

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Minilateralizm – na przykładzie
aktywności Polski w Grupie Wyszehradzkiej

Stosunki z Rosją po pięciu latach polskiej polityki normalizacji

W kierunku *Global Zero*?
Broń jądrowa – stan obecny i perspektywy

Biała księga obrony i bezpieczeństwa Francji 2013

Unia Europejska a bezpieczeństwo energetyczne w Polsce

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

27

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 Jużwik, 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

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

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 127 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 październiku 2013 r.

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

Spis treści

W stronę skutecznego minilateralizmu w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: na przykładzie aktywności Polski w Grupie Wyszehradzkiej	7
---	---

Dominik Jankowski

Kryzys multilateralizmu spowodował, że poszukiwane są rozwiązania, które usprawnią funkcjonowanie współpracy międzynarodowej. Jednym z nich jest minilateralizm. Jego esencją jest tworzenie zdolności do budowania koalicji. Porozumienia zawarte w ramach mniejszej grupy państw mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych negocjacji i włączenia w proces poszukiwania rozwiązań kolejnych członków. Celem artykułu jest przedstawienie Grupy Wyszehradzkiej (V4) jako skutecznego minilateralnego formatu z udziałem Polski. Jego podstawą jest zdolność do proponowania takich projektów i inicjatyw m.in. w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, które wykraczają poza wspólny mianownik interesów regionu, co prowadzi do tworzenia koalicji V4 z innymi państwami.

Stosunki z Rosją po pięciu latach polskiej polityki normalizacji	29
--	----

Bartosz Cichocki

W 2013 r. minęło pięć lat od inauguracji przez rząd Donalda Tuska polityki normalizacji w stosunkach z Rosją. Okrągła rocznica sprzyja podsumowaniu tej polityki oraz wyciągnięciu wniosków na przyszłość. Polityka normalizacji stosunków polsko-rosyjskich bez wątpienia sprzyjała promowaniu przez Polskę inicjatyw dyplomatycznych na forum UE i NATO. W relacjach dwustronnych podniosła poziom przejrzystości intencji towarzyszących decyzjom w sferze polityki bezpieczeństwa. Stworzyła także warunki do podjęcia rozmów m.in. o rozwiązaniu spornych kwestii wynikających ze wspólnej historii i zacieśnieniu współpracy gospodarczej. Gotowość do wzajemnych ustępstw w tych rozmowach zależeć będzie od postępu w procesie budowy właściwego poziomu zaufania.

W kierunku <i>Global Zero</i> ? Broń jądrowa – stan obecny i perspektywy	49
--	----

Przemysław Pacuła

Broń jądrowa pozostaje ważnym elementem arsenałów zbrojnych niektórych państw. Sukcesem jest fakt, że liczba głowic jądrowych w ciągu ostatnich 30 lat drastycznie spadła. Niemniej państwa dysponujące tą bronią wciąż bazują na nuklearnym odstraszaniu i inwestują duże środki w unowocześnianie swojego arsenału. Choć idea powszechnej denuklearyzacji jest bardzo nośna i atrakcyjna, a w osobie prezydenta USA Baracka Obamy zyskała bardzo silnego sprzymierzeńca, trudno oczekiwać, aby opcja *Global Zero* miała zostać zrealizowana w dającej się przewidzieć przyszłości.

Biała księga obrony i bezpieczeństwa Francji 2013: państwo peryferyjnej Europy jednym z biegunów światowego porządku 71

Joanna Pawelek-Mendez

Polityka bezpieczeństwa i obrony Francji realizowana przez rząd François Hollande'a ujęta jest w dokumencie wydanym 29 kwietnia 2013 r. pod nazwą Biała księga. Zawiera ona analizę kontekstu strategicznego i głównych zagrożeń, a także strategię obrony i dokładny opis środków, niezbędnych do jej realizacji. W przypadku Francji, charakter jej interesów oraz priorytety są wyznaczone przez położenie geograficzne – posiadanie zamorskich terenów i departamentów powoduje, że granice tego państwa stanowią najdalej wysunięte przyczółki Europy. Jednocześnie stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ sprawia, że Francja ma bezpośredni wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa światowego. Czy jednak równie globalne są jej ambicje w tym zakresie, w zderzeniu z rzeczywistością gospodarczą i finansową? Zapisy Białej księgi wskazują, że Francja szuka równowagi między zachowaniem pełnej suwerenności a pogłębieniem współpracy z najbliższymi partnerami i rozwijaniem europejskiej kultury obronności.

Wpływ Unii Europejskiej na bezpieczeństwo dostaw gazu, wolny rynek w handlu energią i ochronę klimatu w Polsce 103

Paweł Turowski

Unia Europejska, choć nie posiada rozległych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, to jednak za pomocą prerogatyw dotyczących m.in. budowy jednolitego rynku oraz ochrony środowiska oddziałuje na relacje energetyczne państw członkowskich. Wolnorynkowe zasady handlu surowcami energetycznymi między państwami wspólnoty przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Taki wpływ mają także regulacje prawa UE dotyczące wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Z kolei zarówno istniejące, jak i planowane regulacje dotyczące ochrony środowiska są mniej jednoznaczne – mogą generować wysokie koszty modernizacji sektora elektroenergetycznego i spowolnić tempo wzrostu gospodarczego.

Biogramy autorów 125

Informacja dla autorów na temat zasad publikowania w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” 126

Procedura recenzowania zewnętrznego artykułów do kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe” 127

Table of content

Towards efficient multilateralism in the area of security policy: an example of Poland`s activity in the Visegrád Group	7
--	---

Dominik Jankowski

A crisis of multilateralism has resulted in a search for solutions which will ensure better functioning of international co-operation. Minilateralism is one of them. Its essence is about creating capabilities for building coalitions. Agreements concluded within a smaller group of states may constitute a starting point for further negotiations and for including more members in the search process. This article is aimed at depicting the Visegrád Group (V4) as an efficient minilateral format with the participation of Poland. Its fundamental feature is the capability for proposing such projects and initiatives, *inter alia* in the area of security policy, which go beyond the common denominator of regional interests and lead to coalitions being built between V4 and other states.

Relations with Russia after five years of the Polish policy of normalization	29
---	----

Bartosz Cichocki

2013 marks the 5th anniversary of inauguration by the government of Donald Tusk of the normalization policy in relations with Russia. This round anniversary presents a good opportunity for summing up the policy and learning lessons for the future. The policy of normalization in Polish-Russian relations undoubtedly allowed Poland to efficiently promote diplomatic initiatives in the EU and NATO. As regards bilateral relations, it enhanced transparency of intentions underpinning decisions made in the sphere of security policy. Furthermore, it created conditions conducive to starting talks *inter alia* on solving disputable issues stemming from the common history and tightening economic co-operation. Readiness to make mutual concessions during these talks will depend on the progress achieved in the process of building the relevant level of confidence.

Towards the <i>Global Zero</i> ? Nuclear weapons – current state of affairs and future perspectives	49
--	----

Przemysław Pacuła

Nuclear weapons remain to be an important element of some national arsenals. The fact that the number of nuclear warheads has dropped dramatically over the last 30 years is a success. Nevertheless, the states which have these weapons at their disposal are still based on nuclear deterrence and keep investing large amounts in modernizing their arsenals. Although the idea of a universal denuclearization is very popular and attractive, and though it has gained a very strong advocate in the person of the US President - Barack Obama, it is hard to expect that the *Global Zero* option would be feasible in the foreseeable future.

White Paper on Defence and Security of France 2013: the state of the peripheral Europe as one of the poles of the global order 71

Joanna Pawełek-Mendez

The policy of security and defence of France as implemented by the government led by François Hollande is encapsulated in the document published on 29th of April 2013, entitled the “White Paper”. It includes an analysis of the strategic context and major threats, as well as the defence strategy and a detailed description of measures indispensable for its implementation. In case of France, the nature of interests of the country and its priorities are defined by its geographic location. Possession of overseas territories and departments turns the borders of this state into most exposed European outposts. At the same time, due to its permanent membership status in the UN Security Council, France has a direct influence on the shape of the global security. But are its ambitions equally global in this respect if confronted with the geographic and financial reality? The text of the White Paper suggests that France is looking for balance between maintaining full sovereignty and deepening co-operation with its closest partners as well as developing the European culture of defence.

The influence of the European Union on the security of gas supplies, free market in energy trading and climate protection in Poland 103

Paweł Turowski

Although it does not have broad competences in energy security, the European Union exerts an impact on energy relations among member states, through prerogatives concerning *inter alia* the construction of the Single Market and the environmental protection. Free market rules regulating trade in energy resources among member states contribute to improved energy security of Poland. This is also the impact of EU legal regulations on boosting security of natural gas supplies. On the other hand, both the existing as well as planned regulations on environmental protection are less clear. They may generate high costs related to modernization of the electricity sector and slow down the pace of economic growth.

About the Authors 125

“National Security” quarterly – publishing rules and information for the authors 126

“National Security” quarterly – peer review process 127

W stronę skutecznego minilateralizmu w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: na przykładzie aktywności Polski w Grupie Wyszehradzkiej

DOMINIK JANKOWSKI

Kryzys multilateralizmu spowodował, że poszukiwane są rozwiązania, które usprawnią funkcjonowanie współpracy międzynarodowej. Jednym z nich jest minilateralizm. Jego esencją jest tworzenie zdolności do budowania koalicji. Porozumienia zawarte w ramach mniejszej grupy państw mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych negocjacji i włączenia w proces poszukiwania rozwiązań kolejnych członków. Celem artykułu jest przedstawienie Grupy Wyszehradzkiej (V4) jako skutecznego minilateralnego formatu z udziałem Polski. Jego podstawą jest zdolność do proponowania takich projektów i inicjatyw m.in. w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, które wykraczają poza wspólny mianownik interesów regionu, co prowadzi do tworzenia koalicji V4 z innymi państwami.

Od 2008 r. kryzys jest najczęściej pojawiającym się określeniem kondycji politycznej, ekonomicznej i społecznej Starego Kontynentu. Niezależnie od tego, czy ocena dokonywana jest na poziomie pojedynczych państw czy Unii Europejskiej jako całości, przekaz pozostaje w większości wypadków negatywny. Elity europejskie liczyły, że kryzys stanie się zarówno katalizatorem pozytywnych zmian w funkcjonowaniu samej UE, jak i podstawą do tworzenia nowego modelu polityczno-gospodarczo-społecznego w Europie¹. Kryzys dawał szansę na zmniejszenie deficytu legitymizacji demokratycz-

¹ H. K. Anheier, *Europe's crisis, Europe's chance*, „European Voice”, 3 listopada 2011 r., <http://www.europeanvoice.com/article/imported/europe-s-crisis-europe-s-chance/72506.aspx> (dostęp: 3 lipca 2013 r.). Patrz także: J. Janning, *Krise als Chance. Macht, Politik und Integration im Zeichen der Eurokrise*, „Strategie und Sicherheit 2013”, Böhlau Verlag, Wiedeń 2013, s. 63-73.

nej² i większego włączenia w procesy decyzyjne społeczeństw europejskich. Takie podejście miało z kolei ułatwić dalszą integrację europejską i ewentualne przekształcenie UE w federację europejską w długim okresie³. Jednak, jak słusznie podkreślają Nicolas Berggruen i Nathan Gardels, „federacja UE nie może być narzucona z góry; demokratyczne społeczeństwo każdego z państw członkowskich będzie musiało zdecydować, czy w jego długookresowym interesie jest dołączenie do federacji czy pozostanie poza nią. Iluzją jest wiara w to, że silna unia polityczna może być zbudowana na słabej lojalności wobec niej, wynikającej ze zmieniających się traktatów. Fundamentem musi być mandat pochodzący od społeczeństw”⁴. O ten będzie jednak trudno, gdyż obecna diagnoza związku społeczeństw z UE zmierza w kierunku zimnego interludium, co w dalszej perspektywie może zakończyć się separacją.

Szansa na wykorzystanie kryzysu jako impulsu do całościowych zmian w Europie, także w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, nieubłagalnie zmierza ku końcowi. Do takiej sytuacji doprowadziły co najmniej trzy przyczyny.

Po pierwsze, nastąpił wzrost antyunijnego populizmu. Wynika on zarówno z radykalizacji sceny politycznej w wielu państwach UE, jak i ze słabości europejskich elit, forsujących rozwiązania technokratyczne, które spowodowały pogłębienie deficytu legitymizacji demokratycznej⁵. „Populizm jest polityką bez strategii; technokracja strategią bez polityki”⁶. W polityce bezpieczeństwa oznacza to rosnące rozczerowanie państw członkowskich brakiem postępu we wzmacnianiu Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (WPBiO).

Po drugie, Europa zaczyna odwracać się od swoich korzeni. Amerykański politolog Jakub Grygiel zauważa, że „kryzys fiskalny może zostać zmierzony, niewydajność struktur politycznych zreformowana, stopa opodatkowania odpowiednio zwiększona lub zmniejszona. Jednak przywrócenie jakości w działaniach UE może odbyć się jedynie przez powrót do podstaw,

² M. Nass, *The European Crisis and Germany*, Transatlantic Academy Blog, 23 stycznia 2013 r., <http://www.transatlanticacademy.org/blogs/jessica-m-hirsch/european-crisis-and-germany> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

³ N. Berggruen, N. Gardels, *The Next Europe. Towards Federal Union*, „Foreign Affairs”, nr 4, Nowy Jork, lipiec-sierpień 2013, s. 134–135.

⁴ *Ibidem*, s. 140.

⁵ M. Leonard, J. Zielonka, *A Europe of Incentives: How to Regain the Trust of Citizens and Markets*, European Council on Foreign Relations, Londyn, czerwiec 2012, s. 5. Patrz także: V. Vike-Freiberga, *The EU's political roots are its springboard for the future*, „Europe's World” nr 16, Bruksela 2010, s. 11–13.

⁶ *Ibidem*, s. 12.

opartych na historii, religii i kulturze”⁷. Podobną tezę stawia francuski politolog Dominique Moïsi, który określa Europę mianem „kultury strachu”⁸. Charakteryzuje się ona stopniowym odchodzeniem od europejskich korzeni, wynikającym m.in. ze wzrostu liczby imigrantów na Starym Kontynencie. Kultura strachu, nacechowana niewiarą we własne możliwości, paraliżuje działania Europejczyków w wielu obszarach, w tym w sferze relacji ze światem zewnętrznym. W dziedzinie polityki bezpieczeństwa przekłada się to z kolei na prymat bezpieczeństwa wewnętrznego nad zewnętrznym.

Po trzecie, społeczeństwa europejskie nie są gotowe na poszukiwanie dalekosiężnych celów – tym samym spada ich zainteresowanie światem zewnętrznym, nawet najbliższym otoczeniem międzynarodowym, i polityką bezpieczeństwa. Pomimo nabierających tempa procesów globalizacji, które umożliwiły przepływ myśli, ludzi, kapitału, technologii itp. w skali globalnej na niespotykaną dotąd skalę, dziś wśród społeczeństw europejskich dominuje przekonanie, że liczy się przede wszystkim rozwiązywanie problemów bieżących⁹. Dla polityki bezpieczeństwa może oznaczać to malejące zrozumienie społeczeństw europejskich dla konieczności jej wzmacniania, w tym przeznaczania na nią większych środków finansowych.

To między innymi te trzy tendencje powodują, że przestaje istnieć Europa, którą Polska знаła z momentu swojej akcesji do Unii w 2004 r. Trendy te nie podważają sensu całego procesu integracji europejskiej, ale go utrudniają – w szczególności w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. UE nie przestaje być zatem projektem polityczno-gospodarczym o silnym charakterze cywilizacyjnym, który bazuje na przeświadczeniu, że Unia jako organizacja międzynarodowa może znaczyć więcej niż suma jej części składowych. Trendy te powodują jednak, że państwa – funkcjonujące w XXI w. w przestrzeni politycznej zbudowanej na zredefiniowanym pojęciu suwerenności typu westfalskiego – poszukują bardziej efektywnych platform do współpracy, w tym w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. Dlatego stopniowo multilateralizm zostaje uzupełniany rozwiązaniami regionalnymi – formatami mniej licznymi i często o zbliżonej percepcji wspólnych interesów. W tym kontekście kluczowe staje się pytanie, czy endemicznej słabości

⁷ J. Grygiel, *Europe: Strategic Drifter*, „The National Interest”, nr 126, Waszyngton, D.C., lipiec-sierpień 2013, s. 38.

⁸ D. Moïsi, *La géopolitique de l'émotion*, Flammarion, Paryż 2008, s. 145–193.

⁹ Wystąpienie ministra Radosława Sikorskiego na konferencji ambasadorów Niemiec, Berlin, 27 sierpnia 2012 r., s. 1, <http://www.msz.gov.pl/resource/9cf74d29-9958-42e5-a209-0436a8c4bda9:JCR> (dostęp: 3 lipca 2013 r.).

Unii Europejskiej w XXI w. nie powinno zatem upatrywać się w słabnącym multilateralizmie, procesie trwającym nieprzerwanie od zakończenia zimnej wojny? Czy dalsze pogłębianie się niekorzystnych trendów nie spowoduje, że w efekcie multilateralizm zostanie zastąpiony przez minilateralizm, w tym regionalizację stosunków międzynarodowych?

Kryzys multilateralizmu

Na architekturę bezpieczeństwa europejskiego w XXI w. składa się wiele czynników. Z jednej strony zaobserwować można zmianę roli państwa jako głównego gracza na arenie międzynarodowej. Dochodzi do ograniczenia regulacyjnej roli państw wobec podmiotów zewnętrznych. Tym samym zjawisko to w niektórych dziedzinach może mieć korzystny wpływ na stabilizację sytuacji dzięki dobrowolnemu przekazaniu części suwerennych uprawnień na poziom międzynarodowy¹⁰, co w teorii mogłoby sprzyjać wzmacnianiu multilateralizmu.

Jednocześnie w XXI w. występuje statyczny charakter struktur i dynamiczny charakter procesów określających stan bezpieczeństwa międzynarodowego. Taka sytuacja sprawia, że organizacje międzynarodowe są coraz mniej skuteczne w wypełnianiu swoich funkcji. W efekcie, jak podkreśla Adam Daniel Rotfeld, „zmniejsza się znaczenie i następuje erozja wielostronnych organizacji międzynarodowych i sojuszy, w tym ONZ, OBWE, a nawet NATO”¹¹.

Multilateralizm służył za podstawowy sposób opisu transformacji metod współpracy międzynarodowej w drugiej połowie XX w. Stanowił algorytm działania państw demokratycznych w obszarze transatlantyckim po drugiej wojnie światowej. Reguły multilateralizmu pozwoliły stworzyć powojenny wiarygodny ład międzynarodowy. Współpraca na zasadzie wzajemności, często zakładająca przeniesienie części suwerenności na poziom międzynarodowy, charakteryzowała multilateralizm i to wówczas nazywano liberalnym porządkiem świata¹².

¹⁰ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 110.

¹¹ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 66.

¹² G. Hellmann, *The Decline of Multilateralism*, GMF Blog, 2 maja 2013 r., <http://blog.gmfus.org/2013/05/02/the-decline-of-multilateralism/> (dostęp: 5 lipca 2013 r.).

Obecnie kryzys multilateralizmu jest najlepiej widoczny na przykładzie najważniejszej uniwersalnej organizacji bezpieczeństwa – Organizacja Narodów Zjednoczonych. Jest ona odbiciem powojennej rzeczywistości sprzed prawie 70 lat, co najlepiej oddają zapisy artykułów 53 i 107 Karty Narodów Zjednoczonych, które odnoszą się do „państw nieprzyjacielskich” rozumianych jako te, które podczas drugiej wojny światowej walczyły po stronie III Rzeszy¹³. Próby reformy ONZ nie przyniosły spodziewanych rezultatów¹⁴. Kształt Rady Bezpieczeństwa ONZ (RB) nie odpowiada dzisiejszemu układowi sił. Jest to o tyle istotne, że RB nadal pozostaje formalnie ostatecznym forum decyzji dotyczących legitymizacji użycia siły. Zmiany są zatem niezbędne, ale nie mogą być przeprowadzone kosztem zmniejszenia zdolności RB do wypełniania swoich obowiązków. Dlatego pat wokół reformy RB przyczynia się do pogłębienia podziałów wewnątrz wspólnoty międzynarodowej i w rzeczywistości negatywnie wpływa na kondycję multilateralizmu¹⁵. Ponadto osłabły funkcje polityczne i militarne ONZ, co widoczne jest m.in. w skuteczności misji pokojowych.

Podobne problemy trawią Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy z Europie (OBWE)¹⁶. Potencjał OBWE od kilku lat pozostaje znacznie ograniczony, co jest przede wszystkim efektem polityki Rosji. „Mamy do czynienia z utrudnianiem działalności OBWE w przestrzeni poradzieckiej, w tym w odniesieniu do tzw. konfliktów zamrożonych. Również i inne państwa, dostrzegając marginalizację OBWE, ograniczają swe zaangażowanie w działania tej organizacji”¹⁷. Ponadto kryzys OBWE przekłada się na spadek zaufania między państwami, co utrudnia poszukiwanie rozwiązań dla przedłużających się konfliktów. Stanowi to istotną przeszkodę w budowie praw-

¹³ *Charter of the United Nations*, <http://www.un.org/en/documents/charter/> (dostęp: 5 lipca 2013 r.).

¹⁴ *Livre blanc sur la défense et de la sécurité nationale 2013*, Paryż 2013, s. 31.

¹⁵ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym...*, op.cit., s. 148. Patrz także: B. Fassbender, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Kluwer Law International, Haga 1998; D. Bourantonis, *The History and Politics of UN Security Council Reform*, Routledge, Nowy Jork 2005; A.-M. Slaughter, *Security, Solidarity, and Sovereignty: The Grand Themes of UN Reform*, „The American Journal of International Law”, nr 3/2005, s. 619–631; A. Towpik, *ONZ: między reformą a marginalizacją*, [w:] A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym świecie*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2006, s. 223–244.

¹⁶ Patrz także: A. D. Rotfeld, *Myśli o Rosji... i nie tylko*, Świat Książki, Warszawa 2012; R. Kuźniar, Z. Lachowski, *Bezpieczeństwa międzynarodowe czasu przemian. Zagrożenia – koncepcje – instytucje*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2003; V.-Y. Ghébali, *The OSCE Between Crisis and Reform: Towards a New Lease on Life*, „Policy Paper”, nr 10/2005, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Genewa 2005; V.-Y. Ghébali, *Where is the OSCE going?* [w:] T. Tardy, *European Security in a Global Context: Internal and External Dynamice*, Routledge, Nowy Jork 2009.

¹⁷ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego...*, op.cit., s. 127.

dziwej wspólnoty bezpieczeństwa. Potwierdziła to tegoroczna Konferencja Przeglądowa OBWE, która odbyła się w Wiedniu 19–20 czerwca 2013 r., w czasie której po raz kolejny nie udało się stworzyć ogólnie akceptowalnych propozycji wspólnych działań.

Kolejnym negatywnym czynnikiem dla polityki bezpieczeństwa jest erozja najważniejszych porozumień międzynarodowych, „zwłaszcza tych, które dotyczą reżimów rozbrojeniowych opartych na Układzie o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT), a także rozbrojeniowych traktatach o: konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, CFE) oraz ograniczeniu systemów raketowych średniego i krótszego zasięgu (*Treaty on the Elimination of Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*, INF)”¹⁸. Dodatkowo wciąż nieratyfikowane pozostają porozumienia dotyczące całkowitego zakazu prób jądrowych (*Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, CTBT) i zakazu wytwarzania materiałów rozszczepialnych (*Fissile Material Cutoff Treaty*, FMCT)¹⁹.

Dotychczasowe próby uczynienia multilateralizmu bardziej efektywnym nie przyniosły spodziewanych efektów. Wynika to z faktu, że dla potęg światowych wielostronne organizacje bezpieczeństwa mają znaczenie z reguły wtedy, gdy służą jako instrumenty w osiągnięciu ich interesów narodowych. W przeciwnym razie – jak w przypadku polityki Rosji wobec OBWE – wielkie mocarstwa nie wspierają działalności organizacji wielostronnych. Innymi słowy, organizacje wielostronne są traktowane przez potęgi światowe w sposób instrumentalny, ale mocarstwa te nie chcą same być instrumentem tych organizacji²⁰.

Minilateralizm: odpowiedź na kryzys multilateralizmu?

W obliczu kryzysu multilateralizmu poszukiwane są nowe, efektywniejsze formy współpracy międzynarodowej. Jednym z możliwych rozwiązań są porozumienia dwustronne. Przemysław Grudziński podkreśla jednak, że bilateralizacja stosunków międzynarodowych zmniejsza poziom zaufania w polityce bezpieczeństwa w skali makro, wytwarzając przy tym efekt ekskluzywności²¹.

¹⁸ *Ibidem*, s. 112.

¹⁹ *Ibidem*, s. 112.

²⁰ A. D. Rotfeld, *Polska w niepewnym...*, *op.cit.*, s. 214.

²¹ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska w poszukiwaniu międzynarodowej roli*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 128.

Dobrym tego przykładem jest współpraca francusko-brytyjska w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Traktaty z Lancaster House z 2 listopada 2010 r. uważane są za ilustrację modelowej kooperacji w sytuacji ograniczenia wydatków na obronność na kontynencie europejskim. Niosą one jednak ze sobą poważne wyzwania dla WPBiO. Po pierwsze, współpraca prowadzona jest poza dostępnymi ramami europejskimi, takimi jak zapisana w traktacie z Lizbony stała współpraca strukturalna. Po drugie, mimo zapewnień o możliwości przyłączenia się do inicjatywy przez inne państwa członkowskie UE, jest to w rzeczywistości wyjątkowo trudne ze względu na zbyt wysokie kryteria przystąpienia do współpracy. Pomimo braku w Europie innych przykładów kooperacji na podobną skalę istnieje realne ryzyko, że bilateralizacja polityki bezpieczeństwa stanie się trwałym trendem. Będzie to jednak możliwe jedynie w sytuacji, gdy współpracę podejmą ze sobą partnerzy o podobnym potencjale zarówno wojskowym, jak i politycznym. Można sobie zatem wyobrazić potencjalną współpracę włosko-hispańską, czesko-słowacką czy holendersko-belgijską. O wiele trudniejsze byłoby podjęcie takiej współpracy między partnerami nierównorzędnymi.

Kolejnym możliwym rozwiązaniem jest minilateralizm, którego esencją jest obecnie tworzenie zdolności do budowania koalicji. Termin został wprowadzony do literatury międzynarodowej w latach 80. ubiegłego wieku²². W swoich początkach był on przede wszystkim związany z liberalizacją handlu międzynarodowego, w tym m.in. z Układem Ogólnym w sprawie Taryf Celnych i Handlu (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) i jego następczynią Światową Organizacją Handlu²³. Wówczas minilateralizm nie miał jednoznacznie pozytywnej konotacji, gdyż uważany był za zagrożenie dla multilateralizmu – wciąż postrzeganego za rozwiązanie modelowe. Obawiano się, że minilateralizm osłabi współpracę międzynarodową, gdyż spowoduje dalsze podziały między państwami i ograniczy skalę liberalizacji handlu międzynarodowego²⁴. Minilateralne rozwiązania miałyby stanowić pokusę do powrotu do protekcjonizmu gospodarczego.

Pojęcie minilateralizmu zdobyło pozytywny rozgłos międzynarodowy w 2009 r. dzięki Moisésowi Naímowi. W artykule „Minilateralism. The magic number to get real international action” zdefiniował minilateralizm jako

²² W. Fritsch, *The new minilateralism and developing countries*, Institute for International Economics, Waszyngton 1988.

²³ S. J. Kobrin, *Regional integration in a globally networked economy*, „Transnational Corporations”, nr 4/1995, United Nations Conference on Trade and Development, Genewa 1995, s. 15–33.

²⁴ *Ibidem*, s. 21–23.

„najmniejszą z możliwych liczbę państw, które będą miały możliwie największy wpływ na rozwiązanie konkretnego problemu”²⁵. Liczba państw będzie zmieniała się wraz z problematyką i jej znaczeniem dla stosunków międzynarodowych. Według M. Naíma, aby rozwiązać problem globalny, liczba ta będzie oscylowała w granicach dwudziestu. Praktycznym potwierdzeniem tej tezy jest grupa G20, skupiająca państwa wytwarzające 85 proc. światowego PKB. M. Naím podaje także inne przykłady: w przypadku zmian klimatycznych dwadzieścia państw odpowiada za emisję 75 proc. gazów cieplarnianych; w przypadku walki z AIDS – 66 proc. zgonów związanych z tą chorobą występuje w dziewiętnastu państwach świata²⁶. W rzeczywistości takie spojrzenie M. Naíma jest praktyczną międzynarodową ilustracją zasady Pareto, stworzonej przez włoskiego ekonomistę Vilfredo Pareto w 1897 r. Zasada zakłada, że 80 proc. wyników wpływa z 20 proc. przyczyn. Oryginalnie schemat ten został zastosowany do badania dochodów obywateli Włoch: w 1897 r. 20 proc. Włochów posiadało 80 proc. majątku w tym państwie.

Minilateralizm daje możliwość przełamania kryzysu multilateralizmu, gdyż porozumienia zawarte w ramach mniejszej grupy państw mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych negocjacji i włączenia w proces poszukiwania rozwiązań kolejnych członków. Minilateralizm ma być z zasady inkluzywny i transparentny. Jak podkreśla M. Naím, „porozumienia minilateralne mogą i powinny być otwarte dla każdego państwa, które chce grać według tych samych zasad, co uczestnicy umowy”²⁷.

Jednocześnie część ekspertów zauważa, że minilateralizm będzie działał skuteczniej w przypadku porozumień między państwami o podobnej wizji świata, w tym również wrażliwości w polityce bezpieczeństwa²⁸. Ponadto w przypadku próby rozwiązania problemu w skali globalnej niezbędny jest udział największych potęg. Stephen M. Walt, profesor Uniwersytetu Harvarda, obrazuje to na przykładzie negocjacji klimatycznych: „główną przeszkodą na drodze do ogólnoświatowego porozumienia dotyczącego zmian klimatycznych nie jest uzyskanie poparcia Palau, Tajlandii, Luksemburga czy Ekwadoru; prawdziwym problemem jest rozdziwki w sta-

²⁵ M. Naím, *Minilateralism. The magic number to get real international action*, „Foreign Policy”, lipiec-sierpień 2009, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism> (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ M. Naím, *Minilateralism. The magic number to get real...*, *op.cit.*

²⁸ N. Gvosdev, *The Realist Prism: In a G-Zero World, U.S. Should Go Minilateral*, „World Politics Review”, 15 czerwca 2012 r., <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12061/the-realist-prism-in-a-g-zero-world-u-s-should-go-minilateral> (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

nowiskach największych gospodarek na świecie (i jednocześnie największych producentów gazów cieplarnianych). Zarówno Chiny, jak i Indie chcą specjalnego statusu, który pozwoliłby im na dalszy rozwój i kontynuowanie wzrostu gospodarczego; Senat Stanów Zjednoczonych nie zgodzi się jednak na przyjęcie takiego porozumienia klimatycznego, które ograniczałoby emisję przede wszystkim w państwach rozwiniętych”²⁹.

Minilateralizm nie powinien jednakże ograniczać się do rozwiązywania kwestii globalnych. Wykorzystanie tego podejścia ma swoje uzasadnienie i wartość dodaną także we współpracy regionalnej. W tym przypadku liczba państw może być znacznie mniejsza, co przyczynia się do zwiększenia efektywności ugrupowania. Jednak warunkiem koniecznym do powodzenia inicjatywy jest uwzględnienie regionalnego lidera przy tworzeniu takiej koalicji.

Minilateralizm w Europie w dziedzinie polityki bezpieczeństwa: priorytety Polski

Polityka bezpieczeństwa Polski składa się z czterech przenikających i uzupełniających się obszarów: zdolności narodowych, współpracy w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego, WPBiO oraz kooperacji regionalnej. Efektywne wzmocnienie czwartego kręgu stanowi jeden z priorytetów polityki zagranicznej RP. Skuteczna współpraca w formatach minilateralnych przyczynia się nie tylko do zwiększenia ogólnego poziomu bezpieczeństwa Polski, ale wzmacnia jej pozycję zarówno w NATO, jak i w UE. W polskiej polityce zagranicznej priorytetem są trzy konfiguracje regionalne: Trójkąt Weimarski (uzupełniony o formaty Trójkąta Weimarskiego plus³⁰ oraz „wielkiej szóstki”³¹), państwa subregionu nordycko-bałtyckiego oraz Grupa Wyszehradzka.

Twórcy Trójkąta Weimarskiego (TW) upatrywali w nim innowacyjny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiący odpowiedź na wyzwania ulegającej fundamentalnym przemianom politycznym Europy. Od początku wiązano ze współpracą trójstronną duże nadzieje, które kon-

²⁹ S. M. Walt, *On minilateralism*, „Foreign Policy”, 23 czerwca 2009 r., http://walt.foreignpolicy.com/posts/2009/06/23/on_minilateralism (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

³⁰ W skład formatu Trójkąta Weimarskiego plus wchodzi Polska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy.

³¹ W skład formatu „wielkiej szóstki” wchodzi Polska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy i Wielka Brytania.

frontowane były z rozbieżnymi interesami i priorytetami Polski, Francji i Niemiec³². Od 2010 r. inicjatywa nabrała nowej dynamiki³³. Współpraca w ramach TW została uznana za jeden z priorytetowych obszarów polskiej polityki zagranicznej w latach 2012–2016: „Istotną rolę w stosunkach politycznych Polski z Niemcami i Francją odgrywa TW. Jako jeden z ważnych forów uzgadniania europejskich interesów, TW ma m.in. pomóc w wypełnianiu treścią WPBiO oraz kreowaniu spójnej, unijnej polityki wschodniej”³⁴. Celem rozpoczętej w grudniu 2010 r. inicjatywy weimarskiej było właśnie nadanie nowego impulsu rozwojowi WPBiO. We wspólnym liście do wysokiej przedstawiciel UE do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton ministrowie spraw zagranicznych i obrony Polski, Francji i Niemiec opowiedzieli się za wzmocnieniem trzech wymiarów polityki bezpieczeństwa UE: instytucjonalnego, operacyjnego oraz rozwijania zdolności wojskowych³⁵. Główne postulaty inicjatywy dotyczyły usprawnienia relacji UE-NATO, utworzenia stałej cywilno-wojskowej struktury planowania i dowodzenia, rozwijania grup bojowych i wzmocnienia Europejskiej Agencji Obrony. Większość propozycji weimarskich uzyskało poparcie zarówno pozostałych państw członkowskich, jak i instytucji unijnych, co nadało nową dynamikę procesowi rozwoju WPBiO. Polska opowiada się obecnie za wzmocnieniem praktycznych aspektów współpracy w ramach TW. Po pierwsze, niezbędne jest kontynuowanie prac nad reformą grup bojowych, wykorzystując doświadczenia z dyżuru weimarskiej grupy bojowej w pierwszej połowie 2013 r. Po drugie, rozwijanie inicjatyw wspólnego uzyskiwania zdolności obronnych w ramach koncepcji *pooling and sharing* oraz *smart defense*. Po trzecie, kontynuowanie bliskiej współpracy w ramach przygotowań do posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2013 r., które poświęcone będzie rozwojowi WPBiO.

Współpraca w ramach TW w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony potwierdza skuteczność minilateralizmu. Dowodem na to jest poparcie przez Hiszpanię i Włochy inicjatywy weimarskiej i nieformalne poszerzenie

³² R. Formuszewicz, *Trójkąt Weimarski znów użyteczny?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2 (64) 2012, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 29.

³³ Więcej patrz: D. P. Jankowski, *Weimarski trójkąt bezpieczeństwa*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 17, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 131–138.

³⁴ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, marzec 2012 r., s. 17, <http://www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR> (dostęp: 9 lipca 2013 r.).

³⁵ D. P. Jankowski, *Towards a Stronger European Security: A Polish Perspective*, „Strategie und Sicherheit 2013”, Böhlau Verlag, Wiedeń 2013, s. 195–196.

grona TW. Format Trójkąta Weimarskiego plus (TW+) zapoczątkowany został we wrześniu 2011 r. wspólnym listem ministrów spraw zagranicznych pięciu państw do Catherine Ashton, w którym opowiedziano się za dalszym wzmocnieniem WPBiO, w tym zainicjowaniem dyskusji nad możliwością wdrożenia stałej współpracy strukturalnej³⁶. Kontynuacja współpracy w ramach TW+ doprowadziła do przyjęcia 15 listopada 2012 r. w Paryżu wspólnej deklaracji ministrów spraw zagranicznych i obrony Polski, Francji, Niemiec, Hiszpanii i Włoch³⁷, która stała się narzędziem wywierania presji na pozostałe państwa członkowskie i instytucje UE. Deklaracja wyraża dążenie do promowania ambitnej polityki bezpieczeństwa UE. Szczególną siłą WPBiO stanowi całościowe podejście do bezpieczeństwa, wyrażające się w posiadaniu i możliwości użycia zarówno cywilnych, jak i wojskowych instrumentów. Deklaracja powtarza postulat stworzenia stałej cywilno-wojskowej struktury planowania i dowodzenia. Ponadto koncentruje się na konieczności wyposażenia UE w zdolności niezbędne do realizacji unijnych ambicji. Podkreślono konieczność kontynuowania inicjatywy *pooling and sharing*, w szczególności w zakresie kluczowych zasobów, takich jak technologie kosmiczne, obrona przeciwrakietowa, bezzałogowe statki powietrzne, tankowanie w powietrzu, transport lotniczy, medyczne wsparcie operacji oraz łączność wojskowa. Państwa TW+ opowiedziały się także za zwiększeniem konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego.

Dalsze wzmocnienie polityki bezpieczeństwa europejskiego, w oparciu o fundamenty stworzone przez TW i format TW+, będzie wymagało skutecznego budowania szerszych koalicji. Jednym z najważniejszych państw, którego poparcie jest niezbędne dla usprawnienia WPBiO, pozostaje Wielka Brytania. W interesie Polski jest włączenie jej w prace TW i formatu TW+, co mogłoby przyczynić się do stopniowego niwelowania różnic w sprawie rozwoju WPBiO. Urzeczywistnienie koncepcji „wielkiej szóstki” (Polska, Francja, Niemcy, Hiszpania, Włochy, Wielka Brytania) – nazywanej niekie-

³⁶ Art. 42 ust. 6 traktatu z Lizbony umożliwia ustanowienie stałej współpracy strukturalnej w ramach UE (*Permanent Structured Cooperation*, PeSCo) państwom członkowskim spełniającym wyższe kryteria zdolności wojskowych pod kątem najbardziej wymagających misji i gotowym zaciągnąć w tej dziedzinie dalej idące zobowiązania.

³⁷ *Le communiqué final. Réunion des ministres des Affaires étrangères et des ministres de la Défense d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et de Pologne*, Paryż, 15 listopada 2012 r., http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/121113_Outcome_proposal_V_FR_PROPRE__2__cle88fd72.pdf (dostęp: 9 lipca 2013 r.).

dy „mądrą szóstką”³⁸ – w polityce bezpieczeństwa europejskiego pozostaje jednym z najważniejszych wyzwań dla polityki zagranicznej RP w nadchodzących latach.

