

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Uroczysta publikacja Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP

Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego.
Stan obecny i perspektywy

Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia

Negocjacje z afgańską zbrojną opozycją

Wpływ szpiegostwa internetowego na stosunki
między USA a Chinami

Gaz łupkowy – nowe regulacje

Rozmowa z dr. Martinem C. Libickim,
ekspertem ds. bezpieczeństwa

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

26

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

**Zastępca Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego
dr Zbigniew Włosowicz**

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

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

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

Tłumaczenie: Aneta Wiśniewska, Dominika Dziwisz

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 159 oraz na stronie internetowej
BBN, <http://www.bbn.gov.pl>*

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 161 oraz na stronie internetowej BBN.

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

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

Artykuły przekazano do druku w lipcu 2013 r.

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

Spis treści

| | |
|--|----|
| Uroczysta publikacja Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP | 11 |
| <p>24 maja 2013 r. w Pałacu Prezydenckim, z udziałem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego oraz ponad 200 zaproszonych gości odbyła się uroczysta prezentacja Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP. Publikacja, którą opracowało BBN na podstawie wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, w tym Raportu Komisji SPBN – stanowi strategiczną wizję budowy zintegrowanego bezpieczeństwa Polski. W tej części kwartalnika publikujemy syntezę Białej Księgi, będącą fragmentem powyższej publikacji. Ponadto prezentujemy wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, który otworzył uroczystość, a także wystąpienia moderatora konferencji, Szefa BBN prof. Stanisława Kozieja i zaproszonych panelistów: prof. Bolesława Balcerowicza (dziedzina obronna); byłego Wiceprezesa Rady Ministrów i Szefa BBN dr. Henryka Goryszewskiego (dziedzina ochronna); Prezesa Zarządu Fundacji WOŚP Jerzego Owsiaaka (dziedzina społeczna) oraz prof. Witolda Orłowskiego (dziedzina gospodarcza).</p> | |
| Synteza Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej | 13 |
| Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisława Komorowskiego | 25 |
| Wystąpienie Szefa BBN, prof. dr. hab. Stanisława Kozieja | 29 |
| Wystąpienie prof. dr. hab. Bolesława Balcerowicza | 31 |
| Wystąpienie byłego Wiceprezesa Rady Ministrów, dr. Henryka Goryszewskiego | 35 |
| Wystąpienie Prezesa Zarządu Fundacji WOŚP, Jerzego Owsiaaka | 39 |
| Wystąpienie prof. dr. hab. Witolda Orłowskiego | 43 |
| Podsumowanie konferencji – Szef BBN, prof. dr hab. Stanisław Koziej | 47 |

Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego. Stan obecny i perspektywy 51

Przemysław Pacuła

Współpraca w obszarze Morza Bałtyckiego koncentruje się na aspektach ekonomicznych i politycznych. Potencjał kooperacji obronnej pozostaje niewykorzystany, głównie z powodu różnorodności interesów państw regionu. Kryzys ekonomiczny w Europie, który wymusił oszczędności w budżetach obronnych, sprzyja podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć w tej dziedzinie, szczególnie między państwami o podobnych potencjałach militarnych. Warto zatem rozważyć możliwości pogłębienia współpracy obronnej między państwami obszaru Morza Bałtyckiego.

Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia 67

Katarzyna Przybyła

12 lutego 2013 r. przyjęta została nowa Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, która zastąpiła koncepcję z 2008 r. Według dokumentu, konieczność zaktualizowania priorytetów i celów polityki zagranicznej jest następstwem zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej. Nowa koncepcja wiąże się głównie z powrotem Władimira Putina na urząd prezydenta. Analiza dotychczasowych działań Rosji oraz zapisów strategicznego dokumentu potwierdza przypuszczenia, że trwa okres zintensyfikowanej aktywności i asertywności Rosji na arenie międzynarodowej. Mimo że „zimna wojna” minęła, w Rosji pokutuje myślenie z tej epoki, a punktem odniesienia polityki pozostaje Zachód: rywalizacja z NATO, zabiegi o uznanie równoprawności stosunków ze Stanami Zjednoczonymi oraz współpraca z Europą, z akcentem na relacje gospodarcze.

Negocjacje z afgańską zbrojną opozycją 91

Piotr Łukasiewicz

Brak możliwości znalezienia rozwiązania militarnego w Afganistanie sprzyja poszukiwaniu rozwiązań politycznych w postaci negocjacji pokojowych ze zbrojną opozycją. W ciągu ostatnich 30 lat podejmowano wiele inicjatyw służących stabilizacji tego kraju, jednakże nie przyniosły one pozytywnych rozstrzygnięć ze względu na rozbieżność interesów negocjujących stron. Podejmowane od 2009 r. próby rozmów pokojowych również nie przynoszą zadowalających rezultatów, a perspektywa porozumienia politycznego odsuwa się na okres po 2014 r.

Wpływ szpiegostwa internetowego na stosunki między USA a Chinami 111

Michał Grzelak

Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni od pewnego czasu dominuje dyskusję na temat wspólnych zagrożeń. Wśród metod przeciwdziałania cyberzagrożeniom wymienia się konieczność międzynarodowej współpracy, która w praktyce pozostaje ograniczona. Wydarzenia ostatnich miesięcy – liczne doniesienia dotyczące inwigilacji i szpiegostwa – podsycały dyskusję nad koniecznością uregulowania działalności państw w cyberprzestrzeni. Głównymi aktorami tego teatru działań są Stany Zjednoczone i Chiny. USA stosują kontrowersyjne metody gromadzenia poufnych danych, jednak otwarcie oskarżają ChRL o infiltrowanie amerykańskich sieci i kradzież własności intelektualnej. Chiny odpierają oskarżenia i nawołują do współpracy utrzymując, że też są ofiarą zagranicznych hakerów.

Gaz łupkowy – nowe regulacje 129

Paweł Turowski

Polski rząd przygotowuje projekty nowego prawa regulującego wydobycie gazu łupkowego oraz zmieniającego zasady i wysokość pobieranych danin. Tworząc nowe regulacje skorzystało z rozwiązań norweskich, duńskich i holenderskich. Państwo planuje pobierać od 2020 r. do 40 proc. zysków z produkcji węglowodorów. Powstanie także nowy państwowy operator, który z mocy prawa otrzyma udziały w każdej koncesji wydobywczej oraz fundusz majątkowy do gromadzenia części zysków z wydobycia. Stare regulacje przyjęto na początku lat 90. XX w. i w większym stopniu były skoncentrowane na określeniu zasad wydobywania węgla kamiennego oraz budowie systemu finansowania ochrony środowiska.

Rozmowa z dr. Martinem C. Libickim, ekspertem ds. bezpieczeństwa 147

Dominika Dziwisz

Obok tradycyjnie rozumianych wymiarów wojny, czyli ładu, morza, powietrza i przestrzeni kosmicznej, coraz częściej wymienia się piąty, jedyny wymiar wojny stworzony w całości przez człowieka – cyberprzestrzeń. Utworzenie Dwudziestej Czwartej Armii Powietrznej USA (24 Air Forces Cyber, AFCYBER), a następnie Cyber Dowództwa USA (United States Cyber Command, USCYBERCOM) pokazuje jak dużą wagę do dominacji w cyberprzestrzeni przykładają dowódcy najpotężniejszej armii świata. Każdego roku rządy państw wysokorozwiniętych wydają dziesiątki miliardów dolarów na zabezpieczenie cywilnych i wojskowych systemów informatycznych. O rzeczywistej skali zagrożenia pochodzącego z cyberprzestrzeni i o tym, czy wojny w XXI w. zostaną przeniesione w ten wymiar Dominika Dziwisz rozmawia z Martinem Libickim, ekspertem z RAND Corporation.

Biogramy autorów 157

Informacja dla autorów na temat zasad publikowania w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” 159

Procedura recenzowania zewnętrznego artykułów do kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe” 161

Table of content

| | |
|---|----|
| The official publication of the White Book on National Security of the Republic of Poland | 11 |
|---|----|

On 24 May 2013, in the presence of the President of the Republic of Poland, Bronisław Komorowski and over 200 invited guests, the White Book on the National Security of the Republic of Poland was inaugurated. The document is the result of the recently completed National Security Strategic Review and presents a strategic vision of the integrated security of Poland.

In this section we present the synthesis of the White Book and the speech of President Bronisław Komorowski, Head of BBN prof. Stanisław Koziej and invited speakers – prof. Bolesław Balcerowicz (defense area); former Deputy Prime Minister and Head of BBN Henryk Goryszewski (security area); President of the Great Orchestra of Christmas Charity (WOŚP) Jerzy Owsiak (social area) and prof. Witold Orłowski (economic area).

| | |
|--|----|
| Synthesis of the White Book on National Security of the Republic of Poland | 13 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Speech by President of the Republic of Poland, Bronisław Komorowski | 25 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Speech by Head of BBN, Prof. Stanisław Koziej, PhD | 29 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Speech by Prof. Bolesław Balcerowicz, PhD | 31 |
|---|----|

| | |
|--|----|
| Speech by the former Deputy Prime Minister, Henryk Goryszewski, JD | 35 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| Speech by WOŚP Foundation Board's President, Jerzy Owsiak | 39 |
|---|----|

| | |
|--------------------------------------|----|
| Speech by Prof. Witold Orłowski, PhD | 43 |
|--------------------------------------|----|

| | |
|---|----|
| Conference summary – Head of BBN, Prof. Stanisław Koziej, PhD | 47 |
|---|----|

Defence co-operation in the Baltic Sea region. Current state of affairs and future perspectives 51

Przemysław Pacuła

Co-operation in the Baltic Sea Region is focused on economic and political aspects. The potential of defence co-operation remains unutilized, mainly due to diverse interests of the states in the region. The economic crisis in Europe which imposed savings on the defence budgets is conducive to developing joint projects in this area, in particular among states with similar military potentials. Hence, it is worthwhile to consider possibilities of deepened defence co-operation among the states of the Baltic Sea Region.

Russian policy towards the West – selected issues 67

Katarzyna Przybyła

On 12th February 2013, a new foreign policy concept was adapted by the Russian Federation, which replaced the 2008 concept. According to the document, the necessity to update the priorities and goals of the foreign policy follows changes in the international arena. The new concept is connected mainly with Vladimir Putin's reinstatement in the office of the President. The analysis of both: the up-to-date actions taken by Russia and of the content of the strategic document confirms the thesis that we are seeing an ongoing process of Russia's intensified activity and assertiveness in the international arena. Despite the fact that the Cold War is over, the way of thinking from that era still persists in Russia, whereas the West remains to be the point of reference of Russian policy: rivalry with NATO, efforts aimed at acknowledging equality of relations with the United States and co-operation with Europe focused on economic relations.

Negotiations with Afghan armed opposition 91

Piotr Łukasiewicz

Impossibility of finding a military solution in Afghanistan is conducive to searching for political solutions, such as peace negotiations with the armed opposition. The last thirty years have seen a number of initiatives aimed at stabilizing the country. Nevertheless, they have not resulted in a positive outcome due to discrepant interests of the negotiating parties. Likewise, attempts at peace talks, undertaken since 2009, have failed to bring positive results, and the perspective of reaching a political agreement is being postponed beyond 2014.

Impact of internet espionage on relations between the USA and China 111

Michał Grzelak

Security in cyberspace has for some time now dominated in discussions about contemporary threats. Among methods aimed at counteracting cyber-threats, the necessity of international co-operation is enumerated, which remains limited in practice. The developments in recent months – numerous reports on surveillance and espionage – have fuelled discussions on the necessity of regulating the activity of states in cyberspace. The main actors in this theatre are the United States and China. The USA applies controversial methods of collecting classified

data, but it openly accuses the People’s Republic of China of infiltrating American networks and stealing intellectual property. China rejects such accusations and calls for co-operation, claiming to be also a victim to foreign hackers.

Shale gas – new regulations 129

Paweł Turowski

Polish government is working on new draft Acts regulating extraction of shale gas and changing the rules upon which fees are charged, as well as the amount of such fees. While creating new legal provisions, the legislator followed Norwegian, Danish and Dutch examples. Starting from 2020, the State plans to collect up to 40% of profits from the production of hydrocarbons. On top of that, a new state-owned operator shall be established who, by virtue of law, will become a shareholder in each extraction licence and will be granted a property fund for accumulation of a part of profits derived from extraction. Old regulations were adopted in the early 1990s. They mainly pertained to rules regulating the mining of bituminous coal and the construction of a system for financing environmental protection.

Interview with Martin C. Libicki, PhD on cyber security policy-making 147

Dominika Dziwisz

In the last quarter century cyberspace became the newest addition to the traditional – land, sea, air and space – family of domains. However, unlike the other domains, cyberspace is man-made and therefore must be operated and maintained. Establishing Air Forces Cyber (AFCYBER) and United States Cyber Command (USCYBERCOM) proves that the Internet can be a powerful and respectful weapon. Every year more developed countries invest billions of dollars for protecting their civil and military ICT systems. In the interview Dominika Dziwisz asks Martin Libicki from the RAND Corporation about his evaluation of the cyberspace security threats and possibility of waging wars in this domain.

About the Authors 157

“National Security” quarterly – publishing rules and information for the authors 159

“National Security” quarterly – peer review process 161



UROCZYSTA PUBLIKACJA
BIAŁEJ KSIĘGI
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP
PAŁAC PREZYDENCKI, 24 MAJA 2013 R.

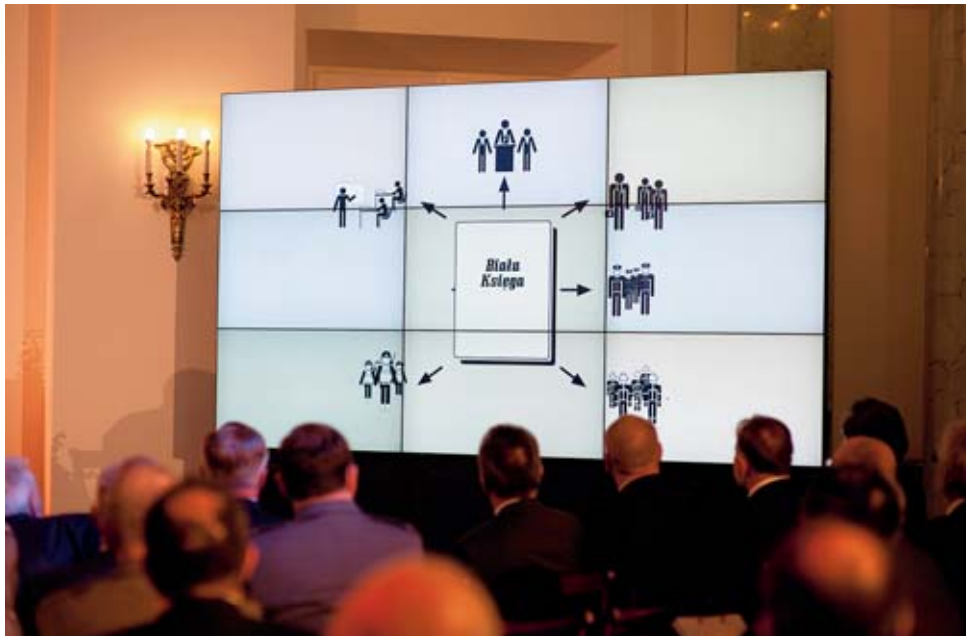
24 maja 2013 r. w Pałacu Prezydenckim, z udziałem Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego oraz ponad 200 zaproszonych gości odbyła się uroczysta prezentacja Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego RP. Publikacja, którą opracowało BBN na podstawie wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, w tym Raportu Komisji SPBN – stanowi strategiczną wizję budowy zintegrowanego bezpieczeństwa Polski.

W tej części kwartalnika publikujemy syntezę Białej Księgi, będącą fragmentem powyższej publikacji. Ponadto prezentujemy wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, który otworzył uroczystość, a także wystąpienia moderatora konferencji, Szefa BBN prof. Stanisława Kozieja i zaproszonych panelistów: prof. Bolesława Balcerowicza (dziedzina obronna); byłego Wiceprezesa Rady Ministrów i Szefa BBN dr. Henryka Goryszewskiego (dziedzina ochronna); Prezesa Zarządu Fundacji WOŚP Jerzego Owiaka (dziedzina społeczna) oraz prof. Witolda Orłowskiego (dziedzina gospodarcza).



Fot. BBN

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej



Fot. BBN

Fragment prezentacji poświęconej Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej

Synteza Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej¹

Celem Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która jest przeznaczona dla wszystkich struktur państwa, organizacji publicznych i niepublicznych oraz obywateli, jest przyczynienie się do pogłębienia wiedzy oraz świadomości społecznej o bezpieczeństwie Polski i Polaków.

Została ona opracowana na podstawie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), w tym w szczególności Raportu Komisji SPBN, zawierającego kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące polityki bezpieczeństwa RP, w tym doskonalenia systemu bezpieczeństwa narodowego.

Diagnoza stanu bezpieczeństwa narodowego

Podstawę planowania strategicznego w sferze bezpieczeństwa stanowi określenie interesów narodowych i wynikających z nich celów strategicznych. Jako punkt wyjścia do ich sformułowania przyjęto diagnozę Polski jako strategicznego podmiotu bezpieczeństwa, dokonaną w kontekście zarówno historycznego kształtowania się polskiej tożsamości narodowej i państwowości, teraźniejszych uwarunkowań ustrojowo-politycznych, jak i obecnego potencjału obronnego, ochronnego, społecznego i gospodarczego.

***Doświadczenia historyczne** dowodzą, że geopolityczne położenie Polski między Zachodem a Wschodem było najważniejszym strategicznym czynnikiem wpływającym na kształtowanie się tożsamości narodowej i państwowości polskiej oraz determinującym istotę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Liczne konflikty (wojny zewnętrzne i kryzysy wewnętrzne) sprawiały, że sprawy bezpieczeństwa musiały znajdować się przez znaczną część polskich dziejów w centrum uwagi władz*

¹ Fragment Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, praca zbiorowa, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 9–15, http://www.spbn.gov.pl/download/4/13631/Biala_Ksiega_inter_mm.pdf (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

państwa i społeczeństwa. Lekceważenie ich kończyło się bądź to marginalizacją znaczenia na arenie międzynarodowej (okres rozbitcia dzielnicowego), bądź zupełnym upadkiem państwowości (okres rozbiorów). Historia pokazuje też, jak ważna jest harmonia (właściwe proporcje) między interesami indywidualnymi (jednostki) a zbiorowymi (państwa) oraz interesami materialnymi a niematerialnymi (duchowymi). Przerost interesów indywidualnych i partykularnych (interesy dynastyczne, „złota wolność” szlachty itp.) nad państwowymi oraz zapominanie o stałej potrzebie rozwoju materialnego państwa doprowadziły do dwóch zapaści polskiej państwowości. Z drugiej strony, pielęgnowanie niematerialnych wartości, rozwijanie kultury i troska o tożsamość narodową w okresie zaborów pozwoliła narodowi polskiemu przetrwać okres 123 lat niewoli.

W państwach nowoczesnych indywidualna dowolność interpretacyjna i implementacyjna interesów narodowych jest redukowana przede wszystkim przez skodyfikowane w konstytucjach **zasady ustrojowe** funkcjonowania państw. Zostały one określone również w Konstytucji RP. Ujęte w te ramy interesy narodowe mogą w swej treści mieć różną skalę i natężenie; mogą być bardziej lub mniej ambitne. Zależy to od warunkującego te ambicje (ograniczającego lub wzmacniającego je) potencjału strategicznego państwa.

Znaczący wpływ na treść interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa ma **stan systemu bezpieczeństwa narodowego** Polski. Obecnie jest to w istocie suma odrębnych, różnie ze sobą powiązanych podsystemów operacyjnych i podsystemów wsparcia, z wewnątrz mało spójnym podsystemem kierowania bezpieczeństwem narodowym. Utrudnia to synergię. Kompetencje poszczególnych podmiotów są rozproszone lub powielone, istnieje zbyt dużo organów planistycznych, a koordynacja jest ograniczona. Brakuje też spójnego prawa, szczególnie w odniesieniu do podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym. Sytuacja taka stwarza z jednej strony ryzyko powstawania luk kompetencyjnych, a z drugiej powoduje zbędne dublowanie wysiłków, co prowadzi do marnowania części posiadanych sił i środków, a zatem przesądza o nieekonomiczności i nieefektywności systemu.

Wzmacniająco na interesy narodowe i cele strategiczne oddziałuje stan międzynarodowych relacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Polska jest wiarygodnym członkiem NATO, najsilniejszego sojuszu obronnego na świecie. Jest też ważnym i aktywnym członkiem Unii Europejskiej. Polska rozwija strategiczne relacje ze Stanami Zjednoczonymi, aktywnie uczestniczy we współpracy regionalnej, w tym z sąsiadami. Te uwarunkowania pozwalają przyjmować bardziej ambitne interesy narodowe i cele strategiczne.

Istotny wpływ na interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa ma **potencjał obronny**. W jego ramach ważną rolę odgrywa służba zagraniczna (dyplomacja) działająca na rzecz bezpieczeństwa oraz polski przemysł obronny. Jednak główny jego element stanowią Siły Zbrojne RP (SZ RP), które utrzymują gotowość do realizacji trzech głównych misji: zagwarantowania obrony państwa i przeciwstawienia się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych; udziału w stabilizacji sytuacji międzynarodowej, w operacjach reagowania kryzysowego i pomocy humanitarnej; wspierania bezpieczeństwa wewnętrznego i udzielania pomocy społeczeństwu. Potencjał strategiczny Sił Zbrojnych RP, w tym ich możliwości bojowe, jest systematycznie wzmacniany. Profesjonalizacja i transformacja ukierunkowane są na zwiększanie ich zdolności operacyjnych o charakterze obronnym, zapewniających również możliwość uczestniczenia w działaniach sojuszniczych poza terytorium kraju. Poprawa zdolności operacyjnych SZ RP w ostatnich latach wpływa pozytywnie na poziom polskich ambicji strategicznych, a tym samym na skalę i charakter interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Ważną rolę w definiowaniu interesów i celów strategicznych odgrywa **potencjał ochronny** (służby i straże). Stoi on obecnie przed szeregiem trudnych wyzwań, wynikających m.in. z nasilania się szeroko rozumianej przestępczości zorganizowanej, groźby terroryzmu (w tym cyberterroryzmu) oraz wzrostu nielegalnej migracji. Należy jednocześnie zauważyć istotne słabości m.in. w systemie ratownictwa, a szczególnie niedostateczną koordynację działań administracji rządowej i samorządowej, brak środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz słabości systemu ostrzegania. Nadmierna liczba służb i rozproszony nadzór komplikują koordynację i osłabiają efektywność potencjału ochronnego. Ogranicza to możliwy poziom ambicji w definiowaniu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Analiza **potencjału społecznego i gospodarczego** Polski wskazuje na jego zróżnicowany wpływ na definiowanie interesów narodowych oraz celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Negatywny wpływ na potencjał strategiczny, a tym samym na skalę oraz charakter interesów narodowych i celów strategicznych państwa, wywierają trudności w takich obszarach, jak demografia, nauka i technologia. Poważnymi problemami są również: wysokie bezrobocie, przekładające się bezpośrednio na stan gospodarki, bariery w przedsiębiorczości i trudności w stwarzaniu odpowiednich warunków rozwoju kapitału społecznego.

Czynnikiem pozytywnym jest rozwój gospodarki. Mimo trwającego kryzysu Polska utrzymała wzrost produktu krajowego brutto (PKB). Wstrzemięźliwość

w definiowaniu interesów nakazuje natomiast stan finansów publicznych, wynikający z ogólnej nierównowagi sektora finansów. Niezadowalający z punktu widzenia bezpieczeństwa jest także stan infrastruktury.

Wyzwaniem dla Polski jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego. Szansę stwarzają prognozowane zasoby gazu łupkowego. Utrzymanie niezbędnego poziomu samowystarczalności żywnościowej kraju, biobezpieczeństwa produktów spożywczych oraz zasobów wody pitnej i przemysłowej – to kolejne wyzwania, które muszą być uwzględnione przy określaniu interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa.

Diagnoza potencjału społecznego i gospodarczego Polski wskazuje, że interesy narodowe oraz cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa powinny uwzględniać: wprowadzenie efektywnej polityki prorodzinnej; wypracowanie całościowej polityki migracyjnej; zwiększenie innowacyjności (efektywności, konkurencyjności) gospodarki; zapewnienie stabilności finansowej państwa; wzmacnianie bezpieczeństwa energetycznego, a także zapewnienie ochrony środowiska.

Na podstawie doświadczeń historycznych, które ukształtowały polską kulturę strategiczną, diagnozy strategicznego potencjału państwa oraz postanowień Konstytucji RP można sformułować katalog **interesów narodowych i celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa**.

Za punkt wyjścia przyjmuje się tzw. interesy konstytucyjne, wymienione w art. 5. Konstytucji RP, którymi są: istnienie niepodległego państwa polskiego w nienaruszalnych granicach (państwo); wolne i bezpieczne życie obywateli (obywatel i społeczeństwo); zrównoważony rozwój potencjału społecznego (zasoby niematerialne narodu) i gospodarczego (zasoby materialne narodu), z konstytucyjnym podkreśleniem spraw dziedzictwa narodowego i ochrony środowiska.

Tak zdefiniowane tzw. interesy konstytucyjne stanowią podstawę do zidentyfikowania następujących interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa: dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa (gotowość i zdolność do odstraszania, obrony i ochrony); członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego; swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa; ochrona indywidualna obywateli i zbiorowa ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych); bezpieczne warunki rozwo-

ju potencjału społecznego i gospodarczego; adekwatne, odpowiadające potrzebom i możliwościom, społeczne i gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa.

Z interesów tych z kolei wyprowadza się odpowiadające im zestawy celów strategicznych o charakterze operacyjnym i preparacyjnym (przygotowawczym).

Prognoza rozwoju środowiska bezpieczeństwa

Jednym z kluczowych czynników kształtujących środowisko bezpieczeństwa jest globalizacja i rewolucja informacyjna, które generalnie przyczyniają się do podnoszenia poziomu dobrobytu oraz sprzyjają rozprzestrzenianiu nowoczesnych technologii, doskonaleniu metod zarządzania i sposobów finansowania rozwoju gospodarczego. Stwarzają więc dużą szansę na demokratyzację oraz umożliwiają postęp gospodarczy i społeczny na świecie, również w jego biedniejszych częściach.

Równoległe do pozytywnych skutków, efektem procesów globalizacyjnych i rewolucji informacyjnej są nowe wyzwania i zagrożenia dla światowego bezpieczeństwa, zarówno w aspekcie militarnym, jak i pozamilitarnym. Ostrości i tempa nabierają m.in. towarzyszące procesowi globalizacji nowe podziały świata. Z kolei rozwój technologii i rozszerzanie się światowego rynku doprowadziły do gwałtownego wzrostu zapotrzebowania na surowce energetyczne, a także na żywność i wodę. Ma to znaczenie dla światowej polityki, gospodarki i procesów społecznych.

Bezpieczeństwo globalne i regionalne jest również kształtowane przez niestabilność poszczególnych regionów świata. Współcześnie istnieje wiele ognisk zapalnych (zwłaszcza na Bliskim Wschodzie), które mogą stać się zarzewiem konfliktu na szerszą skalę. Sytuacji tej towarzyszy niebezpieczne zjawisko proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Powoduje to erozję reżimów rozbrojeniowych, a w konsekwencji prowadzić może do ich rozpadu.

W wymiarze globalnym poważnym wyzwaniem jest grupa państw upadłych i upadających, których wewnętrzna strukturalna słabość, brak skutecznej kontroli swego terytorium czy wręcz wewnętrzny rozpad negatywnie oddziałują na sytuację w ich sąsiedztwie.

Prognozuje się, że w nadchodzących dekadach poszerzać się będzie skala wyzwań i zagrożeń transnarodowych i asymetrycznych. Terroryzm będzie zagrożeniem, do przeciwdziałania któremu państwa muszą przygotowywać się

w nie mniejszym stopniu niż do zagrożeń wojennych. Aktywność terrorystów przenosi się również do cyberprzestrzeni, która w coraz większym stopniu będzie się stawać obszarem rywalizacji i konfrontacji, także między państwami.

Poważne wyzwanie niesie ze sobą słabnąca rola organizacji międzynarodowych, co wyraża się w trudnościach uruchomienia przez nie skutecznych, powszechnych mechanizmów współpracy na rzecz bezpieczeństwa. Dotyczy to zwłaszcza Organizacji Narodów Zjednoczonych, a w wymiarze regionalnym (europejskim) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

Obserwowany jest proces relatywnego zmniejszania się do niedawna wręcz hegemonistycznej pozycji Stanów Zjednoczonych. Nie zmienia to jednak faktu, że w perspektywie nadchodzących dwóch dekad będzie to wciąż najpotężniejsze państwo świata, zarówno pod względem potencjału militarnego, jak i wysokości dochodu narodowego oraz udziału w światowych obrotach rynków kapitałowych i towarowych. Przewidywania, które zakładają radykalny, szybszy od obecnego, rozwój tzw. mocarstw wschodzących (często również określanych jako BRIC: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny) i wysunięcie się na pierwszą pozycję Chin, biorą pod uwagę tylko wysokość PKB. Jednak Stany Zjednoczone są i pozostaną emitentem waluty, w której zgromadzona została zdecydowana większość rezerw finansowych świata, oraz światowym liderem w rozwoju nowoczesnych technologii.

Bezpieczeństwo **Europy** determinowane jest zasadniczo przez cztery czynniki: **NATO, Unię Europejską, strategiczną obecność USA oraz relacje z Rosją.**

NATO jest i najprawdopodobniej pozostanie najpotężniejszym i najskuteczniejszym sojuszem polityczno-militarnym w skali całego globu. Organizacja ta na nowo zdefiniowała swoje zadania w zmienionej po zakończeniu „zimnej wojny” sytuacji międzynarodowej, dodając do swej rdzennej misji obrony kolektywnej dwie nowe: opanowywanie kryzysów (w polskiej nomenklaturze nazywane też zarządzaniem lub reagowaniem kryzysowym) oraz zapewnianie bezpieczeństwa przez współpracę (bezpieczeństwo kooperatywne). Obecnie głównym wyzwaniem, przed jakim stoi NATO, jest zdefiniowanie jego roli w okresie „postafgańskim”. W tym względzie kluczowa będzie odpowiedź na pytanie: czy po okresie dwóch dekad pozimnowojennej ekspansji Sojusz powinien przejść do nowej fazy konsolidacji wokół podstawowej funkcji gwarantowania bezpośredniego bezpieczeństwa swoich członków, czy też powinien kontynuować zagospodarowywanie operacyjnie i instytucjonalnie swej globalnej roli? Wydaje się, że potrzebna jest przede wszystkim konsolidacja wokół funkcji obronnej, która przyczyni się do wzmocnienia poczucia bezpieczeń-

stwa wszystkich państw Sojuszu i w efekcie zwiększy ich wolę i gotowość do angażowania się w, konieczne także w przyszłości, operacje out of area.

Unia Europejska weszła od połowy 2008 r. w fazę kryzysu oraz spadającej dynamiki wspólnej gospodarki. Mimo tego próbuje strukturalnie dostosować się do nowych wyzwań, spośród których najtrudniejszymi są kryzys strefy euro oraz trudności z rozwojem Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Innym poważnym wyzwaniem dla Europy jest jej niska samowystarczalność surowcowa, która tylko częściowo jest rekompensowana przez wytwarzanie energii ze źródeł alternatywnych.

Najpoważniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii Europejskiej dotyczą finansów. Jeżeli państwa członkowskie UE zechcą i będą w stanie podporządkować się rygorom naprawczym, a polityka makroekonomiczna w strefie euro zostanie zreformowana (przede wszystkim w celu zwiększenia zakresu wspólnotowej polityki fiskalnej), kryzys powinien zostać przezwyciężony.

Szczególnie ważnym wyzwaniem, przed jakim stoi UE, jest aktualizacja Europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r.

Strategiczna (polityczno-wojskowa i gospodarcza) obecność USA w Europie to nadal fundament bezpieczeństwa europejskiego. Szereg niewiadomych rodzi się w związku z coraz bardziej widoczną reorientacją strategiczną USA w kierunku Azji i Pacyfiku.

Ważnym czynnikiem zewnętrznym, rzutującym na stan bezpieczeństwa Polski, są **relacje między Rosją a Zachodem**. Dzisiaj trudno jest określić ich klarowną perspektywę. Czy Rosja będzie utrzymywać kurs na odbudowę swojej mocarstwowości, nie licząc się z innymi, zwłaszcza kosztem sąsiadów? Czy też nastąpi zmiana tego kursu na rzecz współpracy w budowaniu wspólnego bezpieczeństwa? Dzisiaj bardziej prawdopodobny wydaje się scenariusz kontynuacyjny, niekorzystny dla Polski.

Mimo kryzysu w strefie euro i stagnacji gospodarczej, różnic w poziomie życia, dochodów oraz dostępu do dóbr i usług, nasilającego się kryzysu demograficznego, a także istnienia na obszarach peryferyjnych punktów zapalnych, które w niesprzyjającej sytuacji mogą przerodzić się w konflikty, Europa wciąż powszechnie postrzegana jest jako kontynent dobrobytu i pokoju. Jej centrum (Unia Europejska) wciąż też stanowi istotną siłę przyciągania dla innych państw.

Wyzwania i zagrożenia dla Polski, wynikające z analizy zewnętrznego środowiska bezpieczeństwa, mają przede wszystkim niemilitarny charakter. Najpoważniejsze wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa pozamilitarnego,

z którymi będzie musiała się zmierzyć Polska, wiązą się z zapewnieniem niezakłóconego rozwoju gospodarczego państwa, stabilnej sytuacji finansowej i spójnej, dalekosiężnej polityki społecznej uwzględniającej przeciwdziałanie nadchodzącemu niżowi demograficznemu. Istotne dylematy strategiczne, jakim Polska będzie musiała stawić czoło w perspektywie nadchodzącego dwudziestolecia, związane są także z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz przeciwdziałania dekapitalizacji infrastruktury przemysłowej i transportowej. Dekapitalizacja, a często również dewastacja infrastruktury powodują, że z każdym rokiem wzrasta ryzyko wystąpienia katastrof o podłożu przemysłowym i technicznym.

Wciąż istotne pozostają też zagrożenia militarne. Mogą one zwłaszcza mieć charakter kryzysów polityczno-militarnych, prowokowanych dla wywierania presji strategicznej w ramach bieżącej polityki, bez przekraczania progu wojny. Działania takie mogą przejawiać się w formie skokowej rozbudowy potencjału militarnego w pobliżu polskich granic, praktycznej demonstracji siły, czy szantażu militarnego. Nie można jednak wykluczyć także bezpośrednich zagrożeń zbrojnych. Wśród nich należy wyróżnić dwa rodzaje: po pierwsze – zagrożenia, które najogólniej można określić aterytorialnymi (w których przeciwnik nie ma zamiaru opanować atakowanego terytorium), czyli uderzenia punktowe, selektywne, o świadomie ograniczonej skali i zasięgu (często skryte, z tylko „domyślnym autorstwem”), obliczone na szantażowanie państwa bądź też zmuszenie do odpowiedniego kroku politycznego w warunkach izolacji od szerszego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego (np. bez uruchamiania NATO, w wyniku tworzenia tzw. sytuacji trudnokonsensusowych, w których trudno byłoby o uzyskanie zgody wśród sojuszników co do sposobu i zakresu reakcji); po drugie – zagrożenia związane z sytuacją dzisiaj zdecydowanie mniej prawdopodobną, ale jednocześnie najbardziej niebezpieczną, a więc wojną na dużą skalę. Tego rodzaju wojna mogłaby mieć miejsce w warunkach radykalnej zmiany obecnego kursu polityki międzynarodowej, a więc musiałaby zostać poprzedzona raczej długotrwałą zmianą sytuacji politycznej i strategicznej w świecie. W związku z tym byłby czas na przygotowanie reakcji, w tym także tej kolektywnej, czyli całego Sojuszu, którego członkiem jest Polska.

Polska jako państwo członkowskie NATO i UE jest beneficjentem pozytywnych przemian politycznych i gospodarczych w Europie. Prognozując wewnętrzne warunki bezpieczeństwa, należy zdecydowanie wykluczyć wewnętrzne zagrożenie militarne (bunt, pucz). Istnieje natomiast ryzyko poszerzenia się zorganizowanej – zwłaszcza o charakterze transnarodowym – przestęp-

czości zbrojnej (z użyciem broni na większą skalę, np. w ramach porachunków grup przestępczych). Jednym z prawdopodobnych zadań Sił Zbrojnych RP będzie tradycyjne wsparcie innych struktur państwa w likwidacji skutków klęsk żywiołowych i katastrof technicznych lub pomoc służbom państwowym w przeciwdziałaniu niekontrolowanej masowej migracji ludności na terytorium Polski.

Ocena środowiska bezpieczeństwa oraz kierunków jego rozwoju w wymiarze globalnym, regionalnym (europejskim) i krajowym w nadchodzącym dwudziestoleciu pozwala nakreślić **trzy scenariusze** możliwego kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa: integracyjny – z przewagą pozytywnych i pożądanых zjawisk i tendencji, oznaczający sukcesywne umacnianie obecnego systemu bezpieczeństwa międzynarodowego; dezintegracyjny – z przewagą niekorzystnych i niebezpiecznych zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych, oznaczających stopniową degradację lub wręcz rozpadanie się obecnego systemu bezpieczeństwa; ewolucyjny – zakładający kontynuację względnej równowagi zjawisk pozytywnych i negatywnych, co oznaczałoby utrzymywanie się przez dłuższy czas obecnej względnej niestabilności bezpieczeństwa międzynarodowego charakteryzującej się nieregularnymi wybuchami kryzysów i próbami ich doraźnego opanowywania.

Za najbardziej prawdopodobny uznaje się scenariusz ewolucyjny.

Koncepcja działań strategicznych (strategia operacyjna)

Sytuacja bezpieczeństwa Polski, zmieniająca się nieustannie pod wpływem zarówno szans występujących w środowisku zewnętrznym i wewnętrznym, jak i nowych wyzwań i zagrożeń, wymaga dostosowania strategii działania państwa (strategii operacyjnej) tak, aby gwarantowała ona optymalne osiągnięcie celów strategicznych w każdych warunkach.

Stosownie do prognostycznych scenariuszy rozwoju środowiska bezpieczeństwa można nakreślić trzy **opcje strategii operacyjnej Polski**: opcję maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski, która odpowiada scenariuszowi integracyjnemu; opcję autarkii strategicznej (samodzielności i samowystarczalności), która odnosi się do scenariusza dezintegracyjnego; opcję zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski, odpowiadającą scenariuszowi ewolucyjnemu.

Rekomendowaną jest opcja trzecia, z uwzględnieniem jednakże gotowości do realizacji także pozostałych opcji, gdyby pojawiła się taka możliwość lub

konieczność. Oznacza to, że działania strategiczne na rzecz bezpieczeństwa powinny koncentrować się wokół trzech głównych priorytetów:

- utrzymania własnej determinacji i gotowości do działania w pełnym spektrum dziedzin, obszarów i sektorów bezpieczeństwa narodowego, z uwzględnieniem zwłaszcza tych, w których sojusznicze działanie może być utrudnione;
- umacniania międzynarodowej wspólnoty bezpieczeństwa poprzez pogłębianie procesów integracyjnych w obszarze euroatlantyckim, opartych na wspólnocie interesów i wartości, zwłaszcza w ramach systemu kolektywnej obrony NATO, Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE oraz strategicznych partnerstw (w tym z USA), a w ich ramach – strategicznego dobrosąsiedztwa;
- wspierania i selektywnego udziału w międzynarodowej aktywności na rzecz zapobiegania powstawaniu nowych źródeł zagrożeń lub rozprzestrzenianiu się już istniejących kryzysów w wymiarze ponadregionalnym, na podstawie wyraźnego mandatu międzynarodowego.

Powyższe priorytety operacyjne powinny znaleźć swoje szersze rozwinięcie w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, a w ślad za nią w Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Obronnej RP (lub poszerzonej o kwestie pozamilitarne – Polityczno-Strategicznej Dyrektywie Bezpieczeństwa Narodowego RP).

Koncepcja przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego (strategia preparacyjna)

Stosownie do możliwych wariantów strategii operacyjnej dadzą się sformułować trzy opcje strategii preparacyjnej: umiędzynarodowienia systemu bezpieczeństwa narodowego (odpowiadającą opcji maksymalnego umiędzynarodowienia bezpieczeństwa Polski), usamodzielnienia systemu bezpieczeństwa narodowego (odpowiadającą opcji autarkii strategicznej) oraz zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego (odpowiadającą opcji zrównoważonego umiędzynarodowienia i usamodzielnienia bezpieczeństwa Polski).

Za najbardziej zasadną uznaje się opcję ostatnią, tj. **zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego**. Składa się na nią przygotowanie systemu bezpieczeństwa zarówno do wykorzystywania szans wynikających ze współpracy międzynarodowej, jak i racjonalne rozwijanie zdolności do wspólnego

z sojusznikami lub samodzielnego – w razie potrzeby – przeciwstawienia się zagrożeniom militarnym i niemilitarnym. Szczególną specjalnością strategiczną polskiego systemu bezpieczeństwa powinny być zdolności przeciwzaskoczeniowe. Jest to opcja ekstrapolacji rozpoczętych już obecnie procesów transformacji systemu bezpieczeństwa. Jej realizacja musi jednakowoż uwzględniać także koncepcyjne i planistyczne przygotowanie do dwóch pozostałych opcji, gdyby pojawiła się taka możliwość lub konieczność.

*Uznając opcję zrównoważonego integrowania systemu bezpieczeństwa narodowego za zasadną i realistyczną, można określić następujące **główne zadania w zakresie przygotowania** (utrzymywania, doskonalenia i transformacji) tego systemu: ustanowienie podstaw prawnych i organizacyjnych zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego – obecnie jego podsystemy (i tworzące je ogniwa) funkcjonują raczej w oderwaniu od siebie, a podstawy prawne są niepełne i rozproszone; ustanowienie zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania systemem bezpieczeństwa narodowego, jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa (podsystem kierowania). Pozwoli to stworzyć synergię systemu bezpieczeństwa narodowego w wyniku integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych) oraz powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych).*

Powyższe założenia przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego RP mają charakter całościowy, odzwierciedlając interesy oraz potrzeby państwa i społeczeństwa. Mają zapewnić większą skuteczność, zlikwidować dublujące się kompetencje oraz pozwolić na bardziej racjonalne wydatkowanie środków przeznaczanych na bezpieczeństwo narodowe.

Zdecydowana większość rekomendacji może być wprowadzona w życie w ramach istniejącego porządku konstytucyjnego. Dalej idące zmiany w systemie bezpieczeństwa narodowego wymagałyby zmian konstytucyjnych.



UROCZYSTA PUBLIKACJA
BIAŁEJ KSIĘGI
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP
PAŁAC PREZYDENCKI, 24 MAJA 2013 R.



Wystąpienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Bronisława Komorowskiego

Z ogromną satysfakcją uczestniczę w dzisiejszym spotkaniu. Podsumowuje ono długą, ciężką – a w moim przekonaniu także bardzo owocną – pracę całego wielkiego zespołu osób, które chciały się podzielić doświadczeniem, wiedzą i wrażliwością na sprawy bezpieczeństwa, co zaowocowało powstaniem Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Jest ona częścią zamysłu budowania wrażliwości na sprawy szeroko pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Chciałem więc rozpocząć od serdecznego podziękowania wszystkim, którzy zgodzili się i chcieli uczestniczyć w tych długich pracach. Chcę ich prosić o dalsze współdziałanie, o wspólne myślenie w tym obszarze, istotnym z perspektywy funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Chcę także serdecznie podziękować Biuru Bezpieczeństwa Narodowego za inicjatywę, za podjęcie trudu zorganizowania tego zbiorowego myślenia i zakończenie prac wydaniem Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego.

Chciałbym, aby efekt Państwa pracy jak najszerszej trafił do opinii publicznej. Nie jest możliwe, żeby Biała Księga znalazła się „pod każdą strzechą” – dziś w Polsce strzech już nie ma – ale żeby to myślenie jak najdalej i jak najgłębiej trafiło do społeczeństwa.

Na bezpieczeństwo trzeba patrzeć jak na zjawisko obejmujące niesłychanie szeroki obszar funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Dzisiaj jest to myślenie w kategoriach bezpieczeństwa militarnego, bezpieczeństwa ekonomicznego czy demograficznego.

W pracach nad Białą Księgą można było spotkać się z ciekawymi ludźmi, tak wiele robiącymi dla budowania wśród opinii publicznej przekonania, że szeroko pojęte bezpieczeństwo – wojsko, gospodarka, działania społeczne i działania polityczne – jest sprawą istotną. Widzę poważne osiągnięcia w zakresie budowania tej wrażliwości.

Było dla mnie ogromnym wzruszeniem i źródłem optymizmu, kiedy zobaczyłem na „Przystanku Woodstock”, że w warunkach zmieniających się uwarunkowań; dokonywania się cywilizacyjnych i kulturowych zmian, można skutecznie uwrażliwiać ludzi na sprawy innych ludzi, na sprawy państwa, także na sprawy szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Fakt, że na „Przystanku Woodstock” jest wyraźna dyscyplina – wiadomo co wolno, a czego nie wolno – jest dowodem na to, że młodzi ludzie akceptują myślenie o potrzebie porządku, ładu, o potrzebie ograniczeń przy jednoczesnym umiłowaniu wolności. Na „Przystanku Woodstock”, w obecności Prezydenta Niemiec, czułem dumę, gdy ogromna rzesza młodych ludzi rozpięła gigantyczną, biało-czerwoną flagę. Dla mnie było to źródłem myślenia o tym, że w zmieniających się okolicznościach, zmieniającej się wrażliwości można utrzymywać ścisły związek patriotycznych emocji.

Wyrażam przekonanie, że w obszarze bezpieczeństwa można być niezwykle skutecznym. W jego politycznym, militarnym, czy ekonomicznym wymiarze na naszych oczach dokonują się gigantyczne zmiany na korzyść, o których kiedyś moglibyśmy tylko marzyć. Dzisiaj trzeba budować na tym przyszłą wizję społeczeństwa – narodu, który wierzy własnemu państwu, ma poczucie współodpowiedzialności za bezpieczeństwo, za sprawne funkcjonowanie gospodarki i wszystkie inne aspekty państwa i społeczeństwa. To się naprawdę da zrobić i to zrobimy.

Paradoksalnie na dzisiejsze zagrożenia trzeba patrzeć także jak na ewentualne źródło podejmowania potrzebnych decyzji. Konkurencja to ryzyko dla własnych interesów, ale w każdym obszarze życia człowieka, państwa czy narodu pewna doza konkurencji jest zawsze korzystna. Warto więc na zagrożenia i niebezpieczeństwa patrzeć jak na element mobilizujący. Tak jest w gospodarce, tak jest także w kwestiach obrony militarnej, kwestiach czysto politycznych, w dyplomacji, tak jest wszędzie. Nie wolno bać się niebezpie-

czeństw, tylko umieć je zdefiniować i odpowiednio na nie reagować – to się tyczy wszystkich dziedzin.

