kulturowej. Zakłada się natomiast, że będzie to rozwiązanie trwałe.

Kolejną formą zapewnienia stałej pomocy uchodźcom są dobrowolne przesiedlenia. Stosuje się je w sytuacji, kiedy powrót do państwa pochodzenia jest niemożliwy, a państwo azylu nie jest w stanie przeprowadzić programu miejscowej integracji lub miejscowego osiedlenia uchodźców. Wielu uchodźców z Libii, którzy znaleźli schronienie w sąsiednim Egipcie oraz Tunezji, to nielegalnie przebywający tam imigranci, obywatele państw afrykańskich, takich jak Erytrea, Somalia czy Nigeria, gdzie trwają wojny oraz prześladowania. Do czerwca 2011 r. obozy dla uchodźców w Egipcie i Tunezji opuściła większość osób tam przebywających, którzy powrócili do własnych domów lub znaleźli schronienie u najbliższych. Pozostający wciąż w obozach uchodźcy nie mogą liczyć na pomoc i ochronę państw pochodzenia, skazani są na przebywanie w obozach tymczasowych w oczekiwaniu na poprawę sytuacji lub przesiedlenie do państw trzecich.

Środek pomocy w formie przesiedlenia stanowi bardzo złożoną procedurę. Rozpoczyna się ona procesem kwalifikacji osób i rodzin, które mogą zostać przesiedlone. Kolejnym krokiem są formalności, które trzeba załatwić przed wyjazdem, m.in. wydanie dokumentów podróży. Etapem następnym jest przyjazd uchodźców do państwa goszczącego oraz wdrożenie programu adaptacyjnego i integracyjnego. Ze względu na wysokie koszty tych procedur i wymogi administracyjne, państwa położone najbliżej rejonów konfliktów, o najbardziej zbliżonej strukturze społecznej i kulturowej, nie mogą sobie pozwolić na wdrożenie całego programu adaptacyjnego. Państwa afrykańskie i azjatyckie, same borykające się z problemami wysokiego bezrobocia, niskiego poziomu edukacji i ciągłego braku środków finansowych na zabezpieczenie potrzeb własnych obywateli, niechętnie biorą na siebie odpowiedzialność za uchodźców.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 1.

Właściwym rozwiązaniem wydaje się więc przesiedlenie tych osób do państw trzecich, których rządy i społeczeństwa są w stanie ich utrzymać. Program przesiedleń ma na celu nie tylko trwałą pomoc uchodźcom, ale również umożliwia państwom członkowskim ONZ wzięcie większej odpowiedzialności za wspólne działania związane z pomocą osobom poszukującym schronienia. Zgodnie z informacjami przedstawionymi przez UNHCR około 170 tys. osób mogłoby zostać zakwalifikowanych do programu przesiedleń, jednak tylko 80 tys. z nich otrzyma taką możliwość w 2012 r.⁴⁸. Według danych UNHCR najczęstszymi celami przesiedleń są Stany Zjednoczone, Australia oraz państwa skandynawskie, natomiast spośród 80 tys. osób przesiedlonych w 2007 r., jedynie 4 tys. trafiło do Europy⁴⁹. W odpowiedzi na te dane urząd rozpoczął szeroko zakrojoną akcję promocyjną tej formy pomocy uchodźcom w państwach Unii Europejskiej.

W marcu 2012 r. Unia Europejska przyjęła zasady dotyczące przyznawania państwom członkowskim środków finansowych z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców⁵⁰ w celu rozwoju programu przesiedleń uchodźców na terytoria państw UE⁵¹. Zgodnie z nowymi zasadami finansowania, każde państwo będzie mogło otrzymać wsparcie finansowe w wysokości od 4 do 6 tys. euro na każdego przesiedlonego uchodźcę spoza UE. Pieniądze mają być przeznaczane na rozwój infrastruktury niezbędnej dla przyjęcia uchodźców, szkolenia zapewniające dostęp do procedur azylowych oraz pomoc prawną i społeczną.

Rozwój takich inicjatyw jest szczególnie ważny ze względu na niewielkie zainteresowanie państw europejskich świadczeniem tego rodzaju pomocy. Zachęty finansowe skierowane są przede wszystkim do państw, które dotychczas nie przystąpiły do programu przesiedleń uchodźców. W gronie państw unijnych, które w 2012 r. będą realizowały program lub do niego przystąpią, znalazło się 13 państw: Bułgaria, Czechy, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Portugalia, Rumunia, Szwecja, Wielka Brytania oraz

⁴⁸ Czy Polska weźmie odpowiedzialność za uchodźców?, 4 kwietnia 2012 r., http://amnesty.org.pl/no_cache/archiwum/aktualnosci-strona-artykulu/article/7600/564.html (dostęp: 16 maja 2012 r.).

⁴⁹ Czechy pionierem programu przesiedleń do Europy Środkowej, 13 lutego 2009 r., <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/wiadomosci/2009/czechy-pionierem-programu-przesiedlen-do-europy-srodkowej.html> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

⁵⁰ Więcej: Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU), http://www.msw.gov.pl/portal/pl/580/7402/Europejski_Fundusz_na_rzecz_Uchodzcow_EFU.html (dostęp: 5 czerwca 2012 r.).

⁵¹ Przesiedlenia uchodźców – Priorytety na rok 2013, <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/refugee-resettlement-priorities-for-2013?lang=pl> (dostęp: 17 maja 2012 r.).

Węgry⁵². Do końca 2011 r. Polska nie przystąpiła do programu dobrowolnych przesiedleń, jednakże przygotowała podstawy prawne umożliwiające wprowadzenie tego programu⁵³.

Podsumowanie

Bilans dokonań UNHCR jest pozytywny i godny uznania przy wszystkich ograniczeniach tej międzynarodowej instytucji. Kryzysy polityczne prowadzące do eskalacji przemocy oraz prześladowań i uniemożliwiające powrót ludności cywilnej do własnych domów – a w tych warunkach jest miejsce i rola dla UNHCR – najczęściej dotyczą regionów słabych ekonomicznie i niestabilnych politycznie. Państwa ościenne, które przyjmują uciekinierów, częstokroć nie są w stanie zapewnić im bezpieczeństwa oraz spokojnego pobytu. Mimo wsparcia finansowego ze strony UNHCR oraz innych agencji ONZ i organizacji pozarządowych, państwa te najczęściej nie mają możliwości wzięcia na siebie odpowiedzialności ekonomicznej i społecznej za utrzymanie kolejnych osób niebędących ich obywatelami.

Jedna instytucja międzynarodowa nie jest w stanie rozwiązać problemu pomocy uchodźcom, nawet we współpracy z licznymi organizacjami pozarządowymi i ludźmi dobrej woli. Niezbędne jest aktywne zaangażowanie rządów wszystkich państw członkowskich ONZ, ze szczególnym wskazaniem na sygnatariuszy konwencji dotyczącej statusu uchodźców.

Obserwowana obecnie na świecie sytuacja nie wskazuje na szybką likwidację uchodźstwa, dlatego konieczne są konsekwentne i systematyczne działania w kierunku zmniejszenia skali tego zjawiska. Ważne jest, aby państwa zamożne, w tym członkowie Unii Europejskiej, dostrzegły, że bez ich pomocy i wysiłku instytucjonalnego oraz finansowego skomplikowane i kosztowne procedury związane z prowadzeniem obozów tymczasowych

⁵² *Czy Polska weźmie odpowiedzialność..., op. cit.*

⁵³ Mimo formalnego braku obecności Polski w gronie państw prowadzących program dobrowolnych przesiedleń, podjęto działania na rzecz rozwoju tej formy pomocy na terytorium naszego państwa. W czerwcu 2011 r. Polska przyjęła na swoje terytorium 16 osób, tymczasowo przebywających w obozach w Tunezji. Do Polski trafili między innymi obywatele Nigerii i Erytrei. Przybyli do Polski uchodźcy zostali umieszczeni przez Urząd do spraw Cudzoziemców w ośrodku dla uchodźców w Dębaku, w którym oczekują na uzyskanie ochrony międzynarodowej oraz ustalenie statusu. Następnie objęci zostaną programem integracyjnym, w ramach którego otrzymają środki na utrzymanie oraz będą mogli rozpocząć pracę i skorzystać z pomocy doradców zawodowych. *Uchodźcy z Libii w Polsce*, 22 czerwca 2011 r., <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/wiadomosci/2011/uchodzcy-z-libii-w-polsce.html> (dostęp: 12 kwietnia 2012 r.).

oraz masowymi repatriacjami i przesiedleniami uchodźców do państw trzecich – również na ich terytoria – będą znacznie mniej skuteczne, a ich zasięg ograniczony.

Jedną z możliwości takiego zaangażowania stwarza sposób finansowania UNHCR, który zakłada dodatkową aktywność państw w dziedzinie rozwiązywania problemu uchodźców przez dokonywanie corocznych, dobrowolnych wpłat na rzecz urzędu. Każdego roku wysoki komisarz, w czasie konferencji darczyńców, zwraca się do społeczności międzynarodowej z apelem o środki finansowe niezbędne dla udzielenia materialnej pomocy uchodźcom. Organizacje pozarządowe, osoby prywatne oraz poszczególne państwa deklarują wysokość kwot wpłacanych na rzecz UNHCR. Zdecydowana większość państw, po dokonaniu takiej wpłaty, czuje się zwolniona z obowiązku pomocy w rozwiązywaniu problemów uchodźców. Jednakże, w duchu humanitaryzmu oraz wspólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo i poszanowanie praw człowieka, pomoc nie powinna kończyć się na dokonaniu symbolicznej wpłaty na konto organizacji pomocowej. Mimo trwającego kryzysu ekonomicznego, trudności politycznych i społecznych, państwa najwyżej rozwinięte powinny energicznie dążyć do złagodzenia skutków konfliktów oraz do pomocy ludności cywilnej, szerzej angażując się we wdrażanie programów repatriacyjnych oraz przesiedleń.

DOKUMENTY

Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej
„Odpowiedzialność za silne NATO”

Praga, 18 kwietnia 2012 r.

Deklaracja szczytu NATO
o zdolnościach obronnych

Chicago, 20 maja 2012 r.

Przegląd polityki obronnej
i odstraszania

Chicago, 20 maja 2012 r.

Nowa Strategia Bezpieczeństwa
Narodowego Ukrainy

Komentarz – Ewa Mazur-Cieślik, Paweł Świeżak

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy
„Ukraina w zmieniającym się świecie”

Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej „Odpowiedzialność za silne NATO”

Praga, 18 kwietnia 2012 r.

My, ministrowie spraw zagranicznych i obrony Czech, Węgier, Polski i Słowacji, deklarujemy determinację w promowaniu bezpieczeństwa regionalnego i euroatlantyckiego poprzez umacnianie naszego zaangażowania politycznego oraz zwiększanie zdolności obronnych. Fundamentem naszego bezpieczeństwa pozostanie Sojusz Północnoatlantycki, który opiera się na silnych więzach łączących Amerykę Północną i Europę i gwarantuje obronę zbiorową. Zachowanie silnego i stabilnego partnerstwa transatlantyckiego leży w naszym wspólnym i żywotnym interesie.

Przeorientowanie amerykańskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w odpowiedzi na zmieniające się konwencjonalne i wyłaniające się nowe zagrożenia sprawia, że istnieje potrzeba adekwatnego zaangażowania w zwalczanie tych zagrożeń z zaangażowaniem woli politycznej Europy i jej potencjału wojskowego. Nadchodzący szczyt NATO w Chicago będzie dobrą okazją, by wyjaśnić kwestię wzajemnych zobowiązań partnerów po obu stronach Atlantyku: trwałego i znaczącego zaangażowania Stanów Zjednoczonych na rzecz Europy oraz bardziej spójnych i widocznych inwestycji państw europejskich w ich zdolności obronne.

Potwierdzamy zobowiązanie do dalszego wprowadzania w życie Koncepcji Strategicznej NATO z 2010 r. i jej trzech głównych zadań – obrony zbiorowej, zarządzania kryzysowego i kooperatywnego bezpieczeństwa. Musimy dołożyć starań, aby **zdolności** NATO odpowiadały pełnej skali wymogów wynikających z tych zadań i odzwierciedlały uzgodniony poziom ambicji Sojuszu. Oczekujemy, że pakiet obronny, przygotowany w związku ze szczytem w Chicago, przyczyni się do osiągnięcia tego celu. Istotnym parametrem dalszych przemian są doświadczenia, które zdobyliśmy podczas operacji i misji w minionym dwudziestoleciu.

Siły Odpowiedzi NATO stanowią kluczowe narzędzie operacyjne Sojuszu i są sposobem na zwiększenie wiarygodności i **interoperacyjności**

naszych zdolności obronnych oraz motorem ich transformacji. Zdecydowanie opowiadamy się za przeprowadzaniem ćwiczeń zgodnie ze scenariuszami zawartymi w artykule 5, w tym ćwiczeń Sił Odpowiedzi z użyciem wojsk na terytorium naszych krajów. W tym względzie pragniemy wyrazić nasze przekonanie, że ćwiczenia „Streadfast Jazz 2013” powinny odbyć się w formule manewrów z użyciem wojsk. Zachęcamy naszych sojuszników do aktywnego udziału w tym przedsięwzięciu. Jednocześnie potwierdzamy nasze zobowiązanie do udziału w tych ćwiczeniach poprzez zapewnienie istotnego wkładu sił, a także w innych wielonarodowych ćwiczeniach wojskowych w regionie, obejmujących – pośród wielu innych rzeczy – działania żandarmerii wojskowej, logistykę i inżynierię.

Rozwój zdolności NATO i UE powinien się wzajemnie wspierać, aby uniknąć powielania działań. Siły Odpowiedzi NATO oraz Grupy Bojowe UE uznajemy za uzupełniające się koncepcje. Aby zwiększyć naszą zbiorową i indywidualną zdolność bojową na potrzeby zarówno UE, jak i NATO, poparliśmy inicjatywę utworzenia Wyszehradzkiej Grupy Bojowej 2016. Z zadowoleniem przyjmujemy wysiłki podejmowane przez Sojusznicze Dowództwo do spraw Transformacji i Europejską Agencję Obrony mające na celu zapewnienie synergii między projektami *smart defence* a *pooling and sharing*.

Polityka obrony i odstraszania NATO powinna w dalszym ciągu polegać na zrównoważonym połączeniu zdolności konwencjonalnych, nuklearnych i obrony przeciwrakietowej, aby sprostać wyzwaniom zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Integralnym elementem tej polityki jest dalsza i adekwatna obecność amerykańskich zdolności w Europie. Przegląd polityki obrony i odstraszania powinien ponadto potwierdzić gotowość i chęć Sojuszu do angażowania Rosji – na zasadach wzajemności – we współpracę na wszystkich polach, w tym w sprawie przejrzystości taktycznej broni jądrowej. NATO powinno też podjąć dyskusję na temat skutków zwiększania wydatków na obronność oraz nabywania zaawansowanych zdolności przez niektóre tradycyjne i wschodzące mocarstwa.

Inicjatywa *smart defence* jest ważnym narzędziem służącym utrzymaniu i zwiększeniu naszych zbiorowych i narodowych zdolności obronnych. Sojuszniczy system Alliance Ground Surveillance uznajemy za główny filar wywiadowczych, obserwacyjnych i rozpoznawczych zdolności NATO. Dlatego

też popieramy wspólne finansowanie kosztów operacyjnych oraz związanych z nimi kosztów inwestycji w bezpieczeństwo. Tego rodzaju uzgodnienia finansowe powinny również być zastosowane do innych zdolności NATO o zbliżonym charakterze. Kolejnym fundamentalnym elementem naszej zbiorowej obrony, który przyczyni się do zapewnienia niepodzielnego bezpieczeństwa Sojuszu, jest system obrony przeciwrakietowej. Sprawą kluczową jest ogłoszenie w Chicago tymczasowej zdolności operacyjnej. Będziemy nadal popierać rozszerzoną misję ochrony przestrzeni powietrznej państw bałtyckich.

Ponadto, wraz z naszymi partnerami w regionie, zamierzamy przyczynić się do rozwoju projektu *smart defence* poprzez konkretne indywidualne działania w następujących obszarach: szkolenia kontrolerów lotu (FAC/JTAC); obrony chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej (CBRN); szkolenia pilotów śmigłowców (MATC); wspólnej logistyki; placówek medycznych, wielonarodowego eksperymentowania; budowania wspólnej zdolności w zakresie lotniczych patroli morskich, szkoleń dotyczących zwalczania improwizowanych ładunków wybuchowych (C-IED), a także w innych dziedzinach. Aby uzupełnić projekt *smart defence* oraz wesprzeć Inicjatywę sił połączonych jesteśmy również gotowi wzmocnić zdolności Sojuszu w zakresie edukacji i szkoleń poprzez szersze wykorzystanie istniejących ośrodków szkoleniowych ACT oraz instytucji krajowych i wielonarodowych.

Jeżeli chodzi o **Afganistan**, pozostajemy wierni zasadzie „in together – out together” (razem weszliśmy – razem wychodzimy). Naszym głównym celem będzie zapewnienie zdolności do funkcjonowania afgańskich Narodowych Sił Bezpieczeństwa poprzez dalsze szkolenia i doradztwo oraz stopniowe przejmowanie ich przez samych Afgańczyków. Ważne jest, żeby wszystkie państwa uczestniczące w operacji ściśle koordynowały swoje przyszłe plany związane z tym państwem. Cywilne i wojskowe zaangażowanie, które doprowadzi do udanego procesu przemian (*transition*) w Afganistanie, jest dla Grupy Wyszehradzkiej kwestią o istotnym znaczeniu.

Nasze doświadczenia potwierdzają, że **zdolność NATO do przyjmowania nowych członków** jest jednym z najważniejszych i najbardziej skutecznych narzędzi zwiększających stabilność i bezpieczeństwo, przybliżającym nas do wspólnego celu – zjednoczonej, wolnej i żyjącej w pokoju Europy. Dlatego też będziemy w dalszym ciągu wspierać państwa, które wyrażają

chęć i zdolność do przyjęcia odpowiedzialności wynikającej z członkostwa w Sojuszu i których członkostwo w tej organizacji zwiększa nasze bezpieczeństwo. Wyrażamy uznanie dla wysiłków podejmowanych przez te państwa, mając jednocześnie szczerą nadzieję, że powitamy je w Sojuszu możliwie jak najszybciej.