Kolejną potencjalną grupę tworzą państwa położone w subregionie nordycko-bałtyckim. Z perspektywy Polski państwa nordyckie są we współpracy wojskowej jednym z najpoważniejszych partnerów – są efektywne, sprawne, mają jasno określone cele i środki finansowe. Preferują podejście oddolne, oparte na stopniowym i zaplanowanym procesie zbliżania poszczególnych elementów współpracy i kładą nacisk na efekt, a nie polityczną widoczność inicjatyw³⁹. Ponadto Finlandia i Szwecja, niebędące członkami NATO, popierają postulaty inicjatywy weimarskiej i opowiadają się za realnym wzmocnieniem wszystkich wymiarów WPBiO. W tym kontekście szczególnej roli nabierają także regionalne ugrupowania integracyjne. W 2009 r. powstała nordycka organizacja współpracy obronnej – NORDEFCO. Współpracy sprzyja szereg czynników, w tym bliskość strategiczna, strukturalna i kulturowa, dotycząca także podobnej wrażliwości w polityce bezpieczeństwa. Ośrodek Studiów Wschodnich w swoim raporcie podkreśla, że „Norwegia, Szwecja i Finlandia – tworzące do tej pory trzon NORDEFCO, od 2008 r. ponownie widzą w Rosji bezpośrednie lub pośrednie (w regionie) zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa terytorialnego lub suwerenności politycznej”⁴⁰. Minilateralizm nordycki sprzyja także rozwijaniu konkretnych projektów wojskowych, co z perspektywy Polski jest szczególnie ważne w kontekście programów modernizacji Wojska Polskiego. W przyszłości współpraca nordycka będzie dotyczyła m.in. wspólnego rozwoju oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego, jego serwisowania i modernizacji, a ponadto ćwiczeń i szkoleń, a także współdziałania w operacjach zagranicznych. Skuteczność minilateralizmu nordyckiego została w 2010 r. doceniona przez Wielką Brytanię, która zaproponowała współpracę w ramach Grupy Północnej (*Northern Grouping*). W jej skład wchodzi pięć państw nordyckich (Dania, Finlandia, Norwegia, Szwecja, Islandia) i trzy państwa bałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia), a do współpracy zaproszono również Niemcy i Polskę. Grupa Północna jest przede wszystkim forum debaty politycznej,

³⁸ R. Kiesewetter, A. Schockenhoff, *Impulse für Europas Sicherheitspolitik*, „Internationale Politik”, nr 5/2012, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Berlin, wrzesień-październik 2012, s. 97.

³⁹ J. Gotkowska, O. Osica, *W regionie siła? Stan i perspektywy współpracy wojskowej wybranych państw obszaru od Morza Bałtyckiego do Morza Czarnego*, „Raport OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, październik 2012, s. 19, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/W_regionie_sila.pdf (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

⁴⁰ *Ibidem*, s. 25.

mogącym jednak stanowić podstawę do rzeczywistej kooperacji obronnej w przyszłości w ramach inicjatyw *pooling and sharing* oraz *smart defense*⁴¹.

Od kilku lat widać aktywizację współpracy państw bałtyckich (Estonia, Litwa, Łotwa) w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Jest ona widoczna zarówno na poziomie politycznym w ramach NATO – czego przykładem mogą być wspólne starania o przedłużenie misji „Baltic Air Policing” czy o korzystne zapisy dotyczące obrony kolektywnej w nowej Koncepcji Strategicznej NATO – jak i do pewnego stopnia na poziomie wojskowym (np. poprzez wspólny wkład batalionu bałtyckiego do komponentu lądowego sił odpowiedzi NATO, rozwijanie wspólnego szkolnictwa wojskowego w ramach Bałtyckiej Akademii Obrony)⁴². Z perspektywy Polski, współpraca bałtycka jest szczególnie ważna ze względów politycznych. Estonia, Litwa i Łotwa podzielają polską wrażliwość w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, co ułatwia forsowanie regionalnych interesów zarówno na forum NATO, jak i UE.

Od 2009 r. nastąpiło zintensyfikowanie współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4). Pierwotnie celem nadrzędnym współpracy wyszehradzkiej było wspieranie procesu integracji z UE i NATO. Ponadto w interesie Polski leżało uniknięcie nawrotu do przedwojennych antagonizmów i nieufności wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej; współpraca w ramach V4 stała się najlepszym forum do neutralizowania takich tendencji⁴³.

Po wejściu Polski do UE to właśnie sukcesy V4 spowodowały, że zaczęto postrzegać w Polsce współpracę regionalną jako środek umacniający pozycję RP w Unii. Jak zaznacza Mateusz Gniazdowski, „efektywność koalicji z udziałem Polski pokazała, że także dla partnerów w regionie obecność większego partnera w V4 zwiększa instrumentarium promocji ich interesów narodowych”⁴⁴. Z perspektywy Polski okazało się także, że współpraca wyszehradzka nie tylko nie osłabia polskiej pozycji w relacjach z największymi partnerami UE, ale ją wzmacnia. Skalę potencjału V4 można przedstawić graficznie, pokazując liczbę głosów ważonych w Radzie UE.

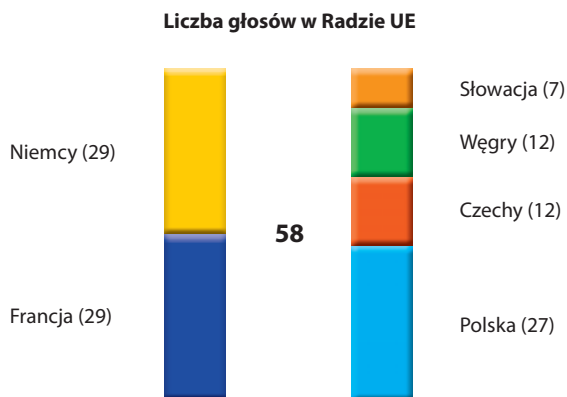
⁴¹ P. Pacuła, *Współpraca obronna w regionie Morza Bałtyckiego*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, nr 26, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 63.

⁴² *Ibidem*, s. 11.

⁴³ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska...*, *op.cit.*, s. 154.

⁴⁴ M. Gniazdowski, *Polska polityka w Grupie Wyszehradzkiej: paradoksy skali*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 2 (64) 2012, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 45–46.

Rysunek 1. Siła Grupy Wyszehradzkiej



Źródło: *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, 2013, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2013/ (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

Grupę Wyszehradzką uznać można tym samym za najlepszy przykład współpracy w formacie minilateralnym z udziałem Polski. Jej podstawą stała się zdolność Polski, Czech, Słowacji i Węgier do proponowania takich projektów i inicjatyw, które wykraczały poza wspólny mianownik interesów regionu, co prowadziło do tworzenia koalicji V4 z innymi państwami (V4 plus). Jak podkreślił minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, „Grupa Wyszehradzka plus inne państwa to struktura, która najlepiej się sprawdza”⁴⁵.

Wzmacnianie minilateralizmu wyszehradzkiego stało się jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej. W wygłoszonej w 2013 r. w Sejmie informacji o zadaniach polityki zagranicznej R. Sikorski stwierdził: „silna Polska w Unii to także silniejsza Grupa Wyszehradzka. Bo Europa Środkowa nie jest już miejscem, w którym – jak pisał w słynnym eseju Milan Kundera – rozgrywają się dziejowe tragedie. Przypomina coraz bardziej spełnione wreszcie marzenie węgierskiego pisarza György’a Konrada o wolnym i dostatnim regionie czy czechosłowackiego premiera Milana Hodžy o regionie zintegrowanym. Potencjał naszej części Europy już dziś jest całkiem pokaźny i stale rośnie. Stopa wzrostu gospodarczego Polski, Czech, Słowacji i Węgier przekroczyła w ubiegłych latach średnią unijną. W połowie lat dziewięćdziesiątych PKB czterech państw Grupy Wyszehradzkiej wynosił niecałe 270 miliardów dolarów. Dziś jest to prawie cztery razy tyle. Jesteśmy także

⁴⁵ *Ibidem*, s. 66.

zbiorowo najważniejszym partnerem handlowym Niemiec, wyprzedzając między innymi Francję⁴⁶.

Na przestrzeni ostatnich czterech lat można także mówić o dużej intensywności działań i współpracy w sferze polityki bezpieczeństwa i obrony w ramach V4. Sprzyjało temu przewodnictwo poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej w Radzie UE (Czechy – pierwsza połowa 2009 r.; Węgry i Polska w 2011 r.), a także intensyfikacja debaty na temat przyszłości WPBiO i NATO. Wspólne stanowisko państw V4 zostało przedstawione w deklaracji „Odpowiedzialność za silne NATO”, przyjętej przez ministrów spraw zagranicznych i obrony V4 w kwietniu 2012 r.⁴⁷. Zawierała ona oczekiwania wobec szczytu w Chicago: podkreślenie znaczenia partnerstwa transatlantyckiego, potrzeba utrzymania zdolności Sojuszu do kolektywnej obrony, zapewnienie spójności w rozwoju zdolności w NATO i UE, gotowość do opartego na wzajemności dialogu z Rosją, kontynuacja polityki rozszerzenia i polityki partnerstw Sojuszu. Potwierdzała także determinację państw V4 do wydzielenia znaczącego wkładu sił do ćwiczenia „Steadfast Jazz 2013”, które odbędzie się na terytorium Polski, Estonii, Litwy i Łotwy. Deklaracja stała się manifestacją wyszehradzkiego rozumienia polityki bezpieczeństwa i obrony: „Kraje Grupy Wyszehradzkiej są gotowe przyjąć przypadającą na nie część odpowiedzialności za utrzymanie spójnego i sprawnego Sojuszu Północnoatlantyckiego. Aby osiągnąć ten cel, jesteśmy otwarci na pragmatyczną i nakierowaną na osiągnięcie wyników współpracę z naszymi sojusznikami i partnerami”⁴⁸.

Główne tezy deklaracji powtórzone zostały w komunikacie końcowym ze spotkania ministrów obrony Grupy Wyszehradzkiej w Litomierzycach, które odbyło się 3–4 maja 2012 r.⁴⁹. Państwa V4 zobowiązały się zacieśniać współpracę w dziedzinie rozwoju zdolności, wskazując jej potencjalne obszary, w tym: obronę przed bronią masowego rażenia, logistykę, szkolenie pilotów śmigłowców oraz symulatory dla kontrolerów lotniczych. Zapowiedziano poszukiwanie możliwości harmonizacji planowania obronnego. Ponadto zdecydowano, że Polska będzie państwem ramowym w wyszehradzkiej grupie bojowej, przewidzianej do dyżuru w pierwszej połowie 2016 r. Rozwinięcie

⁴⁶ Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa, 20 marca 2013 r., http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/priorytety_polityki_zagr_2012_2016/expose2/expose_2013/ (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

⁴⁷ Odpowiedzialność za silne NATO, Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej, Praga, 18 kwietnia 2012 r., <http://www.msz.gov.pl/resource/ee1c8d3f-f70-4283-87ba-8b1cc2c388cb> (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Joint Communiqué of the Ministers of Defence of the Visegrád Group, Litomierzyce, 4 maja 2012 r., <http://www.mon.gov.pl/pliki/File/dok1.pdf> (dostęp: 11 lipca 2013 r.).

tych propozycji znalazło się w programie polskiego przewodnictwa w V4 (1 lipca 2012 r.–30 czerwca 2013 r.).

Priorytety przewodnictwa Polski w Grupie Wyszehradzkiej: aspekty polityki bezpieczeństwa

Jednym z zadań, jakie stawiała przed sobą Polska sprawując przewodnictwo w V4, było pogłębianie współpracy UE w dziedzinie WPBiO oraz zapewnienie partnerstwa i komplementarności z NATO. Za priorytet uznano cztery obszary.

Pierwszym jest przygotowanie wyszehradzkiej grupy bojowej do planowanego dyżuru, a w szerszym kontekście także współpraca nad reformą koncepcji grup bojowych. Na spotkaniu ministrów obrony państw Grupy Wyszehradzkiej w Levočy w maju 2011 r. uzgodniono, że grupa bojowa V4 będzie pełnić dyżur w pierwszej połowie 2016 r. Polska wyraziła wówczas zgodę na pełnienie roli państwa ramowego. Dotychczas państwa przedstawiły następujące propozycje wydzielenia zdolności:

1. Polska: do 1200 żołnierzy, w tym m.in. 50 proc. obsady etatowej dowództwa sił i batalionu manewrowego, kompania logistyczna, kompania saperów, zespoły Żandarmerii Wojskowej, współpracy cywilno-wojskowej (CIMIC) i działań psychologicznych (PSYOPS) oraz samolot CASA C-295.
2. Czechy (państwo wiodące w kwestiach logistyki): do 750 żołnierzy, w tym kompania inżynieryjna, kompania przeładunkowa, zespoły: medyczny, rozbrajania ładunków wybuchowych, wykrywania skażeń, budowy obozowisk i grupa zabezpieczenia logistycznego oraz trzy śmigłowce transportowe i samolot transportowy CASA C-295;
3. Węgry: do 460 żołnierzy;
4. Słowacja: do 400 żołnierzy.

Zgodnie z założeniami, dowodzenie siłami wyszehradzkiej grupy bojowej obejmie dowództwo operacji w Poczdamie, będące jednym z pięciu dowództw operacji UE. Jedną z rozważanych obecnie kwestii jest udział w grupie bojowej V4 państw trzecich, w tym spoza UE. Polska od początku prac nad jej utworzeniem promuje i wspiera udział Ukrainy w grupie bojowej. Sprzyjałoby to dalszemu zacieśnieniu współpracy z państwem Partnerstwa Wschodniego w obszarze WPBiO, co stanowi jeden z priorytetów zaangażowania Polski we

wschodni wymiar polityki zagranicznej UE. Polska pozostaje otwarta na propozycje włączenia innych państw do grupy bojowej, niemniej liczba państw współtworzących grupę powinna być utrzymana w rozsądnych granicach. Nie można np. wykluczyć niskowego udziału Austrii, Chorwacji lub Serbii.

Przygotowania do uruchomienia wyszehradzkiej grupy bojowej przyczynia się także do kontynuowania reformy koncepcji grup bojowych. Problem braku użycia grup bojowych należy rozpatrywać z wielu perspektyw, w tym uwzględniając kwestie finansowe. Polska postuluje wspólne finansowanie użycia grup bojowych oraz uwzględnienie podejścia modułowego. Ponadto w perspektywie średnioterminowej zwiększenie skłonności państw do wystawiania grup bojowych mogłoby zostać osiągnięte poprzez ustalenie listy cyklicznych dyżurów państw wiodących, które wzięłyby na siebie rolę organizatora grup. Taka zmiana przyniosłaby państwom mniejszym lepszą możliwość wyboru partnerów do współpracy. Polska zadeklarowała gotowość do cyklicznego podejmowania się roli państwa ramowego z częstotliwością co trzy lata. Ponadto elementem pakietu reform powinna być organizacja wspólnych ćwiczeń grup bojowych w formule LIVEX, wspierających proces certyfikacji grup⁵⁰. Dobrym przykładem dla ożywienia takiej współpracy byłaby organizacja ćwiczenia bezpośrednio przed dyżurem wyszehradzkiej grupy bojowej (np. w drugiej połowie 2015 r.).

Drugim celem Polski było wsparcie rozwoju projektów wielostronnych, które stanowiłyby realny wkład do inicjatyw *pooling and sharing* oraz *smart defense*. Najlepsze perspektywy dotyczą zwalczania broni masowego rażenia, logistyki, obrony powietrznej, bezzałogowych statków powietrznych oraz symulatorów dla kontrolerów lotniczych. Polska przykłada szczególną wagę do utworzenia wielonarodowego batalionu do obrony przed bronią masowego rażenia, w którym przejęła rolę państwa wiodącego⁵¹. Spodziewana gotowość operacyjna batalionu przewidywana jest na 2016 r. Zgodnie z założeniami ma on być zdolny do udziału w ćwiczeniach i misjach UE i NATO, w tym jako część sił odpowiedzi NATO. Projekt będzie uwzględniał także Słowenię, Rumunię i Włochy. Polska planuje także do 2014 r. utworzyć regionalne wielonarodowe centrum symulatorów dla kontrolerów lotniczych na bazie ośrodka szkoleniowego Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych w Dęblinie⁵².

⁵⁰ R. Kupiecki, *Visegrád Defense Cooperation: From Mutual Support to Strengthening NATO and the EU. A Polish Perspective*, „Report”, nr 35, Center for European Policy Analysis, Waszyngton, 2 kwietnia 2013, s. 6.

⁵¹ *Ibidem*, s. 5.

⁵² *Ibidem*, s. 5.

Szansę na nawiązanie ścisłej współpracy w dziedzinie obrony cybernetycznej w ramach V4 daje inicjatywa *smart defense*. Grupa Wyszehradzka posiada niezbędny potencjał umożliwiający utworzenie w ramach NATO wspólnego frontu państw wyspecjalizowanych w dziedzinie obrony cybernetycznej⁵³. Wykorzystanie wiedzy i doświadczeń amerykańskich do zajęcia niszy rozwojowej w dziedzinie obrony cybernetycznej mogłoby zatem pozytywnie wpłynąć na pozycję państw V4 w Sojuszu w przyszłości.

Trzecim obszarem jest rosnąca rola wspólnych ćwiczeń wojskowych, co wynika ze zbliżającego się zakończenia operacji ISAF w Afganistanie. Uzgodniona na szczycie NATO w Chicago w maju 2012 r. Inicjatywa Sił Połączonych ma za zadanie utrzymać poziom interoperacyjności sił zbrojnych, niezbędny do wykonywania szerokiego spektrum operacji. Państwa Grupy Wyszehradzkiej aktywnie włączyły się w realizację inicjatywy. W 2013 r. na Słowacji odbyły się ćwiczenia logistyczne „Capable Logistian”⁵⁴. Jednak za kluczowe z militarnego i politycznego punktu widzenia należy uznać ćwiczenie poligonowo-sztabowe „Steadfast Jazz”, które odbędzie się jesienią 2013 r. Ponadto z perspektywy Polski ważne będzie włączenie państw Grupy Wyszehradzkiej do odbywającego się co dwa lata ćwiczenia Anakonda⁵⁵.

Czwartym celem Polski jest wzmocnienie współpracy wyszehradzkiej przed zaplanowanym na grudzień 2013 r. posiedzeniem Rady Europejskiej, które poświęcone będzie przyszłości polityki bezpieczeństwa UE. Wspólna deklaracja ministrów spraw zagranicznych V4, przedstawiona w trakcie dorocznej konferencji Forum Bezpieczeństwa Globsec 2013 w Bratysławie, stanowiła dobrą okazję do zbliżenia stanowisk na temat kierunków rozwoju WPBiO. W ocenie państw wyszehradzkich, grudniowe posiedzenie Rady Europejskiej powinno podjąć pogłębioną debatę na temat europejskiej polityki bezpieczeństwa, w tym stworzenia strategicznej wizji przemysłów obronnych w Europie. Za kluczowe uznano takie aspekty jak wzmocnienie podejścia całościowego do polityki bezpieczeństwa, ulepszenie zdolności UE w zakresie planowania i prowadzenia operacji oraz zwiększenie efektywności wykorzystania grup bojowych⁵⁶. Ponadto wskazano także na potrzebę poprawy współpracy z partnerami UE w ramach WPBiO, zwłaszcza

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁵ W 2012 r. po raz pierwszy w ćwiczeniu Anakonda brali udział żołnierze Wielonarodowego Korpusu Północ–Wschód oraz Stanów Zjednoczonych i Kanady.

⁵⁶ *For a More Effective and Stronger Common Security and Defence Policy*, Deklaracja Grupy Wyszehradzkiej, Bratysława, 18 lutego 2012 r., <http://www.visegradgroup.eu/declaration-of-the-130419> (dostęp: 13 lipca 2013 r.).

z państwami Partnerstwa Wschodniego. W ocenie państw V4 europejską politykę obronną należy budować przy pomocy wzmacniania zdolności narodowych wszystkich członków UE. Poprawa konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego powinna odbywać się zatem poprzez tworzenie szans dla rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw tej gałęzi. Europejska Baza Technologiczno-Przemysłowa Sektora Obronnego (*European Defence Technological and Industrial Base*, EDTIB) musi pozostać otwarta dla przedsiębiorstw z gałęzi związanych z przemysłem zbrojeniowym. Rozwój EDTIB powinien być zrównoważony i dotyczyć wszystkich regionów w UE. Takie samo podejście państwa V4 proponują w stosunku do dystrybucji środków finansowych przeznaczonych na wsparcie konkurencyjności w dziedzinie badań i technologii w przemyśle zbrojeniowym, w tym rozwoju projektów o charakterze podwójnego zastosowania.

Celem Polski jest także rozpoczęcie na Radzie Europejskiej w grudniu 2013 r. strategicznej debaty nad poziomem ambicji, interesami oraz celami Unii w sferze bezpieczeństwa, która w przyszłości mogłaby skutkować podjęciem prac nad stworzeniem nowych strategicznych ram WPBiO. Przygotowaniom w tym obszarze służy zainicjowany przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego w styczniu 2013 r. cykl warsztatów strategicznych państw Grupy Wyszehradzkiej. BBN zorganizowało w 2013 r. dwa spotkania: 11–12 stycznia w Wiśle oraz 26–27 maja w Juracie. Głównym motywem rozmów w Wiśle było poszukiwanie wspólnych interesów i celów strategicznych UE, zaś w czasie debat w Juracie oceniano środowisko bezpieczeństwa Unii oraz analizowano, jakie czynniki mogą pomagać lub przeszkadzać w realizacji misji UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Kolejne spotkanie, zorganizowane w ramach przewodnictwa Węgier w V4, odbyło się w Balatonkenese 30–31 sierpnia 2013 r. Służyło ono projektowaniu możliwych sposobów strategicznego reagowania UE na zmieniające się warunki bezpieczeństwa oraz określeniu niezbędnych zasobów (sił i środków), jakimi Unia powinna dysponować.

Magnetyzm minilateralizmu Grupy Wyszehradzkiej: przykład przewodnictwa Polski w V4

Minilateralizm w formacie Grupy Wyszehradzkiej stał się atrakcyjną formułą współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa i obrony. Stanowi on wartość dodaną: wywiera wpływ zarówno w UE, jak i w NATO jako istotny

inicjator inkluzywnych projektów i nowych ram współpracy. Tym samym V4 zaczęła przyciągać kolejnych partnerów, którzy utożsamiają się z logiką i esencją współpracy wyszehradzkiej. W czasie przewodnictwa Polski w V4 doszło do trzech kluczowych spotkań.

20 lutego 2013 r. w Gdańsku spotkali się ministrowie spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej, krajów nordyckich i bałtyckich (V4-N5-B3). Uczestnicy szczytu potwierdzili, że państwa Europy Środkowej i Północnej muszą aktywnie uczestniczyć we wzmacnianiu UE i całego kontynentu europejskiego, w tym bezpieczeństwa europejskiego i międzynarodowego. W oświadczeniu po szczycie podkreślono, że „wspólna ocena wyzwań oraz zbiorowy wysiłek na rzecz promowania naszej regionalnej perspektywy bezpieczeństwa pozwolą uwidocznić wspólne interesy i sprawić, by były bardziej czytelne dla pozostałych aktorów w szeroko rozumianej euroatlantyckiej strefie bezpieczeństwa obejmującej UE i NATO”⁵⁷. Uczestnicy spotkania zaproponowali także utworzenie Europejskiego Instytutu Pokoju, który byłby zaangażowany w mediacje pokojowe oraz dialog na płaszczyźnie nieformalnej⁵⁸. Ponadto z perspektywy Polski ważnym celem współpracy państw wyszehradzkich, nordyckich i bałtyckich powinna stać się budowa i promowanie podobnego podejścia do tematyki rosyjskiej oraz wspierania państw Partnerstwa Wschodniego, w szczególności Ukrainy.

Z kolei 6 marca 2013 r. w Warszawie, po raz pierwszy w historii, spotkali się na wspólnym szczycie szefowie państw i rządów V4 i TW. Spotkanie dało możliwość zapewnienia większej synergii w praktycznych działaniach obu ugrupowań regionalnych, w tym także w polityce obronnej. Z perspektywy V4 szczyt umożliwił uwypuklenie znaczenia sojuszniczej Inicjatywy Sił Połączonych, mającej znaczenie dla realizacji postulatów związanych z obroną kolektywną. Ponadto spotkanie uwidocznilo większą wrażliwość Francji i Niemiec względem wyszehradzkiej percepcji polityki bezpieczeństwa. Dodatkowo uzgodniono, że przygotowania do Rady Europejskiej w grudniu 2013 r. będą przedmiotem wspólnych konsultacji w gronie V4 i TW. Stwarza to dobrą okazję do przedstawienia argumentów dotyczących konieczności uwzględnienia interesów państw o mniejszym potencjale przemysłowym w procesie zwiększania konkurencyjności oraz ewentualnej konsolidacji przemysłu obronnego w Europie. Z perspektywy Polski współpraca

⁵⁷ Oświadczenie współprzewodniczących szczytu ministrów spraw zagranicznych państw wyszehradzkich, nordyckich i bałtyckich, Gdańsk, 20 lutego 2013 r., s. 3, <http://msz.gov.pl/resource/7e99318d-3e63-40df-9e66-eff555319150:JCR> (dostęp: 25 lipca 2013 r.).

⁵⁸ *Ibidem*, s. 3.

wyszehradzko-weimarska może być ponadto pomocna w realizacji programów modernizacji Wojska Polskiego, w szczególności obrony powietrznej i statków bezzałogowych.

Ponadto 16 czerwca 2013 r. w Warszawie odbyło się spotkanie premierów państw Grupy Wyszehradzkiej i Japonii, będące pierwszą turą rozmów prowadzonych na tym szczeblu przez V4 z krajem azjatyckim. Spotkanie upamiętniło dziesiątą rocznicę nawiązania współpracy V4 oraz Japonii. W czasie obrad omówiono kwestie bezpieczeństwa w wymiarze ogólnoświatowym i regionalnym. Spotkanie potwierdziło, że w wielu obszarach percepcja zagrożeń i wyzwań jest zbieżna. Pomimo różnic w potencjale i położeniu geograficznym, państwa V4 i Japonia posiadają zbliżoną wrażliwość na kwestie polityki bezpieczeństwa, w tym przede wszystkim na rozprzestrzenianie broni rakietowej i technologii jej budowy, przestępczość zorganizowaną i nielegalny handel bronią oraz problematykę stabilności w Europie Wschodniej i Azji Wschodniej. Ponadto w celu pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa V4 i Japonia wyraziły zamiar zorganizowania wspólnego seminarium na rzecz bezpieczeństwa podczas przewodnictwa Węgier w V4 (1 lipca 2013 r.–30 czerwca 2014 r.)⁵⁹.

Rekomendacje dla państw Grupy Wyszehradzkiej

Dalsza skuteczność minilateralizmu wyszehradzkiego będzie uzależniona od wzmocnienia współpracy w ramach V4. Nie jest łatwo być efektywnym aktorem na arenie międzynarodowej. Inteligentna polityka zagraniczna wymaga zdolności autokrytyki, refleksji oraz umiejętności rozeznania poglądów i interesów wszystkich zainteresowanych. Jak podkreśla P. Grudziński, „opiera się ona na umiejętności funkcjonowania w rzeczywistości międzynarodowej. Na trafnym odczytaniu faktów i zależności między nimi. Na korelacji środków z celami. Na zrozumieniu psychologii innych aktorów, a zwłaszcza na rozumieniu własnych interesów”⁶⁰. Grupa Wyszehradzka powinna nadal poświęcać uwagę świadomemu kształtowaniu swojej funkcji międzynarodowej, aby działać w świecie jako „potrzebna i pożyteczna

⁵⁹ *Partnerstwo oparte na wspólnych wartościach w XXI wieku. Wspólne oświadczenie Grupy Wyszehradzkiej oraz Japonii*, Warszawa, 16 czerwca 2013 r., s. 3, https://www.premier.gov.pl/files/files/deklaracja_pl.pdf (dostęp: 25 lipca 2013 r.).

⁶⁰ P. Grudziński, *Państwo inteligentne. Polska...*, op.cit., s. 165.

część europejskiej i szerzej międzynarodowej maszynierii po to zwłaszcza, aby czuć się bezpieczniej i realizować własne interesy”⁶¹.

V4 powinna oprzeć swoją dalszą aktywność na czterech podstawowych zasadach. Po pierwsze, widoczność. Służyć temu będzie regularne przedstawianie wspólnych stanowisk przed ważnymi wydarzeniami międzynarodowymi w polityce bezpieczeństwa. Dobrym przykładem są deklaracje V4 opublikowane przed szczytem NATO w Chicago i spotkaniem Rady Europejskiej poświęconej przeszłości WPBiO.

Po drugie, specjalizacja. Wydaje się, że polityka bezpieczeństwa europejskiego może stać się specjalnością V4. Trafne sformułowanie obszarów, w których Grupa Wyszehradzka może aktywnie uczestniczyć i świadomie wytwarzać wartość dodaną ułatwi harmonizację jej działań z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo regionalne.

Po trzecie, otwartość na świat. Prowadzenie stałego dialogu z sojusznikami i partnerami umożliwi promowanie wyszehradzkiej wizji polityki bezpieczeństwa i regionalnej wrażliwości na wyzwania w tym obszarze. Należy jednak pamiętać, aby nie angażować się w politykę „ponad stan”. Warto nawiązywać do podejścia skromniejsze, co nie oznacza, że pozbawione ambicji i pasywne. Bycie podmiotem stosunków międzynarodowych oznacza przede wszystkim „proponować, proponować, proponować”, bez czekania na sygnał ze strony większych aktorów, kiedy można już tylko reagować⁶².

Po czwarte, przywiązanie do zasady funkcjonalizmu⁶³. V4 powinna działać w szerszym interesie, zwłaszcza w zakresie rozwoju instytucji i praktyk, które sprzyjają międzynarodowemu pokojowi. Taka aktywność nie powinna być bowiem postrzegana jako mało uzasadniony altruizm, lecz jako wyraz świadomości, że główny interes średnich państw leży w uporządkowanym i przewidywalnym środowisku międzynarodowym.

⁶¹ *Ibidem*, s. 160.

⁶² D. P. Jankowski, *The Visegrád Group: Prospects and Priorities*, Foreign Policy Association Blog, Nowy Jork, 24 września 2012 r., <http://foreignpolicyblogs.com/2012/09/24/the-visegrad-group-prospects-and-priorities/> (dostęp: 20 lipca 2013 r.).

⁶³ Zasada funkcjonalizmu została wprowadzona do praktyki stosunków międzynarodowych przez Kanadę w okresie II wojny światowej. W swoim wystąpieniu w Izbie Gmin 9 lipca 1943 r. premier Kanady William Lyon MacKenzie King stwierdził, że siła i odpowiedzialność są ze sobą powiązane, a państwa powinny ponosić ciężary na różnych polach, proporcjonalnie do swoich interesów i możliwości. Propagatorem zasady funkcjonalizmu był kanadyjski dyplomata i profesor stosunków międzynarodowych John Wendell Holmes.

Stosunki z Rosją po pięciu latach polskiej polityki normalizacji

BARTOSZ CICHOCKI

W 2013 r. minęło pięć lat od inauguracji przez rząd Donalda Tuska polityki normalizacji w stosunkach z Rosją. Okrągła rocznica sprzyja podsumowaniu tej polityki oraz wyciągnięciu wniosków na przyszłość. Polityka normalizacji stosunków polsko-rosyjskich bez wątpienia sprzyjała promowaniu przez Polskę inicjatyw dyplomatycznych na forum UE i NATO. W relacjach dwustronnych podniosła poziom przejrzystości intencji towarzyszących decyzjom w sferze polityki bezpieczeństwa. Stworzyła także warunki do podjęcia rozmów m.in. o rozwiązaniu spornych kwestii wynikających ze wspólnej historii i zacieśnieniu współpracy gospodarczej. Gotowość do wzajemnych ustępstw w tych rozmowach zależeć będzie od postępu w procesie budowy właściwego poziomu zaufania.

Korzenie polityki normalizacji

Polska polityka normalizacji relacji z Rosją lat 2008–2013 jest efektem zderzenia dwóch sposobów myślenia o strategii wobec tego państwa – reaktywnego, wynikającego z braku zaufania, z inicjatywnym, opartym na dążeniu do budowy zaufania. Te dwie postawy naprzemiennie determinowały strategię wschodnie kolejnych polskich rządów po 1989 r. Kwestia zaufania była centralna w programie polityki wschodniej sformułowanym jeszcze przez polską emigrację w Paryżu na początku lat 70. W „Kulturze” ukazał się wówczas artykuł Juliusza Mieroszewskiego „Polska Ostpolitik”¹. Publicysta ten wezwał Polaków, Rosjan, Białorusinów, Litwinów i Ukraińców do budowy wzajemnego zaufania opartego na uznaniu powojennej granicy wschodniej Polski i prawa byłych republik radzieckich do niepodległości w przypadku rozpadu ZSRR. Zrazu polskie środowiska niepodległościowe (antykomunistyczne) w kraju i na emigracji uznały tę propozycję za zdradę stanu. Jednak w momencie upadku komunizmu w 1989 r. koncepcja J. Mieroszewskiego (zwana

¹ J. Mieroszewski, *Polska Ostpolitik*, „Kultura” 1973, nr 6, s. 68–79. Przedruk m.in.: *Nie jesteśmy ukrainofilami*, pod red. P. Kowal, J. Ołdakowski, M. Zuchniak, Kolegium Europy Wschodniej, Wrocław 2008, s. 297–309.

„doktryną Mieroszewskiego-Giedroycia” od nazwisk autora i redaktora naczelnego „Kultury”) należała już w Polsce do głównego nurtu debaty. Żadna licząca się siła polityczna młodej demokracji nie wystąpiła (i nie występuje do dziś) z postulatem rewizji granicy z 1945 r., choć wszystkie zdają sobie sprawę, że granica wschodnia RP jest wynikiem agresji ZSRR, dokonanej w skrajnie trudnym dla Polski momencie i następnie zaakceptowanej w Jałcie przez wielkie mocarstwa. Wszystkie polskie siły polityczne uznały niepodległość Litwy, Białorusi i Ukrainy za fundament suwerenności Polski.

Doktryna Mieroszewskiego-Giedroycia w pozimnowojennych warunkach pozwoliła uniknąć m.in. odrodzenia się wielowiekowego konfliktu polsko-ukraińskiego, który był źródłem słabości I i II Rzeczypospolitej. Pozwoliła ona także III Rzeczypospolitej nawiązać dobrosąsiedzkie relacje z Litwą i Białorusią. Program paryskiej „Kultury” sprzyjał procesowi pokojowego rozpadu ZSRR i uniknięciu scenariusza jugosłowiańskiego.

Wraz z postępem procesu integracji euroatlantyckiej stosunki polsko-rosyjskie wzbogaciły się o dodatkowe dwa wymiary strategiczne: unijny i natowski. Stan relacji dwustronnych wpływa na pozycję Polski w Unii Europejskiej i NATO. Z kolei atmosfera stosunków UE- i NATO-Rosja znajduje odbicie w poziomie skuteczności instytucji dialogu dwustronnego. Polityka integracji z NATO i UE skutecznie umożliwiła Polsce w latach 90. wyjście z szarej strefy między Zachodem a Rosją. Jednak polityka wschodnia III Rzeczypospolitej nie poradziła sobie z rozwiązaniem strategicznego problemu: jak pogodzić ze sobą działania mające umocnić niepodległość byłych republik radzieckich i proces polsko-rosyjskiego pojednania. Dylemat ten stał się dramatycznie aktualny, gdy Rosja sięgnęła po siłowe instrumenty w relacjach z Białorusią, Ukrainą, Mołdawią czy Gruzją².

W odpowiedzi na taki rozwój wydarzeń największe partie polityczne w Polsce: rządzące po sobie Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, sformułowały odmienne programy działania³. Różnica między nimi polegała przede wszystkim na tym, że rząd Jarosława Kaczyńskiego i prezydent Lech Kaczyński – odmiennie niż Donald Tusk – traktowali politykę wschodnią jako fundament podmiotowości Polski na arenie międzynarodowej⁴. Konserwatyści skoncentrowali uwagę na procesie budowy przez

² J. Sherr, *Russia and the West: a Reassessment*, „The Shrivenham Papers”, nr 6, styczeń 2008 r.

³ Szerzej: B. Cichocki, *Wilson i Popescu jak zbiorowy Chrobry* [w:] *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów*, Fundacja Batorego, Warszawa 2010, s. 3–6.

⁴ M. A. Cichocki, *Szkice z polskiej podmiotowości*, „Teologia polityczna”, nr 5 (lato 2009–jesień 2010), s. 55–71.

Władimira Putina autorytarnego modelu rządzenia w kraju oraz odbudowie wyłącznych wpływów na obszarze byłego ZSRR i strefy buforowej w Europie Środkowej. W zdecydowany sposób reagowali na łamanie praw człowieka w Rosji oraz negowanie bądź relatywizowanie zbrodni ZSRR⁵.

W latach 2005–2007 stosunki polsko-rosyjskie znalazły się w kryzysie w wyniku zderzenia koncepcji IV RP i konserwatywnej konsolidacji władzy w Rosji. Niebagatelną rolę odegrał także odziedziczony po rządzie Sojuszu Lewicy Demokratycznej i prezydenturze Aleksandra Kwaśniewskiego spór o pomarańczową rewolucję na Ukrainie. Symbolem tego kryzysu stały się z jednej strony, rosyjskie dwuletnie embargo na polskie produkty mięsne i roślinne oraz przypadki pobić polskich dyplomatów i dziennikarza w Moskwie⁶. Z drugiej, zablokowanie przez Polskę przyjęcia mandatu negocjacyjnego Komisji Europejskiej na rozmowy z Rosją dotyczące nowej umowy o współpracy (tzw. PCA-2). Kontakty międzyrządowe we wspomnianym okresie utraciły dynamikę i regularność, a na najwyższym szczeblu – zamarły.

Nie może zatem dziwić, że polityka wobec Rosji była w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości jedną z osi podziału na polskiej scenie politycznej, a normalizacja relacji z Rosją stała się jednym z haseł zwycięskiej kampanii wyborczej Platformy Obywatelskiej w 2007 r.⁷

Rywalizacja dwóch największych sił politycznych – Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości – uruchomiła w Polsce dyskusję⁸, której skutki mogą być porównane z debatą sprowokowaną przez Mieroszewskiego i Giedroycia. Dyskusja nie przebiega jednak wyłącznie wzdłuż linii partyjnych podziałów

⁵ Por. m.in. *Propaganda historyczna Rosji w latach 2004–2009*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2009.

⁶ G. Chazan, *Russia-Poland Feud Deepens with Beating*, „The Wall Street Journal”, 11 sierpnia 2005 r.

⁷ Program wyborczy Platformy Obywatelskiej. *Polska zasługuje na cud gospodarczy*, Warszawa 2007, s. 78–79.