Podzielałam w 100 proc. opinię Profesora Witolda Orłowskiego, dotyczącą zapóźnienia w tak potrzebnej reformie całego systemu szkolnictwa wyższego i nauki, gdzie właśnie brak konkurencji, brak zagrożeń spowodował „skostnienie systemu”, a przeznaczone na system ogromne pieniądze nie przynoszą miarodajnego efektu. Prawdopodobnie dopiero ryzyko; zagrożenie związane np. ze zmianami demograficznymi, a więc brakiem studentów spowodują większą konkurencję ośrodków akademickich i w efekcie skutecznie wymuszają myślenie o tym, co należy zmienić, żeby mieć nowe szanse, być przydatnym i się rozwijać. Takim wielkim zadaniem będzie konsolidacja uczelni. Powinna ona przebiegać z poszanowaniem autonomii, ale jest konieczna, jeżeli chcemy myśleć o utrzymaniu aspiracji wielu ośrodków miejskich. Takie przykłady można mnożyć.

Na koniec jeszcze jedna kwestia, o poczuciu bezpieczeństwa, z którym bywa różnie. W Polsce wszyscy boją się terroryzmu, a jeszcze nikt nie zginął w wyniku tego typu wydarzenia. Jednocześnie codziennie w Polsce na drogach ginie kilkadziesiąt osób, a nikt się nie boi wychodzić na ulicę. Są to rzeczy niesłychanie subiektywne i obiektywne jednocześnie. Trzeba więc uważać z mnożeniem sygnałów, które będą wpędzały ludzi w bierność z tytułu poczucia zagrożenia. Tak jest we wszystkich badaniach – ogromna większość Polaków ocenia swoje życie jako bezpieczne w wielu aspektach. Prawie wszyscy oceniają swoją miejscowość jako bardzo dobrą do życia, bezpieczną – tam nic nam nie grozi, wszystko znamy. To jednak nie przenosi się, nie sumuje w skali całego społeczeństwa, całego państwa. Większość Polaków mówi: moja gmina jest bezpieczna, Policja w mojej gminie jest skuteczna, ale to się nie przenosi na poziom wyższy, państwowy.

Są to bardzo trudne mechanizmy, warte ciągłego analizowania. Z jednej strony należy uświadamiać, że świat nie jest wolny od zagrożeń, ale z drugiej strony należy budować przekonanie, że na zagrożenia trzeba odpowiadać w sposób racjonalny. Mobilizując przede wszystkim samego siebie oraz własne społeczeństwo, własne zasoby, także natury intelektualnej oraz własne państwo. Za ten intelektualny wysiłek jeszcze raz wszystkim serdecznie dziękuję.



UROCZYSTA PUBLIKACJA
BIAŁEJ KSIĘGI
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP
PAŁAC PREZYDENCKI, 24 MAJA 2013 R.



Wystąpienie Szefa BBN, prof. dr. hab. Stanisława Kozieja

Panie Prezydencie, Szanowni Państwo. Chciałbym zameldować Panie Prezydencie gotowość do realizacji kolejnego etapu wdrażania rekomendacji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego. Pierwszym było przedstawienie Panu Prezydentowi i omówienie na Radzie Bezpieczeństwa Narodowego niejawnego raportu zawierającego podstawowe wnioski z tego przeglądu.

Dzisiaj przedstawiamy pierwszą w dziejach Polski Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej jako jawną publikację prezentującą rezultaty tegoż Przeglądu. Widzę wśród uczestników konferencji wielu tych, którzy uczestniczyli w tym Przeglądzie. To jest także Państwa rezultat, to jest także Państwa osiągnięcie. Myślę, że animacja, którą przed chwilą oglądaliśmy, w popularny i ciekawy, ale jednocześnie trafiając dobrze w sedno sprawy, pokazała czym jest bezpieczeństwo, jak rozumiane jest to bezpieczeństwo, którym zajmowaliśmy się w ramach Przeglądu oraz jak rozumiane jest to bezpieczeństwo, które opisujemy w Białej Księdze.

Nasi paneliści będą starali się opowiedzieć Państwu nieco więcej na ten temat, podzielić się refleksjami, spostrzeżeniami ze swojego zawodowego, fachowego czy życiowego doświadczenia. Swoimi spostrzeżeniami będą się dzielić – pan generał, profesor Bolesław Balcerowicz, który spojrzy na to bezpieczeństwo z militarnego punktu widzenia. Były rektor, dowódca, znany specjalista nauk wojskowych, obecnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego. Jest z nami pan Henryk Goryszewski, były wicepremier,

były szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, który z kolei podzieli się swoim spojrzeniem na kwestie bezpieczeństwa obywateli, bezpieczeństwa społeczności, bezpieczeństwa wewnętrznego, bezpieczeństwa pozamilitarnego. Jak te kwestie są dzisiaj ważne, jak są postrzegane? Jest z nami pan Jerzy Owskiak, który na bezpieczeństwo spojrzy w wymiarze społecznym. Znany wszystkim społecznik – chyba więcej nie trzeba mówić – doświadczony człowiek, który porywa swoją wolą, swoim zaangażowaniem, swoją siłą nas wszystkich w różnych ważnych sprawach społecznych. Jest również pan profesor Witold Orłowski, który podzieli się z nami swoimi spostrzeżeniami, refleksjami o tym, na czym w ogóle bezpieczeństwo stoi – fundamenty gospodarcze. Jak ważna dla bezpieczeństwa jest gospodarka, w jaki sposób powinniśmy bezpieczeństwo gospodarcze postrzegać.

Tytułem wstępu przypomnę jeszcze raz, że Biała Księga jest rezultatem Przeglądu, który zakończyliśmy w ubiegłym roku, a Raport, o którym mówiłem, został rozpatrzony i przyjęty na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Na jego bazie trwają już prace nad nową Strategią Bezpieczeństwa Narodowego RP. Ministerstwo Obrony Narodowej przygotowuje ten projekt, aby w nadchodzących miesiącach przedstawić go Prezydentowi RP do zatwierdzenia. Natomiast głównym przeznaczeniem Białej Księgi jest popularyzowanie wiedzy o bezpieczeństwie w społeczeństwie, popularyzowanie tej wiedzy wśród wszystkich instytucji, które zajmują się bezpieczeństwem z racji swojego przeznaczenia, ale także wśród instytucji, które może niekoniecznie zajmują się bezpieczeństwem, ale powinny się nim zainteresować i zająć. Dlatego, Panie Prezydencie, rozsyłałyśmy Białą Księgę w wersji elektronicznej do wszystkich struktur państwa, do wszystkich instytucji rządowych, do wszystkich samorządów do gminy włącznie, do wszystkich uczelni, które prowadzą studia na kierunkach związanych w jakiś sposób z bezpieczeństwem. A więc chcemy przez Białą Księgę popularyzować wiedzę o bezpieczeństwie, zarówno w instytucjach rządowych i samorządowych, ale także i wśród obywateli.



Wystąpienie prof. dr. hab. Bolesława Balcerowicza

Przypadła mi dziś w udziale rola wyjątkowo zaszczytna. Z kilku względów. Po pierwsze – ze względu na audytorium; dalej – po drugie i po trzecie, ze względu na towarzystwo znakomitych panelistów; a przede wszystkim ze względu na wagę problemów, które będziemy podejmować. Oczekiwania w stosunku do mnie jako panelisty zostały sformułowane precyzyjnie, z właściwą sobie kulturą sztabową, przez pana ministra Stanisława Kozieja. To, cytuję: „... podzielenie się swoimi przemyśleniami dotyczącymi wybranych problemów bezpieczeństwa w dziedzinie obronności”. Taka formuła zadania kryje w sobie pewne niebezpieczeństwo. Dając dużą swobodę wypowiedzi, pozostawia szeroki margines na pewne dywagacje, a nawet na swawolę. Będę starał się tego unikać, choć pewnie sobie pewnych złośliwość – jeśli pan Prezydent i pan Minister pozwoli – nie daruję. Nie będą one dotyczyły Białej Księgi. Na coś takiego dzieło to bowiem nie zasługuje.

W „czteropodziale” na sfery bezpieczeństwa narodowego, jaki został przyjęty w Białej Księdze na pierwszym miejscu sytuuje się sfera obronna. Czy to wyznacza hierarchię znaczenia, szczególną ważność obronności? Co do tego, zdania mogą być i bywają podzielone. Osobiście reprezentuję niekoniecznie modne, nieco archaiczne podejście, tę dziedzinę bezpieczeństwa szczególnie eksponując. Dziedzina obronności bowiem, albo inaczej – bezpieczeństwo militarne – odnosi się do najbardziej żywotnych, najbardziej fundamentalnych wartości i interesów państwa – suwerenności, niepodzielności terytorialnej, przetrwania. Nie urażając moich kolegów, panelistów,

inne dziedziny bezpieczeństwa tak bezpośrednio do wymienionych wartości i interesów się nie odnoszą.

Bezpieczeństwo w wymiarze obronnym ma zapewnić pokój. Słowo zapomniane. Słowo jeszcze nie „passe”, ale już nie „sexy”. Pokój nie jest modny w debacie publicznej, a w Białej Księdze słowo to użyte jest w zakończeniu, w sparafrazowanej, starożytnej maksymie. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Główna leży w tym, że pokój mamy. Pokój mamy tak jak zdrowie, o którym Kochanowski pisał, że „...nikt się nie dowie, jako smakujesz aż się zepsujesz”. Pokój, ta podstawowa potrzeba, jest dziś zaspokojona. Odczuwalnych zagrożeń pokoju dziś u nas po prostu brak.

Zagrożenia wojenne są bardzo odległe – zarówno w przestrzeni, jak i w prawdopodobieństwie. Maleje prawdopodobieństwo wojny. Szczególnie wojny na większą skalę. Przy braku tych egzystencjonalnych zagrożeń dla państwa, inne zagrożenia nabierają relatywnie większej wagi. Faktem jest, że pojawiają się nowe, wspomniane tu przez Prezydenta RP i ministra Kozieja, chociażby zagrożenia w cyberprzestrzeni czy związane ze zmianami cywilizacyjnymi. Ale faktem jest, że wiele zagrożeń, które dzisiaj odkrywamy na nowo, towarzyszy ludziom, ludzkości, państwom, społeczeństwom od zarania dziejów, z tym, że w przeszłości nie były one kanwą koncepcji strategicznych ani badań naukowych. Właściwie można powiedzieć, że od dwóch dekad mamy eksplozję zainteresowania bezpieczeństwem ze słynnym, nowym, szerokim „odmilitaryzowanym” podejściem. Chciałbym tylko podkreślić, że to nowe, już dawno nie jest nowe, bo było takie jakieś 5–15 lat temu. Rośnie liczba instytucji zajmujących się bezpieczeństwem, i bardzo dobrze. W Polsce mamy dwie dyscypliny naukowe – od 2011 r. naukę o bezpieczeństwie i naukę o obronności. Rośnie, już przestaje rosnać – przepraszam za kolokwializm – liczba „bezpieczniackich” bytów. Na początku lat 90. XX w. w Akademii Obrony Narodowej mieliśmy ich sześć – od politycznego do militarne. W Instytucie Stosunków Międzynarodowych siedem, a dzisiaj naliczyłem ich trzydzieści cztery, m.in. „bezpieczeństwo trudnych decyzji”. Mówię to nieco kąśliwie, albowiem w pewnym momencie możemy się obsunąć w dzielenie bytów w nieskończoność i możemy się „zabezpieczyć na śmierć”, tak jak w piłce też można się czasem „zakiwać na śmierć”. Ale w Białej Księdze został zachowany umiar. Cztery dziedziny, a w mojej trzy sektory: dyplomatyczny, militarny, wywiadowczy.

Biała Księga, powinienem to powiedzieć na wstępie lub na zakończenie, to jest opracowanie wzorcowe metodologicznie. Nie boję się używać tego

słowa i nie dlatego, że chcę prawić komplementy, tylko dlatego, że zajmuję się tym na co dzień na Uniwersytecie Warszawskim. Mam przed oczami świetne wzorce: nową francuską Białą Księgę oraz nową angielską Księgę. Nasze opracowanie jest jednak lepsze. Metodologicznie nasza „Księga” jest lepsza z wysoką kulturą sztabową. W tym miejscu chciałem zauważyć, że kultura sztabowa to nic innego, jak część kultury strategicznej, która być może zainspiruje kulturę polityczną, czego nam życzę. Biała Księga wchodzi w kanon literatury na Uniwersytecie Warszawskim, w kilku przedmiotach, bo na to ta Księga zasługuje. To nie jest, jak napisano w „Gazecie Wyborczej”, „Biała Księga niebezpieczeństw dla Polski”. Oj nie, protestuję! Zauważa się bowiem w Białej Księdze dbałość o wymiar militarny. To słynne 1,95 proc. PKB, właściwie już od ponad dziesięciu lat. Zauważa się naszą pozycję w Sojuszu Północnoatlantyckim, zauważa się doświadczenie. A łatwiej jest dostrzec – i dostrzega się – mankamenty w systemach dowodzenia, w uzbrojeniu, w szkoleniu. Chciałem zauważyć też, w opozycji do tytułowych niebezpieczeństw dla Polski, że w prognozie nie wymyśla się zagrożeń na siłę, jak to czasem bywa.

Chciałem zauważyć, że przyjęta strategia, spośród trzech możliwych opcji to strategia środka, między maksymalnym umiędzynarodowieniem a autarkią obronną, dokonana z isticie arystotelesowską precyzją i podejściem.

W Białej Księdze, co ważne, jest pewne istotne sformułowanie, że „niezależnie od sojuszy, głównym gwarantem bezpieczeństwa pozostanie własny potencjał obronny”. To świadczy o pełnym zrozumieniu, po pierwsze Traktatu Waszyngtońskiego, który nie kończy się i nie zaczyna na artykule piątym. Przedtem jest artykuł trzeci, który nas do czegoś zobowiązuje. Nie pozbawiając państw członkowskich prawa do suwerennej obrony, Sojusz stwarza dodatkowe możliwości. Ważne, że w wątku umiędzynarodowienia podkreśla się naszą troskę o NATO. Trzeba zabiegać o jego żywotność, zabiegać o jego orientację. Z powodzeniem stało się to niedawno, bo w strategii z 2010 r. właściwie prawie wszystkie polskie postulaty zostały zapisane. Na razie zapisane, pozostaje je, proszę Państwa, egzekwować.

Chciałem zwrócić uwagę kolegom wojskowym, z którymi czuję się związany przez 41 lat służby, że w Białej Księdze są wyraźnie zapisane kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP na najbliższe 10 lat: organizacyjne, modernizacyjne. Obronność postrzegamy – chociaż w Białej Księdze tego nie ma – właściwie w opozycji do zagrożeń, a jeszcze bardziej w opozycji do zagrożenia

trwania. W samej semantyce mamy tutaj dużo defensywy, chciałem jednak zauważyć, że bezpieczeństwo oznacza nie tylko bezpieczeństwo przetrwania, ale także bezpieczeństwo rozwoju. A tu jest potrzebne pewne wsparcie. Właśnie rozwój i realizacja interesów wymagają asekuracji. Inaczej rzecz ujmując, chodzi o pozycję państwa, którą mierzy się jakością, również sił zbrojnych. Warto zauważyć, że do tej pory jakość sił zbrojnych nieźle sprzyjała poczynaniom politycznym.



Wystąpienie byłego Wiceprezesa Rady Ministrów, dr. Henryka Goryszewskiego

Kiedy zapoznacie się państwo z Białą Księgą Bezpieczeństwa Narodowego, to najprawdopodobniej podzielicie moją refleksję, że są tam trzy, bardzo precyzyjnie rozgraniczone dziedziny bezpieczeństwa i czwarta, zawierająca elementy wspólne pozostałym. Jest nią dziedzina ochrony. Można do niej „wrzucić” różne tematy, dlatego myśląc i mówiąc o niej, trzeba bronić się przed ostentacyjnym wchodzeniem na pola będące przedmiotem refleksji moich kolegów panelistów.

Po tej uwadze chciałbym podzielić się kilkoma przemyśleniami dotyczącymi tej szerokiej – trochę rozmytej, jeżeli chodzi o granice – problematyki ochrony. Podniesiono w niej kilka kwestii i do niektórych z nich pragnę się ustosunkować.

Pierwszą jest problem praworządności i poszanowania prawa. Jeżeli mamy się czuć bezpieczni w relacjach wertykalnych – obywatel–władza – i horyzontalnych – ze współobywatelami – to prawo i wymiar sprawiedliwości muszą działać i być tworzone, budząc powszechne zaufanie. Nie można tolerować, na co zwrócono uwagę, nadużywania prawa, ale też i postawy, która niestety pojawia się, zwłaszcza w XXI w. – wybiórczego stosunku do prawa, do wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli jego rygoryzm nas dotyka, to jest rażącą niesprawiedliwością. Jeżeli dotyka „ich”, jest to wymiar sprawiedliwości historycznej.

Inną sprawą łączącą się z praworządnością jest jakość, przejrzystość i precyzja prawa. Nigdy w Polsce, licząc II i III Rzeczypospolitą, nie było takiego zalewu przepisów prawnych jak obecnie. Roczna produkcja wynosi około 12–15 grubych segregatorów przepisów prawnych, tylko rangi ustawowej i rozporządzeń. Przy czym zdarzają się tam skandaliczne rzeczy. Brakuje tu czasu, żeby Państwu je opisywać i dawać przykłady, ale wczorajsza dyskusja kilku prawników w mojej kancelarii na temat jednego z aktów prawnych zakończyła się rozłożeniem rąk; stwierdzeniem, że tego nie można racjonalnie, według reguł językowych wytłumaczyć. Przy tym niestety pojawiają się również zjawiska świadczące o rażącym nadużyciu prawa, czy też zbyt uproszczonym jego odczytywaniu i stosowaniu.

Drugą kwestią poruszoną w części dotyczącej ochrony jest terroryzm. W tej refleksji połączę go z problemem zorganizowanej przestępczości i z korupcją. W Białej Księdze zwraca się uwagę, że mamy nadmiar służb. Co najmniej niektóre z nich zostały powołane wyłącznie ze względów politycznych w przekonaniu, że jak się utworzy nową służbę, ona będzie to samo robić lepiej, niż działające do tej pory. Ja podejrzewam jeszcze jeden motyw – tworzy się ją w nadziei, że to będzie „nasza służba, a nie ich”.

Zwraca uwagę, że służb jest za dużo, chociaż trzeba powiedzieć, że Biała Księga, z pewną elegancją, nie mówi o przyczynach takiego nadmiaru. Należy więc zastanowić się nad pewnym skomasowaniem służb, jak i skomasowaniem niektórych urzędów.

Jest też konieczna odpowiedź na pytanie, które my Polacy musimy sobie zadać – wspólnie i każdy z osobna. W konsekwencji nasilania się nowych form zorganizowanej przestępczości, terroryzmu: ile wolności i ile bezpieczeństwa? Żeby nie powtórzyć błędu z XVIII w., kiedy jeden z przywódców Targowicy mówił, że jeżeli ma żyć w kraju pozbawionym *liberum veto*, czyli nie czuć się wolnym, to nie chce żyć w takim kraju. Cztery lata później nie miał ani wolności, ani ojczyzny.

Kłania się też, zwłaszcza w przypadku korupcji, swoisty mit purytanizmu; tworzenia, poszukiwania kryteriów postępowania, na pewno wykluczających wszelką przestępczość. No i rezultat mamy taki, jak chociażby w przypadku lotniska w Modlinie, gdzie wykluczono przestępczość, bo wybrano najtańszą ofertę. Tyle tylko, że pochodzącą od kogoś, kto się nie zna na tym, jak ją wykonać.

Chcę zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię, też poruszoną w Białej Księdze. Jest nią konieczność i umiejętność poszanowania multikulturalizmu. Żyjemy w czasie narastania kontaktów międzykulturowych, między-

ludzkich. Na naszych ulicach pojawiają się ludzie innej rasy, innej narodowości i to nie tylko na targowisku na dawnym Stadionie Dziesięciolecia. Musimy mieć świadomość – i mówię to z całą swoją przeszłością polityczną, a od osiemnastego roku życia jestem w środowisku endeckim – że naród jest jednością w stanie ciągłego stawania się. Toczy się nieustanny proces ciągłego wtapiania w istniejącą substancję nowych elementów: ludzkich i kulturowych. Nie ma mowy o żadnym danym raz na zawsze, ukształtowanym narodzie. Nasza dzisiejsza kultura jest efektem wchłaniania najrozmaitszych wartości kulturalnych przejmowanych razem z napływającym osadnictwem. To nie jest tak, że jesteśmy dzisiaj czystej krwi Słowianami, którzy paręnaście wieków wcześniej tutaj przyszli. To jest jedna kwestia. Nie mniej, trzeba pamiętać, że tolerancja nie może być jednokierunkowa. Naszej tolerancji „ich” musi odpowiadać ich tolerancja „nas”. A więc szacunek dla zastanej, ciągle ewoluującej kultury narodowej, wzbogacającej się o nowe wątki, również przejmowanej od nich. Ostentacyjna deklaracja obcości w naturalny sposób będzie wywoływała reakcję obronną.

Trzeba zbudować mechanizmy kulturowe w taki sposób, żeby uniknąć reakcji prowadzącej do gett, takich jakie są w stolicach zachodnioeuropejskich.

Tolerancji nie sprzyja zakłamywanie i zaklinanie rzeczywistości. Trzeba umieć odróżnić zdania opisujące rzeczywistość i ich nie zakłamywać. Trzeba natomiast pamiętać, że one nie są zdaniami wartościującymi. Różnice narodowościowe, kulturowe, rasowe nie mogą być w żadnym wypadku podstawą do jakiegokolwiek oceniania, wartościowania człowieka. One są tylko i wyłącznie zdaniami opisowymi, weryfikowanymi w skali „prawda-fałsz”.

Proszę Państwa, chciałbym zwrócić uwagę na ostatni problem. Biała Księga jest napisana bardzo przejrzyście. Wykład jest, mam nadzieję, zrozumiały dla każdego czytelnika, nie tylko fachowo przygotowanego do studiowania problematyki obronności i ochronnej. Napisana jest pięknym językiem polskim, włącznie z właściwym stosowaniem odmiany takich rzeczowników złożonych jak „Rzeczpospolita”.



UROCZYSTA PUBLIKACJA
BIAŁEJ KSIĘGI
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP
PAŁAC PREZYDENCKI, 24 MAJA 2013 R.



Wystąpienie Prezesa Zarządu Fundacji WOŚP, Jerzego Owsiaaka

Dziękuję za zaproszenie, było to dla mnie miłym zaskoczeniem, ale jesteśmy tu, bo o bezpieczeństwie sami mówimy i dużo w tej mierze robimy.

„Przystanek Woodstock” – gdzieś na ziemi, która jest zupełnie pusta przed całą imprezą, powstaje wielkie, półmilionowe miasto. Kiedy myślimy o tym, że tam przyjadą ludzie, myślimy głównie o bezpieczeństwie. Kiedy 21 lat temu rozpoczynaliśmy granie jako Orkiestra, nie mieliśmy nawet pojęcia, że są przepisy z lat 30., związane ze zbiórką pieniędzy. Dowiedzieliśmy się o tym po 3–4 latach i wtedy także zaczęliśmy inaczej patrzeć na organizację zbiórki pieniędzy. Kiedy organizujemy festiwal, na który ma przyjechać pół miliona ludzi, to już na samym początku myślimy o tym, aby czuli się oni bezpiecznie. Jesteśmy zobligowani także do stosowania wielu przepisów, które określają jak zorganizować dużą imprezę.

Ja także wspomnę moment, o którym mówił Pan Prezydent, kiedy był szczęśliwy, że jest na naszym festiwalu, że jest w Polsce. Byliśmy gospodarzami, więc musieliśmy się poddać najróżniejszym przepisom, ale na samym końcu pokazaliśmy, że tu można czuć się bezpiecznie. To była niezwykle ważna wizyta, także ze strony organizacyjnej, także dla Biura Ochrony Rządu.

Flaga, o której mówił przed chwilą Prezydent RP spotkała się z entuzjazmem wszystkich, którzy do nas przyjechali. „Przystanek Woodstock” to festiwal rock&rollowy, ale nie da się ukryć obecności patriotyzmu i poczucia, że jesteśmy wspólnotą, że jesteśmy razem, że możemy pokazać w tym

ogromnym, wielkim tłumie, że przestrzegamy wszystkich zasad, które są związane z niebezpieczeństwami. Nikt ani przez moment nie zapomina o tym, o czym mówią panowie paneliści – tutaj może się wszystko wydarzyć w dobie terroryzmu, najróżniejszych niepokojów, subkultur, czy chociażby zagrożeń sanitarnych. To jest wielkie miasto, nad którym trzeba panować, ale jeżeli będziemy z ludźmi rozmawiali – a z nimi rozmawiamy – to ich poczucie budowania tego razem jest niezwykle. Proszę zobaczyć skalę tego wielkiego przedsięwzięcia, które przyczynia się do stworzenia – w zasadzie od podstaw – ogromnego miasta, w którym musimy myśleć o wszystkim, co może się wydarzyć. To jest myślenie także o bezpieczeństwie uczestników, zarówno na miejscu, jak i w drodze do domu.

Podczas spotkania z prezydentami Polski i Niemiec nie rozmawialiśmy o gustach muzycznych. Rozmawialiśmy o sprawach innego rodzaju. To były bardzo konkretne pytania: kiedy będziemy mieli w Polsce euro i czy prawa – najróżniejsze prawa, o których się mówi, dotyczące różnych grup społecznych – będą u nas już zalegalizowane i będą prawami obligatoryjnymi.

Skala naszego zaangażowania jest ogromna. Aby jednak mogło zostać ono zrealizowane konieczne jest współdziałanie, w tym zwłaszcza konstruktywna rozmowa. Nawiasem mówiąc, prowadzimy na przykład program badań przesiewowych słuchu. To oznacza, że także bezpieczeństwo zdrowotne rodaków jest przez nas bardzo konkretnie rozpatrywane, planowane, a 21 lat temu w ogóle o tym nie myśleliśmy. Dzisiaj, nawet wziąłem takie dane, proszę Państwa, też niezwykle ważne; 3 819 915 dzieci zostało przebadanych do godziny 8:45 w naszym programie.

Wracając jednak do „Przystanku Woodstock” – niezwykle nam pomagała Policja, Państwowa Straż Pożarna, czy Wojsko Polskie, z którym się cudownie współpracuje. To jest ocena każdego z tych młodych ludzi, czy akceptuje militarną rolę Wojska Polskiego, czy też nie, ale rozmawiamy o tym i to jest najważniejsze, ponieważ dzisiaj jest to służba zawodowa, co nam niezwykle ułatwia współpracę z nimi.

To jest akcja podczas tego wielkiego koncertu. Od wielu lat potrafimy z nimi rozmawiać o bezpieczeństwie, współpracując z młodymi ludźmi, czują się tam dobrze. To naszym obowiązkiem jest także powiadamianie i stworzenie poczucia dla rodziców, że jeżeli tu przyjeżdżają, to muszą mieć poczucie, że dbamy o ich dzieci.

Uczymy dzieci profilaktyki ochrony zdrowia, czyli ratowania ludzkiego życia w programie „Ratujemy i Uczymy Ratować”. „Przystanek Woodstock”

to jest także cudowne miejsce, żeby o tym mówić. Tam się pojawia także Rzecznik Praw Obywatelskich i znajduje słuchaczy, kiedy mówimy o rzeczach niezwykle ważnych, najprostszych.

Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy pokazuje to wszystko, co możemy stworzyć w trzydziestoosmiomilionowym narodzie. Stworzyć bez nakazów, robimy to od siebie. Proszę sobie wyobrazić, cofnąć o 21 lat, gdzie Państwo byliście, gdzie my byliśmy i gdzie wtedy o bezpieczeństwie mogliśmy mówić. Za kolejne 21 lat będziemy mówili zupełnie inaczej o Białej Księdze, bo pewne rzeczy już się unormują. Będziemy je tylko umacniali. Teraz o nich mówimy, ponieważ dzisiejszy czas wymaga, aby o nich mówić. Ja z radością zobaczyłem, że organizacje pozarządowe znalazły swój udział w budowaniu bezpieczeństwa narodowego, aż w pięciu sektorach: kulturowym, edukacyjnym, socjalnym, demograficznym, środowiska naturalnego. Spokojnie mogę powiedzieć, że to co robi Orkiestra, chociażby na „Przystanku Woodstock”, wszystkie te pięć punktów sprawdza się. Są czymś, co młodym ludziom mówi także „jak mam żyć i w jakim systemie mam żyć”.

To już nie te czasy, kiedy myślimy, że nad ranem obudzi nas wróg. To jest zupełnie coś innego, gdzie wiele osób nawet nie spostrzega tego, o czym jeszcze będą mówili paneliści. A więc zagrożenia związane z bezpieczeństwem państwa, związane z sytuacjami, które pokazuje XXI w.; wszelkiego rodzaju gospodarcze, cybernetyczne. To wszystko są rzeczy, o których należy mówić.

Znalazłem niezwykle ważny punkt w Białej Księdze, ktoś fantastycznie zauważył czego nam jeszcze brakuje; jest takie zdanie „zauważono słabości w systemie ratownictwa, a szczególnie niedostateczną koordynację działań administracji rządowej. Brak środków na działania o charakterze profilaktycznym oraz niedoskonałość systemu ostrzegania”. Proszę Państwa, półtora miliona dzieci ukończyło nasze kursy i nadal je prowadzimy. Wczoraj byliśmy w Ministerstwie Oświaty, aby ustalić działania, które planujemy na przyszłość. W tym kontekście ważne jest, aby każde dziecko w Polsce znało najprostsze zasady udzielania pierwszej pomocy. I my mamy na to środki. To jest także budowanie bezpieczeństwa z organizacjami pozarządowymi. Składam im hołd i chylę czoła. Jeżeli zbieramy na coś, to oznacza, że jesteśmy bogaci, bo kraje biedne dostają to, czym my się dzielimy. Organizacje pozarządowe mogą mieć ogromny udział, cieszę się, że to zostało zauważone. To się da zrobić Panie Prezydencie i myślę, że obok tych bardzo ważnych działań, o których mówili paneliści, to organizacje pozarządowe i to co robimy od serca, i to co wypływa z różnych pobudek – patriotycznych i po pro-

stu ludzkich – może spowodować, że bezpieczeństwo naszego kraju będzie pojmowane przez wszystkich w różnych aspektach: od jazdy samochodem, po udział w ważnych sprawach, związanych z całym narodem.

Tyle o bezpieczeństwie ze strony nie tylko Wielkiej Orkiestry Świątecznej Pomocy, ale wszystkich organizacji pozarządowych. Przetłumaczmy teraz tę książkę na ludzki język i na „Przystanku Woodstock” bardzo chętnie możemy dyskutować; Panie Prezydencie zapraszam ponownie.



Wystąpienie prof. dr. hab. Witolda Orłowskiego

Biała Księga to świetna książka, a jej publikacja to wspaniała inicjatywa. Nie chcę powtarzać tego wszystkiego, co zostało już powiedziane przez przedmówców. Pragnę raczej zwrócić uwagę na pewne paradoksy, dotyczące związków bezpieczeństwa z gospodarką.

Cała rzecz jest bardziej skomplikowana, niż na pierwszy rzut oka się wydaje. Dzisiaj o bezpieczeństwie gospodarczym mówi się o wiele więcej, niż o jakimkolwiek innym aspekcie bezpieczeństwa. Podam prosty przykład. Dzisiaj, dyskutując o Unii Europejskiej, stawiamy pytania: co będzie jak nie będzie budżetu; jeśli będzie mniejszy; jeśli zachwieje się euro; jeśli Wielka Brytania pozostanie na zewnątrz procesów integracji gospodarczej? I w jakiś sposób wszyscy zapominają o tym, o czym pan profesor Bolesław Balcerowicz mówił na samym początku. O tym, że Unia Europejska przede wszystkim dała Europie ponad pół wieku pokoju. Kiedy mówimy o gospodarce, pamiętajmy jednak i o tym, że Unia ma przede wszystkim ogromne znaczenie jako czynnik bezpieczeństwa na naszym kontynencie.

Pan minister Koziej mówił, że zdolność państwa do zapewnienia bezpieczeństwa opiera się na jego sile. Jednym z elementów siły, o kluczowym znaczeniu, jest siła ekonomiczna. Żeby Państwu to uświadomić, przypomnę starą anegdotę: podobno na koniec defilad z okazji rewolucji październikowej, po wszystkich rakietach i czołgach, pojawiała się czarna wołga z paroma niepozornymi panami. W końcu ktoś zdradził tajemnicę, że to najbardziej niszczycielska broń masowego rażenia, jaką ma blok socjalistycz-

ny – radzieccy doradcy ekonomiczni. Dzisiaj możecie sobie Państwo łatwo wyobrazić bankierów inwestycyjnych czy rynkowych spekulantów, którzy też dołączają się do wojskowej defilady. I rzeczywiście to, co mogą zrobić, jest w stanie wstrząsać podstawami bezpieczeństwa krajów. Przecież widzieliśmy kraje doprowadzone na skraj upadku przez spekulacje finansowe lub finansową nieudolność – nie tylko upadku gospodarczego, ale również chaosu społecznego i politycznego. Przypomnijmy sobie choćby obrazy z Grecji czy Argentyny.

Jak mówiłem, związki gospodarki z bezpieczeństwem są często dziwne. Powiem więc o pewnych paradoksach. Pierwszy paradoks jest taki: żeby państwo radziło sobie dobrze z zapewnieniem bezpieczeństwa, musi być silne, czyli jego gospodarka musi być rozwinięta, zamożna, technologicznie zaawansowana, zintegrowana ze światowym rynkiem. To wskazuje pożądaną kierunek przemian gospodarczych. Ale z drugiej strony, im bardziej posuwamy się po tej drodze, tym bardziej rosną też pewne ryzyka. Kiedy Polska dwadzieścia lat temu była biedna, nikomu nawet nie przychodziło do głowy, że warto dokonać atak spekulacyjny na złotego. Efektem ubocznym tego, że odnieśliśmy sukces w zakresie integrowania naszej gospodarki ze światem jest dzisiaj to, że złoty może być całkiem łakomym kąskiem dla spekulantów. Postęp w zakresie technologii, obiektywnie korzystny, również tworzy nowe zagrożenia. Mówi się o tym, że Polska do tej pory była nieźle przygotowana na cyberatak dlatego, że nawet między urzędami państwowymi niewiele było elektronicznego przekazywania danych. W razie cyberataku jakoś byśmy sobie poradzili, bo poczta działa wprawdzie wolno, ale dostarczyłaby wszystkie dokumenty. Dziś to się jednak zmienia, a ryzyko wzrasta równoległe z procesem postępu cyfryzacji kraju. To jest dziwny paradoks, że im bardziej idziemy w stronę wzrostu siły gospodarczej, udziału w globalizacji, postępu technologicznego, tym bardziej wystawiamy się na zagrożenia, które temu towarzyszą. Trzeba być coraz silniejszym, ale jednocześnie trzeba zdawać sobie z tego sprawę, że im się jest silniejszym, tym się jest również bardziej zagrożonym. Bezpieczeństwo gospodarcze nabiera wtedy szczególnego znaczenia.

Biała Księga mówi o wielu niebezpieczeństwach, które towarzyszą rozwojowi Polski. Skądinąd bardzo dobrze, że gospodarka nie zdominowała całości rozważań. W czasach chronicznej niestabilności rynków i niepewnego rozwoju pewnie mogła istnieć pokusa, aby zająć się przede wszystkim zagrożeniami gospodarczo-finansowymi. Ale wszystkie aspekty problematyki bezpieczeństwa narodowego trzeba umieć widzieć we właści-

wej proporcji, nawet jeśli dzisiaj jedne problemy wybijają się ponad inne. Głównym pytaniem, które powinniśmy sobie postawić rozważając problemy bezpieczeństwa w kontekście ekonomicznym jest to, jak Polska ma zapewnić sobie bezpieczeństwo poprzez rozwój gospodarczy? Aby dysponować większą siłą, musimy przede wszystkim osiągnąć znacznie wyższy niż dzisiaj poziom rozwoju – materialnego, technologicznego, społecznego. Fundamentalna możliwość zapewnienia bezpieczeństwa Polski zależy więc na długą metę od tego, czy stworzymy dobre warunki dla rozwoju gospodarczego. Takie, które umożliwią doświadczenie najlepszych. W sferze finansów mówi się dziś o wielu zagrożeniach, ale paradoksalnie o tym, które jest kluczowe z punktu widzenia długofalowych zdolności kraju do rozwoju, mówi się mało. Otóż jesteśmy krajem, który nie ma zapewnionego bezpiecznego finansowania swojego rozwoju. Jesteśmy krajem, który ma za mało oszczędności, za mało własnego kapitału, który musi pożyczać kapitał z zagranicy i dlatego w oczywisty sposób wystawia się na wszystkie te ryzyka, które się dzisiaj wiążą z pożyczaniem kapitału. Oczywiście mamy też problem z finansami publicznymi, ale i w tej dziedzinie uwaga zwykle koncentrować się na krótkookresowych problemach długu publicznego i deficytu, a nie na problemie fundamentalnym: zdolności do stabilnego sfinansowania życiowo ważnych funkcji państwa. Popatrzmy choćby na problem służby zdrowia. O służbie zdrowia mówi się przede wszystkim jako o elemencie budowy kapitału ludzkiego, niezbędnym dla zapewnienia bezpieczeństwa kraju. Ale zwracam uwagę, że nasza służba zdrowia jest tykającą bombą finansową. Jest to konsekwencja faktu, że nie została ona od dwudziestu lat dogłębnie zreformowana. A to grozi z jednej strony gigantyczną finansową eksplozją, a z drugiej załamaniem funkcjonowania systemu publicznej opieki zdrowotnej, z katastrofalnymi konsekwencjami dla rozwoju i bezpieczeństwa kraju.

Inny paradoks – demografia i rozwój kapitału ludzkiego. Przed wstąpieniem do Unii Europejskiej mówiliśmy, że ogromną korzyścią dla Polaków będzie to, że będą mogli pracować za granicą. A tymczasem otwartość granic powoduje, że w dziedzinie kapitału ludzkiego jesteśmy wystawieni na kolejne zagrożenia. Im więcej młodych ludzi wyemigruje z Polski, tym gorsze będą perspektywy rozwojowe kraju. Można to oczywiście próbować zastępować imigracją. Ale zgadzam się z panem premierem Goryszewskim, że na zjawiska imigracji trzeba być odpowiednio przygotowanym. Bo w momencie, gdy zaczniemy z tego rzeczywiście korzystać, mogą pojawić się zupełnie nowe zagrożenia. Z którymi, *notabene*, większość krajów Europy

Zachodniej wcale sobie dobrze nie poradziła. Tu nie ma gotowych rozwiązań, które moglibyśmy zastosować.

Infrastruktura, energetyka – jesteśmy w Polsce bardzo wyczuleni na sprawy bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego głównie poprzez dylemat: jeśli nie mamy zdywersyfikowanych dostaw energii, to czy przypadkiem nie grozi nam świadome ograniczenie dostaw, groźba politycznego szantażu? Natomiast zagrożenie ekonomiczne, znacznie większe, polega na czymś zupełnie innym. Na tym, że jak nie będziemy mieli zdywersyfikowanej energetyki i źródeł dostaw, to po prostu padniemy ofiarą szantażu czysto biznesowego, czyli narzucenia nam przez dostawców bardzo wysokich cen energii. Wiadomo, że polityczne stosunki Rosji z Polską nie są idealne. Stosunki Rosji z Wielką Brytanią też nie są idealne. Ale Wielkiej Brytanii Gazprom oferuje gaz za jedną trzecią tej ceny, którą oferuje Polsce, najtaniej w Europie. Bynajmniej nie dlatego, że Wielką Brytanię uważa za kraj bardzo przyjazny, a dlatego, że Wielka Brytania ma na tyle zdywersyfikowaną strukturę potencjalnych dostaw, że rosyjski gaz może albo kupić, albo nie. Jeśli Gazprom chce sprzedawać, musi zaoferować niesłychanie korzystne warunki. Warto myśleć o bezpieczeństwie i w takich kategoriach.

Ostatnia rzecz, o której chcę wspomnieć, to innowacje. W rozwoju gospodarczym nie chodzi tylko o pieniądze i poziom życia. Jest też inny problem. Być może zmierzamy w stronę świata, w którym kraj nieposiadający własnego potencjału technologicznego, zapewniającego mu właściwe miejsce przy globalnym stole, nie będzie w stanie ani skutecznie się bronić przed naciskiem, ani skutecznie konkurować w gospodarce, ani skutecznie odgrywać swojej roli politycznej. Czy to znaczy, że kraj wielkości Polski musi starać się rozwijać potencjał technologiczny porównywalny ze Stanami Zjednoczonymi? Oczywiście nie. Po to, by być przy tym stole, trzeba być wyspecjalizowanym w pewnych dziedzinach. I tam dysponować technologią rzeczywiście na najwyższym poziomie. Czy dziś polska nauka zapewnia krajowi takie technologie? Nietrudno stwierdzić, że tak nie jest. Uważam, że główny problem polskiej nauki nie polega na tym, że jest za mało pieniędzy, zwłaszcza budżetowych, a polega na tym, że nie została tam w swoim czasie przeprowadzona gruntowna reforma rewolucyjna, która zmusiłaby ją do większej aktywności. A warunkiem zapewnienia Polsce bezpieczeństwa jest to, aby ta aktywność radykalnie wzrosła.

Jeszcze raz gratuluję publikacji Białej Księgi. Myślę jednak, że nie jest to zakończona całość, ale przede wszystkim zachęta do dalszych przemyśleń.



Podsumowanie konferencji – Szef BBN, prof. dr hab. Stanisław Koziej

Chciałem serdecznie podziękować za merytoryczną część naszych rozważań, dyskusji, głosów, wypowiedzi. Nie chcę podsumowywać tych wielu wątków. Dodam tylko swoją refleksję do dyskusji, która się odbyła. Chcę wskazać trzy główne priorytety, które przewijają się w Białej Księdze w różnych rozdziałach i w różnych dziedzinach.

Po pierwsze jest to hasło „integracja”. Bezpieczeństwo potrzebuje integrowania. Zwłaszcza system kierowania i zarządzania bezpieczeństwem mamy raczej rozproszony, mamy w tym podejściu resortowość itd. Potrzeba ponadresortowej, ponaddziałowej integracji i koordynacji. To jest jeden ważny wniosek, który w tym się przewija.

Drugi wniosek to „profesjonalizacja”. Dotyczy tych wszystkich struktur państwa, które ze swojego mandatu, statutu odpowiadać mają za bezpieczeństwo, które muszą się tym bezpieczeństwem zajmować: wojsko, policja, wszelkie służby, straże itd. Potrzebna jest ich bardzo wysoka jakość, ciągła troska o ich doskonalenie, rozwój, modernizację techniczną, organizacyjną, jak najlepszych ludzi.

Trzeci priorytet – rekomendacja, którą uważam za najważniejszą – to „upowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie”. Wielu z Państwa mówiło w różnych kontekstach, o tym zadaniu, o tym wyzwaniu, aby naszego bezpieczeństwa nie pozostawić wyłącznie w rękach specjalistów, profesjonalistów, o których przed chwilą mówiłem. Im bardziej będziemy profesjonalizowali ogniwa operacyjne, odpowiedzialne za bezpieczeństwo, tym większe zna-

czenie ma właśnie upowszechnianie wiedzy o bezpieczeństwie, powszechność przygotowań w sferze bezpieczeństwa wszystkich struktur państwa, wszystkich podmiotów społecznych i wszystkich obywateli z osobna.

Na koniec chciałem jeszcze powiedzieć, co będzie dalej, po publikacji Białej Księgi, jak będą konsumowane jej owoce. Biała Księga jest drugim etapem wdrażania rekomendacji SPBN. Pierwszym był niejawni raport, który już przedstawiliśmy władzy, który już jest wykorzystywany przez struktury, przygotowujące odpowiednie dokumenty. Drugi to Biała Księga, którą dzisiaj promujemy, wydajemy, która ma spełniać funkcję upowszechniania wiedzy.

Następnym krokiem za tym jest przyjęcie nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP, która zastąpi tę z 2007 r. W tym roku, w ciągu najbliższych miesięcy, projekt nowej strategii powinien trafić do Prezydenta RP. Jesteśmy w bliskim kontakcie z rządem, z Ministerstwem Obrony Narodowej, które odpowiada za uruchomienie prac nad tą strategią. Prace zostały uruchomione. Wydanie nowej strategii, która będzie odzwierciedlać i zawierać podstawowe rekomendacje, zawarte w Raporcie oraz w Białej Księdze. Chcemy, aby nowa Strategia prezentowała całościowe, kompleksowe spojrzenie na bezpieczeństwo.

Krokiem kolejnym będzie wydanie przez Prezydenta RP – na wniosek Rady Ministrów – Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP, w której będą zapisane konkretne, bardzo precyzyjne zadania wykonawcze dla wszystkich struktur państwa: ministerstw, województw, samorządów, Sił Zbrojnych RP, Policji, służb, straży itd.

Następną fazą, w całym cyklu myślenia i działania strategicznego w Polsce będzie zweryfikowanie dokumentów, o których wspominałem, poprzez zorganizowanie i przeprowadzenie dużego krajowego praktycznego ćwiczenia. Pozwoli to na weryfikację podstawowych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego, a także na wskazanie ich mocnych i słabych stron.

Przedstawiłem Państwu pewien cykl strategicznego działania państwa w obszarze bezpieczeństwa, który tak właśnie powinien wyglądać. Szacujemy, że być może w 2015 r. powinien wystartować kolejny Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego, który dałby – m.in. na podstawie wniosków weryfikacyjnych z ćwiczenia, o którym mówiłem – podstawy do kolejnego doskonalenia, rozwijania, wzbogacania polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Kolejną okazją, przy której moim zdaniem możemy jako Polska dobrze wykorzystać rezultaty Przeglądu i Białą Księgę, jest nasz wkład w znowelizowanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Większość z nas na pewno zgo-

dzi się z tym, że strategia Unii Europejskiej jest potrzebna, a obowiązująca od 2003 r. już się zdezaktualizowała. Polska jest bardzo aktywnym graczem w rozmowach ze wszystkimi partnerami, sojusznikami w Unii Europejskiej, aby doprowadzić do uruchomienia takiego projektu, czyli przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jego rezultatem mogłaby być też Biała Księga Bezpieczeństwa Europejskiego, która później powinna być przełożona w konkretny dokument normatywny w postaci Strategii Bezpieczeństwa Europejskiego.

Już zupełnie na koniec, chciałem jeszcze raz wyrazić nadzieję, że nasza konferencja, nasza dyskusja, nasze rozmowy będą jednym z ważnych elementów rozpoczęcia upowszechniania wiedzy o bezpieczeństwie, rozmowy Polaków na tematy bezpieczeństwa w różnych środowiskach itd. Prezydent RP mówił o „trafieniu pod strzechy z Białą Księgą”, i że tych strzech nie ma. Strzech w dosłownym tego słowa znaczeniu rzeczywiście nie ma, ale dziś mamy strzechy elektroniczne. Dlatego chciałbym zapewnić Prezydenta RP, że trafimy z Białą Księgą pod elektroniczne strzechy w Polsce. Bo rozsyłamy Białą Księgę do elektronicznych strzech wszystkich możliwych instytucji, struktur, podmiotów, środowisk czy uczelni. Chcemy też wydać wersję angielską. Rozpoczynamy tłumaczenie Białej Księgi, ponieważ ktoś wspomniał, że jest duże zainteresowanie naszych sojuszników. Potwierdzam, jest duże zainteresowanie, więc chcemy ją spopularyzować.