Polityka partnerstwa Sojuszu jest jednym z najbardziej skutecznych instrumentów naszego wspólnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa. Skuteczne przeciwdziałanie bieżącym i przyszłym zagrożeniom i niebezpieczeństwom wymaga globalnej sieci partnerskich krajów i organizacji. Powinniśmy nadal współpracować z państwami, które dzielą nasze wspólne wartości i wnoszą istotny wkład w realizację podstawowych zadań NATO. Szczyt NATO w Chicago powinien potwierdzić to podejście.

Kraje Grupy Wyszehradzkiej są gotowe przyjąć przypadającą na nie część odpowiedzialności za utrzymanie spójnego i sprawnego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nasze zadanie na przyszłość polega na zmierzeniu się z wyzwaniem, które stawia przed nami dynamiczne środowisko bezpieczeństwa, budującym wiarygodność naszego Sojuszu. W tym celu będziemy konstruktywnie działać, aby umocnić solidarność polityczną i rozwijać zaawansowane zdolności. Aby osiągnąć ten cel, jesteśmy otwarci na pragmatyczną i nakierowaną na osiągnięcie wyników współpracę z naszymi sojusznikami i partnerami. Oczekujemy dyskusji i rozwinięcia tych zagadnień w formie konkretnych decyzji, jakie zostaną podjęte na nadchodzącym szczycie NATO w Chicago.

Deklaracja szczytu NATO o zdolnościach obronnych

Chicago, 20 maja 2012 r.

1. Jako przywódcy Sojuszu jesteśmy zdecydowani zapewnić, że NATO zachowa i rozwinie zdolności niezbędne do wykonywania podstawowych zadań związanych ze wspólną obroną, zarządzaniem kryzysowym i kooperatywnym bezpieczeństwem – i tym samym odgrywać będzie istotną rolę w promowaniu bezpieczeństwa na świecie. Musimy sprostać tej odpowiedzialności, walcząc jednocześnie z kryzysem finansowym i reagując na ewoluujące wyzwania geostrategiczne. NATO pozwala nam uzyskać większe bezpieczeństwo, niż którykolwiek z członków Sojuszu, działając w pojedynkę, zdołałby osiągnąć. Potwierdzamy niesłabnące znaczenie silnej więzi transatlantyckiej oraz sojuszniczej solidarności, jak również wagę współdzielenia odpowiedzialności, ról i ryzyk dla sprostania wyzwaniom, przed którymi stoją zarówno północnoamerykańscy, jak i europejscy sojusznicy. Uznajemy znaczenie silniejszej i bardziej sprawnej obrony europejskiej oraz z zadowoleniem przyjmujemy wysiłki Unii Europejskiej wzmacniające jej potencjał odpowiadania na wspólne wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Wysiłki te same z siebie są ważnym wkładem w więź transatlantycką.

2. Siłę NATO stanowią wojska Sojuszu – ich wyszkolenie, wyposażenie, interoperacyjność i doświadczenie – połączone i kierowane przez zintegrowaną strukturę dowodzenia. Sukces naszych wojsk w Libii, Afganistanie, na Bałkanach i w zwalczaniu piractwa jest żywą ilustracją tego, że NATO w dalszym ciągu nie ma sobie równych w zdolności do rozmieszczenia i utrzymania siły militarnej chroniącej bezpieczeństwo naszych społeczeństw oraz wniesienia wkładu do międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

3. Sukces ten jest wynikiem ponad sześćdziesięciu lat bliskiej współpracy w dziedzinie obronności. Pracując wspólnie w ramach NATO mamy większą zdolność zapewnienia naszym obywatelom bezpieczeństwa – i to znacznie skuteczniej i wydajniej – niż w wypadku działań samodzielnych.

4. Od czasu szczytu w Lizbonie i przyjęcia tam nowej Koncepcji Strategicznej udało nam się już osiągnąć konkretny postęp w zapewnianiu, że NATO ma zdolności niezbędne do obrony obywateli, prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego oraz wzmacniania kooperatywnego bezpieczeństwa. Inne ważne przedsięwzięcia to:

- Dziś ogłosiliśmy tymczasową zdolność do obrony przed rakietami balistycznymi jako pierwszy krok do ustanowienia systemu obrony przeciw-rakietowej NATO, który będzie chronić terytoria, ludność oraz wojska europejskich członków NATO przed wzrastającymi zagrożeniami spowodowanymi proliferacją ракет balistycznych, opierając się na zasadach niepodzielności bezpieczeństwa członków Sojuszu i solidarności NATO, sprawiedliwego podziału ryzyka i obciążeń, z uwzględnianiem poziomu zagrożenia, dostępności i technicznej wykonalności.
- Wprowadzamy w życie wysoce zaawansowany system Sojuszniczego rozpoznania terenu (*Alliance Ground Surveillance*), aby nasze wojska mogły lepiej i bezpieczniej wypełniać zlecone im misje; w związku z tym kilku członków Sojuszu podjęło ważną inicjatywę, która ma w szerokim stopniu udoskonalić połączony wywiad, nadzór i rozpoznanie.
- Rozszerzyliśmy misję strzeżenia przestrzeni powietrznej nad państwami bałtyckimi. Misja ta i inne przedsięwzięcia związane z kontrolą przestrzeni powietrznej w Europie, w których członkowie Sojuszu współpracują w imię bezpieczeństwa i upewniania, to widoczne znaki sojuszniczej solidarności.
- Wprowadzamy nową, bardziej ekonomiczną i skuteczniejszą strukturę dowodzenia.
- Osiągnęliśmy stały postęp w rozwijaniu szeregu zdolności, które ustaliliśmy w Lizbonie jako krytyczne dla skutecznego prowadzenia operacji, w tym: poprawę obrony przed atakami cybernetycznymi, rozbudowę systemu dowodzenia i kontroli powietrznej NATO oraz zwiększenie zdolności w Afganistanie do wymiany danych wywiadowczych, rozpoznawczych i nadzorczych oraz do zwalczania improwizowanych ładunków wybuchowych.

5. W świetle tego postępu z ufnością postawiliśmy sobie cel stworzenia Sił NATO 2020: nowoczesnych, ściśle powiązanych ze sobą wojsk wyposażonych, wyszkolonych i dowodzonych tak, aby były w stanie działać razem oraz z partnerami w dowolnym środowisku.

6. Fundamentalne w osiągnięciu tego celu będą usprawnienia w sposobach rozwijania i dostarczania zdolności, jakich wymagają misje. Oprócz istotnych wysiłków krajowych i istniejących, sprawdzonych wielonarodowych form współpracy, takich jak strategiczny transport powietrzny oraz powietrzne ostrzeganie i kontrola, musimy znaleźć nowe sposoby ściślej współpracy, która pozwoli nam nabyć i utrzymać kluczowe umiejętności, ustalić potrzeby priorytetowe i konsultować zmiany w naszych planach obronnych. Powinniśmy również pogłębić więzi między sojusznikami oraz między sojusznikami a partnerami, oparte na wzajemnych korzyściach. Utrzymanie silnego przemysłu obronnego w Europie i możliwie najlepsze wykorzystanie potencjału współpracy przemysłów obronnych w całym Sojuszu pozostają podstawowym warunkiem zapewnienia niezbędnych zdolności do 2020 r. oraz później.

7. Inteligentna obrona (*smart defence*) jest w centrum nowego podejścia. Rozwój i rozmieszczenie zdolności obronnych to przede wszystkim obowiązek każdego kraju. Jednak ze względu na wzrastające koszty technologii oraz ograniczane budżety obronne niektóre kluczowe zdolności wielu członków Sojuszu można rozwinąć i nabyć wyłącznie przez wspólną pracę. Dlatego też z zadowoleniem przyjmujemy decyzje członków Sojuszu o rozpoczęciu poszczególnych wielonarodowych projektów, dotyczących m.in. lepszej ochrony naszych wojsk, lepszego rozpoznania i wyszkolenia. Te projekty zapewnią większą skuteczność operacyjną, ekonomikę wydatków oraz ściślejsze powiązania między naszymi wojskami. Dzięki nim zdobędziemy również doświadczenia dla kolejnych projektów typu *smart defence* w przyszłości.

8. Jednak *smart defence* to coś więcej. Inicjatywa ta oznacza zmienioną perspektywę, okazję do odnowienia kultury współpracy, w której wielonarodowe współdziałanie otrzymuje nowe znaczenie jako skuteczna i produktywna opcja rozwoju zdolności krytycznych.

9. Rozwijanie większych zdolności wojskowych Europy wzmocni więź transatlantycką, wzmocze bezpieczeństwo wszystkich członków Sojuszu i wesprze sprawiedliwy podział ciężarów, korzyści i zobowiązań wynikających z członkostwa w nim. W tym kontekście NATO będzie ściśle współpracować z Unią Europejską, tak jak zostało to uzgodnione, aby zapewnić, że nasza Inicjatywa inteligentnej obrony i unijna Inicjatywa łączenia i udostępniania zasobów wojskowych (*pooling and sharing*) będą się uzupełniać

i wzajemnie wzmacniać. Z zadowoleniem przyjmujemy wysiłki Unii Europejskiej, w szczególności w obszarach tankowania powietrznego, wsparcia medycznego, nadzoru morskiego i szkolenia. Witamy także wysiłki podejmowane przez europejskich sojuszników i partnerów w tych i innych dziedzinach. Nasz sukces w dalszym ciągu będzie zależeć od wzajemnej przejrzystości i otwartości między oboma organizacjami.

10. Czynimy także kroki zmierzające do wzmocnienia więzi łączących nasze wojska, jak również z wojskami naszych partnerów. Prowadzona przez NATO operacja nad Libią po raz kolejny potwierdziła, jak ważne są takie związki. Zaraz po tym, jak na szczepie politycznym zapadła decyzja o rozpoczęciu misji NATO, piloci Sojuszu byli w powietrzu, działając wspólnie – skrzydło w skrzydło – i z pilotami z krajów europejskich spoza NATO oraz z krajów arabskich. Był to warunek niezbędny do wojskowego i politycznego sukcesu misji.

11. Na tym sukcesie będziemy budować Inicjatywę połączonych sił. Będziemy rozwijać edukację i szkolenie personelu, uzupełniając w ten sposób istotne wysiłki poszczególnych krajów. Wzmoczymy ćwiczenia. Powiążemy w jeszcze większym stopniu nasze systemy. Wzmocnimy więzy między strukturą dowodzenia NATO, strukturą wojskową NATO i krajowymi kwaterami członków. Zwiększymy również współpracę sił operacji specjalnych, w tym poprzez Kwaterę sił operacji specjalnych NATO. Wzmocnimy użycie Sił Odpowiedzi NATO, tak aby odgrywały większą rolę w poprawie zdolności wojsk Sojuszu do wspólnego działania oraz wkładu do potencjału odstraszania i obrony. W miarę możliwości rozbudujemy także nasze więzi z partnerami tak, aby w razie wzajemnej chęci wspólnego działania, było ono możliwe.

12. Jakkolwiek od ostatniego szczytu wiele osiągnięto we wzmacnianiu Sojuszu oraz zważywszy na zwiększone poleganie wielu sojuszników na wielonarodowej współpracy i zdolnościach, wiele pozostaje do zrobienia. W tym celu przyjęliśmy Pakiet obronny, który pomoże nam rozwijać i dostarczać zdolności, jakich wymagają nasze misje i operacje. Będziemy nadal reformować nasze struktury i procedury w kierunku zwiększonej efektywności, w tym wynikającej z lepszego wykorzystania naszych budżetów.

13. Siła NATO leży w jedności. Do 2020 roku i później, zobligowani wymogiem użycia zasobów obrony w najbardziej efektywny sposób, będziemy pogłębiać ową jedność, aby utrzymać i podnieść wartość siły wojskowej NATO.

Przegląd polityki obronnej i odstraszania NATO

Chicago, 20 maja 2012 r.

I. Wprowadzenie / kontekst

1. Na szczycie w Lizbonie szefowie państw i rządów zlecieli generalny *przegląd potencjału* odstraszania i obrony *Sojuszu* przed szerokim spektrum zagrożeń, z uwzględnieniem zmian zachodzących w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa. Przez ostatni rok NATO poddawało wnikliwej analizie stan odstraszania i obrony. Rezultaty przeglądu są przedstawione poniżej.

2. Najważniejszym obowiązkiem NATO jest obrona naszego terytorium i społeczeństw przed atakiem, zgodnie z postanowieniami artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego. Sojusz nie uważa żadnego kraju za wroga. Nie należy jednak wątpić w determinację NATO, gdyby bezpieczeństwo któregośkolwiek z jego członków zostało zagrożone. NATO zagwarantuje utrzymanie pełnego zakresu zdolności do odstraszania i obrony przed wszelkimi zagrożeniami bezpieczeństwa naszych społeczeństw, jeśli takie powstały. Celem sojuszników jest wzmocnienie odstraszania jako istotnego elementu zbiorowej obrony oraz przyczynienia się do niepodzielnego bezpieczeństwa Sojuszu.

3. Przegląd wzmocnił spójność Sojuszu oraz trwałą wiarygodność jego pozycji. Wykazał również na nowo wartość wysiłków Sojuszu, których celem jest wpływanie w pozytywny sposób na międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa poprzez kooperatywne bezpieczeństwo oraz wkład, jaki kontrola zbrojeń, rozbrojenie i nieprolifracja mogą wnieść do osiągania celów bezpieczeństwa, celów, które są w pełni zgodne z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych i Traktatu Północnoatlantyckiego. NATO będzie nadal dążyć do utrzymywania bezpieczeństwa przy jak najniższym poziomie sił.

4. Strategiczna Koncepcja NATO opisuje *środowisko bezpieczeństwa*, na które składa się szeroki i wciąż ewoluujący zestaw szans i wyzwań dla bezpieczeństwa terytorium i ludności NATO. Chociaż zagrożenie związane z konwencjonalnym atakiem na terytorium NATO jest niewielkie, nie można go ignorować. Utrzymujące się konflikty regionalne nadal są powodem

do niepokoju Sojuszu, podobnie jak rosnące wydatki na obronę w innych częściach świata oraz zdobywanie przez wschodzące potęgi coraz bardziej zaawansowanych zdolności. Globalizacja, wyłaniające się wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, takie jak zagrożenia cybernetyczne, ograniczenia dostępu do kluczowych środowisk i zasobów naturalnych, w tym ryzyko załamania w dostawach energii, oraz pojawienie się nowych technologii będą nadal kształtować przyszłe środowisko bezpieczeństwa w obszarach będących przedmiotem zainteresowania NATO. Pewne podatne na zagrożenia, słabe i upadłe lub upadające państwa, łącznie ze zwiększającymi się zdolnościami aktorów niepaństwowych, będą w dalszym ciągu źródłem niestabilności i potencjalnych konfliktów. Czynniki te wraz z istniejącymi zagrożeniami i wyzwaniami, takimi jak proliferacja rakiet balistycznych oraz broni masowego rażenia, piractwo i terroryzm, będą nadal wpływać na nieprzewidywalność środowiska bezpieczeństwa.

5. Obecne *środowisko gospodarcze* jest pełne wyzwań, czego dowodem są wprowadzane w ostatnim czasie redukcje w budżetach obronnych wielu państw sojuszniczych oraz możliwość dalszych cięć. W szczególności sojusznicy uznają wyzwanie, jakim jest utrzymanie nowoczesnych i skutecznych sił konwencjonalnych w czasach ograniczonych budżetów. Mimo tych trudności finansowych sojusznicy są zaangażowani w utrzymanie pełnego zakresu zdolności niezbędnych do utrzymania ambicji Sojuszu oraz rozwijają innowacyjne podejścia do współpracy w zakresie podnoszenia zdolności, które pomogą osiągnąć ten cel.

6. Wydarzenia w środowisku strategicznym, jakie nastąpiły od czasu szczytu w Lizbonie, oraz sam przegląd potwierdziły wagę trzech podstawowych zadań, określonych w Koncepcji Strategicznej. Po raz kolejny potwierdzamy nasze zaangażowanie w *zbiorową obronę*, która pozostaje kamieniem węgielnym Sojuszu, w *zarządzanie kryzysowe* oraz *kooperatywne bezpieczeństwo*.

7. Zdecydowana polityka odstraszania i obrony wzmacnia zwartość Sojuszu, w tym także więź transatlantycką, które Sojusz osiąga poprzez sprawiedliwy i trwały podział ról, obowiązków oraz ciężarów.

II. Wkład wnoszony przez siły jądrowe

8. Broń jądrowa stanowi podstawowy komponent całokształtu zdolności NATO do odstraszania i obrony, obok sił konwencjonalnych i obrony

przeciwrakietowej. Przegląd wykazał, że potencjał jądrowy Sojuszu spełnia obecnie kryteria stanu skutecznego odstraszania i obrony.

9. Okoliczności, w jakich rozważanoby jakiekolwiek użycie broni jądrowej, są skrajnie odległe. Dopóki istnieć będzie broń jądrowa, dopóty NATO pozostanie sojuszem nuklearnym. Najwyższą gwarancję bezpieczeństwa dają sojusznikom strategiczne siły jądrowe Sojuszu, szczególnie te Stanów Zjednoczonych; niezależne strategiczne siły nuklearne Wielkiej Brytanii i Francji, które odgrywają własne role odstraszania, wnoszą wkład do całości potencjału odstraszania i bezpieczeństwa sojuszników.

10. Sojusznicy uznają wagę niezależnych i jednostronnych negatywnych gwarancji bezpieczeństwa, jakie oferują Stany Zjednoczone, Wielka Brytania oraz Francja. Te gwarancje zapewniają – bez uszczerbku dla odrębnych zastrzeżeń, które każde z państw załączyło do tych gwarancji, włączając w to nieodłączne prawo do samoobrony, uznawane na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych – że broń jądrowa nie będzie zastosowana ani użyta do zastraszania wobec państw nieposiadających broni jądrowej będących jednocześnie stronami Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej oraz stosujących się do zobowiązań w sprawie nuklearnej nieprolifracji. Sojusznicy ponadto uznają wartość, jaką mają te oświadczenia w wysiłkach zmierzających do zatrzymania rozprzestrzeniania broni jądrowej. Sojusznicy odnotowują, że państwa, które przydzieliły NATO broń jądrową, stosują wobec niej gwarancje, jakie każde z nich zaoferowało na poziomie narodowym, w tym osobne warunki, które każde z tych krajów dołączyło do tych gwarancji.