⁸ Patrz m.in.: B. Sienkiewicz, *Wojna w Europie (czas przyszły)*, „Tygodnik Powszechny”, 4 sierpnia 2009 r.; R. Sikorski, *1 września – lekcja historii*, „Gazeta Wyborcza”, 28 sierpnia 2009 r.; M. Czech, *Duch Jagiellonów nie błądzi po Polsce*, „Gazeta Wyborcza”, 8 września 2009 r.; B. Komorowski, *Pamiętajmy o Ukrainie i Białorusi, razem tworzyliśmy II Rzeczpospolitą*, „Gazeta Wyborcza”, 22 września 2009 r.; *Patrzmy na siebie bez złudzeń* [z Radosławem Sikorskim rozmawiają Piotr Gabryel i Piotr Gillert], „Rzeczpospolita”, 23 września 2009 r.; R. Ziemkiewicz, *Polityka realna – czyli jaka*, „Rzeczpospolita”, 25–26 września 2009 r.; *Musimy czekać* [z Janem Rokitą rozmawia Igor Janke], „Rzeczpospolita”, 3–4 października 2009 r.; Ł. Warzecha, *Realizm nie na kolanach*, „Rzeczpospolita”, 10 października 2009 r.; M. A. Cichocki, *Szkice...*, op.cit.; D. Gawin, *Przekleństwo 1709 roku. Czy Polacy mogą wybić się na podmiotowość?*, „Teologia Polityczna”, nr 5/2009–2010; M. A. Cichocki, *W pułapce minimalizmu*, „Tygodnik Powszechny”, 11 października 2009 r.; O. Osica, *Pochwała siły*, „Tygodnik Powszechny”, 11 października 2009 r.; M. Wojciechowski, *Jagiellończycy kontra piastowszczyźcy?*, „Gazeta Wyborcza”, 15 października 2009 r.; P. Kowal, *Cienie Piastów*, „Nowa Europa Wschodnia”, nr 6, 2009 r.; B. Sienkiewicz, *Boks i szachy*, „Tygodnik Powszechny”, 9 listopada 2009 r.

i nie przebiega wyłącznie w Polsce. Można wręcz stwierdzić, że w całej UE trwa debata nad rolą Rosji w systemie europejskiego bezpieczeństwa i współpracy⁹.

Międzynarodowy kontekst polskiego sporu tworzą co najmniej cztery uwarunkowania. Pierwsze, to fakt, że transformacja polityczna i gospodarcza w państwach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego uległa spowolnieniu, a w niektórych przypadkach poniosła ostateczne fiasko. Drugim uwarunkowaniem jest zachodzące w obliczu kryzysu strefy euro przewartościowanie procesu integracji europejskiej. Krystalizują się dwa przeciwstawne obozy: zwolenników pogłębienia europejskiego projektu i zwolenników poluzowania więzów wspólnotowych. Cechą wspólną obu tych obozów jest niechęć do podejmowania dyskusji o rozszerzeniu. Trzecim elementem znajdującym odbicie w polskiej debacie o polityce wschodniej jest proces wycofywania się USA z Europy – administracja Baracka Obamy nie angażuje się w stymulowanie przemian na obszarze poradzieckim w stopniu charakterystycznym dla administracji Billa Clintona czy George’a W. Busha. Czwarte uwarunkowanie tworzy gotowość Rosji do użycia siły militarnej w celu realizacji interesów bezpieczeństwa, czego świadectwem była interwencja przeciwko Gruzji w sierpniu 2008 r.

W tych warunkach równocześnie w Polsce i w Rosji wyciągnięto wniosek o potrzebie dokonania zmiany w relacjach dwustronnych. Złe stosunki z Rosją osłabiały pozycję Polski w UE i NATO. Napięcia w relacjach z największym spośród nowych członków UE nie służyły także Rosji w dialogu z Unią i USA. Po przedterminowych wyborach do parlamentu w 2007 r. mógł się zatem rozpocząć proces politycznej normalizacji na linii Polska-Rosja po dwuletnim okresie ochłodzenia wzajemnych stosunków¹⁰. Rosja zniosła embargo na polskie mięso i produkty roślinne, Polska wycofała weto na unijno-rosyjskie negocjacje o nowym porozumieniu prawnym zastępującym Porozumienie o partnerstwie i współpracy. Strony wznowiły też regularny dialog polityczny na wysokim szczeblu (wzajemne wizyty głów państw, premierów, ministrów spraw zagranicznych, gospodarki, rolnictwa i innych).

Polityka normalizacji została oparta na pragmatyzmie i priorytetowym traktowaniu interesów gospodarczych. Premier Donald Tusk w *exposé* sejmowym w listopadzie 2007 r. zadeklarował chęć dialogu z Rosją „taką, jaka ona jest”. Stało się to tym łatwiejsze, że politykę wschodnią rząd PO-PSL

⁹ B. Judah, J. Kobzova, N. Popescu, *Dealing with a post-BRIC Russia*, European Council on Foreign Relations, listopad 2011, s. 49–51.

¹⁰ Szczegółowy opis przebiegu procesu normalizacji stosunków politycznych Polska-Rosja patrz: B. Cichocki, *Poland* [w:] M. David, J. Gower, H. Haukkala (red.), *National Perspectives on Russia. European Foreign Policy in the Making?*, Routledge, Londyn–Nowy Jork 2013, s. 89–94.

traktował jako funkcję polityki europejskiej i euroatlantyckiej, której nadzrędnym celem jest wejście do głównego nurtu (tzw. *mainstream*)¹¹.

Owoce polityki normalizacji

Polityka normalizacji relacji z Rosją przyniosła Polsce korzyści w stosunkach z zachodnimi sojusznikami i partnerami na świecie. Konstryktywne podejście do Rosji ułatwiło Polsce promowanie zbliżenia z państwami Europy Wschodniej na forum UE i NATO. Dobrym przykładem tej tezy jest wspólny list ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec Radosława Sikorskiego i Guido Westerwellego do wysokiej przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Catherine Ashton z 8 listopada 2011 r. o rozwoju stosunków UE-Rosja. Szefowie polskiej i niemieckiej dyplomacji wystąpili z postulatami dotyczącymi instytucjonalnych podstaw współpracy, wzmocnienia rządów prawa, zwiększenia mobilności, wspólnego sąsiedztwa i szerokiego kręgu wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Podkreślili, że w relacjach z Rosją UE powinna się kierować dwiema naczelnymi i równoległymi zasadami: konstruktywnego zaangażowania (*constructive engagement*) i odpowiedzialności (*accountability*). Wspólne wystąpienia wysokich rangą przedstawicieli RP z ich odpowiednikami w UE stały się w okresie po 2008 r. regułą¹² i – wraz z takimi inicjatywami, jak ustanowienie stałego dialogu szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Rosji (tzw. trójkąt królewiecki) – świadczą o wzroście potencjału koalicyjnego Polski na scenie międzynarodowej.

Polska zademonstrowała zdolność do dialogu z Rosją o najtrudniejszych nawet kwestiach (Grupa do spraw Trudnych), zwracając na siebie uwagę państw, z których niejedno bezskutecznie dotychczas poszukiwało wspólnego języka ze spadkobierczynią ZSRR¹³.

W stosunkach z samą Rosją nie można jednak mówić o pełnej normalizacji politycznej. Mimo regularnych spotkań w różnorodnych formatach

¹¹ J. Bratkiewicz, *Racja i szkoda stanu*, „Gazeta Wyborcza”, 5 października 2011 r.

¹² Patrz m.in. R. Sikorski, C. Bildt, *Next, the Tactical Nukes*, „New York Times”, 1 lutego 2010 r.; wspólny list ministrów spraw zagranicznych Polski, Francji, Hiszpanii, Niemiec i Włoch do WP Catherine Ashton z września 2011 r.; deklaracja ministrów spraw zagranicznych państw wyszehradzkich, *For a More Effective and Stronger Common Security and Defence Policy*, Bratysława 18 kwietnia 2013 r.

¹³ S. Roberts, *Russia as an international actor. The view from Europe and US*, FIIA Occasional Report 2, Helsinki 2013; Ch.A. Kupchan, *The West and Russia: Real Rapprochement on the Horizon?*, „Central Europe Digest”, 1 marca 2011 r., Center for European Policy Analysis.

oraz gotowości do dialogu, w kluczowych obszarach relacji (tzw. kwestie historyczne, wspólne sąsiedztwo, obronność czy bezpieczeństwo energetyczne) nie udało się zbliżyć do pożądanych przez Polskę rozwiązań.

Polska polityka normalizacji stosunków z Rosją sprzyjała włączeniu Polski do *EU Big Six* (Francja, Hiszpania, Niemcy, Polska, Włochy oraz Wielka Brytania)¹⁴ – nieformalnego grona dyskutującego o kierunkach rozwoju UE. Wymowne jest także to, że współprzewodniczący Polsko-Rosyjskiej Grupy do spraw Trudnych, Adam Daniel Rotfeld, został jednocześnie członkiem grupy ekspertów Madeleine Albright, której Sekretarz Generalny NATO Anders Fogh Rasmussen powierzył przygotowanie analizy i raportu w sprawie nowej Koncepcji Strategicznej¹⁵.

Rewitalizacja polsko-rosyjskiego dialogu o sprawach trudnych, wynikających ze wspólnej przeszłości, jest kolejnym realnym osiągnięciem polityki normalizacji. Regularne prace Grupy do spraw Trudnych odciążały agendę dwustronnych spotkań politycznych, a nawet sprzyjały, jak się zdaje, nieznacznej liberalizacji stanowiska strony rosyjskiej chociażby w kwestii katyńskiej. Pełniąc funkcję prezydenta Federacji Rosyjskiej, Dmitrij Miedwiediew wydał kilka ważnych oświadczeń o odpowiedzialności przywództwa ZSRR za zbrodnie popełnione na obywatelach RP oraz podjął decyzję o odtajnieniu dokumentów śledztwa katyńskiego w latach 1991–2004 i przekazał stronie polskiej kopie części tego zbioru. Krótko przed grudniową wizytą w Polsce w 2010 r. D. Miedwiediewa Duma Państwowa przyjęła uchwałę uznającą mord katyński za zbrodnię stalinowskiego reżimu.

Trwałym rezultatem prac Grupy do spraw Trudnych są także wydawnictwa naukowe¹⁶ oraz powołanie do życia Centrów Dialogu i Porozumienia w Warszawie i w Moskwie. Szczególny wymiar miała inicjatywa współprzewodniczących Grupy Adama D. Rotfelda i Anatolija Torkunowa zaangażowania w dialog polsko-rosyjski Kościoła rzymsko-katolickiego w Polsce i Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Wizycie patriarchy Cyryla w Warszawie 16–19 sierpnia 2012 r. towarzyszył jego wspólny list z arcybiskupem Józefem Michalikiem dotyczący m.in. pojednania między Polakami a Rosjanami.

¹⁴ *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/unia_europejska/wspolna_polityka_zagraniczna_i_bezpieczenstwa/wpzib_konsultacje_polityczne (dostęp: 20 września 2013 r.).

¹⁵ Poland's Rotfeld Among NATO 'Wise Men', „The Warsaw Voice”, 2 września 2009 r.

¹⁶ S. Dębski, M. Narinski (red.), *Kryzys 1939 roku w interpretacjach polskich i rosyjskich historyków*, PISM, Warszawa 2009; A.D. Rotfeld, A. Torkunow (red.), *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918–2008*, PISM, Warszawa 2010.

U schyłku piątego roku polityki normalizacji w omawianym obszarze daje się jednak dostrzec zastój. Wynika on z faktu, że istotą rzeczy nie jest ustalenie historycznych faktów, przyjęcie ustnych oświadczeń lub uchwał, lecz prawnie wiążące decyzje. Przede wszystkim, strona polska domaga się rehabilitacji ofiar zbrodni katyńskiej oraz uczciwego, przejrzystego procesu osób decyzyjnych i wykonawców masowych egzekucji w obozach NKWD w 1940 r. – bez względu na werdykt Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 21 października 2013 r.¹⁷. Tymczasem strona rosyjska w wymiarze formalno-prawnym traktuje wydarzenia sprzed 70 lat jako efekt ulegającego przedawnieniu nadużycia władzy na szczeblu administracyjnym, o czym świadczą wystąpienia przedstawiciela Federacji Rosyjskiej w procesie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹⁸. Pod pretekstem ochrony tajemnicy państwowej zablokowany został nawet proces odtajniania akt śledztwa katyńskiego z lat 1991–2004.

Poważnym ciosem dla procesu budowy właściwego poziomu zaufania między Polską a Rosją były rezultaty badania przez Międzypaństwowy Komitet Lotniczy przyczyn katastrofy rządowego Tu-154M pod Smoleńskiem 10 kwietnia 2010 r. i raport Tatiany Anodiny z 12 stycznia 2011 r. Zawartość i forma prezentacji tego dokumentu nie pozostawiają wątpliwości, że celem autorów było przerzucenie odpowiedzialności za tragedię na stronę polską, a nie zbadanie wszystkich jej okoliczności.

Wymownym świadectwem zastoju w procesie normalizacji stosunków dwustronnych są przedłużające się rozmowy o zwrocie wraku rządowego Tu-154M i opóźnienia w budowie pomnika ku czci ofiar katastrofy pod Smoleńskiem. Wysocy przedstawiciele Polski publicznie, w tym na forum UE, oraz w kontaktach ze stroną rosyjską dawali wyraz niezadowoleniu z takiego obrotu spraw¹⁹.

¹⁷ *European Court of Human Rights. Grand Chamber. Case of Janowiec and others v. Russia (Applications nos. 55508/07 and 29520/09). Judgment*, Strasbourg 21 October 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/web/services/content/pdf/001-127684?TID=bigapgflav> (dostęp: 22 października 2013 r.).

¹⁸ *Skargi katyńskie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, Instytut Pamięci Narodowej, <http://katyn.ipn.gov.pl/kat/katyn-w-strasburgu/3658,Skargi-katynskie-przed-Europejskim-Trybunałem-Praw-Człowieka-w-Strasburgu.html> (dostęp: 20 września 2013 r.).

¹⁹ *Kalendarium działań podejmowanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na rzecz zwrotu wraku samolotu TU-154M*, MSZ RP, www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/dla_mediow/sprostowania/kalendarium_dzialan_podejmowanych_przez_ministerstwo_spraw_zagranicznych_na_rzecz_zwrotu_wraku_samolotu_tu_154m;jsessionid=C03C45168C4DCAD4CB9A43316966B51E.cmsap1p? (dostęp: 23 września 2013 r.); J. Miziołek, *Katastrofa smoleńska: Pomnika na rocznicę nie będzie. „Rosjanie opóźniają prace. Ale to rodziny...”*, „Polska The Times”, 22 października 2012 r., www.wprost.pl/ar/353507/Pomnika-w-Smolensku-nie-bedzie-na-rocznice-Zdrojewski-Rosjanie-blokuja-dostep/ (dostęp: 23 września 2013 r.).

Wyrazem normalizacji stosunków polsko-rosyjskich jest intensywny kalendarz konsultacji w dziedzinie polityki bezpieczeństwa. Polska należy do nielicznych państw NATO, których podsekretarz stanu w MSZ – odpowiadający za tę tematykę – spotyka się ze swoim rosyjskim odpowiednikiem dwa razy do roku. Jednak rozmowy na kluczowy temat budowy środków zaufania i przejrzystości nie posunęły się do przodu, odkąd w grudniu 2008 r. Polska przedstawiła projekt dwustronnej umowy wychodzącej naprzeciw obustronnemu zaniepokojeniu rozwojem potencjału wojskowego w regionach przygranicznych (baza w Redzikowie-Obwód Kaliningradzki).

Równocześnie z obszaru bezpieczeństwa płyną obiecujące przykłady współpracy z Rosją w formacie wielostronnym. Unikatowym dorobkiem na tle ogólnego stanu stosunków NATO–Rosja może pochwalić się *Cooperative Airspace Initiative* (CAI). Zapoczątkowana w 2002 r. jako jeden z pierwszych projektów nowo utworzonej Rady NATO-Rosja ma zapewniać większą transparentność, umożliwić wczesne powiadamianie o podejrzanych zachowaniach w powietrzu oraz wspólną reakcję na incydenty związane z bezpieczeństwem europejskiej przestrzeni powietrznej, takie jak zagrożenie terrorystyczne. Obecnie na system CAI składają się cztery ośrodki w Rosji i cztery w krajach członkowskich NATO. Ośrodki usytuowane są od północnej części Europy – w Bodø (Norwegia) i Murmańsku (Rosja) poprzez Ankarę (Turcja) i Rostów nad Donem (Rosja) na południu. Centrum Koordynacyjne NATO znajduje się w Warszawie, a rosyjskie Centrum Koordynacyjne w Moskwie²⁰. 23–27 września 2013 r., w norweskim Bodø, Murmańsku, Warszawie, Kaliningradzie, Ankarze i w Rostowie nad Donem przeprowadzone zostały symulowane (zobrazowanie komputerowe) oraz realne (z użyciem w czasie rzeczywistym sił i środków) incydenty lotnicze w międzynarodowej przestrzeni powietrznej. To ćwiczenie, uwzględniające wnioski z poprzednich, miało na celu dalsze testowanie i konsolidację procesów, procedur i zdolności sieci CAI²¹.

Inny przykład inicjatywy wielostronnej, sprzyjającej zacieśnieniu współpracy polsko-rosyjskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, to obchodząca w 2013 r.

²⁰ A. Loukianova, *Cooperative Airspace Security in the Euro-Atlantic Region*, CISSM Working Paper, maj 2011 r., www.cissm.umd.edu/papers/files/cooperative_airspace_security_in_the_euro__525.pdf (dostęp: 23 września 2013 r.).

²¹ VIGILANT SKIES 2013, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4886,VIGILANT-SKIES-2013.html> (dostęp: 1 października 2013 r.).

dziesięciolecie *Proliferation Security Initiative* (PSI, Inicjatywa Krakowska)²². Jej celem jest uniemożliwienie nielegalnego obrotu bronią masowego rażenia (BMR), środkami jej przenoszenia oraz materiałami i technologiami do jej produkcji. Osiągnięciu tego celu służy rozwinięcie współpracy w zakresie operacji zatrzymywania nielegalnych ładunków transportowanych drogą morską, lotniczą lub lądową. Na stałe w pracach PSI uczestniczą przedstawiciele 20 państw (w tym Polska i Rosja). Biorą one udział w posiedzeniach grupy ekspertów operacyjnych, w czasie których omawiane są kwestie wywiadowcze, celne, prawne itp., związane z działaniami przechwytywania BMR. W trakcie tych spotkań analizowane i planowane są kolejne ćwiczenia, w których biorą udział służby państw uczestniczących i popierających PSI. Obecnie w pracach Inicjatywy Krakowskiej współuczestniczy lub popiera ją ponad 90 państw.

W stosunku do państw Europy Wschodniej Polska stoi na stanowisku ich podmiotowości, w tym swobody wyboru sojuszy. Na forum UE należy do państw zabiegających o rozwój Partnerstwa Wschodniego, a na forum NATO opowiada się za polityką „otwartych drzwi”. Obie inicjatywy są ważnym instrumentem budowy tożsamości tych organizacji, ale służyć mają przede wszystkim wsparciu procesu transformacji ustrojowej za Bugiem.

Niestety, w tym obszarze relacji z Rosją w trakcie ostatnich pięciu lat niewiele się zmieniło. Rosja nadal prowadzi miękkimi i twardymi metodami politykę podporządkowania sobie byłych republik radzieckich i niedopuszczenia do ich integracji z instytucjami świata zachodniego²³. Przykładem tego zjawiska jest kwestia trzeciego pakietu energetycznego UE. Nakazuje on m.in. oddzielenie działalności wydobywczej, przesyłowej i obrotowej (sprzedaż), zagwarantowanie dostępu strony trzeciej do magistrali i wzmacnia pozycję regulatora. Strona rosyjska uznaje te rozwiązania za zdecydowanie niekorzystne, w tym dla interesów Gazpromu, i wywiera presję na derogacje nie tylko w stosunku do Ukrainy i Mołdawii (które przyjmą trzeci pakiet energetyczny UE w ramach członkostwa we Wspólnocie Energetycznej), ale także w stosunku do państw unijnych (np. Litwy czy Bułgarii).

Miesiące poprzedzające III szczyt Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada 2013 r. dostarczyły kolejnych przykładów aktywności Rosji

²² www.psi.msz.gov.pl

²³ Spośród bogatej literatury tego przedmiotu warto polecić wydaną ostatnio pozycję autorstwa wybitnego brytyjskiego ukrainoznawcy: J. Sherr, *Hard Diplomacy and Soft Coercion. Russia's influence abroad*, Royal Institute of International Affairs 2013, w szczególności s. 59–64. Tam też aktualna bibliografia.

wymierzonej w proces zbliżenia Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy z UE. 16 lipca 2013 r. Rosja anulowała kwoty na bezcłowe dostawy ukraińskich rur stalowych, stanowiących najważniejszą pozycję eksportu Ukrainy do Rosji. 29 lipca 2013 r. Rosja wprowadziła embargo na produkty koncernu cukierniczego Roshen, należącego do ukraińskiego oligarchy Petra Poroszenki. Na przełomie lipca i sierpnia 2013 r. strona rosyjska zaczęła stosować rygorystyczne kontrole celne wobec 40 firm ukraińskich (a następnie wobec wszystkich ukraińskich eksporterów), okresowo paraliżując handel dwustronny. 10 września 2013 r. Rosja wprowadziła całkowity zakaz importu mołdawskiego wina (z wyjątkiem marek naddniestrzańskich) pod pretekstem zagrożenia zdrowiu. 17 września 2013 r. środki masowego przekazu doniosły o wprowadzeniu w Rosji obostrzeń w stosunku do migrantów zarobkowych z Mołdawii. Wreszcie, w połowie września 2013 r. rosyjskie służby celne rozpoczęły szczegółowe kontrole tirów na granicy z Litwą, sprawującą w drugiej połowie roku unijną prezydencję²⁴. Polscy europosłowie (Jerzy Buzek, Jacek Saryusz-Wolski, Jacek Protasiewicz, Lena Kolarska-Bobińska, Krzysztof Lisek) aktywnie uczestniczyli w opracowaniu projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego przyjętej 12 września 2013 r. i potępiającej naciski Rosji na państwa Partnerstwa Wschodniego w kontekście szczytu tej inicjatywy w Wilnie²⁵.

Polityka gospodarcza i polityka zagraniczna w przypadku Rosji idą zatem w parze. Warto w tym kontekście przeanalizować stan polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej po pięciu latach polityki normalizacji. Wartość dwustronnej wymiany towarowej w 2012 r. zbliżyła się do rekordowych 38 mld dolarów²⁶. W polskim eksporcie dominują produkty elektromaszynowe (41 proc.), chemiczne (19,5 proc.) i rolno-spożywcze (13 proc.). Rosja sprzedaje do Polski przede wszystkim produkty mineralne (73–74 proc.)²⁷.

²⁴ *Dalsze naciski Rosji*, Euractiv, 16 września 2013 r., www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artukul/dalsze-naciski-rosji-005011 (dostęp: 23 września 2013 r.).

²⁵ Rezolucja nr 2013/2826(RSP), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0383&language=PL&ring=P7-RC-2013-0389 (dostęp: 23 września 2013 r.).

²⁶ M. Ociełka, A. Madej, P. Masajło, *Ogólna charakterystyka poziomu i dynamiki rozwoju dwustronnych stosunków gospodarczych Polski z Rosją*, „Twój Rynek. Россия. Biuletyn Wydziału Promocji i Handlu Ambasady RP w Moskwie”, nr 5/2013, s. 16–18.

²⁷ *Informacja o współpracy gospodarczej z Federacją Rosyjską*, www.mg.gov.pl/files/upload/16597/NOTATKA%20O%20WSP%20C3%93%C5%81PRACY%20Z%20ROSJ%C4%84.rtf, s. 4 (dostęp: 26 sierpnia 2013 r.).

Zasadne wydaje się pytanie, czy lub na ile stan dwustronnej współpracy handlowo-inwestycyjnej związany jest z politycznym klimatem na linii Polska-Rosja? Prawdą jest, że wybrane sektory produkcji padały ofiarą politycznego ochłodzenia, jak w przypadku rosyjskiego embarga na polskie mięso i produkty pochodzenia roślinnego w latach 2005–2008²⁸. Łączna wartość polskiego eksportu do Rosji w latach 2000–2012 wzrosła z górą dziesięciokrotnie²⁹, mimo że klimat polityczny w tym okresie dynamicznie się zmieniał. Dobrym wynikiem dwustronnej wymiany w 2012 r. nie towarzyszył natomiast awans na liście handlowych partnerów Rosji w UE. Polska tradycyjnie zajmuje 5. lub 6. pozycję. Wiąże się to z tym, że wszystkie państwa UE notują wzrost wartości handlu z Rosją, bo stosunkowo dobrze poradziła sobie ona z kryzysem ekonomicznym i odbudowała popyt wewnętrzny na dobra przetworzone. W związku z powrotem wysokich cen na surowce energetyczne nie ulega także zmianie niekorzystny dla Polski bilans handlowy (wartość importu z Rosji blisko trzykrotnie przewyższa wartość naszego eksportu w związku z ilością sprowadzanej ropy i gazu).

Polska jest liczącym się odbiorcą rosyjskiego gazu ziemnego (9 mld m³ rocznie na 14 mld m³ zużywanego surowca) i ropy (ponad 90 proc. przetwarzanego w polskich rafineriach surowca pochodzi z Rosji). Rosja promuje w Polsce projekt zakupu energii elektrycznej z elektrowni atomowej, mającej powstać w obwodzie kaliningradzkim. Interesy obu stron nie zawsze są ze sobą zbieżne, co nie dziwi w stosunkach między dostawcą a odbiorcą. Kontrowersje dotyczą nie tylko wspomnianej elektrowni kaliningradzkiej, ale również omijającego Polskę gazociągu Nord Stream i ropociągu BTS-2³⁰.

Zasadnicze zmiany w delikatnym obszarze polsko-rosyjskich relacji, jakim jest bezpieczeństwo energetyczne, związane będą z procesem tworzenia polityki energetycznej UE. Odcięcie przez Rosję dostaw surowca przez terytorium Ukrainy w styczniu 2009 r. skłoniło unijne rządy do rozbudowy połączeń wewnętrznych, przyspieszenia prac nad przyjęciem kolejnych regula-

²⁸ B. Cichocki, *Polityka Polski wobec Rosji* [w:] *Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej* 2009, PISM, Warszawa 2009, s. 121–122.

²⁹ Dane za: *Broszura informacyjna eksportera po rynku Federacji Rosyjskiej*, Wydział Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady RP w Moskwie, Moskwa 2011, s. 3–4; M. Ociepka, A. Madej, P. Masajło, *Ogólna charakterystyka...*, *op.cit.*, s. 16.

³⁰ T. Stępień, A. Zawisza, *Bezpieczeństwo energetyczne a suwerenność państwowa*, „New Direction” The Foundation for European Reform, czerwiec 2011, <http://omp.org.pl/pokazZalacznik.php?idZalaczniki=29> (dostęp: 26 sierpnia 2013 r.).

cji liberalizujących sferę energetyczną i dywersyfikacji dostaw³¹. Najogólniej rzecz ujmując, Polska opowiada się za stosowaniem wobec dostawców gazu spoza UE tych samych zasad, które obowiązują podmioty unijne. Dotyczy to także, wspomnianego już, przyjętego w 2009 r. trzeciego pakietu energetycznego UE (wszedł w życie w marcu 2011 r.).

Pięć lat polityki normalizacji nie przyniosło zmian w obszarze dwustronnych relacji inwestycyjnych. Rosyjscy inwestorzy są w Polsce praktycznie nieobecni. W 2012 r. rosyjskie inwestycje w Polsce w rachunku skumulowanym wyniosły zaledwie 60 mln dolarów, czyli na poziomie błędu statystycznego. Polskie inwestycje w Rosji w rachunku skumulowanym na koniec 2012 r. wyniosły przeszło dziesięciokrotnie więcej, ale obiektywnie i tak jest to niewiele, gdyż opiewały one na kwotę 702 mln dolarów. Dla porównania – czeskie inwestycje w Rosji w rachunku skumulowanym przekroczyły w 2012 r. 1,2 mld dolarów³² przy wartości obrotów handlowych ok. 10 mld dolarów w tym samym roku³³.

Co ciekawe, geografia polskich inwestycji uzależniona jest od dostępu do surowców z jednej strony i rynków zbytu z drugiej. Stąd w rankingu polskich inwestycji wysoką pozycję zajmują obwody nowogrodzki i moskiewski, a więc nie te położone najbliżej względem Polski. Warunki, które uzyskują tam polscy inwestorzy, okazują się bardziej atrakcyjne niż ulgi celne w starego typu specjalnych strefach ekonomicznych (obwód kaliningradzki).

Istotne znaczenie dla polsko-rosyjskich relacji gospodarczych ma rozwój Partnerstwa dla Modernizacji UE-Rosja³⁴. Inicjatywa została ogłoszona na unijno-rosyjskim szczycie w Rostowie nad Donem w 2010 r. Jej celem jest dynamizacja współpracy w czterech wspólnych przestrzeniach UE-Rosja:

- a) gospodarczej i środowiska;
- b) wolności, bezpieczeństwa wewnętrznego i sprawiedliwości;

³¹ P. Jakubowski, R. Miland, P. Woźniak, *Mechanizmy reagowania kryzysowego w przypadku zaburzeń dostaw energii*, "New Direction" The Foundation for European Reform, czerwiec 2011, s. 21–24, www.google.pl/url?sa=t&rc=t&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Ffomp.org.pl%2FpokazZalacznik.php%3FidZalaczniki%3D28&ei=2GYcUuflNs-GXtQajYHQBg&usq=AFQjCNF35bNcdaU4e5ANB96t2oodcAQLlg&bvm=bv.51156542,d.Yms (dostęp: 27 sierpnia 2013 r.).

³² Dane przedstawicielstwa handlowego FR w Czechach, www.rustrade.cz/invest-czech (dostęp: 24 września 2013 r.).

³³ *Nečas: Czechs see great potential for investments in Russia*, Prague Daily Monitor, 28 maja 2013 r., <http://praguemonitor.com/2013/05/28/ne%C4%8D-czechs-see-great-potential-investments-russia> (dostęp: 24 września 2013 r.).

³⁴ *Progress Report agreed by the Coordinators of the EU-Russia Partnership for Modernisation for Information to the EU-Russia Summit of 21 December 2012*, http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/eu_russia/p4mdec2012_en.pdf (dostęp: 24 września 2013 r.).

- c) badań naukowych, edukacji i kultury;
- d) bezpieczeństwa zewnętrznego.

Partnerstwo dla Modernizacji promuje reformy wolnorynkowe i wzajemne inwestycje, innowacyjność, efektywność energetyczną, ujednolicenie norm i standardów technicznych, ochronę własności intelektualnej itp., ale jednocześnie zobowiązuje do usprawnienia systemu sądowego, walki z korupcją oraz wspierania kontaktów międzyludzkich i dialogu obywatelskiego.

Polska wsparła tę inicjatywę jako mechanizm kompleksowej modernizacji rosyjskiego życia społeczno-ekonomicznego, akcentując przy tym równoważność wymiarów inwestycyjno-technologicznego i społeczno-politycznego³⁵. Równocześnie Polska – wraz z unijnymi partnerami – podkreśla nadrzędność negocjowanej obecnie umowy PCA-2 nad Partnerstwem dla Modernizacji.

W nawiązaniu do wymiaru społecznego należy wspomnieć o rezultatach polityki normalizacji w zakresie intensyfikacji kontaktów międzyludzkich. W szczególności, dyplomacie Polski i Rosji po kilkuletnich wysiłkach uzyskały w 2011 r. zgodę UE na wyjątkowe potraktowanie przypadku obwodu kaliningradzkiego. Dwustronna umowa o ruchu bezwizowym obejmuje cały rosyjski region z jednej strony i przygraniczny pas po stronie polskiej³⁶. Od momentu wprowadzenia w życie porozumienia centra handlowe w Trójmieście i Olsztynie odnotowują znaczący wzrost klientów³⁷. Większym zainteresowaniem cieszy się także oferta turystyczna i kulturalna polskich powiatów przygranicznych. Polsko-rosyjska umowa o przygranicznym ruchu bezwizowym zasługuje na szczególną uwagę w kontekście toczących się intensywnie od kilku lat rozmów UE-Rosja o liberalizacji reżimu wizowego. Wspomniana umowa ma jednak także konsekwencje negatywne. Ze względu na skalę nadużyć przy wwozie na terytorium RP tytoniu, alkoholu i paliwa z pominięciem opłaty akcyzowej Polska zmuszona została w połowie 2013 r. przyjąć ograniczenia administracyjne³⁸.

³⁵ Sikorski: *czas na całościową umowę UE-Rosja*, PAP, 11 marca 2013 r.

³⁶ Por. J. Rogoża, A. Wierzbowska-Miazga, I. Wiśniewska, *Wyspa na uwięzi. Kaliningrad między Moskwą a UE*, „Prace OSW”, nr 41, Warszawa, lipiec 2012, s. 48–50.

³⁷ *Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim bardzo popularny. Coraz więcej Rosjan kupuje w Polsce*, „Dziennik Bałtycki”, 30 lipca 2013 r., www.dziennikbaltycki.pl/arttykul/957132,mały-ruch-graniczny-z-obwodem-kaliningradzkim-bardzo-popularny-coraz-wiecej-rosjan-kupuje-w-polsce,id,t.html?cookie=1 (dostęp: 24 września 2013 r.).

³⁸ Por. A. Ambroziak, *MEGAzmugiel*, „Nasz Dziennik” z 14 czerwca 2013 r.

Innym typem działań w obszarze rozwoju kontaktów międzyludzkich są programy wymiany młodzieży, uzgodnione przez ministerstwa edukacji i sportu Rzeczypospolitej i Federacji Rosyjskiej. Samo tylko Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia w 2012 r. objęło takimi programami ponad pół tysiąca osób³⁹. O randze wymiany młodzieży świadczy patronat, którym prezydenci obu państw objęli podpisanie stosownej umowy w grudniu 2010 r. w Warszawie.

Ku budowie właściwego poziomu zaufania w sferze bezpieczeństwa

Polityka bezpieczeństwa w relacjach polsko-rosyjskich prowokuje bodaj najwięcej kontrowersji i spekulacji. Wystarczy wspomnieć niektóre reakcje rosyjskich urzędników na decyzję o budowie amerykańskiej bazy rakiet przechwytyjących w Redzikowie⁴⁰ czy zaniepokojenie polskiej opinii publicznej ćwiczeniami wojskowymi Zapał w 2009 r. i w 2013 r.⁴¹. Z tego m.in. względu warto poświęcić rozwojowi stosunków w tej sferze osobny rozdział.

Na początku lat 90. XX w. w pokojowy sposób zdemontowane zostały elementy systemu jałtańskiego, zakończył żywot Układ Warszawski, a z państw Europy Środkowej wyprowadzono radzieckie wojska. Rozpoczął się proces konsolidacji Zachodu i integracji Rosji z paneuropejskim organizmem bezpieczeństwa kooperatywnego – Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Państwa Europy Środkowej stały się elementem instytucji zachodnich. Rosja znalazła się na uboczu, otrzymując jednak specjalny, partnerski status w stosunkach z NATO i UE. Wypracowany na początku lat 90. model współpracy przetrwał 20 lat.

Istniejący system bezpieczeństwa – w szczególności jego NATO-centriczny charakter i wyłączenie Rosji z procesu decyzyjnego na obszarze na Zachód od Bugu – był w pełni satysfakcjonujący z punktu widzenia państw zachodnich, w tym Europy Środkowej. Mimo wszystko, już wtedy jasne było, że bez ułożenia relacji z Rosją Europa nie będzie w stanie zrealizować swoich globalnych ambicji.

³⁹ Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Pojednania. *Sprawozdanie z działalności w roku 2012*, s. 29-32, www.cprdip.pl/main/file.php?id=177&w=600&h=400&bgnews=0 (dostęp: 24 września 2013 r.).

⁴⁰ Макаров: Генштаб не исключает упреждающего удара по ЕвроПРО [Makarow: Sztab Generalny nie wyklucza uderzenia uprzedzającego w europejskie instalacje systemu obrony przeciwraкетowej], 3 maja 2012 r., www.rg.ru/2012/05/03/evropro-anons.html (dostęp: 25 września 2013 r.).

⁴¹ W. Głowacki, *Manewry Zapał 2013: Armie Putina i Łukaszenki trenują wojnę z Polską*, „Polska The Times”, 23 września 2013 r.

Tymczasem Rosja – dążąc do utrzymania globalnego statusu – zbudowała w latach 90. własny system bezpieczeństwa regionalnego oparty na Wspólnocie Niepodległych Państw i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Ówczesne rosyjskie propozycje mechanizmu stosunków z Zachodem były jednak niezdecydowane, wewnętrznie sprzeczne lub wątpliwe pod względem wiarygodności. Np. w sierpniu 1993 r. prezydent Borys Jelcyń zaproponował przywódcom państw NATO współpracę z Rosją na zasadach nadrzędnych wobec relacji Sojuszu z państwami Europy Środkowej. Propozycja pozostała bez odpowiedzi. Jej adresaci nie mieli nic przeciwko podwyższeniu roli (i odpowiedzialności) Rosji w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa, ale nie byli gotowi przyznać jej prawa weta w stosunku do polityki NATO (w tym polityki rozszerzenia)⁴².

W ocenie rządu D. Tuska Polska nigdy nie była tak bezpieczna jak obecnie⁴³. Niemniej wyzwaniem pozostaje odmienne traktowanie Europy Środkowej przez Rosję na tle Zachodu. W 1997 r. NATO zobowiązało się (m.in. w „Akcje stanowiącym o podstawach wzajemnych stosunków, współpracy i bezpieczeństwa” z 1997 r.) nie rozmieszczać na terytorium nowych państw członkowskich „sił znaczących bojowo” (*substantial combat forces*). Rosja postuluje skonkretyzować to ogólne pojęcie, proponując bardzo niskie limity uzbrojenia, rozmieszczenie którego byłoby dopuszczalne w przypadku państw przyjętych do NATO od 1999 r.⁴⁴. Zgoda na te propozycje tworzyłaby jednak różne statusy bezpieczeństwa wewnątrz Sojuszu. Podobnie jest z propozycją Rosji dotyczącą sektorowego systemu obrony przeciwrakietowej NATO-Rosja, w ramach którego ta ostatnia miałaby odpowiadać za bezpieczeństwo państw położonych między Bałtykiem a Morzem Czarnym⁴⁵.

W dyskusji o przyszłości stosunków polsko-rosyjskich nie sposób także pominąć kwestię nieprzejrzystości związanej z procesem modernizacji organizacyjnej i technicznej rosyjskich sił zbrojnych i związanej z tym roli siły w polityce zagranicznej Rosji. Groźby rozmieszczenia w obwodzie kaliningradzkim rakiet Iskander-M (zdolnych do przenoszenia taktycznych głowic nuklearnych na odległość ok. 500 km), wypowiedź prezydenta Władimira

⁴² J. M. Nowak, *Od hegemonii do agonii. Upadek Układu Warszawskiego – polska perspektywa*, Warszawa 2011, s. 229–231.

⁴³ *Tusk: Polska nie była nigdy tak bezpieczna jak obecnie*, PAP, 18 listopada 2010 r.

⁴⁴ *Russia wants cap on NATO troops: report*, AFP, 27 października 2010 r.

⁴⁵ В. Литовкин, *Новейший этап диалога о противоракетном сотрудничестве* [Współczesny etap dialogu o współpracy w obszarze obrony przeciwrakietowej] [w:] *Противоракетная оборона: противостояние или сотрудничество?* [Obrona przeciwrakietowa: konflikt czy współpraca], pod red. A. Arbatowa i W. Dworkina, Moskiewski Ośrodek Carnegie, Moskwa 2012, s. 169.

Putina o sztucznym charakterze państwa ukraińskiego (Bukareszt, 4 kwietnia 2008 r.), inwazja na Gruzję w sierpniu 2008 r. czy ćwiczenia wojskowe z cyklu *Zapad* mogą mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo Polski. Dokładnie rzecz ujmując, mają one prowadzić do ograniczenia swobody podejmowania decyzji przez władze Rzeczypospolitej na arenie międzynarodowej – przede wszystkim w sferze obronności⁴⁶.