Bardzo dziękuję Państwu, a w szczególności bardzo dziękuję panelistom, którzy zgodzili się wziąć udział w naszej konferencji, podzielić się osobistymi refleksjami, tak jak oni widzą, czują, jak odczuwają sprawy bezpieczeństwa ze swojej perspektywy. Myślę, że było to dla nas wszystkich bardzo interesujące.



UROCZYSTA PUBLIKACJA
BIAŁEJ KSIĘGI
BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RP
PAŁAC PREZYDENCKI, 24 MAJA 2013 R.

Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego. Stan obecny i perspektywy

PRZEMYSŁAW PACUŁA

Współpraca w obszarze Morza Bałtyckiego koncentruje się na aspektach ekonomicznych i politycznych. Potencjał kooperacji obronnej pozostaje niewykorzystany, głównie z powodu różnorodności interesów państw regionu. Kryzys ekonomiczny w Europie, który wymusił oszczędności w budżetach obronnych, sprzyja podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć w tej dziedzinie, szczególnie między państwami o podobnych potencjałach militarnych. Warto zatem rozważyć możliwości pogłębienia współpracy obronnej między państwami obszaru Morza Bałtyckiego.

Region Morza Bałtyckiego stosunkowo niedawno stał się obszarem współpracy państw zlokalizowanych na jego wybrzeżach. Wcześniej był polem rywalizacji zbrojnej i politycznej. W okresie od XVI do XVIII w. w regionie tym toczyły się cykliczne wojny z udziałem ważnych aktorów ówczesnego europejskiego porządku: Rzeczypospolitej Obojga Narodów, Szwecji, Danii czy Rosji, od wojen inflanckich o *dominium Maris Baltici* w XVI w. po wojnę północną na początku XVIII w. W tamtych czasach Morze Bałtyckie miało o wiele większe niż obecnie znaczenie strategiczne, głównie ze względów handlowych.

Po II wojnie światowej szeroka współpraca bałtycka była niemożliwa z powodów politycznych. Państwa tego regionu stały po przeciwnych stronach zimnowojennej barykady: ZSRR, Polska i NRD z jednej, a Dania, RFN, Szwecja i Norwegia z drugiej.

Możliwość kooperacji w regionie Morza Bałtyckiego otworzyła się dopiero po 1989 r. w wyniku demokratycznych zmian w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Państwa dawnego bloku sowieckiego w naturalny sposób otworzyły się na wszelkie możliwości współpracy ze światem zachodnim. Co ważne, kooperacja ta rozwijała się nie tylko na poziomie między państwowym, ale również lokalnym.

W tym kontekście należy zauważyć, że choć współpraca ekonomiczna, kulturalna i regionalna rozwija się na dobrym poziomie, to kooperacja obronna nie wykorzystuje swojego potencjału. Głównym powodem tego stanu rzeczy jest mozaika interesów i celów jakie prezentują państwa wspólnoty bałtyckiej. Oczywiście w dobie globalizacji Morze Bałtyckie straciło swoje znaczenie strategiczne, niemniej nadal może stanowić użyteczną platformę współpracy militarnej.

W ostatnich latach pojawiły się czynniki, które mogą ją ożywić. W Europie narasta niepewność względem dalszej ewolucji środowiska bezpieczeństwa europejskiego. Stały wzrost znaczenia zagrożeń asymetrycznych, trudniejszych niż tradycyjne do definiowania i zwalczania oraz wydarzenia w otoczeniu strategicznym Europy (m.in. arabska wiosna i jej skutki, wzrost asertywności Rosji) skłaniają państwa do zacieśniania współpracy obronnej, szczególnie, że główne filary porządku bezpieczeństwa europejskiego – NATO i Unia Europejska – nie wydają się być obecnie tak solidne, jak wydawało się na przełomie XX i XXI w. Temu trendowi sprzyja również kryzys ekonomiczny, który skutkuje zmniejszaniem budżetów obronnych państw europejskich¹. W tej sytuacji naturalnym sposobem na zachowanie właściwej kondycji sił zbrojnych staje się współpraca międzynarodowa w gronie państw o podobnym potencjale. Programy *smart defense* (NATO) i *pooling and sharing* (UE) stanowią dobry tego przykład.

Przegląd istniejących form współpracy w obszarze Bałtyku pozwoli wskazać możliwe dziedziny polityki obronnej i bezpieczeństwa, w których kooperacja ta mogłaby ulec wzmocnieniu. Należy podkreślić, że obecnie współpraca tego rodzaju odbywa się głównie na forach subregionalnych, wśród państw o zbliżonym potencjale i priorytetach. Dlatego jest ona praktycznie nieobecna w agendzie głównej organizacji bałtyckiej, którą stanowi Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB). Powstała ona w 1992 r. z inicjatywy Niemiec i Danii, oprócz pomysłodawców, są: Polska, Norwegia, Szwecja, Finlandia, Litwa, Łotwa, Estonia, Rosja, Islandia (od 1996 r.) oraz Komisja Europejska. W 2008 r. określono główne obszary zainteresowania RPMB, do których należą: ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, energetyka, edukacja i kultura oraz bezpieczeństwo cywilne, w tym tzw. wymiar ludzki². Choć w ramach Rady działa Grupa Ekspertcka do spraw Bezpieczeństwa

¹ Europejskie państwa członkowskie NATO wydały w 2012 r. na obronność 11 proc. mniej niż w 2006 r. http://defense-update.com/20130317_iiss-defense-spending-increasing-worldwide-but-declining-in-europe-and-the-us.html (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

² <http://www.cbss.org/council-2/history-2/> (dostęp: 5 czerwca 2013 r.).

Nuklearnego i Radiacyjnego to wymiar współpracy obronnej i bezpieczeństwa jest dość ograniczony. Powodem tego jest przede wszystkim różnorodność państw wchodzących w skład RPMB.

Większy potencjał w tej dziedzinie może mieć zainicjowana w 2010 r. przez Wielką Brytanię Grupa Północna (*Northern Grouping*)³. Skupia ona pięć państw nordyckich (Danię, Finlandię, Norwegię, Szwecję, Islandię) i 3 państwa bałtyckie (Litwę, Łotwę i Estonię), a do współpracy zaproszono również Niemcy i Polskę. Ma ona charakter politycznego forum (na szczęblu ministrów obrony) debaty o poszukiwaniu możliwości kooperacji obronnej w ramach *smart defense* i *pooling and sharing*. Jednym z projektów, który jest przedmiotem zainteresowania tych państw, jest wspólny system dozoru Morza Bałtyckiego (*Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea, SUCBAS*). Program ten zapoczątkowany przez Szwecję i Finlandię w pierwszych latach XXI w. stał się wspólnym przedsięwzięciem państw basenu Morza Bałtyckiego.

Trudno ocenić jakie znaczenie mieć będzie ta inicjatywa dla współpracy bałtyckiej, także ze względu na fakt, że inicjator powołania tego forum – Wielka Brytania – jest raczej zainteresowana obszarem Morza Północnego oraz regionem Arktyki, niż Morzem Bałtyckim.

Współpraca państw bałtyckich

Większe znaczenie w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa ma kooperacja tzw. państw bałtyckich: Litwy, Łotwy i Estonii. Państwa te, dysponujące skromnym potencjałem militarnym, od momentu rozpadu ZSRR i uzyskania niepodległości zacieśniały współpracę polityczną i wojskową. Stymulowały ją również czynniki zewnętrzne: od zaangażowania w tym regionie państw nordyckich w latach 90. przez wspólne starania o akcesję do NATO, aż po interwencję rosyjską w Gruzji w 2008 r., która uświadomiła wszystkim byłym republikom radzieckim, że Rosja nie zrezygnowała z dążeń do utrzymania strefy wpływów na dawnym terytorium ZSRR. Wspólne przedsięwzięcia Państw Bałtyckich obejmują m.in.:

³ R. Kaljurand, K. Nieretnieks, B. Ljung, J. Tupay, *Developments in the Security Environment of the Baltic Sea Region up to 2020*, Międzynarodowe Centrum Studiów Obronnych, Tallin, Estonia, wrzesień 2012 r., str. 34-35.

- BALTRON (*Baltic Naval Squadron*) – jednostka ochrony przeciwminowej, w ramach której każde z 3 państw bałtyckich wydzieliło 1–2 okręty tego typu. Od 2005 r. BALTRON jest częścią składową natowskiego zespołu trałowcowego SNMCMG-1 (*Standing NATO Mine Countermeasures Group 1*)⁴.
- BALTNET (*The Baltic Air Surveillance Network*) – system kontroli przestrzeni powietrznej państw bałtyckich, którego centrum koordynacyjne znajduje się w Kownie (Litwa). Działa on od 2000 r. i służy wymianie informacji radiolokacyjnych, także w ramach NATO (jako część NATINADS – *NATO Integrated Air Defense System*)⁵.
- BALTDEFCOL (*Baltic Defense College*) – uczelnia wojskowa w Tartu (Estonia), która szkoli oficerów z państw bałtyckich, ale również z innych państw NATO (np. Rumunii) oraz spoza Sojuszu (Ukrainy, Mołdawii, Bośni i Hercegowiny, Gruzji)⁶.
- Batalion Bałtycki – utworzony w styczniu 2010 r. batalion sił lądowych państw bałtyckich, składający się z ok. 800 żołnierzy (75 proc. stanowią Litwini, 250 żołnierzy skierowali Estończycy, a z powodu ograniczeń budżetowych Łotwa zadeklarowała udział jedynie 3 oficerów sztabowych) i powołany w ramach Sił Odpowiedzi NATO (NRF) na 2014 r. Ustalono, że państwa bałtyckie będą wystawiały wspólny batalion do sił NRF⁷.
- „Air Policing” – misja NATO polegająca na ochronie przestrzeni powietrznej państw bałtyckich. W jej ramach poszczególne państwa Sojuszu wydzielają skrzydło samolotów wielozadaniowych, które rotacyjnie pełnią dyżur w litewskiej bazie w Szawlach. Po 2015 r. „Air Policing” będzie być może wykonywana z dwóch państw, ponieważ trwa proces przygotowywania do przyjęcia tej misji estońskiej bazy lotniczej w Ämari. W ramach tej misji państwa bałtyckie współpracują m.in. w zakresie zwiększenia poziomu wsparcia ze strony państwogospodarzy dla sił sojuszniczych, tzw. *Host Nation Support* (HNS), co było warunkiem przedłużenia AP do 2018 r. przez NATO⁸.

⁴ <http://forsvaret.dk/DANEX05/eng/Background/BALTRON/Pages/default.aspx> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

⁵ http://www.mil.ee/en/air_force (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

⁶ <http://www.bdcol.ee/?id=15> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

⁷ <http://www.mfa.gov.lv/en/?id=4498> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

⁸ *Baltic countries must find best solution for air policing – Estonian minister*, 28 maja 2013 r., <http://news.postimees.ee/1250922/baltic-countries-must-find-best-solution-for-air-policing-estonian-minister> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

Działania te, zwłaszcza po 2008 r., mają na celu zwiększenie „widoczności” państw bałtyckich w NATO. Dzięki wspólnemu lobbowaniu na rzecz wzmocnienia kolektywnej obrony, Litwa, Łotwa i Estonia zostały w 2010 r. objęte planem ewentualnościowym *Eagle Guardian*⁹. Państwa te rozwijają również kooperację w zakresie natowskich Centrów Doskonalenia (*Centers of Excellence, CoE*) utworzonych w 2008 r. w Tallinie (Centrum Doskonalenia Obrony przed Cyberatakami) i w 2011 r. w Wilnie (Centrum Doskonalenia Bezpieczeństwa Energetycznego). Eksperti z państw bałtyckich uczestniczą w pracach obu CoE od momentu ich powstania. Należy przy tym zwrócić uwagę, że oba centra koncentrują się na tzw. nowych zagrożeniach (bezpieczeństwo sieci teleinformatycznych i energetyka) co sprzyja wzrostowi znaczenia państw bałtyckich w Sojuszu Północnoatlantyckim.

Kooperacja nordycka

Współpraca państw nordyckich ma długą tradycję, a w nowoczesnej formule idea ta narodziła się w czasie II wojny światowej, kiedy rządy Norwegii, Danii, Szwecji i Finlandii wysunęły pomysł utworzenia Skandynawskiej Unii Obrony. Rozwój sytuacji politycznej w Europie Północnej po zakończeniu wojny uniemożliwił realizację tych planów. Finlandia znalazła się w sytuacji częściowej zależności od ZSRR, a jednym z jej przejawów była wymuszona wstrzeźliwość w kwestii podejmowania przez rząd w Helsinkach współpracy wojskowej z państwami zachodnimi. Szwecja, choć współpracowała z NATO, wybrała drogę niezaangażowania w sojusze militarne, a Norwegia i Dania przystąpiły w 1949 r. do NATO.

W okresie „zimnej wojny” współpraca nordycka w dziedzinie obronności pozostawała nieco ukryta, ale przejawiała się między innymi przez wymianę informacji wywiadowczych oraz wspólną kontrolę przestrzeni powietrznej. Państwa skandynawskie były także pionierem operacji pokojowych na świecie, a personel z tych krajów stanowił w tym czasie ok. 25 proc. liczebności sił ONZ rozmieszczonych w różnych punktach zapalnych¹⁰.

⁹ „*Eagle Guardian*”. *Tak NATO będzie broniło Polski*, 7 grudnia 2010 r. <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/eagle-guardian-tak-nato-bedzie-bronilo-polski,154843.html> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

¹⁰ H. L. Saxi, *Nordic Defense Cooperation after the Cold War*, Institutt for Forsvarstudier, marzec 2011 r., http://brage.bibsys.no/fhs/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_17586/1/SAXI,%20Nordic%20defence%20Cooperation%20after%20the%20Cold%20War%20%282011%29.pdf (dostęp: 7 maja 2013 r.).

Ważnym elementem zacieśniania współpracy państw nordyckich stało się międzyparlamentarne forum pod nazwą Rady Nordyckiej (*Nordic Council*) utworzone w 1952 r. przez Danię, Norwegię, Islandię i Szwecję. Po rozluźnieniu sowieckiego nacisku na Finlandię po śmierci Józefa Stalina w 1953 r., państwo to dołączyło do inicjatywy w 1955 r. W czasach „zimnej wojny” Rada koncentrowała się na kooperacji gospodarczej i kulturalnej. Po 1991 r. i upadku ZSRR państwa skandynawskie mogły w sposób otwarty podjąć również współpracę obronną. W 1994 r. Szwecja i Finlandia przystąpiły do natowskiego Partnerstwa dla Pokoju, co umożliwiło rozwijanie jej również w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. W latach 90. namacalnym efektem pogłębiania kooperacji obronnej było stworzenie dwóch struktur:

- NORDAC (*Nordic Armament Cooperation*) – zainicjowany w 1994 r. program koordynacji zakupu i rozwoju technologicznego uzbrojenia¹¹;
- NORDCAPS (*Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support*) – utworzony w 1997 r. mechanizm koordynujący udział sił pokojowych państw nordyckich w operacjach ONZ¹².

Dodatkowo, w 2008 r. powstał NORDSUP (*Nordic Supportive Defence Structures*), w ramach którego państwa nordyckie badały możliwości kooperacji w zakresie utrzymania i rozwijania zdolności militarnych¹³.

Mimo determinacji państw skandynawskich, współpraca obronna nie odbywała się bez problemów. Wspólne projekty zbrojeniowe okazywały się być mniejszym od zakładanego sukcesem. Przykładowo, w 2001 r. Dania opuściła program Standardowego Nordyckiego Helikoptera na rzecz włosko-brytyjskiej oferty korporacji AgustaWestland (*EH101*), w odróżnieniu od Norwegii, Finlandii i Szwecji, które wybrały norweski *NH90*¹⁴. Jeszcze większe problemy napotkała realizacja projektu budowy okrętów podwodnych: Finlandia w ogóle nie przystąpiła do programu, Norwegia w 2003 r. zmie-

¹¹ <http://www.epicos.com/EPCompanyProfileWeb/GeneralInformation.aspx?id=20628> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

¹² <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd/documents/Handbooks-and-brochures/2002/NORD-CAPS---MOU-between-Denmark-Finland-Norway-and-Sweden.html?id=419404> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

¹³ http://www.regjeringen.no/upload/FD/Temadokumenter/MoU_Nordic-Support-Defence-Structures_netttutgave.pdf (dostęp: 18 lipca 2013 r.).

¹⁴ *The Nordic Countries select EH101 and NH90. An outstanding success for AgustaWestland*, 13 września 2001 r., <http://www.agustawestland.com/node/3173> (dostęp: 9 maja 2013 r.).

niła status z „uczestnika” na „obserwatora”, a Dania wycofała się w 2004 r. Z kolei zasadność współpracy w ramach NORDCAPS zaczęła być poddawana w wątpliwość wraz z udziałem poszczególnych państw nordyckich w Grupach Bojowych Unii Europejskiej oraz Siłach Odpowiedzi NATO¹⁵.

Pod koniec pierwszej dekady XXI w. państwa skandynawskie doszły do przekonania o konieczności podniesienia poziomu współpracy obronnej. Analiza dotychczasowego jej stanu doprowadziła rządy tych państw do decyzji o utworzeniu całościowej struktury odpowiedzialnej za wszystkie poziomy kooperacji wojskowej. 4 listopada 2009 r. Norwegia, Dania, Szwecja, Finlandia i Islandia podpisały porozumienie o utworzeniu Nordyckiej Współpracy Obronnej (*Nordic Defense Cooperation*, NORDEFECO). W założeniach, NORDEFECO nie jest sojuszem obronnym, a pogłębianie współpracy obronnej „może zostać osiągnięte bez szkody dla zobowiązań państw nordyckich wynikających z przynależności do UE, NATO i ONZ”. Kooperacja w ramach tej struktury obejmuje pięć głównych obszarów: planowanie strategiczne, zdolności wojskowe, edukację i zasoby ludzkie, ćwiczenia i operacje¹⁶.

Przykładem praktycznych efektów współpracy w ramach NORDEFECO jest udział państw skandynawskich w misji ISAF w Afganistanie. Projekty takie jak wspólne szkolenie Afgańskich Sił Bezpieczeństwa (*Afghan Security Forces*, ASF) prowadzone przez Szwecję, Finlandię i Norwegię (decyzję w tej sprawie podjęto w 2010 r.; skandynawskie Operacyjne Zespoły Doradczo-Szkoleniowe (*Operational Mentor and Liaison Team*, OMLT) wzięły wspólną odpowiedzialność za jedną brygadę ASF, wsparcie norweskiej jednostki śmigłowcowej (*Bell 412*) przez szwedzki personel techniczny oraz kooperacja w zakresie transportu powietrznego (zarówno wojskowego, jak i cywilnego) do i z Afganistanu pozwalają na obniżenie kosztów funkcjonowania misji w tym państwie¹⁷. Warte uwagi są również projekty budowy wspólnych zdolności: plany utworzenia do 2020 r. nordyckiej jednostki zdolnej do udziału w misjach ONZ (*Battalion Task Force 2020*) oraz współpracy w zakresie utrzymywania i rozwijania jednostek transportu wojskowego oraz

¹⁵ H.L. Saxi, *Nordic Defense Cooperation after the Cold War*, Institut for Forsvarstudier, marzec 2011 r., http://brage.bibsys.no/fhs/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_17586/1/SAXI,%20Nordic%20defence%20Cooperation%20after%20the%20Cold%20War%20%282011%29.pdf (dostęp: 7 maja 2013 r.).

¹⁶ *The basics about Nordefco*, <http://www.nordefco.org/The-basics-about-NORDEFECO> (dostęp: 10 maja 2013 r.).

¹⁷ H.L. Saxi, *Nordic...*, *op.cit.*

obrony powietrznej w tym przeciwrakietowej (systemy *Archer* i *NASAMS*)¹⁸. Plany kooperacji obejmują również wspólne manewry i ćwiczenia wojskowe (przykładem norweskie ćwiczenia *Cold Response* z 2010 r. z udziałem Szwedów i Finów), wymianę zdjęć i danych z nasłuchu radiolokacyjnego przestrzeni powietrznej (także w ramach natowskiego programu *NATO Air Data Exchange*) i morskiej (od 2006 r. Szwecja i Finlandia wymieniają się danymi dotyczącymi Morza Bałtyckiego). W ramach projektów edukacyjnych NORDEFECO powstało nordyckie centrum szkolące żołnierzy biorących udział w misjach cywilno-wojskowych w świecie¹⁹.

Współpraca nordycko-bałtycka

Po odzyskaniu niepodległości w 1991 r. państwa bałtyckie rozpoczęły budowanie swojej pozycji międzynarodowej. Naturalnym kierunkiem ich aktywności stała się Skandynawia, zarówno ze względu na więzi bałtyckie, jak i możliwości bogatych państw Północy we wspieraniu budowy demokratycznych struktur Litwy, Łotwy i Estonii. W latach 90. państwa nordyckie zaangażowały się w ten proces (w dziedzinie obronności poprzez przekazywanie używanego sprzętu wojskowego, szkolenia żołnierzy oraz doradztwo w zakresie przygotowywania sił zbrojnych Bałtów do akcesji do NATO) przede wszystkim z zamiarem rozszerzenia strefy stabilności i rozwoju na wschodnim wybrzeżu Bałtyku²⁰.

Po przystąpieniu państw bałtyckich do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej współpraca obronna uległa osłabieniu. Nadal jednak rozwijana była kooperacja polityczna i gospodarcza, szczególnie w ramach tzw. NB8 (*Nordic-Baltic 8*). Jest to format mający początek w 1992 r. (spotkanie Rady Nordyckiej i Zgromadzenia Bałtyckiego), obecnie zaś odbywa się regularnie przez spotkania na różnych szczeblach administracyjnych i eksperckich. Zacieśnianie współpracy gospodarczej (państwa skandynawskie są największymi inwestorami w krajach bałtyckich) sprzyja rozwijaniu kooperacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Przykładem takiej współpracy może być uczest-

¹⁸ G. O'Dwyer, *Modular Approach To Nordic Joint Ops*, 9 maja 2011 r. <http://www.defensenews.com/article/20110509/DEFBEAT06/105090321/Modular-Approach-Nordic-Joint-Ops> (dostęp: 16 lipca 2013 r.).

¹⁹ H.L. Saxi, *Nordic...*, *op.cit.*

²⁰ K. Liik, R. Kaljurand, *Baltic-Nordic-US cooperation as a vehicle for democratic change*, wrzesień 2011 r., <http://www.icds.ee/fileadmin/failid/Baltic-Nordic-US%20cooperation%20as%20a%20vehicle%20for%20democratic%20change.pdf> (dostęp: 15 lipca 2013 r.).

nictwo państw bałtyckich w ISAF: ich siły działają pod auspicjami wojsk skandynawskich (Litwa i Estonia z wojskami duńskimi, Łotwa z norweskiemi)²¹.

Współpraca obronna państw nordyckich i bałtyckich nie pociągnęła za sobą tworzenia oddzielnej struktury kooperacyjnej, a odbywa się na poziomie konsultacyjnym. Państwa bałtyckie dążą do zacieśnienia więzi w tym zakresie, jednak napotyka to przeszkody po stronie nordyckiej. Z jednej strony państwa te są tym zainteresowane zarówno ze względu na szeroko pojęte bezpieczeństwo Morza Bałtyckiego, jak i potencjalne korzyści dla rodzimych przemysłów obronnych (przemysł zbrojeniowy Litwy, Łotwy i Estonii praktycznie nie istnieje, co sprawia, że państwa te są zmuszone importować uzbrojenie dla swoich sił zbrojnych). Z drugiej strony, ze względu na Rosję, Skandynawowie z ostrożnością podchodzą do działań, które mogłyby zostać odebrane jako tworzenie sojuszy obronnych w regionie bałtyckim. W rezultacie, mimo starań władz państw bałtyckich, współpraca w dziedzinie obronności nie wyczerpuje swojego potencjału. Przykładowo, mimo starań Litwy, nie została ona zaproszona do nordyckiej Grupy Bojowej, a w misji „Air Policing”, jednej z kluczowych dla bezpieczeństwa regionu, uczestniczy tylko Dania (Norwegia pełniła ostatni dyżur na przełomie 2007 i 2008 r., a Finlandia i Szwecja nie biorą udziału ze względu na brak politycznej zgody na udział w misjach NATO związanych bezpośrednio z kolektywną obroną na podstawie art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego)²².

Polska a państwa bałtyckie

Polska współpraca obronna z państwami basenu Morza Bałtyckiego, mimo okresowych problemów dwustronnych (np. z Litwą) rozwija się harmonijnie i ma duży potencjał.

W przypadku państw bałtyckich, intensywnie rozwija się współpraca na forum NATO. Państwa te prezentują identyczne do polskiego stanowisko w wielu kluczowych aspektach polityki bezpieczeństwa, co owocuje wspólnym działaniem w Kwaterze Głównej NATO w Brukseli. Warto tu przypomnieć uwieńczone sukcesem starania o stworzenie planów ewentualności-

²¹ R. Nurick, M. Nordemann (red.), *Nordic-Baltic Security in the 21st Century*, wrzesień 2011 r., http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/090711_ACUS_NordicBaltic.PDF (dostęp: 17 lipca 2013 r.).

²² J. Gotkowska, O. Osica (red.), *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, Raport OSW, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, październik 2012 r., str. 46.

wych dla państw bałtyckich czy zabiegi o bardziej równomierne rozłożenie infrastruktury sojuszniczej. Wspólnym przedsięwzięciem będą tegoroczne ćwiczenia Sił Odpowiedzi NATO „Steadfast Jaz 2013”. Odbędą się one na terytorium Polski, a elementy dowodzenia i łączności zostaną także rozmieszczone na terytorium Litwy i Łotwy. Najbardziej znaczącym przejawem współpracy pozostaje stały (od 2005 r. Polska czterokrotnie pełniła dyżur) udział Sił Powietrznych RP w natowskiej misji „Air Policing”.

Istotnym polem współpracy może stać się w przyszłości obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa. Planowana modernizacja zdolności Polski w tym zakresie może przyciągnąć państwa bałtyckie, których potencjał nie jest wystarczający do samodzielnego rozwoju tej dziedziny obronności.

Państwa bałtyckie uczestniczą również w natowskim Wielonarodowym Korpusie Północno-Wschodnim. Utworzony 18 września 1999 r. na podstawie trójstronnej umowy między Polską, Danią a Niemcami Korpus stanowi przykład udanej kooperacji bałtyckiej, służąc przede wszystkim integracji sił zbrojnych nowych i starych państw Sojuszu. W jego skład wchodzi (oprócz żołnierzy z państw bałtyckich) również oficerowie ze Słowacji, Chorwacji, Czech, Słowenii, Rumunii oraz Stanów Zjednoczonych.

Flagowym projektem współpracy polsko-litewskiej pozostaje Brygada polsko-litewsko-ukraińska (LITPOLUKRBRIG). List intencyjny w sprawie utworzenia tej brygady z dowództwem w Lublinie podpisano 16 listopada 2009 r.²³. Stanowi on rozwinięcie kooperacji w ramach batalionu polsko-ukraińskiego (POLUKRBAT), w skład którego do czerwca 2009 r. wchodziło kilkudziesięciu żołnierzy litewskich. Utworzenie LITPOLUKRBRIG było jednym z tematów spotkania ministrów obrony Polski i Litwy – Tomasza Siemoniaka i Juozasa Oleksasa. Obecnie przewiduje się, że umowa w tej sprawie zostanie podpisana do końca 2013 r. W czasie tego spotkania ministrowie parafowali również umowę o współpracy sił specjalnych Polski i Litwy²⁴.

W przypadku Łotwy i Estonii najlepiej rozwija się współpraca marynarek wojennych. Współpraca ta realizowana jest w ramach wspólnych ćwiczeń sił przeciwminowych prowadzonych ze stałym zespołem okrętów Państw Bałtyckich (BALTRON) oraz w ramach ćwiczeń typu PASSEX (ćwiczenia sprawdzające komunikację między okrętami), MCM (operacje przeciwmi-

²³ List intencyjny w sprawie LITPOLUKRBRIG podpisany, 16 listopada 2011 r., <http://www.mon.gov.pl/pl/artykul/8211> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

²⁴ Polska, Litwa i Ukraina utworzą wspólną brygadę, <http://www.rp.pl/artykul/999098.html> (dostęp: 10 maja 2013 r.).

nowe), i SAREX (działania poszukiwawcze i ratunkowe)²⁵. Marynarki wojenne Polski i Łotwy współpracują również w zakresie szkoleń nurków i pletwonurków.

Kooperacja z Estonią, oprócz wymienionych wyżej kwestii, obejmuje również udział (od 17 listopada 2011 r.) polskich specjalistów w natowskim Centrum doskonalenia obrony przed cyberatakami w Tallinie.

Współpraca polsko-skandynawska

Tradycje współpracy z Norwegią sięgają II wojny światowej. Polskie siły zbrojne zapisały chwalebny kartę w walce o obronę Norwegii przed inwazją niemiecką w 1940 r. Państwo to jest bardzo atrakcyjnym partnerem w kooperacji obronnej, zarówno ze względu na członkostwo w NATO, jak i rozwinięty przemysł obronny.

Jednym z pierwszych po 1989 r. przejawów współpracy stał się kontrakt na zakup 5 norweskich okrętów podwodnych klasy *Kobben* za 705 mln zł. Trafiły one do Marynarki RP w latach 2002–2003. Transakcja ta wzbudzała wątpliwości, gdyż okręty te, wodowane w latach 60. XX w. (mimo generalnych remontów, jakie przeszły w latach 1989–1992) już w momencie zakupu były przestarzałe. Awarie, problemy z dostępnością części zamiennych i konieczność dokonywania kolejnych remontów sprawiają, że okres ich użyteczności zakończy się już w 2016 r.

Nie bez problemów²⁶ realizowany jest również kolejny kontrakt polsko-norweski dotyczący zakupu rakiet typu NSM służących do zwalczania okrętów. Podpisana w 2008 r. umowa zakładała pierwotnie dostarczenie przez Norwegię 12 rakiet z wyrzutniami i sprzętem dodatkowym. Ostatecznie Polska zakupi 50 pocisków, które zostaną dostarczone do 2015 r. Wartość całego kontraktu (jego realizacja zaczęła się w grudniu 2012 r. kiedy Marynarka Wojenna RP otrzymała pierwsze 12 rakiet) wynosi 924 mln zł²⁷.

²⁵ Ostatnie ćwiczenia SAREX odbyły się 13–18 maja 2013 r., <http://www.balticsarex.org/> (dostęp: 8 maja 2013 r.).

²⁶ W 2008 r. MON zamówiło 12 rakiet z wyposażeniem o wartości 430 mln zł. Pierwsza transza została wpłacona przez stronę polską w tym samym roku. Wraz z kryzysem finansowym pojawiły się problemy z realizacją kolejnych przelewów z MON. Strona polska wystąpiła do Norwegów o zawieszenie wpłat kolejnych rat, w zamian za zwiększenie zamówienia do 36 rakiet, oraz o dodatkowe testy pocisków. Ostatecznie problemy zostały rozwiązane i kontrakt jest realizowany.

²⁷ *Potężna broń na Kaszubach. Mamy 12 rakiet NSM*, <http://www.gazetakaszubska.pl/38671/poteczna-bron-na-kaszubach-mamy-12-rakiet-nsm> (dostęp: 10 maja 2013 r.).

Poza zakupami uzbrojenia główne obszary wojskowej współpracy Polski i Norwegii związane są z problematyką sojuszniczą dotyczącą m.in. zobowiązań natowskich, organizacji ćwiczeń dowódczo-sztabowych, a także konsultacji eksperckich w zakresie profesjonalizacji sił zbrojnych (organizacja Narodowych Sił Rezerwowych), polityki bezpieczeństwa i infrastruktury obronnej. Współpraca na szczeblu Wojsk Lądowych koncentruje się na wzajemnym szkoleniu oraz udziale w ćwiczeniach na terenie Norwegii. Siły Powietrzne prowadzą współpracę dwustronną ze stroną norweską obejmującą m.in. eksploatację samolotów F-16, C-130 i systemu przeciwlotniczego NASAMS. Aktualnie, na terenie Norwegii Siły Zbrojne RP (SZ RP) zaangażowane są w strukturach dowodzenia NATO, gdzie w ramach Sojuszniczego Dowództwa Transformacyjnego (*Allied Command Transformation, ACT*) żołnierze pełnią służbę w Połączonym Centrum Przygotowania Bojowego w Stavanger (*Joint Warfare Centre Stavanger*).

Współpraca ze Szwecją nabrała intensywności dopiero po 2010 r. 4 maja 2011 r. w Warszawie, w obecności Króla Szwecji Karola XVI Gustawa oraz prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, ministrowie spraw zagranicznych Polski i Szwecji, Radosław Sikorski i Carl Bildt, podpisali *Deklarację o współpracy politycznej między Polską a Szwecją w obszarach o znaczeniu strategicznym*. 12 listopada 2012 r. podczas pierwszego w formacie Kwadrygi (ministrowie spraw zagranicznych i obrony) spotkania ministrów Polski i Szwecji uzgodniono m.in. potrzebę instytucjonalizacji dialogu.

Najważniejszym wspólnym projektem jest zakup 36 rakiet RBS MK3 (produkowanych przez Saab Bofors) dla okrętów klasy *Orkan*. Transakcji tej towarzyszyła umowa offsetowa na sumę ok. 120 mln euro²⁸.

Współpraca poszczególnych rodzajów sił zbrojnych nie jest szczególnie intensywna. W zakresie sił lądowych obejmuje wymianę doświadczeń w kwestii użytkowania kołowych transporterów opancerzonych *Rosomak* (Szwedzi planują zakup tych transporterów produkowanych przez fińską Patrię) oraz ewentualne szkolenia żołnierzy i wykorzystanie poligonów do ćwiczeń. Współpraca sił powietrznych może w przyszłości objąć przede wszystkim szkolenia. Polska jest również zainteresowana kooperacją z państwami skandynawskimi w zakresie kontroli przestrzeni powietrznej.

Fińsko-polskie relacje obronne koczają się w pierwszym rzędzie z kontraktem na produkcję w Polsce transporterów opancerzonych *Rosomak*.

²⁸ <http://dziennikzbrojny.pl/artykuly/art,7,36,2412,marynarka-wojenna,uzbrojenie,pocisk-rakietywy-rbs15> (dostęp: 18 lipca 2013 r.).

W grudniu 2002 r. oferta fińskiej Patrii (pojazd *Armored Modular Vehicle*) wygrała w przetargu na dostawę 690 transporterów. Zgodnie z umową, 600 szt. miało zostać wyprodukowanych w Wojskowych Zakładach Mechanicznych w Siemianowicach Śląskich. Wartość kontraktu wyniosła ok. 5 mld zł i rosła w kolejnych latach ze względu na konieczne modyfikacje pojazdów²⁹. W ostatnim roku między MON a Patrią toczyły się intensywne negocjacje dotyczące przedłużenia licencji, które zakończyły się ostatecznie powodzeniem. Nie udało się jednak uniknąć wątpliwości i sporów dotyczących m.in. możliwości sprzedaży polskiej produkcji do państw trzecich, ochrony patentowej ulepszeń wprowadzonych w WZM oraz realizacji *offsetu* ze strony Finów.

Współpraca z Danią obejmuje przede wszystkim wspólny udział w Wielonarodowym Korpusie Północno-Wschodnim oraz współpracę szkoleniową. Polskie i duńskie siły powietrzne uczestniczą w natowskiej misji „Air Policing”.

Perspektywy

Bałtycka współpraca obronna odbywa się w wielu wymiarach i w różnych konfiguracjach, dlatego trudno wyciągać ogólne wnioski dotyczące perspektyw jej dalszego rozwoju. Napotyka ona szereg ograniczeń i przeszkód, które wpływają na to, że nie wykorzystuje ona do tej pory swojego potencjału.

Podstawowym z nich jest nierównowaga potencjałów państw regionu. Z jednej strony bogate, rozległe terytorialnie, ale mało ludne państwa Północy, z drugiej – małe, z ograniczonym potencjałem ludzkim i finansowym państwa bałtyckie. Dodatkowo mała i bogata Dania i średnio zamożna, ale dysponująca stosunkowo dużym potencjałem ludzkim Polska. W rezultacie współpraca, która układa się w miarę harmonijnie w podgrupach (Skandynawowie oddzielnie, Bałtowie oddzielnie), napotyka na problemy przy próbie jej rozszerzenia na cały region.

Po drugie, państwa regionu Morza Bałtyckiego dzielą ich interesy bezpieczeństwa, percepcja zagrożeń oraz priorytety zaangażowania międzynarodowego. Różnice te są zauważalne nawet w wymienionych wyżej podgrupach. Priorytetem bezpieczeństwa Polski i Finlandii pozostaje obrona tery-

²⁹ Rosomak to finansowa studnia bez dna, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/218240,rosomak-to-finansowa-studnia-bez-dna.html> (dostęp: 5 czerwca 2013 r.).

torium przed zagrożeniami lądowymi. Norwegia jest zainteresowana przede wszystkim regionem Dalekiej Północy. Dania i (w coraz mniejszym stopniu) Szwecja zainteresowane są uczestnictwem w misjach zagranicznych, które traktują jako możliwość zapewnienia sobie widoczności w stosunkach międzynarodowych i jako wkład w bezpieczeństwo globalne. Państwa bałtyckie są z kolei w pełni świadome własnych ograniczeń w możliwości zapewnienia w sposób samodzielny, czy nawet razem (w gronie Łotwy, Litwy i Estonii) swojej suwerenności. Dlatego poszukują przede wszystkim gwarancji bezpieczeństwa w członkostwie w organizacjach międzynarodowych (NATO, UE) oraz ze strony możniejszych patronów. Te różnice wpływają bezpośrednio nie tylko na stanowiska tych państw w kwestii podejmowania, bądź nie, współpracy w danym obszarze, ale również na wybór priorytetów rozwoju i modernizacji sił zbrojnych. Dla Norwegii będzie arktyczna marynarka wojenna, dla Danii – siły ekspedycyjne, a dla państw bałtyckich – siły zbrojne zdolne do stawienia początkowego oporu oraz infrastruktura zdolna do przyjęcia wsparcia sojuszników.

Trzecim aspektem jest brak lidera regionalnego (Niemcy nie są na tyle zainteresowane współpracą bałtycką, aby nim być). Wynika on z czynników obiektywnych: żadne z państw regionu nie dysponuje odpowiednim potencjałem politycznym i wojskowym, aby rolę taką pełnić. Dodatkowo warto zauważyć, że państwa takie jak Szwecja czy Finlandia, ze względu na długotrwałą politykę niewchodzenia w sojusze zbrojne, bardzo uważnie i ostrożnie angażują się we współpracę obronną. Wydaje się wręcz, że państwa skandynawskie unikają podejmowania działań, które mogłyby prowadzić do przejścia przez nie takiej roli w regionie Bałtyku. Obawy te wzrosły po ogłoszeniu przez Stany Zjednoczone strategicznego zwrotu ku Azji i Pacyfikowi. Jednym ze skutków tej decyzji może być konieczność wzięcia przez państwa europejskie większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo kontynentu. Państwa skandynawskie nie mają jednak ani potencjału, ani woli politycznej (jak np. Francja czy Wielka Brytania), aby taką rolę odegrać.

Kolejnym czynnikiem wpływającym na współpracę bałtycką jest Rosja. Teoretycznie jest to czynnik, który powinien sprzyjać podejmowaniu współpracy obronnej przez państwa regionu. Coraz bardziej asertywne działania Federacji Rosyjskiej w swoim sąsiedztwie (przykładem może być rajd samolotów rosyjskich pozorujących atak na Sztokholm w nocy z 29 na 30 marca br.) mógłby być impulsem do tego prowadzącym. Niemniej, szczególnie w kręgach opinii publicznej w Skandynawii (a przekłada się to bezpośrednio na działania polityczne), wciąż obecna jest postawa preferująca „nieanta-

gonizowanie” i „nieprowokowanie” Rosji. Stąd mimo coraz bardziej oczywistych przesłanek na rzecz np. członkostwa Szwecji i Finlandii w NATO, przeważa na razie opcja ostrożnych działań w regionie Bałtyku, aby nie stwarzać wrażenia budowy antyrosyjskiego bloku obronnego.

Należy podkreślić, że współpraca taka, nawet gdyby była bardziej intensywna, nie jest ostatecznym panaceum na problemy obronności państw bałtyckich. Ilustracją tej tezy może być stan współpracy nordyckiej, która przyniosła więcej rozczarowań niż sukcesów. Wiąże się to z generalną niechęcią państw do uzależniania obrony swojej suwerenności i terytorium od pomocy sąsiadów. Tymczasem, aby kooperacja wojskowa była rzeczywiście skuteczna (szczególnie w przypadku państw o stosunkowo niewielkim potencjale militarnym) musi ona oznaczać rezygnację z niektórych zdolności. Na tym polega idea natowskiego *smart defense* i unijnego *pooling and sharing*. Można jednak łatwo zrozumieć, że państwa starają się „na wszelki wypadek” pozostawić sobie możliwie najwięcej zdolności i nie uzależniać swojego bezpieczeństwa od pomocy sąsiadów. W rezultacie współpraca, która mogłaby polegać na rzeczywistych oszczędnościach (np. wspólne finansowanie projektów realizowanych przez jednego partnera), ogranicza się często do wspólnego ćwiczenia interoperacyjności sił zbrojnych. Do tego dochodzi również czynnik ekonomiczny i społeczny: rezygnacja z określonych zdolności pociąga za sobą np. zamknięcie fabryki czy likwidację jednostki wojskowej oznaczając koszty polityczne (np. spowodowane wzrostem bezrobocia w lokalnej społeczności).

Współpraca bałtycka może być jednak zarówno ważnym uzupełnieniem kooperacji na forum NATO i UE, jak i platformą integracyjną dla państw regionu. Warto przypomnieć, że Norwegia nie jest członkiem UE, a Finlandia i Szwecja – członkami NATO. Nie należy oczekiwać, że cały region Bałtyku stanie się obszarem, na którym powstanie nowy sojusz obronny (choć zacieśnianie współpracy nordyckiej w tym kierunku jest możliwe). Niemniej istnieją takie dziedziny, w których kooperacja obronna jest perspektywiczna. Należą do nich np. wspólna kontrola przestrzeni powietrznej i morskiej, ćwiczenia sił powietrznych i marynarek wojennych, szkolenia żołnierzy, pilotów i marynarzy oraz współpraca sił specjalnych.

Państwa skandynawskie powinny stać się szczególnie atrakcyjnymi partnerami dla Polski. W dobie zmniejszających się nakładów na obronność w Europie i poszukiwania sposobów na zmniejszenie kosztów modernizacyjnych dostosowujących siły zbrojne do współczesnych wyzwań i zagrożeń asymetrycznych i hybrydowych Norwegia, Szwecja i Finlandia mogą

być wzorem do naśladowania. Osiągają one najlepsze efekty (licząc koszty do efektów) w procesie zmian w siłach zbrojnych, które mają przygotować je do walki na współczesnym i przyszłym polu walki. Najbardziej istotnym jego obszarem stała się przestrzeń powietrzna (rakiety, platformy bezzałogowe), a w przyszłości coraz większe znaczenie będą mieć cyberprzestrzeń i kosmos. Czynniki rozstrzygającymi o wyniku rywalizacji będą „chirurgicznie” precyzyjne uderzenia, elastyczność, mobilność oraz zaawansowane technologicznie zdolności w zakresie dowodzenia, kontroli i łączności.

Najbliższa dekada przyniesie duże zmiany także w polskiej armii. Zostały one wskazane przez prezydenta RP w postanowieniu określającym główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych RP i ich przygotowania do obrony państwa na lata 2013–2022. Pierwszym jest obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa. Drugi to szeroko pojęte systemy informacyjne: rozpoznanie (drony, satelity, radary), systemy łączności i cyberobrona. Trzeci dotyczy zaś zapewnienia mobilności wojsk lądowych, zwłaszcza w oparciu o śmigłowce. Rozwój współpracy bałtyckiej (a w szczególności nordyckiej) może zatem oprócz korzyści politycznych oraz integracyjnych przynieść również pożytek modernizacyjny.

Rosyjska polityka wobec Zachodu – wybrane zagadnienia

KATARZYNA PRZYBYŁA

12 lutego 2013 r. przyjęta została nowa Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, która zastąpiła koncepcję z 2008 r. Według dokumentu, konieczność zaktualizowania priorytetów i celów polityki zagranicznej jest następstwem zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej. Nowa koncepcja wiąże się głównie z powrotem Władimira Putina na urząd prezydenta. Analiza dotychczasowych działań Rosji oraz zapisów strategicznego dokumentu potwierdza przypuszczenia, że trwa okres zintensyfikowanej aktywności i asertywności Rosji na arenie międzynarodowej. Mimo że „zimna wojna” minęła, w Rosji pokutuje myślenie z tej epoki, a punktem odniesienia polityki pozostaje Zachód: rywalizacja z NATO, zabiegi o uznanie równoprawności stosunków ze Stanami Zjednoczonymi oraz współpraca z Europą, z akcentem na relacje gospodarcze.

Druga dekada XXI w. nie przynosi mniej wyzwań na arenie międzynarodowej niż wcześniejsze dziesięciolecie. Od państw – szczególnie tych, postrzegających się jako mocarstwa – wymaga to zdecydowanych i konsekwentnych działań zarówno w zakresie polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej. Choć Stany Zjednoczone nadal postrzegane są jako jedyne mocarstwo zdolne do działań globalnych, to ich rywal z poprzedniego układu sił – Federacja Rosyjska – nie zamierza łatwo oddać pola w zakresie decydowania o sprawach międzynarodowych, podobnie zresztą jak pozostali liczący się gracze międzynarodowi. O ile jednak rosnące potęgi powoli umacniają swoje pozycje, pretendując do roli nowych liderów, o tyle Rosja stoi w obliczu wyzwania, jakim jest utrzymanie roli i miejsca w „ekstraklasie”. I choć na razie trudno wyobrazić sobie, że to euroazjatyckie państwo mogłoby wypaść z ligi światowych decydentów, to jego władze zdają sobie sprawę, że bez zdecydowanych działań, wytrawnej dyplomacji i jasnej strategii takie zagrożenie może się pojawić na horyzoncie. Tym bardziej że na arenie międzynarodowej zachodzą znaczące przesunięcia.

Nie pozostało to niezauważone przez Rosję. 12 lutego 2013 r. prezydent Władimir Putin zatwierdził nową Koncepcję polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej¹, zawierającą pryncypia, priorytety, cele i zadania Rosji w tym zakresie. Zastąpiła ona obowiązującą koncepcję z 2008 r. Autorzy dokumentu już w pierwszym rozdziale podkreślili, że zaktualizowanie rosyjskich priorytetów polityki zagranicznej jest następstwem zmian, jakie zaszły na arenie międzynarodowej. Do najważniejszych zaliczyli kryzys finansowo-gospodarczy oraz przeniesienie środka ciężkości z Europy do regionu Azji i Pacyfiku². Z punktu widzenia Rosji oznacza to dalsze ograniczanie możliwości wpływania Zachodu na gospodarkę światową i politykę, co musi mieć konsekwencje dla jej polityki wobec tych państw i zachodnich organizacji. Nowa koncepcja jest też pochodną powrotu W. Putina na urząd prezydenta i odejścia od polityki poprzedniego prezydenta – Dmitrija Miedwediewa.

Abstrahując od wymiaru globalnego, rysują się dwa kręgi polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji: tradycyjnie najważniejszy kierunek, czyli „bliska zagranica” i region euroazjatycki w ogóle, oraz Zachód.