11. Dążąc do stworzenia warunków i rozważając opcje dalszych redukcji niestrategicznej broni jądrowej przydzielonej NATO, zainteresowani sojusznicy¹, zapewnią jej bezpieczeństwo i ochronę oraz utrzymanie jej efektywności dopóty, dopóki NATO pozostawać będzie sojuszem nuklearnym. Wymaga to skupienia się na niezawodnym przywództwie oraz instytucjonalnej perfekcji w misji nuklearnego odstraszania, jak również planowego przewodnictwa zgodnego z wymogami XXI wieku.

12. W związku z naszym zobowiązaniem do utrzymania sojuszu nuklearnego tak długo, jak długo istnieć będzie broń nuklearna, sojusznicy są zgodni, że Rada Północnoatlantycka przydzieli właściwym komisjom zadania przygotowania koncepcji zapewnienia możliwie jak najszerzego możliwego udziału sojuszników² w podziale odpowiedzialności nuklearnych przed-

¹ Tj. wszyscy członkowie Grupy Planowania Nuklearnego.

² Tj. wszystkich członków Grupy Planowania Nuklearnego.

siewzięć, w szczególności w razie, gdyby NATO miało zdecydować się na zmniejszenie swej zależności od niestrategicznej broni jądrowej rozmieszczonej w Europie.

III. Wkład wnoszony przez siły konwencjonalne

13. Konwencjonalne siły sojuszników, ich skuteczność wzmocniona strukturami i procedurami Sojuszu, w których są łączone, stanowią niezbędny wkład do odstraszenia przed szerokim spektrum zagrożeń oraz do obrony. Ze swej natury mogą być one używane w sposób elastyczny i zapewniać Sojuszowi szeroką gamę opcji, które pozwalają mu reagować na nieprzewidziane sytuacje. Mają one także wkład w widoczną gwarancję zwartości Sojuszu, jak również determinację i zobowiązanie do odpowiedzi na kwestie dotyczące bezpieczeństwa każdego z członków Sojuszu.

14. Pośród kluczowych cech charakteryzujących siły sojusznicze muszą się znaleźć nowoczesność, elastyczność, interoperacyjność oraz zdolność do odnalezienia się w rozmaitych okolicznościach, m.in. podczas operacji bojowych o dużej intensywności. Siły takie muszą być w stanie prowadzić z powodzeniem i utrzymywać szeroki zakres operacji związanych z *obroną kolektywną i reagowaniem kryzysowym*, w tym na strategiczny dystans. Istotne jest, aby można je było szybko dyslokować i utrzymać; aby były w stanie prowadzić operacje wspólnie z innymi państwami i organizacjami oraz mogły się dostatecznie adaptować do nieprzewidzianego rozwoju wypadków. Muszą również przyczyniać się do stawienia czoła przyszłym wyzwaniom, takim jak ataki cybernetyczne, terroryzm, przerwanie krytycznych linii dostaw oraz proliferacja broni masowego rażenia. Sojusznicy zobowiązują się do zwiększania możliwości dla swych sił konwencjonalnych, zwłaszcza tych w Siłach Odpowiedzi NATO, wspólnego przeprowadzania ćwiczeń oraz szkoleń i w ten sposób między innymi wzmacniania zdolności zgodnego operowania wszędzie na terytorium Sojuszu i poza nim.

15. Większość potencjału konwencjonalnego, który jest obecnie dostępny i będzie dostępny podczas przyszłych operacji prowadzonych przez Sojusz, zapewniają indywidualnie sojusznicy; dlatego muszą zapewnić *adekwatne środki* dla wyposażenia swoich wojsk, tak aby miały wymagane cechy, bez względu na obecne, prawdopodobnie przedłużone trudności finansowe.

16. Niemniej jednak wystawienie i utrzymanie zdolności niezbędnych do realizowania całego zakresu misji sojuszniczych w czasach *ostrzych ograniczeń*

budżetowych wymaga nowego podejścia koncepcyjnego, które na pierwszym miejscu stawia ustalenie i dążenie do realizowania priorytetów, wielonarodową współpracę oraz odpowiednią specjalizację, jak również zwiększanie wysiłków w celu zapewnienia interoperacyjności sił sojuszników i, odpowiednio, naszych partnerów. Trwające prace zmierzające do nakreślenia tego, jak Sojusz zamierza sprostać przyszłym wymaganiom dotyczącym zdolności, czyli Siły NATO 2020, będą w tym kontekście kluczowe. Ten pakiet będzie kontynuować trwające właśnie ważne prace nad *transformacją* i *reformą* struktur Sojuszu oraz procedur jako częścią skutecznego i odpowiedzialnego finansowo podejścia do rozwoju zdolności. Powinno to dotyczyć dalszego rozwoju potencjału obrony cybernetycznej oraz włączania jej do struktur i procedur Sojuszu. Tak jak zostało to już wyrażone w Koncepcji Strategicznej, ważną kwestią dla NATO i Unii Europejskiej pozostanie pełniejsza współpraca w obszarze rozwoju potencjałów, aby unikać niepotrzebnego dublowania wysiłków i zapewnić maksymalną opłacalność.

17. Konwencjonalne siły sojusznicze mają ważną rolę do odegrania we wspieraniu *wspólnego bezpieczeństwa*, m.in. poprzez współpracę i kontakty z siłami zbrojnymi krajów partnerskich. Takie działania mogą mieć szerszy efekt stabilizacyjny, sprzyjając kształtowaniu i poprawie środowiska bezpieczeństwa Sojuszu, zaszczipiając stabilność i zapobiegając konfliktom.

IV. Wkład wnoszony przez obronę przeciwrakietową

18. Proliferacja rakiet balistycznych budzi coraz większy niepokój Sojuszu i jest coraz większym zagrożeniem dla jego bezpieczeństwa. Potencjał obrony przeciwrakietowej NATO będzie bardzo istotnym uzupełnieniem zdolności Sojuszu do odstraszenia i obrony. Wzmocni on zaangażowanie we wspólną obronę przed zagrożeniami XXI wieku. W Lizbonie sojusznicy doszli do porozumienia w sprawie zdolności do obrony rakietowej, która zapewnia objęcie pełnym zakresem i ochroną ludności, terytorium i sił europejskich krajów NATO przed zagrożeniem, jakie stwarza proliferacja rakiet balistycznych. Opiera się ona na zasadach niepodzielności bezpieczeństwa sojuszniczego i solidarności NATO, sprawiedliwego rozłożenia ryzyka i obciążeń, jak również rozsądnego wysiłku, z uwzględnieniem poziomu zagrożenia, finansowej wydolności i technicznej wykonalności oraz według najnowszych wspólnych ocen zagrożenia uzgodnionych przez Sojusz. Obrona przeciwrakietowa stanie się integralną częścią całokształtu obronnej postawy

Sojuszu, w większym stopniu wzmocni więź transatlantycką i przyczyni się do niepodzielności bezpieczeństwa sojuszników.

19. W Chicagu szefowie państw i rządów ogłosili, że NATO osiągnęło przejściową zdolność w zakresie obrony przeciwrakietowej. Stany Zjednoczone włączą Europejskie adaptacyjne fazowe podejście w natowski system obrony przeciwrakietowej. Przywódcy Sojuszu witają także z zadowoleniem decyzje podjęte przez poszczególne kraje członkowskie, które mają na celu wkład w system obrony przeciwrakietowej NATO, zachęcają do kolejnych dobrowolnych wkładów ze strony sojuszników, w tym poprzez wielonarodową współpracę, których celem jest zapewnienie odpowiednich zdolności. Sojusz będzie nadal wdrażać podjęte w pakiecie lizbońskim zobowiązanie dotyczące najpilniejszych potrzeb związanych z budowaniem zdolności prawdziwie interoperacyjnej obrony przeciwrakietowej NATO opartej na sieci dowodzenia i kontroli natowskiej Aktywnej warstwowej obrony teatru działań przed rakietami balistycznymi (ALTBMĐ) oraz sieci kontroli jako szkieletu jej uruchomienia.

20. Obrona przeciwrakietowa może uzupełniać rolę, jaką odgrywa broń jądrowa w odstraszaniu; nie może jej jednak zastąpić. Ta zdolność ma charakter czysto defensywny i została ustanowiona w świetle zagrożeń płynących spoza obszaru euroatlantyckiego. Oczekuje się, że zdolności obrony przeciwrakietowej NATO skomplikowałyby plany przeciwnika i zminimalizowałyby wyrządzone szkody. Skuteczna obrona przeciwrakietowa dostarczy również cennego czasu na podjęcie decyzji w sytuacji kryzysowej. Podobnie jak inne systemy uzbrojenia, potencjał obrony przeciwrakietowej nie jest w stanie zaoferować całkowitej i trwałej skuteczności. Natowska zdolność do obrony przed rakietami balistycznymi wraz ze skuteczną bronią jądrową i siłami konwencjonalnymi, jest dowodem naszej determinacji w zakresie odstraszania i obrony przed wszelkimi zagrożeniami dla bezpieczeństwa naszych społeczeństw, płynącymi spoza obszaru euroatlantyckiego.

21. Obrona przeciwrakietowa NATO nie jest wymierzona w Rosję ani nie ma na celu podważania strategicznego czynnika odstraszającego Rosji. Sojusz w duchu wzajemności, maksymalnej przejrzystości oraz obopólnego zaufania będzie w sposób energiczny dążył do współpracy w zakresie obrony przeciwrakietowej z Rosją oraz – zgodnie z sojuszniczą polityką angażowania – z krajami trzecimi w obszarze obrony przed rakietami balistycznymi, nawiązywał kontakty z odpowiednimi państwami, podejmując decyzje za każdym razem indywidualnie.

V. Wkład wnoszony przez kontrolę zbrojeń, rozbrojenie i nieprolifrację

22. Kontrola zbrojeń, rozbrojenie oraz nieprolifracja odgrywają *ważną rolę* w osiągnięciu przez Sojusz celów związanych z bezpieczeństwem. Zarówno sukces, jak i porażka tych wysiłków mogą mieć bezpośredni wpływ na środowisko kreujące zagrożenie NATO i stąd w ten sposób dotyczyć polityki odstraszania i obrony. Tam gdzie to się udało, wysiłki przekładały się na bardziej bezpieczne, stabilne i przewidywalne stosunki międzynarodowe na niższych szczeblach sił zbrojnych i zbrojeń poprzez skuteczne i weryfikowalne porozumienia o kontroli zbrojeń oraz, w zakresie rozbrojenia, eliminację bądź zakaz stosowania całych kategorii uzbrojenia. Istniejące porozumienia dotyczą prawie wszystkich aspektów pracy Sojuszu. Jednakże, jak dotąd nie udało się w pełni osiągnąć wszystkich celów, a świat w dalszym ciągu stoi w obliczu kryzysów związanych z proliferacją, problemów koncentracji sił lub braku przejrzystości.

23. NATO *angażuje się na różne sposoby*, np. poprzez koordynację stanowisk dotyczących niektórych kwestii związanych z kontrolą zbrojeń konwencjonalnych, oraz służąc jako forum dla konsultacji i wymiany informacji, również z partnerami, na tematy rozbrojenia i nieprolifracji. W zakresie kontroli zbrojeń konwencjonalnych Sojusz przyjął bezpośrednią rolę koordynującą zarówno w negocjacjach, jak i we wdrażaniu. W innych przypadkach dotyczących rozbrojenia i nieprolifracji NATO przyczynia się do zwiększania świadomości międzynarodowej.

24. Sojusz jest zdecydowany, aby – w sposób, który sprzyja stabilności międzynarodowej i opiera się na zasadzie nieumniejszonego bezpieczeństwa dla wszystkich – dążyć do bardziej bezpiecznego świata dla wszystkich i stworzyć *warunki dla świata bez broni nuklearnej*, zgodnie z celami postawionymi w Układzie o nieprolifracji broni jądrowej.

25. Mając na celu opracowanie szczegółowych propozycji oraz zwiększenie wzajemnego zrozumienia w sprawie natowskiej i rosyjskiej polityki niestrategicznych sił nuklearnych w Europie, sojusznicy oczekują dalszego rozwoju przejrzystości i wymiany idei budowania zaufania z Federacją Rosyjską w Radzie NATO–Rosja.

26. Od zakończenia zimnej wojny NATO w ogromnym stopniu ograniczyło liczbę, rodzaje oraz gotowość głowic nuklearnych rozmieszczonych w Europie, a strategia sojusznicza w znacznie mniejszym stopniu opiera się na broni jądrowej. Biorąc pod uwagę te dokonania oraz szersze środowisko bezpieczeństwa, NATO jest gotowe rozważyć dalsze zmniejszenie wymogu

dotyczącego liczebności broni jądrowej przydzielonej Sojuszowi w kontekście poczynienia przez Rosję podobnych kroków, zważywszy zwłaszcza na większe zasoby rosyjskiej niestrategicznej broni jądrowej zmagazynowanej na obszarze euroatlantyckim.

27. Sojusznicy są zgodni, że Rada Północnoatlantycka zleci właściwym komisjom dalsze rozważenie, w kontekście szerszego środowiska bezpieczeństwa, co Sojusz oczekiwałby jako odwzajemnione działania rosyjskie, które pozwoliłyby na znaczące redukcje w arsenale wysuniętej naprzód niestrategicznej nuklearnej broni.

28. Ponadto sojusznicy wspierają i zachęcają Stany Zjednoczone oraz Federację Rosyjską do kontynuowania wzajemnych wysiłków mających promować strategiczną stabilność, zwiększać przejrzystość i dalsze redukcje broni jądrowej.

29. Potwierdzając wagę Traktatu o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie, sojusznicy nadal angażują się w *kontrolę zbrojeń konwencjonalnych* oraz zachowanie, wzmocnienie i zmodernizowanie reżimu kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie na kluczowych zasadach i zobowiązaniach.

30. Sojusznicy uważają, że Komitet do spraw kontroli broni masowego rażenia i rozbrojenia odgrywa pożyteczną rolę w przeglądzie i zgodnie postanawiają po szczycie, na podstawie mandatu Rady Północnoatlantyckiej, powołać komitet jako forum konsultacyjno-doradcze z mandatem.

VI. Wnioski końcowe – utrzymanie „właściwej kombinacji” zdolności

31. Przegląd polityki obronnej i odstraszania NATO potwierdził, że Sojusz musi mieć pełen zakres zdolności niezbędnych do odstraszania i obrony przed zagrożeniami bezpieczeństwa ludności, jak i terytorium Sojuszu – co jest najważniejszym obowiązkiem NATO. Jak zostało to już zaznaczone powyżej, Sojusz zdecydował, że w obecnych warunkach istniejąca kombinacja zdolności oraz plany ich dalszego rozwoju mają mocne podstawy.

32. NATO zobowiązuje się zachować odpowiednią kombinację zdolności nuklearnych, konwencjonalnych oraz w zakresie obrony przeciwrakietowej do celów odstraszania i obrony, aby wypełnić zobowiązania postawione w Koncepcji Strategicznej. Zdolności te, poparte zintegrowaną strukturą dowództwa NATO, dają największą pewność bezpieczeństwa Sojuszowi i jednocześnie zapewnią, że będzie on mógł odpowiedzieć na różnego rodzaju wyzwania i nieprzewidywalne okoliczności w wysoce złożonym i ewoluującym

środowisku międzynarodowego bezpieczeństwa. Sojusznicy są zdecydowani rozwijać sposoby, dzięki którym ich siły staną się skuteczniejsze poprzez kreatywną i podlegającą adaptacji współpracę w ramach Sojuszu oraz z partnerami, tak aby podnieść wartość i wzmocnić interoperacyjność, dzięki czemu ich siły będą w stanie lepiej reagować na pełen wachlarz zagrożeń bezpieczeństwa w XXI wieku, osiągając bezpieczeństwo większe niż indywidualne osiągnięcia któregośkolwiek z sojuszników.

33. Sojusznicy zobowiązują się dostarczać zasoby potrzebne do zapewnienia wiarogodności, elastyczności i zdolności do przystosowywania się całokształtu polityki odstraszania i obrony NATO, jak również wdrażania perspektywicznych pakietów związanych ze zdolnościami obronnymi, co także zostanie uzgodnione w Chicago. W trakcie naturalnych procesów zachodzących w Sojuszu będziemy rewidować odpowiednie polityki i strategie Sojuszu, aby brać pod uwagę zasady i oceny przedstawione w niniejszym przeglądzie polityki.

34. NATO będzie nadal dostosowywać swoją strategię, w tym tę dotyczącą zdolności oraz innych środków niezbędnych do odstraszania i obrony, zgodnie z trendami zachodzącymi w środowisku bezpieczeństwa. W tym kontekście sojusznicy będą stale dokonywać przeglądu ich konsekwencji dla międzynarodowej stabilności oraz bezpieczeństwa euroatlantyckiego w związku z nabywaniem nowoczesnych zdolności wojskowych w regionach i krajach znajdujących się poza granicami Sojuszu. Niniejszy przegląd polityki potwierdza, że Sojusz jest zaangażowany w utrzymanie zdolności odstraszania i obrony niezbędnych do zapewnienia sobie bezpieczeństwa w nieprzewidywalnym świecie.

Nowa Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy

Komentarz – Ewa Mazur-Cieślik, Paweł Świeżak

Dekretami z 8 czerwca 2012 r. prezydent Ukrainy zatwierdził nowe wersje Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy (SBNU; nowelizacja dokumentu z 2007 r.) oraz Doktryny Wojskowej Ukrainy (nowelizacja dokumentu z 2009 r.); wcześniej – w kwietniu 2012 r. – zatwierdzona została Biała Księga Sił Zbrojnych 2011. Cechą wspólną tych dokumentów jest wielokrotne akcentowanie pozablokowego statusu Ukrainy przy jednoczesnym podkreślaniu roli partnerstwa strategicznego z Federacją Rosyjską, Unią Europejską i NATO. Zaznaczono również utrzymanie integracji europejskiej jako strategicznego celu polityki Ukrainy.

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy wprowadzony został obowiązek stałego monitoringu stanu bezpieczeństwa narodowego na podstawie ujednoliconego systemu wskaźników bezpieczeństwa, analizy danych i składania prezydentowi Ukrainy (przez dwa źródła o różnym charakterze) systematycznych sprawozdań dotyczących stanu bezpieczeństwa. Dużo będzie jednak zależało od praktycznej implementacji przyjętych zapisów.