W kontekście dążenia do ograniczenia swobody działania władzom RP należy postrzegać problem europejskich arsenałów taktycznej broni jądrowej (TBJ). Rosja posiada aż 2–3 tys. sztuk tej broni. Składają się na to bomby grawitacyjne, torpedy, bomby głębinowe, a także głowice używane w systemach defensywnych, np. S-300⁴⁷. Liczebność rosyjskiego arsenału TBJ nie została jednak nigdy oficjalnie potwierdzona. Z deklaracji przedstawicieli sił zbrojnych FR wynika jedynie, że zlikwidowano około 70 proc. głowic w porównaniu do pułapów zimnowojennych (brakuje jednak punktu odniesienia). Brak jest też danych na temat sposobów likwidacji broni. Użycie TBJ do powstrzymania reakcji państw zachodnich na konflikty lokalne z udziałem Rosji jest elementem rosyjskich (rosyjsko-białoruskich) ćwiczeń wojskowych.

Powyższe pozwala twierdzić, że Federacja Rosyjska kompensuje za pomocą TBJ przewagę USA i jej sojuszników w konwencjonalnych środkach uzbrojenia⁴⁸. Doktryna Rosji w sprawie TBJ może być także motywowana przeświadczeniem o rosnącym zagrożeniu ze strony państw azjatyckich, przede wszystkim Chin⁴⁹. Zdolność Rosji do przeciwdziałania nowym wyzwaniom na tym obszarze została znacznie osłabiona po podpisaniu w 1987 r. z USA „Układu o całkowitej likwidacji rakiet krótszego i pośredniego zasięgu” (INF)⁵⁰.

⁴⁶ Co ciekawe, w tradycyjnie spornej kwestii stosunków z Rosją w sferze polityki bezpieczeństwa w łonie UE oraz między UE a USA następuje zbliżenie poglądów od momentu rozpoczęcia trzeciej kadencji prezydenckiej przez W. Putina. Por. S.P. Roberts, *Russia as an international actor...*, *op.cit.*, m.in. s. 36–38.

⁴⁷ I. Sutyagin, *Atomic Accounting. New Estimate of Russia's Non-Strategic Nuclear Forces*, „Occasional Paper”, listopad 2012 r., Royal United Services Institute.

⁴⁸ A. Diakov, E. Miasnikov, T. Kadyshchev, *Nuclear Reductions After New START: Obstacles and Opportunities*, „Arms Control Today”, vol. 41, maj 2011 r.

⁴⁹ B. Gertz, *Number the Nukes. Ex-Russian strategic commander says new Chinese missiles threaten 1987 U.S.-Russia arms treaty*, „The Washington Free Beacon”, 14 grudnia 2012 r., <http://freebeacon.com/number-the-nukes> (dostęp: 27 września 2013 r.).

⁵⁰ Z. Lachowski, *Nuklearne rozbrojenie i nieprolifracja: geneza, stan i perspektywy*, „Bezpieczeństwo narodowe”, nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012, s. 67–68.

Znaczna część wycofanych z użycia rosyjskich ładunków jest składowana w magazynach, oczekując na utylizację. Rosyjska przewaga w TBJ (w tym nierozmieszczonej) wynosi 10 do 1⁵¹. Rosja ma możliwość wykorzystania TBJ do wykonania ataku na wszystkie typy celów. Również ten rodzaj uzbrojenia poddany jest modernizacji, w tym środki jego przenoszenia: rakiety Iskander, myśliwiec bombardujący SU-34 oraz okręt podwodny klasy Jasien.

Dla porównania (według danych FAS⁵²) USA posiadają operacyjnie rozmieszczonych ok. 200 sztuk tej broni – w sześciu bazach w Europie w ramach sił NATO.

Strona rosyjska uzależnia rozpoczęcie rozmów o redukcji arsenałów TBJ m.in. od jednostronnego wycofania amerykańskiego uzbrojenia tego typu z Europy, zniszczenia instalacji pozwalających na jego stacjonowanie na kontynencie oraz od rezygnacji USA z budowy systemu obrony przeciw-rakietowej w Europie (*European Phased Adaptive Approach*)⁵³. Warunki te wskazują, że Rosja *de facto* nie jest gotowa do podjęcia omawianej kwestii.

Polska jest aktywna na arenie międzynarodowej w zakresie tematyki TBJ⁵⁴, m.in. w ramach *Non-Proliferation and Disarmament Initiative* (NPDI)⁵⁵. Próby angażowania Rosji w kwestii TBJ podejmowane są także w formacie NATO-Rosja. Podczas szczytu NATO w Chicago w 2012 r. przyjęto Przegląd Polityki Obrony i Odstraszania (DDPR). Zawiera on ocenę (art. 2), że siły nuklearne Sojuszu w obecnym kształcie, strukturze i liczbie w pełni zapewniają efektywność i skuteczność odstraszania⁵⁶. Jednocześnie, dostrzega się możliwość dalszej redukcji TBJ NATO na zasadzie wzajemności w odniesieniu do rosyjskiego potencjału TBJ (art. 21). Na takie sformułowania mogły wpłynąć postulaty zaprezentowane we wspólnej inicjatywie szefów dyplomacji Polski i Norwegii Radosława Sikorskiego i Jonasa Støre z kwiet-

⁵¹ *From Mutual Assured Destruction to Mutual Assured Stability*, National Resources Defense Council Report, marzec 2013 r., s. 6.

⁵² *Status of World Nuclear Forces*, Federation of American Scientists, www.fas.org/programs/ssp/nukes/nuclearweapons/nukestatus.html (dostęp: 27 sierpnia 2013 r.).

⁵³ В. Козин, *Деликатность Запада в вопросах сокращения вооружений* [Subtelność Zachodu w kwestii redukcji zbrojeń], „Независимое военное обозрение”, 1 marca 2013 r.

⁵⁴ A. Somerville, I. Kearns, M. Chalmers, *Poland, NATO and Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, Occasional Paper, luty 2012, Royal United Services Institute, European Leadership Network.

⁵⁵ T. Ogilvie-White, *Australia and the Non-Proliferation and Disarmament Initiative: difficult times for disarmament diplomacy*, Policy Analysis 110, 27 maja 2013 r., Australian Strategic Policy Institute.

⁵⁶ Deterrence and Defence Posture Review, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87597.htm?mode=pressrelease (dostęp: 27 września 2013 r.).

nia 2010 r.⁵⁷. Kładła ona nacisk na konieczność zwiększenia środków przejrzystości i budowy zaufania oraz na potrzebę włączenia TBJ w szerszy kontekst reżimu kontroli zbrojeń. Wskazywała, że postęp w wyżej wymienionej dziedzinie powinien być uwarunkowany wzajemnością działań ze strony rosyjskiej, która wciąż utrzymuje liczny arsenał tej kategorii uzbrojenia w pobliżu granic NATO. Polsko-norweskie propozycje w kwestii wzajemnej (NATO-Rosja) przejrzystości arsenałów i budowy zaufania zostały przywołane w formie drugiego dokumentu roboczego podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw NATO w Berlinie 14–15 kwietnia 2011 r.

Zgodnie z ustaleniami na forum NATO, 7–8 lutego 2013 r. w Warszawie odbyło się seminarium o TBJ, współorganizowane przez Polskę i Norwegię. Seminarium sprzyjało rozwinięciu otwartego dialogu na temat przejrzystości arsenałów TBJ w Europie poprzez wkład do dyskusji *think-tanków*, ekspertów oraz przedstawicieli świata nauki i ośrodków akademickich⁵⁸.

Zagadnienie TBJ jest dobrym przykładem konsekwentnego działania Polski wobec Rosji opartego na zasadzie konstruktywnego zaangażowania i odpowiedzialności. Przyświecają one także kontaktom Biura Bezpieczeństwa Narodowego z Aparatem Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej.

W listopadzie 2012 r. minęła piętnasta rocznica podpisania Protokołu o współpracy między tymi instytucjami, który do dziś jest formalną podstawą kooperacji. W praktyce relacje wypełniały regularne spotkania szefów i ich zastępców, co w okresie bezpośrednio po przyjęciu Polski do NATO (i operacji Sojuszu w Jugosławii) odegrało istotną rolę stabilizującą w stosunkach polsko-rosyjskich. W tym kontekście na uwagę zasługują także spotkania sekretarzy rad bezpieczeństwa Polski, Białorusi, Rosji i Ukrainy w latach 2002–2004 („słowiańska czwórka”). Sprzyjały one budowie zaufania i przejrzystości wokół drażliwych kwestii „wspólnego sąsiedztwa” Polski i Rosji. W zmienionych po pomarańczowej rewolucji, rosyjsko-białoruskich konfliktach surowcowych i wojnie rosyjsko-gruzyńskiej warunkach, strona ukraińska wystąpiła z inicjatywą spotkań sekretarzy rad bezpieczeństwa Polski, Białorusi i Ukrainy. Do spotkania trójstronnego na najwyższym szczeblu (Aleksander Szczygło, Jurij Żadobin oraz Raisa Bohatyriowa) doszło raz, w Kijowie 23 czerwca 2009 r. W październiku 2009 r. w Warszawie

⁵⁷ Minister Radosław Sikorski z wizytą w Oslo, MSZ, 9 kwietnia 2010 r., www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/aktualnosc_34833?printMode=true (dostęp: 27 września 2013 r.).

⁵⁸ P. Schulte et al., *The Warsaw Workshop: Prospects for Information Sharing and Confidence Building on Non-Strategic Nuclear Weapons in Europe*, PISM, Warszawa, kwiecień 2013.

odbyło się kolejne posiedzenie, ale na szczęblu roboczym. Ustanowiony przez BBN kanał komunikacji umożliwiał kontynuowanie rozmów dwustronnych również w okresach przestojów w kontaktach na szczęblu prezydenckim i rządowym, czego przykładem były konsultacje Władysława Stasiaka i Igora Iwanowa w czerwcu 2007 r. w Moskwie z udziałem licznych przedstawicieli rządowych resortów. Rewizyta sekretarza RB Federacji Rosyjskiej w Warszawie jesienią 2007 r. została odwołana po ogłoszeniu przedterminowych wyborów do Sejmu.

Kontakty BBN-Aparat Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej (ARB FR) nabrały dynamiki po spotkaniu sekretarzy rad bezpieczeństwa Polski i Rosji Stanisława Kozieja i Nikołaja Patruszewa 9 maja 2010 r. w Moskwie – na marginesie międzynarodowych obchodów 65. rocznicy zwycięstwa w II wojnie światowej. N. Patruszew (obok wysokich przedstawicieli Niemiec i Ukrainy) wziął udział w obchodach 20-lecia BBN w Warszawie 31 stycznia 2011 r., a następnego dnia po rozmowach dwustronnych w Biurze podpisano dwuletni plan współpracy. Obok spotkań na szczęblu sekretarzy i konsultacji ich zastępców przewiduje on raz do roku organizację polsko-rosyjskich „okrągłych stołów” eksperckich. Ponadto, od 2011 r. włącznie szef BBN jest co roku zapraszany na międzynarodowe konferencje sekretarzy rad bezpieczeństwa organizowane przez ARB FR (uczestniczy średnio 50 delegacji narodowych⁵⁹). Dla BBN jest to okazja do przedstawienia interesów bezpieczeństwa RP na szerokim forum i podejmowania współpracy dwustronnej z partnerami z całego świata.

Seria spotkań dwu- i wielostronnych BBN-ARB FR w latach 2010–2012 sprzyjała potwierdzeniu konstruktywnej postawy Polski wobec rosyjskiego partnera, podniesieniu poziomu przejrzystości i utrzymaniu regularności dialogu dwustronnego w okresie nasilenia się antyzachodniej retoryki Rosji

⁵⁹ О первой международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности [O pierwszym międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa], 29 września 2010 r., www.scrf.gov.ru/news/20/610.html (dostęp: 27 września 2013 r.); О второй международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности [O drugim międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa], 23 września 2011 r., www.scrf.gov.ru/news/19/674.html (dostęp: 27 września 2013 r.); О третьей международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности [O trzecim międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa], 8 czerwca 2012 r., www.scrf.gov.ru/news/720.html (dostęp: 27 września 2013 r.); Заявление председателя «О четвертой международной встрече высоких представителей, курирующих вопросы безопасности», Н. П. Патрушева [Oświadczenie przewodniczącego „O czwartym międzynarodowym spotkaniu wysokich przedstawicieli, odpowiedzialnych za kwestie bezpieczeństwa”, N. P. Patruszewa], 4 lipca 2013 r., www.scrf.gov.ru/news/794.html (dostęp: 27 września 2013 r.).

w związku z postępem budowy natowskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Europie, operacją Sojuszu w Libii czy kryzysem syryjskim.

Po 1997 r. kontakty BBN-ARB FR nie raz odegrały rolę mechanizmu antykryzysowego w stosunkach polsko-rosyjskich. W ostatnich latach sprzyjały zaś zwiększeniu przejrzystości intencji stojących za decyzjami obu stron w sferze polityki bezpieczeństwa. Obecnie, w związku z niedostatecznym poziomem przewidywalności rozwoju sytuacji wewnętrznej w Rosji po powrocie W. Putina na Kreml, relacji Rosji z byłymi republikami radzieckimi czy dialogu NATO-Rosja kontakty BBN z ARB FR mogą w dalszym ciągu być korzystne z punktu widzenia interesów bezpieczeństwa RP.

Zakończenie

Stosunki międzypaństwowe są procesem, którym można zarządzać z lepszym lub gorszym skutkiem, ale nie stanem, który daje się raz na zawsze zadekretować. Bez względu na to, czy po pięciu latach polityki normalizacji w stosunkach z Rosją uznamy, że szklanka jest do połowy pełna, czy do połowy pusta – konieczne jest kontynuowanie wysiłków na rzecz realizacji interesów Polski w odniesieniu do jej największego sąsiada. W przeciwnym wypadku w stosunkach polsko-rosyjskich nastąpi regres.

Zasadne wydaje się pytanie, czy strategia normalizacji jest w stanie utrzymać dynamikę współpracy dwustronnej. Przedstawiona powyżej analiza skłania ku wnioskowi, że pożądana jest nowa inicjatywa polityczna. Powinna ona być zrozumiała dla opinii publicznych w Polsce i Rosji, a więc dotyczyć kwestii pierwszoplanowych. Powinna ponownie wyzwolić pozytywną energię społeczną, która wypaliła się w wyniku rozczarowania towarzyszącego rosyjskiemu śledztwu w sprawie katastrofy smoleńskiej, niewypełnieniu zobowiązań odnośnie do akt katyńskich i kolejnym rosyjsko-białoruskim ćwiczeniom wojskowym w pobliżu granic NATO.

W kierunku *Global Zero*?

Broń jądrowa

– stan obecny i perspektywy

PRZEMYSŁAW PACUŁA

Broń jądrowa pozostaje ważnym elementem arsenałów zbrojnych niektórych państw. Sukcesem jest fakt, że liczba głowic jądrowych w ciągu ostatnich 30 lat drastycznie spadła. Niemniej państwa dysponujące tą bronią wciąż bazują na nuklearnym odstraszaniu i inwestują duże środki w unowocześnianie swojego arsenału. Choć idea powszechnej denuklearyzacji jest bardzo nośna i atrakcyjna, a w osobie prezydenta USA Baracka Obamy zyskała bardzo silnego sprzymierzeńca, trudno oczekiwać, aby opcja *Global Zero* miała zostać zrealizowana w dającej się przewidzieć przyszłości.

Broń jądrowa, choć jest nazywana często reliktem zimnej wojny, nadal pozostaje w arsenalach państw świata. Od czasu jedyne w historii użycia bomb nuklearnych, które w 1945 r. zniszczyły japońskie miasta Hiroszimę i Nagasaki, rosło przekonanie o konieczności eliminacji broni masowego rażenia. Postulat ten pojawił się m.in. w pierwszej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjętej 24 stycznia 1946 r. w Londynie¹, a więc jeszcze przed okresem zimnej wojny, w którym niedawni alianci z II wojny światowej (USA i ZSRR) rozpoczęli budowę bloków militarnych i wyścig zbrojeń, obejmujący również broń jądrową i jej różne warianty.

Nuklearne rozbrojenie stało się w kolejnych dekadach pomysłem tyleż nośnym i powszechnie akceptowanym, co bardzo trudnym do realizacji. Do państw posiadających tego typu uzbrojenie należą przecież kraje o różnej percepcji bezpieczeństwa, o odmiennych doktrynach jądrowych, jak np. USA, Chiny czy Rosja. Warto przy tym zwrócić uwagę na ewolucję znaczenia broni jądrowej. Początkowo traktowano ją jako broń ofensywną, lecz z biegiem czasu jej rolę stawało się służyć w pierwszym rzędzie jako środek odstraszania.

¹ Rezolucja nr 1 Zgromadzenia Ogólnego ONZ ustanawiająca komisję do spraw problemów związanych z wynalezieniem energii atomowej, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/52/IMG/NR003252.pdf?OpenElement> (dostęp: 16 września 2013 r.).

Zmiana podejścia do tej broni i nabranie przez nią defensywnego charakteru utrudnia i będzie utrudniać wdrażanie procesów rozbrojeniowych w tym zakresie. Czynnikiem mu sprzyjającym będzie z kolei groźba wejścia w jej posiadanie przez ugrupowania terrorystyczne, które mogłyby użyć jej przeciwko ludności cywilnej (np. w formie tzw. „brudnej bomby”).

Idea *Global Zero*, świata bez broni nuklearnej, była przez wiele lat kojarzona z ruchami pacyfistycznymi². Szczególnego znaczenia temu pomysłowi nadało podjęcie tego tematu przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Baracka Obamę. 5 kwietnia 2009 r. podczas swojego przemówienia w Pradze powiedział on: „(...)dzisiaj jasno i z przekonaniem ogłaszam zobowiązanie USA do poszukiwania pokoju i bezpieczeństwa świata bez broni nuklearnej. Nie jestem naiwny. Ten cel nie zostanie zrealizowany szybko – prawdopodobnie nie za mojego życia. Potrzebna będzie cierpliwość i konsekwencja. Musimy jednak zignorować głosy, które próbują nam wmówić, że świata nie można zmienić. Możemy!”³.

Krótką historia broni jądrowej

Pierwsze próby uzyskania energii atomowej datują się na lata 30. XX w. W 1938 r. niemieccy naukowcy Otto Hahn i Fritz Strassman dokonali pierwszego udanego rozbitcia jądra atomu. Przed II wojną światową Niemcy były krajem najbardziej zaawansowanym w badaniach atomowych. Rozwijający się ruch nazistowski w Niemczech i świadomość nieuchronności wybuchu konfliktu w Europie spowodowały exodus wielu fizyków niemieckich do Stanów Zjednoczonych (m.in. Alberta Einsteina, który pozostał w USA w 1933 r. po objęciu władzy przez Adolfa Hitlera). Po ataku Japonii na bazę amerykańskiej marynarki wojennej w Pearl Harbor i przystąpieniu Stanów Zjednoczonych do wojny, prezydent Franklin D. Roosevelt zdecydował się na rozpoczęcie intensywnych prac nad bronią jądrową⁴. Wkrótce doszło do po-

² Por. m.in. J. Rotblat, *Nuclear Weapons, the Road to Zero*, Pugwash Monograph, Colorado 1998, C. Kelleher, J. Reppy, *Getting to Zero, the Path to Nuclear Disarmament*, Stanford University Press, USA 2011.

³ *Remarks by President Barack Obama in Prague*, Biały Dom, 5 kwietnia 2009 r., http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered (dostęp: 11 lipca 2013 r.).

⁴ Prace te zostały rozpoczęte po alarmującym liście A. Einsteina do F. D. Roosevelta, w którym fizyk ten wskazywał na postępy niemieckiego programu jądrowego. Dopiero jednak po ataku japońskim rząd amerykański przeznaczył odpowiednie środki finansowe na realizację projektu.

rozumienia z premierem Wielkiej Brytanii Winstonem Churchillem, na mocy którego oba państwa połączyły wysiłki⁵. Badania prowadzone pod kryptonimem *Projekt Manhattan* doprowadziły 16 lipca 1945 r. do pierwszej próbnej eksplozji jądrowej na pustyni w amerykańskim stanie Nowy Meksyk. Sukces ten został osiągnięty już po zakończeniu działań wojennych w Europie⁶, ale na Pacyfiku wciąż trwała wojna z Japonią, której siły zbrojne zaciekle broniły kolejnych wysp przybliżających amerykańskich żołnierzy do jej terytorium⁷. Po odrzuceniu przez Japonię ultimatum wzywającego ją do bezwarunkowej kapitulacji, prezydent USA Harry Truman zdecydował o użyciu nowej bomby⁸. 6 sierpnia bomba uranowa została zrzucona na Hiroszimę, a trzy dni później plutonowa wersja nowej broni wybuchła nad Nagasaki. W obu miastach zginęło łącznie ok. 200 tys. osób, a dalsze kilkadziesiąt umarło w kolejnych latach z powodu choroby popromiennej⁹. Były to jedyne dwa przypadki użycia broni nuklearnej w historii. Po tych wydarzeniach cesarz Japonii zdecydował o przyjęciu bezwarunkowej kapitulacji.

Po zakończeniu II wojny światowej kwestią czasu stało się wejście w posiadanie nowej broni przez kolejne państwa. Przyczyniła się do tego rozwijająca się od 1946 r. zimna wojna napędzająca wyścig zbrojeń. Po USA (1945 r.) i ZSRR (1949 r.) trzecim mocarstwem nuklearnym stała się Wielka Brytania (1953 r.), czwartym Francja (1960 r.), a piątym Chiny (1964 r.).

Szczególnie intensywnie rozwijały się arsenały radzieckie i amerykańskie. Państwa te prowadziły w latach 50. badania nad różnymi wersjami broni nuklearnej (bomby wodorowe, termojądrowe i ich odmiany), środkami jej przenoszenia (samoloty i rakiety) i stale zwiększały liczbę głowic, nie chcąc dopuścić do uzyskania przez konkurenta przewagi w tym zakresie.

Trend ten został nieco spowolniony na początku lat 60. Rosnące koszty utrzymywania rozbudowanych do monstrualnych rozmiarów arsenałów ją-

⁵ Porozumienie to zostało podpisane 19 sierpnia 1943 r. w Quebecu. Tekst porozumienia: *Quebec Agreement*, <http://www.atomicarchive.com/Docs/ManhattanProject/Quebec.shtml> (dostęp: 16 września 2013 r.).

⁶ Wiadomość o pozytywnym teście bomby jądrowej przekazano prezydentowi Harry'emu Trumanowi w trakcie trwania konferencji poczdamskiej. Poinformował on o stworzeniu nowego typu broni zarówno Winstona Churchilla, jak i przywódcę ZSRR Józefa Stalina.

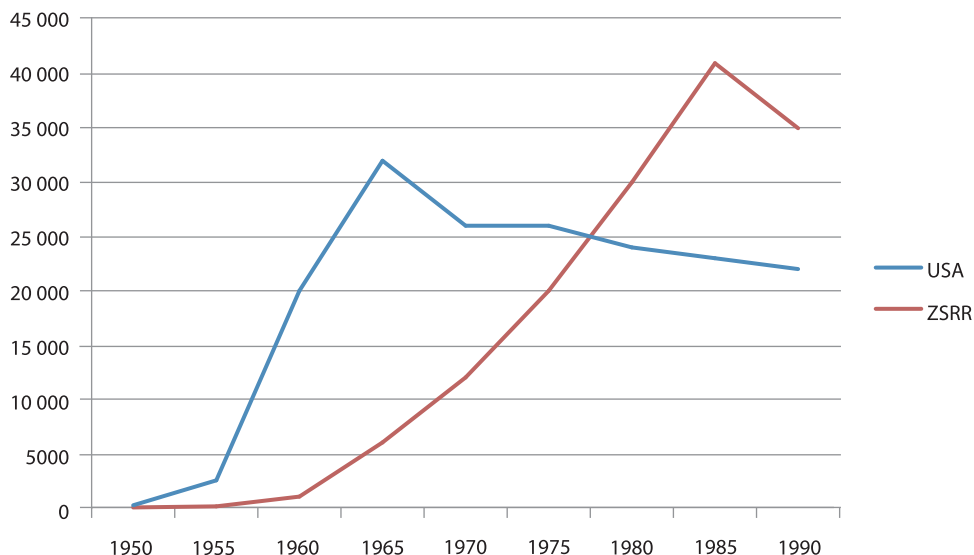
⁷ Por. m.in. Z. Flisowski, *Burza nad Pacyfikiem*, Wydawnictwo Poznańskie, Poznań 1986 (t. 1) i 1989 (t. 2).

⁸ *Official Bombing Order*, 25 lipca 1945 r., <http://www.dannan.com/decision/handy.html> (dostęp: 16 września 2013 r.).

⁹ U. S. *Strategic Bombing Survey: The Effects of the Atomic Bombings of Hiroshima and Nagasaki*, 19 czerwca 1946 r., http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/bomb/large/documents/index.php?pagenumber=11&documentid=65&documentdate=1946-06-19&studycollectionid=abomb&groupid= (dostęp: 18 lipca 2013 r.).

drowych USA i ZSRR oraz wyścigu technologicznego skłoniły oba mocarstwa do podjęcia dialogu na temat przyszłości zbrojeń nuklearnych. Przyczynił się do tego również kryzys kubański¹⁰, w czasie którego świat stanął na krawędzi globalnej wojny jądrowej. Mimo podejmowania dwustronnych i wielostronnych inicjatyw rozbrojeniowych w dziedzinie broni nuklearnej (o czym niżej), arsenały USA i ZSRR stale rosły, co ilustruje poniższy wykres.

Wykres 1. Liczba głowic nuklearnych ZSRR i USA w latach 1950–1990



Źródło: opracowanie własne na podstawie R. Harris, H. Kristensen, *Global Nuclear Weapon Inventories 1945–2010*, Bulletin of Atomic Scientist, SAGE publications, 1 lipca 2010 r., <http://bos.sagepub.com/content/66/4/77.full.pdf> (dostęp: 25 lipca 2013 r.).

Po osiągnięciu statusu nuklearnego mocarstwa przez USA, ZSRR, Chiny, Francję i Wielką Brytanię podpisano w 1968 r. wielostronny Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (*Non-proliferation Treaty*, NPT), który zakładał, że ten rodzaj broni nie będzie rozwijany przez kolejne państwa. Niemniej, w latach 70. kolejne dwa państwa przeprowadziły próby jądrowe:

¹⁰ W sierpniu i wrześniu 1962 r. służby wywiadowcze Stanów Zjednoczonych odkryły, że ZSRR potajemnie rozmieścił na terytorium Kuby rakiety balistyczne średniego zasięgu, które mogły zagrozić bezpieczeństwu terytorium USA. W odpowiedzi prezydent John F. Kennedy zdecydował o wprowadzeniu blokady morskiej wyspy. W dniach 15–28 października 1962 r. istniało poważne zagrożenie konfrontacji amerykańsko-radzieckiej. Ostatecznie kryzys został zażegnany: przywódca ZSRR Nikołaj Chruszczow zgodził się na demontaż wyrzutni rakietowych z terytorium Kuby w zamian za gwarancje nieagresji USA na wyspę oraz wycofanie amerykańskich rakiet z Turcji.

Indie (w 1974 r.)¹¹ i prawdopodobnie Izrael (w 1979 r.)¹². W 1972 r. rozpoczął się również pakistański program jądrowy, zakończony przeprowadzeniem udanych prób w 1998 r. Uważa się, że Pakistan osiągnął zdolność do produkcji broni jądrowej w połowie lat 80.¹³, oficjalnie ogłosił się jednak mocarstwem nuklearnym w 1998 r.¹⁴. Ostatnim państwem, które deklaruje posiadanie tego typu broni, jest Korea Północna, która przeprowadziła testy nuklearne w 2006, 2009 i 2013 r.¹⁵.

Indie, Pakistan i Korea Północna są uważane za państwa posiadające broń nuklearną, które nie są sygnatariuszami NPT, natomiast Izrael (który również nie jest stroną traktatu) jest nieoficjalnym mocarstwem atomowym. Władze w Tel Awiwie nigdy bowiem nie potwierdziły, że znajdują się w posiadaniu broni jądrowej.

Osobną kategorię stanowią państwa, które posiadały broń jądrową, ale się jej pozbyły. Należy do nich Republika Południowej Afryki oraz byłe republiki ZSRR: Ukraina, Kazachstan oraz Białoruś. RPA wyprodukowała w latach 80. 6 bomb jądrowych, ale zlikwidowała je na początku lat 90. Władze w Pretorii przystąpiły również w 1991 r. do NPT, po zapewnieniu analogicznego ruchu ze strony jej głównych rywali w południowej części kontynentu: Zambii

¹¹ Pierwsza próba jądrowa Indii pod kryptonimem „Uśmiechnięty Budda” (dla podkreślenia pokojowego charakteru hinduskiego programu nuklearnego) miała miejsce 18 maja 1974 r. Była ona zaskoczeniem dla społeczności międzynarodowej, gdyż program jądrowy Indii prowadzony od lat 40. był uważany za cywilny. Na tej podstawie państwa takie jak Kanada dostarczały władzom w Delhi komponenty (np. reaktory) do jego rozwoju. Nawet po przeprowadzonym teście Indie stały na stanowisku, że próba miała charakter pokojowy, niemniej pod koniec lat 80. indyjskie wojsko posiadało ok. 25 bomb jądrowych przenoszonych przez samoloty. Dopiero w maju 1998 r. gdy siły zbrojne Indii przeprowadziły drugi test jądrowy (tzw. Operacja Shakti) premier tego kraju Atal B. Vajpayee zadeklarował, że Indie osiągnęły status państwa nuklearnego.

¹² 22 września 1979 r. amerykański satelita zarejestrował rozbłysk światła charakterystyczny dla eksplozji jądrowej w rejonie Wysp Księcia Edwarda, na południe od kontynentu afrykańskiego w kierunku Antarktydy. Podejrzewa się, że mógł on zostać dokonany przez Izrael we współpracy z Republiką Południowej Afryki. Ze względu na utajnienie większości materiałów dotyczących tego incydentu, trudno przesądzić o odpowiedzialności tych państw.

¹³ *Country Profiles: Pakistan*, Nuclear Threat Initiative, <http://www.nti.org/country-profiles/pakistan/> (dostęp: 30 lipca 2013 r.).

¹⁴ W dniach 28–30 maja 1998 r. (kilka tygodni po drugim teście jądrowym Indii) Pakistan przeprowadził serię wybuchów nuklearnych na swoim terytorium w prowincji Beludżystan. Test pod kryptonimem Chagai-I sprawił, że Pakistan ogłosił się oficjalnie siódmym mocarstwem jądrowym na świecie.

¹⁵ Pierwszy test jądrowy Korei Północnej miał miejsce 19 października 2006 r. Eksperci są zgodni, że został on przeprowadzony, niemniej zakończył się prawdopodobnie tylko częściowym sukcesem. Kolejne próby przeprowadzono 25 maja 2009 r. oraz 12 lutego 2013 r., a każda kolejna eksplozja była silniejsza od poprzedniej, co świadczy o postępie prac. Trudno jednak ocenić zaawansowanie programu koreańskiego ze względu na fakt, że wszystkie wybuchy były przeprowadzane pod ziemią.

i Tanzanii¹⁶. Z kolei poradzieckie republiki otrzymały swoje arsenały jądrowe „w spadku” po rozpadzie ZSRR w 1991 r. Białoruś posiadała 81 rakiet uzbrojonych w głowice jądrowe, które zostały przekazane Rosji w 1996 r. a władze w Mińsku podpisały NPT w 1992 r.¹⁷ Kazachstan, którego terytorium było w czasach istnienia ZSRR intensywnie wykorzystywane do testów jądrowych i rakietowych, odziedziczył 1400 głowic nuklearnych. Do maja 1995 r. wszystkie zostały przekazane Rosji, łącznie z 104 międzykontynentalnymi rakietami typu SS-18. Dodatkowo władze Kazachstanu zlikwidowały 147 silosów wyrzutni rakiet SS-18, centrów kontroli oraz innych testowych wyrzutni w Zhangiz-Tobe, Dzierżawińsku, Semipalatinsku i Leninsku. Zamknęły również ośrodki testowych wybuchów jądrowych w górach Degelen oraz urządzenia w pobliżu „nuklearnego jeziora”¹⁸ Balapan (Czagan). Państwo to przystąpiło również w 1994 r. do NPT oraz podpisało 8 września 2006 r. porozumienie o utworzeniu strefy bez broni jądrowej w Azji Środkowej z Kirgistanem, Tadżykistanem, Turkmenistanem i Uzbekistanem¹⁹. Z kolei Ukraina posiadała w 1991 r. ok. 5 tys. głowic nuklearnych, co czyniło ją w tamtym okresie 3. mocarstwem jądrowym w świecie. Do 1996 r. zostały one jednak przekazane Rosji, a Ukraina jeszcze w 1994 r. stała się stroną NPT²⁰.

Obecny stan arsenałów jądrowych

Wszelkie dane dotyczące zasobów broni nuklearnej w świecie są jedynie szacunkowe. Większość państw jądrowych utajnia dane dotyczące rzeczywistego stanu ich sił nuklearnych. Informacje o ich rozmieszczeniu, stopniu gotowości czy pracach unowocześniających są uznawane za wrażliwe i jako takie publikowane są niechętnie. Rzadkim przykładem takiego działania może być oświadczenie Departamentu Obrony USA z 3 maja 2010 r., w którym podano dane dotyczące ówczesnej liczebności głowic oraz redukcji ar-

¹⁶ *Nuclear Weapons Program*, South Africa, Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/nuke/guide/rsa/nuke/index.html> (dostęp: 30 lipca 2013 r.).

¹⁷ *Belarus Special Weapons*, Federation of American Scientist, <http://www.fas.org/nuke/guide/belarus/index.html> (dostęp: 30 lipca 2013 r.).

¹⁸ Jezioro to powstało w wyniku testowej eksplozji jądrowej przeprowadzonej 15 stycznia 1965 r., która stworzyła krater o szacowanej pojemności 100 tys. m³. Jest ono nadal radioaktywne.

¹⁹ *Kazakhstan Special Weapons*, Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/nuke/guide/kazakhstan/index.html> (dostęp: 29 lipca 2013 r.).

²⁰ *Ukraine Special Weapons*, <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/ukraine/index.html> (dostęp: 27 lipca 2013 r.).

senatu amerykańskiego na przestrzeni lat²¹. Kwestia przejrzystości w sferze broni jądrowej jest uznawana za jeden z pierwszych warunków przystępowania do rozmów o ewentualnych redukcjach arsenałów nuklearnych.

Kolejnym utrudnieniem jest różnorodność definicji rozróżniających środki przenoszenia (krótkiego, średniego i dalekiego zasięgu) czy stopnia gotowości arsenału do użycia. Przykładowo, Rosja i USA utrzymują część swoich zasobów w stanie gotowym do natychmiastowego wystrzelenia, podczas gdy Chiny czy Pakistan deklarują, że oddzielnie przechowują głowice i środki ich przenoszenia. Z kolei Izrael nigdy nie przyznał się do posiadania broni jądrowej, a dane dotyczące jego zasobów pochodzą ze źródeł nieoficjalnych²².

Szacuje się, że obecnie w arsenalach 8 państw (nie licząc Korei Północnej, co do której brak jest pewności, czy posiada operacyjną broń jądrową) posiadających broń jądrową znajduje się ok. 17–18 tys. głowic, z czego 94 proc. należy do Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej²³. W gronie pięciu państw uznanych za nuklearne w NPT, tylko Chiny rozbudowują swój arsenał jądrowy.

Tabela 1. Wielkość arsenałów nuklearnych państw jądrowych w 2013 r. (z odniesieniem do 2012 r.)

Państwo	Głowice w gotowości operacyjnej*	Inne głowice	Całkowita liczba głowic 2013 r.	Całkowita liczba głowic 2012 r.	Trend ilościowy 2013–2012
USA	2150	5500	7700	8000	spadek
Rosja	1800	6700	8500	10 000	spadek
Chiny		250	250	240	wzrost
Wielka Brytania	160	65	225	225	bez zmian
Francja	290	10	300	300	bez zmian
Indie		90–110	90–110	80–110	?
Pakistan		100–120	100–120	90–110	wzrost
Izrael		80	80	80	bez zmian
Korea Północna	?	?	6–8?	6–8?	?

* ang. *deployed*; głowice umieszczone na rakietach, lub znajdujące się w bazach operacyjnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *SIPRI 2013 Yearbook*, http://www.sipri.org/media/pressreleases/2013/YBlaunch_2013, <http://www.sipri.org/yearbook/2013/06> (dostęp: 20 września 2013).

²¹ *Fact Sheet: Increasing Transparency in the U.S. Nuclear Weapons Stockpile*, Departament Obrony, 3 maja 2010 r., http://www.defense.gov/npr/docs/10-05-03_Fact_Sheet_US_Nuclear_Transparency_FINAL_w_Date.pdf (dostęp: 30 lipca 2013 r.).

²² Przykładem może być sprawa Mordechaja Wanunu. W latach 1976–1985 pracował on jako technik w ośrodku badań jądrowych w rejonie miasta Dimona (na pustyni Negew). Ujawnił on w 1986 r. wiele informacji na temat izraelskiego programu nuklearnego, które zostały przedstawione publicznie w brytyjskiej gazecie *The Sunday Times*. M. Wanunu został skazany w Izraelu na 18 lat więzienia.

²³ *Understanding Nuclear Threats*, Nuclear Threats Initiative, <http://www.nti.org/threats/nuclear/> (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

Ze względu na znaczącą przewagę USA i Rosji nad pozostałymi mocarstwami atomowymi, ich decyzje dotyczące redukcji są kluczowe dla przyszłości broni jądrowej w świecie.

Oddzielną kategorię stanowią państwa, na których terenie stacjonuje broń jądrowa, będąca własnością innego państwa. Dotyczy to pięciu państw NATO (Belgii, Holandii, Niemiec, Turcji i Włoch), na których terytorium znajdują się taktyczne bomby jądrowe B-61, zmagazynowane przez Stany Zjednoczone w ramach natowskiej polityki współużytkowania nuklearnego (*NATO Nuclear Sharing Policy*)²⁴. Na terytorium Europy znajduje się ok. 200 tego typu bomb, które mogą być przenoszone przez samoloty podwójnego zastosowania (np. F-16 czy *Tornado*)²⁵.

Tabela 2. Koszty utrzymania arsenałów jądrowych poszczególnych państw w 2010 r. (w mld dolarów)

Państwo	Budżet obronny	Koszt utrzymania arsenału jądrowego		Koszt utrzymania arsenału jądrowego jako procent budżetu obronnego
		Koszty podstawowe*	Koszty ogółem**	
USA	687,0	30,9	55,6	8 proc.
Rosja	53,0–86,0	6,8	9,7	11–18 proc.
Chiny	129,0	5,7	6,8	5 proc.
Francja	61,0	4,6	5,9	9 proc.
Wielka Brytania	57,0	3,5	4,5	7 proc.
Indie	35,0	3,4	4,1	11 proc.
Izrael	13,0	1,5	1,9	14 proc.
Pakistan	7,9	0,8	1,8	22 proc.
Korea Północna	8,8	0,5	0,7	8 proc.
9 państw łącznie	1052–1085	57,7	91,0	8–8,5 proc.

* Koszty podstawowe: badania, rozwój, zakupy, testy, operacyjność, utrzymanie i unowocześnianie broni jądrowej.