Ten pierwszy to przede wszystkim stosunki z Ukrainą, Białorusią, a także Kazachstanem. Szerzej, są to relacje w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Dla Rosji wciąż ważne jest bowiem utrzymanie wpływów na obszarze poradzieckim, a znaczenia nabiera Azja Środkowa. Istotne pozostają Szanghajska Organizacja Współpracy (SzOW) oraz BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki). W koncepcji podkreślono również znaczenie dwustronnej współpracy z Chinami.

Punktem odniesienia pozostają jednak relacje ze światem zachodnim. W nowej koncepcji nie odwołano się do „zimnej wojny”, jednak tradycyjnie pewne zachowania i myślenie rodem z poprzedniego układu sił utrzymują się. W politycznej retoryce wiele działań NATO wciąż postrzeganych jest jako zagrożenie, a rosyjskie władze są szczególnie wyczulone na podejmowane przez ten sojusz i USA kroki, rzekomo wymierzone w Rosję. Mimo tego dialog z Sojuszem Północnoatlantyckim (USA) stanowi istotny punkt rosyjskiej polityki zagranicznej. Ważne pozostają także stosunki z Unią Europejską, szczególnie ze względu na łączące je cywilizacyjne więzi oraz powiązania gospodarcze.

¹ *Концепция внешней политики Российской Федерации [Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej]*, Министерство иностранных дел России, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84D-DEDEDBF7DA644257B160051BF7F (dostęp: 8 marca 2013 r.).

² Swoisty „zwrot” w tym kierunku w polityce zagranicznej już wcześniej ogłosiły Stany Zjednoczone.

W niniejszym artykule autorka spróbuje przeanalizować rosyjską politykę wobec Zachodu, uwzględniając zarówno założenia nowego dokumentu o polityce zagranicznej, jak i dotychczas przedsiębrane przez Rosję kroki na arenie międzynarodowej. Z uwagi na ogrom zakresu polityki rosyjskiej, autorka skoncentruje się na wybranych, najważniejszych aspektach obecnej i przyszłej aktywności Rosji wobec Stanów Zjednoczonych, NATO i Europy, w tym głównie Unii Europejskiej.

Priorytety i cele polityki zagranicznej

Mimo że zachodzące globalne procesy zostały przez władze zauważone, rosyjska polityka zagraniczna – patrząc jedynie na nowy dokument – nie przeszła znaczącej zmiany, a jest w dużej mierze kontynuacją wcześniejszych działań, z podobnymi priorytetami i założeniami. W koncepcji powtarzają się nawet całe sformułowania z jej poprzedniej edycji. Przeanalizowanie na nowo pewnych zagadnień niekoniecznie oznacza zasadniczą zmianę³.

Nowy dokument opublikowany przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest czwartą rosyjską koncepcją polityki zagranicznej po 1991 r. Tradycyjnie podkreślono w nim znaczenie Rosji na arenie międzynarodowej – jako światowego mocarstwa i stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ – a co za tym idzie, odpowiedzialność za bezpieczeństwo regionalne i globalne oraz zdolność do brania udziału w rozwiązywaniu najważniejszych problemów międzynarodowych, które są konsekwencją zmieniającego się świata (zminimalizowanie ryzyka wojny totalnej nie wyeliminowało innych zagrożeń, a raczej je uwypukliło). Te i inne stwierdzenia można potraktować jako potwierdzenie pojawiających się twierdzeń o ambicji zwiększenia zaangażowania Rosji na arenie międzynarodowej.

W ponad 100-punktowym dokumencie powtórzono tezę o „niepodzielności” bezpieczeństwa, podważając niejako sens tworzenia „oaz spokoju i bezpieczeństwa”. Stanowczo podkreślono sprzeciw Rosji wobec ingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw, szczególnie w obronie praw człowieka (Rosja ostro wypowiada się o doktrynie *responsibility to protect*), a także wobec przekraczania uprawnień do działań międzynarodowych wynikają-

³ „<Rethink> does not necessarily mean <change substantially>”, A. Monaghan, *The New Russian Foreign Policy Concept: Evolving Continuity*, Chatham House, kwiecień 2013 r., http://www.chatham-house.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0413pp_monaghan.pdf (dostęp: 15 maja 2013 r.).

cych z przyznanych mandatów Organizacji Narodów Zjednoczonych (*vide*: konflikt libijski). Zapisy te nie są zaskoczeniem, gdyż ilustrują dobrze znane rosyjskie stanowisko, będące konsekwencją obaw o ewentualną ingerencję – niekoniernie bezpośrednią – w wewnętrzne sprawy Rosji. Są również świadectwem wciąż obecnego wśród rosyjskich elit przeświadczenia o chęci i próbach Zachodu wpływania na procesy zachodzące w Rosji.

Ogólny wydzźwięk nowej koncepcji jest pozytywny – zgodnie z nią, Rosja stawia na współpracę, zwłaszcza w sferze gospodarczej (ze szczególnym uwzględnieniem handlu), a nie na pogłębianie antagonizmów. Wpisane do dokumentu szczytne cele humanitarne – jak promowanie demokracji i przestrzeganie praw człowieka – wydają się być jedynie deklaratywne⁴. Wart podkreślenia jest natomiast zapis dotyczący promocji zmniejszenia znaczenia siły w stosunkach międzynarodowych, co wiąże się z ewentualnymi działaniami w kwestiach kontroli zbrojeń, redukcji sił strategicznych, tworzenia stref wolnych od broni masowego rażenia czy zapobiegania rozmieszczaniu broni w kosmosie.

Priorytetem, jeśli chodzi o współpracę dwu- i wielostronną, pozostają państwa Wspólnoty Niepodległych Państw, stąd plany powstania unii euroazjatyckiej – istotnego projektu ekipy W. Putina – oraz nadzieja na zacieśnienie kontaktów w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

Ważne („priorytetowe”) miejsce w kształtowaniu polityki zagranicznej odgrywają euroatlantyccy partnerzy, których – co podkreślono – z Rosją łączy „głębokie ogólnocywilizacyjne” więzi. W tym kontekście należy postrzegać ideę stworzenia wspólnej przestrzeni pokoju, współpracy i zaufania z Unią Europejską i USA. Zapisy dokumentu stwarzają wrażenie, że współpraca z UE (propozycja umowy o partnerstwie strategicznym, zintensyfikowanie dialogu nt. polityki zagranicznej i wojskowej) ma większe znaczenie niż z Sojuszem Północnoatlantyckim, co nie powinno dziwić, zważywszy na tradycyjny stosunek Rosji do NATO. Na uwagę zasługuje również deklaracja pogłębienia współpracy z Wielką Brytanią, z którą stosunki od czasu zamordowania Aleksandra Litwinienki nie należały do najlepszych. Włączenie Wielkiej Brytanii do grona państw priorytetowych w kontekście stosunków dwustronnych, obok Niemiec, Francji czy Włoch, jest jednak uzasadnione i – o czym świadczyć mogą reakcje zarówno po stronie brytyjskiej, jak i rosyjskiej – pożądane.

⁴ Patrz np.: *World Report 2013*, Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report/2013/country-chapters/russia> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

Chłodne potraktowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego nie jest zaskoczeniem. Szczególnie mocno podkreślony został negatywny stosunek do rozszerzenia NATO oraz zbliżania się sojuszniczej infrastruktury wojskowej do granic rosyjskich, a także pojawiania się nowych linii podziału w Europie. Nie przeszkadza to jednak chęci współpracy z państwami obszaru euroatlantyckiego w przeciwstawianiu się wspólnym zagrożeniom: terroryzmowi, proliferacji broni masowego rażenia, handlowi narkotykami oraz opanowywaniu katastrof.

Polityczno-strategiczne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi nie znalazły się na najważniejszym miejscu w nowym dokumencie⁵. Powtórzono w nim zastrzeżenia co do amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej. Nacisk położono natomiast na gospodarczy aspekt współpracy: stosunki handlowo-inwestycyjne, naukowo-techniczne oraz wspólną odpowiedzialność za „globalną strategiczną stabilność” i stan bezpieczeństwa w ogóle. Podkreślono też konieczność stosowania się Stanów Zjednoczonych do norm prawa międzynarodowego, w tym zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych państw.

Stosunki ze światem zachodnim w praktyce

Mimo że układ dwubiegunowy, w którym Stany Zjednoczone i NATO rywalizowały ze Związkiem Radzieckim, się skończył, to szeroko pojęty Zachód wciąż jest istotnym, jeśli nie najważniejszym, punktem odniesienia dla rosyjskiej polityki zagranicznej. Trzy podmioty, które się zazębiają – Stany Zjednoczone, Sojusz Północnoatlantycki oraz Unia Europejska – są głównymi partnerami Rosji, w tym szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa zarówno w regionie, jak i na odległych teatrach działań. Bywa, że ich interesy są zbieżne, czego przykład stanowią m.in. wysiłki zapobiegające rozprzestrzenianiu się broni masowego rażenia oraz walka z terroryzmem i ekstremizmami, szczególnie radykalnym islamem. Często jednak wspólny cel, jakim jest ustabilizowanie sytuacji w jakimś regionie, występuje równocześnie z walką o wpływy na tych terenach.

⁵ O zróżnicowaniu stosunków Rosji z Unią i z USA m.in.: W. Rodkiewicz, *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Tydzień na Wschodzie, nr 7, OSW, 20 lutego 2013 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-02-20/koncepcja-polityki-zagranicznej-federacji-rosyjskiej> (dostęp: 20 maja 2013 r.).

Problemem jest wciąż brak zaufania i przejrzystości działań między Rosją a Zachodem (duży wpływ na to ma system polityczny w Rosji, w którym tkwią korzenie percepcji świata zachodniego), mimo generalnych deklaracji o współpracy i wspólnocie interesów. Rosja traktuje Zachód jako szczególnego rywala i wyzwanie, obawiając się zbliżenia się Sojuszu do jej granic w wyniku kolejnych fal rozszerzenia organizacji. Stany Zjednoczone oskarżane są o próby wpływania na wewnętrzne procesy zachodzące w Rosji oraz politykę. Unię Europejską rosyjskie władze uznają za „mniejsze zło”, zapewne tak długo, jak UE boryka się z niemożnością postępu w budowie Wspólnej Polityki (i systemu) Bezpieczeństwa i Obrony. Jednocześnie w ostatnich latach starają się przekuwać pogłębiające się różnice między europejskimi państwami w różnych dziedzinach we własną korzyść.

Bez trudu znaleźć można pozytywne przykłady współpracy, ale to właśnie wymienione wcześniej problemy determinują działania rosyjskiej dyplomacji.

USA, czyli reset z naciskiem na gospodarkę

Po trudnej dla stosunków amerykańsko-rosyjskich prezydenturze George'a W. Busha (w czasie której Rosja zaczęła prowadzić asertywną politykę zagraniczną) wraz z nowym prezydentem Stanów Zjednoczonych pojawiła się koncepcja polepszenia relacji dawnych przeciwników. Polityka *resetu*, zapoczątkowana w czasie spotkania ówczesnej sekretarz stanu USA Hillary Clinton z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem w 2009 r., przyniosła pewne korzyści, ale okazała się krótkotrwała⁶. Najważniejszym jej punktem było niewątpliwie podpisanie 8 kwietnia 2010 r. nowego traktatu o redukcji zbrojeń strategicznych (New START). Dla Rosji ważne było również wcześniejsze zrewidowanie planów amerykańskich w kwestii budowy tarczy przeciwrakietowej w Europie, co zostało ogłoszone – nie bez kontrowersji ze względu na znaczenie daty dla Polski – 17 września 2009 r. Polepszenie relacji przyniosło korzyści m.in. w kwestii sankcji wobec Iranu z powodu jego programu nuklearnego oraz pozwoliło na rozpoczęcie współpracy w sprawie Afganistanu⁷. Chwilowe osłabienie antyamerykańskiej retoryki nie zlikwidowało jednak różnic w postrzeganiu

⁶ Patrz szerzej: M. Kaczmarek, *Kruchy „reset”. Bilans i perspektywy przemian w relacjach rosyjsko-amerykańskich*, Punkt Widzenia OSW, nr 24, 11 kwiecień 2011 r., http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/punkt_widzenia_24.pdf (dostęp: 6 kwietnia 2013 r.).

⁷ N. Sokov, *US-Russian Relations: Beyond the Reset*, European Leadership Network, 29 stycznia 2013 r., http://www.europeanleadershipnetwork.org/us-russian-relations-beyond-the-reset_459.html (dostęp: 2 maja 2013 r.).

wielu międzynarodowych problemów przez Stany Zjednoczone i Federację Rosyjską, a jedynie przeniósł je na dalszy plan.

Wybuch „arabskiej wiosny”, a wraz z nim reakcje poszczególnych państw i organizacji międzynarodowych na wydarzenia w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie sprawiły, że różnice między Rosją a USA ponownie stały się wyraźne. Choć bowiem Rosja nie zawetowała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ rezolucji w sprawie w Libii, to jednak później krytycznie odniosła się do przebiegu działań, oskarżając Zachód o nieuprawnione wyjście poza mandat ONZ. Federacji Rosyjskiej trudno było pogodzić chęć występowania na arenie międzynarodowej jako orędownik przemian demokratycznych z ryzykiem utraty dobrych relacji z państwami arabskimi po ewentualnych zmianach władzy. Innym wytłumaczeniem zachowania Rosji w sprawie „arabskiej wiosny” może być przeświadczenie rosyjskich władz o amerykańskich zamiarach interweniowania w wewnętrzne sprawy państw i obawa o takie działania w Rosji. Postawa ta grzeszy dwulicowością ze względu na rosyjskie ingerencje w wewnętrzne sprawy państw byłego Związku Radzieckiego.

Sprzeczność interesów widoczna jest szczególnie w kontekście Syrii. Podczas gdy Zachód, w tym również Stany Zjednoczone, stoją na stanowisku, że rozwiązanie konfliktu jest możliwe jedynie przez ustąpienie prezydenta Baszara Assada, i wspierają ugrupowania opozycyjne (a nawet są gotowe do udzielenia im pomocy wojskowej), Rosja konsekwentnie udziela poparcia reżimowi, blokując w ONZ wszelkie rezolucje wymierzone w Syrię⁸.

Jak ocenia analitycy Center for Strategic and International Studies – tam, gdzie USA widzą szansę, Rosja jest zaniepokojona, i odwrotnie⁹. O ile jednak w przypadku Syrii chodzi w dużej mierze o własne interesy, a szczególnie utratę ostatniego ważnego przyczółka na Bliskim Wschodzie (w porcie Tartus w Syrii znajduje się rosyjska baza wojskowa), o tyle „arabska wiosna” jako całość budzi obawy o *spillover* – wystąpienie podobnych masowych rozruchów w Rosji (szczególnie mając w pamięci „kolorowe” rewolucje w państwach sąsiednich).

Kluczowa jest tutaj różnica w sytuacji wewnętrznej między tymi dwoma państwami¹⁰. Przełom lat 2011 i 2012 przyniósł w Rosji nie tylko wybory

⁸ *Ibidem*.

⁹ A. Zikibayeva, *What Does the Arab Spring Mean for Russia, Central Asia, and the Caucasus?*, A report of the CSIS Russia and Eurasia Program, Center for Strategic and International Studies, wrzesień 2011 r., http://csis.org/files/publication/110912_Zikibayeva_ArabSpring_Web.pdf (dostęp: 2 maja 2013 r.).

¹⁰ Szerzej o rosyjskiej polityce wewnętrznej: K. Przybyła, *Rosja wobec wewnętrznych wyzwań i zagrożeń*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 23-24, Warszawa 2012.

– najpierw parlamentarne, a później prezydenckie – ale również masowe wystąpienia społeczeństwa i demonstracje przeciwko władzy. O podburzanie do protestów rosyjskie władze oskarżyły Zachód. Nie zmieniła się więc opinia, panująca nawet na najwyższych szczeblach władzy, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i jego głównym celem ingerencji w rosyjską politykę jest osłabienie Rosji i jej pozycji międzynarodowej. Otwarte pozostaje pytanie, na ile ta retoryka jest wynikiem autentycznego zaniepokojenia Kremla, a na ile narzędziem polityki konsolidowania społeczeństwa rosyjskiego w obliczu kryzysu wewnętrznego.

Problemy wewnętrzne miały rzeczywiście ważny wpływ na politykę zagraniczną, a każda krytyka ze strony Stanów Zjednoczonych spotykała się z natychmiastową odpowiedzią Rosji. Rok 2012 i pierwsza połowa 2013 r. były okresem „akcji i reakcji” w stosunkach amerykańsko-rosyjskich, z efektem negatywnym dla obu protagonistów.

W lipcu 2012 r. prezydent Rosji Władimir Putin podpisał nowe prawo dotyczące funkcjonowania organizacji pozarządowych w Rosji, według którego organizacje, które otrzymują finansowanie z zagranicy, będą musiały wpisać się do rejestru „agentów zagranicznych”¹¹. Nowe regulacje dotknęły bezpośrednio organizacje otrzymujące środki finansowe ze Stanów Zjednoczonych, w tym te, które działają na polu krzewienia demokracji i praw człowieka. USA ostro skrytykowały te przepisy, dostrzegając równocześnie pogorszenie się klimatu szeroko pojętej wolności w Rosji, w tym wolności prasy¹². Dwa miesiące później Agencja Stanów Zjednoczonych do spraw Międzynarodowego Rozwoju (United States Agency for International Development, USAID) poinformowała, że została wyproszona z Rosji (z obowiązkiem zaprzestania działalności od 1 października 2012 r.)¹³. Zgodnie z oświadczeniem rosyjskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, taka decyzja zapadła, gdyż działalność agencji odbiegała od oficjalnie głoszonych celów. Chodzi m.in. o „próby wpływania poprzez dotacje na procesy poli-

¹¹ Внесены изменения в законодательство, регулирующие деятельность НКО, выполняющих функции иностранного агента [Wprowadzono zmiany w przepisach regulujących działalność organizacji pozarządowych działających jako zagraniczny agent], 21 lipca 2012 r., <http://kremlin.ru/acts/16034> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

¹² *U.S. Criticizes Russian Foreign Agent NGO Law*, RIA Novosti, 26 lipca 2012 r., <http://en.rian.ru/russia/20120726/174784572.html> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

¹³ *Russia expels USAID development agency*, BBC, 19 września 2013 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19644897> (dostęp: 14 kwietnia 2013 r.).

tyczne, w tym na wybory na różnym szczeblu (...)”¹⁴. Wątpliwości rosyjskich władz budziła również działalność USAID na Kaukazie Północnym.

W grudniu 2012 r. Stany Zjednoczone przyjęły tzw. ustawę Magnitskiego wprowadzającą zakaz wizowy dla osób odpowiedzialnych za śmierć Siergieja Magnitskiego – rosyjskiego prawnika zajmującego się walką z korupcją – oraz urzędników podejrzanych o łamanie praw człowieka¹⁵. Jeszcze w tym samym miesiącu prezydent Rosji Władimir Putin podpisał prawo, które m.in. zakazało adopcji rosyjskich dzieci przez obywateli Stanów Zjednoczonych. Dokument wprowadził również sankcje wobec amerykańskich urzędników, którzy są przez Rosję oskarżani o łamanie praw człowieka¹⁶.

Następna odsłona „zimnej wojny” – jak relacje między Rosją a Stanami Zjednoczonymi w tamtym okresie nazwała prasa – miała miejsce już w styczniu 2013 r., kiedy rosyjski premier Dmitrij Miedwiediew podpisał decyzję o wycofaniu się Rosji ze współpracy z USA w dziedzinie ścigania przestępczości i zwalczania narkotyków (przez 10 lat Stany Zjednoczone współfinansowały rosyjskie inicjatywy przeciwko przestępczości). Według strony rosyjskiej, porozumienie, które zostało podpisane w 2002 r., „nie odpowiada współczesnym realiom i wyczerpało swój potencjał”¹⁷. Departament Stanu USA wyraził jedynie żal z powodu decyzji rosyjskiego rządu, podkreślając, że współpraca w zakresie zwalczania przestępczości między oboma krajami była bardzo dobra¹⁸.

Polityczna rozgrywka, której efektem było przerzucanie się kolejnymi ustawami wymierzonymi w przeciwnika, nie miała jednak tak dużego zna-

¹⁴ *Комментарий официального представителя МИД России А.К.Лукашевича о прекращении деятельности в Российской Федерации Агентства США по международному развитию* [Komentarz oficjalnego przedstawiciela MSZ Rosji A.K. Łukaszewicza o zaprzestaniu działalności Agencji USA do spraw międzynarodowego rozwoju w Federacji Rosyjskiej], Министерство иностранных дел России, 19 września 2012 r., http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newsline/E04283AF23C3A-AA144257A7E002E5DF0 (dostęp: 17 kwietnia 2013 r.).

¹⁵ K. Lally, W. Englund, *Russia fumes as U.S. Senate passes Magnitsky law aimed at human rights*, The Washington Post, 6 grudnia 2012 r., http://www.washingtonpost.com/world/europe/us-passes-magnitsky-bill-aimed-at-russia/2012/12/06/262a5bba-3fd5-11e2-bca3-aadc9b7e29c5_story.html (dostęp: 6 maja 2013 r.).

¹⁶ *Russia's Putin Signs Anti-U.S. Adoption Bill*, CNN, 29 grudnia 2012 r., <http://edition.cnn.com/2012/12/28/world/europe/russia-us-adoptions> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

¹⁷ *Россия вышла из соглашения с США о борьбе с преступностью* [Rosja wycofała się z porozumienia z USA w sprawie walki z przestępczością], lenta.ru, 30 stycznia 2013 r., <http://lenta.ru/news/2013/01/30/stop/> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

¹⁸ Daily Press Briefing, U.S. Department of State, 30 stycznia 2013 r., <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/01/203538.htm#RUSSIA> (dostęp: 7 maja 2013 r.); *Russia Scraps US Anti-drum Accord After 10 Years*, BBC, 30 stycznia 2013 r., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-21258715> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

czenia, jak główny punkt niezgody między Rosją a Stanami Zjednoczonymi – czyli budowa systemu obrony przeciwrakietowej w Europie. Amerykański projekt jest częścią natowskiego programu i choć Sojusz Północnoatlantycki jest gotowy (w pewnym zakresie) do współpracy w zakresie obrony przeciwrakietowej z Rosją, to jednak wypracowanie wspólnej koncepcji działań jest na razie niemożliwe. Obrona przeciwrakietowa stanowi główne źródło napięcia między USA a Rosją i blokuje rozmowy o współpracy w innych dziedzinach. Postulat Rosji, aby Stany Zjednoczone prawnie zagwarantowały, że budowana przez nich tarcza nie ma na celu neutralizacji zagrożenia ze strony rosyjskiego potencjału, pozostaje bez odzewu.

Impas w rozmowach jest szczególnie niekorzystny dla władz Stanów Zjednoczonych, które we współpracy z Rosją widzą szanse na osiągnięcie swoich politycznych celów. Ewidentnie – poza kwestią redukcji nuklearnych – zmniejszyło się znaczenie Rosji w polityce Stanów Zjednoczonych. Szczególnie w obliczu innych problemów – tak wewnętrznych (budżet), jak i dotyczących spraw międzynarodowych. W tym kontekście znacząca jest decyzja USA o rezygnacji z IV fazy European Phased Adaptive Approach (części programu przeciwrakietowego), ogłoszona 15 marca 2013 r. przez sekretarza obrony USA Chucka Hagela¹⁹. Choć Stany Zjednoczone zaprzeczyły, że na decyzję miało wpływ pragnienie polepszenia relacji z Rosją, a Federacja Rosyjska oświadczyła, że nie była o tym wcześniej informowana i nie traktuje rezygnacji jako ustępstwa wobec niej – to jednak większość ekspertów jest zdania, że kwestia rosyjska była jednym z czynników wpływających na decyzję²⁰. Wcześniej bowiem rosyjskie władze największe zastrzeżenia miały właśnie do IV etapu budowy systemu obrony przeciwrakietowej jako zagrażającego jej siłom. Oficjalnie podane czynniki, które miały wpływ na amerykańską decyzję – konieczność jak najbardziej efektywnej ochrony terytorium, szczególnie w kontekście rosnącego niebezpieczeństwa ze strony Korei Północnej, oraz cięcia budżetowe – nie do końca przekonały większości specjalistów od spraw wschodnich. Tym bardziej że administracji Baracka Obamy zależy na efektywnej współpracy z Rosją m.in. w kwestii irańskiego programu nuklearnego, konfliktu w Syrii czy redukcji sił nuklearnych. Ten ostatni aspekt jest szczególnie ważny dla prezydenta

¹⁹ *Hagel: U.S. Bolstering Missile Defense*, U.S. Department of State, 15 marca 2013 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=119543> (dostęp: 7 maja 2013 r.).

²⁰ Patrz np.: J. Durkalec, *Modyfikacja amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie*, Biuletyn PISM, nr 26, 18 marca 2013 r., <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-26-1002> (dostęp: 2 maja 2013 r.).

Stanów Zjednoczonych, a powodzenie projektu, jakim jest dalsza redukcja arsenałów (w tym rozpoczęcie rozmów na temat broni taktycznej oraz budowy środków przejrzystości i zaufania), uzależnione jest od chęci podjęcia tematu przez Rosję²¹.

Reakcja Rosji była chłodna. Jednym z pierwszych, który skomentował oświadczenie Ch. Hagela był Siergiej Riabkow, wiceminister spraw zagranicznych, który stwierdził, że nie dość, że pozostają wszystkie „niepewności” względem amerykańskiego projektu, to dodatkowo niepokojące są informacje o rozmieszczeniu kolejnych rakiet na Alasce i w Kalifornii. Dodał przy tym, że w Rosji nie ma „euforii” w powodu zmiany planów USA, a władze oczekują – co zresztą zostało podkreślone po raz kolejny – prawnych gwarancji, że system nie jest wymierzony w rosyjskie siły strategiczne²². W najbliższym czasie wydaje się, że Rosjanie – zachęceni decyzją z marca br. – nie tylko nie złagodzą stanowiska, a nawet zwiększą swoje wymagania.

Analiza wzajemnych relacji sugeruje, że oba państwa otworzą się na rozmowy o pragmatycznej współpracy i normalizację stosunków, choć nie poczyniono jeszcze kroków ku realnej zmianie na lepsze²³. Zapału obu administracji nie zgasiły „czarne listy” – najpierw amerykańska tzw. lista Magnitskiego²⁴, później rosyjska odpowiedź²⁵, obie zawierające 18 nazwisk – osób, które zostały objęte sankcjami wizowymi i majątkowymi. Nie dość, że rosyjska reakcja na amerykańską listę było nieznaczna, to jeszcze kwestia ta

²¹ С. Рогов, Барак Обама проявил гибкость по ПРО [Barack Obama pokazał elastyczność w sprawie MD], „Независимая газета”, 18 marca 2013 r., http://www.ng.ru/world/2013-03-18/1_obama.html (2 maja 2013 r.).

²² США меняют прописку ПРО [USA zmieniają plany dotyczące MD], „Коммерсантъ”, 18 marca 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2148848?fp=13> (dostęp: 18 kwietnia 2013 r.).

²³ W. Rodkiewicz, Zapowiedź odwilży na linii Waszyngton-Moskwa, Tydzień na Wschodzie, nr 14, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17 kwietnia 2013 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-04-17/zapowiedz-odwilzy-na-linii-waszyngton-moskwa> (dostęp: 18 kwietnia 2013 r.).

²⁴ *Magnitsky Sanctions Listings*, U.S. Department of the Treasury, 12 kwietnia 2013 r., <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20130412.aspx> (dostęp: 17 kwietnia 2013 r.).

²⁵ СПИСОК ГРАЖДАН США, КОТОРЫМ ЗАКРЫТ ВЪЕЗД В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ НА ОСНОВАНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 272-ФЗ «О МЕРАХ ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЛИЦ, ПРИЧАСТНЫХ К НАРУШЕНИЮ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА, ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» [Lista obywateli USA, którym odmawia się wjazdu do Federacji Rosyjskiej na podstawie federalnej ustawy nr 272-FZ „O środkach oddziaływania na osoby zaangażowane w łamanie podstawowych praw i wolności człowieka, praw i wolności obywateli Federacji Rosyjskiej”], Ministerstwo Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/newslines/A6BFAECA92DF6CFF44257B4C002AB703 (dostęp: 17 kwietnia 2013 r.).

nie zdominowała wizyty Toma Donilona, ówczesnego doradcy prezydenta Baracka Obamy do spraw bezpieczeństwa, w Moskwie 15–16 kwietnia 2013 r. T. Donilon wręczył rosyjskiemu prezydentowi Władimirowi Putinowi list z przesłaniem od prezydenta B. Obamy. Przywiezione przez niego propozycje zostały w Rosji uznane za konstruktywne.

W przesłaniu – jak podają media²⁶ – amerykański prezydent poruszył co prawda kwestie redukcji broni nuklearnej, obrony przeciwrakietowej oraz współpracy w obliczu zagrożeń ze strony Iranu i Korei Północnej, ale najważniejsze były propozycje pogłębienia amerykańsko-rosyjskich stosunków, w tym współpracy gospodarczej oraz techniczno-wojskowej. Wydaje się zresztą, że element gospodarczy współpracy jest jednym z priorytetów dla strony rosyjskiej.

Ani wizyta amerykańskiego doradcy do spraw bezpieczeństwa w Rosji, ani inicjatywa B. Obamy przedłożona w Berlinie w czerwcu 2013 r. w kierunku dalszej redukcji arsenału rozmieszczonej broni jądrowej o 1/3 nie zapoczątkowały nowego resetu w rosyjsko-amerykańskich stosunkach. Jednak obie strony wykazują chęci poszukiwania dróg porozumienia w obszarach wspólnego zainteresowania, jakimi są programy nuklearne Iranu i Korei Północnej, „arabska wiosna”, stabilizowanie sytuacji w Afganistanie i Azji Środkowej czy szeroko pojęta walka z terroryzmem²⁷. Takie podejście sugeruje, że obie strony rozważają ustępstwa – Rosja zdaje sobie sprawę, że Stanom Zjednoczonym zależy na rozmowach w sprawie redukcji nuklearnej i współpracy w Afganistanie, a USA mają świadomość, że rosyjskie władze – oprócz zniwelowania „zagrożenia”, jakie stanowi dla ich sił amerykański system obrony przeciwrakietowej – chciałyby rozwinięcia współpracy gospodarczej i technologicznej. Istnieje ryzyko, że choć nierzadko korzystny, pragmatyzm może mieć jednak w konsekwencji negatywny wpływ na takie dziedziny jak demokratyzacja i ochrona praw człowieka, które często są pomijane w rozmowach, gdy w grę wchodzi osiągnięcie ważnych celów politycznych czy gospodarczych.

²⁶ W. Englund, *Obama letter to Putin sends 'positive signals,' Russian official says*, „The Washington Post”, http://articles.washingtonpost.com/2013-04-15/world/38548005_1_sergeri-magnitsky-rule-law-accountability-act-positive-signals (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

²⁷ Warto nadmienić, że nastąpiła również rewizyta. Do Waszyngtonu w maju br. udał się sekretarz Aparatu Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej Nikołaj Patruszew z przesłaniem od W. Putina dla B. Obamy. Szerzej – wywiad z N. Patruszewem: *Предложения Барака Обамы идут в правильном направлении, но этого мало [Propozycje Baracka Obamy idą w dobrym kierunku, ale to nie wystarczy]*, Коммерсантъ, 25 maja 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2197826> (dostęp: 27 maja 2013 r.).

Pogłębiony dialog z NATO – zagrożenie czy szansa?

Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi nierozzerwalnie wiążą się z relacjami z Sojuszem Północnoatlantyckim. Rosja obawia się nie tylko jego globalnych działań, które – w jej opinii – mogą wykraczać poza przyznane uprawnienia (np. poprzez nadinterpretowanie mandatu ONZ), ale również zbliżania się jego infrastruktury wojskowej do granic Rosji i rozszerzenia Sojuszu. Obszar poradziecki jest bowiem traktowany przez rosyjskie władze jako miejsce wpływów Rosji, więc współpraca NATO z państwami Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego lub Azji Środkowej jest oceniana jako wtargnięcie w rosyjską strefę wpływów.

Zaniepokojenie rozszerzeniem nie dotyczy jednak tylko obszaru poradzieckiego. Na początku czerwca premier Rosji Dmitrij Miedwiediew powiedział, że ewentualne wejście Szwecji i Finlandii do Sojuszu zaburzyłoby równowagę sił w regionie i zmusiłoby Rosję do reakcji. Argumentował: „NATO posiada potencjał wojskowy, który może być użyty przeciwko naszemu krajowi (Rosji – przyp. autora) w danych wypadkach”²⁸. Ewidentnie Rosja poczuła się zaniepokojona zbyt bliskimi stosunkami obu skandynawskich państw z NATO (np. w sprawie monitorowania przestrzeni powietrznej Islandii – członka NATO – przez siły tych nordyckich partnerów).

Dialog między Sojuszem a Rosją nie jest jednak niemożliwy, choć trapią go liczne tematy sporne. Nowy etap w stosunkach Rosja–NATO miał rozpocząć się wraz ze szczytem Sojuszu i spotkaniem Rady NATO–Rosja w Lizbonie w listopadzie 2010 r. Przyjęta nowa Koncepcja Strategiczna NATO jasno określała, że współpraca między Rosją a Sojuszem ma strategiczne znaczenie, a dobre stosunki między tymi podmiotami sprzyjają budowaniu pokoju i utrzymywaniu bezpieczeństwa²⁹. Spotkanie stało się również początkiem procesu wypracowywania porozumienia w sprawie obrony przeciwrakietowej. Już w czasie spotkania Rady NATO–Rosja ówczesny rosyjski prezydent Dmitrij Miedwiediew przedstawił własną wizję współpracy, której podstawą byłaby obrona sektora. W jej ramach oba podmioty – Rosja i NATO – wzięłyby odpowiedzialność za obronę przeciwrakietową w swoich sektorach (D. Miedwiediew nie sprecyzował, czy w obrębie rosyjskiego sektora znalazłoby się jakieś państwo natowskie, np. Polska, jednak – jak informowała prasa – rosyjska wizja za-

²⁸ *NATO expansion in Nordics would force Russian response: Medvedev*, Reuters, 4 czerwca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/06/04/us-russia-nato-idUSBRE9530UH20130604> (dostęp: 5 czerwca 2013 r.). Słowa te padły po militarnej demonstracji rosyjskiej w kwietniu br. w pobliżu granic Szwecji.

²⁹ Nowa Koncepcja strategiczna NATO, http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf (dostęp: 4 czerwca 2013 r.).

kładała „wzięcie pod swoje skrzydła” również Europy Środkowej). Koncepcja z góry skazana była na porażkę. Oddanie części odpowiedzialności za ochronę terytorium członków NATO państwu, które do organizacji nie należy, byłoby zaprzeczeniem istoty funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego³⁰. Ani szczyt, który przyniósł nadzieję na porozumienie, ani entuzjazm sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena, który mówił o stworzeniu „dachu bezpieczeństwa” od Vancouver do Władywostoku, nie przełożyły się na praktyczne działania.

Po prawie trzech latach od lizbońskiego szczytu nadal nie udało się dojść do porozumienia. NATO jest gotowe współdziałać, ale nie na zasadzie tworzenia wspólnego natowsko-rosyjskiego dowództwa. Jak wskazał A.F. Rasmussen, zintegrowany, jednolity system byłby nieefektywny. Rozwiązaniem byłoby posiadanie „rosyjskiego systemu i systemu NATO, ale mając pewność, że oba systemy mogą ze sobą współpracować”³¹. Rosja na razie nie wyraziła zainteresowania taką wizją. Konsekwentnie podkreśla natomiast zaniepokojenie budowanym systemem, choć prawdopodobnie próbuje przez to nie tyle doprowadzić do wstrzymania jego realizacji, ile otrzymać jak najwięcej korzyści (ustępstw ze strony Zachodu) w interesujących ją kwestiach.

Działania podejmowane przez Rosję mają również na celu sprawdzenie jedności w ramach Sojuszu. Tym bardziej że rosyjskie władze od dłuższego czasu wyrażają niezadowolenie wizją NATO jako „policjanta globalnego”, który bierze aktywny udział w rozwiązywaniu problemów na nawet odległych od jego granic teatrach działań. Wychodząc z różnymi inicjatywami, konsekwentnie stara się forsować ograniczenie roli Sojuszu na rzecz innych organizacji, głównie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, a także Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, czyli *de facto* „rozpuścić” NATO w europejskiej architekturze bezpieczeństwa.

Choć zmniejszenie roli NATO leży w interesie Rosji (jakkolwiek teza ta jest ryzykowna, bowiem paradoksalnie radykalne osłabienie lub rozpad Sojuszu mogłyby negatywnie odbić się na bezpieczeństwie europejskim i w konsekwencji bezpieczeństwie Rosji), to jednak jest wiele dziedzin, gdzie współpraca między Rosją a Sojuszem nie tylko układa się dobrze, ale jest

³⁰ Szerzej o współpracy NATO i Rosji ws. MD: Ł. Kulesa, *Perspektywy współpracy NATO–Rosja w dziedzinie obrony przeciwrakietowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 19, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011.

³¹ *Joint Russia-NATO Missile Shield Inefficient – Rasmussen*, RIA Novosti, 27 marca 2013 r., <http://www.en.rian.ru/russia/20130327/180286769/Joint-Russia-NATO-Missile-Shield-Inefficient---Rasmussen.html> (dostęp: 2 maja 2013 r.).

nawet pożądana. Takimi dziedzinami są wspomniane już: walka z międzynarodowym terroryzmem, proliferacją broni masowego rażenia, piractwem morskim, przemytem narkotyków oraz naturalnymi i spowodowanymi działalnością ludzką katastrofami.

Szczególnym miejscem, gdzie współpraca jest wskazana, jest Afganistan. Rosja szkoli afgańskich specjalistów w zakresie walki z przemytem narkotyków, a także udostępnia szlaki przebiegające przez Rosję do Afganistanu dla natowskich transportów. Rosyjskie władze zdają sobie również sprawę ze znaczenia, jakie szlaki będą odgrywać w procesie wycofywania się sił międzynarodowych z Afganistanu, którego szczyt prognozują na wrzesień 2013 r.³² Jak informuje dziennik „Kommiersant”, w kontekście zakończenia misji w Afganistanie z końcem 2014 r. kierownictwo Sojuszu Północnoatlantyckiego skierowało prośbę do rosyjskich władz o udostępnienie materiałów i analiz z wyjścia radzieckich wojsk z tego państwa w 1989 r.³³ Pomoc siłom międzynarodowym jest uzasadniona, choć w Rosji oprócz niepokoju o możliwą destabilizację regionu, pojawiają się też głosy, które z ulgą witają pozbycie się Sojuszu z podbrzusza Azji Środkowej. W rosyjskim interesie jest jednak, aby Afganistan nie pogrążył się w niestabilności, destrukcyjnie wpływając przy okazji na Azję Środkową, a także Kaukaz Północny. Z jednej strony więc, bezpieczeństwo tego regionu daje gwarancje bezpieczeństwa Rosji. Z drugiej natomiast, wyolbrzymianie problemów jest szansą dla Rosji na umocnienie swoich wpływów i zwiększenie obecności militarnej w regionie.

Europa – „więzi cywilizacyjne”

Ze względu na położenie geograficzne i doświadczenia historyczne Europa, a szczególnie Unia Europejska, zajmuje szczególne miejsce w polityce zagranicznej Rosji, i odwrotnie – stosunki z Rosją są ważne z punktu widzenia europejskiej polityki. Te dwa podmioty międzynarodowe łączą troski o bezpieczeństwo regionalne, a także kwestie gospodarcze. Ewentualna perspektywa członkostwa Rosji w Unii jest na tyle odległa, że wciąż bardziej zasadna jest analiza stosunków między tymi graczami. Sugeruje ona natomiast, że mimo istnienia kwestii, których rozwiązanie leży we wspólnym

³² *Российский транзит для грузов НАТО из Афганистана станет абсолютно незаменимым уже осенью 2013 года, считают в Брюсселе [Rosyjski tranzyt ładunków NATO z Afganistanu stanie się niezastąpiony już jesienią 2013 r., uważa się w Brukseli]*, ITAR-TASS, 2 kwietnia 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c9/693689.html> (dostęp: 11 maja 2013 r.).

³³ *И. Сафронов, Е. Черненко, И. Барабанов, НАТО поучится у СССР [NATO będzie się uczyć od ZSRR]*, Коммерсантъ, 19 kwietnia 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2173768> (dostęp: 11 maja 2013 r.).

interesie UE i Rosji, to Federacja Rosyjska wciąż „gra” na rozbiście jedności państw unijnych, uznając to w ogólnym bilansie za korzystniejsze rozwiązanie z jej punktu widzenia. Przy czym, doceniając znaczenie UE jako podmiotu międzynarodowego, forsuje własne projekty integracyjne jako przeciwwagę dla europejskiej wspólnoty (*vide*: unia euroazjatycka).

Pierwszym dokumentem, który definiował stosunki między Rosją a Unią Europejską, był układ o partnerstwie i współpracy, który obowiązywał od końca 1997 r. przez kolejne 10 lat. Po tym czasie nastąpiła próba stworzenia nowego dokumentu, jednak nie przyjęto go wówczas głównie ze względu na skomplikowane stosunki z Polską (zakaz eksportu polskiego mięsa do Rosji). Mimo że negocjacje nad nowym układem rozpoczęto w 2008 r., nie został on do tej pory przyjęty. Niedawno zakończony szczyt UE–Rosja w Jekaterynburgu nie przyniósł przełomu, mimo deklaracji prezydenta W. Putina już w czasie szczytu, że „obie strony są zainteresowane, aby negocjacje w tej sprawie zakończyć w maksymalnie krótkim terminie”³⁴.

W 1999 r. podczas szczytu w Kolonii Unia Europejska przyjęła pierwszą wspólną strategię, która – jako że nadawała kierunek polityce zagranicznej i bezpieczeństwa – odnosiła się również do partnerstwa z Rosją, kładąc nacisk na współpracę gospodarczą i w dziedzinie bezpieczeństwa, a także promowanie zasad demokratycznych i rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego. Ważnym momentem w stosunkach rosyjsko-unijnych było także określenie w 2005 r. czterech przestrzeni współpracy: w dziedzinie gospodarczej; wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa; bezpieczeństwa międzynarodowego oraz badań, edukacji i kultury. Chociaż wciąż nie udawało się określić kształtu nowego układu o partnerstwie i współpracy, w 2010 r. ogłoszono kolejny projekt – Partnerstwo dla modernizacji³⁵.

Zarówno Unia Europejska, jak i Rosja zdają sobie sprawę z wagi ich wzajemnych stosunków. W nowej strategii polityki zagranicznej Rosji Unia Europejska zdaje się zajmować ważniejsze miejsce niż Stany Zjednoczone (choć przyczyną takiego stanu rzeczy może być bardziej chęć zmniejszenia roli Stanów Zjednoczonych niż docenienie pozycji UE). Stosunki rosyjsko-unijne zmieniają się jednak, tym bardziej że Europa jest zawiedziona rosyjską postawą (powrót W. Putina do władzy; represyjna odpowiedź na demonstracje; wprowadzenie ustawy o organizacjach pozarządowych, która

³⁴ Putin: Rosja i UE chcą jak najszybciej zawrzeć nową umowę o partnerstwie, PAP, 4 czerwca 2013 r.

³⁵ J. Ćwiek-Karpowicz, *Partnerstwo dla modernizacji – nowa inicjatywa UE wobec Rosji*, Biuletyn PISM, nr 44, 18 marca 2010 r., http://www.pism.pl/zalaczniki/Biuletyn_652.pdf (dostęp: 2 czerwca 2013 r.).

uderza w te, wspierane przez Zachód; kontrole w tychże organizacjach, zamykanie ich biur itd.)³⁶. Z kolei rosyjskie władze zdają sobie sprawę, że rola Europy w globalnej polityce zmniejsza się na korzyść Azji i do tego dostosowują swoją politykę, zwiększając znaczenie stosunków ze Wschodem³⁷. Nie zmienia to jednak na razie wagi i skali powiązań Rosji z Europą Środkową i Zachodnią.

Na pierwszym miejscu jest gospodarka. Znaczenie rynku unijnego dla Rosji jest nie do przecenienia. Oba podmioty pracują nad względnym ujednoczeniem regulacji prawnych, a do tej pory określono kilkanaście obszarów dialogu. Sprawą priorytetową dla Rosji jest zniesienie wiz dla Rosjan udających się do państw Unii Europejskiej, a w przyszłości – stworzenie wspólnego rynku. Pierwotnym celem rosyjskich władz było ustanowienie reżimu bezwizowego przed olimpiadą w Soczi, która odbędzie się w 2014 r. Już teraz wiadomo, że się to nie uda, choć Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rosji żywi nadzieję, że wizy zostaną zniesione do końca 2014 r. Anwar Azimow, przedstawiciel rosyjskiego MSZ, powiedział, że do końca 2013 r. z pewnością zostaną wypełnione wszystkie wymogi (etapy) procesu przejścia na ruch bezwizowy, co spowoduje rozpoczęcie rozmów o kolejnym etapie, czyli podpisaniu umowy o zniesieniu wiz³⁸. Może to jednak nie być takie proste. Rosja i Unia Europejska inaczej podchodzą do powiązania kwestii reżimu bezwizowego z takimi sprawami jak korupcja i prawa człowieka. Podczas gdy Rosja uważa za niewłaściwe wiązanie wiz z takimi problemami, przedstawiciele UE dają do zrozumienia, że jeśli postawa rosyjskich władz się nie zmieni, to wizy nie zostaną zniesione³⁹.

³⁶ D. Trenin, *The End of EU-Russia Relationship As You Know It*, Carnegie Endowment of International Peace, 25 grudnia 2012 r., <http://www.carnegieendowment.org/2012/12/25/end-of-eu-russia-relationship-as-you-know-it/ewmq> (dostęp: 14 maja 2013 r.).

³⁷ W nowej koncepcji polityki zagranicznej Rosja podkreśliła znaczenie stosunków z Chinami oraz Indiami, a także coraz bardziej istotną rolę regionu Azji i Pacyfiku, jednak zaskakująco mało miejsca poświęciła bardziej szczegółowym planom pogłębienia współpracy szczególnie z Państwem Środka. Biorąc pod uwagę, że sytuacja w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie przykuwa obecnie uwagę całego świata, dziwić może również, że właściwie na końcu koncepcji znalazły się kwestie współpracy z państwami arabskimi, w tym Ligą Państw Arabskich, a także problem Afganistanu w kontekście wycofywania się sił międzynarodowych z tego państwa. Może to być sygnał, że rosyjska dyplomacja nie ma na razie ani spójnej wizji stosunków z państwami w tych regionach, ani koncepcji odbudowania wpływów tam, gdzie to możliwe, po zmianach, jakie zaszły tam lub zajdą w najbliższej przyszłości. Zob: A. Monaghan, *The New Russian...*, *op.cit.*

³⁸ *Визы в Европу отменят до конца 2014 года [Wizy do Europy zostaną zniesione do końca 2014 r.]*, 12 marca 2013 r., <http://www.dni.ru/polit/2013/3/12/249570.html> (dostęp: 16 maja 2013 r.).

³⁹ E. Черненко, *России не удалось выпросить упрощения [Rosji nie udało się wyprosić uproszczenia]*, Коммерсантъ, 13 marca 2013 r., <http://www.kommersant.ru/doc/2144625> (dostęp: 16 maja 2013 r.).