Pod względem strukturalnym SBNU jest w pewnej części zbieżna z polskim SPBN. Choć jednak w SBNU zastosowano analizę środowiska bezpieczeństwa w układzie globalnym, regionalnym i wewnętrznym przez pryzmat wyzwań, zagrożeń i szans, to te ostatnie potraktowane zostały zaledwie symbolicznie.

Główne zapisy Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy

SBNU składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym zawarto opis współczesnego środowiska bezpieczeństwa, kładąc nacisk na jego nieprzewidywalność, obecność klasycznych zagrożeń oraz pojawienie się nowych; zaakcentowano również dokonujące się współcześnie zmiany globalnego układu sił. Przyznano, że Ukraina nie ma efektywnych gwarancji międzynarodowych swojego bezpieczeństwa i grozi jej znalezienie się w „szarej strefie

bezpieczeństwa”, choć za najważniejsze zagrożenia dla państwa uznano te o charakterze wewnętrznym (m.in. niewydolny system ekonomiczny, korupcję oraz problemy socjalne).

Rozdział drugi SBNU poświęcono zdefiniowaniu kluczowych pojęć. Sformułowany zatem w nim został cel realizacji strategii oraz zdefiniowano zadanie polityki bezpieczeństwa narodowego jako obrony żywotnych interesów narodowych Ukrainy. Opisanie w nim także zostały najważniejsze zadania i zasady, na których opiera się ukraińska polityka bezpieczeństwa.

W trzecim rozdziale zaprezentowano opis wewnętrznego i zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa Ukrainy. Wśród tendencji zewnętrznych, które potencjalnie są źródłami zagrożeń dla bezpieczeństwa Ukrainy, wymieniono:

- niekorzystne trendy globalne, m.in. zaostrzenie rywalizacji między mocarstwami, odwoływanie się do siły przy rozwiązywaniu konfliktów, ogólny kryzys systemu bezpieczeństwa międzynarodowego i jego instytucji, istnienie *quasi*-państw na terytoriach suwerennych państw i precedensy uznania ich suwerenności, wzrost rywalizacji o dostęp do surowców naturalnych oraz kontrolę nad szlakami ich dostaw, militaryzację niektórych regionów, kryzys systemu nieprolifracji, a także nowe zagrożenia, takie jak terroryzm i piractwo;
- pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa w regionie, utrwalanie się stref wpływu i narastanie związanych z tym zjawiskiem konfliktów, eskalację sporów i militaryzację w regionie czarnomorsko-kaspijskim, nieuregulowany status granic Ukrainy, możliwe wykorzystywanie mniejszości narodowych do kwestionowania przebiegu granic w regionie.

Jako bezpośrednie wyzwania zewnętrzne dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy wymieniono:

- nieuregulowane kwestie prawne związane ze stacjonowaniem floty czarnomorskiej Federacji Rosyjskiej na Krymie;
- konflikt wokół Naddniestrza;
- brak delimitacji granic morskich z Rosją (Morze Czarne, Morze Azowskie, Cieśnina Kerczeńska);
- brak demarkacji granic lądowych Ukrainy z Rosją, Białorusią i Mołdawią.

Czwarty rozdział SBNU zawiera cele i zadania polityki bezpieczeństwa narodowego, które sformułowane zostały na podstawie przeprowadzonej wcześniej analizy zagrożeń. W sferze zagranicznej do kluczowych zadań zaliczono m.in. pogłębienie strategicznego partnerstwa Ukrainy z UE i jej

państwami członkowskimi, stworzenie nowego modelu partnerstwa strategicznego z Rosją, rozwój dialogu strategicznego z USA, osiągnięcie nowego formatu współpracy z Chinami, aktywną politykę regionalną w Europie Środkowej i w regionie czarnomorskim. Podkreślono znaczenie przeprowadzenia delimitacji granicy morskiej i demarkacji granic lądowych Ukrainy oraz zawarcia porozumienia z Rosją regulującego warunki stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie.

W kontekście statusu pozablokowego zwrócono uwagę na potrzebę:

- wzmocnienia zewnętrznych gwarancji bezpieczeństwa;
- zaangażowania Ukrainy w proces usprawnienia OBWE i innych instytucji bezpieczeństwa regionalnego;
- aktywnego udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych;
- kontynuowania konstruktywnego partnerstwa z NATO;
- udziału w programach dotyczących bezpieczeństwa, realizowanych przez OBWE, WNP oraz współpracy ekonomicznej Państw Morza Czarnego (BSEC).

W piątym rozdziale został opisany system instytucjonalny bezpieczeństwa narodowego wraz z ogólnymi rekomendacjami co do kierunku jego przebudowy. Podkreślono także rolę cywilnej i obywatelskiej kontroli nad armią.

Rozdział szósty określa mechanizmy realizacji SBNU, w której kluczową rolę odgrywa Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RBNiOU). Wykonanie SBNU powiązано z innymi dokumentami o strategicznym charakterze, w szczególności z Programem reform ekonomicznych na lata 2010–2014.

Rozdział siódmy to postanowienia końcowe (w ich myśl SBNU ma stanowić podstawę w pracach planistycznych jednostek administracji państwowej w obszarach związanych z bezpieczeństwem).

Analiza Doktryny Wojskowej Ukrainy (DWU) nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Warto jednak w tym miejscu przywołać jej kluczowe założenia. Zawiera ona stwierdzenie, że Ukraina nie uznaje żadnego państwa za swojego wroga. Agresję zbrojną na Ukrainie w perspektywie średnioterminowej określono jako mało prawdopodobną. Polityka pozablokowości Ukrainy została opisana jako ważny czynnik zmniejszający napięcia polityczne i wojskowe w regionie.

W opisie sytuacji polityczno-wojskowej zwraca się uwagę na formującą się wielobiegowość, wzrost współzależności, ale i narastających sprzeczności

między poszczególnymi państwami. W środowisku bezpieczeństwa odnotowano również:

- obniżenie efektywności międzynarodowych działań antykrzysowych;
- wyścig zbrojeń;
- możliwą proliferację zbrojeń niekonwencjonalnych;
- wzrastającą rolę terroryzmu, w tym w cyberprzestrzeni.

Zapisy DWU są spójne z tezami SBNU. Zawarte w dokumencie wytyczne i zadania, dotyczące m.in. zasad użycia sił zbrojnych, rozwoju szkolnictwa wojskowego, rozwoju przemysłu obronnego itd., są jednak ogólnikowe.

Ocena SBNU

Konieczność nowelizacji Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy (2007 r.) i Doktryny Wojskowej Ukrainy (2004 r.) wynikała ze zwrotu w polityce bezpieczeństwa, którego Ukraina dokonała w lipcu 2010 r., rezygnując z ubiegania się o członkostwo w NATO i powracając¹ do tzw. polityki pozablokowości. Tym samym niejasny stał się dalszy kierunek przekształceń w siłach zbrojnych i systemie bezpieczeństwa państwa – dotąd prowadzonych przy założeniu zbliżania się do standardów natowskich. Władze Ukrainy stanęły przed zadaniem określenia podstaw bezpieczeństwa państwa nieaspirującego do żadnych sojuszy. Nowelizacja dokumentów strategicznych miała także przynieść odpowiedź na pytanie, jak Ukraina postrzega środowisko bezpieczeństwa: swoje w nim miejsce, zagrożenia i wyzwania oraz sposoby odpowiadania na nie (tabela nr 1). Zrezygnowano z analizy szans, jakie rysują się przed Ukrainą w nadchodzących latach. Oczekiwano, że SBNU i DWU będą klarowną wskazówką dotyczącą dalszej ewolucji systemu bezpieczeństwa państwa i prowadzonej w tym zakresie polityki, w szczególności w wymiarze międzynarodowym.

Nowe dokumenty tylko częściowo sprostają powyższym oczekiwaniom. Potwierdzono w nich powrót do zasady pozablokowości, kładąc

¹ Po raz pierwszy zapis o pozablokowej i wielowektorowej polityce zagranicznej znalazł się w Deklaracji o suwerenności Ukrainy z 16 lipca 1990 r.: „Ukraina ma zamiar pozostawać w przyszłości państwem pozablokowym, które nie będzie członkiem jakichkolwiek bloków wojskowych”. Kilkakrotnie potwierdzany ustawowo, zapis został uchylony w roku 2003 r. ustawą O bezpieczeństwie narodowym Ukrainy w związku z deklaracją zamiaru integracji euroatlantyckiej Ukrainy. SBNU formalnie opiera się na Deklaracji o suwerenności i ustawie z 1991 r. o Siłach Zbrojnych, co oznacza powrót do polityki pozablokowości. Za: P. Kuspys, *Współczesne stosunki polsko-ukraińskie*, wyd. Instytut Studiów Strategicznych, 2009 r.

Tabela 1. Porównanie głównych zapisów Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy z 2007 r. i 2012 r.

Strategia z 2007 r.	Nowelizacja z 2012 r.
Zawierała ogólny zarys środowiska bezpieczeństwa, nie wprowadzała hierarchizacji czynników wpływających na bezpieczeństwo ani oceny ich wpływu.	Zawiera gruntowną analizę środowiska bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, katalog zagrożeń, ryzyk i wyzwań oraz wyraźną ocenę i hierarchię źródeł zagrożeń.
Uwzględniając wpływ szeroko rozumianego środowiska bezpieczeństwa, priorytetowo traktowała sektor wojskowy.	Uwzględniając wpływ szeroko rozumianego środowiska bezpieczeństwa, priorytetowo traktuje wszystkie sektory tzw. siłowe (wojsko, milicja, służba bezpieczeństwa, państwowe służby ratownicze i in.) i określa zasady ich reformowania. Dostrzega i docenia rolę sektorów cywilnych, zwłaszcza ekonomicznego, energetycznego i społecznego.
Stawiała realistyczny cel strategiczny w polityce międzynarodowej: współpraca z euroatlantyckimi strukturami bezpieczeństwa, czyli zacieśnianie relacji z NATO.	Deklaruje mało realne cele strategiczne we współpracy międzynarodowej: integrację z UE, rozbudowane partnerstwo strategiczne z USA i NATO przy jednoczesnym przedłużeniu koncesji dla rosyjskiej Floty Czarnomorskiej stacjonującej na Krymie.
Deklarowała, że celem strategicznym jest członkostwo w NATO, co w perspektywie gwarantowałoby Ukrainie „parasol ochronny”.	Podkreśla zasadę pozablockowości Ukrainy jako podstawy współpracy międzynarodowej. Wskazuje to na konieczność samodzielnego zapewnienia sobie gwarancji bezpieczeństwa.
Określała zaledwie podstawowe kierunki międzynarodowej współpracy gospodarczej, co wynikało z braku spójnej wizji reformy gospodarki.	Wskazuje na konieczność uprawiania wielowektorowej polityki gospodarczej, w tym rozszerzenie współpracy na tzw. nowe centra wzrostu (np. BRICS).
Przewidywała coroczne zatwierdzanie przez parlament planów realizacji strategii, co w praktyce powodowało, że dokument o charakterze długofalowym, jakim jest strategia zmieniał się w roczny plan budżetowy.	Jednoznacznie określa etapy realizacji strategii – narzuca władzy wykonawczej kierowanie się strategią i jej etapami w procesie planowania.
Zawierała mało konkretne wskazania („w miarę możliwości”) źródeł finansowania strategii.	Przewiduje zapewnienie budżetowych źródeł finansowania działań z zakresu realizacji strategii.
Umieszczenie prezydenta i RBNU w systemie władzy nie dawało możliwości egzekwowania realizacji strategii, która postrzegana była jako wskazanie celów, a nie obowiązujący dokument.	Strategia jest dokumentem obowiązującym dla władzy wykonawczej; zobowiązuje organy władzy centralnej i terenowej do kierowania się strategią w bieżącej działalności – przewiduje mechanizmy kontrolne.

nacisk na prowadzenie przez Ukrainę zrównoważonej polityki zagranicznej. Wskazano, że warunkiem realizacji podstawowych zadań w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego jest stworzenie warunków do integracji Ukrainy z Unią Europejską, tym samym formalnie uznając rolę kursu proeuropejskiego.

Do mocnych stron SBNU należy zaliczyć rzetelną analizę środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Trafne wydają się uwagi o nieadekwatności systemu bezpieczeństwa Ukrainy do istniejących zagrożeń. Słabą stroną dokumentu jest brak całościowej wizji zmiany (dostosowania) systemu bezpieczeństwa narodowego.

Zwraca uwagę to, że duża część zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa Ukrainy opisanych w SBNU lokuje się w obszarze stosunków z Rosją. W dokumencie wprowadzie nie zostało to wyrażone wprost, jednak lista wyzwań dla bezpieczeństwa (nieuregulowane granice lądowe i morskie, kwestia Floty Czarnomorskiej, Naddniestrze, uzależnienie energetyczne) jest ściśle związana z Federacją Rosyjską. W tym kontekście główna idea, wokół której budowana jest polityka bezpieczeństwa Ukrainy, tzn. pozablokowość, może być uznawana za mechanizm neutralizacji presji rosyjskiej. Status pozablokowy służy bowiem jako argument na rzecz nieprzystępowania Ukrainy do organizacji zdominowanych przez Rosję, zwłaszcza Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (jest znamienne, że OUBZ w ogóle nie pojawia się w SBNU).

W SBNU nie ma wzmianek o promowanych przez Rosję projektach integracyjnych (Wspólna Przestrzeń Gospodarcza, unia euroazjatycka); tymczasem współpracy z NATO poświęcono osobny podpunkt², umieszczony w rozdziale opisującym realizację polityki pozablokowości. O ile Ukraina deklaruje zamiar rozwijania współpracy z USA na podstawie istniejącej Karty o partnerstwie strategicznym z 2008 r., o tyle postulowane jest sformowanie „nowego modelu współpracy” z Rosją. Można to interpretować jako sygnał świadczący o niezadowoleniu Kijowa z aktualnego stanu stosunków dwustronnych z Moskwą.

W zasadzie SBNU nie przełamuje strategicznej niepewności wokół Ukrainy. Nie daje zdecydowanej odpowiedzi na pytania o strategiczne kierunki ukraińskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Prawdopodobne wydaje się zatem, że w polityce Ukrainy będą nadal obecne tendencje do reaktywności i podejmowanych *ad hoc* działań. Kijów uznaje za istotną wartość

² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, pkt 4.2.6.

w swojej polityce bezpieczeństwa unikanie kontrowersji – wynika to z diagnozy, że Ukraina leży pomiędzy dwoma obozami i w jej interesie jest niezrażanie do siebie żadnego z nich. Taka postawa może oznaczać „pozytywne niezaangażowanie”, ale jej rewersem jest niepewność co do stanowiska ukraińskiego w istotnych kwestiach międzynarodowych.

Wielu ekspertów wskazuje, że w SBNU nie zostały w pełni wyciągnięte wnioski z przeprowadzonej w pierwszych rozdziałach analizy, z której wynika zapis o braku efektywnych międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa Ukrainy. Proponowane działania w zasadzie sprowadzają się do rachuby na sprzyjającą koniunkturę międzynarodową. W tym kontekście analitycy krytykują „inercję” polityki bezpieczeństwa Ukrainy. „Rezygnacji z dążenia do członkostwa w NATO nie zastąpiono pozytywnym programem w sferze bezpieczeństwa, zasada pozablokowości oraz samowystarczalności obronnej pozostają hasłami, za którymi dotychczas nie poszły działania, zwłaszcza w sferze wzmocnienia potencjału militarnego ukraińskiej armii i niezbędnego wzrostu nakładów na obronę narodową”³.

Dezorientację budzi zapis w punkcie wymieniającym bezpośrednio wyzwania zewnętrzne dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy, dotyczący istnienia nieuregulowanych kwestii związanych z tymczasowym stacjonowaniem należącej do Federacji Rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na terytorium Ukrainy⁴. Tymczasem problem stacjonowania rosyjskich okrętów wojennych w Sewastopolu, wynikający z umowy dwustronnej podpisanej na lata 1997–2017, niebawem rozwiązałby się samoistnie, gdyby nie fakt, że obecny prezydent Ukrainy krótko po objęciu stanowiska podpisał umowę przedłużającą obecność rosyjskiej floty w krymskim porcie o kolejne 25 lat od chwili wygaśnięcia poprzedniej umowy, tzn. do 2042 r.⁵ Przedłużeniu umowy na siedem lat przed jej wygaśnięciem powinna towarzyszyć rzetelna analiza sytuacji i takie wyeliminowanie niejasności i luk w regulacjach prawnych, aby umowa nie stała się wyzwaniem dla bezpieczeństwa narodowego.

³ N. Orłowska-Chyż, *Prezydent Janukowycz określa wizję bezpieczeństwa Ukrainy*, „Tydzień na Wschodzie”, 13 czerwca 2012 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-06-13/prezydent-janukowycz-okresla-wizje-bezpieczenstwa-ukrainy> (dostęp: 23 lipca 2012 r.).

⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, pkt 3.1.3.

⁵ Opracowanie Centrum Informacyjnego, [Военно-морские Силы Украины] *Marynarka wojenna Ukrainy*, http://sevastopol.net.ua/city//flot/voenno-morskie_sily_ukrainy.html (dostęp: 20 lipca 2012 r.).

N. Ohneva, [Севастополь: Флот остаётся, проблемы растут] *Sewastopol: Flota pozostaje, problemy rosną*, „Mir Novostiej”, 25 maja 2010 r., <http://www.mirnov.ru/arhiv/mn857/mn/10-1.php> (dostęp: 23 lipca 2012 r.).

Reakcje na Ukrainie

Opinie obserwatorów ukraińskich na opublikowanie strategii i doktryny były w przeważającej części sceptyczne. Krytyka dotyczyła tak sposobu przygotowania dokumentów, jak i ich treści.