** Koszty ogółem: koszty podstawowe oraz koszty zdrowotne, środowiskowe, obrona przeciwrakietowa chroniąca potencjał jądrowy, zwalczanie zagrożeń jądrowych (np. terrorystycznych) oraz zarządzanie kryzysowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie B. Blair, M. Brown, *World Spending on Nuclear Weapons surpasses \$1 trillion per decade*, Global Zero technical Report, Nuclear Weapons Cost Study, czerwiec 2011 r., http://www.globalzero.org/files/gz_nuclear_weapons_cost_study.pdf (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

²⁴ NATO Nuclear Policies, <http://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/nato-nuclear-policies/index.htm> (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

²⁵ H. Kristensen, *Modernizing NATO's Nuclear Forces: Implications for the Alliance's defense posture and arms control*, Nuclear Policy Paper no. 11, listopad 2012 r., http://tacticalnuclearweapons.ifsh.de/pdf/Nuclear_Policy_Paper_No11.pdf (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

Nuklearny arsenał i koszty jego utrzymania, zabezpieczenia i rozwoju technologicznego stanowi duże obciążenie dla budżetów obronnych państw jądrowych. Szacuje się, że koszt ten stanowi od 5 do nawet 22 proc. (jak w przypadku Pakistanu) całkowitych wydatków tych krajów na cele obronne.

Główne wielostronne porozumienia nuklearne²⁶

Globalny wyścig zbrojeń nuklearnych, którego kulminacja nastąpiła w latach 50. XX w. oraz świadomość śmiertelności potęgi broni jądrowej skłoniła społeczność międzynarodową do podjęcia działań ograniczających jej rozprzestrzenianie. W rezultacie w 1970 r. wszedł w życie wspomniany Układ o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, który początkowo miał obowiązywać przez 25 lat, jednak 11 maja 1995 r. został przedłużony bezterminowo²⁷.

Do chwili obecnej traktat ratyfikowały 93 państwa spośród 190 państw, które do niego przystąpiły²⁸. Oznacza to, że NPT jest najbardziej powszechnym traktatem rozbrojeniowym w świecie²⁹. Tylko 4 państwa nie dokonały akcesji do NPT: Indie, Pakistan i Izrael (czyli kraje, które w sposób potajemny uzyskały zdolności do zbudowania broni atomowej) oraz Sudan Południowy, który został utworzony w wyniku secesji 9 lipca 2011 r. Z kolei Korea Północna przystąpiła do NPT w 1985 r. (nie dokonała jednak ratyfikacji) ale 10 stycznia 2003 r. władze w Pjongjang ogłosiły jednostronne wycofanie się (tzn. uznały, że nie czują się związane jego postanowieniami) z Układu³⁰.

²⁶ Więcej: J. Bryła, *Rozwój i znaczenie reżimów międzynarodowych na przykładzie reżimu nieprolifracji broni jądrowej*, Warszawa 2006; R. Fiedler, *Pesymiści i optymiści. Dwa podejścia wobec problemu proliferacji broni jądrowej po zimnej wojnie*, Przegląd Strategiczny, nr 2/2011; Z. Lachowski, *Nuklearne rozbrowienie i nieprolifracja: geneza, stan i perspektywy*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, Nr 22, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

²⁷ *Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons (NPT)*, United Nations Office for Disarmament Affairs, <http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/NPT.shtml> (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

²⁸ *Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons (NPT), status of the Treaty*, <http://disarmament.un.org/treaties/t/npt> (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

²⁹ Pierwszym państwem, które przystąpiło do NPT była Finlandia. Można powiedzieć, że w pierwszej dekadzie obowiązywania traktatu przystąpiły państwa euroatlantyckie, a w trzeciej dekadzie (tj. w latach 1988–1998) większość państw afrykańskich i południowoamerykańskich. Co ciekawe, spośród 5 państw oficjalnie uznanych w NPT za nuklearne, Chiny i Francja przystąpiły do porozumienia stosunkowo późno, bo dopiero w 1994 r.

³⁰ *Democratic People's Republic of Korea: Accession to Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT)*, United Nations Office for Disarmament Affairs, <http://disarmament.un.org/treaties/a/npt/democraticpeoplesrepublicofkorea/acc/moscow> (dostęp: 28 lipca 2013 r.).

Układ zawiera preambułę, 11 artykułów i stanowi system o trzech filarach: nieprolifracji, rozbrojeniu i prawie do pokojowego rozwoju energii atomowej. Państwa nuklearne („wielka piątka”) zobowiązują się do nieprzekazywania broni nuklearnej i jej komponentów do państw trzecich (art. I), a kraje nienuklearne składają zobowiązanie, że ich nie uzyskają i nie wyprodukują (art. II). Artykuł VI stwierdza z kolei, że państwa będą „negocjować w dobrej wierze (...) w celu powstrzymania nuklearnego wyścigu zbrojeń” oraz dążyć do atomowego rozbrojenia³¹.

Treść porozumienia może być rozumiana jako umowa między „resztą świata” a pięcioma mocarstwami uznanymi w NPT za państwa nuklearne. Miałaby ona polegać na tym, że pozostałe kraje zobowiązują się do niebudowania swoich arsenałów jądrowych w zamian za uzyskanie pomocy w rozwijaniu energetyki nuklearnej do celów pokojowych i obietnicę mocarstw, że będą one dążyły do globalnego rozbrojenia³².

Argumenty przeciwko NPT mają charakter polityczny i praktyczny. Pojawiały się w przeszłości głosy państw (głównie „trzeciego świata”) podnoszące, że traktat petryfikuje dominującą pozycję państw nuklearnych, które stały się na jego mocy jedynymi posiadaczami broni jądrowej³³. Ekspertki wskazują ponadto, że porozumienie zawiera lukę: art. IV traktatu daje sygnatariuszom „nieodłączne prawo (...) do rozwoju, badań, produkcji i wykorzystania energii jądrowej do celów pokojowych”³⁴. Tymczasem granica między cywilnym a wojskowym programem atomowym jest trudna do ustalenia, co widać m.in. na przykładzie Iranu.

Państwo to jest od kilkunastu lat podejrzewane o prowadzenie ukrytego programu uzyskania broni jądrowej, choć władze w Teheranie konsekwentnie podkreślają, że prowadzony program atomowy ma charakter cywilny. Został on zapoczątkowany w latach 50. XX w. w czasach panowania szacha Mohammeda Rezy Pahlawiego. Zyskał on wsparcie w tym zakresie ze strony USA w ramach ogłoszonej w 1953 r. przez prezydenta Dwighta Eisenhowera inicjatywy *Atoms for Peace*, która umożliwiała dzielenie się amerykańskimi cywilnymi technologiami jądrowymi z państwami, które

³¹ *Treaty on the non-proliferation of nuclear weapons (NPT)*, IAEA, <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infircs/Others/infirc140.pdf> (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

³² T. Graham Jr, *Avoiding the Tipping Point*, Arms Control Today, listopad 2004 r., http://www.armscontrol.org/act/2004_11/BookReview (dostęp: 30 lipca 2013 r.).

³³ Por. np. M. Siler, *The Global Weapons of Mass Destruction Threat: A Counter-Argument to the Western Interdisciplinary Viewpoint*, International Third World Studies Journal and Review, t. XVI, 2005, <http://www.unomaha.edu/itwsjr/thirdXVI/GlobalWeapons16.htm> (dostęp: 16 września 2013 r.).

³⁴ *Treaty on the non-proliferation...*, *op.cit.*, tłumaczenie własne.

zrezygnują z wojskowych programów atomowych. Pomoc ta objęła także Pakistan i Kolumbię³⁵ i w przypadku Iranu trwała do wybuchu rewolucji w 1979 r. Religijny przywódca Ruhollah Chomejni wstrzymał rozwój programu atomowego, a prace zostały podjęte na nowo pod koniec lat 80., m.in. pod wpływem długoletniej wojny z Irakiem. W 2002 r. ujawniono, że program jądrowy Iranu może prowadzić do uzyskania przez to państwo zdolności do budowy bomby atomowej³⁶. Międzynarodowy impas polityczny trwa od 2006 r., w którym władze w Teheranie zerwały współpracę z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej³⁷. Mimo licznych sankcji nałożonych na Iran przez społeczność międzynarodową (w tym także UE), program atomowy Iranu jest kontynuowany, co w przypadku jego powodzenia grozić może nuklearyzacją regionu Bliskiego Wschodu i potencjalną interwencją zbrojną Izraela, dla którego władz jest on zagrożeniem żywotnych interesów państwa. Wybór Hasana Rowhaniego na prezydenta (14 czerwca 2013 r.), zmiana tonu dyplomacji irańskiej na bardziej umiarkowany i deklaracje strony irańskiej dotyczące woli zawarcia porozumienia w sprawie programu nuklearnego pozwalają na wyrażenie ostrożnego optymizmu, że do realizacji tego scenariusza nie dojdzie.

Funkcjonowanie NPT należy ocenić pozytywnie: wbrew obawom z lat 60. nie doszło do masowej nuklearyzacji na świecie, choć trudno jednoznacznie ocenić wpływ obowiązywania traktatu na ten fakt.

Ważnym forum współpracy w kwestii zwalczania proliferacji broni nuklearnej jest zgłoszona w 2003 r. w Krakowie przez prezydenta George'a W. Busha Inicjatywa (zwana później krakowską) przeciwko rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia (*Proliferation Security Initiative*, PSI)³⁸. Skupiająca obecnie 102 państwa inicjatywa koncentruje się na powstrzymaniu nielegalnego obrotu bronią masowego rażenia (w tym nuklearną) oraz materiałami do jej wytwarzania między państwami, a także między grupami terrorystycznymi. PSI nie jest tak powszechnie akceptowana jak NPT; krytycznie o tej inicjatywie wypowiadają się m.in. kraje azjatyckie jak Chiny, Indonezja,

³⁵ S. Roe, *An Atomic Threat made In America*, Chicago Tribune, 28 stycznia 2007 r., <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/chi-061209atoms-day1-story,0,2034260.htmlstory> (dostęp: 17 września 2013 r.).

³⁶ *Iran: the Nuclear Threat*, Council of Foreign Relations Backgrounder, <http://www.cfr.org/iran/iran-nuclear-threat/p8830> (dostęp: 16 września 2013 r.).

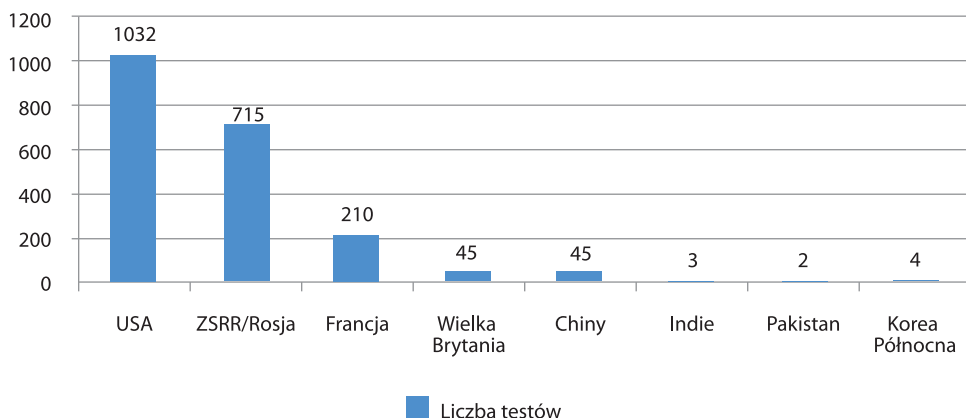
³⁷ Por. m.in. raporty MAEA na temat programu jądrowego Iranu, http://www.iaea.org/newscenter/focus/iaeaairan/iaea_reports.shtml (dostęp: 17 września 2013 r.).

³⁸ *Proliferation Security Initiative*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm> (dostęp: 3 sierpnia 2013 r.).

Malezja, Iran czy Korea Północna. Kwestionują one przede wszystkim prawo członków PSI do zatrzymywania podejrzanych statków i ich inspekcji wskazując, że jest to sprzeczne z Konwencją o prawie morza ONZ. Należy jednak podkreślić, że rezolucja ONZ nr 1540 przyjęta jednogłośnie 28 kwietnia 2004 r. nakłada na państwa obowiązek zwalczania proliferacji BMR, w tym do grup terrorystycznych³⁹. Argumenty przeciwników PSI o braku umocowania tej inicjatywy w ONZ są zatem nieprecyzyjne.

Inną kwestią objętą porozumieniami międzynarodowymi są testy jądrowe. Od 1945 r. do dziś dokonano ponad 2 tys. próbnych wybuchów jądrowych⁴⁰. Najwięcej wybuchów miało miejsce w 1962 r. (178) i w 1958 r. (116).

Wykres 2. Liczba prób jądrowych w latach 1945–2013 przeprowadzonych przez poszczególne państwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Estimated number of nuclear explosions*, http://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/pdf/Sipri_table12b.pdf

Rosnąca lawinowo po 1945 r. liczba testów skłoniła zwolenników kontroli zbrojeń nuklearnych do rozpoczęcia kampanii na rzecz ograniczenia ich liczby czy wręcz całkowitego ich zakazu. Zaniepokojenie budziły szczególnie potencjalne skutki opadu radioaktywnego (np. w przypadku francuskiej Polinezji, gdzie Francja testowała swoją broń jądrową w latach 1966–1996) i testy z udziałem wojsk (czy np. więźniów, jak w przypadku ZSRR).

³⁹ *United Nations Security Council Resolution 1540*, ONZ, <http://www.un.org/en/sc/1540/> (dostęp: 2 sierpnia 2013 r.).

⁴⁰ *History of Nuclear Testing*, Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, <http://www.ctbto.org/nuclear-testing/history-of-nuclear-testing/world-overview/page-1-world-overview/> (dostęp: 4 sierpnia 2013 r.).

Po długich negocjacjach w 1963 r. ZSRR, USA i Wielka Brytania podpisały Ograniczony zakaz prób nuklearnych (*Partial Test Ban Treaty*, PTBT), który zabraniał dokonywania testów jądrowych w atmosferze, przestrzeni kosmicznej oraz pod wodami. Wszedł on w życie 10 października 1963 r. i od tego czasu został podpisany i ratyfikowany przez 126 państw⁴¹. Spośród państw dysponujących bronią atomową traktatu nie podpisały Chiny, Francja i Korea Północna.

Podpisywany w warunkach zimnej wojny PTBT nie rozwiązywał problemów związanych z zagrożeniami generowanymi przez testy nuklearne. Pomijając kwestię weryfikacji⁴², nie zabraniał równie groźnych dla środowiska prób podziemnych ani nie nakładał żadnych ograniczeń dotyczących modernizacji i rozwoju głowic jądrowych.

Przełom dokonany przez NPT oraz zakończenie zimnej wojny i postępujący spadek napięcia międzynarodowego (a wraz z nim rozbrojenie) stworzyło atmosferę sprzyjającą podpisaniu kompleksowego porozumienia dotyczącego prób jądrowych. Rozpoczęte w 1993 r. negocjacje doprowadziły do uzgodnienia tekstu Traktatu o całkowitym zakazie testów jądrowych (*Comprehensive Nuclear-test Ban Treaty*, CTBT) wraz z dwoma aneksami i przegłosowania go na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ 10 września 1996 r.⁴³. Do tej pory przystąpiły do niego 183 państwa, w tym 24 podpisały traktat, ale nie dokonały jeszcze jego ratyfikacji⁴⁴. Mimo tego CTBT nie wszedł w życie, gdyż zapisano w nim zastrzeżenie, że nastąpi to dopiero po 180 dniach od momentu, gdy 44 państwa wyszczególnione w aneksie 2 (lista ta zawiera kraje, które w latach 1994–1996 uczestniczyły w negocjacjach CTBT oraz posiadały w tym czasie reaktory nuklearne) go ratyfikują⁴⁵. Tymczasem traktatu nie podpisały Indie, Pakistan oraz Korea Północna, a ratyfikacji nie dokonały USA, Chiny, Egipt, Izrael oraz Iran⁴⁶.

⁴¹ *Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space and Under Water*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/t/isn/4797.htm> (dostęp: 5 sierpnia 2013 r.).

⁴² Najbardziej znanym przypadkiem naruszenia PTBT była radziecka próba jądrowa Czagan, na terenie Kazachskiej Republiki Rad w pobliżu Semipalatyńska. Eksplozja o sile 140 kiloton TNT utworzyła jezioro. Próba ta miała być w zamierzeniu podziemna, ale wytworzyła ona chmurę radioaktywną wykrytą przez czujniki w Japonii.

⁴³ *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty*, Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, http://www.ctbto.org/fileadmin/content/treaty/treaty_text.pdf (dostęp: 31 lipca 2013 r.).

⁴⁴ *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, Status of the signature and ratification*, Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization, <http://www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification/> (dostęp: 4 sierpnia 2013 r.).

⁴⁵ *Comprehensive Nuclear... op.cit.*

⁴⁶ *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, Status... op.cit.*

Na podstawie porozumienia z 1996 r. utworzono w Wiedniu Komisję Przygotowawczą do Organizacji CTBT, której celem jest promocja traktatu oraz budowa mechanizmów weryfikacji. Organizacja ta dysponuje obecnie ok. 260 obiektami monitorującymi aktywność jądrową na całym świecie (docelowo ma ich być 337).

Główne porozumienia amerykańsko-radzieckie (rosyjskie) w sprawie redukcji arsenałów nuklearnych

Ze względu na dominującą pozycję Stanów Zjednoczonych i Rosji w dziedzinie nuklearnej, porozumienia między tymi państwami są uznawane powszechnie za kluczowe dla przyszłości nuklearnego rozbrojenia. Rozbudowywanie wzajemnych arsenałów jądrowych w latach 50. i 60. XX w. było warunkowane chęcią uzyskania strategicznej przewagi nad rywalem. W rezultacie oba mocarstwa osiągnęły stan, w którym rozpoczęcie ewentualnego konfliktu oznaczałoby niemal gwarantowane obustronne zniszczenie.

W 1969 r. rozpoczęły się w Helsinkach rozmowy o ograniczeniu zbrojeń nuklearnych między ZSRR a USA. Rezultatem były podpisane w 1972 r. porozumienia SALT-I (*Strategic Arms Limitation Treaty-I*)⁴⁷ oraz ABM (*Anti-ballistic Missile Treaty*)⁴⁸. Pierwszy z nich „zamrażał” po obu stronach liczbę wyrzutni rakiet balistycznych, drugi ograniczał rozbudowę systemów obrony przeciwrakietowej do dwóch chronionych obiektów (stolica plus jedna baza nuklearna).

Po podpisaniu SALT-I obie strony podjęły kolejną rundę rozmów znanych jako SALT-II. Toczyły się one w latach 1972–1979 i zakończyły podpisaniem przez prezydenta Jimmy’ego Cartera i sekretarza generalnego KPZR Leonida Breżniewa porozumienia 18 czerwca 1979 r. w Wiedniu. Głównym punktem SALT-II była obustronna redukcja arsenału środków przenoszenia broni jądrowej do 2300 sztuk, przy czym tylko 1320 miało być wyposażonych w głowice nuklearne. Układ wzbudził kontrowersje w USA i nie został ratyfikowany przez amerykański Senat. Niemniej obie strony zgodziły

⁴⁷ *Strategic Arms Limitation Talks (Salt I)*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/salt1.html> (dostęp: 2 sierpnia 2013 r.).

⁴⁸ *Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Limitation Of Anti-Ballistic Missile Systems*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/www/global/arms/treaties/abm/abm2.html> (dostęp: 4 sierpnia 2013 r.).

się stosować jego postanowienia do 1986 r., kiedy prezydent USA Ronald Reagan zdecydował o wystąpieniu z SALT-II⁴⁹.

Po zakończeniu zimnej wojny utrzymywanie gigantycznych arsenałów jądrowych przez oba państwa stało się niepotrzebne. Pozwoliło to na podjęcie rozmów w sprawie największego i najbardziej kompleksowego traktatu rozbrojeniowego, który stał się później znany jako START-I (*Strategic Arms Reduction Treaty-I*). Został on podpisany 31 lipca 1991 r. (5 miesięcy przed rozpadem ZSRR), a wszedł w życie w 1994 r.⁵⁰ i zakładał, że oba państwa będą mogły rozmieścić maksymalnie po 6 tys. głowic jądrowych na 1,2 tys. rakiet balistycznych. Implementacja START-I przyniosła do 2001 r. redukcję arsenałów o ok. 80 proc.

W styczniu 1993 r. ustępujący prezydent USA George H. W. Bush podpisał wraz z prezydentem Rosji Borysem Jelcynem układ START-II. Zabraniał on używania na międzykontynentalnych rakietach balistycznych tzw. niezależnych systemów wielogłowicowych (*multiple independently targetable reentry vehicle*, MIRV)⁵¹. Ratyfikacja po stronie amerykańskiej nastąpiła w 1996 r., natomiast analogiczny proces w rosyjskiej Dumie był odkładany m.in. ze względu na sprzeciw Rosji wobec rozszerzenia NATO oraz interwencji Sojuszu w Kosowie w 1999 r. Ostateczna zgoda na ratyfikację z 2000 r. stała się w dużej mierze symboliczna, gdyż treść traktatu stawiała się w coraz mniejszym stopniu znacząca dla obu stron. Wycofanie się USA z traktatu ABM w 2002 r.⁵² dało Rosji pretekst do wycofania się ze START-II. Niemniej, strona amerykańska podjęła jednostronną decyzję o likwidacji pocisków MIRV (*Peacekeeper*) do 2006 r.⁵³.

O dążeniu obu stron do redukcji arsenałów świadczył fakt podpisania w 2002 r. przez George'a W. Busha i Władimira Putina porozumienia SORT (*Strategic Offensive Reduction Treaty*), który zapowiadał ograniczenie arse-

⁴⁹ *Strategic Arms Limitation Talks (SALT II)*, Nuclear Threats Initiative, <http://www.nti.org/treaties-and-regimes/strategic-arms-limitation-talks-salt-ii/> (dostęp: 5 sierpnia 2013 r.).

⁵⁰ *Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Reduction And Limitation Of Strategic Offensive Arms*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/www/global/arms/start.htm/start/start1.html> (dostęp: 1 sierpnia 2013 r.).

⁵¹ *The Treaty Between The United States Of America And The Union Of Soviet Socialist Republics On The Reduction And Limitation Of Strategic Offensive Arms And Associated Documents*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/www/global/arms/start.htm/start2/st2intal.html> (dostęp: 2 sierpnia 2013 r.).

⁵² Uzasadniając swoją decyzję prezydent George W. Bush określił ABM mianem „reliktu zimnej wojny”, wskazując, że w obliczu wzrostu zagrożenia terrorystycznego USA muszą mieć możliwość budowy obrony przeciwrakietowej, aby skutecznie się przed nimi bronić.

⁵³ *U.S. Air Force deactivates Peacekeepers Missiles*, 8 grudnia 2004 r., <http://www.nti.org/gsn/article/us-air-force-deactivates-peacekeeper-missiles-4058/> (dostęp: 2 sierpnia 2013 r.).

Tabela 3. Przewidywane na podstawie Nowego START rosyjskie i amerykańskie strategiczne siły nuklearne w 2018 r.

Rosja			USA		
ICBM					
Typ	Wyrzutnie*	Główce	Typ	Wyrzutnie*	Główce
SS-27 silos	60	60	Minuteman III	350	350
SS-27 drogowy	27	27			
RS-24	85	255			
SS-18	20	200			
ICBM ogółem	192	542	ICBM ogółem	350	350
SLBM					
Delta IVSS-N-23	4/64	256	Ohio/Trident II	12/288	1152
Borey/Buława	4/64	384		14/336	
SLBM ogółem	128	640		12/288 14/336	1152
Bombowce					
Tu-160	13	13	B-2	16 (18)	16
Tu-95MS	63	63	B-52	32 (93)	32
Bombowce ogółem	76	76	Bombowce ogółem	48 (111)	48
OGÓŁEM	396	1258	OGÓŁEM	686 (797)	1550

* rozmieszczone

Źródło: opracowanie własne na podstawie *New Start Treaty, Aggregate Numbers of Strategic Offensive Arms*, 30 listopada 2012 r., http://www.fas.org/programs/ssp/nukes/armscontrol/NewSTART_USnumbers090112.pdf (dostęp: 6 sierpnia 2013 r.) oraz *New Start Treaty in Numbers*, http://russianforces.org/blog/2010/03/new_start_treaty_in_numbers.shtml (dostęp: 4 września 2013 r.).

nałów rozmieszczonych operacyjnych głowic po obu stronach do poziomu 1700–2200⁵⁴. Układ ten miał obowiązywać do 31 grudnia 2012 r., ale został wcześniej zastąpiony przez tzw. Nowy START, podpisany przez Baracka Obamę i Dmitrija Miedwiediewa 8 kwietnia 2010 r. w Pradze. To porozumienie ma definiować politykę nuklearną obu mocarstw do 2021 r.⁵⁵.

⁵⁴ *Treaty Between the United States of America and the Russian Federation on Strategic Offensive Reductions*, http://www.nuclearfiles.org/menu/library/treaties/strategic-offensive-reduction/trty_strategic-offensive-reduction_2002-05-24.htm (dostęp: 3 sierpnia 2013 r.).

⁵⁵ *New Start*, Departament Stanu, <http://www.state.gov/t/avc/newstart/index.htm> (dostęp: 5 sierpnia 2013 r.).

Zgodnie z ustaleniami z Pragi, Stany Zjednoczone oraz Rosja muszą do 5 lutego 2018 r. ograniczyć liczbę głowic jądrowych dla rozmieszczonych pocisków międzykontynentalnych (ICBM⁵⁶ oraz SLBM⁵⁷) do 1550 sztuk. Ponadto, strony wprowadziły limit 800 rozmieszczonych i nierozmieszczonych (w tym maksymalnie 700 rozmieszczonych) wyrzuni ICBM, SLBM oraz ciężkich bombowców strategicznych⁵⁸. Nowy START wprowadza również mechanizmy weryfikacji, polegające m.in. na wzajemnych inspekcjach w bazach nuklearnych oraz wymianie informacji.

Warto podkreślić, że opisane powyżej porozumienia dotyczą arsenałów strategicznych. Senat USA ratyfikując Nowy START zobowiązał administrację prezydenta B. Obamy do podjęcia rozmów z Rosją w sprawie redukcji zapasów taktycznej broni nuklearnej⁵⁹. Ze względu na brak woli władz rosyjskich do negocjacji w tej sprawie, uregulowanie tej kwestii wydaje się jednak na razie odległą przyszłością.

Rola broni jądrowej w obecnych doktrynach obronnych USA i Rosji

Znaczenie broni jądrowej w doktrynie obronnej obu państw ewoluuje. W czasach zimnej wojny miała ona charakter zarówno potencjał zarówno odstraszający, jak i ofensywny. Zmiana uwarunkowań geopolitycznych po 1989 r. oraz wzrost znaczenia tzw. asymetrycznych zagrożeń spowodowały zmiany w doktrynie nuklearnej.

W większym stopniu zmiany te znajdują odzwierciedlenie w strategii obronnej USA. Obowiązującym dokumentem w zakresie broni jądrowej jest Przegląd Polityki Nuklearnej (NPR) z 2010 r.⁶⁰. Wskazuje on na 5 priorytetów USA: powstrzymanie proliferacji jądrowej i terroryzmu nuklearnego; zmniejszenie roli broni atomowej w siłach zbrojnych Stanów Zjednoczonych; utrzymanie czynnika odstraszania przy zmniejszonym arsenale jądrowym;

⁵⁶ *Intercontinental Ballistic Missile* (ICBM) – raketowy pocisk balistyczny o zasięgu powyżej 5 tys. km.

⁵⁷ *Submarine-launched ballistic missile* (SLBM) – pocisk balistyczny woda-ziemia przenoszący głowice jądrowe.

⁵⁸ Według definicji przyjętej w Nowym START, za ciężki bombowiec uznaje się samolot o zasięgu większym niż 8 tys. km, uzbrojony w rakiety powietrze-ziemia z głowicą jądrową testowaną na tym samolocie bądź rozmieszczoną na nim po 1986 r.

⁵⁹ Jest to broń jądrowa przeznaczona do użycia na polu bitwy. Do tej kategorii zaliczane są m.in. bomby grawitacyjne, miny przeciwpiechotne, broń artyleryjska i rakiety krótkiego zasięgu (do 1000 km).

⁶⁰ *Nuclear Posture Review*, kwiecień 2010 r., <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf> (dostęp: 6 sierpnia 2013 r.).

wzmocnienie znaczenia odstraszenia nuklearnego w ujęciu regionalnym (gwarancje bezpieczeństwa dla sojuszników) oraz utrzymanie bezpiecznego i efektywnego arsenału atomowego⁶¹.

Myślą przewodnią zmiany podejścia USA do kwestii wykorzystania broni jądrowej jest uznanie, że arsenał ten stworzony w czasach zimnej wojny w niewielkim stopniu odpowiada współczesnym wymogom bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone nie obawiają się wojny nuklearnej z Rosją – realnym zagrożeniem jest terroryzm i proliferacja broni masowego rażenia. Najbardziej zaawansowane technologicznie rakiety strategiczne nie są odpowiedzią na atak, który dotknął USA 11 września 2011 r. Dlatego NPR z 2010 r. w większym stopniu kładzie nacisk na aktywność Stanów Zjednoczonych ukierunkowaną na problem proliferacji BMR. Ważnym elementem jest deklaracja, że USA nie użyją ani nie zagrozą użyciem broni atomowej przeciwko państwom będącym stroną i wypełniającym postanowienia NPT. Ta zmiana w polityce deklaratoryjnej Stanów Zjednoczonych ma stanowić zachętę dla państw, które dotąd nie przystąpiły do tego porozumienia. Zapowiedź utrzymania czy wręcz wzmocnienia nuklearnych gwarancji bezpieczeństwa wobec amerykańskich sojuszników (NATO, Daleki Wschód, Bliski Wschód) ma z kolei na celu powstrzymanie ich od rozwijania własnych arsenałów nuklearnych, co mogłoby być uzasadnione ze względu na potencjał – odpowiednio – rosyjski, północnokoreański i chiński oraz potencjał irański.

19 czerwca 2013 r. w czasie swojego przemówienia w Berlinie prezydent B. Obama ogłosił główne założenia nowej polityki jądrowej USA⁶². Zapowiedział m.in. wolę redukcji liczby głowic jądrowych do poziomu 2/3 pułapu ustalonego w Nowym START (1000–1200 zamiast 1550) i wskazał, że użycie broni jądrowej będzie dozwolone jedynie w skrajnych przypadkach. Jednym z priorytetów B. Obamy będzie również ratyfikacja CTBT, choć trudno przypuszczać, aby Kongres wyraził na to zgodę⁶³. Świadectwem wagi, jaką Stany Zjednoczone przywiązują do proliferacji BMR jest zapo-

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate, Berlin, Germany*, 19 czerwca 2013 r., <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany> (dostęp: 3 sierpnia 2013 r.).

⁶³ Kongres USA odrzucił ratyfikację w 1999 r., argumentując że: ratyfikacja nie zapewni, że traktat wejdzie w życie, weryfikacja jego wypełniania przez inne państwa jest niemożliwa, a Stany Zjednoczone będą być może potrzebować w przyszłości wykonać kolejne testy jądrowe w celu unowocześnienia swojego arsenału jądrowego.

wiedź zorganizowania w 2016 r. szczytu nt. zabezpieczenia materiałów jądrowych⁶⁴.

Percepcja rosyjska jest odmienna. Broń jądrowa wciąż pełni dużą rolę w rosyjskim strategicznym myśleniu obronnym. W czasach zimnej wojny miała on charakter przede wszystkim ofensywny. Ze względu na przewagę Układu Warszawskiego w siłach konwencjonalnych, NATO traktowało swoją taktyczną broń jądrową jako czynnik odstraszaający przed inwazją ze wschodu. Obecnie sytuacja się odwróciła. Rosja, której doktryna obronna tkwi jeszcze częściowo w realiach zimnej wojny, traktuje swój arsenał nuklearny w dwojaki sposób. Na poziomie strategicznym jest on przede wszystkim jednym z ostatnich czynników potwierdzających mocarstwową pozycję Rosji w świecie oraz elementem równowagi militarnej *vis-à-vis* USA i Chin. Zasoby taktycznej broni atomowej służą z kolei jako rekompensata przewagi NATO w konwencjonalnych środkach bojowych. W doktrynie obronnej Federacji Rosyjskiej z 2010 r. zawarto deklarację, że „Rosja rezerwuje sobie prawo do użycia broni jądrowej w odpowiedzi na użycie środków nuklearnych lub innych typów broni masowego rażenia przeciwko niej lub jej sojusznikom, lecz także w przypadku agresji na Rosję z użyciem środków konwencjonalnych, gdy istnienie państwa będzie zagrożone”⁶⁵. O gotowości władz rosyjskich do użycia sił nuklearnych świadczą również scenariusze cyklicznych ćwiczeń przy zachodniej granicy Federacji Rosyjskiej. Przykładowo, w 2009 r. elementem wspólnych manewrów rosyjsko-białoruskich ZAPAD 2009 było ćwiczebne taktyczne uderzenie jądrowe na terytorium Polski⁶⁶.

Przyszłość nuklearnego uzbrojenia

Broń nuklearna, ze względu na swoją śmiertcionośną moc, pozostaje wrażliwym tematem dyskusji rozbrojeniowych zarówno na poziomie między państwowym, jak i eksperckim⁶⁷. Można mówić o globalnym ruchu

⁶⁴ Remarks by President Obama, *op.cit.*

⁶⁵ Военная Доктрина Российской Федерации, <http://www.scrf.gov.ru/documents/33.html> (dostęp: 4 sierpnia 2013 r.).

⁶⁶ M. Day, Russia ‘simulates’ nuclear attack on Poland, The Telegraph, 1 listopada 2009 r., <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/poland/6480227/Russia-simulates-nuclear-attack-on-Poland.html> (dostęp: 5 sierpnia 2013 r.).

⁶⁷ Por. m.in. J. Rotblat, *Nuclear Weapons...*, *op.cit.*, C. Kelleher, J. Reppy, *Getting to Zero...*, *op.cit.*

zaangażowanym w proces rozbrojenia nuklearnego. Należy przy tym dostrzec jego sukcesy: zasoby broni jądrowej na przestrzeni ostatnich 30 lat zmniejszyły się radykalnie (ok. 80 proc.), liczba państw nią dysponujących jest wciąż ograniczona, a próbne eksplozje atomowe mają charakter incydentalny.

Mimo tego idea *Global Zero* wydaje się obecnie celem szlachetnym, ambitnym, ale niemożliwym do osiągnięcia w przewidywalnej przyszłości. Świadczy o tym kilka ważnych czynników.

Przede wszystkim kończy się okres dokonywania tzw. łatwych redukcji w arsenalach strategicznych głównych atomowych mocarstw – Rosji i Stanów Zjednoczonych – mimo cytowanej berlińskiej zapowiedzi prezydenta B. Obamy. Wydaje się, że kolejne fazy rozbrojenia będą musiały być poprzedzone refleksją nad sposobem utrzymania tzw. atomowej triady (ICBM, SLBM, bombowce) na odpowiednim poziomie. Po stronie rosyjskiej nie widać gotowości do dalszych redukcji, ani z powodów *strictie* militarnych, ani politycznych. Z tego względu, na zasadzie wzajemności, trudno oczekiwać głębokich, jednostronnych redukcji po stronie amerykańskiej.

Po drugie, kontrowersyjny program nuklearny Iranu może – jeśli zakończy się powodzeniem – „rozsadzić” reżim NPT i doprowadzić do nuklearyzacji Bliskiego Wschodu. W przypadku uzyskania przez Iran zdolności jądrowych można oczekiwać, że co najmniej Arabia Saudyjska w szybki sposób wejdzie w posiadanie analogicznej broni. Niestabilna sytuacja bezpieczeństwa panuje również w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Coraz bardziej asertywna polityka regionalna Chin oraz nieprzewidywalność reżimu w Pjongjang wywołuje niepokój w państwach takich jak Korea Południowa, Australia czy Japonia. Można przypuszczać, że w razie pojawienia się jakichkolwiek wątpliwości dotyczących zdolności Stanów Zjednoczonych do zapewnienia im nuklearnego parasola, będą one gotowe do podjęcia własnych programów jądrowych.

Po trzecie, wbrew powszechnej opinii o „przestarzałości” arsenatów jądrowych i ich nieprzydatności we współczesnych realiach bezpieczeństwa, państwa dysponujące bronią nuklearną wciąż przeznaczają olbrzymie środki na jej modernizację. Szacuje się, że w ciągu następnej dekady USA przeznaczą na ten cel ok. 350 mld dolarów, m.in. na dokończenie procesu unowocześniania ICBM *Minuteman III*, zrealizowanie programu modernizacji bomb taktycznych B-61, zakup floty nowych bombowców strategicznych LRS-B oraz wprowadzenie do służby nowych okrętów podwodnych, które

mają zastąpić używane obecnie łodzie klasy *Ohio*⁶⁸. Zaawansowane programy modernizujące swój arsenał jądrowy prowadzi Francja. W 2010 r. wszedł do służby ostatni z 4 okrętów podwodnych klasy *Le Triomphant*, które zastąpiły starsze *Le Redoutable*. W 2018 r. otrzymają one nowy typ rakiety balistycznej. Francja rozwija również nowe głowice jądrowe dla ракет SLBM (*Tête Nucléaire Océanique*) i powietrze-ziemia (*Tête Nucléaire Aeroportée*)⁶⁹. Przewiduje się również, że w ciągu najbliższej dekady Rosja wyda na unowocześnienie swojego arsenału atomowego ok. 61 mld dolarów, a Wielka Brytania (przede wszystkim na program wymiany pocisków *Trident*) 38 mld dolarów⁷⁰.

Po czwarte, podobnie jak w czasach zimnej wojny, broń nuklearna jest elementem równowagi sił, zarówno w ujęciu globalnym jak i dwustronnym (np. USA-Rosja, Indie-Pakistan). Z tego powodu redukcje są procesem wielostronnym i złożonym. Dodatkowo, Rosja przejawia w negocjacjach jądrowych skłonność do pakietowego traktowania kwestii zmian w arsenale atomowych. Jest zatem gotowa do rozmów obejmujących także kwestie obrony przeciwrakietowej, zbrojeń konwencjonalnych, cyberbezpieczeństwa i innych kwestii, które uzna za istotne dla swojego bezpieczeństwa. Taka postawa zdecydowanie zmniejsza szanse na osiągnięcie kolejnego (po Nowym START) kompromisu między USA i Rosją.

Po piąte wreszcie, choć broń nuklearna traci na znaczeniu wobec współczesnych zagrożeń, to nadal pozostaje użytecznym środkiem odstraszenia. Trudno oczekiwać, aby państwa takie jak Francja, Wielka Brytania, Indie, Izrael czy Pakistan dobrowolnie zgodziły się na rezygnację z arsenału jądrowego. Publikowane w tych państwach białe księgi bezpieczeństwa narodowego oraz strategie obronne zgodnie wskazują, że jest on jedną z najważniejszych gwarancji bezpieczeństwa.

Kontroli zbrojeń nuklearnych nie sprzyja fakt, że granica między cywilnym, a wojskowym programem jądrowym jest nieostra. Uran wzbogacony do celów cywilnych może być niewielkim nakładem sił i środków przeznac-

⁶⁸ P. Henski, *Wyścig na wsteczny*, Polska Zbrojna, 27 maja 2013 r., <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleinmagazineshow/8022?t=WYSCIG-NA-WSTECZNYM> (dostęp: 6 sierpnia 2013 r.).