Wydaje się więc, że postęp nie będzie łatwy, choć z punktu widzenia Europy realizacja tego projektu mogłaby pomóc w budowaniu świadomości rosyjskiego społeczeństwa obywatelskiego.

Rosję i Unię łączą też kwestie energetyczne. Federacja Rosyjska dostarcza gaz do państw Unii Europejskiej i uzależnienie od jej dostaw wciąż jest bardzo wysokie. Wskutek braku wspólnej unijnej polityki wobec dostawcy surowców, rosyjskie koncerny, a także i władze, poprzez zróżnicowanie cen i umów z danymi państwami mogą prowadzić bardzo efektywną politykę, burząc jedność państw unijnych. W rosyjskim interesie jest, aby nie doszło do ujednolicenia stanowisk w tym zakresie. Niekorzystne z rosyjskiego punktu widzenia są także działania państw unijnych mające na celu dywersyfikację dostaw, wymuszenie na Rosji stosowania się do trzeciego pakietu energetycznego Unii i, generalnie, uniezależnienie się od surowców ze wschodu. Tymczasem nie dość, że państwa unijne poszukują nowych kierunków dostaw, to jeszcze szansę na uniezależnienie się od Rosji dają zasoby gazu łupkowego. Jest to jednak szansa w dłuższej perspektywie czasu⁴⁰.

Kontrowersje na linii Unia–Rosja budzą plany rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa byłego Związku Radzieckiego. W 2009 r. zainaugurowano, m.in. z polskiej inicjatywy, program Partnerstwa Wschodniego, który określałby unijną politykę wobec sąsiadów wspólnoty na Wschodzie. W programie udział biorą: Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan oraz Armenia. Rosja nie zdecydowała się na dołączenie do tego grona. Po pierwsze, ambicją Federacji Rosyjskiej nie jest członkostwo w Unii Europejskiej (choć nigdy nie należy zupełnie wykluczać takiej możliwości). Po drugie, rosyjskie władze chcą specjalnego traktowania ze względu na – co nieustannie podkreślają – swoją mocarstwową pozycję, stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, ważną rolę na globalnym rynku energetycznym i potężny arsenał nuklearny. Idea Partnerstwa Wschodniego nie jest Rosji na rękę, jakkolwiek nie może otwarcie go dyskredytować. Unia Europejska, współpracując z państwami tego programu, wkracza zaś na obszar, który tradycyjnie jest miejscem wpływów rosyjskich, co zostało już podkreślone.

Dalsze zbliżenie między Unią Europejską a państwami Partnerstwa nie nastąpi szybko, jednak Rosję szczególnie niepokoi perspektywa przyciągnięcia do Unii Ukrainy. Istnieje szansa, że w listopadzie 2013 r. w Wilnie w czasie szczytu Partnerstwa Wschodniego zostanie podpisana umowa stowarzy-

⁴⁰ Patrz szerzej: P. Turowski, *Gaz łupkowy w Polsce – szanse, wyzwania i zagrożenia*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

szeniowa Ukrainy z Unią Europejską (Komisja Europejska poprosiła unijne państwa członkowskie o mandat do podpisania tej umowy, jeśli Ukraina spełni wszystkie wymogi⁴¹). Wtedy też być może parafowane zostaną takie umowy z Mołdawią, Armenią i Gruzją. O wpływy w tych państwach UE rywalizuje z Rosją, która widziałaby je ściśle współpracujące z nią w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym czy unii celnej, będącej początkiem drogi ku unii euroazjatyckiej. Naciskana bądź kuszona przez Rosję Ukraina byłaby idealnym uzupełnieniem unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (do której wkrótce ma dołączyć Kirgistan). Niezadowolenie z działań ukraińskich władz Rosja demonstrowała przez aktywność w sferze energetycznej (*vide*: propozycja utworzenia gazociągu Jamał II, która prowadziłaby do osłabienia roli Ukrainy jako państwa tranzytowego⁴²).

Mogłoby się wydawać, że Unia Europejska stanie się partnerem Rosji o znaczeniu strategicznym z punktu widzenia bezpieczeństwa. Silne powiązania gospodarcze, bliskie sąsiedztwo oraz problemy w regionie, takie jak walka z przestępczością, terroryzmem, w tym w wydaniu cybernetycznym, zamrożone konflikty – to kwestie, które niewątpliwie łączą te dwa podmioty międzynarodowe. Momentem przełomowym dla relacji była wojna rosyjsko-gruzyńska w 2008 r., kiedy to Rosja wprowadziła wojska do gruzyńskich republik – Abchazji i Osetii Południowej. Władze Federacji Rosyjskiej zdecydowały się skorzystać z pomocy Unii w zakończeniu tego kryzysu, jednak unijne starania nie przyniosły przełomu w podejściu Rosji do uregulowania konfliktu (zarówno Gruzja, jak i Unia nie uznają republik za samodzielne podmioty, natomiast Rosja traktuje je jako niezależne państwa i umacnia w nich swoje wpływy). Niemniej pojawiające się coraz to nowe wyzwania dla bezpieczeństwa regionalnego przemawiają za wzmocnieniem partnerstwa rosyjsko-unijnego w dziedzinie bezpieczeństwa⁴³.

⁴¹ Więcej na ten temat: P. Kościński, *EU-Ukraine: The European Commission on an Association Agreement*, Bulletin PISM, nr 52, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, maj 2013 r., <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-52-505> (dostęp: 19 maja 2013 r.).

⁴² „Газпром” может построить газопровод „Ямал-Европа-2” быстро и дешево, „что окончательно обезгазит Украину”, считает один из экспертов [Gazprom może wybudować gazociąg „Jamał-Europa 2” szybko i tanio, „co ostatecznie odgazuje Ukrainę”, uważa jeden z ekspertów], ИТАР-ТАСС, 2 kwietnia 2013 r., <http://www.itar-tass.com/c13/695750.html> (dostęp: 5 maja 2013 r.).

⁴³ O współpracy unijno-rosyjskiej w dziedzinie bezpieczeństwa patrz: D. Jankowski, *Strategiczne partnerstwo Unii Europejskiej i Rosji w polityce bezpieczeństwa: szanse, przeszkody i stan obecny*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

Tak jak Rosja testuje spójność państw natowskich, tak również sprawdza skłonność poszczególnych państw Unii Europejskiej do współpracy z nią ponad strukturami unijnymi (Unia uzyskała osobowość prawną dopiero po traktacie z Lizbony). Choć to Polska i państwa bałtyckie leżą najbliżej Federacji Rosyjskiej, to jednak wschodni sąsiad Unii bardziej zainteresowany jest współpracą z Niemcami, Francją, Włochami czy Holandią (gdzie zarejestrowanych jest wiele rosyjskich podmiotów gospodarczych). Te państwa zresztą, a także Wielka Brytania, zostały z nazwy wymienione w nowej Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej.

Szczególne rolę odgrywa współpraca z Niemcami, które na forum unijnym są skłonne uwzględniać stanowisko Rosji w wielu kwestiach, choć w sprawach strategicznych bronią jedności Unii *vis-à-vis* Rosji. Te dwa państwa łączą nie tylko więzi gospodarcze. Rosyjskie władze zdają sobie sprawę, że stanowisko Niemiec – jako lidera UE – ma duże znaczenie na forum Unii Europejskiej, więc forsowanie swoich spraw powinno się odbywać właśnie przez niemieckiego partnera. Narastający deficyt w dziedzinie praw człowieka w Rosji spowodował jednak w ostatnich miesiącach znaczne ochłodzenie stosunków na linii Berlin–Moskwa. Na poparcie Rosjanie mogli liczyć ze strony Włoch, szczególnie w czasie urzędowania premiera Silvio Berlusconi, którego z przywódcami rosyjskimi łączyły dobre relacje.

Francja, choć demonstruje odmienne stanowisko wobec Rosji niż Niemcy, jest liczącym się podmiotem i ma raczej pragmatyczne podejście, które jednak Rosja też może starać się wykorzystać. Ekspert zapowiadał nowy wymiar współpracy rosyjsko-francuskiej po podpisaniu kontrowersyjnej umowy francusko-rosyjskiej dotyczącej sprzedaży Rosji okrętów typu *Mistral*, wraz z przekazaniem technologii, na czym szczególnie zależało stronie rosyjskiej⁴⁴. W Rosji kontrakt przedstawiony został jako duży sukces⁴⁵. Po pierwsze, w interesie Rosji jest utrzymywanie dobrych stosunków z unijnymi liderami, a obok Niemiec taką rolę bez wątpienia odrywa nadal Francja. Po drugie, w związku z modernizacją armii i reformą sił zbrojnych Rosji potrzebne są zachodnie technologie, których

⁴⁴ *Mistral Deal Seals Russia-France Special Relationship*, RIA Novosti, 15 grudnia 2010 r., <http://www.en.rian.ru/analysis/20101215/161790887.html> (dostęp: 29 maja 2013 r.).

⁴⁵ Co jednak zweryfikuje czas, gdyż decyzje podejmowane przez ówczesne kierownictwo Ministerstwa Obrony zostały skrytykowane po zmianie na stanowisku szefa resortu oraz zmianach kadrowych na ważnych stanowiskach rządowych, co w konsekwencji doprowadziło do wycofania się z budowy dwóch z czterech okrętów.

brakuje rodzimemu przemysłowi obronnemu. I choć obecnie, zgodnie ze stanowiskiem władz, zbrojeniem armii ma się zająć przemysł rosyjski, to w wielu przypadkach nie będzie on w stanie sprostać pokładanym w nim nadziejom⁴⁶.

Rosji trudniej jest prowadzić zróżnicowaną politykę wobec państw Unii Europejskiej ze względu na reformy, jakie zaszły w Unii wraz z traktatem lizbońskim, kiedy to m.in. powstał urząd wysokiego komisarza Unii Europejskiej do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Szefowa unijnej dyplomacji Catherine Ashton nie ma co prawda takich uprawnień w UE jak minister spraw zagranicznych w danym państwie, ale odpowiada jednak za wspólną politykę. Rosyjskie władze nie mogą więc pozwolić sobie na ignorowanie tej wspólnotowej instytucji.

W kontekście rosyjskiej „europejskiej” polityki interesujące jest ponownie – w czasie majowej konferencji nt. bezpieczeństwa w Moskwie – propozycji przyjęcia traktatu o bezpieczeństwie europejskim⁴⁷, który zobowiązywałby strony do niepodejmowania działań mogących naruszać interesy bezpieczeństwa pozostałych stron traktatu, a także służyłby regulacji sporów w dziedzinie bezpieczeństwa (stworzenie nowego mechanizmu w tym zakresie). Już w 2009 r., kiedy Rosja przedstawiła projekt⁴⁸, eksperci oceniali, że jego przyjęcie jest niemożliwe, gdyż tworzyłby strukturę decyzyjną ponad NATO i OBWE. Sugerowano wtedy nawet, że celem Rosjan nie było przekonanie państw do swojego pomysłu, a pogłębienie podziałów w ramach istniejących struktur i sojuszy. Powtarzanie nieudanej inicjatywy politycznej sprzed 5 lat wskazuje, że Rosja szykuje kolejną ofensywę polityczną – z jakim skutkiem, okaże się w nadchodzących miesiącach.

Podsumowanie

Nowa Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej nie odpowiada na wszystkie pytania dotyczące przyszłych działań Rosji na arenie międzynarodowej. Nie jest to zresztą głównym celem takiego dokumentu. Dla

⁴⁶ *What's Behind New Levels of Cooperation For Russia and France?*, Stratfor, 21 czerwca 2011 r., dostępny na: <http://www.forbes.com/sites/energysource/2011/06/21/whats-behind-new-levels-of-cooperation-for-russia-and-france/> (dostęp: 29 maja 2013 r.).

⁴⁷ *Rosja ponawia propozycję zawarcia traktatu o bezpieczeństwie europejskim*, PAP, 23 maja 2013 r.

⁴⁸ Propozycja stworzenia traktatu została po raz pierwszy przedstawiona przez ówczesnego prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa w 2008 r. Pod koniec 2009 r. powstał projekt traktatu: <http://www.kremlin.ru/news/6152> (dostęp: 5 czerwca 2013 r.).

analitików zawarte w nim priorytety i sposób ich formułowania stanowią punkt wyjścia do rozważań i prognoz dotyczących polityki zagranicznej Rosji. Tym bardziej że nowa koncepcja stanowi niejako *credo* nowego prezydenta – Władimira Putina.

W najbliższych latach można się spodziewać większego zaangażowania Rosji na arenie międzynarodowej oraz wzrostu asertywności w relacjach z innymi podmiotami, nie tyle w myśl zasady „nic o nas bez nas”, ile raczej „nic bez nas”. Priorytetem dla rosyjskich władz w polityce zagranicznej będzie utrzymanie pozycji mocarstwa. Twarda postawa będzie tym bardziej widoczna, im poważniejsze będą problemy wewnętrzne Rosji. Tych natomiast nie brakuje – koniunktura surowcowa nie jest korzystna (nawet rosyjskie władze spodziewają się spadków przychodów z tytułu sprzedaży surowców w kolejnych latach), a reformy wymaga polityka socjalno-społeczna. Nie bez znaczenia jest również postawa coraz bardziej świadomego społeczeństwa obywatelskiego. Problemy wewnętrzne będą więc istotne z punktu widzenia działań międzynarodowych Rosji. Globalna pozycja Federacji Rosyjskiej będzie z kolei jednym z czynników, mogących stabilizować sytuację w kraju lub wpływać na nią niekorzystnie.

Mimo strategicznego zwrotu w kierunku Azji i Pacyfiku, głównym punktem odniesienia rosyjskiej polityki zagranicznej pozostanie Zachód, w tym przede wszystkim Stany Zjednoczone. Rosja konsekwentnie forsować będzie projekty, których celem będzie relatywne zmniejszenie roli i znaczenia innych graczy międzynarodowych, w tym Stanów Zjednoczonych i Sojuszu Północnoatlantyckiego (*vide*: koncepcja budowania nowej architektury bezpieczeństwa w Europie). Równocześnie Rosja nadal będzie współpracować z Zachodem w kwestiach ważnych dla obu stron, jak walka z terroryzmem i proliferacją broni masowego rażenia, a także w kontekście wyjścia międzynarodowych sił z Afganistanu i konieczności utrzymania stabilności w regionie. Głównym punktem spornym pozostanie obrona przeciwrakietowa. Szansą na poprawę stosunków ze Stanami Zjednoczonymi będzie chęć realizacji celów przez administrację amerykańską i rosyjską – w tym priorytet prezydenta USA Baracka Obamy, którym są rozmowy nuklearne – a co za tym idzie, coraz bardziej intensywne poszukiwanie kompromisu. Trudno na razie jednak mówić o jakimś przełomie.

O dobre stosunki z Unią będzie Rosji łatwiej, dopóki ta pierwsza będzie względnie słabsza od innych zachodnich podmiotów, NATO czy USA. Z Europą łączy ją nie tylko kwestie gospodarcze czy interesy (po stronie rosyjskiej zainteresowanie nowoczesnymi technologiami; inwestycje), ale

także więzi historyczno-cywilizacyjne oraz wspólne zagrożenia, m.in. te dla tożsamości i kultury. Relacje UE–Rosja weszły jednak w trudny okres. Szczyt w Jekaterynburgu, który odbył się 4-5 czerwca br., nie przyniósł oczekiwanego postępu; brakuje nowego układu o partnerstwie i współpracy oraz uzgodnień wizowych. Na szczycie nie udało się też poruszyć kwestii praw człowieka, gdyż propozycja przeprowadzenia rozmów na ten temat została odrzucona przez stronę rosyjską, która próbuje oddzielić te kwestie od współpracy w innych dziedzinach, szczególnie w sferze gospodarczej. Kwestie społeczne mogą się jednak okazać trudne do ominięcia, szczególnie w obliczu rozczarowania podejmowanymi przez rosyjskie władze działaniami w kwestiach praw człowieka i wolności zarówno na Zachodzie, jak i wśród rosyjskiego społeczeństwa.

Negocjacje z afgańską zbrojną opozycją

PIOTR ŁUKASIEWICZ

Brak możliwości znalezienia rozwiązania militarne w Afganistanie sprzyja poszukiwaniu rozwiązań politycznych w postaci negocjacji pokojowych ze zbrojną opozycją. W ciągu ostatnich 30 lat podejmowano wiele inicjatyw służących stabilizacji tego kraju, jednakże nie przyniosły one pozytywnych rozstrzygnięć ze względu na rozbieżność interesów negocjujących stron. Podejmowane od 2009 r. próby rozmów pokojowych również nie przynoszą zadowalających rezultatów, a perspektywa porozumienia politycznego odsuwa się na okres po 2014 r.

Ponaddwóchsetletnia historia Afganistanu pełna jest przykładów negocjacji i momentów zawieszenia broni, dobrze sprawdzających się w społeczeństwie plemiennym, gdzie wzajemne kontakty, rozwiązanie sporów oraz ustalenie zdobyczy rozgrywało się głównie poprzez wzajemne kontakty osobiste politycznych i klanowych liderów. Przedstawiciele afgańskich elit rzadko mieli możliwość odwołania się w swoich sporach do rozstrzygnięć instytucji nadrzędnych, zatem tradycja rozmów i dochodzenia do konsensusu jest charakterystycznym elementem historii politycznej Afganistanu.

Afgańska tradycja wytworzyła mechanizmy dżirgi (wielkiego zgromadzenia przedstawicieli plemion i elit afgańskich) oraz szury (zgromadzenia plemiennego, rozstrzygającego spory wśród danej społeczności), w których negocjacje oraz odwoływanie się do autorytetu starszyzn lub sędziów plemiennych były podstawowym narzędziem osiągnięcia kompromisu. Tradycja ta w ciągu ostatnich dwustu lat istnienia afgańskiej państwowości nakazuje stronom sporów utrzymanie kanałów komunikacyjnych, nawet pomimo toczenia otwartego sporu z użyciem przemocy. Elementem zakłócającym ten tradycyjny mechanizm społeczny staje się w historii Afganistanu przede wszystkim obecność sił zewnętrznych, z różnych powodów starających się wpłynąć na politykę wewnętrzną kraju.

Ostatnie trzydzieści lat afgańskiego konfliktu również jest ciągiem negocjacji i rokowań podejmowanych przez zmieniające się strony konfliktu. Przegląd tych wysiłków, najczęściej nieudanych i prowadzących do eskalacji konfliktu, poczynawszy od czasów interwencji radzieckiej w 1979 r., ukazuje

obecne próby porozumienia rządu z rebelią we właściwym kontekście historycznym i pozwala zrozumieć prawidłowości rządzące tymi procesami. Charakterystyczną cechą negocjacji prowadzonych w ciągu ostatnich trzech dekad jest odejście od porozumień wewnątrzafgańskich na rzecz porozumień potęg, które w Afganistanie interweniowały środkami wojskowymi i politycznymi.

Negocjacje, porozumienia, programy zgody narodowej w latach 1979–2001

Radziecką interwencję w Afganistanie niemalże od jej początku cechowały próby samoograniczenia obecności wojskowej i podejmowania negocjacji z walczącymi stronnictwami afgańskimi. Uznawszy, że rozszerzanie operacji wojskowej może być kosztowne, przywódcy Związku Radzieckiego starali się wymuszać na sojusznicznych władzach Demokratycznej Republiki Afganistanu zawarcie porozumień z wrogimi partiami mudżahedinów. Z czasem inicjatywy te były jednak ograniczane przez rosnące wsparcie USA i Arabii Saudyjskiej dla afgańskich sił antykomunistycznych i groźbami kolejnych ofensyw mudżahedinów, które miałyby obalić proradzieckie władze i utworzyć w Afganistanie struktury otwarcie wrogie ZSRR.

Konflikt trwający od 1979 r. zakończył się ostatecznie 14 kwietnia 1988 r. podpisaniem „porozumienia genewskiego”¹, które było efektem negocjacji prowadzonych głównie za pośrednictwem przedstawicieli ONZ od 1982 r. Formalnie stronami negocjującymi były: komunistyczny rząd afgański oraz władze pakistańskie, które jednak odmawiały wzajemnego uznania, stąd zakończenie konfliktu negocjowano przez pośredników z ONZ oraz kanałem radziecko-amerykańskim. Negocjacje „porozumienia genewskiego”, dotyczącego głównie wycofania sił radzieckich, zaprzestania pomocy dla mudżahedinów oraz prawa powrotu uchodźców afgańskich, stworzyło również szansę dla powstania wewnątrzafgańskiej platformy rekoncyliacyjnej, którą w 1986 r. zaproponował rząd komunistycznego prezydenta Mohammada Nadżibullaha. Kongres rządzącej Ludowo-Demokratycznej Partii Afganistanu (PDPA) ogłosił 14-punktową „politykę zgody narodowej”, wzywającą do pojednania mimo różnic etnicznych, plemiennych i po-

¹ *Agreements on the Settlement of the Situation Relating to Afghanistan*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 14 kwietnia 1988 r., http://www.peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/AF_880414_AgreementsSettlementoftheSituationRelatingAfghanistan%28eng%29.pdf (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

litycznych. Program doprowadził do zawarcia rozejmów w niektórych prowincjach, gdzie miejscowi dowódcy mudżahedinów zobowiązywali się do zaprzestania ataków na obiekty rządowe w zamian za wypłatę odszkodowań przez władze komunistyczne oraz udzielanie tymże komendantom ograniczonej autonomii w dystryktach. W 1987 r. zawarto ugody z dowódcami ok. 50 tys. mudżahedinów, opłacanych z funduszu programu. Do 1992 r., kiedy upadł reżim Nadżibullaha, około 3/4 komendantów polowych zawarło z rządem różnego rodzaju porozumienia. Upadek rządu Nadżibullaha w 1992 r. spowodowany był decyzją władz nowo utworzonej Federacji Rosyjskiej o wstrzymaniu pomocy finansowej dla afgańskich władz oraz przejściem jednego z komendantów uzbeckich, Abdula Dostuma, popierającego dotychczas Nadżibullaha, na stronę zbrojnej opozycji. Konsekwencją upadku reżimu było wstrzymanie programu zgody narodowej oraz wojna domowa, którą wywołały afgańskie frakcje walczące o schedę po komunistach.

Upadek rządu Nadżibullaha rozpoczął okres chaosu i wojny domowej. „Porozumienie kwietniowe”, zawarte w Peszawarze w 1992 r., podzieliło władzę i miało wprowadzić wyznaczanie rotacyjnych prezydentów oraz premierów, z prezydentem Barnahuddinem Rabbanim jako pierwszym oficjalnie uznanym szefem rządu². Porozumienie zostało szybko zerwane przez stronnictwo Gulbuddina Hekmatyara, wspieranego przez Pakistan i wcześniej przez USA, który zaatakował Kabul w nadziei na zdobycie niepodzielnej władzy już w sierpniu 1992 r. Kolejne porozumienie zostało zawarte w 1993 r. w Islamabadzie pod auspicjami pakistańskich władz między G. Hekmatyarem a B. Rabbanim, ale również ono nie trwało długo. Do zerwania umowy doszło z powodu decyzji pakistańskich władz o udzieleniu wsparcia nowej sile politycznej w Afganistanie – talibom, którzy szybko zdobywali kontrolę nad państwem oraz zaprowadzali swoiście pojmowany porządek.

Zdobycie władzy przez talibów nie oznaczało zaprzestania walk oraz tym samym prób osiągnięcia porozumienia między walczącymi stronami. Opozycyjny do Islamskiego Emiratu Afganistanu (IEA) Sojusz Północny za pośrednictwem ONZ negocjował warunki zawieszenia broni kilkakrotnie zrywanych przez obie strony. Ostatecznie negocjacje i próba narodowego pojednania w Afganistanie zakończyły się w 1999 r. wraz z rezygnacją głów-

² Porozumienie w Peszawarze, 24 kwietnia 1992 r., <http://www.incore.ulst.ac.uk/services/cds/agreements/pdf/afgan2.pdf> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

nego negocjatora ONZ Lakhdara Brahimiego. Do 2001 r. program pokojowego zakończenia konfliktu wewnętrznego został zawieszony.

Próby negocjacji z talibami po 2001 r.

Próby znalezienia politycznego rozwiązania konfliktu w Afganistanie podejmowane były niemalże od początku zachodniej obecności w Afganistanie po 2001 r. Pojawiały się wówczas informacje o próbach przekonania przywódców ruchu (głównie Dżalaludina Hakkaniego) do złożenia broni i podjęcia negocjacji mających na celu złapanie i przekazanie Amerykanom Osamy Bin Ladena oraz kształtujących możliwe środowisko polityczne po obaleniu IEA z udziałem talibów³.

Początkowe próby osiągnięcia politycznego porozumienia z talibami po obaleniu ich rządu zostały zatrzymane zarówno przez triumfalistyczną politykę tymczasowego rządu Afganistanu w latach 2002–2005, opanowanego głównie przez zaciekle przeciwników talibów z dawnego Sojuszu Północnego, jak i przez Stany Zjednoczone, skoncentrowane w coraz większym stopniu na problemie irackim i niechętnie wiążące się w początkowo niezrozumiałą dla nich afgańską politykę.

Pierwszą instytucjonalną próbą nawiązania porozumienia z talibami była inicjatywa Takhim-e-Solh („wzmacnianie pokoju”), rozpoczęta przez władze afgańskie w lutym 2004 r. Nie była ona skierowana wyłącznie do byłych talibów, ale dotyczyła całej zbrojnej opozycji i miała na celu skłonienie bojowników do porzucenia walki, uznania konstytucji oraz praw kraju za cenę wynagrodzenia pieniężnego oraz nieokreślonej amnestii, choć pod pewnymi warunkami⁴. Kierowana przez byłego prezydenta Sibgatullaha Modżadediego komisja, włącznie z Wysoką Radą Pokoju, stanowi do dziś podstawę funkcjonowania wszystkich programów rozbrojenia i reintegracji talibów, choć jej skuteczność oceniona została bardzo nisko. Niektórzy przywódcy ruchu talibów, wywodzący się jeszcze z kadr z lat dziewięćdziesiątych, zasilili struktury rządowe (gubernator Uruzganu Abdul Hakim Munib

³ A. Gopal, *Missed opportunities in Kandahar*, Foreign Policy, 10 października 2010 r., http://www.afpak.foreignpolicy.com/posts/2010/11/10/missed_opportunities_in_kandahar (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

⁴ *Ex-Taliban Insurgents Pledge Allegiance to Afghan Government*, American Forces Press Service, 28 maja 2005 r., <http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=31552> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

w latach 2004–2007) oraz afgański parlament (poseł z Kandaharu Abdul Salam Rocketi). Warto jednak zaznaczyć, że ich przejście do struktur rządowych nie wynikało z udziału w którymkolwiek programie porozumienia pokojowego, ale raczej z osobistych zabiegów środowiska skupionego wokół Hamida Karzaja.

Zanim doszło do prób rozmów na szczeblu rządowym, niektóre z państw NATO (zwłaszcza Wielka Brytania) próbowały prowadzić rozmowy z miejscowymi grupami talibskimi. Przykładem takich nieskoordynowanych negocjacji jest porozumienie z Musa Qala, zawarte pod auspicjami sił brytyjskich w prowincji Helmand między starszyzną wioskową dystryktu a lokalnymi ugrupowaniami rebelianckimi w październiku 2006 r. Porozumienie, które przewidywało przede wszystkim wycofanie brytyjskiego posterunku z Musa Qala za cenę zawieszenia broni przez rebeliantów, zostało szybko złamane. Już w grudniu tego samego roku talibowie całkowicie opanowali miasteczko Musa Qala, znane skądinąd jako centrum handlu opium w prowincji Helmand. Według niektórych polityków afgańskich, biorących wcześniej udział w walkach z talibami w latach dziewięćdziesiątych, porozumienie z Musa Qala i uczestnictwo w nim wojsk brytyjskich wysłało niekorzystny sygnał. Jeden z liderów Sojuszu Północnego, Mustafa Kozemi, zauważył, że „porozumienie wysłało dwa sygnały: uznanie talibów jako partnera rozmów i jednocześnie militarną klęskę przyjętego rozwiązania”. Sam Mustafa Kozemi zginął w talibskim zamachu rok później, w Baghlanie.

Interesującą próbą politycznego rozwiązania konfliktu, mającą swoje korzenie jeszcze w XIX-wiecznej „wielkiej grze” oraz w romantycznych historiach o „agentach politycznych Jej Królewskiej Mości”, była również działalność Brytyjczyka Michaela Semple’a, jednego z najwybitniejszych znawców Afganistanu, mieszkającego w tym kraju od 1988 r. W 2008 r., pracując jako zastępca szefa misji Unii Europejskiej w Afganistanie, usiłował on zbudować w prowincji Helmand sieć obozów dla byłych talibów, które miałyby w oficjalnej, podawanej przez M. Semple’a, wersji służyć jako „obozy przystosowania talibów do normalnego życia”. Prezydent H. Karzaj uznał jednak, że o inicjatywie nie był wcześniej informowany i wydalili M. Semple’a z Afganistanu w grudniu 2008 r. Źródła zbliżone do prezydenta H. Karzaja⁵ wskazywały również, że uznał on inicjatywę Semple’a (a ściślej ambasady brytyjskiej, która wspierała projekt) za odnowioną ideę budowy milicji plemiennych poza kontrolą rządu (skądinąd iluzoryczną ówczasie

⁵ Informacja własna, rozmowa z członkiem gabinetu H. Karzaja w styczniu 2009 r.

w prowincji Helmand). Wydalenie M. Semple'a wraz z innym dyplomatą ONZ ujawniło również istotną cechę późniejszych negocjacji, która często prowadziła do ich fiaska: każda inicjatywa, z której wykluczony był rząd prezydenta H. Karzaja, była ostatecznie przez niego torpedowana.

Kolejna próba nawiązania porozumienia oraz doprowadzenia do rozmów pokojowych miała miejsce w październiku 2008 r., kiedy król Arabii Saudyjskiej Abdullah zaprosił przedstawicieli talibów, Hezb-e-Islami Gulbuddina Hekmatyara oraz wybranych członków afgańskich władz do rozmów przy okazji zakończenia Ramadanu. Według oświadczenia mułły Abdula Zaeefa, byłego ambasadora talibów w Pakistanie, król Abdullah od pewnego czasu pozostawał w kontakcie zarówno z prezydentem H. Karzajem, jak i przedstawicielami talibów, chcąc doprowadzić do rozmów. Interesującym faktem są częste w owym czasie podróże do Arabii Saudyjskiej prominentnych przedstawicieli byłego Sojuszu Północnego, m.in. ówczesnego szefa Sztabu Generalnego Afgańskiej Armii Narodowej gen. Bismullaha Khana⁶. Oficjalnym powodem była pielgrzymka do Mekki, jednak pojawiały się sygnały, że również dotychczasowi tradycyjni wrogowie talibów z północy kraju są zainteresowani negocjacjami. Rozmowy prowadzone w Arabii Saudyjskiej nie doprowadziły do rozstrzygnięć. Główną przeszkodą okazała się sugestia ze strony Saudów, żeby talibowie przede wszystkim zaprzestali swojej współpracy z Al-Kaidą, skądinąd zainteresowaną obaleniem saudyjskiego reżimu. Według dyplomatycznych i prasowych doniesień oferta bezpośredniego kontaktu między królem Abdullahem a przywódcą talibów, mułłą Omarem, pozostała bez odzewu. Wydaje się, że przyczyną było również niewielkie zainteresowanie prowadzeniem rozmów przez stronę amerykańską, która od początku 2009 r. rozwijała ofensywę w Afganistanie, znaną jako *surge*, i wydawała się wówczas bardziej zainteresowana rozwiązaniem siłowym, będącym kopią rozwiązania znanego z Iraku. W inicjatywie saudyjskiej pojawiły się jednak po raz pierwszy charakterystyczne elementy afgańskiego procesu negocjacyjnego, które są w nim do chwili obecnej: postulat wykreślenia niektórych liderów rebelii z „czarnych list” ONZ, zerwanie związków z Al Kaidą, uwolnienie jeńców z obozów zatrzymania w Bagram i Guantanamo, a także określenie rozmów jako *talks about talks*, czyli utrzymanie kanału przepływu informacji między stronami sporu, który mógłby zostać użyty do osiągnięcia jakichś rezultatów. Niemniej inicjatywa saudyjska pominęła całkowicie istotny aspekt rozmów

⁶ Informacja własna, na podstawie rozmowy z gen. Bismullahem Khanem w listopadzie 2008 r.

pokojowych, jakim jest uczestnictwo w procesie strony pakistańskiej, której żywotnym interesem zawsze było utrzymywanie wpływów w sferach rebelianckich i zapewnienie, aby proces pokojowy w Afganistanie nie naruszał kluczowych interesów pakistańskich: niekwestionowania granicy pakistańsko-afgańskiej oraz utrzymania w Kabulu rządu niezblizającego się zbyt do przymierza z Indiami.

Nieudane negocjacje z talibami w latach 2001–2010 ujawniły zasadniczą cechę procesu politycznego w Afganistanie w tym czasie: wewnętrzna niespójność i niska reprezentatywność afgańskiego rządu jest przeszkodą w prowadzeniu jakichkolwiek rozmów ze zbrojną opozycją. Z jednej strony rząd afgański nie posiadał wielu instrumentów wymuszania na talibach uległości negocjacyjnej, a z drugiej, militarne środki nacisku na nich znajdowały się w tym okresie w rękach strony amerykańskiej, która – jak się wydaje – nie była wówczas zainteresowana rozmowami jako środkiem zakończenia kryzysu. Administracja amerykańska, zarówno prezydenta G.W. Busha, jak i początkowo B. Obamy, wydawała się upatrywać w rozwiązaniu militarnym klucza do zwycięstwa. Zachęcał przykład Iraku, gdzie nacisk militarny i strategia likwidacji kadr rebelii przyniosła w latach 2008–2009 stopniową poprawę sytuacji militarnej i zniszczenie zdolności operacyjnych irackiej Al-Kaidy.

Do 2010 r. talibowie mogli być zainteresowani rozmowami właśnie ze stroną amerykańską, którą uznawali za właściwego partnera politycznego, zwłaszcza, że nie ogłoszono jeszcze terminu wycofania wojsk międzynarodowych do końca 2014 r. Słaby rząd Afganistanu nie mógł zaoferować zatem talibom żadnych korzyści z prowadzonych rozmów, poza doraźnymi materialnymi beneficjami. Nie przedstawiał również talibom perspektywy rozmowy z jednorodnym ciałem politycznym. Wybory prezydenckie w 2009 r., dość jednoznacznie ocenione przez światową opinię publiczną jako mało przejrzyste i częściowo sfalszowane, nie wyłoniły kandydata, który mógłby zaproponować talibom pożądanego przez nich stabilnego układu politycznego. Również wybory parlamentarne w 2010 r. przyniosły rozczarowanie jakością budowanego w Afganistanie systemu demokratycznego. Uznane za częściowo sfalszowane, wybory nie wyłoniły parlamentu cieszącego się poważaniem oraz autorytetem politycznym. Brak reform politycznych, słaba jakość i pozycja parlamentu nie wyłoniły w pierwszej dekadzie XXI w. ciała politycznego w Afganistanie zdolnego udźwignąć ciężar negocjacji z odzyskującym wigor i spójność ruchem talibów. Podjęte w latach 2001–2010 próby negocjacji i doprowadzenia do porozumienia politycznego pokazały rów-

niez, że sukces takich rozmów leży przede wszystkim w możliwie szerokiej reprezentacji strony rządowej, która powinna być wspierana w wysiłkach pokojowych zarówno przez legalną opozycję, jak i społeczność międzynarodową. Brak wsparcia dla konkretnych inicjatyw powodował ich atrofie, gdyż talibowie mogli je przedstawić jako niereprezentatywne dla „afgańskiego ludu”. Inicjatywy podejmowane jednostronnie zarówno przez prezydenta H. Karzaja, jak i przedstawicieli niektórych państw wchodzących w skład Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF) – ze szczególnym uporem przez Brytyjczyków – były raczej negocjacyjnymi wprawkami, niż dającymi nadzieję na sukces inicjatywami pokojowymi. Ich niepowodzeń również należy upatrywać w rosnących nieporozumieniach i rozbieżnościach opinii między prezydentem H. Karzajem oraz wspierającymi go aktorami zagranicznymi – głównie USA. Prezydent H. Karzaj, który nabrał po wyborach w 2009 r. przekonania, że Amerykanie zmierzają do usunięcia go z urzędu, zarzucając mu „fałszerstwa wyborcze”⁷, coraz zazdrośniej zastrzegł sobie prawo do wyłącznej reprezentacji w rozmowach z talibami. Jednak jego dążenie do uzyskania takiej pozycji stało i stoi w sprzeczności z celami politycznymi talibów.

Nowe otwarcie w negocjacjach z talibami po 2010 r.

– „rozmowy o rozmowach”

Doświadczenia lat 2001–2010 w próbach osiągnięcia rozwiązania politycznego miały być podstawą działań afgańskiego rządu i społeczności międzynarodowej po tym, jak operacja ISAF nabrała nowego tempa i zyskała środki do osiągnięcia zwycięstwa m.in. w postaci zwiększenia liczebności ISAF o 40 tys. żołnierzy. Po 2010 r. zamiarem zarówno władz afgańskich, jak i społeczności międzynarodowej było przeprowadzenie szeregu inicjatyw politycznych i konferencji, mających, oprócz ustalenia długofalowego wsparcia dla Afganistanu, również podjęcie negocjacji z talibami na innych niż wcześniej zasadach.

Pierwszą inicjatywą, która miała wskazać na nowe otwarcie, była konferencja londyńska w styczniu 2010 r. Po ocenionych sceptycznie wyborach w 2009 r. przebiegała ona w niezbyt dobrej dla H. Karzaja atmosferze. Konferencja, oprócz wskazania potrzeby walki z korupcją, wzmocnienia roli

⁷ P. Galbraith, *What I Saw at the Afghan Election*, „The Washington Post”, 4 października 2009 r.

Afgańskich Sił Bezpieczeństwa (ANSF), miała również pokazać nową perspektywę inicjatyw pokojowych. W Londynie prezydent H. Karzaj dość nieoczekiwanie zwrócił się do talibów z ofertą pokojową, wzbudzając kontrowersje określeniem rebeliantów mianem „rozczarowanych braci”. Również w czasie konferencji londyńskiej afgański prezydent zapowiedział powstanie narodowej reprezentacji politycznej w postaci instytucji zajmującej się rokowaniami z talibami, a także zwołanie w 2010 r. Wielkiej Dżirgi, rady ogólnofgańskiej, która miała usankcjonować nowe podejście polityczne do „rozczarowanych braci”. W swoim przemówieniu prezydent H. Karzaj ponownie zwrócił się do króla Arabii Saudyjskiej z prośbą o ułatwienie prowadzenia negocjacji z talibami. Podziękował również ONZ za rozpoczęcie rewizji „czarnej listy” liderów talibów i zdejmowanie sankcji z tych przedstawicieli ruchu, którzy mogliby udroźnić kanały komunikacyjne z liderami rebelii.

W wypowiedziach medialnych wokół konferencji londyńskiej pojawiły się nieoficjalne propozycje zwrócenia się do niższych rangą talibskich bojowników z propozycjami wypłaty wynagrodzenia za porzucenie broni (czyli oferty reintegracyjne) w odróżnieniu od sceptycznie ocenianych ofert rekonyliacyjnych (czyli rozmów z kierownictwem talibów). Społeczność międzynarodowa, nieco zaskoczona niespodziewanymi deklaracjami H. Karzaja, przydzieliła ok. 140 mln dolarów na programy włączające byłych bojowników do społeczeństwa – co ogłosił ówczesny brytyjski minister spraw zagranicznych David Milliband w imieniu delegatów na konferencję⁸.

Realizacją zapowiedzi prezydenta H. Karzaja było utworzenie Wysokiej Rady Pokoju, w rezultacie obrad Wielkiej Dżirgi Pokojowej w czerwcu 2010 r. Sama Dżirga przebiegała w Kabulu w dość dramatycznych okolicznościach, gdzie mimo zgromadzenia ok. 12 tys. funkcjonariuszy sił bezpieczeństwa, doszło do próby ataku na miejsce posiedzeń. Według władz afgańskich posiedzenie spełniło swoją funkcję, choć wiele wskazuje, że członkowie zgromadzenia zostali dobrani zgodnie z wolą prezydenta H. Karzaja, aby mógł on zaprezentować światowej opinii publicznej jedność wokół swoich inicjatyw pokojowych.

Przyjęty przez rząd na podstawie ustaleń Wielkiej Dżirgi Afgański Program Pokoju i Reintegracji (APRP) rozróżniał reintegrację, jako akt porzucenia walki przez pojedynczych bojowników pokojowo wracających do lokalnych społeczności oraz rekonyliację, gdzie całe grupy bojowników

⁸ \$140 Million Pledged for Afghan Reintegration Program, Voice of Afghanistan, 28 stycznia 2010 r., <http://www.m.voanews.com/a/111799.html> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

poddawały się procesowi pokojowemu. Program ten niemalże od początku określany był jako wytwór przede wszystkim administracji H. Karzaja i jego własnych poglądów na negocjacje pokojowe. Z programem dyskutowali i najczęściej nie zgadzali się nań prominentni przedstawiciele legalnej opozycji (głównie Tadzycy): kontrkandydaci H. Karzaja w wyborach w 2009 r. dr Abdullah Abdullah, Younus Kanuni czy Amrullah Saleh, który swoją niezgodę na prowadzenie negocjacji przypisał utratą stanowiska szefa Narodowego Dyrektoriatu Bezpieczeństwa (NDS).

Program APRP miał za zadanie zwrócić się z ofertą pokojową do wszystkich poziomów zbrojnej opozycji w celu przywrócenia ich na łono miejscowych społeczności – głównie dzięki ofertom pracy oraz możliwości rozwoju zawodowego. Na lata 2010–2015 rząd afgański zakładał na ten cel budżet w wysokości ok. 750 mln dolarów⁹.

Instytucjonalną realizacją APRP była utworzona w październiku 2010 r. Wysoka Rada Pokoju (HPC), której kierowanie prezydent H. Karzaj powierzył wpływowemu liderowi stronnictw tadżyckich Barnahuddinowi Rabbaniemu, byłemu prezydentowi Afganistanu. HPC w dużej mierze składała się z zaufanych współpracowników H. Karzaja, zwłaszcza pochodzących z czasów wojny z Rosjanami komendantów polowych (jak Masum Stanakzai, sekretarz Rady). Skład Rady wzbudzał przede wszystkim wątpliwości przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw kobiet, którzy podważali zdolności jej niektórych członków (również przewodniczącego B. Rabbaniego) do prowadzenia rozmów z talibami, którzy sami byli obciążeni oskarżeniami o zbrodnie popełnione w czasie wojny domowej w latach 1992–2001. Prominentnym przedstawicielem „zrekoncyliowanych” talibów w Radzie był Arsala Rehmani.

W początkowym okresie działalności HPC nie odnotowała większych sukcesów na polu negocjacji. Od początku postrzegana była zarówno jako ciało odzwierciedlające rozkład sił w otoczeniu Karzaja, jak i niezdolne do przewyciężenia niechęci politycznej do prowadzenia rozmów ze zbrojną opozycją. W HPC znaleźli się zwolennicy H. Karzaja, jego dawni patroni polityczni oraz grupa byłych komendantów polowych, często wywodzących się z Hezb-e-Islami. Do HPC nie weszli przedstawiciele legalnej opozycji, tacy jak dr Abdullah czy były spiker parlamentu Yunus Kanuni. Niestety w składzie Rady nie znalazło swojego przedstawicielstwa również szeroko

⁹ *Afghanistan: Towards 2014 and beyond*, Raport dla Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, 22 listopada 2012 r., str. 10, <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=2923> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

pojmowane społeczeństwo obywatelskie. O ile nieobecność legalnej opozycji można zrozumieć, gdyż jej liderzy tradycyjnie niechętni byli jakimkolwiek rozmowom politycznym z talibami, to nieobecność przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego wywołała zaniepokojenie, że zdobycze afgańskiej demokracji – wolność słowa, prawa kobiet oraz prawa edukacyjne – mogą zostać położone na szali w przypadku poważniejszych rozmów o wejściu talibów do przyszłego rządu.

Rzeczywiście, opublikowana na podstawie przecieku z HPC w październiku 2012 r. tzw. mapa drogowa negocjacji zawiera plany wciągnięcia przedstawicieli zbrojnej opozycji do struktur rządowych na stanowiska „niewybieralne” oraz do struktur siłowych (m.in. do Afgańskiej Policji Lokalnej, ALP). O ile dokument ten nie brzmi zbyt realistycznie i jego istnienie nie zostało oficjalnie potwierdzone przez HPC, dość dosadnie oddaje on sposób myślenia władz afgańskich o rekonyliacji: szybko i za każdą cenę doprowadzić do rozmów. Ten sposób myślenia został jawnie wyrażony w styczniu 2013 r. przez prezydenta H. Karzaja, który w czasie trójstronnego spotkania w Londynie (wraz z premierem Wielkiej Brytanii Davidem Cameronem i prezydentem Pakistanu Asifem Zardarim) przedstawił talibom horyzont 6-miesięcznego włączenia się do procesu pokojowego. Wspomniane wcześniej obawy i uzasadnione wątpliwości przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego co do pospiesznego procesu włączania przedstawicieli talibów do społeczeństwa za cenę rezygnacji z demokratycznych przywilejów znalazły głośny wyraz w opublikowanym w czasie II Konferencji w Bonn w grudniu 2011 r. przesłaniu, zdecydowanie podkreślającym, że wszelka rekonyliacja powinna być prowadzona w zgodzie z demokratycznym charakterem afgańskiej konstytucji, a prawa człowieka nie mogą być zakładnikiem pospiesznego procesu politycznego.

Ważnym składnikiem procesu APRP było złożenie części jego realizacji na władze gubernatorskie w afgańskich prowincjach. W każdej z 34 prowincji powstała lokalna Rada Pokoju, do zadań której należy skłanianie miejscowych talibów do ujawniania się, przekazywania broni i w konsekwencji powrotu na łono społeczeństwa. Mimo istnienia prowincjonalnych szefów rad, finansowy aspekt przedsięwzięć reintegracyjnych leżał w rękach gubernatorów, którzy nie tylko zarządzali personelem rad pokojowych, ale również zarządzali finansami przeznaczonymi na wynagrodzenia dla talibów. Prowadziło to do częstych nadużyć i niepowodzenia części inicjatyw reintegracyjnych: „Większość ze 140 mln dolarów nie idzie tam gdzie powinno iść. Wielu donatorów obłożyło fundusze [wplacane na APRP] wieloma zastrze-

żeniami i warunkami (...) Zatem ponad 50 proc. funduszy pozostaje niewykorzystana, a solidna część pozostałej części trafia w niewłaściwe ręce¹⁰.

W prowincji Ghazni¹¹, która w statystykach reintegracyjnych ISAF znajduje się na ostatnim miejscu (w 2012 r. nie „zreintegrowano” ani jednej osoby), dostrzec można typowe problemy związane z porzucaniem przemocy przez talibów: rodziny „zreintegrowanych” bojowników przekazują gubernatorowi listy gwarantujące, że nie wrócą do swojego procederu, następnie wypłacane są pieniądze (ok. 100 dolarów). Po miesiącu wytypowane osoby powinny zgłosić się po kolejne środki (ok. 200 dolarów), niemniej jednak w styczniu br. z szesnastu „zreintegrowanych” talibów taką próbę podjęło tylko trzech. Komisja prowincjonalnej HPC nie jest w stanie jednak zapotrzebować odpowiednich środków z Kabulu – przydzielone 8 tys. dolarów na projekty, które „reintegranci” mogliby realizować w swoich wioskach, nie są w praktyce osiągalne ze względu na biurokrację oraz brak zainteresowania sytuacją na prowincji w stolicy kraju. Komisja słabo współpracuje z miejscowymi służbami, wiele potencjalnych przypadków reintegracji okazuje się również sposobem na wyłudzenie pieniędzy przez różne szczeble urzędnicze. Podobne problemy dotyczą w zasadzie wszystkich prowincji, gdzie ambitny proces pokojowy mierzy się z afgańską praktyką.