Według Mykoły Sunhurowskiego z kijowskiego *think tanku* Centrum Razumkowa, „kiedy prace dopiero się rozpoczynały, byliśmy aktywnie zapraszani do współpracy, ale potem proces ten zahamował”⁶. Władzom zarzucano, że zapisy w dokumentach zostały sformułowane tak, aby służyć nie tyle dalekosiędnym celom strategicznym, ile krótkoterminowym interesom obozu rządzącego⁷. Powątpiewano w realistyczność tez umieszczonych w nowych strategiach oraz krytykowano je za brak odpowiedzi na rzeczywiste zagrożenia stojące przed Ukrainą, dopatrując się braku koherencji między zaprezentowanymi w strategii diagnozami i receptami⁸. Analitykom nie spodobał się brak wskazania mierników realizacji doktryny (ma je dopiero opracować rząd) i nakreślenia odpowiednich ram czasowych osiągnięcia kolejnych celów⁹.

Część obserwatorów uznała ponadto dokumenty za pozbawione rzeczywistego znaczenia, wskazując, że decyzje dotyczące sfery bezpieczeństwa i tak zapadają nad Dnieprem w oderwaniu od zapisów doktrynalnych, co więcej – są często podejmowane w sposób nieprzejrzysty dla opinii publicznej, poza formalnymi strukturami i z pominięciem powołanych do tego instytucji. Przyjmując ten tok rozumowania, niektórzy analitycy określili strategię bezpieczeństwa i doktrynę wojskową jako pozbawione większego znaczenia, deklaratywne „protokoły zamierzeń”¹⁰.

Negatywnie oceniano również fakt, że nowe dokumenty nie dają odpowiedzi na pytanie o zachowanie się Ukrainy w sytuacjach kryzysowych, ograniczając się do ogólnikowych rekomendacji możliwych do stosowania tylko przy politycznej „dobrej pogodzie”.

⁶ Opracowanie centrum im. Razumkowa, [Нова стратегія безпеки та реформ ЗСУ не міститиме нічого принципово нового] *Nowa strategia bezpieczeństwa i reform sił zbrojnych nie zawiera niczego zasadniczo nowego*, 24 kwietnia 2012 r., http://razumkov.org.ua/ukr/expert.php?news_id=3437 (dostęp: 30 lipca 2012 r.).

⁷ A. Starostin, [Чорноморський флот начал угрожать Украине] *Flota Czarnomorska zaczęła zagrażać Ukrainie*, 15 czerwca 2012 r., <http://politics.comments.ua/2012/06/15/344239/chernomorskiy-flot-nachal-ugrozhat.html> (dostęp: 30 lipca 2012 r.).

⁸ B. Rud', [Обновленная безопасность] *Znowelizowane bezpieczeństwo*, 11 czerwca 2012 r., <http://podrobnosti.ua/analytics/2012/06/11/841207.html> (dostęp: 11 czerwca 2012 r.).

⁹ D. Sztymblikow, [Военная доктрина и стратегия нацбезопасности: участие в чужих войнах за «спасибо» и курс на ЕС] *Doktryna wojskowa i strategia bezpieczeństwa narodowego: udział w cudzych wojnach za „dziękuję” i kurs na UE*, 25 czerwca 2012 r., <http://www.unian.net/print/511200>; (dostęp: 30 lipca 2012 r.).

¹⁰ D. Sztymblikow, [Военная доктрина...] *Doktryna wojskowa...*, op. cit.

Podobieństwa między Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy a Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego RP*

Wprawdzie oba dokumenty różnią się charakterem i przeznaczeniem (zwykle przegląd uznaje się za pierwszy krok przed sporządzeniem strategii), jednak zarówno SPBN, jak i ukraińska strategia zawierają szereg zapisów wskazujących na zbieżność w postrzeganiu zjawisk, zagrożeń i wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Podobieństwa w podejściu w szczególności dotyczą:

- odejścia od ściśle militarnego rozumienia pojęcia „bezpieczeństwo” i rozszerzenie go o sferę pozamilitarną (bezpieczeństwo energetyczne, ekonomiczne, demograficzne, ekologiczne, teleinformatyczne, informacyjne);
- wagi przywiązywanej do bezpieczeństwa energetycznego, dostrzegania zagrożenia w braku dywersyfikacji zaopatrzenia i nadmiernego uzależnienia od jednego źródła dostaw;
- przyjęcia modelu analizy wyzwań, zagrożeń i szans dla bezpieczeństwa w układzie globalnym, regionalnym i krajowym;
- podobnej oceny zagrożeń międzynarodowych dla bezpieczeństwa (np. rozmywanie się systemu porozumień międzynarodowych w dziedzinie stabilizacji strategicznej, osłabienie roli instytucji międzynarodowych działających na rzecz bezpieczeństwa, terroryzm, nadmierna eksploatacja i zanieczyszczenie środowiska naturalnego prowadzące do zmian klimatycznych, deficyt wody i żywności, nierównomierny dostęp do surowców naturalnych, nieuregulowane konflikty w regionie).

Zagrożenia takie jak: konflikty regionalne, nasilona konkurencja o dostęp do surowców oraz sprawowanie kontroli nad szlakami ich transportu zostały umieszczone również w katalogu zagrożeń zawartym w Doktrynie Wojskowej Ukrainy.

Różnice pomiędzy Strategią Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy a Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego RP

Monitoring

Za najważniejsze, bardzo nowatorskie w warunkach ukraińskich, rozwiązanie uważa należy umieszczenie w treści dekretu prezydenckiego zatwierdzającego SBNU obowiązku stałego, zinstytucjonalizowanego monitorowania

* Artykuł powstał przed zakończeniem prac nad SPBN.

stanu bezpieczeństwa narodowego. Dekret z 8 czerwca 2012 r. przewiduje zbudowanie (w terminie 6 miesięcy od zatwierdzenia strategii) modelu monitoringu stanu bezpieczeństwa państwa poprzez opracowanie i wprowadzenie komplementarnego systemu wskaźników bezpieczeństwa. Gabinet Ministrów otrzymał zadanie przygotowania i wdrożenia (opartego na sprawozdaniach nadsyłanych przez administrację wszystkich szczebli) mechanizmu zbierania, obróbki, analizy oraz przekazywania informacji dotyczących rozwoju sytuacji w różnych sferach bezpieczeństwa narodowego. Ocena ma być dokonywana na podstawie:

- katalogu ujednoliconych wskaźników;
- analizy bieżącej sytuacji;
- prognozowania (przez jednostki administracji terytorialnej) rozwoju sytuacji w regionach w perspektywie 5-letniej;
- przewidywania ewentualnych negatywnych skutków zjawisk.

Informacje uzyskane w wyniku stałego monitorowania sytuacji mają być gromadzone i przetwarzane przez organy administracji rządowej, a następnie, raz do roku (oraz w razie zaistnienia takiej potrzeby) składane w formie sprawozdań sekretarzowi Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy.

Zasadę zinstytucjonalizowanego monitoringu sytuacji na podstawie katalogu ujednoliconych wskaźników bezpieczeństwa można zarekomendować jako wartą umieszczenia w SPBN.

Sprawozdawczość

W postanowieniach końcowych SBNU zapisany został obowiązek rocznego składania prezydentowi sprawozdania o stanie bezpieczeństwa narodowego. Wcześniej częstotliwość składania sprawozdania o stanie bezpieczeństwa państwa nie była uregulowana. Obowiązek sprawozdawczości spoczywający poprzednio na sekretarzu Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy rozszerzony został na prezesa Narodowego Instytutu Badań Strategicznych przy Prezydencie Ukrainy (NIBS)¹¹.

Wprawdzie w przypadku SPBN również założona została powtarzalność procesu, okresowa weryfikacja ustaleń i przedkładanie ich prezydentowi RP, jednak ukraińskie rozwiązanie (z obowiązkiem składania rocznych sprawozdań) wydaje się dużo bardziej praktyczne, a zwłaszcza jednoznaczne.

¹¹ Narodowy Instytut Badań Strategicznych przy Prezydencie Ukrainy – ośrodek analityczny umiejscowiony w strukturach prezydenckich, który przygotował projekt omawianej strategii i koordynował ogólnokrajowe, trwające ponad rok, konsultacje w tej sprawie.

Interpretacja zagrożeń w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa

Warte odnotowania różnice między ocenami SPBN i strategii ukraińskiej wynikają ze sposobu postrzegania wyzwań, zagrożeń i szans w środowisku międzynarodowym; dotyczą one nie tyle faktów (oba dokumenty wymieniają wiele tych samych zjawisk i procesów postrzeganych jako zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego), ile ich interpretacji. W szczególności widoczne jest to w zapisach w SBNU dotyczących:

- zagrożeń związanych z międzynarodowym przyzwoleniem na pojawianie się bytów *quasi*-państwowych na terytorium suwerennych państw i niebezpieczne precedensy uznawania podmiotowości niektórych spośród nich na arenie międzynarodowej. To stymuluje procesy separatystyczne w regionie¹². Sugeruje to, że Ukraina postrzega międzynarodowe uznanie Kosowa jako precedens, który stanowić może „zachętę” dla innych separatystycznych prowincji w regionie, np. dla Abchazji, Południowej Osetii czy graniczącego z Ukrainą Naddniestrza do bardziej energicznego zabiegania o niepodległość, co – w efekcie – zdestabilizuje sytuację bezpieczeństwa. Polska, w odróżnieniu od Ukrainy uznała Kosowo i nie traktuje go jako ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa regionu;
- rosnącej liczby państw, które „w odpowiedzi na przypadki łamania postanowień międzynarodowych w sprawie nieprolifracji broni masowego rażenia dążą do wejścia w posiadanie tej broni i środków jej przenoszenia”. Z takiego sformułowania mogłoby wynikać, że próby zawładnięcia bronią masowego rażenia przez państwa spoza „klubu atomowego” nie są przejawem ich agresywnej polityki, ale usprawiedliwioną odpowiedzią na takie same działania innych. Polska, w odróżnieniu od Ukrainy, nie znajduje uzasadnienia dla jakichkolwiek działań, które doprowadziłyby do rozszerzania „klubu atomowego” i nie uznaje okoliczności, które uzasadniałyby próby wejście w posiadanie broni masowego rażenia;
- aktywizacji procesów tworzenia się stref wpływów lub „stref odpowiedzialności geopolitycznej” w regionie, którym towarzyszy prowokowanie sytuacji konfliktowych, w tym o charakterze zbrojnym¹³. Taka interpretacja sytuacji wskazywałaby na istnienie podmiotów międzynarodowych spoza regionu, zainteresowanych przejęciem wpływów na

¹² Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy, pkt 3.1.1.

¹³ Strategia Bezpieczeństwa..., pkt. 3.1.2.

terytorium byłego ZSRR, a zwłaszcza „odpowiedzialności geopolitycznej” za region. Tymczasem w SPBN prezentowane jest stanowisko, że wolny handel, wolny obieg informacji, idei i kapitału są wystarczającym gwarantem, że strefy wpływów na całym świecie tworzyć się będą samorzutnie, bez ingerencji władz państwowych;

- nasilenia się w regionie wpływów zewnętrznych, co stanowi zagrożenie przewencyjnym użyciem sił zbrojnych przez poszczególne państwa poza ich granicami¹⁴. Zapis sugeruje, że dokonany przez niektóre państwa regionu wybór euroatlantycki może być krokiem w kierunku konfliktu zbrojnego z Rosją. Z polskiego punktu widzenia jest dokładnie odwrotnie: współpraca polityczna i wojskowa niektórych państw regionu z NATO nie stanowi zagrożenia, a czynnik stabilizacyjny;
- powrotu w stosunkach międzynarodowych do stosowania siły i podejmowania prób rewizji granic. W SPBN nie odnotowano takiego zagrożenia;
- nadmiernego wpływu kapitału zagranicznego na strategicznie ważne gałęzie gospodarki. Przeciwnie stanowisko prezentowane jest w SPBN: inwestycje kapitału zagranicznego w kraju – również w branżach strategicznie ważnych – najczęściej postrzegane są jako korzystne i gwarantujące dynamiczny i nowoczesny rozwój gospodarki, natomiast ewentualne zagrożenia powinny być usuwane poprzez odpowiednie regulacje prawne.

Istotne wątki poruszane w SPBN, a nieobecne w SBNU

W porównaniu z SPBN (oceniającym mocne i słabe strony środowiska bezpieczeństwa oraz prognozującym sytuację bezpieczeństwa zarówno w wariacie pesymistycznym, jak i optymistycznym) strategię ukraińską można postrzegać jako dokument o charakterze defensywnym, służący eliminowaniu zagrożeń („naprawianiu rzeczywistości”), ale nienastawiony na ofensywne wykorzystanie posiadanych przewag. W SBNU nieomal całkowicie nieobecna jest analiza szans i mocnych stron, możliwych do wykorzystania w przyszłości, co powoduje, że strategia skupia się na analizie wyzwań i zagrożeń oraz formułowaniu sposobów ich przezwyciężenia, natomiast sukcesy, osiągnięcia, możliwości oraz przewagi konkurencyjne pominięto.

Zwraca uwagę mało konkretny charakter zadań, sformułowanych w odpowiedzi na wyzwania, ryzyka i zagrożenia. W odróżnieniu od SPBN (gdzie

¹⁴ *Op. cit.*

zadania sformułowane w rozdziale poświęconym strategii preparacyjnej wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań legislacyjnych lub organizacyjnych), część zadań zgrupowanych w bardzo obszernym katalogu ma nieprecyzyjny charakter, wręcz hasłowy.

Inne istotne zapisy zawarte w SBNU

Strategia ukraińska zawiera dodatkowo wątki dotyczące:

- zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego poprzez m.in. niedopuszczenie do degradacji i wyłączenia z użytkowania rolniczego urodzajnych gleb;
- wyeliminowania zjawiska bezdomności;
- przeciwdziałania nadmiernemu, niebezpiecznemu rozwarstwieniu społeczeństwa na tle majątkowym;
- podniesienia poziomu bezpieczeństwa i higieny pracy.

Jakościowo nowe zapisy w SBNU

Zwraca uwagę, że w kilku artykułach SBNU pojawiają się zapisy nakazujące doprowadzenie do spójności ustawodawstwa oraz standardów, norm technologicznych, procedur wykonawczych itd., obowiązujących na Ukrainie z normami, które obowiązują w państwach Unii Europejskiej. Dotyczy to m.in. technologii informatycznych i cyberbezpieczeństwa, statusu prawnego i sytuacji zawodowej wojska i (częściowo) innych służb mundurowych, ochrony tajemnicy państwowej oraz infrastruktury granic państwowych.

Jakościowo nowy charakter ma również zapis o obowiązku wprowadzenia jawności i otwartości polityki bezpieczeństwa, w tym – obowiązku systematycznej publikacji Białej Księgi Bezpieczeństwa Ukrainy.

* * *

Nowa strategia nie stanowi fundamentalnej zmiany w polityce bezpieczeństwa Ukrainy. Opiera się ona na aksjomacie polityki pozablokowości. Ukraina deklaruje jednocześnie kontynuowanie integracji europejskiej i utrzymanie współpracy z NATO. Państwo ukraińskie ma dążyć do unikania kontrowersji w stosunkach międzynarodowych (w miarę możliwości – do łagodzenia sporów). Ukraina jest niechętna dokonywaniu wyborów strategicznych o charakterze definitywnym.

Z punktu widzenia Polski interesująca jest podjęta przez Ukrainę próba stworzenia ujednoliconego systemu wskaźników stanu bezpieczeństwa

narodowego, rozbudowanego o obszary nietradycyjne. Bardzo ważnym elementem tego systemu wydaje się obowiązek składania dorocznych sprawozdań o stanie bezpieczeństwa narodowego przez dwa ośrodki o różnym charakterze – wykonawczy (w warunkach ukraińskich jest to sekretarz RBNiOU) i analityczny (prezes NIBS).

W strategii znalazła się pewna liczba zapisów mało realnych, wskazujących raczej na wiarę w moc sprawczą dekretu niż rzeczywiste możliwości realizacyjne. Dotyczy to np. zapisu o prognozowaniu rozwoju sytuacji bezpieczeństwa w perspektywie pięcioletniej przez administrację lokalną, absolutnie nieprzygotowaną do tego rodzaju działań. Niewątpliwie jednak SBNU wskazuje obszary, w których należy podjąć działania naprawcze. Wyzwaniem dla władz Ukrainy jest wcielenie tych zapisów w życie.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy

„Ukraina w zmieniającym się świecie”

1. Postanowienia ogólne

Początek XXI stulecia przyniósł transformacje o kardynalnym znaczeniu, którym towarzyszą zmiany konfiguracji geopolitycznych. Globalny kryzys ekonomiczno-finansowy stał się kolejnym wyzwaniem dla światowej cywilizacji, warunkującym nieokreśloność perspektyw dla gospodarki globalnej i narodowej, przyspieszył poszukiwanie dróg modernizacji systemów społecznych. Kryzys ujawnił poważne wady modelu gospodarki globalnej i pomógł w uświadomieniu konieczności zmian systemowych w światowym porządku w sferze gospodarczej i społecznej.

Na tle nasilających się zagrożeń i wzrostu niestabilności na świecie powstają nowe wyzwania dla bezpieczeństwa międzynarodowego w sferze surowcowej, energetycznej, finansowej, informacyjnej, ekologicznej i żywnościowej.

Zagrożenia, takie jak proliferacja broni masowego rażenia, terroryzm międzynarodowy, ponadnarodowa przestępczość zorganizowana, nielegalna migracja, piractwo, eskalacja konfliktów między- i wewnątrzpaństwowych stale nabierają intensywności, obejmują kolejne regiony i kraje. Wzrastają regionalne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a ich negatywne skutki mogą wyrzucić globalny wpływ.

Obserwowana jest niebezpieczna tendencja do wprowadzania zmian w przebiegu granic państwowych z ominięciem norm prawa międzynarodowego. Użycie siły i groźby jej użycia powróciły do praktyki stosunków międzynarodowych, w tym również w Europie.

Wielowektorowe wpływy polityczne wywierane na Ukrainę w warunkach braku skutecznych gwarancji jej bezpieczeństwa, istnienie „zamrożonych konfliktów” nieopodał ukraińskich granic, a także bardzo wysoka zależność od podmiotów zewnętrznych, w jakiej znalazła się gospodarka narodowa wpływają na brak odporności Ukrainy i osłabiają jej rolę na are-

nie międzynarodowej, spychając ją na peryferia polityki światowej, w „szarą strefę bezpieczeństwa”.