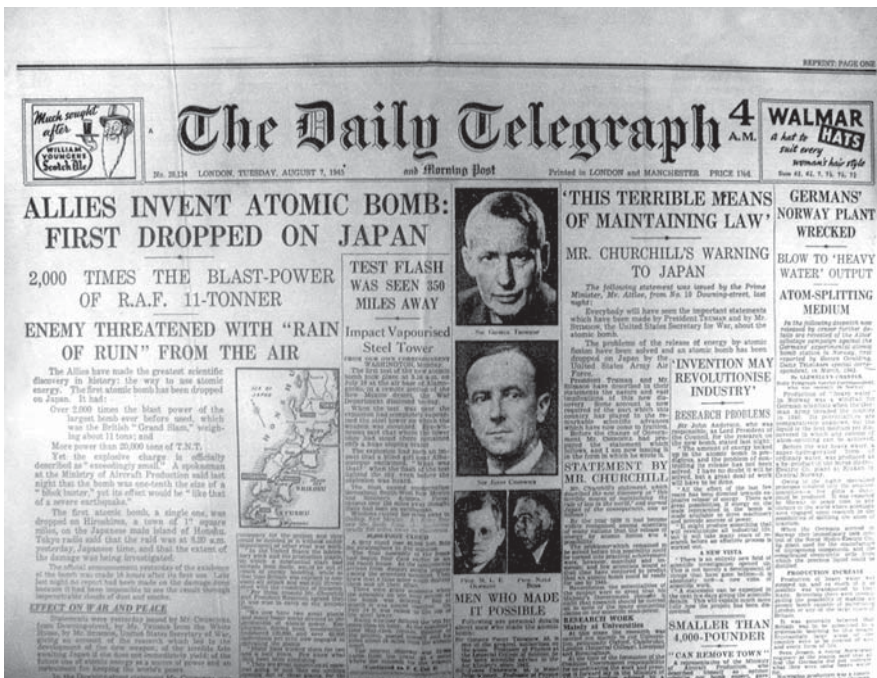
⁶⁹ F. Klotz, *France isn't aiming at Global Zero*, „The National Interest”, 8 maja 2013 r., <http://national-interest.org/commentary/france-isnt-aiming-nuclear-zero-8440?page=1> (dostęp: 4 sierpnia 2013 r.).

⁷⁰ D. Browne, S. Nunn, W. Ischinger, I. Ivanov, *Revamping Euro-Atlantic Security*, The New York Times, 2 kwietnia 2013 r., http://www.nytimes.com/2013/04/03/opinion/global/revamping-euro-atlantic-security.html?_r=1& (dostęp: 4 sierpnia 2013 r.).

czony do celów wojskowych⁷¹, a kontrola Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej ma ograniczony zasięg.

Proces rozbrojenia zawiera w sobie nierozwiązywalną (na razie) pułapkę: gracze mogą umówić się, że pozbywają się swojego arsenału broni nuklearnej, wciąż jednak będzie istniała pokusa, aby uzyskać przewagę nad rywalami. Jednocześnie żaden proces weryfikacji nie zapewnia 100 proc. skuteczności. Stąd, choć utrzymywanie arsenałów atomowych jest kosztowne, a broń ta w niewielkim stopniu obecnie użyteczna (z jednej strony nie jest adekwatna wobec takich zagrożeń jak np. terroryzm, z drugiej, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której mogłaby ona być w sposób świadomy użyta), należy zakładać, że jej wyeliminowanie w przewidywalnym czasie nie będzie możliwe.

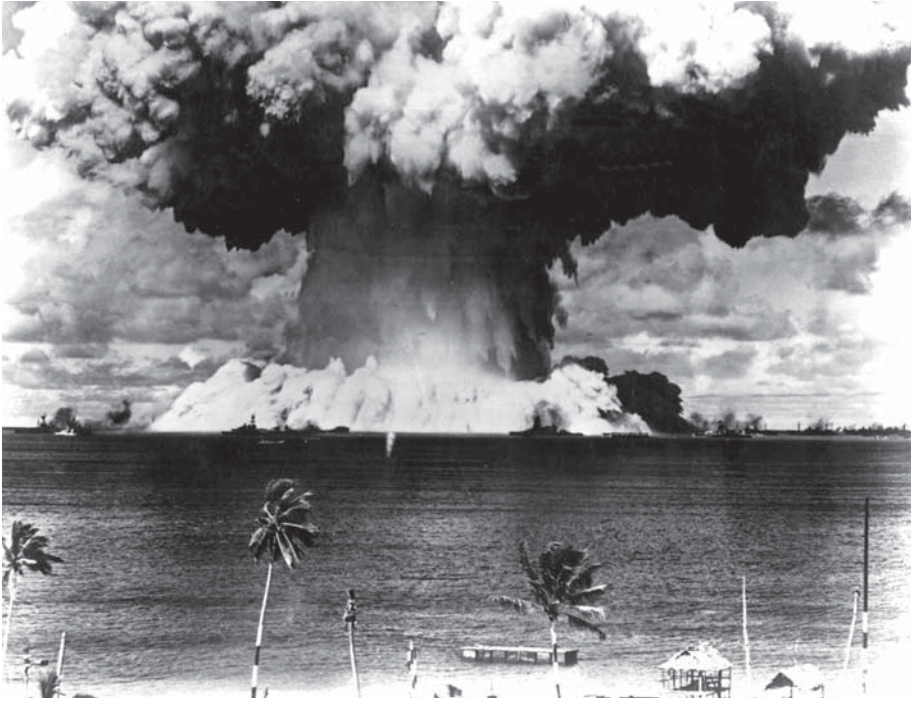
⁷¹ Koszty i trudności związane z osiągnięciem uranu wzbogaconego do 20 proc. (używanego do celów cywilnych) są znacznie większe niż proces wzbogacenia uranu 20 proc. do 90 proc. potrzebnego do celów wojskowych. Por. np. Uranium Enrichment, <http://www.world-nuclear.org/info/Nuclear-Fuel-Cycle/Conversion-Enrichment-and-Fabrication/Uranium-Enrichment/#.UklfGn8qDGg> (dostęp: 30 września 2013 r.). Konstrukcja bomby jądrowej przenoszonej przez samoloty nie stanowi problemu. Największym problemem (z czym zмага się m.in. Korea Północna) jest uzbrojenie raket balistycznych w ładunek jądrowy.



Wielka Brytania, 7 sierpnia 1945 r. Nagłówek brytyjskiego dziennika „The Daily Telegraph” dzień po zrzuconiu bomby atomowej na Hiroszimę.
Fot. PAP/Photoshot



Japonia, 6 sierpnia 1945 r. Panorama Hiroszimy po zrzuconiu na miasto bomby atomowej z pokładu amerykańskiego bombowca B-29.
Fot. PAP/EPA



Wyspy Marshalla, atol Bikini, lipiec 1946 r. Próbną podwodną eksplozję bomby atomowej w ramach amerykańskiej operacji Crossroads, testującej wpływ broni jądrowej na jednostki pływające.

Fot. PAP/UPPA/Photoshot



Pakistan, 10 kwietnia 2013 r. Start pakistańskiego raketowego pocisku balistycznego średniego zasięgu Hatf-IV Shaheen-1 zdolnego do przenoszenia głowic nuklearnych.

Fot. PAP/EPA



ZSRR/Rosja, 24 listopada 1974 r. Podpisanie przez prezydenta Stanów Zjednoczonych Geralda R. Forda i sekretarza generalnego KPZR Leonida Breżniewa wspólnego komunikatu *Joint Communiqué* dotyczącego rozmów na temat SALT (*Strategic Arms Limitation Treaty*).

Fot. PAP/EPA



Republika Czeska, 8 kwietnia 2010 r. Prezydenci Stanów Zjednoczonych Barack Obama i Rosji Dmitrij Miedwiediew po podpisaniu układu „Nowy START” w Pradze.

Fot. PAP/ITAR-TASS



Indie, 26 stycznia 2002 r. Indyjski raketowy pocisk balistyczny pośredniego zasięgu Agni II zdolny do przenoszenia głowic nuklearnych podczas parady w stolicy kraju.
Fot. PAP/EPA



Rosja, 9 maja 2012 r. Rosyjski międzykontynentalny raketowy pocisk balistyczny Topol-M zdolny do przenoszenia głowic jądrowych podczas parady wojskowej w Moskwie z okazji Dnia Zwycięstwa.
Fot. PAP/EPA

Biała księga obrony i bezpieczeństwa Francji 2013: państwo peryferyjnej Europy jednym z biegunów światowego porządku

JOANNA PAWEŁEK-MENDEZ

Polityka bezpieczeństwa i obrony Francji realizowana przez rząd François Hollande'a ujęta jest w dokumencie wydanym 29 kwietnia 2013 r. pod nazwą Biała księga. Zawiera ona analizę kontekstu strategicznego i głównych zagrożeń, a także strategię obrony i dokładny opis środków, niezbędnych do jej realizacji. W wypadku Francji, charakter jej interesów oraz priorytety są wyznaczone przez położenie geograficzne – posiadanie zamorskich terenów i departamentów powoduje, że granice tego państwa stanowią najdalej wysunięte przyczółki Europy. Jednocześnie stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ sprawia, że Francja ma bezpośredni wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa światowego. Czy jednak równie globalne są jej ambicje w tym zakresie, w zderzeniu z rzeczywistością gospodarczą i finansową? Zapisy Białej księgi wskazują, że Francja szuka równowagi między zachowaniem pełnej suwerenności a pogłębieniem współpracy z najbliższymi partnerami i rozwijaniem europejskiej kultury obronności.

Termin „biała księga” pojawił się w języku francuskim dopiero w drugiej połowie poprzedniego wieku. Prawdopodobnie został zaadaptowany z tradycji anglosaskiej i odnosił się do dokumentów pod tą nazwą, publikowanych w Wielkiej Brytanii w latach 20. XX w. Jednym z najstarszych świadectw tego rodzaju, znajdującym się w zbiorach francuskiej Biblioteki Narodowej, jest przetłumaczona na język francuski angielska Biała księga z 1919 r. na temat bolszewizmu w Rosji. Pierwsze definicje słownikowe pojawiają się w latach 60. XX w.: terminem „białej księgi” słownik Larousse’a w wydaniu z 1966 r. określa księgę, opublikowaną przez oficjalne służby rządowe i opisującą kontrowersyjne wydarzenia. Definicja ta mogła powstać na pod-

stawie wydanej w 1956 r. przez Denise i Roberta Barratów Białej księgi na temat represji w Algierii¹.

Pierwsza Biała księga obrony Francji, opracowana w wyniku decyzji gen. Charles'a de Gaulle'a w 1972 r., rozpoczęła tradycję, zgodnie z którą oficjalny dokument strategiczny stawał się w swoim wymiarze budżetowym podstawą do opracowania ustawy o programach wojskowych. Oprócz wyznaczania ram finansowych białe księgi do dziś pełnią jeszcze jedną funkcję, którą zdefiniował Michel Debré, ówczesny minister obrony, autor pierwszej Białej księgi obrony opublikowanej w 1972 r. (pierwszy tom) i w 1973 r. (drugi tom). Według zapisów w *Pamiętnikach*² ministra, Biała księga miała być instrumentem, pozwalającym na zapoznanie obywateli z doktryną obrony i uzyskanie ich poparcia. Jej zadaniem było więc przedstawienie i wytłumaczenie strategicznego wyboru, jakim wówczas było oparcie obrony państwa na doktrynie odstraszania jądrowego (*dissuasion*)³. W ten sposób Biała księga pełni również funkcję pedagogiczną względem obywateli⁴. Jej publiczny i otwarty charakter jest więc także metodą zdobycia zaufania społecznego, co w znacznej mierze warunkuje poparcie realizowanej polityki. Ostatnia z opublikowanych we Francji białych ksiąg obrony nie różni się pod tym względem od pierwszej⁵.

To, że powstanie nowa Biała księga obrony i bezpieczeństwa, jeśli François Hollande zostanie wybrany w maju 2012 r. na prezydenta Francji, było wiadome praktycznie od początku jego kampanii. Zapowiedź przygotowania Białej księgi stanowiła jeden z głównych punktów jego programu, mimo że nie deklarował on większych rewolucji w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony⁶. Dlaczego więc miała zostać opracowana nowa Biała

¹ J. Massot, *Le chef de l'Etat, chef des armées*, L.G.D.J. Lextenso éditions, Paryż 2011, s. 162–163.

² Cyt. za J. Massot, *op.cit.*, s. 162.

³ Francuski przymiotnik *dissuasion*, tłumaczony w języku polskim jako odstraszanie (bądź odstraszenie jądrowe), oznacza w kontekście doktryny obronnej we Francji odwodzenie przeciwnika od ataku wyłącznie za pomocą broni jądrowej. Doktryna ta nie obejmuje we Francji elementów obrony, które w Polsce stanowią doktrynę odstraszania. Dlatego też, zdaniem autorki, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem do języka polskiego terminu dysuazja, wskazującego wyłącznie na odwodzenie od ataku za pomocą broni jądrowej, aby rozróżnić charakter polskich zdolności odstraszania (np. obrona przeciwrakietowa) od zdolności jądrowych.

⁴ J. Massot, *op.cit.*, s. 169.

⁵ Opublikowana 29 kwietnia 2013 r. *Biała księga: obrona i bezpieczeństwo narodowe 2013* jest czwartą z kolei we Francji; pierwsza powstała w latach 1972–1973 i podkreślała znaczenie odstraszania jądrowego; kolejna – w 1994 r. – odnosiła się do przemian po zakończeniu zimnej wojny i profesjonalizacji armii francuskiej; w 2008 r. po raz pierwszy prócz kwestii obrony Biała księga objęła także kwestie bezpieczeństwa, skupiając się na skutkach globalizacji.

⁶ Na spotkaniu z wyborcami w Paryżu 11 marca 2012 r. kandydat F. Hollande podczas wystąpienia programowego na temat polityki bezpieczeństwa i obrony ogłosił konieczność opracowania nowej Białej księgi.

księga? W przedmowie tego dokumentu prezydent F. Hollande wyjaśnia, że w ciągu ostatnich kilku lat znaczące wydarzenia na świecie spowodowały konieczność dostosowania strategii do nowej sytuacji⁷. Wśród tych przemian F. Hollande na pierwszym miejscu wymienia postępującą integrację gospodarczą i finansową Unii Europejskiej, a także dokonany przez Stany Zjednoczone przegląd priorytetów strategicznych, będący bezpośrednią konsekwencją konieczności ograniczeń wydatków na obronę. Innym elementem, na który zwraca się uwagę w przedmowie, jest niejednoznaczny bilans wydarzeń w świecie arabskim oraz niepewność co do tego, w którą stronę nastąpi rozwój sytuacji politycznej w tym regionie.

Pełniejsza odpowiedź na pytanie: dlaczego nowa Biała księga, znalazła się we wstępie, zatytułowanym właśnie w ten sposób. Niezbędne jest wzięcie pod uwagę zachodzących przemian i uwzględnienie ich wpływu na strategię obrony i bezpieczeństwa narodowego. Nowa Biała księga przyjmuje długoterminową – piętnastoletnią – perspektywę czasową. Jej zadaniem jest „zdefiniowanie priorytetów, ram działania oraz środków, które trwale zapewnią bezpieczeństwo Francji”⁸. Przewiduje się również, że regularnie, co pięć lat, będzie dokonywany przegląd Białej księgi.

Głównym wydarzeniem, które spowodowało, że Biała księga z 2008 r. (ze względu na zawarte w niej konkretne decyzje budżetowe) nie mogła już dłużej obowiązywać, był kryzys finansowy, który unaoczniał ekonomiczny wymiar bezpieczeństwa narodowego⁹. Zachwianie równowagi finansów publicznych ma bowiem bezpośredni wpływ na niezależność państwa, ponieważ powoduje jej ograniczenie na rzecz wierzycieli. Dlatego też podstawowym założeniem Białej księgi z 2013 r. jest spójność wysiłków na rzecz bezpieczeństwa i obrony z priorytetem odbudowy równowagi finansów publicznych.

Bezpieczeństwo narodowe Francji a jej odpowiedzialność wobec świata

Czym jest bezpieczeństwo narodowe? Pojęcie to, wprowadzone po raz pierwszy do tytułu Białej księgi w 2008 r.¹⁰, zostało wpisane do ustawy o pro-

⁷ *Livre blanc: défense et sécurité nationale 2013*, La documentation française, Paryż 2013, s. 7. Wszystkie cytaty pochodzą z Białej księgi i zostały przetłumaczone przez autorkę artykułu. Istnieje także tłumaczenie angielskie Białej księgi, ale autorka w przygotowaniu artykułu korzystała wyłącznie z oryginału.

⁸ *Ibidem*, s. 9.

⁹ *Ibidem*, s. 9.

¹⁰ Poprzednie dwie Białe księgi odnosiły się w tytule wyłącznie do obrony.

gramach wojskowych z 29 lipca 2009 r.¹¹. Jego zakres wykracza poza obronę terytorium i ludności państwa przed agresją i obejmuje także radzenie sobie nie tylko z zagrożeniami będącymi wynikiem wrogich intencji, lecz także katastrofami naturalnymi, sanitarnymi bądź technologicznymi. Zadaniem bezpieczeństwa narodowego będzie więc przyjęcie całościowego podejścia w identyfikacji zagrożeń oraz odpowiedzi na nie z wykorzystaniem pięciu funkcji strategicznych: wiedzy i uprzedzania¹², ochrony, prewencji, odstraszania jądrowego i ostatniej – interwencji¹³.

Biała księga zawiera jednocześnie stwierdzenie, że Francja nie jest jedynym państwem, które musi walczyć z globalnymi zagrożeniami, ponieważ zmagają się z nimi także inne państwa: w pierwszej kolejności członkowie UE, których łączy z Francją „prawdziwa wspólnota przeznaczenia”¹⁴. Promując zasadę, że w poszukiwaniu oszczędności państwa te powinny wspólnie wykorzystywać dostępne zasoby, Francja postanawia także o utrzymaniu swoich zdolności obronnych na poziomie pozwalającym na suwerenną inicjatywę w sytuacji zagrożenia. Miarą jej ambicji jest także to, czy będzie w stanie pociągnąć za sobą inne państwa.

Biała księga, która konkretnie i otwarcie prezentuje sposób, w jaki Francja zamierza zadbać o swoje bezpieczeństwo, jest również zaproszeniem do dialogu dla pozostałych członków UE. Celem miałyby być zdefiniowanie „nowego poziomu ambicji”¹⁵. Miałyby on także pozwolić na zastąpienie wzajemnego uzależnienia, niebędącego wynikiem wyboru, „zorganizowaną współzależnością”¹⁶, która byłaby w stanie pogodzić zależność z suwerennością. Drogą tego dialogu Francja chciałaby jednocześnie zaprezentować swój wkład w „porządek międzynarodowy, oparty na pokoju, sprawiedliwości i prawie”¹⁷.

¹¹ Loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.

¹² Fr. *connaître et anticiper* lub *connaissance et anticipation* – funkcja strategiczna o nazwie „wiedzieć i uprzedzać”; funkcjonuje zarówno w formie czasownikowej (np. w tytule poświęconym tej funkcji w Białej księdze z 2008 r.), jak i w formie rzeczownikowej. W dalszej części artykułu autorka przyjęła wersję czasownikową, która po przetłumaczeniu lepiej oddaje, jej zdaniem, merytoryczne znaczenie tego wyrażenia. Funkcja wiedzieć i uprzedzać, która zostanie szczegółowo objaśniona w innym rozdziale, dotyczy pierwszego etapu, czyli przygotowań do podjęcia decyzji. Jej aktorzy to przede wszystkim służby wywiadowcze oraz wszelkiego rodzaju komórki administracyjne, zajmujące się prognozowaniem strategicznym. Wiedzieć, czyli zbierać wszelkie dostępne informacje i je analizować, a następnie, na podstawie tej wiedzy oraz wyników prognozy strategicznej uprzedzać decydentów o możliwych kierunkach rozwoju sytuacji międzynarodowej.

¹³ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 10–11.

¹⁴ *Ibidem*, s. 11.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶ *Ibidem*, s. 12.

¹⁷ *Ibidem*, s. 12.

We wstępie zwraca się uwagę na jeszcze jeden element, który określa się jako główną podstawę bezpieczeństwa narodowego. Jest to „duch obrony”, czyli wyraz wspólnej woli Narodu, ugruntowanej w jego spójności oraz wspólnej wizji jego losu.

Biała księga określa następnie priorytety i zadania Francji w wymiarze międzynarodowym, wskazując przede wszystkim na to, że przez stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ odgrywa ona aktywną rolę w prewencji i zarządzaniu kryzysami. W swoim przemówieniu prezentującym założenia Białej księgi w Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowej F. Hollande podkreślił, że miejsce w tym organie nakłada na Francję obowiązek dbania o bezpieczeństwo i pokój na całym świecie. Francja definiuje to nawet jako swoje powołanie: w każdym momencie być w stanie zapewnić bezpieczeństwo własne i móc odpowiedzieć na oczekiwania partnerów oraz sojuszników¹⁸. Jako konkretne przykłady podaje się decyzje związane z zakończeniem wojny w Libanie w 2006 r. bądź te, dotyczące ostatnio Libii, Wybrzeża Kości Słoniowej bądź Mali. Biała księga ocenia, że Rada Bezpieczeństwa ONZ pozostanie kluczowym organem bezpieczeństwa i pokoju w wymiarze globalnym, a ponieważ legitymizacja działań Rady jest uzależniona zarówno od efektywności jej działań, jak i reprezentatywności członków, wskazane jest przeprowadzenie reformy tego organu. Propozycje, jakie składa Francja w tym zakresie dotyczą zwiększenia liczby stałych członków oraz działań na rzecz zwiększenia jej skuteczności, nie są one jednak sformułowane w sposób konkretny. W dalszej części Białej księgi wymienia się kilka państw (m.in. Niemcy, Japonia i Brazylia), które Francja widzi jako nowych stałych członków Rady, bez określenia ich docelowej liczby.

Oprócz Organizacji Narodów Zjednoczonych głównym gwarantem bezpieczeństwa i obrony Francji pozostaje Sojusz Północnoatlantycki, oparty na „głębokiej wspólnocie wartości i interesów”¹⁹. Z kolei UE ma kluczowe znaczenie nie tylko jeśli chodzi o polityczną czy gospodarczą przyszłość Francji, lecz także stanowi fundament jej bezpieczeństwa.

Strategia bezpieczeństwa i obrony – podstawowe założenia

Biała księga definiuje suwerenność Francji jako samodzielność w podejmowaniu decyzji oraz działaniu. Zaznacza jednocześnie, że w środowisku

¹⁸ Wystąpienie 24 maja 2013 r. w Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowej (*Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale*), prestiżowym ośrodku kształceniowym podlegającym premierowi Francji.

¹⁹ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 16.

międzynarodowym decyzje i działania Francji muszą być zgodne z prawem. W ten sposób Biała księga wskazuje suwerenność oraz wymóg podstawy prawnej postępowania na arenie międzynarodowej jako dwa filary strategii bezpieczeństwa i obrony.

Jako podstawę suwerenności, którą gwarantuje Francji odstraszanie jądrowe, Biała księga wymienia pełną niezależność, którą muszą zapewnić odpowiednie zdolności, umożliwiające dokonanie oceny sytuacji, podjęcie decyzji oraz rozpoczęcie działań. Oczywiście wymaga to odpowiednich środków, w szczególności wywiadowczych. Dużym wyzwaniem w tym zakresie jest również zagwarantowanie bezpieczeństwa systemów informatycznych. Oprócz tych elementów Biała księga podkreśla wpływ, jaki na suwerenność państwa wywiera jego sytuacja gospodarcza i finansowa.

Biała księga, podkreślając konieczność posiadania odpowiednich zdolności w celu zapewnienia bezpieczeństwa, zawiera deklarację, że Francja jest gotowa dzielić się nimi ze swoimi partnerami z UE. Zgodnie z prezentowanym stanowiskiem, lepsza koordynacja w nabywaniu zdolności na poziomie europejskim pozwoli uniknąć dublowania wysiłków i zapobiec tworzeniu się luk zdolnościowych. W tym kontekście Biała Księga wymienia współpracę, jaką Francja prowadzi z najbliższymi partnerami, czyli Niemcami (które Francja widzi jako jednego z nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ po reformie organu) i Wielką Brytanią. Uprzywilejowane partnerstwo, jak wskazuje wyraźnie Biała księga, obejmuje także Trójkąt Weimarski, również w poszerzonej formule: z Hiszpanią i Włochami, oraz państwa Grupy Wyszehradzkiej.

Ich siła a nasze słabości: definicja zagrożeń w dobie globalizacji

Globalizacja była jednym z głównych wektorów analizy strategicznego otoczenia Francji w Białej księdze z 2008 r. Księga z 2013 r. potwierdza jej znaczenie, wskazując jednocześnie na zmiany, jakie zaszły od tamtego czasu: gwałtowne i nieprzewidziane zwroty sytuacji, wzmagające poczucie niepewności.

Pierwszą ze strategicznych zmian, jakie wymienia Biała księga, jest kryzys gospodarczy i finansowy, który dotykając przede wszystkim państwa Europy i Stany Zjednoczone, a także przekładając się na częściową utratę ich znaczenia na arenie międzynarodowej, nie przeszkodził we wzroście potęgi Brazylii, Indii czy Chin²⁰.

²⁰ *Ibidem*, s. 27–28.

Wydarzenia w państwach arabskich, jako druga główna zmiana w otoczeniu strategicznym, z jednej strony, jak wskazuje Biała księga, ujawniły siłę powszechnych ideałów sprawiedliwości i demokracji, z którymi w dobie globalizacji muszą zmierzyć się reżimy autorytarne. Z drugiej jednak strony ukazały też specyfikę poszczególnych państw, w których ostateczny wynik rewolucji warunkuje sytuacja etniczna i religijna, a także zdolność do przeprowadzenia reform gospodarczych i społecznych²¹.

Niespokojna pozostaje sytuacja na Środkowym Wschodzie²². W Syrii następuje eskalacja przemocy, a brak rozwiązania konfliktu arabsko-izraelskiego, w kierunku utworzenia państwa palestyńskiego, przyczynia się do wzrostu niestabilności w regionie. Biała księga przyznaje, że nie jest łatwo przewidzieć, w jakim kierunku będzie ewoluowała sytuacja w tym obszarze geograficznym.

Trzecią przemianą, do której odwołuje się Biała księga, jest strategiczny zwrot zainteresowania Stanów Zjednoczonych w kierunku Azji i Pacyfiku, który przejawia się w reorganizacji hierarchii ich priorytetów geopolitycznych²³. Przypisanie większego znaczenia tej strefie ma duży wpływ na strategię Francji, która w regionie Oceanów Indyjskiego oraz Spokojnego pozostaje ważnym czynnikiem bezpieczeństwa. Dodatkowym elementem są także skutki kryzysu gospodarczego i ich oddziaływanie na budżet obronny Stanów Zjednoczonych, które powoduje, że opowiadają się one za bardziej zrównoważonym dzieleniem się kosztami operacji zagranicznych z państwami europejskimi, którym są bardziej skłonne powierzyć inicjatywę nowych operacji oraz dowodzenie nimi. Biała księga przywołuje w tym miejscu przykład ostatnich operacji w Libii i Mali, zaznaczając jednocześnie, że o ile Europa może otrzymać od USA poparcie dla swoich działań na poziomie politycznym, o tyle nie ma gwarancji co do możliwości korzystania przez wojska państw UE ze zdolności bojowych Stanów Zjednoczonych. Francja jest przekonana, że interwencje zagraniczne USA w coraz większym stopniu będą służyły ich osobistym interesom. Zmienić się może również forma zaangażowania bojowego, czyli odejście od wieloletnich misji z użyciem dużych nakładów na rzecz błyskawicznych operacji sił specjalnych²⁴.

²¹ *Ibidem*, s. 28.

²² We Francji geograficzny obszar Środkowego Wschodu, fr. *Moyen Orient*, odpowiada polskiej definicji terminu „Bliski Wschód”. Natomiast francuski Bliski Wschód (fr. *Proche-Orient*) obejmuje: Turcję, Autonomię Palestyńską, Izrael, Jordanię, Liban, Syrię i Irak, tworząc, razem z państwami Półwyspu Arabskiego i Egiptem, Środkowy Wschód.

²³ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 29.

²⁴ *Ibidem*, s. 30.

Czwarta główna zmienna dotyczy sytuacji na kontynencie europejskim. Unia Europejska przechodzi kryzys objawiający się w wielu formach: od kryzysu w strefie euro, skutkującego częściową utratą zdolności oddziaływania na otoczenie, do słabego wzrostu gospodarczego oraz starzenia się populacji europejskiej. Biała księga stwierdza, że nie wydaje się, aby Europa była gotowa przejść w większym zakresie odpowiedzialność nie tylko za swoje bezpieczeństwo, lecz także szerzej – w wymiarze światowym, mimo jednoznacznych sygnałów wysyłanych przez USA. Wręcz przeciwnie, jest obniżany poziom wydatków obronnych, który powoduje coraz większą niechęć do angażowania się w misje i operacje w ramach Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Diagnoza sytuacji międzynarodowej zwraca uwagę na kolejną kwestię. „Zasady, które leżą u podstaw porządku międzynarodowego, wymagają doprecyzowania i uzupełnienia” – stwierdza Biała księga i proponuje rozpoczęcie pogłębionej refleksji w ONZ na temat interpretacji prawa do samoobrony ujętego w art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych w sytuacji ataku cybernetycznego bądź „działań terrorystycznych, realizowanych przez podmioty niepaństwowe z terenów państw, które są zbyt słabe, aby kontrolować swoje terytorium”²⁵. Francja zastanawia się także, w jaki sposób można próbować pogodzić konieczność pilnej odpowiedzi na zagrożenie z długotrwałym procesem budowania konsensusu w ramach organizacji międzynarodowych. Biała księga potwierdza, że świat stał się prawdziwie wielobiegunowy, a jednocześnie podlega globalnym przemianom. W dalszej części Białej księgi przeprowadzono analizę zagrożeń, które mogą stanąć na drodze pozytywnej ewolucji sytuacji na świecie.

Zagrożenia związane z użyciem siły

Biała księga zwraca uwagę na fakt, że po zakończeniu zimnej wojny zmienił się panujący układ sił, szczególnie w Europie, która kontynuowała proces integracji w ramach UE i pogłębiała współpracę z państwami sąsiednimi. Należy jednak bacznie przyglądać się wzrostowi zbrojeń w innych częściach globu, ponieważ te działania wskazują, że ani Francja, ani Europa nie mogą całkowicie wykluczyć groźby konwencjonalnego konfliktu z użyciem siły. Jednym z czynników, który może spowodować wybuch takiego konfliktu, jest według Białej księgi radykalizacja uczuć narodowych, która jako wy-

²⁵ *Ibidem*, s. 32.

nik frustracji czy poczucia niesprawiedliwości dziejowej może prowadzić do przekształcenia się patriotyzmu w niebezpieczny nacjonalizm. Dotyczy to w szczególności tych państw, w których stabilność polityczna jest krucha. Przykładem niestabilnych obszarów są, m.in.: Półwysep Koreański, Morze Południowochińskie i Wschodniocchińskie. Nierozwiązany pozostaje pakistańsko-indyjski spór o Kaszmir. Biała księga zaznacza, że Francja prowadzi z Indiami bliską współpracę w ramach partnerstwa strategicznego i uważa je za czynnik mogący stabilizować sytuację w regionie²⁶. Państwem zaś, które znajduje się w kluczowym momencie swojej historii, jest Afganistan. Francja, która zawarła z Afganistanem traktat o przyjaźni i współpracy na najbliższe dwadzieścia lat, zobowiązała się do wspierania procesu transformacji politycznej i gospodarczej oraz rozwoju tego państwa.

Biała księga odnotowuje również przyspieszony wzrost wydatków zbrojeniowych Rosji, która zwiększa zdolności interwencyjne swoich sił konwencjonalnych. Zwraca jednocześnie uwagę na to, że wzmocnienie zdolności morskich państw azjatyckich nie musi mieć znaczenia ofensywnego, tylko służyć zapewnieniu bezpieczeństwa handlowych tras morskich, choć przyznaje, że „intensywność wyścigu zbrojeń w Azji jest wprawdzie odbiciem antagonizmów, które dzielą ten kontynent”²⁷. Rosja oprócz modernizacji broni konwencjonalnej unowocześnia także swój arsenał jądrowy, co przebiega równolegle z intensyfikacją od 2006 r. jej działań będących demonstracją siły przy wykorzystaniu jako instrumentu blokady eksportu surowców energetycznych bądź – jak w wypadku Gruzji – przez uznanie secesji Abchazji i Osetii Południowej. Biała księga przyznaje, że kwestia energetyczna jest obecnie jednym z głównych narzędzi polityki zagranicznej Rosji, dążącej do ustanowienia monopolu w obszarze dostaw surowców energetycznych do Europy. Utrudnia to próby dywersyfikacji źródeł importu surowców przez państwa europejskie²⁸. Francja nie ma wątpliwości, że Rosja wyposaża się w środki – zarówno wojskowe, jak i gospodarcze – pozwalające na prowadzenie polityki siły.

Globalizacja ułatwiła także dostęp do technologii i materiałów niezbędnych do produkcji broni masowego rażenia. Na Środkowym Wschodzie oraz w Korei Północnej mamy do czynienia z zagrożeniem proliferacją broni nuklearnej, które utrudnia osiągnięcie pokojowych rozwiązań w regionach niestabilnych politycznie. Bezpośrednim zagrożeniem jest Iran, dysponujący obecnie pociskami balistycznymi, w których zasięgu znajduje się

²⁶ *Ibidem*, s. 35.

²⁷ *Ibidem*, s. 36.

²⁸ *Ibidem*, s. 36.

terytorium niektórych państw UE czy NATO. Ponadto oprócz terytoriów państw zagrożenie balistyczne dotyczy sił wojskowych biorących udział w operacjach zagranicznych oraz baz wojskowych w państwach objętych umowami o współpracy obronnej (Biała księga wymienia w tym kontekście Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Kuwejt i Dżibuti)²⁹.

Wciąż realne pozostaje zagrożenie bronią chemiczną i biologiczną, o której rozwój Francja podejrzewa pewną grupę niewymienionych z nazwy państw. Dodatkowo niektóre państwa rozwijają także ofensywne zdolności cybernetyczne.

Słabości rodzące zagrożenia

Słabe państwo jako źródło zagrożeń – Biała księga określa sytuację państwa zbyt słabego, aby było ono w stanie zadbać o własne bezpieczeństwo oraz o utrzymanie swojej legitymizacji mianem faktu o nowym znaczeniu strategicznym³⁰. W dobie globalizacji zagrożenia, którym dane państwo nie jest w stanie sprostać, mogą wykraczać poza jego granice i mieć wpływ na bezpieczeństwo innych. Jednym ze sposobów bezpośredniego naruszenia interesów bezpieczeństwa państwa, nawet daleko od jego granic, jest porwanie obywateli i przetrzymywanie ich jako zakładników. Słabe państwo może zostać wykorzystane przez grupy przestępcze bądź terrorystyczne jako bezpieczne zaplecze, z którego terenu mogą planować ataki na inne państwa. Biała księga wymienia w tym kontekście państwa Sahelu, Jemen, Pakistan i Afganistan.

Dlatego właśnie wobec zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa „państwo jest pierwszą linią obrony”³¹, także dla swoich obywateli, którzy dotknięci zagrożeniem wewnętrznym stają się wyzwaniem humanitarnym dla wspólnoty międzynarodowej. W związku z tym wczesne wykrycie i zareagowanie na zagrożenia wynikające ze słabości państwa nabierają strategicznego znaczenia, ponieważ pozwalają zapobiegać tragicznym następstwom.

Zagrożenia o sile oddziaływania spotęgowanej przez globalizację

Skutki fenomenu globalizacji dla bezpieczeństwa państwa zostały po raz pierwszy opisane w Białej księdze z 2008 r. Pięć lat później rola globalizacji

²⁹ *Ibidem*, s. 38.

³⁰ *Ibidem*, s. 39.

³¹ *Ibidem*, s. 39.

jako czynnika mogącego potęgować zagrożenia została wyraźnie potwierdzona. Przestrzeń strategiczna zyskała nowe wymiary, które z kolei stały się potencjalnym polem do proliferacji zagrożeń i wyzwań. Zjawisko globalizacji doprowadziło do rozwoju handlu międzynarodowego na skalę dotąd niespotykaną i do ogólnoświatowej walki o pierwszeństwo gospodarcze, oparte na zasobach naturalnych³². Przepływ informacji oraz rozwój technologii mają bezpośredni wpływ na spotęgowanie siły oddziaływania zagrożeń. Biała księga podaje przykład wykorzystania telefonu komórkowego do uruchomienia ładunku wybuchowego, a także możliwość nabycia systemów uzbrojenia przez podmioty niepaństwowe, jak np. pociski przeciwokrętowe wykorzystane przez Hezbollah przeciwko Izraelowi. Globalizacja pozwala na łatwiejszy dostęp do uzbrojenia grupom terrorystycznym, a jednocześnie zapewnia natychmiastową mediatyzację ich działań na skalę światową, co z kolei przekłada się na zagrożenie autoradykalizacji jednostek pozostających w geograficznym oddaleniu. Jednak dzięki narzędziom globalizacji, jakim jest np. Internet, każdy z jego użytkowników może zostać poddany próbie rekrutacji przez organizacje terrorystyczne i w następstwie stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa terytorium Francji i jego obywateli.

Biała księga nie stwierdza istnienia przesłanek, które mogłyby wskazywać na to, że zagrożenie terrorystyczne zmaleje w krótkiej czy średniej perspektywie czasowej. Wręcz odwrotnie, zauważa jego geograficzne rozprzestrzenianie się, szczególnie na terytorium państw słabych, w wyniku niestabilnej sytuacji z powodu konfliktów lokalnych. Biała księga wymienia w tym kontekście obszar Sahelu i Sahary, północ Nigerii, Somalię, Syrię, Irak, Półwysep Arabski oraz obszar afgańsko-pakistański³³. Nie wyklucza jednocześnie możliwości wystąpienia dużego ataku terrorystycznego, zwraca również uwagę na coraz częstsze przypadki porwań obywateli.

Systemy informatyczne przez połączenie w globalną sieć są coraz bardziej wrażliwe na potencjalne ataki. Gwałtowny rozwój tych systemów nie zawsze szedł w parze z rozwojem narzędzi ich ochrony, co zwiększyło podatność na cyberataki, mogące sparaliżować elementy infrastruktury krytycznej państwa. W tym wypadku potencjalni agresorzy to zarówno państwa, jak i podmioty niepaństwowe oraz jednostki. Wśród zagrożeń cybernetycznych Biała księga wymienia przestępczość związaną nie tylko z kradzieżą danych osobowych, lecz także ataki na systemy informatyczne państw bądź przed-

³² *Ibidem*, s. 41.

³³ *Ibidem*, s. 44.

siębiorstw w celach szpiegowskich. Potencjalna wojna w cyberprzestrzeni jest sklasyfikowana przez Białą księgę jako jedno z najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Biała księga odnosi się również do przestrzeni pozaatmosferycznej³⁴. Nieskrępowany dostęp do niej i jej swobodne wykorzystanie są warunkami gwarantującymi Francji autonomię strategiczną. Pozwala to bowiem na rozwój technologii, od których uzależniony jest główny instrument obrony, czyli odstraszanie jądrowe³⁵. Biała księga stwierdza, że Francja i Niemcy dysponują środkami, które mogłyby posłużyć do rozwinięcia zdolności europejskich w zakresie nadzoru przestrzeni kosmicznej.

Wśród potencjalnych zagrożeń, które mogą ulec natężeniu w wyniku globalizacji, Biała księga wymienia jeszcze katastrofy naturalne, sanitarne czy technologiczne, a także ocieplenie klimatu, powodujące topienie lodowców Arktyki. Zjawisko to poza zagrożeniami natury ekologicznej ma konsekwencje strategiczne w postaci pojawienia się nowych morskich tras komunikacyjnych i handlowych³⁶.