Talibowie odpowiedzieli na zabiegi Wielkiej Rady Pokojowej serią zamachów wymierzonych w jej członków. Zginął były talibski członek Sekretariatu HPC Arsała Rehmani. Najpoważniejszym ciosem wymierzonym w Radę był jednak samobójczy zamach na jej szefa, byłego prezydenta Afganistanu, Barnahuddina Rabbaniego, we wrześniu 2011 r. Interesujące są okoliczności tego incydentu: zamachowiec, występujący jako przedstawiciel kierownictwa rebeliantów z Quetty i jako osobisty wysłannik mułły Omara, nie został dostatecznie dobrze zweryfikowany przez ochronę B. Rabbaniego, który pośpiesznie wracał z Teheranu w celu uczestniczenia w spotkaniu, które zakończyło się dla niego tragicznie. Podobny schemat zamachu wykorzystano również w czasie próby zabójstwa szefa tajnych służb afgańskich NDS, Asadullaha Khaleda, który przyjmował „wysłannika” podczas pośpiesznie zorganizowanego spotkania w jednym z lokali NDS w listopadzie 2012 r. Na szczęście w tym przypadku szef NDS przeżył i dochodzi do zdrowia w amerykańskim szpitalu Walter Reed. Oba zamachy posiadały jednak wspólne

¹⁰ *Talks about Talks: Toward a Political Settlement in Afghanistan*, „Asia Report 221”, International Crisis Group, 26 marca 2011 r., str. 21.

¹¹ Informacje własne, na podstawie rozmów z gubernatorem prowincji Ghazni, Musa Khanem, w listopadzie 2012 r.

cechy: zamachowiec występował jako „sprawdzony” wysłannik kierownictwa talibów, a przedstawicielom afgańskiego rządu tak bardzo zależało na spotkaniu, że zaniechali elementarnych środków bezpieczeństwa.

Ostatecznie można zauważyć, że próby negocjacji podejmowane przez strony konfliktu po 2010 r. były nieudane. Nie doszło do ani jednego aktu zawieszenia broni między walczącymi stronami, nie udało się również znaleźć płaszczyzny porozumienia. Wielu analityków ocenia podejmowane rozmowy jako „negocjacje na temat negocjacji”, a nie proces polityczny mogący doprowadzić do zawieszenia broni i wyłonienia reprezentacji politycznej. Talibowie poprzez serię zamachów na członków Wysokiej Rady Pokoju pokazywali również swoją niechęć do podejmowania negocjacji ze stronami, które, albo uznawali za słabe (rząd prezydenta H. Karzaja), albo za dążące do zakończenia konfliktu niezależnie od jego wyniku (jak NATO i USA).

Stanowisko talibów wobec negocjacji

W latach 2001–2012 talibowie sceptycznie reagowali na ogłaszane przez Zachód i afgański rząd próby negocjacji. O ile można zorientować się z nielicznych wypowiedzi kierownictwa ruchu, zawsze traktowali oni swoich potencjalnych partnerów z nieufnością i prezentowali stały program polityczny: „najpierw wycofanie NATO, proces pokojowy później”.

Polityczne cele talibów pozostają niezmiennie od momentu odnowienia ruchu w 2004 i 2005 r.: bezwarunkowe wycofanie sił NATO, przywrócenie IEA, niepodległość państwa oraz utrzymywanie przyjaznych oraz autonomicznych relacji ze światem. W ujawnionym w czerwcu 2009 r. wywiadzie z mułłą Abdulem Ghani „Beradarem”¹², numerem dwa w ówczesnym przywództwie rebelii, przekazał on obowiązującą linię polityczną ruchu: Islamski Emirat Afganistanu nie podejmuje żadnych negocjacji i doprowadzi konflikt do zwycięskiego końca.

Wypowiedzi mułły Abdula Salama Zaefafa, byłego ambasadora IEA w Pakistanie, wskazywały w 2010 r. na zasadniczy sprzeciw talibów wobec administracji prezydenta H. Karzaja: „Dlaczego mielibyśmy rozmawiać

¹² Wywiad ukazał się 23 czerwca 2009 r. na stronie talibów www.alemarah1.org, obecnie zablokowanej. Dostępny obecnie pod adresem: <http://www.hansdevreij.wordpress.com/2009/06/28/interview-met-mullah-beradar-de-2-van-de-taliban/> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

z Karzajem? Kto to jest Karzaj?”¹³. Według A.S. Zaeefa, do stołu rozmów mogą zasiąść tylko dwie wiarygodne siły – USA i talibowie, a negocjacje mogą dotyczyć jedynie warunków opuszczenia kraju przez wojska NATO. W podobnych wypowiedziach ujawnia się charakterystyczna konsekwencja i determinacja rebelii.

Różnorodność posiadanych przez talibów środków politycznych pozwalała im po 2001 r. na ignorowanie wezwań do negocjacji, które z reguły postrzegali jako objawy słabości najeźdźców. Strategia zastraszania przedstawicieli władz w prowincjach oraz umiejętność zawierania sojuszy na niskim szczeblu powodowała, że systematycznie odzyskiwali teren swoich wpływów. Ich ofensywa została powstrzymana na okres wprowadzenia do Afganistanu wojsk w ramach *surge* w latach 2009–2012, niemniej w momencie opuszczenia prowincji i dystryktów przez wojska ISAF oraz przy niewielkiej zdolności afgańskich sił rządowych do utrzymania wojskowych osiągnięć *surge* talibowie umacniają swój stan posiadania i wpływy.

W przesłaniu wygłoszonym 28 sierpnia 2011 r. mułła Omar przyznał, że IEA prowadzi ograniczone rozmowy mające na celu wymianę jeńców, jednak nie można uznać ich za negocjacje pokojowe. W przesłaniu wskazał, że Emirat posiada środki negocjacyjne oraz pozycję polityczną do prowadzenia rozmów na własnych warunkach. W kolejnym przesłaniu z okazji zakończenia Ramadanu w sierpniu 2012 r. mułła Omar dokonał interesującego przesunięcia znaczenia słowa „negocjacje”. Podtrzymując stanowisko o bezwarunkowym wycofaniu sił ISAF jako warunku zakończenia wojny oraz potrzebie wprowadzenia „prawdziwego” systemu islamskiego w Afganistanie, wskazał jednocześnie, że „rozmowy” prowadzone będą po wyzwoleniu kraju jedynie z innymi grupami politycznymi, aby stworzyć system akceptowalny dla wszystkich mieszkańców kraju. Podkreślił przy tym, że te negocjacje nie będą prowadziły do uzyskania przez talibów dominacji politycznej oraz mają służyć przede wszystkim uniknięciu wojny domowej po wycofaniu ISAF.

Ponownie wskazał, że prowadzone w 2012 r. wstępne rozmowy służyły jedynie wymianie jeńców i zostały zawieszono z powodu nieuzyskania przychylnej postawy Amerykanów. Słowa te dotyczyły przede wszystkim losu amerykańskiego sierżanta Bowe’a Bergdahla, porwanego w czerwcu 2009 r. Jako jedyny żywy żołnierz ISAF w niewoli talibów pozostaje on kartą prze-

¹³ J. Northam, *Peace Talks with Taliban? Depends on Whom You Ask*, National Public Radio, 22 października 2010 r., <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=130733325> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

targową w przyszłych negocjacjach, które mogą doprowadzić do zwolnienia niektórych bojowników przetrzymywanych w amerykańskich i afgańskich więzieniach. Los tego żołnierza jest silnie związany z powodzeniem najważniejszej obecnie inicjatywy pokojowej – otwarcia biura politycznego w Katarze.

Biuro talibów w Katarze: ostatnia szansa na sukces?¹⁴

Uwerturą do obecnego etapu procesu pokojowego, związanego z biurem talibów w Katarze, była sprawa fałszywego „mułły Akhtara Mansoura”. W 2010 r. ujawniono, że władze afgańskie przy wydatnej pomocy finansowej i logistycznej ISAF prowadziły kilkumiesięczne rozmowy z człowiekiem podającym się za jednego z najbardziej prominentnych członków ruchu talibów. Rzekomy „mułła Mansour” przewożony był do Kabulu śmigłowcami ISAF i zachęcany znacznymi środkami finansowymi do dalszych kontaktów¹⁵.

Powodująca tego rodzaju działania chęć do podjęcia rozmów pokojowych powodowana jest przede wszystkim wizją roku 2014, w której wycofujące się NATO pozostawia Afganistan w samym środku ostrej kampanii wyborczej, z niejasną perspektywą ekonomiczną oraz bez solidnej platformy porozumienia politycznego między walczącymi stronami.

Obecnie szansą na zbudowanie takiej platformy jest już wyłącznie „biuro talibów w Katarze”, nieformalne przedstawicielstwo ruchu uruchomione w Dosze na przełomie 2012/2013 r. w wyniku zabiegów amerykańskiej dyplomacji, zgody rządu katarskiego oraz woli IEA do uzyskania kontaktu ze społecznością międzynarodową. Ujawniając w styczniu 2012 r. swoją wolę otwarcia przedstawicielstwa dyplomatycznego talibowie jednocześnie silnie akcentowali, że porozumienie jest możliwe wyłącznie między USA i koalicją a prawowitą reprezentacją Islamskiego Emiratu Afganistanu¹⁶. Po raz kolejny wskazali, że środkiem budowy zaufania będzie wymiana jeńców. Podejmując wysiłki negocjacyjne Amerykanie wskazywali na główny warunek: talibowie muszą zerwać związki z Al-Kaidą i uznać konstytucję

¹⁴ Artykuł został złożony do redakcji przed oficjalnym otwarciem biura talibów w Katarze.

¹⁵ *Taliban leader „dupes Nato negotiators”*, „The Guardian”, 23 listopada 2010 r.

¹⁶ *Statement of Islamic Emirate of Afghanistan regarding negotiations*, Voice of Jihad, 3 stycznia 2012 r., <http://www.shahamat-english.com/index.php/paighamoonaa/28835-statement-of-islamic-emirate-of-afghanistan-regarding-negotiations> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

Afganistanu¹⁷. Ponadto amerykańskie władze wskazywały, że rozważą zwolnienie tych więźniów talibskich, których wskażą władze afgańskie. Takie stanowisko można odczytać jako próbę włączenia do negocjacji na ówczesnym etapie prezydenta H. Karzaja, który obawiał się, że zostanie wykluczony z procesu pokojowego. Sygnałem, że afgański prezydent czuje się zaniepokojony rozwojem sytuacji w Katarze było odwołanie stamtąd w grudniu 2011 r. afgańskiego ambasadora w proteście przeciwko nieinformowaniu rządu afgańskiego o katarskich planach zaproszenia talibów do Dohy.

15 marca 2012 r. w kolejnym oświadczeniu talibowie ogłosili zawieszenie rozmów w sprawie biura w Katarze, stwierdzając, że strona amerykańska nie dotrzymała warunków porozumienia, jakim były: wyłączne kontakty między USA a talibami oraz program wymiany więźniów. Nieoficjalnie wskazywali również na fakt ujawnienia nazwiska Tayiba Aghi, zaufanego sekretarza mułły Omara, którego udział w przedsięwzięciu miał pozostać tajemnicą, aby nie podnosić rangi negocjacji do czasu osiągnięcia pierwszych rezultatów – wymiany jeńców. Jednocześnie w innych oświadczeniach talibowie energicznie zaprzeczali istnieniu kontaktów z afgańskimi władzami, rzekomo mających miejsce w Arabii Saudyjskiej. W kwietniu 2012 r. proces pokojowy kanałem katarskim został uznany za martwy. Jednocześnie administracja prezydenta H. Karzaja w drugiej połowie 2012 r. intensywnie zabiegała o odnowienie tego kanału, tym razem na innych warunkach, to jest jako kanału kontaktów pomiędzy rządem a talibami.

Sygnałami wskazującymi, że kanał katarski może zostać odnowiony, było pojawienie się na konferencji w Tokio przedstawicieli talibów (sędziego Din Mohammada, reprezentującego biuro polityczne ruchu), pojawianie się talibów wraz z przedstawicielami legalnej opozycji afgańskiej na konferencji w podparyskim Chantilly oraz przesłanie mułły Omara z okazji zakończenia Ramadanu w sierpniu 2012 r. Przesłanie to daje nadzieję na przyjęcie przez talibów nieco łagodniejszej postawy w zakresie możliwości zdobycia władzy w Afganistanie bez użycia przemocy. W przesłaniu tym mułła Omar ponownie wskazuje, że celem ruchu, poza byciem siłą wojskową, jest uzyskanie pozycji politycznej. Również strona amerykańska sygnalizowała, że początkowa oferta wymiany jeńców może zostać rozszerzona o przekazanie ich do Kataru, który powinien zagwarantować, że nie powrócą oni do walki¹⁸.

¹⁷ *Hillary Clinton says door still open for Taliban talks*, AFP, 21 marca 2012 r.

¹⁸ Przesłuchanie Jamesa Clappera, dyrektora narodowego wywiadu, przed Komisją Senatu USA do spraw Wywiadu, 31 stycznia 2012 r., <http://www.dia.mil/public-affairs/testimonies/2012-01-31.html> (dostęp: 30 kwietnia 2013 r.).

Jednocześnie optymistyczne sygnały były równoważone przez działania talibów, kontynuujących akcje zbrojne i zamachy. Jednym z najnowszych przypadków, kiedy idea negocjacji została zdyskredytowana przez talibów, jest opisany wcześniej samobójczy atak na szefa afgańskich służb specjalnych, Asadullaha Khaleda, przeprowadzony w listopadzie 2012 r. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku zamachu na prezydenta Rabbaniego, zamachowiec również podawał się za wysłannika rebeliantów. Użyte drastyczne metody zamachu wzbudziły dodatkowy niepokój oraz pytania kabulskiego *establishmentu* o szanse na jakiegokolwiek porozumienie z ludźmi stosującymi tak barbarzyńskie metody.

Zakończenie: sprzeczne tendencje

Idea negocjacji z talibami zawiera w sobie sprzeczności powodowane kilkoma wizjami przyszłości Afganistanu:

- a) celem Zachodu jest zapewnienie spokoju w Afganistanie przynajmniej na kilka lat po wycofaniu ISAF, nawet jeśli ten spokój miałaby zapewniać dysfunkcyjna w jego ocenie ekipa rządowa, która przejmie władzę po prezydencie H. Karzaju;
- b) celem talibów nie jest pokonanie wycofującego się ISAF, ale przede wszystkim odsunięcie ekipy H. Karzaja, która być może utrzyma władzę po wyborach w 2014 r. i przywrócenie emiratu, który tym razem będzie cieszył się szerszym niż poprzednio uznaniem, również międzynarodowym;
- c) celem ekipy H. Karzaja jest utrzymanie władzy na bazie pobudzonego politycznie żywiołu pasztuńskiego, sięgającego poza granicę („linię Duranda”) z Pakistanem;
- d) celem polityków z północnej części kraju jest niedopuszczenie do powrotu dominacji talibsko-pasztuńskiej i uchronienie swojego kondominium przed wojną domową;
- e) cel Pakistanu pozostaje niezmienny i jest nim ochrona i promocja afgańskich talibów i utrzymanie w Kabulu po 2014 r. rządu, który nie będzie w stanie zrealizować pasztuńskiej ambicji przyłączenia prowincji NWFP/Pakhtunkhwa do „Wielkiego Afganistanu” oraz będzie powstrzymywał ekspansję interesów hinduskich poza zachodnią granicą Pakistanu.

Wśród tych sprzecznych celów przed końcem 2014 r. nie ma wiele miejsca na prowadzenie dających nadzieję na sukces negocjacji politycznych, gdyż wszystkie zainteresowane afgańskie stronnictwa zdają sobie sprawę, że czas rozstrzygnięć nastąpi po wycofaniu sił militarnych Zachodu – a dalsza zachodnia obecność finansowa (efekt zobowiązań podjętych na konferencjach w Tokio i Londynie) będzie sprzyjała porozumieniu i możliwości pomocy podziału płynącej do Afganistanu. Wydaje się przy tym, że talibowie zdają sobie sprawę ze wzrastającej sprawności afgańskich władz i z faktu, że będą z nimi konkurować zarówno militarnie (trudne przy wsparciu USA i NATO dla rządu po 2014 r.), ale również w zakresie zdobywania popularności wśród afgańskiego społeczeństwa. Aby myśleć o zdobyciu realnego poparcia po 2014 r., potrzebnego do zdobycia i utrzymania władzy, talibowie muszą więcej uwagi poświęcić organizacji życia społecznego i świadczeniu usług, których nie dostarczą lokalne władze w prowincjach: poczucia sprawiedliwości, zabezpieczenia własności, itd. Obok środków militarnych muszą zatem zaproponować agendę spajającą społeczeństwo i kładącą silniejszy niż dotychczas nacisk na aspekt polityczny. Kiedy obejmowali władzę w 1996 r., ich ruch był reakcją na okrucieństwo i anarchię wojny domowej, po roku 2014 muszą zatem zaistnieć takie okoliczności w Afganistanie, na które talibowie mieliby społeczną i polityczną odpowiedź.

Obecnie – z perspektywy afgańskiej – naturalny proces pokojowy zakłócany jest przez obecność międzynarodową, przedstawiającą własne wizje i wyobrażenia o rozwoju Afganistanu. Przedstawiciele dyplomacji krajów NATO w okresie do 2012 r. chcieliby powierzyć afgańskim władzom prowadzenie takich negocjacji z talibami, które nie naruszałyby osiągnięć Sojuszu w tym państwie i gwarantowałyby, że w przyszłości nie zaistnieją warunki sprzyjające powrotowi organizacji posługujących się szyldem Al-Kaidy. Dopuszczenie talibów do władzy, mimo że rozważane przez USA i NATO, wydaje się mało prawdopodobne również z psychologicznego punktu widzenia: oto Zachód miałby wspierać finansowo państwo, w którym z rąk talibów poległo ponad 3 tys. zagranicznych żołnierzy i cywilów, a teraz ci sami talibowie mieliby zasiadać w rządzie, na fotelach gubernatorów lub zajmować stanowiska w armii.

Dla rządu Afganistanu negocjacje z talibami przedstawiają również olbrzymi problem polityczny. Pod pewnymi względami rebelię można również dobrze przedstawić jako spór wewnętrzny dwóch zasadniczych linii pasztuńskich: południowych Durranich (reprezentowanych m.in. przez H. Karzaję) oraz wschodnich Ghilzai (z których wywodzi się większość przywódców re-

belii). W takim ujęciu odnawia się stara waśń o rządy nad „pasztuńską duszą” i jednocześnie spór o to, kto będzie rządził państwem (bo, że rządzą nim głównie Pasztuni, wydaje się im oczywiste). Talibowie w oświadczeniach wielokrotnie akcentowali konieczność wewnętrznych negocjacji z partiami afgańskimi, zwłaszcza niepasztuńskimi, ale zawsze kwestionowali legitymację i wiarygodność rządów środowiska H. Karzaja. Dlatego też środowisko rządzące obecnie Afganistanem obawia się wyłączenia z procesu negocjacyjnego i utraty kontroli nad kanałami komunikacji.

Przyczyna spodziewanego braku politycznego rozwiązania przed końcem 2014 r. leży również w utraconej szansie w Afganistanie. Około 2008 r., przed wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi, istniała szansa na dokonanie reform politycznych, które byłyby w stanie zmienić system władzy w Afganistanie, a także wyłonić reprezentację parlamentarną i rządową, zdolną do stawienia czoła sile politycznej tak spójnej i konsekwentnej, jaką są talibowie. Tylko reforma polityczna idąca w kierunku podziału władzy w Afganistanie (np. przez wprowadzenie systemu parlamentarnego i partyjnego) byłaby w stanie wyłonić zrównoważoną reprezentację negocjacyjną, niekojarzoną tak jednoznacznie ze środowiskiem H. Karzaja, jak ma to miejsce obecnie. Historia Afganistanu pokazuje, że ważniejszy był raczej udział we władzy niż posiadanie władzy absolutnej. Obecnie liczne środowiska czują się wyłączone z procesu rządzenia krajem i udziału w zyskach, zatem kontestują zarówno sposób prowadzenia negocjacji przez władze w Kabulu, jak i możliwość przejęcia pełni władzy przez talibów.

Oprócz braku doraźnych korzyści z dotychczasowego procesu pokojowego, a także uświadomienia jego pozorności i nietrwałości, afgańskie społeczeństwo odczuwa wyraźny niepokój związany z niepewnością sytuacji po 2014 r. Proces negocjacji z talibami nie pokazał dotychczas, jakie będą szczegóły ich uczestnictwa w rządach (lub rządów samodzielnych) po 2014 r. Dotychczasowe rozmowy nie pokazały czy talibowie zmienili się od czasów Islamskiego Emiratu i trudno przewidzieć, jak odnajdą się oni w zmienionej sytuacji w Afganistanie i na świecie po przystąpieniu do władzy. Panuje przy tym powszechna opinia, że jakaś forma ich współdziałania we władzy musi nastąpić, inaczej trwać będzie rebelia, której skali i siły przy nieobecności ISAF nikt nie powinien lekceważyć, pokładając ufność w transformację afgańskich sił rządowych.

To właśnie niepewność przyszłości procesu politycznego jest obecnie największym zagrożeniem zarówno dla społeczeństwa afgańskiego, jak i dla dziedzictwa kolejnej „wielkiej gry” Zachodu w Afganistanie.

Wpływ szpiegostwa internetowego na stosunki między USA a Chinami

MICHAŁ GRZELAK

Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni od pewnego czasu dominuje dyskusję na temat współczesnych zagrożeń. Wśród metod przeciwdziałania cyberzagrożeniom wymienia się konieczność międzynarodowej współpracy, która w praktyce pozostaje ograniczona. Wydarzenia ostatnich miesięcy – liczne doniesienia dotyczące inwigilacji i szpiegostwa – podsycały dyskusję nad koniecznością uregulowania działalności państw w cyberprzestrzeni. Głównymi aktorami tego teatru działań są Stany Zjednoczone i Chiny. USA stosują kontrowersyjne metody gromadzenia poufnych danych, jednak otwarcie oskarżają ChRL o infiltrowanie amerykańskich sieci i kradzież własności intelektualnej. Chiny odpierają oskarżenia i nawołują do współpracy utrzymując, że też są ofiarą zagranicznych hakerów.

Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni jest w ostatnich latach jedną z najczęściej dyskutowanych dziedzin bezpieczeństwa. Ochroną infrastruktury sieciowej, danych i użytkowników zajmują się prywatne przedsiębiorstwa, państwowe i międzynarodowe instytucje, organizacje non-profit i wiele innych podmiotów. Cyberprzestrzeń trafia do oficjalnych dokumentów – rezolucji, doktryn, strategii bezpieczeństwa oraz porozumień, a przedrostek „cyber” dołączany jest do wszelkich możliwych pojęć związanych z bezpieczeństwem. Zagrożeniem dla cyberprzestrzeni i jej użytkowników są cyberprzestępcy i cyberterrorysty. Cyberaktywiści organizują cyberprotesty czy cyberdemonstracje¹, dzięki czemu udaje im się wpływać na realną politykę (co pokazały m.in. wydarzenia „arabskiej wiosny” oraz protesty związane z planami podpisania ACTA), a państwa tworzą oddziały cyberwojska² i cy-

¹ Cyberdemonstracja – nowe zjawisko będące wirtualnym odpowiednikiem aktu obywatelskiego nieposłuszeństwa. Rozmowa z szefem BBN Stanisławem Koziejem na temat kontrowersji w sprawie ACTA. 26 stycznia 2012 r. http://www.bbn.gov.pl/portal/pl/2/3650/Szef_BBN_dla_Super_Expressu_quotPrezydent_nie_wprowadzi_stanu_wojennegoquot.html (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

² Niektóre państwa tworzą wojska obrony cybernetycznej, jako osobny rodzaj wojsk, obok sił lądowych, sił powietrznych czy marynarki wojennej.

berbronie, gotowe do użycia w cyberwojnach. Część wymienianych zagrożeń stanowi codzienność użytkowników globalnej sieci, którzy padają ofiarą coraz bardziej wymyślnych ataków przestępców działających w cyberprzestrzeni. Inne są na razie zagrożeniami teoretycznymi (z uwagi na problemy z ich dokładnym zdefiniowaniem), prowadzone są punktowo i na niewielką skalę (np. ataki na irańskie instalacje nuklearne) czy też zwyczajnie nie miały miejsca, czego przykładem jest cyberwojna. Część komentatorów terminem tym określa zajścia z Estonii w 2007 r. czy Gruzji w 2008 r. Faktem jest, że w obu przypadkach doszło do zmasowanych ataków (aktów cyberagresji) na infrastrukturę teleinformatyczną Estonii i Gruzji, w żadnym z nich nie udało się jednak zebrać dowodów potwierdzających bezpośrednio zaangażowanie rosyjskich władz w incydenty komputerowe³.

Osobnym tematem są działania szpiegowskie prowadzone z wykorzystaniem cyberprzestrzeni. Naturalną funkcją tego środowiska jest przetwarzanie i wymiana informacji⁴. To właśnie dane zorganizowane w informacje są najcenniejszym zasobem cyberprzestrzeni. Zdecydowana większość przechowywanych informacji jest jawna, możliwa do odnalezienia, a także – w różnym zakresie – dozwolona do skopiowania i dalszego przetwarzania (używana np. na potrzeby białego wywiadu). Jednak z różnych powodów część informacji została sklasyfikowana jako wrażliwa (cywilne i wojskowe informacje niejawne, dane osobowe, tajemnice handlowe itp.), stąd dąży się do ograniczenia dostępu do nich. Dotarcie do tajemnic przechowywanych w cyfrowej postaci na dyskach komputerów jest celem cyberszpiegów, działających na zlecenie władz państwowych, prywatnych przedsiębiorstw, bądź organizacji⁵.

Większość szkodliwych działań w cyberprzestrzeni ma charakter destrukcyjny – ich celem jest uszkodzenie, modyfikacja, całkowite zniszczenie lub ograniczenie dostępu do infrastruktury bądź przechowywanych informacji. Cele cyberprzestępców są zazwyczaj materialne, polegają na oszustwach i kradzieży pieniędzy. W związku z tym, nawet jeśli trudno

³ *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: 11 czerwca 2013 r.).

⁴ Ustawa z 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, http://www.bbn.gov.pl/download/1/8238/Ustawa_o_zmianie_ustawy_o_stanie_wojennym___30_08_2011.pdf (dostęp: 10 czerwca 2013 r.).

⁵ Financial Times Lexicon – *cyber espionage*, <http://lexicon.ft.com/Term?term=cyber-espionage> (dostęp: 10 czerwca 2013 r.).

ustalić rzeczywistych sprawców incydentu komputerowego, to jego skutki są zazwyczaj szybko widoczne i odczuwalne. Jest to jedna z głównych cech odróżniających pospolite przestępstwa w cyberprzestrzeni od incydentów związanych ze szpiegostwem. Dobrze zorganizowane i sprawnie przeprowadzone mogą pozostać nigdy nieodkryte, skutki związane z utratą poufnych informacji są trudne do zmierzenia, a internetowym szpiegom niezwykle trudno udowodnić winę, a jeszcze trudniej wskazać ich mocodawców.

Zdobywanie niejawnych informacji dotyczących zarówno wrogów, jak i sojuszników jest jednym z zadań realizowanych przez służby specjalne. Również prywatne przedsiębiorstwa dążą do uzyskania informacji o konkurencji, co jest jednym ze sposobów (nie zawsze legalnych) zdobycia przewagi na rynku. Niemal od początku istnienia cyberprzestrzeni dochodziło do przypadków kradzieży danych przez hakerów działających na zlecenie państw⁶. Informacje dotyczące cyberszpiegowskiej kampanii wymierzonej w USA i amerykańskie przedsiębiorstwa przedostawały się do opinii publicznej od wielu lat. Zawsze pozostawały jednak w sferze spekulacji, plotek lub dziennikarskich śledztw, niepotwierdzonych oficjalnie przez władze Stanów Zjednoczonych. Ataki internetowych szpiegów kierowane były głównie w stronę firm działających w sektorach energetycznym, finansowym, teleinformatycznym, lotniczym, samochodowym oraz obronnym. Skala problemu narastała, a straty ponoszone przez amerykańską gospodarkę stawały się coraz większe, według różnych szacunków sięgając poziomu 25–100 mld dolarów rocznie. Wśród państw szukających sposobów na zdobycie użytecznych danych znajdujących się w systemach komputerowych amerykańskich firm wymienia zarówno konkurentów, jak i sojuszników USA, m.in. Rosję, Izrael i Francję, jednak skala aktywności tych państw pozostawała stosunkowo niewielka w porównaniu z agresywnymi operacjami prowadzonymi przez Chiny⁷.

⁶ *Zagrożenie cyberterroryzmem a polska strategia obrony przed tym zjawiskiem*, M. Łapczyński, Komentarz Międzynarodowy Pułaskiego, http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,393,Zagrozenie_cyberterroryzmem_a_polska_strategia_obrony_przed_tym_zjawiskiem (dostęp: 10 czerwca 2013 r.).

⁷ *U.S. said to be target of massive cyber-espionage campaign*, The Washington Post, 11 lutego 2013 r., http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-said-to-be-target-of-massive-cyber-espionage-campaign/2013/02/10/7b4687d8-6fc1-11e2-aa58-243de81040ba_story.html (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

Jednostka PLA 61398

W lutym 2013 r. opublikowano raport *Exposing One of China's Cyber Espionage Units*⁸, przygotowany przez firmę Mandiant, zajmującą się bezpieczeństwem teleinformatycznym. Jak wynikać ma z dowodów zgromadzonych przez autorów raportu w trakcie trwającego sześć lat śledztwa, wchodząca w skład Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej jednostka 61398, będąca centralnym ogniwem chińskiego systemu wywiadu komputerowego, ma być odpowiedzialna za znaczną liczbę ataków na amerykańskie firmy i rządowe agencje. Jak napisano w raporcie, atakujący amerykańskie komputery hakerzy należący do grupy nazwanej APT.1, działają z rejonu geograficznego, w którym zlokalizowana jest jednostka 61398, co ustalono na podstawie analizy adresów IP, którymi posługiwali się napastnicy. Zdaniem Mandiant, biorąc pod uwagę wysoki poziom kontroli internetu przez chińskie władze, jest niemożliwe, aby były one nieświadome działalności grupy – wręcz przeciwnie, prawdopodobne jest, że wysoką skuteczność w wykradaniu amerykańskich tajemnic hakerzy uzyskują dzięki ścisłej współpracy z jednostką 61398 lub po prostu są jej częścią. Publikacja raportu stanowiła pierwsze publiczne i bezpośrednie oskarżenie pod adresem władz Chin o zaangażowanie w proceder ataków i kradzieży własności intelektualnej należącej do amerykańskich przedsiębiorstw, organizacji oraz instytucji państwowych, a także uzyskiwanie zdolności do sterowania elementami amerykańskiej infrastruktury krytycznej, m.in. siecią energetyczną⁹.

Również raport¹⁰ przygotowany przez rządową instytucję zajmującą się polityką handlową USA (*Office of the United States Trade Representative, USTR*) wyraża obawy dotyczące bezpieczeństwa tajemnic handlowych i własności intelektualnej w kontaktach z Chinami. Jego autorzy podkreślają, że kwestie te już od lat stanowiły jedno z głównych zagrożeń, jednak sytuację znacznie pogorszyły incydenty cyberszpiegostwa prowadzone przez aktorów działających z terytorium Chin. Raport USTR wyróżnia się na tle innych dokumentów z tego zakresu tym, że zauważa zaangażowanie i pozytywną rolę państwa chińskiego w zakresie prowadzonych reform mających

⁸ *Exposing One of China's Cyber Espionage Units*, lutego 2013 r., http://intelreport.mandiant.com/Mandiant_APT1_Report.pdf (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

⁹ *Chinese Army Unit Is Seen as Tied to Hacking Against U.S.*, The New York Times, 18 lutego 2013 r., <http://www.nytimes.com/2013/02/19/technology/chinas-army-is-seen-as-tied-to-hacking-against-us.html?pagewanted=1&r=1&> (dostęp: 18 lutego 2013 r.).

¹⁰ *2013 Special 301 Report*, <http://www.ustr.gov/sites/default/files/05012013%202013%20Special%20301%20Report.pdf> (dostęp: 31 maja 2013 r.).

na celu poprawę ustawodawstwa dotyczącego ochrony własności intelektualnej. Zmiany legislacyjne oceniono pozytywnie, zaznacza się jednak problemy z egzekwowaniem przyjętego prawa.

Pod koniec maja 2013 r., powołując się na niejawny raport przygotowany przez grupę doradczą Departamentu Obrony USA – Defense Science Board¹¹ – media poinformowały o nieuprawnionym uzyskaniu dostępu przez chińskich hakerów do danych dotyczących najbardziej kluczowych i zaawansowanych systemów uzbrojenia znajdujących się na wyposażeniu sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych. Na liście znalazło się ponad 20 projektów, m.in. myśliwce F/A-18 i F-35; wielozadaniowy samolot pionowego startu i lądowania V-22 Osprey; śmigłowiec UH-60 Black Hawk; systemy przeciwrakietowe Patriot PAC-3, THAAD, Aegis oraz systemy walki elektronicznej i rozpoznania¹². Doniesienia nie precyzują jednak kiedy, ani gdzie miało dojść do incydentu lub incydentów. Warto zauważyć, że autorzy nie mówią wprost o „kradzieży danych”, ale o uzyskaniu przez Chiny „dostępu do zaawansowanych technologii, mogących przyspieszyć rozwój ich systemów uzbrojenia oraz osłabić w przyszłości przewagę militarną USA”.

W innym raporcie, przygotowanym w maju br. przez Pentagon dla Kongresu USA, zwraca się uwagę m.in. na fakt, że Chiny, realizując długoterminową strategię modernizacji sił zbrojnych, wykorzystują działania szpiegowskie – również w cyberprzestrzeni – jako jedno z kluczowych narzędzi niwelowania przewagi militarnej Stanów Zjednoczonych przy znacznej redukcji czasu (liczonego w dziesiątkach lat) i wydatków (liczonych w miliardach dolarów) przeznaczanych na badania i rozwój¹³.

Mimo potężnych strat – materialnych i wizerunkowych – ponoszonych przez amerykańskie przedsiębiorstwa, korzyści płynące ze współpracy z Chinami wciąż pozostają zbyt duże, aby z niej zrezygnować. Nie zmienia to faktu, że USA zamierzają działać i nie pozostają pasywne w obliczu problemu, jakie dla amerykańskiej gospodarki stanowi szpiegostwo w cyberprzestrzeni. Departament Stanu USA postanowił, że problem ten będzie intensywnie podejmowany na forum dyplomatycznym i stanie się jednym

¹¹ W styczniu 2013 r. opublikowano jawną wersję raportu – *Resilient Military Systems and the Advanced Cyber Threat*, <http://www.acq.osd.mil/dsb/reports/ResilientMilitarySystems.CyberThreat.pdf>

¹² *Confidential report lists U.S. weapons system designs compromised by Chinese cyberspies*, The New York Times, 28 maja 2013 r., http://www.washingtonpost.com/world/national-security/confidential-report-lists-us-weapons-system-designs-compromised-by-chinese-cyberspies/2013/05/27/a42c3e1c-c2dd-11e2-8c3b-0b5e9247e8ca_story.html (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

¹³ *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013*, http://www.defense.gov/pubs/2013_China_Report_FINAL.pdf (dostęp: 31 maja 2013 r.).

z tematów strategicznego dialogu bezpieczeństwa z Chinami. Wśród rozważanych wariantów działania wymienia się także formalne protesty, wydalenie personelu dyplomatycznego, restrykcje w polityce wizowej oraz skargi do Światowej Organizacji Handlu¹⁴.

Konkretne propozycje dotyczące walki z procederem kradzieży amerykańskich tajemnic zostały zawarte w dokumencie Białego Domu *Administration Strategy On Mitigating The Theft Of U.S. Trade Secrets*¹⁵. Zaprezentowano go dwa dni po publikacji firmy Mandiant, jest więc mało prawdopodobne, aby stanowił bezpośrednią odpowiedź na tezy zawarte w raporcie. Biorąc pod uwagę objętość nowej strategii oraz liczbę zaangażowanych w jego przygotowanie agencji rządowych (m.in. departamenty handlu, obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego, sprawiedliwości, stanu, skarbu), zasadne jest aby uznać, że przygotowywano ją znacznie dłużej. Zgodnie z zapowiedzią, strategia ma na celu ochronę amerykańskiej innowacyjności, konkurencyjności, gospodarki i miejsc pracy. Dokument zwraca uwagę na rosnącą skalę zjawiska cyberspiegostwa, w tym działań prowadzonych przez osoby sponsorowane przez państwa. Opisuje jednak nie tylko szpiegostwo w cyberprzestrzeni, ale również „tradycyjne” techniki szpiegowskie, np. werbowanie agentów. W dokumencie podane są przykłady sytuacji, w których obce państwo było zaangażowane w kradzież danych należących do amerykańskich przedsiębiorstw. Niemal wszystkie z nich dotyczą Chin. Strategia wymienia pięć obszarów działań amerykańskiej administracji, mających pomóc w ochronie tajemnic handlowych:

1. Wzmocnienie działań dyplomatycznych – również na najwyższym szczeblu – zwłaszcza w kontaktach z państwami szczególnie zaangażowanymi w działalność szpiegowską. Amerykanie chcą też współpracować w tym zakresie z organizacjami międzynarodowymi, a także tworzyć koalicje z państwami dzielącymi ich obawy.
2. Rozwój współpracy i wymiana informacji z sektorem prywatnym, a także tworzenie oraz promowanie „dobrych praktyk” i wytycznych służących ochronie tajemnic gospodarczych.

¹⁴ *U.S. said to be target of massive cyber-espionage campaign*, The Washington Post, 11 lutego 2013 r., http://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-said-to-be-target-of-massive-cyber-espionage-campaign/2013/02/10/7b4687d8-6fc1-11e2-aa58-243de81040ba_story_1.html (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

¹⁵ *Administration Strategy On Mitigating The Theft Of U.S. Trade Secrets*, luty 2013 r., http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/IPEC/admin_strategy_on_mitigating_the_theft_of_u.s._trade_secrets.pdf (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

3. Kontynuacja działań wymiaru sprawiedliwości – w tym działań śledczych, mających na celu wykrycie i postawienie przed sądem osób czy firm odpowiedzialnych za kradzież tajemnic. Amerykańskie służby mają również przekazywać firmom opracowane analizy ryzyka i ostrzeżenia w sytuacjach zagrożenia.
4. Przegląd ustawodawstwa i ewentualne zmiany legislacyjne w celu zapewnienia prawa pozwalającego na skuteczną ochronę tajemnic należących do amerykańskich przedsiębiorstw.
5. Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie ochrony tajemnic handlowych i szkodliwego wpływu tego procederu na amerykańską gospodarkę.

Propozycje zawarte w strategii są już wcielane w życie, co szczególnie widać w wymiarze współpracy publiczno-prywatnej, działaniach legislacyjnych oraz dyplomatycznych. Niespełna miesiąc po prezentacji strategii prezydent USA Barack Obama spotkał się z przedstawicielami najważniejszych amerykańskich korporacji w celu omówienia działań w zakresie poprawy cyberbezpieczeństwa w sektorze prywatnym¹⁶.

Krótko potem pojawiła się informacja o nowych przepisach dotyczących wydatkowania funduszy przez amerykańskie instytucje rządowe do końca bieżącego roku fiskalnego, który upływa 30 września 2013 r. Znalazł się tam zapis zabraniający wybranym rządowym agencjom kupowania sprzętu komputerowego produkowanego bądź składanego przez firmy będące własnością, zarządzanych lub subsydiowanych przez Chiny. Instytucje mogą dokonać takich zakupów wyłącznie po konsultacjach z Federalnym Biurem Śledczym (FBI) i uzyskaniu potwierdzenia, że zakup nie spowoduje ryzyka szpiegostwa lub sabotażu¹⁷. W wydanym wcześniej raporcie skierowanym do amerykańskich instytucji i przedsiębiorstw znalazło się zalecenie, aby nie prowadzić interesów z chińskimi gigantami teleinformatycznymi – Huawei oraz ZTE – z uwagi na zagrożenia bezpieczeństwa teleinformatycznego mogące wynikać z takiej współpracy¹⁸.

¹⁶ *Obama to meet CEOs on cyber security*, Reuters, 12 marca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/03/13/us-usa-obama-cyber-idUSBRE92B17Y20130313> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

¹⁷ *Obama BANS U.S. government from buying Chinese-made computer technology over cyber-attack fears*, Daily Mail, 28 marca 2013 r., <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2300518/Obama-BANS-U-S-government-buying-Chinese-technology-cyber-attack-fears.html> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

¹⁸ *Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE*, Permanent Select Committee on Intelligence, 8 października 2012 r., <http://intelligence.house.gov/sites/intelligence.house.gov/files/Huawei-ZTE%20Investigative%20Report%20%28FINAL%29.pdf> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

Fakty te są łączone z doniesieniami o możliwości wycofania koncernu Huawei ze Stanów Zjednoczonych¹⁹. W jednej z wypowiedzi przedstawiciel korporacji zadeklarował, że nie jest już ona zainteresowana obecnością na amerykańskim rynku, stanowisko to było jednak później łagodzone przez chińskie media²⁰.

Niektóre amerykańskie firmy zaczęły także stosować taktykę polegającą na umieszczeniu fałszywych danych na serwerach. Taka praktyka ma przede wszystkim dezinformować przeciwnika. Wystawianie fałszywych danych „na przynętę” ma także umożliwić identyfikację cyberszpiegów oraz poznanie ich metod działania²¹.

Chiny odpowiadają

Chiny – podobnie jak i w innych przypadkach – zaprzeczyły amerykańskim oskarżeniom, nazywając je „nieprofesjonalnymi”. Władze podkreślają, że na terenie Chińskiej Republiki Ludowej hakerstwo jest niezgodne z prawem, państwo nie utrzymuje związków z osobami czy grupami prowadzącymi tego typu działalność, a właściwe służby walczą z tym procederem. Co więcej, Chiny postrzegają siebie jako ofiarę hakerów i wskazują, że wiele ataków na chińskie systemy komputerowe przeprowadzanych jest z terytorium Stanów Zjednoczonych. Zdaniem Chin, amerykańskie panowanie nad cyberprzestrzenią jest niekwestionowane, a USA to w istocie „prawdziwe imperium hakerskie”²². Według chińskiego Ministerstwa Obrony, Stany Zjednoczone odpowiadają za blisko dwie trzecie (62,9 proc.) spośród ponad 140 tys. cyberataków wykrywanych co miesiąc przez władze Chin²³. Zgodnie z informacjami podawanymi przez zajmującą się walką z incydentami w cy-

¹⁹ *Huawei 'not interested in the US any more'*, Financial Times, 23 kwietnia 2013 r., <http://www.ft.com/cms/s/0/7b212314-ac28-11e2-a063-00144feabdc0.html#axzz2VDVG6FOY> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

²⁰ *Huawei denies abandon the U.S. market*, BJ News, 25 kwietnia 2013 r., <http://www.bjnews.com.cn/finance/2013/04/25/260509.html> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

²¹ *To thwart hackers, firms salting their servers with fake data*, The Washington Post, 3 stycznia 2013 r., http://www.washingtonpost.com/world/national-security/to-thwart-hackers-firms-salting-their-servers-with-fake-data/2013/01/02/3ce00712-4afa-11e2-9a42-d1ce6d0ed278_story_1.html (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

²² *China calls US the „real hacking empire” after Pentagon report*, Reuters, 7 maja 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/05/08/china-us-defence-idUSL3N0DP0A720130508> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

²³ *China blames US for majority of cyberattacks on military websites*, The Verge, 28 lutego 2013 r., <http://www.theverge.com/2013/2/28/4039300/china-says-us-is-responsible-for-hacks-on-defense-websites> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

berprzeprzeni instytucją National Computer Network Emergency Response Technical Team/Coordination Center of China (CNCERT), Chiny dysponują olbrzymią ilością danych potwierdzających, że ataki płyną ze strony USA, jednak ich ujawnienie nie sprzyjałoby rozwiązaniu problemu²⁴.

Potwierdzenie tez stawianych przez Chiny nadeszło ze strony najmniej spodziewanej przez Stany Zjednoczone. Na początku czerwca 2013 r. gazety „The Washington Post”²⁵ oraz „The Guardian”²⁶, powołując się na tajne dokumenty przekazane przez Edwarda Snowdena, byłego pracownika Centralnej Agencji Wywiadowczej (*Central Intelligence Agency*, CIA) oraz Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Agency*, NSA) opisały amerykański program PRISM. Jego celem jest inwigilacja danych gromadzonych na serwerach dziewięciu dostawców usług internetowych: Microsoft, Yahoo, Google, Facebook, PalTalk, AOL, Skype, YouTube oraz Apple. Dzięki PRISM amerykańskie służby od 2007 r. mają dostęp m.in. do nagrań audio i wideo, czatów, zdjęć, rozmów oraz poczty użytkowników korzystających z serwisów należących do wymienionych firm, które zaprzeczyły współpracy ze służbami czy wiedzy na temat programu. W przypadku PRISM wykorzystano fakt, że większość danych w ramach światowej komunikacji elektronicznej przechodzi przez serwery należące do amerykańskich firm. Choć doniesienia dotyczące programu wywołały prawdziwą burzę i falę oskarżeń pod adresem USA, amerykańskie władze bronią PRISM. Dyrektor wywiadu amerykańskiego James Clapper powiedział, że jest on zgodny z obowiązującym prawem i nie może być użyty do umyślnego monitorowania obywateli USA lub innych osób zamieszkających na terenie Stanów Zjednoczonych. Działanie PRISM koncentruje się bowiem na obcokrajowcach, a zebrane dane są wykorzystywane do ochrony przed różnymi zagrożeniami, np. terroryzmem. PRISM bronił również prezydent USA Barack Obama²⁷, który podkreślił, że mimo klauzuli tajności, program jest „przejrzysty” i zgodny

²⁴ *China has 'mountains of data' about U.S. cyber attacks: official*, Reuters, 5 czerwca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/06/05/us-china-usa-hacking-idUSBRE95404L20130605> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

²⁵ *U.S., British intelligence mining data from nine U.S. Internet companies in broad secret program*, The Washington Post, 6 czerwca 2013 r., http://www.washingtonpost.com/investigations/us-intelligence-mining-data-from-nine-us-internet-companies-in-broad-secret-program/2013/06/06/3a0c0da8-cebf-11e2-8845-d970ccb04497_story.html (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

²⁶ *NSA Prism program taps in to user data of Apple, Google and others*, The Guardian, 7 czerwca 2013 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/06/us-tech-giants-nsa-data> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

²⁷ *Obama defends secret NSA surveillance programs – as it happened*, The Guardian, 7 czerwca 2013 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/07/obama-administration-nsa-prism-revelations-live> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

z prawem²⁸. B. Obama zapewnił, że administracja szuka rozwiązania, które uspokoi społeczeństwo, a także udowodni, że ich rozmowy i korespondencja nie są inwigilowane przez „Wielkiego Brata”. PRISM najmocniej bronił szef NSA gen. Keith Alexander²⁹, który ocenił, że ujawnienie informacji na temat programu, który pozwolił udaremnić co najmniej 50 „terrorystycznych spisków”, stanowi olbrzymią, niemożliwą do naprawienia szkodę dla USA i ich sojuszników.