W chwili obecnej najbardziej palącym problemem pozostają wyzwania w wewnętrznej sferze bezpieczeństwa narodowego. Zachowanie nieskutecznego, poradzieckiego systemu społecznego, przede wszystkim władzy państwowej, wypaczenie procedur demokratycznych, które sztucznie wstrzymywały procesy wymiany kadrowej w instytucjach państwowych stały się powodem słabości, a w pewnej mierze również niewydolności państwa w realizacji jego zadań, przede wszystkim w sferze obrony praw i wolności człowieka i obywatela oraz narastającego braku zaufania społeczeństwa do państwa.

Utrzymywanie generującego straty modelu gospodarczego, brak bodźców dla procesów innowacyjnych i dla dynamicznego rozwoju nowych technologii powodują, że ukraińska gospodarka nie jest konkurencyjna, uniemożliwia to zasadniczy wzrost poziomu i jakości życia ludności, prowokuje nasilenie się napięć i rozpowszechnianie niezadowolenia społecznego.

Wymienione czynniki w połączeniu z niezadowalającym stanem systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i rozprzestrzenianiem się korupcji na instytucje państwowe utrudniają rozwiązanie istotnych problemów rozwoju społecznego, sprzyjają radykalizacji politycznej, prowadzą do wzrostu postaw i ruchów ekstremistycznych, co w perspektywie strategicznej może doprowadzić do realnego zagrożenia dla suwerenności narodowej i integralności terytorialnej Ukrainy.

Uchwalona po raz pierwszy w 2007 r. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy nie stała się dokumentem przewodnim, wykorzystanym w praktyce przez organy władzy państwowej; na przeszkodzie stał fakt, że strategia koncentrowała się na osiągnięciu krótkoterminowych celów politycznych i ekonomicznych, zaniedbała potrzeby strategicznego rozwoju społeczeństwa i państwa. Wskutek tego wzrosły zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego, uległa osłabieniu zdolność Ukrainy do obrony własnych interesów narodowych.

Taki stan rzeczy zmusza do ponownej oceny poziomu i wpływu zagrożeń dla żywotnych interesów Ukrainy, określenia priorytetów strategicznych dla polityki bezpieczeństwa narodowego oraz wskazania sposobu doskonalenia mechanizmów realizacji tych priorytetów.

Sukces w realizacji tych zadań możliwy jest pod warunkiem jedności i skuteczności działania władzy państwowej. Uporządkowanie wzajemnych stosunków między prezydentem Ukrainy, rządem i parlamentem po

wyborach w 2010 r. stwarza warunki umożliwiające głębokie transformacje we wszystkich sferach życia społecznego na podstawie programu reform ekonomicznych na lata 2010–2014 „Zamożne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, skuteczne państwo”.

Niniejsza Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Ukrainy (dalej – Strategia) zgodnie z obowiązującym prawem określa ogólne zasady, cele priorytetowe, zadania i mechanizmy ochrony żywotnych interesów jednostki, społeczeństwa i państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi.

2. Zasady ochrony żywotnych interesów jednostki, społeczeństwa i państwa

2.1. Celem Strategii jest tworzenie sprzyjających warunków realizacji interesów obywateli, społeczeństwa i państwa, dalszego rozwoju Ukrainy jako demokratycznego państwa posiadającego ustabilizowaną, rozwijającą się gospodarkę rynkową, państwa kierującego się europejskimi wartościami w polityce i gospodarce, w którym szacunek i obrona praw i interesów wszystkich mieszkańców, wszystkich obszarów kraju, warstw społecznych i grup etnicznych są gwarancją niezależnego, wolnego, suwerennego oraz demokratycznego rozwoju Ukrainy.

2.2. Niecierpiącym zwłoki zadaniem polityki bezpieczeństwa narodowego jest obrona żywotnych interesów narodowych Ukrainy:

- umacnianie konstytucyjnych praw i wolności obywateli, stworzenie warunków sprzyjających swobodnemu rozwojowi jednostki, realizacji jej potencjału twórczego poprzez rozmaite formy organizacji społeczeństwa;
- ochrona suwerenności państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej i nienaruszalności granic;
- zbudowanie konkurencyjnej, społecznie zorientowanej gospodarki rynkowej i poprawa poziomu życia i dobrobytu społeczeństwa;
- zagwarantowanie bezpiecznych warunków życia społeczeństwa oraz ochrony i rekultywacji środowiska naturalnego;
- ochrona i rozwój dziedzictwa duchowego i kulturowego społeczeństwa ukraińskiego, wzmacnianie tożsamości narodowej na zasadach różnorodności etnicznej i kulturowej.

2.3. Realizacja najważniejszych zadań polityki bezpieczeństwa narodowego wymaga:

- umacniania demokratycznego ładu konstytucyjnego i praworządności;
- zapewnienia w państwie stabilizacji społeczno-politycznej opartej na wartościach demokratycznych;
- zwiększania możliwości państwa w zakresie ochrony interesów narodowych, realizowanego poprzez skuteczny system bezpieczeństwa narodowego, zdolności obronne państwa oraz niezależny, zrównoważony i odpowiedzialny kurs polityki zagranicznej;
- kształtowania bezpiecznego środowiska międzynarodowego, sprzyjającego ochronie interesów narodowych Ukrainy, umacniania jej roli jako państwa dysponującego wpływami w regionie, wzrostu wpływów Ukrainy w zglobalizowanym świecie;
- zapewnienia integracji z Unią Europejską.

2.4. Polityka bezpieczeństwa narodowego Ukrainy wyprowadzana jest z następujących zasad:

- priorytetu ochrony interesów narodowych;
- priorytetu stosowania traktatowych (pokojowych) środków rozwiązywania konfliktów;
- stosowania adekwatnych, podejmowanych w porę działań na rzecz ochrony interesów narodowych przed potencjalnymi i rzeczywistymi zagrożeniami;
- sumiennego wykonywania powziętych zobowiązań międzynarodowych;
- konsekwentnej realizacji polityki pozablokowości przy wykorzystaniu w interesie Ukrainy mechanizmów bezpieczeństwa międzynarodowego;
- wyraźnego podziału kompetencji i skoordynowanego współdziałania organów władzy państwowej w procesie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego;
- sprawowania demokratycznej cywilnej kontroli nad sektorem bezpieczeństwa i obrony, tj. systemem organów odpowiadających za zapewnienie bezpieczeństwa i obrony państwa;
- profesjonalizmu, otwartości i transparentności w procesie kształtowania i realizacji polityki państwa.

3. Środowisko bezpieczeństwa i aktualne zagrożenia dla interesów narodowych i bezpieczeństwa narodowego Ukrainy

3.1. W środowisku zewnętrznym otaczającym Ukrainę obserwowane są tendencje, które stanowią potencjalne źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego

3.1.1. Czynniki, które zagrażają globalnej stabilności międzynarodowej i wywierają negatywny wpływ na środowisko bezpieczeństwa Ukrainy:

- zaostrzenie się konkurencji między światowymi centrami wpływu, użycie lub groźba użycia siły w stosunkach międzynarodowych wbrew powszechnie przyjętym zasadom i normom prawa międzynarodowego, podejmowanie przez państwa prób rozwiązywania własnych problemów kosztem innych państw;
- kryzys istniejącego oraz nieokreśloność zasad nowego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego, rozmywanie się systemu porozumień międzynarodowych w dziedzinie stabilizacji strategicznej, osłabienie roli międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa, co – w połączeniu z niedoskonałym systemem prawa międzynarodowego – umożliwia bezkarne stosowanie siły na arenie międzynarodowej w celu realizacji własnych interesów;
- pojawienie się na terytorium suwerennych państw ogłaszanych w jednostronnym porządku bytów *quasi*-państwowych, pojawienie się niebezpiecznych precedensów uznawania niektórych spośród tych bytów przez inne państwa, co stanowi bodziec dla procesów separatystycznych w regionie;
- nasilenie się konkurencji o dostęp do zasobów naturalnych, ustanowienie kontroli nad drogami ich dostarczania na rynki w warunkach rosnącego deficytu zasobów surowcowych;
- intensyfikacja procesów militaryzacji poszczególnych państw i regionów, zwiększenie liczby państw, które w odpowiedzi na łamanie wymogów określonych w międzynarodowych systemach nieproliferacyjnych starają się wejść w posiadanie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia;
- rozprzestrzenianie się terroryzmu, piractwa, handlu narkotykami, nieusankcjonowanego prawnie handlu bronią i materiałami radioaktywnymi, ponadnarodowej przestępczości zorganizowanej, przestęp-

czości związanej z praniem brudnych pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, nielegalnej migracji, handlu ludźmi, cyberprzestępczości;

- nadmierne obciążenie środowiska naturalnego przez człowieka wynikające z rosnącej ilości odpadów zanieczyszczających środowisko naturalne, czego skutkiem są globalne zmiany klimatu, rosnący deficyt żywności i wody pitnej, stanowi zagrożenie katastrofą o podłożu technicznym, pandemie zagrażające ludności i wymagające zaangażowania dodatkowych zasobów w celu ich neutralizacji.

3.1.2. Pogorszenie się regionalnego środowiska bezpieczeństwa Ukrainy:

- aktywizacja procesów tworzenia się stref wpływów albo stref odpowiedzialności geopolitycznej, którym towarzyszy rozprzestrzenianie konfliktów, rozszerzanie praktyki prowokowania sytuacji konfliktowych, w tym również o charakterze zbrojnym, nasilenie wielostronnych wpływów zewnętrznych w regionie, zagrożenie prewencyjnym użyciem sił zbrojnych przez poszczególne państwa poza ich granicami;
- dalsza eskalacja konfliktów w regionie Morza Czarnego i Kaspijskiego, wewnętrzna niestabilność w wielu państwach regionu, nieokreśloność perspektyw i brak wspólnego stanowiska w sprawie rozwoju integracji regionalnej;
- nasilenie się zjawiska militaryzacji regionu, zwiększenie zagranicznej obecności wojskowej i rozmieszczenie nowoczesnych systemów uzbrojenia państw trzecich na terytoriach państw regionu;
- brak finalizacji procesu prawnego-traktatowego dotyczącego ustalenia granic państwowych, brak delimitacji wyłącznych stref ekonomicznych na morzu i szelfie kontynentalnym przez państwa regionu, brak rozstrzygnięć w sprawie kwestii spornych związanych z zapewnieniem praw narodowo-kulturalnych dla mniejszości narodowych ze strony państw, w których zamieszkują, co stanowi pretekst do wysunięcia – na szczeblu regionalnym – roszczeń terytorialnych.

3.1.3. Bezpośrednie zewnętrzne wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego Ukrainy:

- istnienie nieuregulowanego konfliktu w regionie Naddniestrza w Republice Mołdawii, bezpośrednio na granicy z Ukrainą;
- brak rozstrzygnięć dotyczących podziału akwenów Mórz: Czarnego i Azowskiego oraz Cieśniny Kerczeńskiej, brak demarkacji granicy państwowej Ukrainy z Federacją Rosyjską, Republiką Białorusi i Republiką Mołdawii, co powoduje opóźnienia w uregulowaniu zasad praw-

nych funkcjonowania granicy i utrudnia skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze ponadnarodowym;

- istnienie nieuregulowanych kwestii związanych z tymczasowym stacjonowaniem należącej do Federacji Rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na terytorium Ukrainy i niedoskonałość podstaw prawno-traktatowych w tej dziedzinie;
- niedoskonałość państwowej polityki migracyjnej, nieskuteczność państwowego systemu regulowania procesów migracyjnych, co powoduje: brak należytej ochrony praw i interesów obywateli Ukrainy pracujących poza granicami, brak warunków przyjmowania imigrantów na Ukrainie zgodnie z ukraińskimi interesami narodowymi oraz brak należytej integracji imigrantów ze społeczeństwem ukraińskim.

3.2. W wewnętrznym środowisku bezpieczeństwa istnieją następujące problemy, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego:

3.2.1. Niewystarczająca skuteczność władzy państwowej:

- wysoki poziom i systemowy charakter korupcji w instytucjach sprawowania władzy państwowej;
- poważne niedociągnięcia w funkcjonowaniu władzy sądowniczej, które podważają zaufanie obywateli do państwa i prawa, ograniczają ochronę praw i wolności obywatelskich, zagrażają prawnym interesom podmiotów gospodarczych;
- niedoskonałość uregulowań prawnych w dziedzinie stosunków społecznych, w szczególności nieadekwatny poziom ochrony prawa własności oraz brak przejrzystości w tej dziedzinie, nieskuteczność kontroli nad przestrzeganiem prawa;
- niewystarczająca reakcja organów władzy na zaostrzanie się konfliktów w sferze politycznej, ekonomicznej, społecznej, etnicznej, wyznaniowej, radykalizację nastrojów społecznych i rozpowszechnianie się przejawów ekstremizmów, zwłaszcza inspirowanych z zagranicy.

3.2.2. Zagrożenia dla bezpieczeństwa ekonomicznego:

- uzależnienie rynku wewnętrznego od zagranicznej koniunktury gospodarczej, niewystarczająca skuteczność działań na rzecz ochrony rynku przed nieuczciwą konkurencją ze strony ukraińskich monopolistów i importerów, jak również w walce z przemytem;

- niewystarczająca skuteczność w wykorzystywaniu zasobów materialnych, przewaga w strukturze przemysłu branż o niewielkim udziale wartości dodanej, niski poziom technologiczny gospodarki narodowej;
- istnienie ryzyka walutowego, nieefektywne wykorzystanie środków finansów publicznych pochodzących zarówno z budżetu centralnego, jak i z budżetów lokalnych;
- niedoskonałość ustawodawstwa na rzecz przyspieszenia rozwoju gospodarki narodowej na zasadach innowacji, relatywnie wysoki udział „szarej strefy” w gospodarce, brak wystarczających bodźców do legalizacji dochodów ludności i zmniejszania zatrudnienia w „szarej strefie”;
- nadmierny wpływ obcego kapitału na rozwój poszczególnych strategicznie ważnych branż gospodarki narodowej, niebezpieczny dla niezależności gospodarczej Ukrainy wzrost udziału kapitału obcego w tych branżach.

3.2.3. Zagrożenia dla bezpieczeństwa energetycznego:

- nadmierne uzależnienie od importu surowców energetycznych, nierozwiązany problem dywersyfikacji źródeł i dróg zaopatrzenia w nie, niewystarczające wykorzystanie własnego potencjału energetycznego;
- niska skuteczność wykorzystania zasobów paliwowo-energetycznych, względnie powolne tempo wprowadzania nowoczesnych technologii;
- niewystarczające wykorzystanie potencjału w zakresie tranzytu surowców energetycznych i integracji Ukrainy z europejskim rynkiem energetycznym;
- brak równowagi w krajowym bilansie energetycznym.

3.2.4. Niewystarczający poziom rozwoju naukowo-technicznego:

- niewystarczający rozwój narodowego systemu innowacji;
- niewystarczająca skuteczność wykorzystania potencjału naukowo-technicznego oraz wykorzystywanie zagranicznych patentów naukowo-technicznych zamiast ukraińskich.

3.2.5. Kryzys społeczno-demograficzny:

- zmniejszanie się liczby ludności w wyniku pogorszenia się zdrowotności populacji, niskiej jakości życia, zbyt niskiego poziomu urodzeń, wysokiej śmiertelności oraz emigracji obywateli Ukrainy za granicę;
- szerzenie się chorób społecznych, w szczególności narkomanii, alkoholizmu, gruźlicy, HIV-AIDS, epidemii, niebezpiecznych chorób zakaźnych;
- rosnący deficyt siły roboczej, starzenie się ludności, mała aktywność ekonomiczna ludności i zbyt niska wycena rzeczywistej wartości siły roboczej.

3.2.6. Istnienie niebezpiecznych wyzwań i zagrożeń ekologicznych i o podłożu technicznym:

- dewastacja technologiczna podstawowych zasobów, w szczególności obiektów o podwyższonym poziomie zagrożenia, urządzeń oczyszczających infrastruktury technicznej i komunalnej;
- nadmierna presja wywierana na środowisko przez człowieka oraz przeciążenie obszaru infrastrukturą techniczną;
- nie zawsze racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, zanieczyszczenie środowiska odpadami radioaktywnymi, chemicznymi i biologicznymi, problem zanieczyszczenia transgranicznego;
- nagromadzenie znacznych ilości zanieczyszczeń przemysłowych i odpadów komunalnych, niewystarczający poziom ich utylizacji, przerobu i recyklingu;
- niewystarczający poziom kontroli importu na Ukrainę technologii i materiałów ekologicznie niebezpiecznych i stanowiących źródło zakażeń chorobotwórczych oraz niewystarczająca kontrola wykorzystania organizmów genetycznie modyfikowanych.

3.2.7. Aktualne pozostają również inne zagrożenia, wymienione w ustawie „O podstawach bezpieczeństwa narodowego Ukrainy”.

3.3. Na tle nasilających się wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa narodowego aktualny pozostaje problem niedostatecznych korelacji między sektorem bezpieczeństwa i obrony Ukrainy a zadaniem ochrony interesów narodowych, który charakteryzuje się:

- nieprzystosowaniem systemu ochrony prawa do realizacji zadań ochrony praw, wolności i chronionych prawem interesów człowieka i obywatela;
- niewystarczającą skutecznością działania organów państwa realizujących zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze;
- utrwalonym zjawiskiem pogarszania się stanu Sił Zbrojnych Ukrainy i przemysłu obronnego;
- niedoskonałością jednolitego krajowego systemu ochrony ludności i obrony terytorium, jak również państwowego monitoringu środowiska naturalnego;
- niezdolnością Ukrainy do przeciwstawienia się nowoczesnym wyzwaniom dla bezpieczeństwa narodowego (zjawiskom i tendencjom, które mogą – w pewnych okolicznościach – przekształcić się

w zagrożenia dla interesów narodowych), związanym z zastosowaniem technologii informatycznych w warunkach globalizacji, przede wszystkim cyberzagrożeniom.

4. Cele strategiczne i podstawowe zadania polityki bezpieczeństwa narodowego

4.1. Cele strategiczne polityki bezpieczeństwa narodowego Ukrainy w perspektywie średnioterminowej, to tworzenie warunków zewnętrznych i wewnętrznych sprzyjających realizacji interesów narodowych oraz stworzenie i umacnianie skutecznego systemu zapewniania bezpieczeństwa narodowego.