Pięć priorytetów strategicznych

Powyższa analiza, stanowiąca jedną z części Białej księgi, służy następnie opracowaniu priorytetów strategicznych oraz przystosowaniu środków obrony do odpowiedzi na poszczególne zagrożenia. Biała księga prezentuje pięć głównych priorytetów strategicznych Francji, ustawiając je hierarchicznie pod względem ważności podstawowych interesów bezpieczeństwa państwa.

Priorytet pierwszy: ochrona terytorium państwa oraz obywateli Francji i zagwarantowanie trwania niezbędnych funkcji państwa

Francja nie wyklucza możliwości ataku na jej terytorium w wyniku gwałtownego pogorszenia się sytuacji międzynarodowej. Terroryzm został uzna-

³⁴ Można przypuszczać, że rozróżnienie występujące w Białej księdze między przestrzenią pozaatmosferyczną a kosmiczną ma we Francji charakter funkcjonalny i techniczny. Przestrzeń pozaatmosferyczna może odnosić się głównie do przestrzeni egzoatmosferycznej, w której można dokonywać intercepcji pocisków rakietowych (w tym z ładunkiem jądrowym), dlatego wskazuje się na wykorzystywanie tej przestrzeni jako gwarancji autonomii strategicznej.

³⁵ *Ibidem*, s. 45.

³⁶ *Ibidem*, s. 46.

ny za główne zagrożenie bezpieczeństwa, także z potencjalnym użyciem broni jądrowej, biologicznej, chemicznej lub materiałów radioaktywnych. Biała księga określa również jako bardzo prawdopodobne zagrożenie atakami cybernetycznymi, mogącymi sparaliżować funkcjonowanie państwa i tym samym stanowić akt wojny³⁷. Państwo musi być jednocześnie chronione przed przestępczością zorganizowaną, kradzieżą własności intelektualnej, naukowej i technicznej oraz przed katastrofami naturalnymi.

Obrona terytoriów zamorskich Francji, gdzie mieszka około 3 mln obywateli, wymaga specyficznych środków ze względu na znajdujące się tam bogate złoża zasobów naturalnych oraz zagrożenia w najbliższym sąsiedztwie. Biała księga zwraca uwagę na konieczność ochrony: Gujany, która ma szczególne znaczenie strategiczne w związku z kosmodromem Kourou; interesów na Pacyfiku (Nowa Kaledonia oraz Polinezja Francuska) oraz na Oceanie Indyjskim (wyspy La Réunion i Mayotte). Obowiązek ochrony dotyczy także obywateli mieszkających poza granicami Francji, których liczba stale wzrasta. Dlatego też możliwość przeprowadzenia nagłej ewakuacji obywateli z terenów zagrożonych pozostaje podstawowym obowiązkiem państwa.

Priorytet drugi: zagwarantować wspólnie bezpieczeństwo Europy oraz przestrzeni północnoatlantyckiej

Zagrożenia, które dotyczą Francji, w większości dotyczą także jej sojuszników z UE i NATO. Solidarność, którą deklaruje Francja w odpowiedzi na nie, jest zagwarantowana art. 5 Traktatu północnoatlantyckiego oraz art. 42.7 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁸.

Priorytet trzeci: wspólnie ustabilizować sąsiedztwo Europy

Zarówno w interesie Francji, jak i innych państw UE jest, aby w ich bezpośrednim sąsiedztwie nie pojawiały się zagrożenia bezpieczeństwa. Dlatego też Biała księga określa jako priorytet dla Francji bezpieczeństwo wszystkich państw sąsiedzkich³⁹.

Zaleca również, aby bacznie obserwować wschodnie sąsiedztwo, gdzie sytuacja wciąż jest niepewna, tym bardziej jeśli weźmie się pod uwagę zależność

³⁷ *Ibidem*, s. 49.

³⁸ *Ibidem*, s. 52.

³⁹ *Ibidem*, s. 53.

Europy od energii pochodzącej z Rosji, Kaukazu i Azji Środkowej. Dlatego też „stosunki z Rosją muszą być nieustannie podtrzymywane i umacniane, w kontekście, w którym miesza się logika siły i współzależności, czasem się sobie przeciwstawiając. (...) Umacnianie stabilności na wschodnich obrzeżach Europy, na bazie współpracy z Rosją w ramach zasad ustanowionych ponad 20 lat temu przez Kartę Paryską, jest głównym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Europy, a więc i Francji”⁴⁰.

Obszar śródziemnomorski stanowi kolejne strategiczne sąsiedztwo UE⁴¹. Biała księga wskazuje na liczne wzajemne interesy: duża liczba mieszkańców, którzy posiadają dwa obywatelstwa, inwestycje Francji w regionie, strategiczne bezpieczeństwo dostaw surowców energetycznych oraz wspólne wyzwania dla bezpieczeństwa – terroryzm i przemyt.

Obszary o priorytetowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Francji to także Sahel, Mauretania, Róg Afryki oraz część Afryki Subsaharyjskiej, również ze względu na obecność obywateli. Jak wskazuje Biała księga, jest to przestrzeń, w której zdolność władz do kontrolowania terytorium własnego państwa może być niewystarczająca, umożliwić nielegalne przepływy broni czy narkotyków, a jej całkowita utrata jest „strategicznym zagrożeniem pierwszego rzędu dla Europy”⁴², czego przykładem jest Mali. Zwrócono jednocześnie uwagę na to, że nasilenie się terroryzmu w omawianym regionie następuje w momencie, w którym Zatoka Gwinejska – ze względu na swój wzrost demograficzny i gospodarczy – staje się głównym biegunem rozwoju Afryki. W związku ze zwiększonym zaangażowaniem się Europy w tym regionie – ludzkim i gospodarczym – zapewnienie bezpieczeństwa na lądzie i na morzu ma znaczenie strategiczne. Biała księga podkreśla, że „wsparcie dla ukształtowania architektury kolektywnego bezpieczeństwa w Afryce jest dla Francji priorytetem jej polityki współpracy i polityki rozwojowej”⁴³. Zawartych zostało osiem porozumień w dziedzinie obrony z: Kamerunem, Republiką Środkowoafrykańską, Komorami, Wybrzeżem Kości Słoniowej, Dżibuti, Gabonem, Senegalem i Togo, a także szesnaście porozumień o współpracy, mających na celu umocnienie bezpieczeństwa w państwach afrykańskich.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 54.

⁴¹ *Ibidem*, s. 54.

⁴² *Ibidem*, s. 55.

⁴³ *Ibidem*, s. 55.

Priorytet czwarty: uczestniczyć w stabilizacji Bliskiego Wschodu⁴⁴ oraz państw Zatoki Perskiej

Stabilna sytuacja w regionie Zatoki Perskiej ma szczególne znaczenie strategiczne nie tylko dla Francji i Europy, lecz także dla Stanów Zjednoczonych. Dążenia Iranu do posiadania broni jądrowej podnoszą ryzyko wybuchu konfliktu w tym regionie. Ze względu na zasoby energetyczne oraz przecinające to państwo główne międzynarodowe trasy handlowe konflikt ten miałby reperkusje o zasięgu globalnym.

Francja zawarła porozumienia z trzema państwami regionu: Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi, Kuwejtem i Katar. Ponadto umieściła w Abu Zabi bazę wojskową. Podpisała także porozumienie o współpracy wojskowej z Bahrajnem oraz blisko współpracuje z Arabią Saudyjską.

Priorytet piąty: przyczynić się do pokoju na świecie

Biała księga określa Francję jako państwo o globalnych interesach ze względu na pozycję polityczną, wyznawane wartości oraz globalną obecność dzięki terytoriom zamorskim. Wskazuje, że jej priorytetem jest obecnie bezpieczeństwo Oceanu Indyjskiego jako drogi do Azji, czyli kontynentu, którego znaczenie demograficzne, ekonomiczne, polityczne i wojskowe stale wzrasta. Jest to jednak region niepozbawiony wewnętrznych napięć i o wysokim poziomie prawdopodobieństwa wystąpienia konfliktu. Według Francji, Indie, które są jej partnerem strategicznym od 1998 r., powinny stać się jednym z nowych stałych członków Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Biała księga odnosi się również do sytuacji w Azji Południowej. Zwraca uwagę na pozytywne skutki walki z terroryzmem dzięki zaangażowaniu międzynarodowemu w Afganistanie i przyznaje, że sytuacja nadal pozostaje niepewna i wymaga politycznego wsparcia z zewnątrz. Jest to konieczne dla ochrony strategicznych interesów Francji, które dotyczą kontynuowania walki z terroryzmem, proliferacją broni jądrowej oraz bezpieczeństwa energetycznego. Francja jako nie tylko stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ, lecz także państwo sygnatariusz Traktatu o przyjaźni i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej, czuje się odpowiedzialna za bezpieczeństwo w regionie⁴⁵.

⁴⁴ Zgodnie z francuskim rozumieniem i stosowaniem tego terminu opisanym powyżej.

⁴⁵ *Livre blanc...*, op.cit., s. 57–58.

Chiny, których wzrost znaczenia politycznego i gospodarczego na poziomie globalnym również odnotowuje Biała księga, są państwem, z którym Francja nawiązała szczególnie bliskie relacje od 1997 r. i utrzymuje je w formule regularnych spotkań dwustronnych na różnorodnych szczeblach. Drugim kluczowym dla Francji państwem w regionie jest Japonia, którą także Biała księga wskazuje jako kandydata do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Francja nawiązała również bliską współpracę obronną z Indonezją, Malezją, Singapurem i Wietnamem, przyczyniając się w ten sposób do umacniania bezpieczeństwa w tym regionie. Obecność Francji na Pacyfiku, głównie ze względu na terytoria zamorskie, oraz współpraca tego państwa z Australią (zawarcie partnerstwa strategicznego w 2012 r.) są istotnym czynnikiem stabilizującym sytuację w regionie oraz dającym gwarancję pomocy w wypadku katastrof naturalnych⁴⁶.

Jednym z głównych partnerów Francji w Ameryce Łacińskiej – kolejnym światowym biegunie strategicznym – jest Brazylia, również postrzegana przez Francję jako naturalny kandydat do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Porozumienie zawarte z tym państwem w 2006 r. rozciąga się na sprawy wojskowe, zagadnienia przestrzeni kosmicznej, energetyczne, gospodarcze i edukacyjne. Francja zamierza także pogłębić współpracę obronną z Argentyną, Chile, Kolumbią, Meksykiem i Peru⁴⁷.

Sojusz Północnoatlantycki i Unia Europejska – korzyści i zobowiązania

Strategia bezpieczeństwa i obrony Francji świadomie wpisana jest w ramy tych dwóch organizacji. Jest ona wypadkową trzech wymiarów, zdefiniowanych w Białej księdze: suwerenności decyzyjnej, pełnego zaangażowania w NATO⁴⁸ i ambitnego podejścia do UE.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 59.

⁴⁸ W marcu 2009 r. ówczesny prezydent Nicolas Sarkozy zdecydował o powrocie Francji po 43 latach do zintegrowanej struktury dowodzenia NATO. W 2012 r. w kontekście przygotowywania Białej księgi F. Hollande zwrócił się do Huberta Vedrine'a o przygotowanie raportu oceniającego tę decyzję; 14 listopada 2012 r. opublikowano raport dla prezydenta Hollande'a dotyczący konsekwencji powrotu Francji do zintegrowanej struktury dowodzenia NATO, przyszłości stosunków transatlantyckich i perspektyw „Europy Obrony”. Głównym wnioskiem tego raportu jest stwierdzenie, że ponowne wyjście ze zintegrowanej struktury dowodzenia nie jest żadną opcją, byłoby niezrozumiałe i pozbawiłoby Francję możliwości wpływu na Sojusz.

NATO w odniesieniu do Francji spełnia trzy podstawowe funkcje: zapewnia obronę kolektywną, jest instrumentem strategicznego partnerstwa transatlantyckiego, a także stanowi ramy dla działań wojskowych w wypadku wspólnej odpowiedzi na zagrożenia bezpieczeństwa. Francja chce umacniać Sojusz, czuwając jednocześnie nad zachowaniem względnej równowagi między siłami jądrowymi, konwencjonalnymi oraz obrony przeciwrakietowej. Najwyższą gwarancją i filarem doktryny obronnej Sojuszu jest broń jądrowa⁴⁹.

Priorytetem dla Francji jest dostosowanie struktur dowodzenia Sojuszu do potencjalnych operacji, reforma natowskich agencji oraz poprawa zarządzania środkami finansowymi. Biała księga przedstawia także stanowisko Francji w kwestii wspólnego finansowania, które musi być pod ścisłą kontrolą i „zarezerwowane dla projektów i priorytetowych działań, które przynoszą korzyść wszystkim sojusznikom”⁵⁰. W dziedzinie przemysłowej zadaniem *smart defence* ma być również promocja programów zaproponowanych przez przemysł zbrojeniowy UE⁵¹.

Biała księga zaznacza, że UE nie jest konkurencją dla NATO. Obie organizacje uzupełniają się, a ich bliska i pragmatyczna współpraca jest nieodzowna. Francja wspólnie ze swoimi partnerami europejskimi podobnie postrzega większość zagrożeń, a wzajemna wymiana informacji w tym zakresie jest korzystna dla obu stron. Zamierza również działać na rzecz rozwijania w ramach UE wspólnej wizji strategicznej na podstawie analizy zagrożeń oraz opowiada się za wzmocnieniem roli Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Za istotne uznano wzmocnienie kontaktów między parlamentami narodowymi oraz prowadzenie dyskusji na forum Parlamentu Europejskiego, przybliżające kwestie bezpieczeństwa i obrony społeczeństwu europejskiemu⁵².

Biała księga podkreśla również potrzebę dalszego rozwoju Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), co ma bezpośredni związek z obecnymi ograniczeniami budżetowymi i jest pragmatycznym dążeniem do większej efektywności wydatków ponoszonych przez państwa UE na obronę. Biała księga definiuje WPBiO nie tylko jako instrument cywilny i wojskowy „w służbie głównych interesów Unii Europejskiej”, lecz także jako przyczyniający się do umacniania światowego porządku i promowania wartości europejskich⁵³.

⁴⁹ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 62.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 63.

⁵¹ *Ibidem*, s. 63.

⁵² *Ibidem*, s. 64.

⁵³ *Ibidem*, s. 65.

W tym kontekście Biała księga odnosi się pośrednio do grudniowego posiedzenia Rady Europejskiej, do której kompetencji będzie należało „określić rolę, jaką Europa zamierza odgrywać na arenie międzynarodowej, oraz naturę porządku międzynarodowego, jaki Europejczycy chcieliby promować w organizacjach międzynarodowych i wobec innych państw”⁵⁴. Wymienia w tym miejscu trzy zakresy tematyczne przewidziane do dyskusji przez Radę: operacje, zdolności oraz przemysł zbrojeniowy. W dłuższej perspektywie Francja opowiada się za napisaniem Białej księgi Unii Europejskiej, zawierającej opis jej interesów i celów strategicznych⁵⁵.

Biała księga zaleca także prowadzenie przez UE działań prewencyjnych na rzecz bezpieczeństwa w sąsiedztwie Europy. W pierwszej kolejności wymienia w tym kontekście: kontynuację działań na obszarze Sahelu i Afryki Równikowej, proces pokojowy na Bliskim Wschodzie, wspieranie transformacji politycznej państw arabskich, uregulowanie konfliktów na Kaukazie oraz umacnianie pokoju na Bałkanach. W tym celu Francja opowiada się za wzmocnieniem zdolności interwencyjnych UE przez wspólne kształcenie i szkolenie oraz lepszą koordynację środków wojskowych i cywilnych. Francja pragnie współpracować w tych dziedzinach z państwami, które deklarują podobny poziom ambicji, również w ramach instrumentu traktatowego, jakim jest stała współpraca strukturalna⁵⁶.

Strategia – główne wektory jej realizacji

Strategia bezpieczeństwa i obrony Francji opiera się na pięciu głównych funkcjach strategicznych: wiedzieć i uprzedzać; odstraszać jądrowo; ochrona; prewencja; interwencja. Stanowią one „podstawę doktryny, pozwalającej na odpowiednie wykorzystanie zasobów państwa i zapewniającej spójność środków administracji, także terytorialnej, przedsiębiorstw i podmiotów o znaczeniu strategicznym w dziedzinie energetyki, komunikacji, zdrowia czy spożywczej”⁵⁷. W ten sposób Biała księga, oprócz strategicznej analizy zagrożeń, przedstawia też doktrynę polityki obrony Francji, która potwierdza funkcje zdefiniowane już w Białej księdze z 2008 r. O ile główne założenia pozostały niezmienione, o tyle niektóre z nich zostały uszczegółowione i od-

⁵⁴ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 65.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 65–66.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 70.

powiednio zaakcentowane w stosunku do zmian, jakie wystąpiły w ciągu ostatnich kilku lat.

Funkcja pierwsza: wiedzieć i uprzedzać

Biała księga podkreśla znaczenie tej funkcji, podniesionej po raz pierwszy do rangi funkcji strategicznej w Białej księdze z 2008 r. Wyjaśnia, że wynika to z faktu, że „zdolność samodzielnej oceny sytuacji jest warunkiem suwerennych decyzji”⁵⁸. Funkcja ta odnosi się do wywiadu oraz do prognozowania strategicznego. Od niej zależy efektywność działań operacyjnych, ponieważ zaangażowanie w terenie odbywa się przy wykorzystaniu jak najdokładniejszej wiedzy na temat jego okoliczności. Zbierane przez wywiad informacje w połączeniu z prognozowaniem strategicznym towarzyszą podejmowaniu decyzji politycznych i operacyjnych, odpowiednio naświetlając ich kontekst. Biała księga zauważa, że służą one również polityce zagranicznej oraz polityce gospodarczej państwa.

Wywiad jako jeden z głównych filarów funkcji „wiedzieć i uprzedzać” został wyposażony w nowe struktury dzięki zapisom Białej księgi z 2008 r. Zawarte w niej założenia stały się podstawą do opracowania ustaw i innych uregulowań prawnych. Powołany został krajowy koordynator wywiadu jako bezpośredni szczebel kontaktu służb z prezydentem. Utworzono jednocześnie Krajową Radę Wywiadu, której Biała księga z 2013 r. powierza zadanie opracowania strategii wywiadu. W związku z tragicznymi wydarzeniami we Francji w ostatnich latach⁵⁹ zaleca ona także wzmocnienie wywiadu wewnętrznego.

Biała księga wśród środków wywiadu szczególne znaczenie przypisuje tym, które są umieszczone w przestrzeni kosmicznej, będącymi zarówno własnością Francji, jak i tym wspólnie wykorzystywanym z sojusznikami europejskimi. Zapowiada również racjonalizację zdolności obserwacyjnych przez użycie technologii podwójnego zastosowania. W kwestii wysokich kosztów tego rodzaju zdolności Francja opowiada się za ich wspólnym pozyskiwaniem przez partnerów europejskich.

Biała księga zwraca także uwagę na konieczność wzmocnienia kontroli parlamentarnej nad wywiadem przez rozszerzenie kompetencji zespołu parlamentarnego do spraw wywiadu, powołanego ustawą z 2007 r.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 70.

⁵⁹ Sprawa Mohammeda Meraha, terrorysty islamskiego pochodzenia francusko-algierskiego, który między 11 a 22 marca 2012 r. zamordował cztery osoby w szkole żydowskiej w Tuluzie (w tym trójkę dzieci) oraz trzech żołnierzy w Montauban.

Drugim filarem funkcji wiedzieć i uprzedzać jest prognozowanie strategiczne. Biała księga zaleca poprawę jego koordynacji we właściwych ministerstwach przez ustanowienie mechanizmu, który będzie służył identyfikacji potrzeb w tym zakresie, opracowaniu planu prac oraz zatwierdzaniu wniosków i rekomendacji⁶⁰. Instytucją wyznaczoną do koordynacji na poziomie krajowym jest podległy bezpośrednio premierowi Generalny Sekretariat Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego. Dodatkowo Biała księga wskazuje na konieczność większego otwarcia się decydentów na niezależną refleksję strategiczną wyspecjalizowanych ośrodków i instytucji badawczych.

Na temat wywiadu oraz refleksji strategicznej powstały także we Francji dwa interesujące oficjalne raporty. Pierwszy z nich to raport informacyjny deputowanych Zgromadzenia Narodowego Jeana-Jacques'a Urvoasa i Patrice'a Verchère'ego na temat ram prawnych dotyczących służb wywiadu⁶¹. Zawiera on analizę przepisów prawnych, w ramach których funkcjonuje sześć służb francuskiego wywiadu, oraz wnioski i rekomendacje. Drugi raport został przygotowany przez senatora Roberta del Picchia⁶² w imieniu Komisji Spraw Zagranicznych, Obrony i Sił Zbrojnych. Odnosi się do kwestii realizacji założeń dotyczących strategicznej funkcji uprzedzania, ujętych w dwóch białych księgach opublikowanych w 2008 r.: obrony i bezpieczeństwa oraz polityki zagranicznej i europejskiej Francji.

Funkcja druga: odstraszanie jądrowe

Jest to podstawowa, „ściśle defensywna”⁶³ broń Francji, która mogłaby być użyta wyłącznie jako obrona konieczna w sytuacji najbardziej poważnego zagrożenia. Biała księga zaznacza, że odstraszanie jądrowe – „ostateczna gwarancja bezpieczeństwa, ochrony i niepodległości Narodu”⁶⁴ – jest wkładem Francji w bezpieczeństwo Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz UE. Jak podkreślił w swojej wypowiedzi na temat Białej księgi⁶⁵ Gwendal Rouillard, sekre-

⁶⁰ *Livre blanc...*, op.cit., s. 74.

⁶¹ J.-J. Urvoas, P. Verchère, *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'évaluation du cadre juridique applicable aux services de renseignement*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2013.

⁶² R. del Picchia, *Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le renforcement de la fonction d'anticipation stratégique depuis les Livres blancs de 2008*, n° 585, enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2011.

⁶³ *Livre blanc...*, op.cit., s. 75.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 75.

⁶⁵ G. Rouillard, wypowiedź z 17 maja 2013 r., <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article 8155> (dostęp: 17 maja 2013 r.).

tarz Komisji Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego Francji, odstraszenie jądrowe oprócz tego, że gwarantuje rozwój technologii jądrowych wykorzystywanych także w sektorze cywilnym i przyczynia się do rozwoju gospodarki i przemysłu, jest przede wszystkim punktem ciężkości i gwarantem prawa weta Francji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

We Francji doktryna odstraszenia oparta jest na uzbrojeniu jądrowym, przenoszonym drogą morską i powietrzną, utrzymanym na poziomie „ściślej wystarczalności”⁶⁶. Francja odstąpiła od prób nuklearnych⁶⁷, zastępując je badaniami na podstawie symulacji i działań na rzecz rozbrojenia i zmniejszenia arsenałów nuklearnych na świecie; swój zaś utrzymuje na najniższym możliwym poziomie w stosunku do potrzeb, czyli około 300 głowic jądrowych⁶⁸.

Warto podkreślić, że odstraszenie jądrowe było jedyną kwestią, która od samego początku prac nad Białą księgą została wyłączona z dyskusji decyzją prezydenta F. Hollande’a. Ma to istotne znaczenie, tym bardziej że coraz częściej pojawiają się opinie przeciwne zachowaniu obu elementów doktryny odstraszenia jądrowego, czyli przenoszenia jej drogą powietrzną przez samoloty wielozadaniowe *Rafale* oraz morską przez okręty podwodne⁶⁹. Argument, na jaki powołują się zwolennicy wyłącznie jego jednego wymiaru – morskiego – ma głównie wymiar finansowy. Jednak przy całym koszcie odstraszenia jądrowego w budżecie obrony Francji, który w 2012 r. wyniósł około 3,5 mld euro, czyli niecałe 10 proc. całości wydatków obronnych (0,2 proc. PKB), oszczędności wynikające z rezygnacji z wymiaru powietrznego odstraszenia jądrowego byłyby nikłe, jak wskazuje Philippe Wodka-Gallien, autor *Dictionnaire de la dissuasion*. Systemy uzbrojenia są już rozwinięte i nie wymagają ponoszenia dodatkowych kosztów na badania, natomiast samoloty wielozadaniowe *Rafale*, które są przystosowane do przenoszenia głowic jądrowych, pełnią też inne funkcje⁷⁰.

⁶⁶ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 75.

⁶⁷ Ostatnia francuska konwencjonalna próba nuklearna została wykonana 28 stycznia 1996 r. na Polinezji Francuskiej (atol koralowy Mururoa). Była to szósta z planowanych początkowo ośmiu prób nuklearnych na podstawie decyzji prezydenta J. Chiraca (po wykonaniu szóstej próby stwierdzono, że zebrano już wystarczającą liczbę danych, które miały umożliwiać w przyszłości przeprowadzanie prób symulacyjnych). Francja podpisała Traktat o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową 24 września 1996 r. Został on ratyfikowany przez Parlament Francji 6 kwietnia 1998 r. – tego samego dnia Traktat ratyfikowała także Wielka Brytania.

⁶⁸ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 76.

⁶⁹ Są to atomowe okręty podwodne, nosiciele balistycznych pocisków raketowych (*sous-marin nucléaire lanceur d'engins* – SNLE) w odróżnieniu od szturmowych okrętów podwodnych o napędzie jądrowym (*sous-marin nucléaire d'attaque* – SNA).

⁷⁰ P. Wodka-Gallien, *Dictionnaire de la dissuasion*, Marines Editions, Rennes 2011, s. 151.

Tym samym znaczenie odstraszania jądrowego, podstawowej doktryny obrony Francji, poczynwszy od pierwszej Białej księgi, zostało w pełni potwierdzone w 2013 r. i stanowi konkretny instrument realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Funkcja trzecia: ochrona

Zadaniem ochronnej funkcji strategicznej jest zagwarantowanie integralności terytorium Francji oraz obrona obywateli przed wszelkiego rodzaju zagrożeniami⁷¹. Biorąc pod uwagę położenie geograficzne tego państwa, jest to funkcja o szczególnym znaczeniu. Dodatkowo, ze względu na znaczną liczbę obywateli Francji mieszkających w innych państwach, łączy się ona bezpośrednio z ostatnią z funkcji, interwencyjną. Biała księga precyzuje, że realizacja jej, zgodnie z traktatową klauzulą solidarności, może objąć również terytoria państw UE⁷².

Funkcja ochronna wymaga stałego monitorowania sytuacji bezpieczeństwa nie tylko terytorium państwa, lecz także miejsc, w których pozostają obywatele francuscy. W tym kontekście ma ona bezpośredni związek z funkcją „wiedzieć i uprzedzać”. Jej praktycznym wymiarem jest przygotowanie się do potencjalnej interwencji w sytuacjach zagrożenia, czyli przygotowanie odpowiednich planów działania, a także zapewnienie środków umożliwiających przeprowadzenie operacji ochrony terytorium bądź obywateli. Biała księga precyzuje, że funkcja ta jest realizowana zarówno przez służby wojskowe, jak i cywilne, łącznie z administracją terytorialną.

Co interesujące, Biała księga definiuje jako jeden z wymiarów funkcji ochronnej obronę przeciwrakietową, umieszczając ją w kontekście udziału Francji w realizacji programu NATO, rozwijającego wspólny system dowodzenia i prowadzącego do koordynacji środków tej obrony. Precyzuje jednocześnie, że „zdolność ta, czysto defensywna, nie byłaby w stanie zastąpić odstraszania jądrowego”⁷³. Obrona przeciwrakietowa może jednak odgrywać rolę uzupełniającą w stosunku do odstraszania jądrowego pod warunkiem sprawowania nad nią ścisłej kontroli politycznej. W tym miejscu wskazuje się jednoznacznie na to, że priorytetem dla Francji jest rozwijanie zdolności przeciwrakietowych na potrzeby teatru operacji, a europejski przemysł zbrojeniowy powinien mieć w tym znaczny udział⁷⁴.

⁷¹ *Livre blanc...*, *op.cit.*, s. 76.

⁷² *Ibidem*, s. 77.

⁷³ *Ibidem*, s. 79.

⁷⁴ *Ibidem*, s. 79.

Funkcja czwarta: prewencja

Strategiczna funkcja prewencji dotyczy zarówno terytorium państwa, jak i działań Francji poza jej granicami. Wśród sposobów jej realizacji Biała księga wymienia opracowanie norm krajowych i międzynarodowych w zakresie zagrożeń naturalnych i technologicznych, walkę z przemytem, rozbrojenie oraz umacnianie pokoju. W wypadku działań międzynarodowych stanowią one prawny instrument, pozwalający na kontrolę wrażliwych technologii oraz przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia. Dlatego też zadaniem, jakie wyznacza sobie Francja, jest kontynuowanie zaangażowania zarówno na rzecz umacniania oraz ujednolicania uregulowań międzynarodowych w tym zakresie, jak i czuwania nad ich przestrzeganiem⁷⁵.

Praktyczny wymiar funkcji prewencyjnej odnosi się do wykonywania działań, prowadzących do stabilizacji państw znajdujących się w sytuacji kryzysowej. Działania te, mając charakter prewencyjny, pozwalają zapobiec pogłębianiu się wewnętrznych konfliktów w niestabilnych rejonach. Dlatego też „Francja uważa za swój polityczny priorytet pomoc państwom w trudnej sytuacji, znajdującym się w obszarach, mogących negatywnie wpłynąć na ich bezpieczeństwo”⁷⁶. Pierwszym zadaniem strategii umacniania pokoju jest skoncentrowanie wysiłków na utwierdzeniu pełnoprawnej władzy danego państwa (m.in. przeprowadzenie wyborów), wspierając ją w kontrolowaniu swojego terytorium. Biała księga zwraca uwagę na konieczność realizacji działań prewencyjnych w duchu podejścia globalnego, czyli obejmującego pomoc rozwojową, wojskową, policyjną, sądową i administracyjną, oraz koordynację wysiłków w tym zakresie w ramach organizacji międzynarodowych (ONZ, UE).

Biała księga zwraca również uwagę na to, że „rozmieszczenie sił zbrojnych w państwach, z którymi łączą nas [Francję – przyp. J.P.M.] uprzywilejowane więzy, bądź w wybranych obszarach morskich następuje tam, gdzie skupiają się strategiczne funkcje prewencji, interwencji oraz wiedzy i uprzedzania. Siły te mogą przyczynić się do tego, aby odwieść podmioty państwowe bądź niepaństwowe od wywołania otwartego konfliktu lub prowadzenia działań destabilizujących. Mogą również zaangażować się w działania kontroli obszarów, umacniania pokoju lub w operacje ewakuacji obywateli”⁷⁷. Dlatego też, aby osiągnąć cel prewencyjny, Francja zakłada rozmieszczenie swoich sił na jednym bądź dwóch obszarach morskich, w bazie w Zjednoczonych

⁷⁵ *Ibidem*, s. 79–80.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 80.

⁷⁷ *Ibidem*, s. 81–82.

Emiratach Arabskich oraz w kilku bazach w Afryce. Biała księga zapowiada jednocześnie przekształcenie charakteru baz w Afryce: będą wyposażone w elastyczne zdolności szybkiego reagowania oraz będą współpracować z siłami afrykańskimi, aby te mogły w większym stopniu przejąć odpowiedzialność za własne bezpieczeństwo.

Funkcja piąta: interwencja

W razie interwencji sił zbrojnych Francji poza jej granicami Biała księga przypisuje im trzy główne cele: zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom Francji, obronę interesów strategicznych (w tym także interesów państw sojuszniczych) oraz realizację swoich zobowiązań międzynarodowych. Wymieniono także obszary, które Francja uważa za priorytetowe ze względu na swoje bezpieczeństwo, i sprecyzowano, że niezbędne jest, aby państwo dysponowało środkami pozwalającymi na zaangażowanie się na tych terenach. Są to peryferyjne obszary Europy, basen Morza Śródziemnego, część Afryki – od Sahelu do Afryki Równikowej, Zatoka Perska oraz Ocean Indyjski⁷⁸.

Jeśli chodzi o rodzaje interwencyjnego zaangażowania się Francji, to Biała księga wskazuje zarówno na operacje prowadzone samodzielnie, jak i w koalicji: jako państwo głównodowodzące bądź wspierające. Podstawą wojskowej strategii zaangażowania zewnętrznego staje się zasada autonomii strategicznej, z jednej strony, pozwalająca na podjęcie suwerennej decyzji o rozpoczęciu operacji, a z drugiej strony, oparta na wymogu posiadania środków, umożliwiających jej realizację⁷⁹. Warto zwrócić uwagę na to, że Biała księga opracowywana była w trakcie interwencji Francji w Mali, kiedy w sposób praktyczny realizowano powyższe zapisy o umacnianiu ośrodka władzy, przeprowadzeniu wyborów, kontroli terytorium państwa oraz pomocy rozwojowej.

Środki realizacji strategii bezpieczeństwa i obrony Francji

Ostatni rozdział Białej księgi poświęcony jest środkom, pozwalającym na realizację opisanej powyżej strategii bezpieczeństwa i obrony Francji, czyli jej wymiarowi praktyczno-finansowemu. Dokumentem prawnym, który powstaje na podstawie założeń przedstawionych w Białej księdze, jest wielo-

⁷⁸ *Ibidem*, s. 82.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 83.

letnia ustawa o programach wojskowych. Przygotowana na podstawie Białej księgi z 2008 r. ustawa na lata 2009–2014 zakładała stabilizację wydatków na obronę i oszczędności związane z redukcją personelu o 54 tys. Następnie – od 2012 r. – wzrost budżetu o 1 proc. rocznie. Jednakże kryzys finansowy zaburzył ambitne plany i spowodował znaczne zadłużenie resortu. W stosunku do przyszłych wydatków Biała księga zaznacza, że muszą one być zgodne z rządowym celem przywrócenia równowagi finansów publicznych w 2017 r. W latach 2014–2025 poziom wydatków określono na 364 mld euro, z czego 179 mld w latach 2014–2019, czyli w okresie objętym najbliższą ustawą o programach wojskowych⁸⁰.

Biała księga odnosi się bezpośrednio do ograniczeń finansowych, definiując za pomocą czterech zasad nowy rodzaj podejścia do realizacji strategii zaangażowania militarnego. Na pierwszym miejscu stawia opisaną już powyżej zasadę autonomii strategicznej; następnie spójność modelu wojska z potencjalnymi scenariuszami zaangażowania sił; zasada trzecia dotyczy zachowania różnego rodzaju sił, zdolnych do realizacji funkcji strategicznych na poziomie umożliwiającym wzięcie udziału w operacjach o różnorodnym charakterze; czwarta zasada zaś zakłada konieczność szukania możliwości wspólnego dzielenia się zdolnościami (i wykorzystania ich)⁸¹ oraz środkami obrony, także z partnerami europejskimi.

Aby możliwe stało się pogodzenie celów strategicznych z możliwościami budżetowymi, Biała księga określa precyzyjnie format sił zbrojnych oraz „kontrakt operacyjny”, czyli sposób wykonania postawionych przed nimi zadań. Armia musi być w stanie wypełniać swoje trwałe obowiązki, czyli zapewnić zdolności odstraszania jądrowego. W ramach ochronnej funkcji strategicznej przewiduje się zaangażowanie do 10 tys. żołnierzy wojsk lądowych oraz stosownych środków morskich i powietrznych, uzupełnionych

⁸⁰ Projekt ustawy o programach wojskowych zostanie przedłożony do dyskusji parlamentarnej we wrześniu 2013 r.

⁸¹ W języku francuskim tego rodzaju wspólne wykorzystanie określa słowo *mutualisation*. Termin mutualizacja zaczyna pojawiać się także w języku polskim, w najczęściej w kontekście mutualizacji długów. *Mutualisation* oznacza oddanie czegoś do wspólnej dyspozycji i solidarnego wykorzystywania przez członków danej grupy. Odpowiednikiem tego terminu w języku angielskim może być *pooling and sharing*. Jako przykład mutualizacji w obronności podaje się Europejskie Dowództwo Transportu Powietrznego – państwa członkowskie Dowództwa oddają do dyspozycji partnerów swoje samoloty transportowe, gdy z nich nie korzystają. Z kolei, gdy same potrzebują wsparcia partnerów, mogą się o nie zwrócić. Francja najczęściej przywołuje sytuację, gdy ze względu na udział wszystkich swoich samolotów transportowych w interwencji w Libii korzystała z samolotów użyczonych przez Niemcy do celów szkoleniowych dla swoich żołnierzy (skoki spadochronowe), przeprowadzanych na południu Francji. Podobnie, koordynacja lotów transportowych np. do Afganistanu, pozwala w optymalnym stopniu wykorzystać dostępną ładowność jednego przelotu przez kilka państw.

zdolnościami obrony cybernetycznej. Funkcja prewencyjna realizowana jest przez bazy wojskowe oraz siły rozmieszczone na morzu, w Zjednoczonych Emiratach Arabskich oraz w Afryce. Odpowiednie środki zostaną także zapewnione do wypełnienia funkcji „wiedzieć i uprzedzać”, łącznie z obserwacyjnymi i taktycznymi samolotami bezzałogowymi.

Aby móc samodzielnie zareagować na sytuację kryzysową, Francja będzie utrzymywać w gotowości 5 tys. żołnierzy. Pozwoli to na utworzenie połączonych sił szybkiego reagowania liczących 2,3 tys. żołnierzy. Będą one mogły w ciągu 7 dni być rozmieszczone w odległości 3 tys. km od terytorium Francji bądź bazy znajdującej się poza jej granicami. Do tego czasu akcja natychmiastowa będzie mogła być przeprowadzona przez siły powietrzne⁸².

W wypadku długotrwałych misji zagranicznych możliwe będzie zaangażowanie się najwyżej w trzy operacje równocześnie, z użyciem sił specjalnych, brygady ogólnowojskowej liczącej do 7 tys. żołnierzy, uzupełnionej o siły morskie oraz około 12 samolotów bojowych. Przewidziano także potencjalny udział w większej operacji o dużej intensywności z użyciem sił specjalnych, około 15 tys. żołnierzy (dwie brygady ogólnowojskowe) ze składu sił lądowych, do 45 samolotów bojowych (w tym samoloty lotnictwa morskiego) i morskiego zgrupowania uderzeniowego złożonego z lotniskowca lub uniwersalnych okrętów desantowych wraz z jednostkami towarzyszącymi (fregaty, uderzeniowy atomowy okręt podwodny i samoloty patrolowania morskiego).

Do 2025 r. Biała księga przyznaje priorytet rozwijaniu zdolności wywiadowczych, analizie informacji i jej przekazywaniu. Wiąże się to ze wzmocnieniem zdolności technicznych (m.in. obrazowanie satelitarne i lotnicze), zaproponowanych do wspólnego wykorzystania przez partnerów europejskich, i zwiększeniem zasobów ludzkich⁸³. Znaczny wysiłek będzie też włożony w rozwijanie zdolności cybernetycznych, zarówno defensywnych, jak i ofensywnych. Siły specjalne, jako zasadniczy element wszystkich operacji, będą wzmocnione ilościowo i lepiej wyposażone w środki dowodzenia. Zdolność operacyjna sił lądowych będzie wynosić 66 tys. żołnierzy, wyposażonych w 200 czołgów ciężkich, 250 czołgów średnich, 2,7 tys. wielozadaniowych pojazdów opancerzonych, 140 śmigłowców rozpoznawczych i szturmowych, 115 śmigłowców wielozadaniowych i około 30 taktycznych samolotów bezzałogowych. Marynarka wojenna oprócz środków prze-

⁸² *Livre blanc...*, op.cit., s. 91.