Zapewnienia przedstawiceli administracji Stanów Zjednoczonych pozwalają sądzić, że dane gromadzone w ramach programu PRISM (także wśród użytkowników pochodzących z Chin³⁰) są wykorzystywane do zagwarantowania bezpieczeństwa amerykańskich obywateli, a nie szpiegostwa przemysłowego. Niemniej dowody dostarczone przez E. Snowdena, a także atmosfera „tajności” oraz społeczne obawy dotyczące inwigilacji na globalną skalę będą dla wrogów, konkurentów i sojuszników USA potężnym argumentem w dyskusji nad cyberszpiegostwem i inwigilacją w cyberprzestrzeni, niezależnie od tego, jak szczytne idee przyświecają Amerykanom.

Jeszcze przed początkiem sprawy związanej z programem PRISM, Chińczycy wezwali do uzgodnienia międzynarodowych „zasad i współpracy” w kwestiach szpiegostwa w internecie³¹. Propozycje rozmów i chińsko-amerykańskiej kooperacji w dziedzinie cyberbezpieczeństwa padały wielokrotnie z ust najwyższych przedstawicieli ChRL. Krótco po wyborze na stanowisko nowy premier Chin Li Keqiang zapowiedział nawiązanie nowego rodzaju relacji ze Stanami Zjednoczonymi. Zwracał on uwagę na potrzebę zachowania pokoju w regionie Azji i Pacyfiku, a także zakończenia „wojny na słowa w sprawie cyberprzestrzeni”³².

Mimo powyższych wyzwania obie strony są świadome wzajemnych zależności, utrzymują gotowość do rozmów i chęć dalszego pogłębiania współ-

²⁸ Foreign Intelligence Surveillance Act, <https://www.fas.org/irp/agency/doj/fisa/> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

²⁹ *Column: NSA and the Pandora's box of surveillance*, 24 czerwca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/06/24/us-shafer-nsa-idUSBRE95N1GQ20130624> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

³⁰ *Alleged NSA snooping target is one of China's Internet hubs*, Reuters, 24 czerwca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/06/24/us-usa-security-tsinghua-idUSBRE95N0M220130624> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

³¹ *In Wake of Cyberattacks, China Seeks New Rules*, The New York Times, 10 marca 2013 r., <http://www.nytimes.com/2013/03/11/world/asia/china-calls-for-global-hacking-rules.html?ref=world> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

³² *China, U.S. should stop war of words on hacking, says new Chinese premier*, Reuters, 17 marca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/03/17/china-parliament-hacking-idUSL3N0C902O20130317> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

pracy, również wojskowej³³. Kwestie związane z cyberbezpieczeństwem poruszane są w kontaktach dyplomatycznych na najwyższym szczeblu – m.in. szefów sztabów armii Stanów Zjednoczonych i Chin – gen. Martina Dempsey’a oraz gen. Fanga Fenghui³⁴, a także ówczesnego doradcę prezydenta USA do spraw bezpieczeństwa narodowego Toma Donilona i kilku czołowych przedstawicieli chińskich władz³⁵.

Temat cyberszpiegostwa był również poruszany w czerwcu 2013 r. podczas amerykańsko-chińskiego szczytu w Kalifornii. Co prawda nie zaowocował on żadnym formalnym porozumieniem w kwestiach cyberbezpieczeństwa, jednak prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama przekazał prezydentowi Chin Xi Jinpingowi „jasną wiadomość”, że jeśli kradzież amerykańskiej własności intelektualnej nie ustanie, będzie to stanowiło „bardzo poważny problem” dla stosunków gospodarczych między państwami³⁶.

W efekcie szybkiego rozwoju cyfrowej infrastruktury Chiny stają się coraz bardziej uzależnione od systemów funkcjonujących w cyberprzestrzeni. Tym samym chińskie instytucje i przedsiębiorstwa także będą coraz mocniej narażone na ataki hakerów i próby uzyskania nieuprawnionego dostępu do poufnych danych zgromadzonych na dyskach twardych komputerów. Niebawem Chiny mogą się przekonać, że cyberprzestrzeń jest bronią obosieczną, służącą nie tylko do walki z ekonomicznymi i militarnymi rywalami, ale także źródłem zagrożeń, przed którymi nie sposób obronić się samodzielnie³⁷. Chińskie władze starają się utrzymywać ścisłą kontrolę nad cyberprzestrzenią, ale całkowite odcięcie krajowych sieci od globalnej infrastruktury jest niemożliwe. Chińczycy już teraz są podatni na ataki hakerów, niezależnie od ich motywacji, zleceniodawców czy faktycznego miejsca, w którym się znajdują. Ma to szczególne znaczenie w czasie, kiedy chińskie

³³ *Analysis: From opera to exercises, U.S. and China deepen military ties*, Reuters, 22 maja 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/05/22/us-usa-china-military-analysis-idUSBRE94L0X-920130522> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

³⁴ *U.S. and China Put Focus on Cybersecurity*, The New York Times, 22 kwietnia 2013 r., http://www.nytimes.com/2013/04/23/world/asia/united-states-and-china-hold-military-talks-with-cybersecurity-a-focus.html?ref=global-home&_r=1& (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

³⁵ *China says willing to discuss cyber security with the U.S.*, Reuters, 12 marca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/03/12/us-usa-china-cybersecurity-idUSBRE92A0XO20130312> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

³⁶ *Obama confronts Xi on cyber theft*, Reuters, 9 czerwca 2013 r., <http://in.reuters.com/article/2013/06/09/usa-china-idINDEE95800A20130609> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

³⁷ A. Segal, *Chinese Computer Games – Keeping Safe in Cyberspace*, Foreign Affairs, March/April 2012, s. 15.

przedsiębiorstwa nie chcą już zajmować się wyłącznie tanim wytwarzaniem zachodnich produktów, ale też dążą do tego, aby na własną rękę rozwijać nowe, innowacyjne technologie i konkurować z zagranicznymi firmami jak „równy z równym”. Będzie to wymagało dostępu do globalnej sieci, wolnej od wszechogarniającej kontroli chińskich władz, a więc narażonej na zagrożenia takie jak w krajach zachodnich.

Wyzwaniem dla chińskiego przemysłu jest też tendencja polegająca na wycofywaniu produkcji z Chin przez zachodnie firmy i przenoszeniu jej do innych państw. Według danych z 2012 r., duże amerykańskie przedsiębiorstwa już teraz decydują się na budowę fabryk w Stanach Zjednoczonych³⁸. Głównym powodem takiego działania są rosnące koszty produkcji w chińskich wytwórniach. Inne przyczyny takiego działania to względy wizerunkowe i ochrona rodzimych miejsc pracy, ale też bezpieczeństwo cennej wiedzy dotyczącej patentów i wytwarzania zaawansowanych technologicznie produktów³⁹.

Chiny, Stany Zjednoczone i inni

Internet to globalna sieć i nie można mieć realnej nadziei, że z jakiegoś powodu pewne niebezpieczeństwa ominą systemy komputerowe należące do jakiegokolwiek państwa. Cyberszpiegostwo stanowi wyzwanie także dla Unii Europejskiej oraz NATO, a więc i państw będących członkami tych organizacji. Dotyczy to również Polski, która utrzymuje kontakty i bliską współpracę gospodarczą m.in. z największymi potęgami oskarżanymi o szpiegowanie w internecie. Można więc przypuszczać, że w nadchodzącym czasie zagrożenie to będzie rosło i dotykało coraz więcej polskich instytucji oraz przedsiębiorstw.

W ostatnich latach mocno zacieśniane są polsko-chińskie stosunki handlowe, o czym świadczą kontakty na szczeblu prezydenckim⁴⁰, rządowym⁴¹,

³⁸ *Factories begin to shift back to US*, Financial Times, 20 maja 2013 r., <http://www.ft.com/cms/s/0/115005c6-a225-11e1-a22e-00144feabdc0.html> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

³⁹ *Is the U.S. the Next Low-Cost Manufacturing Country?*, ThomasNet, 16 kwietnia 2013 r., <http://www.news.thomasnet.com/IMT/2013/04/16/is-the-u-s-the-next-low-cost-manufacturing-country/> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

⁴⁰ Wizyta prezydenta RP Bronisława Komorowskiego w Chińskiej Republice Ludowej w grudniu 2011 r.; spotkanie ambasadora ChRL w Warszawie Xu Jiana z szefem BBN Stanisławem Koziejem w grudniu 2012 r.

⁴¹ Wizyta premiera Chińskiej Republiki Ludowej Wena Jiabao w Polsce w kwietniu 2012 r.; wizyta ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka w Chinach w maju 2013 r.

a także parlamentarnym⁴². Współpraca z takim partnerem daje wiele korzyści, jednak nie można zapominać o ryzyku, jakie ze sobą niesie. Dotyczy ono nie tylko polskich służb i instytucji, ale też przedsiębiorstw, prowadzących współpracę z Chinami i firmami pochodzącymi z tego państwa.

Należy pamiętać, że celem cyberszpiegów, działających na zlecenie dowolnego państwa, mogą być nie tylko plany najnowszych typów uzbrojenia, ale również tajemnice gospodarcze czy informacje pozornie nieistotne, np. wyniki finansowe firm, strategie negocjacyjne, bazy danych, a nawet prywatna korespondencja pracowników. Doświadczenia innych państw pokazują, że w celu zdobycia informacji stosuje się także takie „niepozorne” techniki, jak np. „obdarowywanie” sprzętem elektronicznym mogącym służyć do nieuprawnionego zdobywania danych (nośniki danych, telefony, komputery itp.). Dlatego konieczne jest stosowanie zasady ograniczonego zaufania i sprawdzanie urzędów pod kątem bezpieczeństwa informacyjnego.

Warto przypomnieć opisany przez media we wrześniu 2011 r. przypadek dotyczący przekazania sprzętu komputerowego Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji przez jeden z chińskich koncernów. Wątpliwości dotyczące przekazania sprzętu miała Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, do której skierowano prośbę o sprawdzenie sprzętu elektronicznego pod kątem bezpieczeństwa informacji⁴³.

Szczególnie teraz, w okresie wzmożonej działalności cyberszpiegów, w podobnych sytuacjach należy zachowywać szczególną ostrożność, dbałość o bezpieczeństwo teleinformatyczne, ochronę systemów komputerowych, a także procedury i „dobre praktyki” służące ochronie informacji. Do tej pory na terenie Polski nie doszło do spektakularnego przypadku kradzieży wrażliwych danych za pośrednictwem cyberprzestrzeni, zagrożenie jest jednak realne.

W Niemczech funkcjonuje grupa zadaniowa zajmująca się bezpieczeństwem teleinformatycznym w gospodarce. Niemiecki minister gospodarki i technologii Rainer Brüderle przyznał, że bardziej niż o bezpieczeństwo wielkich korporacji obawia się o tajemnice małych i średnich przedsiębiorstw, które często nie zdają sobie sprawy z zagrożeń, lekceważą je lub nie

⁴² Wizyta polskiej delegacji parlamentarnej pod przewodnictwem marszałek Sejmu Ewy Kopacz w Chinach w czerwcu 2013 r.

⁴³ *ABW sprawdza chiński prezent dla MSWiA*, Gazeta Prawna, 23 września 2011 r., http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/550082,abw_sprawdza_chinski_prezent_dla_mswia.html# (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

dysponują środkami pozwalającymi na właściwą ochronę⁴⁴. Dla Niemców szpiegostwo przemysłowe i kradzież własności intelektualnej generują coraz większe problemy i wymierne straty finansowe, jednak firmy-ofiary wciąż unikają współpracy z władzami. Zdaniem zrzeszającej niemieckich producentów maszyn i urządzeń organizacji VDMA, straty tej branży z tytułu kradzieży własności intelektualnej wynoszą – według różnych szacunków – od 4 do 8 mld euro rocznie⁴⁵. Problemem zainteresowała się już Komisja Europejska, która prowadzi konsultacje w sprawie ochrony tajemnic handlowych w Europie⁴⁶. Warto jednak podkreślić, że problem nasilonego szpiegostwa i piractwa gospodarczego nie wiąże się wyłącznie z Chinami, a kradzież tajemnic handlowych coraz częściej zajmują się również przedsiębiorstwa pochodzące z innych, także europejskich państw.

Dla polskich przedsiębiorców, coraz szerzej obecnych na europejskich rynkach, cyberszpiegostwo stanowi rosnące zagrożenie. Z pewnością nie ominie ono także firm sektora obronnego, decydujących się na kooperację z zagranicznymi partnerami m.in. przy realizacji wielonarodowych projektów w ramach inicjatyw *pooling and sharing* oraz *smart defence*. Warto pamiętać, że cyberszpiegostwem zajmują się także bliscy sojusznicy i partnerzy.

Szczególnie wymowny jest międzynarodowy skandal wywołany publikacją niemieckiego tygodnika „Der Spiegel”⁴⁷. Powołując się na ściśle tajne dokumenty z 2010 r., ujawnione przez byłego pracownika CIA oraz NSA E. Snowdena, gazeta napisała, że amerykańska Agencja Bezpieczeństwa Narodowego zajmowała się nie tylko zbieraniem danych obywateli UE w ramach programu PRISM, ale też podsłuchiwała rozmowy telefoniczne przedstawicieli UE pracujących w biurach w Waszyngtonie i Nowym Jorku. NSA miała także infiltrować sieci komputerowe w tych placówkach, uzyskując dostęp do wewnętrznych dokumentów oraz poczty elektronicznej unijnych dyplomatów. Zdaniem „Der Spiegel”, NSA próbo-

⁴⁴ *Cyberwojna z hakerami*, Deutsche Welle, 1 kwietnia 2011 r., <http://www.dw.de/cyberwojna-z-hakerami/a-14958016> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

⁴⁵ *Szpiegostwo przemysłowe doskwiera niemieckim firmom*, Deutsche Welle, 25 kwietnia 2012 r., <http://www.dw.de/szpiegostwo-przemys%C5%82owe-doskwiera-niemieckim-firmom/a-15907123> (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

⁴⁶ *Trade Secrets*, Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau, 26 marca 2013 r., http://www.vdma.org/en_GB/article/-/articleview/1246945 (dostęp: 11 czerwca 2013 r.).

⁴⁷ *Attacks from America: NSA Spied on European Union Offices*, Der Spiegel, 29 czerwca 2013 r., <http://www.spiegel.de/international/europe/nsa-spied-on-european-union-offices-a-908590.html> (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

wała również podsłuchiwać rozmowy telefoniczne w siedzibie Rady UE w Brukseli. Dziennikarskie doniesienia wywołały gwałtowną reakcję europejskich urzędników⁴⁸ oraz przywódców państw członkowskich Unii, którzy domagali się stosownych wyjaśnień od Stanów Zjednoczonych⁴⁹, a szef Komisji Europejskiej José Manuel Barroso nakazał doraźne kontrole zabezpieczeń przed inwigilacją w budynkach instytucji oraz systemie komunikacji⁵⁰. Brytyjski dziennik „The Guardian” sprecyzował⁵¹, że na liście ujawnionej przez E. Snowdena znajdowało się 38 „celów”, w tym ambasad należących do najbliższych sojuszników Stanów Zjednoczonych. Poza państwami członkowskimi UE lista obejmowała m.in. Japonię, Koreę Południową czy Turcję. Praktyki stosowane przez NSA i „manię zbierania informacji” porównano do metod wykorzystywanych w czasach „zimnej wojny”. Pojawiły się nawet opinie, że Unia Europejska powinna skierować tę sprawę do międzynarodowych instytucji, a także zawiesić negocjacje z USA o utworzeniu strefy wolnego handlu.

Doniesienia medialne komentował amerykański sekretarz stanu John Kerry, którego zdaniem wszystkie państwa prowadzą „wiele działań” w celu ochrony swojego bezpieczeństwa narodowego i przyczyniają się do tego wszelkiego rodzaju informacje. Europejskich sojuszników uspokajał prezydent USA B. Obama, który powiedział, że jego administracja ocenia treść artykułów prasowych cytujących dokumenty dostarczone przez E. Snowdena i zapewnił, że we właściwym czasie Stany Zjednoczone dostarczą sojusznikom odpowiedzi na pytania w sprawie elektronicznej inwigilacji⁵².

Niezależnie od tego, jak zakończy się skandal wywołany doniesieniami „Der Spiegel”, można przyjąć, że w pewnym zakresie doszło do naruszenia zaufania między sojusznikami. Ciężko jednak sobie wyobrazić,

⁴⁸ *Spying 'Out of Control': EU Official Questions Trade Negotiations*, Der Spiegel, 30 czerwca 2013 r., <http://www.spiegel.de/international/europe/eu-officials-furious-at-nsa-spying-in-brussels-and-germany-a-908614.html> (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

⁴⁹ *Europeans Voice Anger Over Reports of Spying by U.S. on Its Allies*, The New York Times, 1 lipca 2013 r., <http://www.nytimes.com/2013/07/01/world/europe/europeans-voice-anger-over-reports-of-spying-by-us-on-its-allies.html> (dostęp: 2 lipca 2013 r.).

⁵⁰ *Barroso orders security sweep after allegations of US spying*, The European Voice, 1 lipca 2013 r., <http://www.europeanvoice.com/article/2013/july/barroso-orders-security-sweep-after-allegations-of-us-spying/77721.aspx> (dostęp: 2 lipca 2013 r.).

⁵¹ *New NSA leaks show how US is bugging its European allies*, The Guardian, 30 czerwca 2013 r., <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jun/30/nsa-leaks-us-bugging-european-allies> (dostęp: 1 lipca 2013 r.).

⁵² *U.S. seeks to calm European outrage over alleged spying*, Reuters, 1 lipca 2013 r., <http://www.reuters.com/article/2013/07/01/us-usa-eu-spying-idUSBRE95T09C20130701> (dostęp: 2 lipca 2013 r.).

aby relacje transatlantyckie ucierpiały z tego powodu, współpraca jest bowiem zbyt istotna dla obu stron. Niemniej sytuacja w tym zakresie jest dynamiczna, gdyż E. Snowden nie ujawnił jeszcze wszystkich wykradzonych tajemnic.

Działania globalnych potęg w cyberprzestrzeni znacząco się od siebie różnią. Medialna dyskusja dotycząca cyberszpiegów z Chin koncentruje się na kwestiach gospodarczych – kradzieży tajemnic handlowych i patentów – a ich cele są bardziej materialne. Stany Zjednoczone, które w przeciwieństwie do Chińczyków nie wypierają się prowadzenia działań wywiadowczych w cyberprzestrzeni, bardziej zainteresowane są informacjami dotyczącymi polityki i działań innych państw – sojuszników i przeciwników – oraz zwykłych ludzi, co w założeniu ma służyć poprawie bezpieczeństwa. Tę globalną mozaikę uzupełniają działania innych państw, w różnym stopniu zaangażowanych lub dotkniętych problemem cyberszpiegostwa.

Podsumowanie

Kwestie cyberszpiegostwa są jedynie niewielkim elementem złożonych stosunków między Stanami Zjednoczonymi a Chinami, państwami które mimo fundamentalnych różnic łączą silne zależności i trudne do zerwania więzi. Obok wielu spornych kwestii – m.in. strategicznego przeniesienia uwagi Stanów Zjednoczonych w region Azji i Pacyfiku, działania na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, rozwiązywania międzynarodowych sporów i kwestii przestrzegania praw człowieka – cyberszpiegostwo pozostaje niezwykle wrażliwym, także politycznie, tematem, który w pewnych warunkach może stanowić zagrożenie dla amerykańsko-chińskich relacji. Obie strony prezentują różną wizję przyszłości cyberprzestrzeni, kontroli i wykorzystania tego środowiska. USA widzą internet jako zdecentralizowane, otwarte, bezpieczne i niezawodne narzędzie wspierające rozwój oraz współpracę międzynarodową. Dla Chin cyberprzestrzeń jest źródłem potencjalnego zagrożenia, dlatego razem ze znajdującymi się w niej treściami powinna podlegać kontroli władz⁵³. Oba państwa są jednak świadome, że nieuregulowanie omawianej kwestii może prowadzić do „cybernetycznej zimnej wojny” oraz nakręcać spiralę wzajemnych oskarżeń i zrzucania winy. Działania tych mocarstw wywierają efekt w skali globalnej, wpływając na

⁵³ A. Segal, *op.cit.*, s. 15.

wszystkie państwa, korporacje i indywidualnych użytkowników obecnych w przestrzeni wirtualnej. Kradzież tajemnic jest jednym z wielu elementów cyberbezpieczeństwa, a już od pewnego czasu mówi się o potrzebie międzynarodowego uregulowania tej domeny. Dobrze byłoby, gdyby ewentualna współpraca Stanów Zjednoczonych i Chin stała się impulsem do zaangażowania innych stron i podjęcia pracy nad sformalizowaniem – politycznie lub na gruncie prawa międzynarodowego – relacji między państwami w przestrzeni wirtualnej, podobnie jak konwencje międzynarodowe pozwoliły ustanowić międzynarodowy ład w przestrzeni realnej. Najważniejsze z nich powstały po wielkich konfliktach zbrojnych. Być może doświadczenia przeszłości sprawią, że w przypadku cyberprzestrzeni będzie inaczej.

Gaz łupkowy – nowe regulacje

PAWEŁ TUROWSKI

Polski rząd przygotowuje projekty nowego prawa regulującego wydobycie gazu łupkowego oraz zmieniającego zasady i wysokość pobieranych danin. Tworząc nowe regulacje skorzystano z rozwiązań norweskich, duńskich i holenderskich. Państwo planuje pobierać od 2020 r. do 40 proc. zysków z produkcji węglowodorów. Powstanie także nowy państwowy operator, który z mocy prawa otrzyma udziały w każdej koncesji wydobywczej oraz fundusz majątkowy do gromadzenia części zysków z wydobycia. Stare regulacje przyjęto na początku lat 90. XX w. i w większym stopniu były skoncentrowane na określeniu zasad wydobywania węgla kamiennego oraz budowie systemu finansowania ochrony środowiska.

W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy pojawiły się nowe informacje dotyczące możliwości potencjału krajowych złóż gazu łupkowego. Za najbardziej aktualny można traktować raport Polskiego Instytutu Geologicznego z początku 2012 r., wskazujący dane, które zgodnie z metodologią badawczą 3P (*proven + possible + probable*) można interpretować w sposób następujący: potwierdzone zasoby gazu łupkowego wynoszą 340 mld m³, zasoby możliwe – 768 mld m³, zaś prawdopodobne – 1,92 bln m³ surowca¹. Trzeba pamiętać, że raport PIG to jedynie szacunki wykonane we współpracy polskich i amerykańskich służb geologicznych. Wykonano je analizując 56 rdzeni wydobytych przy poszukiwaniach złóż węgla, które prowadzono od lat 60. XX w.² Część rdzeni była zwiertrzała, co nie ułatwiało wykonania obliczeń. Pomimo że dane z raportu PIG są jedynie szacunkami, to pośrednio otrzymano najważniejszą informację. Badania doświadczalne wykonywane na materiale geologicznym wydobytym z głębi ziemi potwierdziły wcześniejszą, teoretyczną hipotezę amerykańskich geologów o istnieniu złóż gazu i ropy naftowej ściśniętej w skałach pochodzą-

¹ Ocena zasobów wydobywalnych gazu ziemnego i ropy naftowej w formacjach łupkowych Dolnego Paleozoiku w Polsce (Basen Bałtycko-Podlasko-Lubelski). Raport pierwszy. Państwowy Instytut Geologiczny, Warszawa, marzec 2012 r., http://www.pgi.gov.pl/en/dokumenty-in/doc_view/771-raport-pl.html (dostęp: 19 kwietnia 2013 r.).

² *Potential for Technically Recoverable Unconventional Gas and Oil Resources in the Polish-Ukrainian Foredeep, Poland, 2012*, Fact Sheet 2012, U.S. Geological Survey, <http://pubs.usgs.gov/fs/2012/3102/> (dostęp: 19 kwietnia 2013 r.).

cych z epoki dolnego paleozoiku na terenie Polski. Warto pamiętać, że dotychczas opublikowane raporty zawierają zarówno wielokrotnie wyższe prognozy, jak i znacząco niższe. Trzeba wyjaśnić przyczyny tak dużej rozpiętości w publikowanych szacunkach złóż gazu łupkowego w Polsce. Mają na nie wpływ odmienne metodologie wyliczeń przyjmowane przez poszczególne ośrodki badawcze oraz sposób interpretacji informacji geologicznych wykorzystanych do obliczeń. Rzeczywiste informacje o zasobach krajowych złóż będzie można uzyskać dopiero po przeprowadzeniu odpowiedniej liczby wierceń. Specjaliści branżowi szacują, że należy wykonać ok. 100 odwiertów pionowych, tyle samo poziomych oraz przeprowadzić szczelinowania wywierconych otworów, aby uzyskać precyzyjne informacje o krajowych zasobach gazu łupkowego. Jednak do tej pory wykonano tylko 33 odwierty pionowe, 10 poziomych i jedynie 4 szczelinowania poziome³. Mimo że przeprowadzono szczelinowanie 9 otworów pionowych i wykonano kilka tzw. mikroszczelinowań⁴ to nadal informacji geologicznych jest mało – zaś kluczowe są dane ze szczelinowań poziomych, których wykonano niewiele. Ministerstwo Środowiska, na podstawie zobowiązań inwestycyjnych nałożonych na firmy poszukiwawcze, szacuje, że w ciągu 4–5 lat zostanie wykonana niezbędna liczba wierceń do precyzyjnej oceny wielkości polskich złóż gazu łupkowego, zaś do 2021 r. koncesjonariusze mają wykonać ponad 300 odwiertów poszukiwawczych⁵, które umożliwią bardzo precyzyjne rozpoznanie.

Nowe regulacje

Uruchomienie przemysłowej eksploatacji gazu łupkowego wymaga przygotowania nowych regulacji prawnych określających m.in. zasady prowadzenia wydobywania, sposób prowadzenia nadzoru prac przez organa państwa oraz poziom dochodów zarówno inwestorów prywatnych, jak i państwa, będącego właścicielem wydobywanych surowców energetycznych. Nowe regulacje są niezbędne, ponieważ obecnie obowiązujące prawo geologiczne i górnicze korzeniami sięga początku lat 90. XX w. Było ono tworzone w określonej sytuacji

³ *Tabelaryczne zestawienie ilości zakończonych otworów poszukiwawczych typu „shale gas” wraz z rodzajem dokonanych zbiegów w otworze. Stan na dzień 02.04.2013 r.*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_04/77a085001878ff7ef934579d843ef318.pdf (dostęp: 11 kwietnia 2013 r.).

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Kiedy i gdzie rozpoczęto poszukiwania shale gas w Polsce?*, http://www.mos.gov.pl/arttykul/3327_najczesciej_zadawane_pytania_odpowiedzi/12473_6_kiedy_i_gdzie_rozpoczeto_poszukiwania_shale_gas_w_polsce.html (dostęp: 12 kwietnia 2013 r.).

ekonomicznej kraju, w czasie transformacji gospodarczej, a poziom wydobycia węgla kamiennego był redukowany. Z tych przyczyn państwo nie uznawało za kluczowe budowanie regulacji mających zapewnić dochody budżetowi z tytułu eksploatacji kopalni. Po części koncepcja ta znajdowała uzasadnienie w strukturze właścicielskiej przemysłu wydobywczego – kopalnie były własnością państwową, więc ewentualny zysk należny właścicielowi mógł zasilać budżet narodowy. Kolejnym celem przyjętego ponad 20 lat temu prawa górniczego i geologicznego była budowa systemu finansowania ochrony środowiska. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) zyskał stabilne źródło finansowania proekologicznych inwestycji. Dzięki temu możliwe było m.in. uruchomienie wsparcia budowy oczyszczalni ścieków czy zmniejszanie poziomu emitowanych przez przemysł i energetykę pyłów. Beneficjentem tych regulacji okazały się także gminy posiadające kopalnie – ich budżety otrzymały udział finansowy ze sprzedaży wydobytego węgla, ropy czy gazu. Podsumowując, można zauważyć, że dotychczas obowiązujące prawo geologiczne i górnicze, chociaż zbudowało wystarczające otoczenie prawne dla branży górnictwa węglowego i systemu wsparcia inwestycji proekologicznych, to nie jest wystarczające dla tworzącego się sektora przemysłu wydobywczego gazu ziemnego ze złóż niekonwencjonalnych.

Renta surowcowa

Wszystkie kraje będące znaczącymi producentami gazu ziemnego i ropy naftowej zbudowały systemy prawne i podatkowe, które z jednej strony są atrakcyjne i przyciągają wielkie koncerny energetyczne posiadające niezbędne sposoby i środki do prowadzenia prac wydobywczych, z drugiej zaś strony gwarantują państwu udział w zyskach z wydobytych surowców. Obliczając poziom dochodów państwa, można oprzeć je na pojęciu tzw. renty surowcowej. Zgodnie z definicją stosowaną przez Ministerstwo Finansów, jest nią nadwyżka przychodów ze sprzedaży gazu i ropy nad kosztami ich wydobycia⁶. Istniejące w różnych krajach odmienne systemy podatkowe posiadają cechy wspólne – umożliwiają koncernom uzyskiwanie ulg inwestycyjnych, których

⁶ *Projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalni oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Projekt z dnia 28 marca 20013 r., s. 26, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/154867/154875/154876/dokument66543.pdf?lastUpdateDay=24.04.13&lastUpdateHour=12%3A54&userLogged=false&date=%C5%9Brod%2C+24+kwiecie%C5%84+2013> (dostęp: 12 kwietnia 2013 r.).

poziom i zakres jest ściśle limitowany, oraz traktują branżę wydobywania ropy i gazu jako sektor gospodarczy niezwykle dochodowy i w związku z tym renta surowcowa pobierana przez państwa produkujące ropę i gaz w porównaniu z innymi branżami jest niezwykle wysoka. I tak: Wielka Brytania pobiera 63 proc. całej renty surowcowej, a Australia ustaliła ją na poziomie 56 proc. Trzeba nadmienić, że wymierne wartości odzwierciedlają realne wpływy budżetowe – nominalne obciążenia są znacząco wyższe, ale redukuje je odpis amortyzacyjny za poniesione wydatki na prace górnicze, wydobywcze i budowę niezbędnej infrastruktury takiej jak wieże wiertnicze czy kopalniane rurociągi.

Tabela 1. Wysokość renty surowcowej – kraje produkujące gaz i ropę

| Kraj | Renta od wartości surowca |
|-----------------|--|
| Wielka Brytania | 62 proc. |
| Norwegia | 72 proc. |
| Dania | 64 proc. |
| Australia | 56 proc. |
| Polska | jest – 21 proc. będzie – ok. 40 proc. (od 2020 r.) |

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, projekt z dnia 28 marca, s. 27, 28, 29; *Wydobycie ropy i gazu. Szanse i zagrożenia podatkowe w Polsce*, DLA Piper Wiaterski sp.k., Warszawa 2011 r. s. 6, 7.

W Kanadzie udział podmiotów budżetowych w rencie surowcowej jest także bardzo wysoki – wszystkie obciążenia podatkowe sięgają maksymalnie ponad 70 proc., ale istnieje możliwość odliczenia amortyzacji wydatków na infrastrukturę wydobywczą⁷. Pierwszy podatek od wartości wydobytego surowca w zależności od prowincji różni się skalą (w przedziale 10–45 proc.), zaś stawka drugiego podatku CIT (*Corporate Income Tax – podatek od dochodów przedsiębiorstw*) jest stała i wynosi 25 proc. Przy podatku CIT przedsiębiorstwa mogą skorzystać z 10. proc. obniżki podstawy opodatkowania, jeśli kupiły sprzęt wydobywczy⁸. Także w Stanach Zjednoczonych opłaty ponoszone przez koncerny wydobywcze są wysokie, ale nie sposób

⁷ *Wydobycie ropy i gazu szanse i zagrożenia podatkowe w Polsce*. DLA Piper Wiaterski sp.k., Warszawa 2011 r.

⁸ *Ibidem*.

określić ich przeciętnej wysokości ze względu na wielopoziomowy system danin (podatki federalne, stanowe, opłaty licencyjne) oraz indywidualny dla każdego projektu sposób wyliczania. Aby uzmysłwić poziom komplikacji autor przytoczył składowe: stawka podatku CIT wnoszonego do budżetu federalnego wynosi 35 proc. Jeśli przedsiębiorstwo wydobywcze poniosło wysokie nakłady inwestycyjne lub zanotowało stratę podatkową, to wówczas jest zobowiązane zapłacić podatek minimalny wynoszący 20 proc.⁹. Dodatkowo firma wydobywcza wnosi także opłatę licencyjną ustalaną indywidualnie na rzecz właściciela złoża, którym może być osoba prywatna, dzierżawca, przedsiębiorstwo, stan, władze federalne¹⁰. W Stanach Zjednoczonych, odmiennie niż w Europie, właściciel ziemi jest jednocześnie właścicielem wszystkich kryjących się pod jego własnością kopalni i surowców energetycznych.

W Polsce renta surowcowa jest jedną z najniższych wśród wszystkich krajów produkujących gaz i ropę naftową i wynosi jedynie 21 proc. Nowe stawki zaplanowane przez Ministerstwo Finansów zaczną obowiązywać od 2020 r.¹¹ i wyniosą do ok. 40 proc.¹². Pomimo wzrostu będzie to nadal atrakcyjna dla inwestorów stawka – wystarczy ją porównać z obowiązującymi w innych krajach produkujących ropę i gaz ziemny. Zmiana wysokości daniny wymusza przebudowę dotychczas obowiązującej struktury opłat. Planowane jest wprowadzenie sześciu podstawowych składowych. Najważniejsze z nich to:

- specjalny podatek węglowodorowy od 0 proc. do 25 proc. uzależniony od relacji skumulowanych przychodów do skumulowanych wydatków;
- podatek CIT o stawce 19 proc. (od zysku brutto), nowa stawka amortyzacyjna na odwierty;
- podatek od wydobycia niektórych kopalni o stawce 1,5 proc. dla gazu łupkowego, od którego można odliczyć stratę¹³;
- opłaty za użytkowanie górnicze.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Art. 32 ust. 1. projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalni oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Projekt z dnia 12 czerwca 20013 r. <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/154867/154892/154893/dokument76442.pdf?lastUpdateDay=27.06.13&lastUpdateHour=12%3A43&userLogged=false&date=czwartek%2C+27+czerwiec+2013> (dostęp: 27 czerwca 2013 r.).

¹² *Uzasadnienie do projektu ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalni oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Projekt z dnia 12 czerwca 2013 r., s. 35, 36, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/154867/154892/154893/dokument76442.pdf?lastUpdateDay=27.06.13&lastUpdateHour=12%3A43&userLogged=false&date=czwartek%2C+27+czerwiec+2013> (dostęp: 25 czerwca 2013 r.).

¹³ *Ibidem* s. 36.

Dwie kolejne składowe będą stanowiły dochód samorządów terytorialnych oraz NFOŚiGW, którego statutowym celem jest budowa infrastruktury oczyszczania wód i powietrza. Są nimi:

- podatek od nieruchomości;
- opłata eksploatacyjna od 20 do 24 zł za 1 tys. m³ wydobytego gazu¹⁴.

Nowe regulacje wzmocnią finansowo samorzady, ponieważ nowa stawka opłaty eksploatacyjnej wzrośnie czterokrotnie w porównaniu z obowiązującą. Jednocześnie rozszerzona została lista beneficjentów o samorzady powiatowe oraz wojewódzkie. Projektowana ustawa zakłada, że 60 proc. środków z opłaty eksploatacyjnej zasili budżet gminy, na której terenie znajduje się kopalnia gazu lub ropy, po 15 proc. trafi do powiatów i samorządów wojewódzkich, zaś 10 proc. będzie dochodem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej¹⁵. Podatek od nieruchomości w całości będzie przychodem gminy. Trudno oszacować, ile zyskają samorzady wojewódzkie i powiatowe, na których terenie będzie prowadzone wydobycie – można domniemywać, że w stosunku do obecnych dochodów mogą to być środki znaczące. Wśród stu najbogatszych polskich gmin, bardzo wysokie miejsca od lat zajmują te, w których działają kopalnie surowców mineralnych płacące podatki od nieruchomości oraz opłaty eksploatacyjne od ilości wydobytych z ziemi substancji.

Tabela 2. Beneficjenci dochodów z opłaty eksploatacyjnej

| Beneficjent | Opłata eksploatacyjna dotychczasowa | Opłata eksploatacyjna proponowana |
|-----------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Samorząd wojewódzki | - | 15 proc. |
| Samorząd powiatowy | - | 15 proc. |
| Samorząd gminny | 60 proc. | 60 proc. |
| NFOŚiGW | 40 proc. | 10 proc. |
| Opłata eksploatacyjna | 5,89 zł/1 tys. m ³ gazu | 20–24 zł/1 tys. m ³ gazu |

Źródło: art. 1 pkt 44 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, projekt z dnia 15 lutego 2013 r., http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_02/de57b2bec67742eff6c8140b9e931c57.pdf (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

Zagwarantowanie lokalnym społecznościom godziwego udziału w zyskach z wydobywania m.in. gazu i ropy powinno zmniejszyć poziom ewentualnych napięć

¹⁴ *Ibidem* s. 36.

¹⁵ Art. 1 pkt 55 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, projekt z dnia 12 czerwca 2013 r., http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_06/987d96f1f50c6c7175fea5fa66f3faf9.pdf (dostęp: 26 czerwca 2013 r.).

społecznych i protestów związanych z przyszłymi pracami górniczymi. Dodatkowe wpływy finansowe do samorządowych kas mogą stać się dźwignią rozwoju gospodarczego dla regionu – a dla jego mieszkańców szansą na lepsze życie.

Inwestowanie

Eksploracja gazu łupkowego na skalę przemysłową w Polsce nie będzie możliwa bez pozyskania inwestorów, którzy sfinansują proces poszukiwań i przyszłego wydobycia. Uczestniczenie w tym procesie to także szansa na zyski dla krajowych koncernów energetycznych, posiadających koncesje poszukiwawcze. Analiza giełdowa szacuje wartość koncesji poszukiwawczych należących do krajowego koncernu Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG) na 7 mld zł, zaś koncesje PKN Orlen na 5 mld zł, dla tzw. pozytywnego scenariusza¹⁶. Choć raport nie przedstawia zastosowanej metodologii dotyczącej sposobu doboru i rodzaju parametrów wziętych do wyliczeń oprócz raportu Polskiego Instytutu Geologicznego dotyczącego zasobów gazu niekonwencjonalnego oraz informacji o koncesjach i z tej przyczyny można mieć zastrzeżenia co do oszacowanej wartości koncesji, to jednak uzmysławia skalę możliwego wzrostu wartości rodzimych koncernów energetycznych, jeśli projekt wydobycia gazu łupkowego z tych złóż zakończy się powodzeniem¹⁷.

Tabela 3. Koncesje na poszukiwanie gazu łupkowego (stan na 1 kwietnia 2013 r.)

| Właściciel | Liczba koncesji | Suma | Wartość (mld zł) |
|------------|-----------------|------|------------------|
| PKN Orlen | 9 | 24 | 12 |
| PGNiG | 15 | | |
| pozostali | 85 | 85 | ? |
| | | 109 | ? |

Źródło: *Podmioty posiadające koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w Polsce – łącznie konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (shale gas)*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_04/befd3289452b017dbab71c3c1a552996.pdf (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

¹⁶ *Gaz łupkowy w Polsce. Aktualizacja raportu*. BRE Dom Inwestycyjny, 26 stycznia 2013 r., <http://www.dibre.pl/ds-server/8983?ticketSource=ui-pub> (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

¹⁷ *Podmioty posiadające koncesje na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego w Polsce – łącznie konwencjonalnych i niekonwencjonalnych (shale gas)*, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_04/befd3289452b017dbab71c3c1a552996.pdf (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.). Dla porządku należy przypomnieć, że PGNiG i Orlen posiadają łącznie 24 koncesje na poszukiwanie m.in. gazu łupkowego spośród 109 wydanych.

Państwa produkujące surowce energetyczne zachęcają rodzime koncerny energetyczne do prowadzenia działalności wydobywczej. Gdy odkryte zasoby surowców są stosunkowo duże, w naturalny sposób pojawia się dysproporcja między wielkością potencjału ekonomicznego tych koncernów a znacznie większymi potrzebami inwestycyjnymi na zagospodarowanie złóż. Powstałą lukę wypełniają zagraniczne podmioty energetyczne, których wielkość i skala możliwości ekonomicznych umożliwiają sfinansowanie niezbędnych prac poszukiwawczych i wydobywczych. Większość krajów producenckich traktuje posiadane złoża ropy i gazu jako bardzo ważne źródło dochodów i z tej przyczyny w ich wydobycie inwestowane są bezpośrednio środki państwowe. Instrumentem do wdrażania w życie takiej polityki są specjalne instytucje kontrolowane przez państwo, które z mocy prawa otrzymują prawo do objęcia określonej procentowo części udziałów w zagospodarowywanym złożu. Z reguły określona jest górna granica udziałów państwowej instytucji w złożu – a to czy z tego prawa skorzysta w maksymalnej wysokości zapisanej w ustawie, w jej części czy zrezygnuje ze swojego udziału, zależy od decyzji ciała zarządzającego. W Norwegii państwowymi udziałami w złożach zarządza Statens Direkte Økonomiske Engasjement (SDØE) poprzez wyspecjalizowane przedsiębiorstwo (Petoro). Posiada udziały w 146 licencjach wydobywczych i w 13 spółkach operujących na infrastrukturze przesyłowej ropy i gazu ziemnego¹⁸.

Tabela 4. Państwowe udziały w krajowych złożach ropy i gazu

| Kraj | Instytucja | Udział w złożach |
|----------|--------------|---|
| Norwegia | SDØE | ok. 24 proc. (ropa) ok. 46 proc. (gaz) |
| Dania | Nordsøfonden | 20 proc. (gaz i ropa) |
| Holandia | EBN | ok. 40–50 proc. (gaz i ropa) |
| Polska | NOKE | maks. 5 proc. |

Źródło: *opracowanie własne na podstawie*: <http://www.nordsoefonden.dk/en/about-us> (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.); <http://www.ebn.nl/en/Financieel/Pages/Annual-report.aspx> (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.); http://petoro.aarsrapport.destinet.no/Portals/122/Filer/Petoro_Annual_Report2011.pdf (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.); art. 1 pkt 18, projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, projekt z dnia 15 lutego 2013 r., http://www.mos.gov.pl/g2/big/2013_02/de57b2bec67742eff6c8140b9e931c57.pdf (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

Tym samym państwowe SDØE jest największym udziałowcem w złożach ropy i gazu Norwegii – ocenia się, że kontroluje ponad 24 proc. zasobów ropy

¹⁸ *Annual Report for SDFI and Petoro, 2011*. Petoro, s. 27, http://petoro.aarsrapport.destinet.no/Portals/122/Filer/Petoro_Annual_Report2011.pdf, pdf (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

i ponad 46 proc. zasobów gazu ziemnego. W Danii zbudowano zbliżony do norweskiego model zarządzania państwowymi udziałami w złożach – na mocy prawa od 2005 r. *Nordsøfonden* (Duński Fundusz Morza Północnego) stał się właścicielem 20 proc. udziałów we wszystkich złożach ropy i gazu¹⁹. Z kolei w Holandii państwo ma prawo do 40 proc. udziału w licencjach na poszukiwanie i wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego, którym zarządza państwowe przedsiębiorstwo naftowe *Energie Beheer Nederland* (EBN). Jednak koncern posiada obecnie więcej udziałów w holenderskim przemyśle poszukiwawczo-wydobywczym ropy naftowej i gazu ziemnego (ok. 40–50 proc.)²⁰. W roku 2012 koncern EBN zarobił ponad 8,52 mld euro, zaś po odjęciu kosztów niezbędnych inwestycji budżet państwa otrzymał 6,93 mld euro²¹.

W Polsce projekt nowego prawa przygotowany przez resort środowiska zakłada budowę podobnej instytucji do już istniejących w Norwegii, Danii i Holandii. Będzie nią Narodowy Operator Kopalni Energetycznych (NOKE), który otrzyma znacznie niższe niż jego odpowiednicy udziały w złożach ropy i gazu. Udział NOKE w ramach jednej koncesji nie może przekroczyć 5 proc. zaś nakłady poniesione przez operatora muszą być proporcjonalne w stosunku do zysków²². Choć operator zyskał prawo do objęcia udziałów we wszystkich koncesjach wydobywczych – nie oznacza to, że musi za każdym razem z niego korzystać. Logiczne byłoby skoncentrowanie ograniczonych środków na projektach rokujących szybkie uruchomienie wydobycia i odpowiedni poziom produkcji.

Ile może być wart udział NOKE w krajowych złożach gazu łupkowego? Potencjalna wartość krajowych złóż gazu łupkowego została obliczona z uwzględnieniem najważniejszych szacunków dotyczących ich wielkości przeliczonych przez średnią cenę gazu z lat 2009–2010 (płaconą Gazpromowi). Dla porównania – w pierwszej połowie 2012 r. Polska płaciła rosyjskiemu koncernowi średnio 526 dolarów za 1 tys. m³ gazu²³, choć w latach wcześniejszych ceny były niższe i sięgały ok. 250 dolarów za 1 tys. m³ (do

¹⁹ About us, <http://www.nordsoefonden.dk/en/about-us> (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

²⁰ *Participations & Project*, <http://www.ebn.nl/en/SamenwerkingenEnProjecten/Pages/default.aspx> (dostęp: 16 kwietnia 2013 r.).

²¹ *Annual report 2012. The future of Energy*, EBN, s. 26, <http://www.ebn.nl/en/Financieel/Pages/Annual-report.aspx> (dostęp: 22 kwietnia 2013 r.).

²² *Art. 1 pkt 25 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, projekt z dnia 12 czerwca 2013 r., op.cit.

²³ A. Kublik, *Czy Polska przestanie płacić najdrożej w UE za gaz z Rosji?*, „Gazeta Wyborcza” z 5 lutego 2013 r., http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,13348060,Czy_Polska_przestanie_placic_najdrozej_w_UE_za_gaz.html (dostęp: 18 lutego 2013 r.).

roku 2008). Szacunki wartości złóż należnych NOKE zostały wykonane przy założeniu, że operator obejmie 5 proc. w koncesjach obejmujących wszystkie złoża krajowe. Wówczas potencjalna wartość udziałów NOKE może być porównywalna lub znacząco wyższa od wartości złóż obecnie kontrolowanych przez krajowe koncerny takie jak PGNiG i Orlen. Należy zauważyć, że koszty operacyjne NOKE będą małe z uwagi na szkieletową strukturę operatora. Nie będzie zatrudniać wielu pracowników obsługi, nie będzie także właścicielem infrastruktury – opłaci jedynie część kosztów. Szacunkowe wyliczenia uzmysławiają dużą efektywność instytucji narodowego operatora dla zabezpieczenia odpowiedniego poziomu udziału państwa w zyskach z produkcji węglowodorów.