4.2. Podstawowe zadania polityki bezpieczeństwa narodowego w sferze polityki zagranicznej

4.2.1. Ochrona praw i interesów obywateli i podmiotów prawnych Ukrainy za granicą.

4.2.2. Rozszerzanie i pogłębianie współpracy ekonomicznej Ukrainy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, udzielanie pomocy ukraińskim podmiotom gospodarczym działającym za granicą, wspieranie inwestycji zagranicznych oraz dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia i dróg transportu zasobów surowcowych, zwłaszcza surowców energetycznych.

4.2.3. Stwarzanie warunków umożliwiających integrację Ukrainy ze wspólną przestrzenią europejską w obszarze politycznym, ekonomicznym i prawnym, w tym również poprzez rozwój współpracy sektorowej z Unią Europejską, rozszerzanie udziału Ukrainy w programach realizowanych w ramach inicjatywy Unii Europejskiej pod nazwą „Partnerstwo Wschodnie”, dalszego rozwoju obustronnie korzystnego partnerstwa z Europejskim Stowarzyszeniem Wolnego Handlu i jego państwami członkowskimi, stworzenie ogólnych warunków sprzyjających wstąpieniu przez Ukrainę do Unii Europejskiej na zasadach pełnoprawnego członkostwa, co stanowiłoby jedną z gwarancji bezpieczeństwa narodowego.

4.2.4. Realizacja zrównoważonej, ukierunkowanej na ochronę interesów narodowych polityki w stosunkach z kluczowymi partnerami zagranicznymi Ukrainy:

- pogłębianie partnerstwa strategicznego Ukrainy z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi na zasadach integracji ekonomicznej i stowarzyszenia politycznego, zakończenie procesu negocjacyjnego dotyczącego umowy stowarzyszeniowej między Ukrainą a Unią Europejską i zapewnienie jej dalszej implementacji; powołanie pełnozakresowej strefy wolnego handlu między Ukrainą a Unią Europejską; zapewnienie realizacji planu działania Unii Europejskiej w sprawie liberalizacji reżimu wizowego dla obywateli Ukrainy (uchwalonego 22 listopada 2010 r. podczas szczytu Ukraina–UE); implementacja protokołu w sprawie włączenia Ukrainy do Wspólnoty Energetycznej, ratyfikowanego ustawą 2787–VI z 15 grudnia 2010 r., udział Ukrainy w działaniach w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej;
- kształtowanie nowego modelu stosunków partnerstwa strategicznego między Ukrainą a Federacją Rosyjską na zasadzie zrównoważenia interesów narodowych, rozszerzania dialogu w sprawie reagowania na nowe wyzwania i przeciwdziałania zagrożeniom dla bezpieczeństwa, poszukiwanie wspólnego podejścia do kształtowania nowego ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego;
- rozwój dialogu i współpracy między Ukrainą a Stanami Zjednoczonymi Ameryki w ramach Karty Ukraina–USA o partnerstwie strategicznym, podpisanej 19 grudnia 2008 r. w Waszyngtonie;
- potwierdzenie nowego formatu i poziomu stosunków dwustronnych między Ukrainą a Chińską Republiką Ludową na podstawie Wspólnej deklaracji w sprawie ustanowienia i rozwoju stosunków partnerstwa strategicznego między Ukrainą a Chińską Republiką Ludową.

4.2.5. Poprawa skuteczności działania Ukrainy na szczeblu międzynarodowym w Europie Środkowej i regionie kaspijsko-czarnomorskim:

- wspieranie współpracy partnerskiej i rozszerzanie współpracy strategicznej z Rzeczpospolitą Polską, Węgrami, Republiką Słowacką, Republiką Litewską, Republiką Łotewską i Republiką Estońską oraz innymi państwami regionu, będącymi nowymi członkami Unii Europejskiej;
- potwierdzenie stosunków aktywnego partnerstwa między Ukrainą a Białorusią, kształtowanie mechanizmów wypracowania i realizacji skoordynowanej polityki energetycznej, rozwijanie kooperacji ekonomicznej i współdziałania w sferze bezpieczeństwa;
- rozszerzanie partnerstwa między Ukrainą a Republiką Turcji, jako jednym z wiodących państw w regionie kaspijsko-czarnomorskim,

rozwijanie ukraińsko-tureckiego dialogu strategicznego oraz współdziałania w rozwiązywaniu kwestii politycznych, ekonomicznych, humanitarnych i w dziedzinie bezpieczeństwa;

- aktywizacja współdziałania z regionalnymi organizacjami międzynarodowymi, udział w realizacji projektów wielostronnych, intensyfikacja współpracy w ramach Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (ISE), Grupy Wyszehradzkiej, Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC); rozszerzanie udziału Ukrainy w projektach realizowanych w ramach inicjatyw Unii Europejskiej: „Partnerstwo Wschodnie” i „Synergia Czarnomorska”;
- kształtowanie nowego modelu partnerstwa ukraińsko-rumuńskiego na podstawie wzajemnego zaufania i uregulowania kwestii problematycznych w stosunkach dwustronnych, wykorzystanie potencjału współdziałania w kwestiach politycznych, ekonomicznych, energetycznych, ekologicznych i humanitarnych;
- wspieranie wysiłków międzynarodowych przeciwdziałających militaryzacji w Europie Środkowej i w basenie Morza Czarnego i Kaspijskiego, próby dokonania nowego podziału wpływów geopolitycznych i prowokowania sytuacji konfliktowych, próby legitymizacji (w dowolnej formie) statusu samowłańczych bytów *quasi*-państwowych na terytorium państw regionu, spowodowanie, aby Ukraina odgrywała większą rolę jako aktywny uczestnik procesu uregulowania „zamrożonych konfliktów” w regionie, przede wszystkim w Naddniestrzu;
- rozszerzanie i pogłębianie obustronnie korzystnej współpracy strategicznej z Republiką Azerbejdżanu, Gruzją i Republiką Mołdawii dotyczącej rozwoju ekonomicznego, w tym również w ramach Organizacji na rzecz Demokracji i Rozwoju GUAM;
- bardziej zdecydowane przeciwdziałanie zagrożeniom ekologicznym o charakterze transgranicznym.

4.2.6. Przestrzeganie przez Ukrainę polityki pozablokowości z uwzględnieniem realiów geopolitycznych oraz zadań dotyczących przeciwdziałania współczesnym wyzwaniom i zagrożeniom:

- poszukiwanie sposobów i mechanizmów wzmocnienia międzynarodowych gwarancji bezpieczeństwa Ukrainy i ich potwierdzenia na szczeblu prawa międzynarodowego;
- aktywizacja udziału Ukrainy w procesie doskonalenia systemu bezpieczeństwa europejskiego i poprawa skuteczności działania instytucji tego systemu, w szczególności w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy

w Europie; popieranie inicjatyw mających na celu umacnianie regionalnych mechanizmów bezpieczeństwa, które na gruncie prawa międzynarodowego tworzą dodatkowe gwarancje umacniania bezpieczeństwa w Europie;

- dalszy udział Ukrainy – przy uwzględnieniu jej interesów narodowych – w międzynarodowych operacjach pokojowych, w działaniach antyterrorystycznych i w wielostronnych przedsięwzięciach w obliczu globalnych i regionalnych wyzwań i zagrożeń;
- udział w międzynarodowych przedsięwzięciach skierowanych na osiągnięcie celów rozwojowych, ogłoszonych w Deklaracji Milenijnej Organizacji Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza w kwestii podnoszenia poziomu bezpieczeństwa ekonomicznego i ekologicznego;
- kontynuowanie konstruktywnego partnerstwa z Organizacją Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) we wszystkich kwestiach stanowiących przedmiot zainteresowania obu stron, w ramach istniejących mechanizmów i instrumentów, zwłaszcza Karty o specjalnym partnerstwie [znanej jako Karta Ukraina-NATO – przyp. tłum.], Komisji Ukraina-NATO oraz Rocznych Programów Narodowych, wspólnych grup roboczych, w tym – wspólnej grupy roboczej do spraw reformy wojskowej;
- udział w mających na celu umacnianie bezpieczeństwa programach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC) i innych organizacjach międzynarodowych, jak również udział w rozwijaniu ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

4.2.7. Rozszerzanie i pogłębianie współpracy, partnerstwa i współdziałania z państwami będącymi centrami rozwoju w Azji, Afryce, Ameryce Łacińskiej, zapewnienie realizacji wspólnych projektów ekonomicznych.

4.2.8. Przyspieszenie procesu uregulowania prawnego (delimitacji i demarkacji) granicy państwowej Ukrainy; rozwiązanie z Federacją Rosyjską – na podstawie norm prawa międzynarodowego – kwestii związanych z podziałem akwenów Morza Czarnego, Morza Azowskiego i Cieśniny Kerczeńskiej.

4.2.9. Aktywizacja dialogu z Federacją Rosyjską, dotyczącego doskonalenia bazy prawno-traktatowej, regulującej sprawę tymczasowego przebywania na terytorium Ukrainy należącej do Federacji Rosyjskiej Floty Czarnomorskiej w celu konstruktywnego rozwiązania istniejących kwestii spornych, uwzględniającego wzajemne korzyści i poszanowanie interesów bezpieczeństwa Ukrainy.

4.2.10. Pogłębianie współdziałania z Republiką Mołdawii w celu rozwiązywania trudnych kwestii w stosunkach międzynarodowych, jak również wypracowanie i realizacja uzgodnionej polityki w sprawie współpracy dwustronnej i regionalnej, uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego przy zachowaniu terytorialnej integralności Mołdawii.

4.3. Kluczowe zadania polityki bezpieczeństwa narodowego w sferze wewnętrznej

4.3.1. Tworzenie warunków sprzyjających umacnianiu jedności społeczeństwa ukraińskiego na podstawie demokratycznych wartości europejskich:

- realizacja kompleksowej polityki państwa, mającej na celu integrację społeczeństwa ukraińskiego i poszukiwanie ogólnopaństwowego porozumienia w sprawie kluczowych kwestii dotyczących rozwoju kraju;
- usuwanie barier o charakterze kulturowym, wyznaniowym, językowym lub regionalnym poprzez bezwarunkowe przestrzeganie konstytucyjnych gwarancji praw i wolności człowieka i obywatela;
- zapewnienie priorytetu dla wszechstronnego rozwoju i wspierania kultury ukraińskiej i języka ukraińskiego jako języka państwowego we wszystkich sferach życia społecznego na całym terytorium Ukrainy;
- zagwarantowanie wolnego rozwoju posługiwania się językiem rosyjskim i ochrona tego języka, jak i innych języków mniejszości narodowych na Ukrainie, wspieranie nauczania języków obcych o statusie międzynarodowym.

4.3.2. Kształtowanie elastycznego i skutecznego systemu instytucji publicznych, zdolnych do właściwego i operacyjnego reagowania na zmiany sytuacji bezpieczeństwa:

- zapobieganie i przeciwdziałanie korupcji dzięki rozgraniczeniu interesów społecznych, państwowych, korporacyjnych i prywatnych;
- przeprowadzenie reformy administracyjnej, w tym również optymalizacja systemu organów władzy wykonawczej, reformowanie służby państwowej i jej części składowych (wojskowej, dyplomatycznej i in.), w szczególności rozdzielenie stanowisk politycznych i administracyjnych, stabilizacja obsady kadrowej w organach władzy państwowej, ujednolicenie systemu rang w służbie państwowej, stopni dyplomatycznych, wojskowych i tytułów specjalnych;
- dalsze wcielanie w życie reformy sądownictwa w kierunku ustanowienia na Ukrainie ustroju wymiaru sprawiedliwości funkcjonującego

na zasadzie zwierzchności prawa i gwarantującego jednostce prawo do sprawiedliwego sądu;

- wspieranie rozwoju niepaństwowego systemu bezpieczeństwa i ustawowe zagwarantowanie jego działania.

4.3.3. Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego:

- skuteczna ochrona prawa własności, optymalizacja obciążeń podatkowych dla biznesu, udoskonalenie ustawodawstwa regulacyjnego i korporacyjnego, ograniczenia dla monopolu i wspieranie wolnej konkurencji, podnoszenie skuteczności regulowania rynków finansowych i towarowych, ukształtowanie na tej podstawie warunków sprzyjających przedsiębiorczości i inwestycjom, zmniejszenie wydatków w gospodarce oraz ograniczenie w niej „szarej strefy”;
- zwiększenie efektywnego wykorzystania finansów publicznych poprzez zapewnienie skutecznego nadzoru państwowego nad działalnością podmiotów-monopolistów, transparentności wykorzystania przez te podmioty środków finansowych, skuteczność polityki cenowej i taryfowej;
- zapewnienie stabilności systemu finansowego, elastyczności kursu walutowego hrywny, rozszerzenie wsparcia kredytowego dla gospodarki, wzmocnienie zaufania do instytucji finansowych;
- minimalizacja negatywnego wpływu koniunktury zagranicznej na gospodarkę oraz zmniejszanie wpływu światowego kryzysu ekonomiczno-finansowego;
- wzmocnienie ochrony rynku wewnętrznego przed nieuczciwą konkurencją ze strony przedsiębiorstw-monopolistów i importerów;
- zwiększenie efektywności sprawowania przez państwo kontroli nad działalnością przedsiębiorstw mających strategiczne znaczenie dla gospodarki i bezpieczeństwa państwa;
- optymalizacja poziomu i wysokości zadłużenia zagranicznego, nie dopuszczanie do niekontrolowanego odpływu kapitału poza granice państwa;
- stymulowanie podnoszenia poziomu technologicznego gospodarki ukraińskiej, rozwoju narodowego systemu innowacji i innowacyjnej aktywizacji przedsiębiorstw.

4.3.4. Umacnianie bezpieczeństwa energetycznego:

- zwiększenie efektywnego wykorzystania zasobów energetycznych, wprowadzanie energooszczędnych technologii, rozwój produkcji i wykorzystywanie alternatywnych źródeł energii;
- zapewnienie stabilności dostaw surowców paliwowo-energetycznych, również poprzez dywersyfikację źródeł zaopatrzenia;

- tworzenie warunków dla niezakłóconego funkcjonowania ukraińskiej infrastruktury tranzytowej i dostarczania surowców energetycznych na rynek wewnętrzny i rynki zagraniczne;
- stworzenie systemu rezerw strategicznych surowców paliwowo-energetycznych, podobnie jak ma to miejsce w państwach Unii Europejskiej i zgodnie z normami Międzynarodowej Agencji Energetycznej;
- zagwarantowanie tworzenia bilansów podstawowych zasobów energetycznych oraz zrównoważonego bilansu energetycznego państwa oraz analiza ich wyników, wprowadzenie skutecznego systemu prognozowania i planowania strategicznego w rozwoju kompleksu paliwowo-energetycznego;
- ochrona infrastruktury krytycznej kompleksu paliwowo-energetycznego zarówno przed negatywnym wpływem czynników ekologicznych i technologicznych, jak i działaniami umyślnymi;
- modernizacja elektrowni atomowych;
- obniżenie poziomu uzależnienia od importowanych surowców energetycznych poprzez rozwój wydobywania (produkcji) własnych nośników energii.

4.3.5. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego:

- uregulowanie stosunków własnościowych w rolnictwie i racjonalne wykorzystanie gruntów, kształtowanie rynku obrotu gruntami o przeznaczeniu rolniczym, prawne i techniczne [sformułowanie „techniczne” dotyczy systemu katastralnego, który na Ukrainie nie został wdrożony – przyp. tłum.] uregulowanie prawa własności i prawa do korzystania z gruntów uprawnych; stworzenie gwarancji ochrony praw właścicieli areałów rolnych;
- rozwój rynku rolnego, tworzenie warunków dla rozwoju potencjału sektora rolnego w celu zapewnienia ludności Ukrainy dostępnej [cenowo – przyp. tłum.], bezpiecznej żywności wysokiej jakości; potwierdzenie znaczenia Ukrainy jako ważnego eksportera produktów rolnych;
- ochrona rynku wewnętrznego przed niskiej jakości niebezpiecznymi produktami spożywczymi.

4.3.6. Przezwyciężenie dysproporcji w sferze socjalnej i humanitarnej poprzez:

- stworzenie warunków ekonomicznych i socjalnych umożliwiających podniesienie poziomu dobrobytu i obniżenie śmiertelności, zmniejszenie migracji ludności za granicę, zachęcanie emigrantów do powrotu;

- zapewnienie zgodności między narodowym rynkiem edukacyjnym a przyszłymi potrzebami społeczeństwa i państwa w zakresie siły roboczej o odpowiednich kwalifikacjach;
- stworzenie dostępnego, skutecznego i wysokiej jakości systemu pomocy medycznej, walka z niebezpiecznymi chorobami społecznymi, działalność prewencyjna i eliminująca epidemie;
- obniżanie poziomu zróżnicowania społecznego i majątkowego ludności, zbliżanie systemu gwarancji socjalnych do norm obowiązujących w państwach członkowskich Unii Europejskiej;
- dalsze reformowanie systemu emerytalnego, wzrost efektywności pomocy socjalnej dla warstw społecznych wymagających największej troski państwa;
- podjęcie działań służących zapobieganiu i likwidacji zjawiska bezdomności;
- zapobieganie szerzeniu się propagandy ekstremizmu, przemocy, ksenofobii, nietolerancji religijnej, zepsucia moralnego.

4.3.7. Tworzenie bezpiecznych warunków dla życia społeczeństwa:

- tworzenie zrównoważonego systemu wykorzystywania zasobów środowiska naturalnego zgodnie z zasadą nieprzekraczania dopuszczalnych zmian środowiska, oszczędnego gospodarowania zasobami naturalnymi, zachowania bioróżnorodności i zasobów krajobrazowych, zmniejszenia emisji i gromadzenia substancji zanieczyszczających środowisko naturalne, stosowanie nowoczesnych, ekologicznie bezpiecznych technologii oszczędzających surowce naturalne;
- poprawa stanu ekologicznego zasobów wodnych, jakości wody pitnej, zapobieganie dalszemu zanieczyszczaniu zlewnisk Morza Czarnego i Morza Azowskiego oraz wód podziemnych;
- rekultywacja terenów zdegradowanych w wyniku działalności technicznej, podwyższenie poziomu bezpieczeństwa technologicznego, ekologicznego, atomowego i radiologicznego, przekształcenie obiektu „Ukrycie” [betonowa powłoka ochronna nad zrujnowanym reaktorem jądrowym w Czarnobylu – przyp. tłum.] w system ekologicznie bezpieczny;
- zapewnienie wyższego jakościowo poziomu bezpieczeństwa pracy, modernizacja na koszt pracodawcy podstawowych zasobów i technologii potencjalnie niebezpiecznych dla życia i zdrowia zatrudnionych;
- ochrona infrastruktury krytycznej kraju przed niebezpiecznymi zjawiskami hydrometeorologicznymi i procesami geologicznymi;

- reformowanie gospodarki mieszkaniowej i komunalnej, modernizacja jej podstawowych zasobów i poprawa jakości usług mieszkaniowo-komunalnych poprzez włączanie prywatnych inwestycji i rozwijanie konkurencji w tej dziedzinie.

4.3.8. Zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego:

- stymulowanie wprowadzania nowoczesnych systemów i technologii informatycznych oraz produkcji konkurencyjnych produktów krajowych, zwłaszcza nowoczesnych systemów ochrony zasobów informacyjnych;
- zapewnienie bezpieczeństwa systemów informatyczno-telekomunikacyjnych funkcjonujących w obszarze kierowania państwem, zapewniających obronę i bezpieczeństwo państwa, działających w sferze bankowo-kredytowej i innych dziedzinach gospodarki, a także – w systemie zarządzania obiektami infrastruktury krytycznej;
- opracowanie i wdrożenie narodowych standardów i technicznych regulaminów stosowania technologii informatyczno-komunikacyjnych, zharmonizowanych z odpowiednimi standardami państw członkowskich Unii Europejskiej, jak również zgodnych z wymaganiami stawianymi przez Konwencję w sprawie cyberprzestępczości;
- stworzenie narodowego systemu cyberbezpieczeństwa.

5. System zapewnienia bezpieczeństwa narodowego

5.1. Zasady doskonalenia systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego

Osiągnięcie celów niniejszej Strategii wymaga radykalnej reformy sektora bezpieczeństwa i obrony, udoskonalenia mechanizmów prawnych, organizacyjnych, kadrowych, finansowych i materialno-technicznych służących zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności:

- kompleksowej reformy wszystkich części składowych niniejszego systemu;
- skutecznego funkcjonowania systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego na wszystkich etapach reformowania i rozwoju;
- skutecznego kierowania i zarządzania zasobami;
- utrzymania równowagi między skutecznością działania a demokratyzacją organów w sektorze bezpieczeństwa i obrony.

5.2. Kierunki doskonalenia systemu zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Ukrainy

5.2.1. Systemowe doskonalenie ustawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego:

- zapewnienie spójności między aktami prawnymi w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, eliminacja istniejących sprzeczności i niespójności;
- opracowanie spójnych projektów aktów prawnych dotyczących kształtowania wspólnej polityki państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i jej realizacja w sferach określonych ustawowo;
- doprecyzowanie zadań, funkcji i pełnomocnictw podmiotów zapewniających bezpieczeństwo narodowe Ukrainy, zwłaszcza w warunkach sytuacji kryzysowych, zagrażających bezpieczeństwu narodowemu;
- wspieranie rozwoju prawa w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz wspólnego dorobku prawnego Unii Europejskiej (*Acquis Communautaire*) w dziedzinie bezpieczeństwa i jego implementacja do krajowego systemu prawnego;
- rozwój systemu gwarancji prawnych i socjalnych dla żołnierzy zawodowych, korpusu dowódców i funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego, osób o porównywalnym z nimi statusie, członków ich rodzin – przy uwzględnieniu możliwości ekonomicznych państwa i standardów państw członkowskich Unii Europejskiej.

5.2.2. Podniesienie poziomu koordynacji i skuteczności działania organów państwowych odpowiedzialnych za realizację polityki zagranicznej, podniesienie poziomu ich kwalifikacji zawodowych i potencjału analitycznego, poprawa zasobów kadrowych i materialnych.

5.2.3. Wzmocnienie możliwości funkcjonalnych sektora bezpieczeństwa i obrony, przede wszystkim organów ścigania i wywiadowczych, przy jednoczesnym rozwiązaniu problemów dotyczących adaptacji i gwarancji socjalnych dla żołnierzy zawodowych i osób odchodzących do rezerwy.

5.2.4. Systematyczna realizacja kompleksowych przeglądów sektora bezpieczeństwa i obrony oraz jego poszczególnych składowych, zwłaszcza zaś przeglądów obronnych i przeglądów przemysłu obronnego Ukrainy.

5.2.5. Zdecydowana poprawa efektywności szkoleń, w tym dla kadry wysoko wykwalifikowanej, dla sektora bezpieczeństwa i obrony, przy uwzględnieniu określonych w niniejszej Strategii priorytetowych kierunków polityki bezpieczeństwa narodowego oraz zapotrzebowania państwa.

5.2.6. Doskonalenie – przy uwzględnieniu katalogu zagrożeń i wyzwań dla interesów narodowych Ukrainy oraz standardów państw członkowskich Unii Europejskiej – systemów postępowania dotyczących bezpieczeństwa, zwłaszcza systemów ochrony granicy państwowej i ochrony tajemnicy państwowej.

5.3. Reformowanie sektora bezpieczeństwa i obrony jako systemu zintegrowanego

5.3.1. Poprawa możliwości funkcjonalnych na strategicznym odcinku kierowania sektorem bezpieczeństwa i obrony, zapewnienie większej skuteczności działań informacyjno-analitycznych, organizacyjnych i w zakresie zasobów kadrowych – wykonywania przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy funkcji koordynacyjnych i kontrolnych wobec działalności organów władzy wykonawczej w obszarze bezpieczeństwa narodowego i obrony.

5.3.2. Stabilizacja sytuacji w Siłach Zbrojnych Ukrainy, powstrzymanie obniżania poziomu ich zdolności i gotowości bojowej, utrzymanie korpusu oficerskiego i podoficerskiego oraz optymalizacja ich struktury i liczebności, odtwarzanie technicznej zdolności bojowej sprzętu i jego modernizacja, doskonalenie systemu przygotowania bojowego, reorganizacja systemu zabezpieczenia operacyjnego i techniczno-materiałowego i sformowanie na tej podstawie niezbyt licznych, ale skutecznych i zawodowych Sił Zbrojnych Ukrainy, zdolnych do realizacji zadania obrony państwa w warunkach prowadzenia polityki pozablokowości.

5.3.3. Doskonalenie struktury sektora bezpieczeństwa i obrony, jego funkcji, zadań, struktur organizacyjno-kadrowych i liczebności organów, wzmocnienie jego potencjału kadrowego z uwzględnieniem zarówno potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, jak i możliwości ekonomicznych państwa.

5.3.4. Reformowanie ustawodawstwa karnego, w szczególności wprowadzenie nowego ustawodawstwa w zakresie postępowania karnego, odpowiednia transformacja systemu ochrony prawa, procesu śledztwa na etapie przedsądowym oraz stworzenie operatywnego systemu monitoringu przestępczości.

5.3.5. Zwiększenie profesjonalizmu i odpowiedzialności na wszystkich odcinkach sektora bezpieczeństwa i obrony poprzez realizację całościowych działań antykorupcyjnych, dalszej implementacji standardów państw

członkowskich Unii Europejskiej, wprowadzenie solidnych świadczeń socjalnych dla żołnierzy oraz korpusu dowódców i funkcjonariuszy organów ochrony porządku publicznego, osób o porównywalnym z nimi statusie oraz członków ich rodzin.

5.3.6. Realizacja państwowych programów skierowanych na walkę z terroryzmem i ekstremizmem.

5.3.7. Rozbudowa infrastruktury granic państwowych Ukrainy zgodnie ze standardami Unii Europejskiej.

5.3.8. Poprawa skuteczności systemu przeciwdziałania wpływom i operacjom informacyjno-psychologicznym, zagrażającym bezpieczeństwu obywateli, społeczeństwa i państwa.

5.3.9. Wzmocnienie potencjału przemysłu obronnego, przede wszystkim naukowo-technicznego, jego skuteczne wykorzystanie w interesie rozwoju gospodarczego Ukrainy oraz sektora bezpieczeństwa i obrony.

5.3.10. Doskonalenie zintegrowanego państwowego systemu obrony cywilnej i terytorialnej, jak również państwowego systemu monitoringu środowiska naturalnego.

5.4. Rozwój demokratycznej cywilnej kontroli nad sektorem bezpieczeństwa i obrony

5.4.1. Rozwój relacji między wojskiem a społeczeństwem, w tym również poprzez doprowadzenie do zgodności ze standardami państw członkowskich UE stanu relacji między personelem cywilnym i wojskowym w organach sektora bezpieczeństwa i obrony.

5.4.2. Dalszy rozwój mechanizmów sprawowania kontroli prezydenckiej i parlamentarnej nad działalnością sektora bezpieczeństwa i obrony, zwiększanie elementu cywilnego w organach sektora bezpieczeństwa i obrony.

5.4.3. Zwiększenie jawności i transparentności w działaniu sektora bezpieczeństwa i obrony, w tym również okresowa publikacja Białych Ksiąg w poszczególnych obszarach.

5.4.4. Włączenie instytucji społeczeństwa obywatelskiego w proces wypracowania i realizacji polityki bezpieczeństwa narodowego oraz oceny jej skuteczności.

6. Realizacja Strategii

6.1. Mechanizmy realizacji Strategii opierają się na zasadach takich jak:

- nadrzędność prawa, bezwzględne przestrzeganie prawa;
- odpowiedzialność podmiotów realizujących zadania w zakresie bezpieczeństwa narodowego Ukrainy za wykonanie postawionych im zadań;
- transparentność głównych kierunków finansowania w sferze bezpieczeństwa narodowego i obrony;
- operatywna i stała kontrola w sferze bezpieczeństwa, w tym również w zakresie wykorzystania zasobów finansowych i materiałowych;
- udział instytucji społeczeństwa obywatelskiego w realizacji Strategii.

6.2. Koordynacja i kontrola w zakresie realizacji Strategii

6.2.1. Koordynację działań w zakresie realizacji Strategii sprawują Prezydent Ukrainy i Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy w granicach ich kompetencji.

6.2.2. Kontrolę nad realizacją Strategii sprawują Prezydent Ukrainy, Rada Najwyższa Ukrainy i Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy w granicach ich kompetencji.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy corocznie ocenia stan realizacji Strategii, określa priorytety i zadania polityki bezpieczeństwa narodowego, określa orientacyjne wysokości niezbędnych do jej realizacji nakładów finansowych i innych oraz zgłasza Prezydentowi odpowiednie propozycje w tej mierze.

Sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy okresowo, a w razie zaistnienia takiej potrzeby – natychmiast, informuje Prezydenta Ukrainy o stanie realizacji Strategii i zgłasza odpowiednie propozycje w tej mierze.

6.2.3. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego sprawują kontrolę nad działalnością organów władzy państwowej w zakresie realizacji Strategii poprzez:

- obywatelskie konsultacje projektów aktów prawnych i dokumentów koncepcyjnych dotyczących bezpieczeństwa narodowego;
- udział w pracach obywatelskich rad eksperckich przy organach władzy państwowej, działających w sferze bezpieczeństwa narodowego;

- informowanie społeczeństwa o działalności organów władzy państwowej w sferze bezpieczeństwa narodowego;

6.2.4. Koordynacja działań w zakresie wsparcia naukowego dla realizacji Strategii realizowana jest przez Narodowy Instytut Badań Strategicznych przy współdziale Narodowej Akademii Nauk Ukrainy oraz Narodowej Akademii Nauk Prawnych Ukrainy.

6.3. Środki na realizację zadań w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego

6.3.1. Uwzględnienie w budżecie państwa oraz w budżetach terenowych środków na realizację Strategii, określenie wysokości tych środków stanowi jeden z priorytetowych kierunków polityki budżetowej.

6.3.2. Stopniowe doprowadzenie do optymalnego poziomu finansowania budżetowego w sektorze bezpieczeństwa i obrony przy jednoczesnym odejściu od finansowania zorientowanego na parametry ilościowe na rzecz planowania budżetowego skierowanego na programy celowe.

6.3.3. Doskonalenie kadr, zasobów techniczno-materiałowych i informacyjnych w sferze bezpieczeństwa narodowego.

6.3.4. Stymulowanie badań podstawowych i użytkowych w sferze bezpieczeństwa narodowego.

6.4. Etapy realizacji Strategii

6.4.1. Na pierwszym etapie realizacji Strategii (lata 2012–2013) konieczne jest zapewnienie stabilizacji sytuacji społeczno-politycznej i społeczno-gospodarczej, przeprowadzenie najważniejszych reform, przede wszystkim w sferze kierowania państwem, zapewnienie koniecznych warunków organizacyjnych i ekonomicznych do reformowania wszystkich sfer życia społecznego w granicach kursu integracji europejskiej, udoskonalenie ustawodawstwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, przygotowanie – na podstawie Strategii – spójnych dokumentów programowych dotyczących reformowania sektora bezpieczeństwa i obrony, przede wszystkim znowelizowanej Doktryny Wojskowej Ukrainy oraz Strategicznego Biuletynu Obronnego, rozpoczęcie realizacji koniecznych przekształceń, stworzenie bezpiecznych warunków do przeprowadzenia na Ukrainie finałowych rozgrywek Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w roku 2012.

6.4.2. Na drugim etapie (lata 2014–2015) powinny zostać osiągnięte cele przewidziane w Programie Reform Ekonomicznych na lata 2010-2014 „Zamożne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, skuteczne państwo” oraz ukształtowana nowa jakość władzy państwowej, w tym również w sektorze bezpieczeństwa i obrony.

6.4.3. Na trzecim etapie (rok 2016 i następne) przewiduje się wprowadzanie korekt do Strategii na podstawie oceny skuteczności jej realizacji.

7. Postanowienia końcowe

7.1. Strategia stanowi podstawę do kompleksowego planowania organów władzy państwowej w sferze bezpieczeństwa narodowego. Organy władzy państwowej kierują się zapisami Strategii przy opracowywaniu i realizacji aktów ustawodawczych, koncepcji, doktryn, strategii, programów, planów i innych dokumentów, zawieraniu traktatów, umów i innych dokumentów międzynarodowych, składają sprawozdania ze stanu realizacji Strategii.

7.2. Kierownicy organów władzy państwowej ponoszą osobistą odpowiedzialność za realizację Strategii i określonych w niej zadań.

Podpisano:

Szef Administracji Prezydenta Ukrainy, S. Lowoczkin

BIOGRAMY

Katarzyna Bis

Absolwentka nauk politycznych (specjalizacja: administracja publiczna) na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Od marca 2011 r. jest słuchaczką XXIII Promocji „Polskie Państwo Podziemne” Krajowej Szkoły Administracji Publicznej. Od 1 marca do 25 kwietnia 2012 r. odbywała staż administracyjny w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego. W maju 2012 r. przebywała na stażu zagranicznym w szwedzkiej Agencji Cywilnego Zarządzania Kryzysowego (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap).

Aleksandra Dziśiów-Szuszczkiewicz

Absolwentka kulturoznawstwa (specjalizacja: iranistyka) na Wydziale Orientalistycznym Uniwersytetu Warszawskiego oraz studiów licencjackich w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Collegium Civitas. Ukończyła podyplomowe studia na temat bezpieczeństwa narodowego w Akademii Obrony Narodowej oraz studia doktoranckie w Zakładzie Iranistyki Wydziału Orientalistycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od marca 2007 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

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. Absolwent studiów podyplomowych zarządzania informacją i technologii informacyjnej na Uniwersytecie Warszawskim. W BBN pracuje od 2009 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Stanisław Koziej

Prof. dr hab., gen. bryg. w stanie spoczynku. Absolwent Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu oraz Akademii Sztabu Generalnego WP w Warszawie. Ukończył szereg kursów zagranicznych. W latach 2005–2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, w 2007 roku – doradca rzecznika praw obywatelskich, w 2008 r. – doradca ministra obrony narodowej. Od kwietnia 2010 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Wieloletni wykładowca akademicki, ostatnio profesor w Uczelni Łazarskiego oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Autor wielu publikacji, w tym kilkunastu podręczników i książek z dziedziny wojskowości, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

Zdzisław Lachowski

Dr nauk humanistycznych (specjalizacja: stosunki międzynarodowe). Absolwent Wydziału Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 1976–1990 pracował w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych jako redaktor „Zbioru Dokumentów”, a następnie jako pracownik naukowy w Zakładzie Bezpieczeństwa Europejskiego. Od 1990 do 2010 r. był pracownikiem Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem (SIPRI), gdzie zajmował się tematyką zbrojeń konwencjonalnych i budowania zaufania wojskowego w Europie oraz w innych regionach świata, a także dziedziną bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Jest autorem licznych prac w tym zakresie. Od października 2010 r. jest zastępcą szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego i redaktorem naczelnym kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe”.

Krzysztof Liedel

Doktor w specjalności zarządzania bezpieczeństwem. Prawnik, specjalista w zakresie terroryzmu międzynarodowego i jego zwalczania. Stażysta w Narodowym Centrum Kontrterrorystycznym w USA. Były naczelnik Wydziału ds. Przeciwdziałania Zagrożeniom Terrorystycznym w Departamencie Bezpieczeństwa Publicznego MSWiA. Dyrektor Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas. Wykładowca w Collegium Civitas i na Uniwersytecie Warszawskim. Obecnie jest zastępcą dyrektora Departamentu Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego BBN.

Ewa Mazur-Cieślak

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

Przemysław Pacuła

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

Paweł Pietrzak

Absolwent Wydziału Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Stypendysta Deutscher Akademischer Austauschdienst (roczne studia w Bonn) oraz niemieckiego Bundestagu (półroczna praktyka parlamentarna). W latach 2000–2010 pracował w Ministerstwie Obrony Narodowej, ostatnio jako radca generalny podsekretarza stanu ds. polityki obronnej. W BBN pracuje od października 2010 r., początkowo w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, obecnie jako zastępca dyrektora Departamentu Analiz Strategicznych BBN.

Paweł Świeżak

Absolwent stosunków międzynarodowych Szkoły Głównej Handlowej. W BBN zajmuje się analizą polityki zagranicznych i bezpieczeństwa państw-adresatów Partnerstwa Wschodniego i Azji Środkowej oraz bezpieczeństwa energetycznego na obszarze Eurazji. W BBN pracuje od stycznia 2007 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Paweł Turowski

Absolwent Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od 2007 r., obecnie w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się m.in. tematyką bezpieczeństwa energetycznego.