Tabela 5. Potencjalna wartość krajowych złóż gazu łupkowego oraz udziałów Narodowego Operatora Kopalń Energetycznych w złożach

| Średnia cena gazu 2010 r. od Gazpromu | Wielkość złóż gazu łupkowego w Polsce (prognoza) | Wartość złóż (cena 300 dolarów/1000m ³) (szacunki) | Udziały NOKE (odpowiadające 5 proc. udziałowi w każdej koncesji) |
|---------------------------------------|---|--|--|
| 300 dolarów /1 tys. m ³ | 4,24 bln m ³ Energy Information Agency (EIA USA) 2013 r. | 1272 mld dolarów | 63,6 mld dolarów |
| | 0,0275–0,145 bln m ³ United States Geological Survey (USGS) 2012 r. | 8,2–43,5 mld dolarów | 0,4–2,1 mld dolarów |
| | 0,34–0,76 bln m ³ Państwowy Instytut Geologiczny (PIG) 2012 r. | 102–228 mld dolarów | 5,1–11,4 mld dolarów |
| | 1 bln m ³ Rystad Energy 2010 r. | 300 mld dolarów | 15 mld dolarów |
| | 1,4 bln m ³ Wood Mackenzie 2009 r. | 420 mld dolarów | 21 mld dolarów |
| | 3 bln m ³ Advanced Resources International 2009 r. | 900 mld dolarów | 45 mld dolarów |

Źródło: wyliczenia własne na podstawie: *Konferencja Gaz Łupkowy 2012 – Zagadnienia prawne, środowiskowe, regulacyjne i finansowe związane z poszukiwaniem i produkcją gazu łupkowego*, P. Woźniak, Główny Geolog Kraju, http://www.mos.gov.pl/g2/big/2012_11/43de509cb5be23e6e29d595e1b6cf414.pdf (dostęp: 24 kwietnia 2013 r.); P. Turowski, *Gaz łupkowy w Polsce – szanse, wyzwania i zagrożenia*, „Bezpieczeństwo narodowe” nr 21, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 124.

Środki NOKE na zagospodarowanie złóż będą pokrywane z funduszy jego właścicieli – państwowego Banku Gospodarstwa Krajowego, NFOŚiGW²⁴. Ponad 80 proc. zysków operatora trafi do nowej, państwowej instytucji, jaką będzie Fundusz Pokoleń, mający na celu odpowiednie zarządzanie powierzonymi środkami²⁵. Jest wzorowany na znanych za granicą funduszach określanych mianem państwowych funduszy majątkowych (*ang. sovereign wealth funds*), inwestujących środki zgromadzone w wyniku sprzedaży gazu i ropy zgodnie z długofalowymi potrzebami państwa²⁶. Pieniądze zgromadzone w przyszłości przez krajowy Fundusz Pokoleń mogą stać się kołem zamachowym dla gospodarki przez finansowanie gwarantujących rentowność projektów gospodarczych oraz mogą zostać wykorzystane do wspierania sektora badawczego ochrony zdrowia oraz funduszu rezerwy demograficznej. Projektowane prawo powierza zarządzanie funduszem Radzie Ministrów²⁷.

Państwowe fundusze majątkowe

Ponad 3/4 istniejących na świecie Państwowych Funduszy Majątkowych zostało stworzone przez kraje produkujące surowce energetyczne i służą do gromadzenia nadwyżek finansowych uzyskiwanych ze sprzedaży surowców energetycznych, w celu zapewnienia kolejnym pokoleniom dostatniego życia. Fundusze przyjmują różnorodne strategie inwestycyjne, od lokowania nadwyżek w akcje tysięcy przedsiębiorstw, działalność spekulacyjną na giełdach, kupowanie przedsiębiorstw czy inwestycje bezpośrednie w wybrane sektory krajowego przemysłu, naukę czy budowę infrastruktury transportowej. Państwowe Fundusze Majątkowe dysponują gigantyczną sumą ponad 5,4 bln dolarów²⁸. Czy Polska dołączy do grona znaczących producentów nośników energii i zyska z ich sprzedaży instrument stymulowania rozwoju gospodarczego kraju? To pytanie na razie pozostaje bez odpowiedzi, ponieważ na tak wczesnym etapie zbyt wiele czynników geologicznych, technicznych i ekonomicznych nadal jest niewiadoma, i tym samym nie można

²⁴ Art.1. pkt 25 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze... *op.cit.*

²⁵ Art. 1 pkt 48 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze... *op.cit.*

²⁶ *Czym są Państwowe Fundusze Majątkowe?*, <http://www.sovereignwealthfunds.pl/about/> (dostęp: 27 czerwca 2013 r.).

²⁷ Art. 1 pkt 48 projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze... *op.cit.*

²⁸ *Sovereign Wealth Funds Ranking*, <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/> (dostęp: 25 kwietnia 2013 r.).

precyzyjnie oszacować skali przyszłych wpływów finansowych²⁹. Można natomiast zauważyć, że zarówno projekt regulacji prawnych dotyczących deklarowanych wysokości obciążeń podatkowych, proponowane ramy prawne dla nowej gałęzi przemysłu wydobywczego i projektowane nowe instytucje korzystają ze sprawdzonych na świecie wzorców, koncentrując się na dwóch kluczowych celach – budowie konkurencyjnych warunków dla podmiotów inwestujących w wydobywanie oraz zapewnieniu państwu godziwych dochodów z produkcji węgłowodurów.

Tabela 6. Państwowe Fundusze Majątkowe. Przykłady

| Kraj | Fundusz | Środki (mln dolarów) | Rok rozpoczęcia działalności |
|---|---|-------------------------|---------------------------------|
| Norwegia | Government Pension Fund Global | 715,9 | 1990 |
| Kanada | Alberta Heritage Fund | 16,4 | 1976 |
| Meksyk | Oil Revenues Stabilization Fund of Mexico | 6,4 | 2000 |
| Angola | Fundo Soberano de Angola | 5 | 2012 |
| Kazachstan | Kazakhstan National Fund | 61,8 | 2000 |
| | National Investment Corporation | 20 | 2012 |
| Algeria | Revenue Regulation Fund | 77,2 | 2000 |
| Azerbejdżan | State Oil Fund | 32,7 | 1999 |
| Nigeria | Nigerian Sovereign Investment Authority | 1 | 2011 |
| Suma środków wszystkich Państwowych Funduszy Majątkowych | | 5,473 bln dolarów | |

Źródło: *Sovereign Wealth Funds Rankings*, <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/> (dostęp: 24 czerwca 2013 r.).

Wpływ wydobywania gazu łupkowego na gospodarkę

Wydobywanie surowców energetycznych na dużą skalę może prowadzić do ożywienia gospodarczego – koncerny zatrudniają pracowników oraz umożliwiają budowanie nowych branż przemysłu i usług powiązanych z sektorem wydobywczym (m.in.: sektora metalurgicznego dostarczającego rury i instalacje wiertnicze, sektora usług geologicznych, sektora nauki opracowu-

²⁹ *Projekt ustawy o specjalnym podatku węglowodorowym, o zmianie ustawy o podatku od wydobywania niektórych kopalin oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, projekt z dnia 28 marca 2013 r., s. 43.

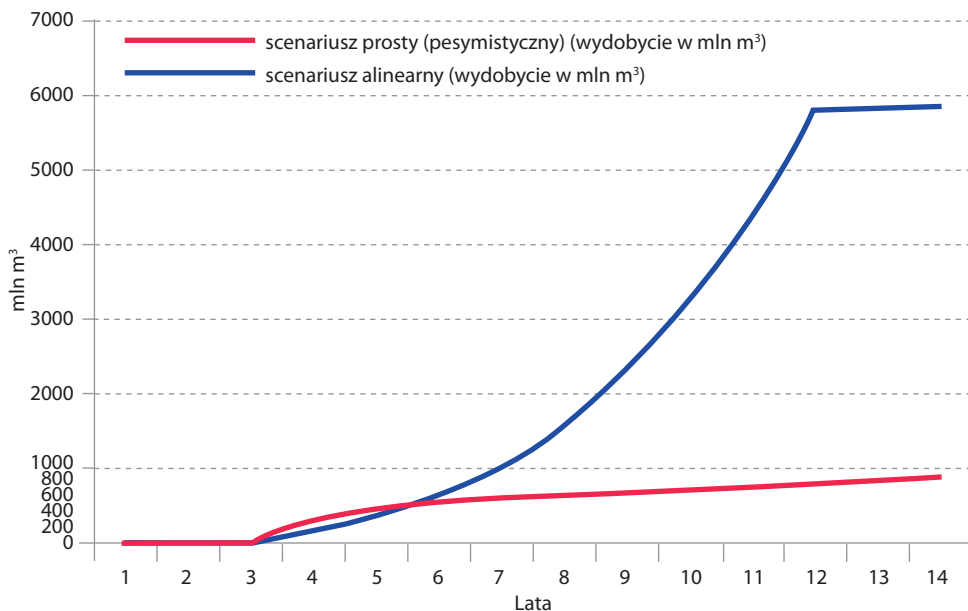
jącego i wdrażającego technologie wydobywcze oraz sektora przetwarzania surowców energetycznych). Taki model gospodarczy stosuje większość europejskich krajów produkujących ropę i gaz. W Norwegii, rozwój koncernu energetycznego Statoil i jego awans do światowej czołówki przedsiębiorstw wydobywczych był możliwy dzięki szerokiemu zaangażowaniu w prace wydobywcze na morskim szelfie kontynentalnym. Po latach koncern osiągnął taki poziom ekonomiczny, że mógł rozpocząć ekspansję na skalę międzynarodową i uczestniczyć w projektach wydobywczych na wielu kontynentach. Dzięki przemyślanej polityce gospodarczej rozwinięto kolejne sektory gospodarki opierające się na kluczowej gałęzi, jaką jest wydobycie ropy i gazu z dna morskiego. Norwegowie stworzyli unikatową technologię i narzędzia techniczne do wydobywania morskiego w warunkach arktycznych. Przewaga technologiczna zaowocowała m.in. zaproszeniem wystosowanym przez Rosnieft w 2012 r. do uczestnictwa w gigantycznych projektach wspólnego zagospodarowania złóż na Morzu Barentsa (wartość wszystkich prac: 30–40 mld dolarów) oraz na Morzu Ochockim (szacowana wartość nakładów: 30–60 mld dolarów)³⁰. Zbudowano także koncern Gassco, zarządzający olbrzymim systemem naziemnych i podmorskich gazociągów transportujących surowiec do odbiorców na Półwyspie Skandynawskim, Wyspach Brytyjskich oraz we Francji, Belgii, Niemczech i Danii. Gazociągi należące do państwowego koncernu przesłały w 2011 r. do klientów ponad 94 mld m³ gazu³¹. W Norwegii rozwinięto produkcję chemiczną, dla której podstawowym surowcem jest gaz ziemny. Koncern chemiczny Yara, który specjalizuje się w produkcji nawozów sztucznych jest jednym z liczących się na świecie producentów tych produktów. Przykład Norwegii ilustruje skalę możliwości rozwoju gospodarczego kraju opartego na przemyśle wydobywczym gazu ziemnego i ropy naftowej.

Warto zastanowić się, jakie efekty ekonomiczne przyniesie Polsce wykorzystanie norweskich wzorców. W tym celu należy przytoczyć szacunki dotyczące wydobycia gazu łupkowego. Analizy prezentują rozbieżne prognozy. Przygotowane przez resort środowiska zakładają dwa scenariusze. Pesymistyczny wskazuje, że po 14 latach od rozpoczęcia prac wydobycie

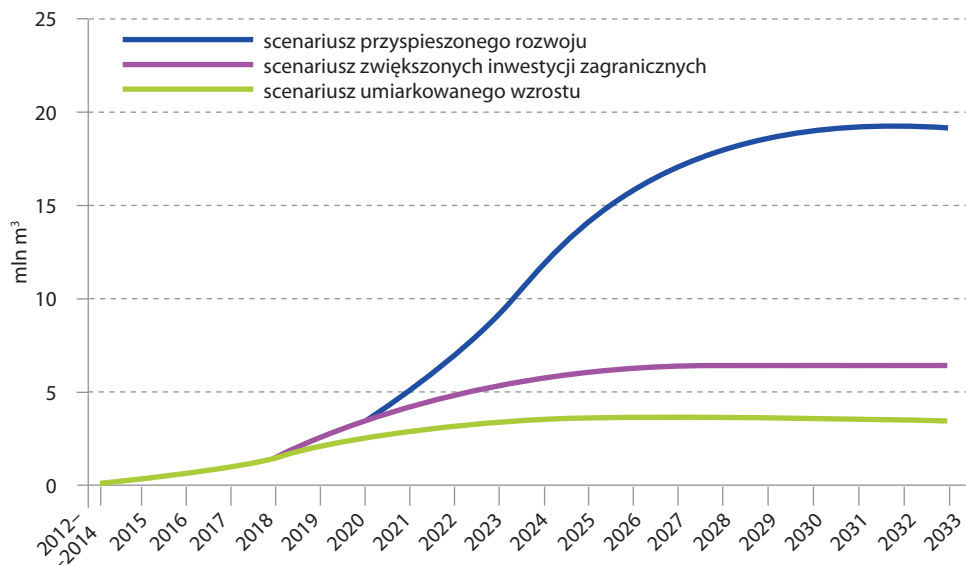
³⁰ I. Wiśniewska, *Zasoby naturalne rosyjskiego szelfu: uchylone drzwi dla zagranicznych inwestorów*. Komentarze OSW, nr 76 z 9 maja 2012 r., s. 6, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/Komentarze_76.pdf (dostęp: 29 kwietnia 2013 r.).

³¹ *Gassco key figures*, <http://www.gassco.no/wps/wcm/connect/gassco-en/Gassco/Home/om-gassco/nokkeltall/> (dostęp: 29 kwietnia 2013 r.).

Wykres 1. Scenariusz prosty (pesymistyczny) i alinearny wydobywania według resortu środowiska



Wykres 2. Dynamika wydobywania gazu łupkowego w poszczególnych scenariuszach CASE



Źródło: Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 15 lutego 2013 r., s. 18, (dostęp: 29 kwietnia 2013 r.); http://www.mos.gov.pl/arttykul/5170_konsultacje_spoleczne/20013_ocena_skutkow_regulacji.html (dostęp: 29 kwietnia 2013 r.); *Ekonomiczny potencjał produkcji gazu łupkowego w Polsce w latach 2012–2025. Analiza scenariuszowa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 11 lipca 2012 r., s. 9, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CASE_shalegas_nastrone_0.pdf (dostęp: 29 kwietnia 2013 r.).

nie przekroczy 1 mld m³ gazu rocznie³². Drugi, określany mianem alinearne, prognozuje po 11 latach od rozpoczęcia prac wydobywczych wyniesie ok. 6 mld m³ rocznie³³.

Osiągnięcie pułapu produkcji odpowiadającego wyższemu scenariuszowi resortu środowiska będzie możliwe pod warunkiem wykonania kilkudziesięciu odwiertów produkcyjnych (w pierwszym roku wydobywania ma ich być łącznie 20, w drugim – 30, w trzecim – 50, zaś w kolejnych latach, aż do dziewiątego ma ich przybywać co roku po 10, aby osiągnąć łącznie poziom 110 odwiertów)³⁴. Zakłada się również obniżenie kosztów prac wydobywczych z powodu rozwoju rynku usług poszukiwawczych – w jedenastym roku od rozpoczęcia wydobywania gazu łupkowego koszt jednego otworu wydobywczego wraz z infrastrukturą naziemną obniży się do 8,5 mln dolarów w porównaniu z 12,9 mln dolarów w roku pierwszym³⁵. Uproszczone obliczenia wskazują, że osiągnięcie poziomu wydobywania 6 mld m³ gazu rocznie będzie wymagało wykonania 110 odwiertów wydobywczych kosztem ok. 1,3–1,5 mld dolarów nakładów³⁶. Pomimo że należy do tej kwoty doliczyć koszty gazociągów kopalnianych łączących odwierty z siecią gazową, prognozowane nakłady, o ile nie zostaną radykalnie zwiększone, nie wydają się być dramatycznie wysokimi w porównaniu z ilością wydobywanego surowca i możliwą jego wartością rynkową³⁷.

Z kolei Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych w swoich szacunkach dotyczących wydobywania gazu łupkowego oprócz dwóch scenariuszy zbliżonych poziomem wydobywania do prognoz resortu środowiska przedstawia kolejny, zakładający przyspieszony rozwój wydobywania. Przy założeniu, że wydobywanie rozpocznie się już za dwa lata, to w 11. roku od jego rozpoczęcia produkcja sięgnie 15 mld m³, aby pięć lat później dotrzeć do prawie

³² *Ocena Skutków Regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa, 15 lutego 2013, s. 18, http://www.mos.gov.pl/arttykul/5170_konsultacje_spoleczne/20013_ocena_skutkow_regulacji.html (dostęp: 29 kwietnia 2013 r.).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Obliczenia własne.

³⁷ Wyliczenia kosztów na podstawie szacunków prezentowanych w *Ocenie Skutków Regulacji...* pozwalają obliczyć, że po 11 latach wydobywanie ma sięgnąć niespełna 6 mld m³ gazu rocznie. W pierwszym półroczu 2012 r. cena 1 tys. m³ gazu kupowanego od Gazpromu osiągnęła szczyt i wynosiła ponad 530 dolarów. W 2010 r. wynosiła ok. 300 dolarów, zaś w poprzednich latach 1 tys. m³ kosztowało średnio 250 dolarów. Przy takich cenach 1 mld m³ gazu kosztował odpowiednio – powyżej 520 mln dolarów, ok. 300 mln dolarów i 250 mln dolarów.

20 mld m³ rocznie³⁸. Tak wysokie wydobycie byłoby silnym motorem dla gospodarki narodowej – w szczytowym okresie powstałoby 200 tys. nowych miejsc pracy, z czego połowa zostałaby w okresie późniejszym utrzymana. Osiągnięcie wymienionego wyżej poziomu wydobycia doprowadziłoby do co najmniej 0,5 proc. wzrostu rocznego PKB w porównaniu ze scenariuszem najbardziej pesymistycznym, zaś w szczytowym okresie roczny wzrost PKB byłby wyższy i wyniósłby ok. 0,81 proc. rocznie³⁹. Do powyższych szacunków należy jednak podchodzić z ostrożnością, ponieważ bardziej precyzyjne prognozy ekonomiczne będą mogły zostać przygotowane dopiero po uzyskaniu kluczowych danych o realnym poziomie rocznej krajowej produkcji. Z kolei bez informacji, czy średni poziom wydobycia z jednego odwiertu wyniesie rocznie 30 czy 54 mln m³ gazu, nie można obliczyć skali koniecznych nakładów. Z tych przyczyn większe znaczenie mają szacunki natury ogólnej dotyczące potencjalnych poziomów wydobycia gazu ziemnego oraz ich przełożenia na wzrost PKB krajowej gospodarki niż szczegółowe kalkulacje dotyczące liczby tworzonych miejsc pracy, kosztów niezbędnych nakładów inwestycyjnych czy skali budowanego łańcucha ekonomicznego powiązanego z wydobyciem gazu łupkowego. Prognozy wskazują zasadniczą prawidłowość – rozwój wydobycia to proces rozłożony w czasie – od daty uruchomienia przemysłowego wydobycia gazu łupkowego potrzeba co najmniej 10 lat, aby osiągnąć stabilny poziom rocznych możliwości produkcyjnych.

Wnioski

Nie jest znana wielkość krajowych złóż gazu ziemnego. Istniejące szacunki bardzo się różnią poziomem wyliczeń w zależności od przyjętej metodologii badawczej. Precyzyjne kalkulacje będzie można przedstawić po zweryfikowaniu materiału geologicznego uzyskanego ze stu odwiertów badawczych. Dotychczas istniejące regulacje prawne w Polsce nie były dostosowane do potrzeb wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych.

³⁸ *Ekonomiczny potencjał produkcji gazu łupkowego w Polsce w latach 2012–2025. Analiza scenariuszowa*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa, 11 lipca 2012 r., s. 9, http://www.case-research.eu/sites/default/files/publications/CASE_shalegas_nastrone_0.pdf (dostęp: 19 kwietnia 2013 r.).

³⁹ *Ibidem*, s. 16.

Logika proponowanych przez rząd regulacji uwzględnia dwie kluczowe przesłanki. Skoro rozwinięcie wydobywania na skalę przemysłową nie będzie możliwe bez uczestnictwa zagranicznych koncernów energetycznych, to skala obciążeń finansowych musi być atrakcyjna w porównaniu z rozwiązaniami zastosowanymi w innych krajach produkcyjnych. Dotychczas obowiązujące opłaty i podatki muszą zostać zwiększone, aby potrzeby finansowe państwa były uwzględnione w produkcji węglowodorów niekonwencjonalnych. Projektowane przez rząd regulacje zakładają wzrost dochodów państwa – tzw. renta surowcowa ma sięgnąć 40 proc., co oznacza dwukrotny wzrost dochodów w stosunku do obowiązujących regulacji. Nowe obciążenia i tak są jednymi z najniższych w porównaniu z innymi krajami produkcyjnymi. Proponowana jest budowa nowych instytucji, takich jak państwowy operator oraz państwowy fundusz. Te dwie instytucje służą zabezpieczeniu interesów finansowych państwa z tytułu eksploatacji surowców energetycznych. Narodowy Operator Kopalni Energetycznych uzyska z mocy projektowanego prawa udział w każdej koncesji wydobywczej i tym samym w wydobywym surowcu. Państwowy fundusz ma z kolei inwestować część dochodów państwowych zgodnie z długofalową polityką kraju. Zgromadzone na nim środki mogą w przyszłości zasilić system emerytalny, ochrony zdrowia, ale też wspierać naukę lub wybrane projekty gospodarcze.

Nowe rozwiązania prawne są nowoczesne, korzystają z wypracowanych przez inne kraje produkcyjne wzorców. Tworzą czytelną strukturę praw i zasad obowiązujących przy wydobywaniu gazu i ropy oraz budują instrumenty umożliwiające zaspokajanie potrzeb finansowych państwa zarówno w perspektywie krótkoterminowych potrzeb budżetowych, jak i długofalowych celów strategii społecznej i ekonomicznej państwa. Choć nie jest znana do tej pory skala przyszłego przemysłowego wydobywania węglowodorów niekonwencjonalnych, proponowane przez rząd nowe regulacje porządkują zasady funkcjonowania tej gałęzi gospodarki kraju.*

* Tekst przekazano Redakcji 21 czerwca 2013 r.

Rozmowa z dr. Martinem C. Libickim, ekspertem ds. bezpieczeństwa*

DOMINIKA DZIWIŚ

Obok tradycyjnie rozumianych wymiarów wojny, czyli lądu, morza, powietrza i przestrzeni kosmicznej, coraz częściej wymienia się piąty, jedyny wymiar wojny stworzony w całości przez człowieka – cyberprzestrzeń. Utworzenie Dwudziestej Czwartej Armii Powietrznej USA (24 Air Forces Cyber, AFCYBER), a następnie Cyber Dowództwa USA (United States Cyber Command, USCYBERCOM) pokazuje jak dużą wagę do dominacji w cyberprzestrzeni przykładają dowódcy najpotężniejszej armii świata. Każdego roku rządy państw wysokorozwiniętych wydają dziesiątki miliardów dolarów na zabezpieczenie cywilnych i wojskowych systemów informatycznych. O rzeczywistej skali zagrożenia pochodzącego z cyberprzestrzeni i o tym, czy wojny w XXI w. zostaną przeniesione w ten wymiar Dominika Dziwiś rozmawia z Martinem Libickim, ekspertem z RAND Corporation.

Dominika Dziwiś: Na początku swojej prezydentury Barack Obama powiedział, że „zagrożenie cyberprzestrzeni jest jednym z najpoważniejszych wyzwań dla bezpieczeństwa gospodarczego i krajowego, przed którymi stoi naród amerykański”, a „dobrobyt gospodarczy Stanów Zjednoczonych Ameryki w XXI w. będzie zależał od cyberbezpieczeństwa”¹. Tym samym nadał bezpieczeństwu w cyberprzestrzeni charakter priorytetowy. Jaką ocenę wystawiłby Pan administracji B. Obamy za dokonania w tej dziedzinie?

Martin Libicki: Oceny można dokonać na dwa sposoby. Po pierwsze, oceniając jak Biały Dom radzi sobie z reagowaniem i rozwiązywaniem bieżących problemów. Z drugiej strony należy pomyśleć o tym, co mogło być zrobione dla cyberbezpieczeństwa, a z czym B. Obama sobie nie poradził. Problem z cyberbezpieczeństwem polega na tym, że jest to jeden z tych obszarów, w którym

* Tłumaczenie z języka angielskiego Dominika Dziwiś.

¹ *Remarks by the President on Securing our Nation's Cyber Infrastructure*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-securing-our-nations-cyber-infrastructure>, 29 maja 2009 r., (dostęp: 10 czerwca 2009 r.).

rozwiązania dopiero zostaną wypracowane. Jakość cyberbezpieczeństwa zależy przecież głównie od decyzji podejmowanych przez gigantów IT, takich jak Microsoft, czyli tak naprawdę kluczowe decyzje podejmowane są przez sektor prywatny, a nie urzędników Białego Domu. Innym powodem impasu decyzyjnego na najwyższych szczeblach władzy jest konflikt trzech grup interesu, czyli wojskowych, którzy problem cyberprzestrzeni rozpatrują jedynie w kategoriach wojny, Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego, który koncentruje się na cyberterroryzmie czyli działaniach ludzi, którzy nie lubią Ameryki oraz specjalistów od przestępczości cybernetycznej. Nie ma natomiast żadnej grupy, która rozpatrywałaby cyberbezpieczeństwo jako formę konkretnej, szkodliwej inżynierii. Posłużę się tutaj przykładem. Kiedy człowiek zbudował okręt i nauczył się żeglować, to opanował morze. Potem zaczął prowadzić na morzu wojny. Kiedy człowiek wynalazł samolot i opanował powietrze, to zaczął prowadzić wojny i tutaj. Tak samo było z wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej, kiedy wystrzeliliśmy na orbitę satelity militarne. Morze, powietrze i przestrzeń kosmiczna zostały wykorzystane w celach wojskowych, jak tylko wynalazki technologiczne umożliwiły ich eksploatację. Natomiast cyberprzestrzeń jest jedyną domeną wojskową, której człowiek nigdy nie opanował. Oprogramowanie zawiera w sobie błędy i to zwykle właśnie one umożliwiają przeprowadzenie ataku.

D. D.: Czy to znaczy, że każdy cyberatak przeprowadzany jest z wykorzystaniem słabości oprogramowania?

M. L.: Nie każdy. I właśnie tutaj pojawia się pytanie, co w takim razie zdziałał prezydent B. Obama. Odpowiedź brzmi: nawet nie zaczął nic robić. B. Obama traktuje problem cyberbezpieczeństwa wyłącznie w kategoriach wojny, terroryzmu i przestępczości internetowej. A tak naprawdę każdy zdaje sobie sprawę, że najbardziej należy się martwić o bezpieczeństwo w sektorze prywatnym. A tak się składa, że przedsiębiorstwa nie potrzebują rad Waszyngtonu jak zarządzać swoimi sieciami. I nie ma żadnego sposobu, aby zmusić ich do zarządzania tymi sieciami tak, jak chce tego D.C.

D. D.: Czyli administracja ma związane ręce...

M. L.: Wszystkie raporty komisji rządowych od 1997 r. mówią to samo, czyli o potrzebie koordynacji, dzielenia się informacją, budowie partnerstwa publiczno-prywatnego i zaufania. I nie można z tym polemizować. Zasada jest taka, że jeśli zarekomenduję, że X albo nie X jest absurdalne, to i tak nie wniosę nic nowego do dyskusji nad cyberbezpieczeństwem. Można wysnuć

smutną konkluzję, że ostatnie 15 lat poświęciliśmy na mówieniu o niczym, bo w gruncie rzeczy ten problem jest dla nas nieuchwytny. Tak więc oceniając B. Obamę należy mu przyznać, że doskonale rozpoznał ten problem, ale nie zrobił zbyt wiele aby go rozwiązać. Jego zasługa polega na wykazaniu, że cyberbezpieczeństwo jest w istocie skomplikowanym problemem. Nie było to łatwym zadaniem.

D. D.: Wynika z tego, że rząd USA dużo mówi o zapobieganiu cyberzagrożeniom, a nie podejmuje żadnych konkretnych działań.

M. L.: Nie ma pośpiechu, bo nie ma bezpośredniego zagrożenia. Co się teraz dzieje i wymaga bieżących działań to kradzież własności intelektualnej. Kradną Chińczycy, ale nie tylko oni. To są oczywiście nielegalne, niesprawiedliwe i złe działania. Jednak z drugiej strony to nie jest największy transfer dóbr jaki świat widział. Bogatsze kraje robią wszystko żeby zarobić jak najwięcej przy najmniejszym nakładzie kapitału i siły roboczej. To jest oczywiste. Jednak, mimo że ktoś kradnie moją wiedzę, to nie zmienia faktu, że tak czy inaczej będę zarabiał. Innymi słowy, jeśli wiem jak zrobić mydło, a ty kradniesz mi tę wiedzę, nie powstrzymuje mnie to od dalszej produkcji mydła. Nawet jeśli złodziej mojej receptury robi to mydło jeszcze wydajniej niż ja. To nie jest dla mnie żaden wyznacznik jakości relacji międzynarodowych.

D. D.: A co nim jest?

M. L.: Na liście warunków relacji chińsko-amerykańskich jest bardzo wiele czynników. Chcemy eksportować i importować z Chin, chcemy żeby Chiny powściągały nieczne zamiary Korei Północnej i żeby mniej interesowały się niektórymi wyspami na Morzach Południowo- i Wschodniochińskim, chcemy żeby Chiny ograniczyły emisję dwutlenku węgla. Gdzie na tej liście jest cyberprzestępczość? Nie będzie na niej wysoko. A to ogranicza działania Białego Domu. Co więcej, mam przypuszczenie, że tak naprawdę Chińczycy niewiele mogą ukraść z cyberprzestrzeni, bo transfer technologii jest bardzo skomplikowany. Sposobem na powstrzymanie fali kradzieży własności intelektualnej może być przekupienie przeciwnika. Nie mam na myśli zwykłej łapówki, ale propozycję czegoś bardziej atrakcyjnego.

D. D.: Na przykład czego?

M. L.: Na przykład członkostwa w jakiejś wspólnocie narodów. To może zadziałać.

D. D.: Parę tygodni temu Departament Obrony alarmował o rosnącym zagrożeniu cybernetycznym z Iranu...

M. L.: Leon Panetta powiedział, że atakują nas Irańczycy. Zapomniał, że to my zaatakowaliśmy ich pierwsi. A co takiego zrobili? Na kilka dni utrudnili dostęp do bankowości internetowej oraz sprawdzili kilka twardych dysków w Arabii Saudyjskiej. Przepraszam, ale nie ekscytuję się żadnym z tych dokonań. Nie mogę, bo czy to rzeczywiście wszystko co potrafią zrobić terroryści? Wiem doskonale jakie działania terrorystyczne może podjąć Iran. Ataki na banki i wykradzenie informacji z kilku komputerów to jest nic.

D. D.: Czy międzynarodowa konwencja dotycząca bezpieczeństwa cybernetycznego może być skutecznym narzędziem zapobiegania cyberprzestępczości?

M. L.: Nie, nie może. Taka konwencja już istnieje. Nazywa się Konwencją Budapesztańską (*Budapest Convention on Cybercrime*). Jest ona otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy oraz państw, które nie są członkami Rady Europy, ale uczestniczyły w jej opracowywaniu. Wszystko wygląda pięknie jedynie na papierze. Spora część państw, na przykład z byłego ZSRR, jest wylęgarnią sprytnych cyberprzestępców. I tutaj niewiele można zrobić, bo tolerowanie cyberprzestępczości jest dla tych krajów czysto ekonomiczną kalkulacją. Weźmy za przykład Rumunię, w której jest wielu cyberprzestępców, bo jest to dobre dla rumuńskiej gospodarki. Poza Konwencją mamy Rosjan i Chińczyków, których udział w przestępczości internetowej jest największy. Wszystko i tak kończy się na *realpolitik*. Ile można osiągnąć jeśli przyciśnie się te kraje? Odpowiedź brzmi: niewiele. Chyba, że poważnie się zalefuje, na przykład grożąc bronią nuklearną. Problem z *bluffem* polega jednak na tym, że jeśli druga strona nie zastosuje się do naszych żądań, musimy ten *bluff* zrealizować. Jeśli tego nie zrobimy, to przestaniemy być wiarygodni. Kto jednak chce igrać z USA...?

D. D.: Wróćmy do B. Obamy. Na początku swojej prezydentury powołał on cyberkoordynatora, który miał być jego kluczowym doradcą ds. cyberbezpieczeństwa. Jakie są właściwe funkcje koordynatora i czy ma on realny wpływ na kształtowanie polityki cyberbezpieczeństwa?

M. L.: Osobą numer jeden, która ma bezapelacyjnie największy wpływ na politykę cyberbezpieczeństwa w USA jest gen. Keith Alexander, szef Agencji Bezpieczeństwa Narodowego (*National Security Agency, NSA*).

Cyberkoordynator Schmidt spędził sporo czasu w drodze propagując cyberbezpieczeństwo. I to jest jego duża zasługa. A jego następcę... cóż... szczerze mówiąc nawet nie wiem jak się nazywa.

D. D.: Niestety ja też nie pamiętam.

M. L.: To tylko potwierdza, co chciałem powiedzieć. Szef Cyber Crime Division w FBI ma więcej władzy, również National Protection and Programs Directorate działający w ramach Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego ma więcej władzy, a nawet niektóre szczyty w ramach Departamentu Obrony. Ważnymi osobami są Chris Painter i Michel Markoff z Departamentu Stanu.

D. D.: Czy powołanie cyberkoordynatora w ogóle było potrzebne?

M. L.: Myślę, że B. Obama zdał sobie sprawę z tego, że ma bardzo dużo do wykonania. W tym zakresie złożył obietnice i chciał się z nich wywiązać, ale jednocześnie nie przeznaczył na cyberbezpieczeństwo wystarczającego budżetu. Szanse na zwiększenie wydatków na cyberbezpieczeństwo pojawią się dopiero wtedy, kiedy dojdzie do poważnego ataku na USA. Możliwe, że nawet nigdy do tego nie dojdzie. Możemy mieć na tyle szczęścia, że komputery rozwiną się w pożądanym przez nas kierunku. Równie dobrze może być inaczej. I wtedy wszyscy będziemy mieli poważny problem.

D. D.: Nie można mówić o cyberbezpieczeństwie i B. Obamie nie wspominając o Stuxnetcie. Nie rozumiem dlaczego przyznano się do ataku...

M. L.: Muszę zaprotestować. B. Obama nigdy nie przyznał się do ataku Stuxnetem. Nigdy nie było oficjalnej deklaracji Stanów Zjednoczonych na temat ataku Stuxnetem.

D. D.: Dlaczego zatem media informują, że to USA dokonały ataku na irańskie instalacje nuklearne?

M. L.: Z dwóch powodów. Po pierwsze, kiedy spojrzeć na naturę tego robaka i to jak wiele pracy włożono w skonstruowanie go, wtedy widać jak na dłoni, że mogły tego dokonać tylko dwa kraje – USA i Izrael. Po drugie, David Sanger z „New York Times” powiedział, że B. Obama był osobiście zainteresowany projektem. W mojej opinii to był bardziej projekt izraelsko-amerykański niż amerykańsko-izraelski. Jest to dla mnie prawie pewne ze

względu na budowę kodu. Po pierwsze, w przeciwieństwie to Amerykanów, Izraelczycy lubią robić wrażenie na swoich sąsiadach popisując się jak bardzo są sprytni. Po drugie, Izrael ma swoje *style points* – użyli nie jednego, ale dwóch skradzionych certyfikatów, czterech luk „zero days” (nieupublicznionych przed atakiem – przyp. aut.), a w kod jeszcze wpisali podpowiedzi. Amerykanie nie robią tego, bo nie zależy im na zrobieniu na kimś wrażenia. Mówię to zupełnie na poważnie. I dlatego właśnie myślę, że Stuxnet był w większości projektem izraelskim.

D. D.: Gdyby to Pan decydował o przeprowadzeniu ataku Stuxnetem...

M. L.: Jeśli ta decyzja należałaby do mnie, zdecydowałbym się go użyć. Z tego powodu, że Iran ma broń nuklearną, której skutki użycia byłyby tragiczne. Nic o porównywalnie tragicznych skutkach nie może się wydarzyć w cyberprzestrzeni. Innymi słowy, broń nuklearna traktowana jest poważnie, broń cybernetyczna jest bardziej bezpieczna.

D. D.: A co z pięknymi deklaracjami B. Obamy na temat wolności w internecie, wolnościami obywatelskimi, zwalczaniu wszelkich form wrogich działań w cyberprzestrzeni?

M. L.: Nie ma żadnej niezgodności między wolnością w internecie i wszystkimi innymi pięknymi wartościami oraz otwartością a wbijaniem szpili Iranowi. Kiedy mówimy o wolności internetu, hipokryzja objawia się przepuszczaniem takich dokumentów jak SOPA (*Stop Online Piracy Act*), który w rzeczywistości uznaje za nielegalną sieć anonimową (TOR, ang. *The Onion Router*), technologię używaną np. przez chińskich obywateli do omijania rządowych zapór internetowych (ang. *firewalli*).

D. D.: Pomijając kto był sprawcą ataku – czy Stuxnet był dobrą taktyką na powstrzymanie produkcji broni nuklearnej?

M. L.: Tak, to była dobra, ale nie doskonała taktyka. Byłaby jeszcze lepsza gdyby Stuxnet lepiej zadziałał. Tym bardziej, że koszt przeprowadzenia operacji był znikomy jeśli porównamy go do operacji militarnych.

D. D.: Dotychczas wymienia Pan same pozytywne aspekty Stuxnetu. Czy jego użycie miało jakieś wady?

M. L.: Po operacji pojawiły się obawy, że kod źródłowy zostanie wykorzystany do ataku na inne cele. Oczywiście do tego nie doszło.

D. D.: Dlaczego?

M. L.: Bo słabości systemu, które wykorzystywał do ataku Stuxnet zostały szybko naprawione. Jeśli by myśleć o Stuxnecie numer dwa, to trzeba znaleźć inne słabości w zabezpieczeniach. Ale nie ma to większego sensu, bo co więcej może zaatakować Stuxnet Dwa? Natura cyberwojny jest taka, że kiedy już zbadamy jak doszło do ataku, to zabezpieczamy to miejsce jeszcze lepiej. Znając triki ofensywy, stosuje się nowe triki w defensywie.

D. D.: Skoro już Pan poruszył temat ofensywy i defensywy. Cyberzagrożenia są traktowane przez rządy państw bardzo poważnie. Nie ma natomiast zgody co do możliwości prowadzenia wojny cybernetycznej. Opinie ekspertów są podzielone.

M. L.: Tak, tak. Założmy, że są opinie moja i innych. (*śmiech*)

D. D.: Nie pozostaje mi nic innego niż się z tym zgodzić. Ale jeśli mówimy o „reszcie”... Howard Schmidt twierdzi na przykład, że nie ma czegoś takiego jak cyberwojna, bo w środowisku internetowym nie ma zdecydowanych zwycięzców i przegranych. Dla kontrastu, Richard Clarke wierzy, że skuteczny atak cybernetyczny może pokonać USA w 15 minut. Czy to w ogóle jest możliwe?

M. L.: Większość efektów cyberwojny jest tymczasowych. W lipcu ubiegłego roku huragan odciął prąd w Waszyngtonie na około tydzień. To były najgorętsze dni w roku. Na szczęście byłem wtedy w Kalifornii. Ale na takie zdarzenia trzeba być przygotowanym jeśli się mieszka w Waszyngtonie. Nie da się przewidzieć działań matki natury. Tak samo jest z cyberwojną.

D. D.: Czy ryzyko cyberwojny jest przesadzone?

M. L.: To co mówi Richard Clark, że USA rozpadnie się jak meksykańska piniata jest niedorzeczne. Cyberwojna nie jest w stanie spowodować takich szkód, jak to sobie wyobrażają ludzie. A poza tym jeśli będziemy musieli przejść do ofensywy cybernetycznej, USA są bardzo dobrze przygotowane.

D. D.: Czy tak samo dobrze wygląda defensywa amerykańska?

M. L.: Nie jest źle. Chińczycy są od nas dużo słabsi. Prawdopodobnie jesteśmy w stanie rozłożyć chiński internet bardzo szybko.

D. D.: No tak, ale struktura chińskiego internetu jest inna niż tego w USA. Jest on zarządzany centralnie i między innymi z tego powodu łatwiej go zaatakować.

M. L.: Pozwolę sobie przytoczyć dane statystyczne. Cyberwojna jest prowadzona przez wykorzystanie luk w zabezpieczeniach oprogramowania. Około 98 proc. oprogramowania używanego na świecie stworzyli Amerykanie, co oznacza, że Amerykanie stworzyli 98 proc. luk w zabezpieczeniach jakie mogą zostać wykorzystane do ataku. To daje nam niesamowitą przewagę.

D. D.: Które kraje są zatem największymi graczami w cyberrozgrywce: liderzy w dziedzinie nowoczesnych technologii czy kraje o słabym stopniu skomputeryzowania?

M. L.: Wszystko zależy od celu jaki chce się osiągnąć. Na przykład Rosjanie są bardzo dobrzy. Możliwe nawet, że są tak dobrzy jak Amerykanie. Bo Rosjanie mają sporą rezerwę matematyków zatrudnionych na stanowiskach, na których nie mogą wykorzystywać w pełni swoich umiejętności. Inny powód: mają odpowiedni kapitał ludzki i wiarę w służby specjalne. Również Chińczycy są dobrzy. Nie tak dobrzy jak Rosjanie, bo ich techniki nowoczesnego wywiadu są kiepskie, ale są za to bardzo uparci i nieustępliwi. Także Indie mogą być bardzo dobre, ale tak naprawdę nie mają powodu, żeby być dobrym w tej dziedzinie. Nie wierzą w kradzież własności intelektualnej, tak naprawdę nie obawiają się Pakistanu i nie mają powodu by atakować Chiny. Ale jeśli zajdzie taka potrzeba, Hindusi będą w stanie się zorganizować. Tak samo jak w Rosji, również w Indiach jest duża grupa matematyków zatrudnionych na stanowiskach, na których się marnują. Czyli problem odpowiednich ludzi do tej roboty odpada. Inny cybergracz to Izrael, z którego pochodzą wybitni informatycy. Równie dobra może być Szwajcaria, ale nie ma żadnej potrzeby. Tak samo jest w przypadku Szwecji. Oprócz tej chudej dziewczyny w trylogii Millenium Stiega Larssona (*śmiech*). Singapur również mógłby być poważnym graczem, gdyby miał taką potrzebę.

D. D.: A Japonia? Kraj nowoczesnych technologii...

M. L.: Raczej nie. Wyklucza to filozofia *bushido*, czyli kodeks samurajski. Poza tym dobry haker musi być indywidualistą, a kultura japońska tego nie lubi. Inaczej jest w Izraelu, gdzie każdy jest indywidualistą. Również Polska może być dobra w „cybersprawach”. Ale nie ma takiego pragnienia.

D. D.: Cyberdefensywa amerykańska ogranicza się do obrony sektora publicznego. Czy rząd powinien w równym stopniu zabezpieczać sektor prywatny co publiczny?

M. L.: Jeśli mówimy o sektorze energetycznym, to zdecydowanie tak. Jeśli mówimy o korporacji robiącej np. mydło – odpowiedź brzmi nie. To jest ich problem. Dlatego tak ważne jest rozróżnienie infrastruktury na te, które są krytyczne dla państwa i inne.

D. D.: Jak zatem można chronić strategiczne firmy sektora prywatnego?

M. L.: Jeśli chodzi o sektor energetyczny – wprowadziłbym bezwzględny wymóg całkowitego odcięcia systemów kontroli w elektrowniach od internetu. To oczywiście nie będzie bez wpływu na koszty energii elektrycznej, czyli uderzy po kieszeniach obywateli. Ale jest to jedyny sposób, aby wyeliminować ryzyko ataku cybernetycznego. Są jednak elementy infrastruktury krytycznej, które nie mogą działać bez podłączenia do sieci, na przykład telekomunikacja, bo to nie tylko telefony ale i oczywiście internet, albo bankowość, bo w końcu jesteśmy uzależnieni od bankowości online.

D. D.: Kiedy umówiliśmy się na rozmowę myślałam, że będzie mnie Pan przekonywał o nieuchronności cyberwojny...

M. L.: Na pewno nie. Kilkanaście lat temu myślałem inaczej, ale moje poglądy niespodziewanie ewoluowały w odwrotnym kierunku i dzisiaj jestem sceptyczny co do możliwości prowadzenia samodzielnej wojny w tej nowej domenie działań militarnych. John Arquilla jest odmiennego zdania, więc dla równowagi warto z nim porozmawiać.

BIOGRAMY

Dominika Dziwisz

Absolwentka stosunków międzynarodowych oraz zarządzania i marketingu, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Laureatka grantu Narodowego Centrum Nauki na finansowanie badań w zakresie międzynarodowego bezpieczeństwa cybernetycznego, stypendystka Center for International and Security Studies na Uniwersytecie Maryland w USA. W obrębie jej zainteresowań badawczych znajdują się formy współczesnego terroryzmu, w tym przede wszystkim te związane z rozwojem nowoczesnych technologii.

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.

Martin C. Libicki

Doktor ekonomii Uniwersytetu Kalifornijskiego w Berkeley. Specjalizuje się m.in. w badaniach wpływu nowoczesnych technologii na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe. Przez dwanaście lat pracował w waszyngtońskim National Defense University, przez trzy lata w Marynarce Wojennej USA, a także w instytucji kontrolnej Kongresu, Government Accountability Office. Od piętnastu lat związany z RAND Corporation. Jest autorem wielu publikacji, w tym książek, artykułów i monografii naukowych głównie o tematyce wojny cybernetycznej.

Piotr Łukasiewicz

Ambasador RP w Afganistanie, pułkownik rezerwy. Absolwent Wojskowej Akademii Technicznej na kierunku cybernetyka w 1995 r. W latach 1995–2006 na różnych stanowiskach służbowych zajmował się tematyką związaną ze zwalczaniem terroryzmu i bezpieczeństwem państwa. Uczestniczył w misjach stabilizacyjnych w Iraku oraz Pakistanie. W latach 2007–2009 zajmował stanowisko Attaché Obrony w Afganistanie. W październiku 2009 r., powołany na stanowisko Pełnomocnika MON do spraw Afganistanu. Za bardzo dobrze pełnioną służbę wojskową był wielokrotnie odznaczany i nagradzany, m.in. Srebrnym Krzyżem Zasługi oraz Gwiazdą Iraku. Od czerwca 2012 r. pełni stanowisko ambasadora RP w Afganistanie.

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.

Katarzyna Przybyła

Absolwentka stosunków międzynarodowych – studiów strategicznych i stosunków międzynarodowych o specjalności bezpieczeństwo międzynarodowe na Uczelni Łazarskiego. Słuchaczka podyplomowych studiów wschodnich Studium Europy Wschodniej przy Wydziale Orientalistycznym Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2008–2010 dziennikarka „Dziennika Gazety Prawnej” (do września 2009 r. „Gazety Prawnej”). W BBN pracuje od września 2010 r. 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.

INFORMACJA DLA AUTORÓW NA TEMAT ZASAD PUBLIKOWANIA W KWARTALNIKU „BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE”

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

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

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

PROCEDURA RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO ARTYKUŁÓW DO KWARTALNIKA „BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE”

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

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