⁸³ *Ibidem*, s. 93–94.

znaczonych do odstraszenia jądrowego (4 okręty podwodne wyposażone w pociski rakietowe z głowicami nuklearnymi) dysponować będzie lotniskowcem, 6 szturmowymi okrętami podwodnymi o napędzie jądrowym, 3 uniwersalnymi okrętami desantowymi, 21 fregatami, 15 okrętami patrolowymi, 6 lekkimi fregatami oraz lotnictwem patrolowania morskiego, a także możliwościami zwalczania min. Siły powietrzne mają obejmować 225 samolotów bojowych (łącznie siły powietrzne i lotnictwo morskie), około 50 samolotów transportu taktycznego, 7 samolotów wczesnego wykrywania i ostrzegania, 12 wielozadaniowych samolotów tankowania powietrznego, 12 rozpoznawczych samolotów bezzałogowych szczebla operacyjnego, lekkie samoloty rozpoznawcze oraz 8 systemów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej średniego zasięgu.

Żandarmeria dysponować będzie niezbędnymi zdolnościami, utrzymanymi na obecnym poziomie. Ambitnej reformie podlegać będzie natomiast wojskowa służba zdrowia w celu wykorzystania możliwości uzupełniania się ze służbą publiczną⁸⁴.

Biała księga stanowi także o zmniejszeniu liczby personelu wojskowego i cywilnego o kolejne 24 tys. w latach 2014–2019; do tego doliczyć należy pozostałe 10 tys., przewidziane jeszcze przez Białą księgę w 2008 r. (zaplanowano zmniejszenie o 54 tys. w latach 2009–2015).

Warto zwrócić uwagę na to, do jakiego stopnia konkretne są zapisy Białej księgi w kwestii uzbrojenia czy liczby personelu wojskowego. Oznacza to, że w trakcie opracowywania Białej księgi, czyli dostosowywania założeń strategicznych do rozwiązań praktycznych, dokonuje się wyborów o bezpośrednich przełożeniach finansowych, mających wpływ nie tylko na sektor obronny, lecz także za pośrednictwem przemysłu zbrojeniowego na gospodarkę państwa. Stąd obecność przedstawicieli resortu finansów oraz gospodarki w komisji Białej księgi oraz jej formalne bezpośrednie przypisanie do administracji prezydenta Francji. To rozwiązanie ma zaletę całościowego podejścia do kwestii polityki obrony i bezpieczeństwa oraz wpisanie strategii i środków jej realizacji w spójny kontekst polityki państwa, również w wymiarze budżetowym.

Opisane powyżej środki realizacji strategii w postaci uzbrojenia odnoszą się bezpośrednio do kolejnego rozdziału Białej księgi, który poświęcono przemysłowi sektora obronnego i bezpieczeństwa. Jest on definiowany jako jeden z głównych czynników, decydujących o autonomii strategicznej

⁸⁴ *Ibidem*, s. 94–97.

Francji i gwarantujących bezpieczeństwo dostaw niezbędnego wyposażenia siłom zbrojnym. To sprawia, że staje się on integralną częścią systemu bezpieczeństwa i obrony o charakterze strategicznym. Przemysł zbrojeniowy ma także znaczący wkład w gospodarkę państwa: około 4 tys. przedsiębiorstw, obroty handlowe w wysokości 15 mld euro, 150 tys. miejsc pracy (w tym 20 tys. wysoko wykwalifikowanych)⁸⁵. W dziedzinie bezpieczeństwa przemysł Francji generuje obroty do wysokości 6 mld euro plus dodatkowe 3 mld z usług realizowanych na potrzeby tego przemysłu.

Francja eksportuje 25–40 proc. swojej produkcji zbrojeniowej i wynik ten zawdzięcza w głównej mierze wysoko rozwiniętym technologiom. Dlatego też priorytetem strategicznym będzie utrzymanie poziomu wydatków na badania i rozwój. Biała księga zapowiada również przyjęcie szczególnych rozwiązań na rzecz wsparcia i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw.

W odniesieniu do współpracy zbrojeniowej realizowanej z Wielką Brytanią Biała księga zakłada jej otwarcie na innych partnerów europejskich. Rozpoczęcie wspólnych programów europejskich należy poprzedzić procesem ujednolicenia specyfikacji operacyjnych oraz dopasowania kalendarzy wymiany uzbrojenia w wybranych państwach mających wolę i ambicję bliższej współpracy. W tym względzie Francja jest zdania, że Europejska Agencja Obrony powinna odgrywać rolę inkubatora przyszłych programów współpracy technologicznej i przemysłowej⁸⁶.

Biała księga – autorzy i metoda

Prace nad nową Białą księgą rozpoczęły się kilka tygodni po wyborze François Hollande’a na prezydenta Francji. Listem z 13 lipca 2012 r. powierzył on to zadanie Jeanowi-Marie Guehenno, który został mianowany przewodniczącym Komisji Białej Księgi. Sama komisja została utworzona Dekretem Prezydenta Republiki nr 2012-913 z dnia 26 lipca 2012 r., który precyzyjnie określił jej skład. Na członków komisji zostali powołani przedstawiciele Parlamentu oraz administracji państwowej (sekretarz generalny obrony i bezpieczeństwa narodowego; krajowy koordynator wywiadu; przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Gospodarki i Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Przywracania

⁸⁵ *Ibidem*, op.cit., s. 124.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 128.

Potencjału Produkcyjnego, Ministerstwa Obrony, Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego i Badań oraz Ministerstwa Terytoriów Zamorskich. Wśród członków komisji znalazły się także wybrane osobistości, m.in.: Claude-France Arnould, dyrektor wykonawcza Europejskiej Agencji Obrony, a także liczni naukowcy, przedstawiciele środowisk uniwersyteckich i pozarządowych. Po raz pierwszy w historii tworzenia białych ksiąg w skład komisji zaproszeni zostali przedstawiciele Niemiec i Wielkiej Brytanii: ze strony Niemiec funkcję tę pełnił Wolfgang Ischniger, przewodniczący monachijskiej konferencji bezpieczeństwa, natomiast Wielką Brytanię reprezentował jej ambasador w Paryżu, Peter Ricketts⁸⁷.

Komisja odbyła 19 posiedzeń plenarnych oraz 9 posiedzeń, podczas których wysłuchano wystąpień 23 osób, które ze względu na swoje kwalifikacje i doświadczenie zostały zaproszone do przedstawienia swoich refleksji dotyczących doktryny bezpieczeństwa i obrony. Do wystąpienia przed komisją, wśród 11 osób niebędących obywatelami Francji, zaproszono także przedstawiciela Polski, którym był Tomasz Orłowski, ambasador RP we Francji.

Aby wesprzeć prace komisji, powołano także siedem grup roboczych, które zajmowały się następującymi tematami: kontekstem strategicznym, ramami działania i celami politycznymi, bezpieczeństwem narodowym i bezpieczeństwem państwa, wywiadem, strategią zaangażowania i spójnością systemów siłowych, technologiami i przemysłem – ekonomią obrony, zagadnieniem kobiet i mężczyzn pracujących na rzecz obrony i bezpieczeństwa narodowego⁸⁸.

Biała księga została opublikowana 29 kwietnia 2013 r., ale prace nad uregulowaniami prawnymi, których przyjęcie przewidywane jest na podstawie tego dokumentu, będą trwały jeszcze kilka lat. Do końca tego roku planowane jest przyjęcie ustawy o programach wojskowych na lata 2014–2019, której główne założenia wyznacza Biała księga, natomiast w kolejnych miesiącach i latach na jej podstawie przyjmowane będą odpowiednie przepisy i akty prawne⁸⁹.

⁸⁷ *Ibidem*, s. 151–155.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 156.

⁸⁹ Przykładem tego rodzaju realizacji założeń Białej księgi może być przekształcenie Centralnej Dyrekcji Wywiadu Wewnętrznego w Generalną Dyрекcję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w czerwcu 2013 r. w celu utworzenia organizmu, który także ze względów formalnych będzie lepiej przystosowany do realizacji zadań bezpieczeństwa wewnętrznego.

Zakończenie

Biała księga obrony i bezpieczeństwa Francji jest dokumentem wielowymiarowym. Z jednej strony zawiera on elementy analizy i perspektywy strategicznej, a z drugiej bardzo precyzyjnie definiuje środki, jakie mają służyć do obrony, oraz wysokość budżetu. Znaczący jest również fakt, że jego zapisy są podstawą do opracowania wieloletniej ustawy o programach wojskowych, czyli dokumentu o najpoważniejszych skutkach prawno-finansowych dla sektora obronnego.

Uważna analiza Białej księgi pozwala zdać sobie sprawę z tego, że Francja jest państwem o globalnych ambicjach, które wynikają m.in. z jej statusu stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ. W związku z tym i w wyniku swoich geograficznych uwarunkowań Francja czuje się odpowiedzialna za więcej niż bezpośrednie sąsiedztwo. A może właśnie ze względu na zamorskie terytoria i departamenty oraz kilka milionów obywateli Francji mieszkających na całym świecie jej bezpośrednie sąsiedztwo ma znacznie szerszy wymiar.

Zwraca jednak uwagę znaczenie, jakie praktycznie w każdym akapicie Białej księgi Francja przypisuje współpracy europejskiej: czy to na poziomie definicji strategicznych priorytetów, zarządzania kryzysowego, rozwijania interoperacyjności, czy pozyskiwania wspólnych zdolności technologicznych i przemysłowych. W budowie europejskiego wymiaru polityki bezpieczeństwa i obrony Francja widzi szansę strategicznego wzmocnienia kontynentu wobec wzrastających potęg, także militarnych, w innych częściach świata.

Hierarchia wartości przyjęta przez wszystkie państwa europejskie oznacza, że zasady, jakich broni Francja czy Polska, są takie same. Interesy natomiast, tak jak i obywatele, będą w zasadzie zawsze narodowe, a ich obrona, postrzegana w kontekście sojuszniczym, stawia pytanie o rzeczywistą solidarność i lojalność wobec strategicznego partnera. W Białej księdze Francja potrafiła doskonale zidentyfikować swoje interesy bezpieczeństwa, nie tylko pod względem obszarów geograficznych czy priorytetów politycznych. Jednym z zadań, jakie sobie wyznacza, jest przekonanie swoich najbliższych sojuszników do konieczności obrony tych interesów i umiejętność zmobilizowania do działania, jeśli zajdzie taka potrzeba. Na pewno będzie to łatwiejsze, gdy sojusznicy też będą mieli poczucie, że poziom ich zaangażowania znajdzie odzwierciedlenie w postaci solidarnej postawy Francji w momencie zagrożenia.

Wydaje się, że na obecnym etapie nie ma alternatywy dla pogłębiania współpracy europejskiej, a jej efektywność będzie uzależniona od precyzyjnego zdefiniowania równowagi interesów między poszczególnymi państwami członkowskimi. Tylko wtedy traktatowa klauzula solidarności nabierze realnego wymiaru, a jednocześnie pogłębi wspólne poczucie odpowiedzialności i wzajemne zaufanie partnerów europejskich.

Wpływ Unii Europejskiej na bezpieczeństwo dostaw gazu, wolny rynek w handlu energią i ochronę klimatu w Polsce

PAWEŁ TUROWSKI

Unia Europejska, choć nie posiada rozległych kompetencji w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, to jednak za pomocą prerogatyw dotyczących m.in. budowy jednolitego rynku oraz ochrony środowiska oddziałuje na relacje energetyczne państw członkowskich. Wolnorynkowe zasady handlu surowcami energetycznymi między państwami wspólnoty przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Taki wpływ mają także regulacje prawa UE dotyczące wzmocnienia bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego. Z kolei zarówno istniejące, jak i planowane regulacje dotyczące ochrony środowiska są mniej jednoznaczne – mogą generować wysokie koszty modernizacji sektora elektroenergetycznego i spowolnić tempo wzrostu gospodarczego.

Analizując wpływ regulacji UE na bezpieczeństwo energetyczne należy pamiętać, że większość kompetencji w tym zakresie pozostało w gestii państw członkowskich. Określają one samodzielnie swoje potrzeby energetyczne, mają prawo do wyboru źródeł energii oraz budowania własnej struktury dostaw¹. Unia Europejska nie decyduje, czy dane państwo będzie produkować energię elektryczną z węgla, gazu, czy wykorzystując paliwo nuklearne. Każde z nich samodzielnie ustala, jakim szlakiem i od kogo importuje niezbędne surowce energetyczne. Kompetencje Unii Europejskiej są ograniczone do zapewnienia funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw, wspierania rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii, oszczędności energii oraz budowy połączeń energetycznych między państwami². Komisja Europejska w sposób pośredni wpływa na rynek energii przez dzie-

¹ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49 z 30 marca 2010 r., art. 194 ust. 2.

² *Ibidem*, art. 194 ust. 1.

loną z rządami narodowymi kompetencję w zakresie ochrony środowiska³. Trzeba pamiętać, że znacząca część prerogatyw UE dotycząca bezpieczeństwa energetycznego wywodzi się z czterech podstawowych swobód oraz jednolitego rynku w UE. W związku z tym regulacje wspólnotowe koncentrują się na rynku gazu i energii elektrycznej, ponieważ te sektory zostały ukształtowane z wykorzystaniem mechanizmów nierynkowych, które nadal pozostają w użyciu. Z kolei zasady funkcjonowania sektora ropy naftowej oparte są na regułach wolnego rynku i tym samym pozostają poza zainteresowaniem regulacyjnym UE.

Wolny rynek handlu energią

Dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego Polski w sektorze gazu ziemnego kluczowe znaczenie mają zapisy trzeciego pakietu energetycznego⁴. W uproszczeniu, pakiet daje swobodę korzystania z gazociągów przez różnych dostawców gazu ziemnego. Ta regulacja umacnia wcześniejszą, fundamentalną dla budowy rynku, zasadę tzw. dostępu strony trzeciej do infrastruktury przesyłowej (*Third Part Access, TPA*)⁵. Zasadę TPA wprowadzono ponad 20 lat temu w celu zapewnienia klientowi prawa do wyboru sprzedawcy. Elementem niezbędnym dla tej wolności jest prawo do używania sieci transportowych przez konkurujące między sobą podmioty. Trzeci pakiet wzmacnia tę wolność przez obowiązek prawny wydzielenia

³ *Ibidem*, art.194 ust. 2 pkt e, art. 191 ust. 1.

⁴ Trzeci pakiet energetyczny to dwie dyrektywy i trzy rozporządzenia:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55WE,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 714/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazu ziemnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005,
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER).

⁵ Prawo zezwala także na zablokowanie dostępu stronom trzecim do gazociągu, jeśli m.in. inwestycja zwiększa bezpieczeństwo dostaw, nie ma szkodliwego wpływu na konkurencję, funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także znacznie zwiększa możliwości przesyłowe. Warto nadmienić, że te zasady nie znajdują zastosowania wobec położonego na terytorium Polski gazociągu jamalskiego. Podstawa prawna regulacji: Art. 36 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca Dyrektywę 2003/55/WE.

sieci przesyłowych ze struktury przedsiębiorstw energetycznych. W ten sposób model zarządzania gazociągami upodobni się do zasad obowiązujących operatorów autostrad. Zakładają one, że każdy może skorzystać z usługi transportowej pod warunkiem uiszczenia opłaty i istnienia wolnych możliwości przesyłowych. W takiej sytuacji strategia właściciela albo zarządcy ukierunkowana jest na maksymalne wykorzystania przepustowości szlaku – im więcej korzystających tym wyższe dochody. Choć mechanizm ten jest zrozumiały i oczywisty dla wszystkich kierowców, którzy choć raz korzystali z płatnej autostrady, to nie był on oczywisty dla koncernów energetycznych, które będąc właścicielami szlaków transportowych nie sprzedawały usługi transportowej konkurencji i w ten sposób blokowały im dostęp do rynku.

Dlaczego koncerny tak postępowały? Odpowiedzi należy szukać w historii kształtowania się rynku gazu ziemnego. Na początku jego tworzenia, przedsiębiorstwa z sektora gazowego koncentrowały się na zapewnieniu zarówno źródła dostaw surowca jak i budowie szlaku przesyłu do klientów – bez spełnienia tych warunków nie można było rozpocząć działalności. Szybko zauważono, że jeśli właściciel gazociągu nie udostępnił swojego szlaku konkurencji to zyskiwał monopol dostaw w określonym regionie. Podmioty zamiast konkurować między sobą preferowały dzielenie rynku odbiorców i koncentrowały swoją aktywność na uzyskaniu dominacji regionalnej. Pośrednio miało to związek z wysokimi kosztami inwestycji w sektorze gazowym – strategia monopolizowania rynku odbiorców i jego podziału na swego rodzaju „strefy wpływów” pozwalała uzyskiwać wyższą rentowność niż walka konkurencyjna o klienta. Warto nadmienić, że taka struktura rynków gazowych ukształtowała się w wielu państwach Europy Zachodniej.

Ograniczenie powyższych praktyk wzmocniło, zgodne z trzecim pakietem, obowiązkowe wydzielenie infrastruktury przesyłowej z dotychczasowej struktury koncernów energetycznych (*Unbundling*). Tym samym przedsiębiorstwa zostały zmuszone na drodze administracyjnej do udostępnienia własnych sieci przesyłowych podmiotom konkurencyjnym. Regulacje wspólnotowe przewidują trzy modele rozdziału właścicielskiego sieci przesyłowych.

Pierwszy z nich to rozdzielenie właścicielskie. Zakłada on sprzedaż przez koncern energetyczny własnej sieci przesyłowej. To rozwiązanie jest najdalej idące, zrywa bowiem dotychczasowe więzi łączące spółkę energetyczną zajmującą się wydobywaniem i dystrybucją z działalnością w sektorze przesyłu.

Drugi model zakłada ustanowienie niezależnego operatora systemu (*Independent System Operator, ISO*), co odpowiada oddaniu w zarząd wła-

snej sieci innemu podmiotowi. W takiej sytuacji niezależny operator funkcjonuje jak dzierżawca – udostępnia na rynku wolne moce przesyłowe, ma wpływ na wysokość taryfy, decyduje o inwestycjach oraz przekazuje właścicielowi część zysków z prowadzonej działalności.

Trzeci model wiąże się z ustanowieniem niezależnego operatora przesyłu (*Independent Transmission Operator, ITO*). Wówczas, w ramach jednego koncernu powoływany jest osobny podmiot do zarządzania infrastrukturą przesyłową, którego zarząd nie może być powiązany z innymi podmiotami koncernu. To rozwiązanie w sposób najłagodniejszy przecina więzy między koncernami a zarządem ich sieci przesyłowych, i tym samym najmniej skutecznie wprowadza zasady wolnego rynku przy sprzedaży usługi transportu surowców. Jednak twórcy prawa wspólnotowego zgodzili się na takie rozwiązanie na skutek silnej presji dużych koncernów energetycznych z zachodniej Europy. Można domniemywać, że ten nacisk wynikał z chęci dalszego wykorzystywania szlaków przesyłowych do blokowania konkurencji dostępu do odbiorców.

W Polsce, wprowadzając w życie zapisy trzeciego pakietu energetycznego, skorzystano z najdalej idącej możliwości wydzielenia sieci. Stworzono nowe państwowe przedsiębiorstwo Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz-System, które zostało właścicielem krajowych gazociągów przesyłowych o całkowitej długości ok. 9 tys. km, wcześniej należących do koncernu PGNiG⁶. W 2010 r. Urząd Regulacji Energetyki wyznaczył Gaz-System do pełnienia funkcji krajowego operatora systemu przesyłowego gazu ziemnego na okres 20 lat⁷. Także w 2010 r. Gaz-System został operatorem gazociągu jamalskiego, ważnego szlaku tranzytu gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej do Niemiec przez terytorium Polski. Warto przypomnieć, że ten gazociąg o mocy przesyłowej sięgającej ponad 30 mld m³ gazu rocznie, jest własnością rosyjskiego Gazpromu oraz polskich spółek: PGNiG i Gas-Trading⁸ i do 2010 r. był zarządzany przez swoich właścicieli. Przejęcie funkcji operatorskich przez państwowy Gaz-System nad

⁶ Skarb Państwa stał się współwłaścicielem gazociągów przesyłowych należących do koncernu PGNiG pobierając w naturze dywidendę należną właścicielowi.

⁷ *Sprawozdanie z działalności Prezesa URE w 2012 r.*, Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki, Nr 2 (84), 3 czerwca 2013 r., s. 88, http://www.google.pl/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ure.gov.pl%2Fdownload%2F1%2F6477%2FBiuletyn_nr_2__03_05_2013.pdf&ei=IFQwUuS4Boa74ASHloHIDg&usg=AFQjCNFrUG4xrU1zDIgU5UemC1Sh7ZeYjA&bvm=bv.51773540,d.bGE (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

⁸ Akcjonariuszami Spółki są: Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. – 48 proc. akcji, OAO GAZPROM – 48 proc. akcji, Gas-Trading S.A. – 4 proc. akcji. Rurociąg posiada przepustowość 32 mld m³ według normy GOST, <http://www.europolgaz.com.pl> (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

prywatnym rurociągiem jamalskim spowodowało, że dotychczas niewykorzystywane moce przesyłowe przestały być blokowane i zostały udostępnione zainteresowanym. Od 2010 r. przedsiębiorstwa handlujące gazem mogą korzystać z ok. 2,3 mld m³ możliwości przesyłowych rurociągu jamalskiego⁹.

Bezpieczeństwo dostaw gazu

Zgodnie z zapisami traktatowymi Unia Europejska zyskała ogólne kompetencje do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych¹⁰, co można łączyć z jej aktywnością w dwóch obszarach.

Pierwszy, wiąże się z działaniami Komisji Europejskiej mającymi na celu budowę nowych korytarzy energetycznych zapewniających dostawy od różnych producentów z różnych kierunków. Przykładem takiej działalności jest projekt tzw. południowego korytarza energetycznego, który stanowi bezpośrednie połączenie bogatego w gaz ziemny i ropę naftową regionu Morza Kaspijskiego i Azji Środkowej przez terytorium Turcji i Bałkanów z państwami Unii Europejskiej.

Drugi, z obszarów aktywności UE dotyczy zapewnienia dostaw gazu ziemnego wewnątrz wspólnoty tak, aby każde z państw członkowskich mogło zaopatrzyć się w gaz nawet wtedy, gdy utraci dostawy z zewnątrz. Problem pojawił się z całą mocą w styczniu 2009 r., gdy w wyniku rosyjsko-ukraińskiego kryzysu gazowego Federacja Rosyjska nie mogąc się porozumieć z Ukrainą odnośnie sposobu rozliczania za gaz odcięła dostawy w okresie największych mrozów. W odpowiedzi Ukraina zablokowała tranzyt rosyjskiego gazu przez swoje terytorium, a konflikt bilateralny przekształcił się w spór z udziałem wielu państw Unii Europejskiej, które utraciły znaczącą część swoich dostaw. Bułgaria, Słowacja, Węgry i Polska – państwa w dużym stopniu uzależnione od dostaw gazu z jednego kierunku – boleśnie odczuły konsekwencje gazowego sporu. Uzmysłowił on również elitom politycznym z Europy Zachodniej, że w niektórych regionach handel surowcami energetycznymi jest wykorzystywany także do realizacji celów dalekich od ekonomii. Kryzys gazowy ze stycznia 2009 r. uruchomił prace nad rozpo-

⁹ Obliczenie własne na podstawie informacji zawartej w *Pełnym zapisie przebiegu posiedzenia komisji skarbu państwa (nr 62) z dnia 4 kwietnia 2013 r.*, VII kadencja, Kancelaria Sejmu, s. 27, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/biuletyn.xsp?documentId=5FB84556A3EB1C95C1257B4E004926FF> (dostęp: 8 lipca 2013 r.).

¹⁰ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., *op.cit.* art. 194 ust. 1.

rządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego¹¹.

Podczas przygotowywania założeń do rozporządzenia nr 994/2010 o bezpieczeństwie dostaw gazu wzięto pod uwagę trojaki rodzaj przesłanki.

Po pierwsze, położono największy nacisk na wykorzystywanie mechanizmów rynkowych do zapewniania dostaw gazu w sytuacjach kryzysowych. Po drugie, zgodzono się na wykorzystanie mechanizmów nierynkowych i administracyjnych tylko wówczas, gdy prawo popytu i podaży przestaje działać. To oznacza, że w praktyce nakaz sprzedaży paliwa gazowego może zostać wydany jedynie wtedy, gdy np. właściciel paliwa zmagazynowanego w innym kraju nie chce sprzedać surowca państwu, które utraciło znaczącą część swoich. Komisja Europejska na wniosek złożony przez jedno państwo może jedynie rozważyć ogłoszenie stanu nadzwyczajnego, zaś na wniosek dwóch staje się do tego zobowiązana.

Trzecia przesłanka wykorzystana podczas tworzenia założeń do rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu zakładała administracyjny nakaz rozbudowy infrastruktury do przesyłu i odbioru gazu ziemnego tak, aby istniała możliwość uzupełnienia braków w sytuacji utraty dostaw. Ta przesłanka wynikała z oceny sytuacji kryzysowej ze stycznia 2009 r. wskazującej, że pomimo dużych rezerw gazu w magazynach na terenie UE nie można było wspomóc państw, które utraciły dostawy, ponieważ brakowało gazociągów do transportu surowca.

Rozbudowa infrastruktury przesyłowej państw członkowskich wiąże się np. z modernizacją własnych gazociągów, rozbudową instalacji odbiorczych takich jak morskie terminale LNG, zwiększaniem pojemności magazynów oraz tworzeniem połączeń gazociagowych między państwami sąsiadującymi ze sobą (interkonektory). Warto podkreślić, że dla wielu państw pozbawionych dostępu do morza lub mających niewielkie magazyny gazowe szczególne znaczenie dla poprawy bezpieczeństwa energetycznego nabiera współpraca bądź z poszczególnymi państwami sąsiednimi, bądź z grupami tych państw. W rozporządzeniu nr 994/2010 taką współpracę sformalizowano i ustanowiono tzw. grupy regionalne państw, które zostały zobowiązane do wzajemnej pomocy w zakresie dostaw gazu. Na tej podstawie państwa z poszczególnych grup zostały zobowiązane do budowy nowych interkonek-

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE, (Dz. Urz. UE L. 295/1 z 12.11.2010).

torów gazowych lub modernizacji istniejących w celu przesyłu gazu w sytuacjach kryzysowych¹².

Załącznik IV do rozporządzenia nr 994/2010 wskazuje wspomniane grupy. Najwięcej grup regionalnych tworzą Niemcy. Pierwszą z Francją, Belgią, Holandią i Luksemburgiem. Drugą Niemcy budują z Czechami i Słowacją. Trzecią zaś tworzą z Polską. Trudno nie zauważyć, że w świetle zapisów załącznika IV Niemcy stały się najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za dostawę gazu w sytuacji kryzysowej do znaczącej części państw z regionu Europy Środkowej i dużej części Europy Zachodniej. Spowoduje to konieczność rozbudowy interkonektorów gazowych między wymienionymi państwami a Niemcami, co oprócz dostaw gazu w sytuacjach kryzysowych ułatwi dodatkowo eksport paliwa z Republiki Federalnej Niemiec do państw sąsiednich. Trudno przecież zakładać, że nowe połączenia gazociągowe będą wykorzystywane wyłącznie w sytuacjach kryzysowych. Z tej perspektywy nie sposób nie zgodzić się z tezą, że największym beneficjentem regionalnych grup gazowych przyjętych w prawie UE będzie w największym stopniu Republika Federalna Niemiec. Dzięki temu zyska dodatkową przewagę ekonomiczną – nowe połączenia umożliwią sprzedaż nadwyżek gazu do państw sąsiednich, którymi Niemcy mogą dysponować od czasu wybudowania podmorskiego rurociągu Nord Stream transportującego rosyjski gaz. Republika Federalna Niemiec będzie tym samym mogła awansować do pozycji głównego centrum dystrybucyjnego rosyjskiego gazu na Europę, co będzie ją wzmacniać zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i politycznym.

Warto podkreślić, że grupy tworzone na podstawie rozporządzenia nr 994/2010 dotyczącego zapewnienia dostaw gazu nie pokrywają się z wcześniejszymi oraz późniejszymi działaniami oraz propozycjami różnych organów i administracji Unii Europejskiej. W myśl tych konsekwentnie prowadzonych planów Niemcy ani razu nie występują jako podmiot integrujący rynki gazowe części regionu Europy Środkowej. Trzeba pamiętać, że w propozycji z 2006 r. dotyczącej budowy regionalnych rynków gazowych w ramach Unii Europejskiej, Polska miała zbudować obszar handlowy na osi Północ-Południe wspólnie z Czechami, Słowacją, Węgrami, Austrią, Słowenią i Włochami¹³. Dodatkowo propozycje te znalazły odzwierciedlenie w kolejnych ustaleniach

¹² *Ibidem*, art. 4 ust. 1 pkt a, b, ust. 2, ust. 3, ust. 7.

¹³ *Roadmap for a Competitive Single Gas Market in Europe. An ERGEG Conclusions Paper*. European Regulators Group for Electricity and Gas z 28 marca 2006 r., http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_PUBLICATIONS/CEER_PAPERS/Gas/2006/ERGEGSingleGasMkt_Conclusions_2006-03-28.pdf (dostęp: 11 września 2013 r.).

Mapa 1. Regiony gazowe. Rozporządzenie nr 994/2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie Załącznika IV do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z 20 października 2010 r. w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy Rady 2004/67/WE (Dz. Urz. UE L 295/1 z 12.11.2010).

z 2011 r. kiedy to przyjęto plan działań zakładający budowę połączeń gazowych pomiędzy państwami Grupy Wyszehradzkiej¹⁴. Dodatkowo państwa V4 zobowiązały się do prac m.in. nad budową regionalnego rynku gazu, wspólne-

¹⁴ Memorandum of Understanding on North – South Interconnections in Central-Eastern Europe z 23 listopada 2011 r., http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/doc/2011_north_south_east_mou.pdf (dostęp: 19 września 2013 r.), Action Plan for North-South Energy Interconnections in Central-Eastern Europe, z 23 listopada 2011 r., http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/doc/2011_north_south_east_action_plan.pdf (dostęp: 19 września 2013 r.).

go występowania o dofinansowanie projektów gazociągowych na osi Północ-Południe z Węgier do Polski ze środków Unii Europejskiej¹⁵.

Prawo wspólnotowe zobowiązuje państwa członkowskie do modernizacji swoich linii przesyłowych. Dla Polski szczególnie istotny jest nakaz modernizacji gazociągów przesyłowych w celu zapewnienia przesyłu gazu ze Wschodu na Zachód i z Zachodu na Wschód¹⁶. Gazociąg jamalski, największa infrastruktura przesyłowa gazu ziemnego przebiegająca przez nasz kraj, umożliwiała transport gazu wyłącznie ze wschodu w kierunku zachodnim. Modernizacja polskiego odcinka Jamału w celu uzyskania zdolności przesyłowych w kierunku wschodnim umożliwi fizyczną dywersyfikację dostaw i przesyłanie surowca z Niemiec do Polski. Należy podkreślić, że takie rozwiązanie w istotny sposób wzmacnia bezpieczeństwo dostaw gazu do Polski – a jego modernizacja, wirtualny¹⁷ i fizyczny rewers¹⁸ oraz udostępnienie wolnych mocy przesyłowych wszystkim zainteresowanym nie byłyby możliwe bez wspólnotowego prawa.

Relacje między polityką przeciwdziałania zmianom klimatu a energetyką

Duży wpływ na bezpieczeństwo energetyczne Polski mają regulacje tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej, stawiającego za cel ochronę środowiska m.in. przez redukcję emisji dwutlenku węgla do atmosfery¹⁹. Zamiennie używana jest nazwa „pakiet 3x20”, pochodząca od trzech

¹⁵ Mapa drogowa w kierunku wspólnego regionalnego rynku gazu V4 z 16 czerwca 2013 r., <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/spotkanie-premierow-polski-czech-slowacji-wegier-i-japonii-w-warszawie.html> (dostęp: 19 września 2013 r.).

¹⁶ *Ibidem*, art. 6, ust. 5 pkt b.

¹⁷ W praktyce rewers wirtualny na rurociągu jamalskim sprowadza się do tego, że firma znajdująca się w Polsce kupuje gaz z Niemiec, ale realnie jest odbierany w Polsce z gazociągu jamalskiego, który transportuje gaz rosyjski do Niemiec. Tym samym usługa rewersu wirtualnego pozwala pominąć fizyczną operację tłoczenia gazu z Niemiec do Polski.

¹⁸ Fizyczny rewers polega na przesyle gazu w rurociągu w kierunku przeciwnym niż dotychczasowy. W odniesieniu do rurociągu jamalskiego fizyczny rewers oznacza techniczną możliwość przesyłu gazu z Niemiec do Polski.

¹⁹ Akty prawne składające się na pakiet klimatyczno-energetyczny to m.in.:

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz zmieniająca dyrektywę Rady 85/337/EWG, Euratom, dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/60/WE, 2001/80/WE, 2004/35/WE, 2006/12/WE 2008/1/WE i rozporządzenie (WE) nr 1013/2006,

głównych celów, których osiągnięcie zaplanowano na 2020 r. Pierwszy zakłada zredukowanie o 20 proc. emisji gazów cieplarnianych w porównaniu z 1990 r., drugi zwiększenie o 20 proc. efektywności energetycznej, trzeci osiągnięcie 20 proc. udziału energii odnawialnej w całkowitym zużyciu energii w UE. Polska ma do 2020 r. osiągnąć 15 proc. poziom produkcji „zielonej energii”²⁰. W grudniu 2008 r. regulacje zostały przyjęte przez Parlament Europejski.

Zasady pakietu klimatyczno-energetycznego wywiedzione zostały z kompetencji Unii Europejskiej związanych z ochroną środowiska i wspieraniem rozwoju odnawialnych źródeł energii, a także prerogatywami dotyczącymi oszczędności energii. Choć wybór rodzaju paliw wykorzystywanych w energetyce jest wyłączną kompetencją rządów państw członkowskich, to zgodnie z traktatem lizbońskim UE posiada prawo wprowadzania środków, które mają na celu nakłonienie poszczególnych państw do zmiany rodzaju dotychczas wykorzystywanych paliw²¹. Wymienione w traktacie środki to np. opłata za emitowanie do atmosfery dwutlenku węgla. W uproszczeniu opłaty stają się dodatkowym kosztem wytwarzania energii, płaconym przy wykorzystaniu w energetyce i przemyśle nośników energii pierwotnej, zawierających dwutlenek węgla. Z uwagi na znaczące różnice w ilości wydzielanego CO₂ w zależności od rodzaju paliwa, dodatkowe opłaty mogą stanowić istotny bodziec ekonomiczny do rezygnacji z jednego rodzaju paliwa na rzecz innego o mniejszej lub zerowej emisji dwutlenku węgla. W celu uzmysłowienia jak istotną zmienną w kosztach produkcji energii jest wielkość emisji CO₂ należy przytoczyć podstawowe parametry. Produkcja 1 MWh energii elektrycznej z węgla brunatnego wiąże się z uwolnieniem do atmosfery 0,87 tony CO₂, zaś użycie węgla kamiennego – 0,76 tony. Z kolei taka sama ilość

• Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE,

• Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych,

• Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/30/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniająca dyrektywę 98/70/WE odnoszącą się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzającą mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz zmieniającą dyrektywę Rady 1999/32/WE odnoszącą się do specyfikacji paliw wykorzystywanych przez statki żeglugi śródlądowej oraz uchylającą dyrektywę 93/12/EWG.

²⁰ Załącznik I określający krajowe cele ogólne w zakresie udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto w 2020 r. do Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE.

²¹ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej..., *op.cit.*, art. 192 ust. 2, pkt c.

energii elektrycznej produkowanej z paliwa gazowego wiąże się z uwolnieniem do atmosfery jedynie 0,35 tony CO₂, natomiast energetyki nuklearna oraz odnawialna są całkowicie pozbawione emisji²². W zamierzeniu twórców nowych regulacji, kompilacja bodźców natury ekonomicznej (konieczność wniesienia opłat za emisję CO₂) w powiązaniu z przebudową bazy wytwórczej za pomocą obowiązku prawnego (m.in. poprzez administracyjny nakaz zwiększenia udziału energetyki odnawialnej do 20 proc. w całkowitej konsumpcji energii w UE do 2020 r. oraz wzrost efektywności energetycznej o 20 proc.) ma uruchomić proces odchodzenia od paliw wysokoemisyjnych (węgiel kamienny i brunatny) na korzyść paliw o zerowej lub niskiej emisji dwutlenku węgla.

Konieczność wprowadzania w życie pakietu klimatyczno-energetycznego uzasadniano względami ekologicznymi, zaś redukcja emisji dwutlenku węgla przedstawiana była jako skuteczny instrument ochrony klimatu przed globalnym ociepleniem. Jeśli jednak nie będziemy koncentrować się wyłącznie na kwestiach ekologii oraz ochrony klimatu i przeprowadzimy analizę pakietu klimatyczno-energetycznego z uwzględnieniem pojawiających się zmiennych ze sfery ekonomicznej i regulacyjnej, to bez trudu zauważymy, które paliwa i technologie energetyczne straciły a które zyskały wsparcie. Z tej perspektywy można zauważyć, że wśród uczestników rynku na przyjęciu regulacji wspólnotowych istotną przewagę zyskują trzy grupy interesów, natomiast czwarta ponosi poważne straty.

Do pierwszej grupy beneficjentów należą producenci siłowni nuklearnych – m.in. amerykański General Electric, japoński Hitachi, rosyjski Atomstroyexport oraz francuski koncern Areva, wielki europejski wytwórca urządzeń dla energetyki nuklearnej oraz największy na świecie wytwórca reaktorów jądrowych²³.

Drugą stanowią producenci tzw. „zielonych technologii energetycznych” oraz posiadacze praw patentowych do nich. Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że najwięcej na energetyce odnawialnej zyskają niemieckie koncerny, które posiadają aż 15 proc. udziałów w światowym przemyśle tzw. „zielonych technologii”²⁴, co czyni Niemcy jednym ze światowych liderów tego sektora. Warto przypomnieć, że zdaniem OSW, przyjęcie w 2008 r. tzw. pakietu

²² Dane o poziomie emisyjności poszczególnych rodzajów nośników energii pierwotnej uzyskane w Ministerstwie Gospodarki.

²³ *Nuclear Energy*, Areva, <http://www.areva.com/EN/global-offer-487/integrated-offer-in-nuclear-energy-carbonfree-power-generation.html> (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

²⁴ R. Bajczuk, *Ochrona klimatu – specjalność niemieckiego eksportu i dyplomacji*, Komentarze OSW, numer 104 z 3 kwietnia 2013 r., s. 1, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_104.pdf (dostęp: 11 lipca 2013 r.).

klimatyczno-energetycznego było efektem zabiegów niemieckiej polityki, zaś w 2007 r. jego zręby, określane mianem tzw. planu 3x20, zostały przyjęte przez pozostałe państwa Unii Europejskiej na skutek działań kanclerz Niemiec Angeli Merkel²⁵. Niemieckie plany zakładają uzyskanie wymiernych korzyści z tytułu wdrożenia przez państwa UE polityki ochrony klimatu – ministerstwo środowiska z Berlina prognozuje bardzo dynamiczny rozwój sektora przemysłu „zielonych technologii”, dzięki czemu w 2020 r. sprzedaż nowego sektora gospodarki ma osiągnąć poziom sprzedaży przemysłu samochodowego i maszynowego, dwóch najbardziej dochodowych sektorów niemieckiej gospodarki²⁶.

Trzecia grupą beneficjentów zapisów pakietu klimatyczno-energetycznego to producenci gazu ziemnego, który z uwagi na ok. dwukrotnie niższy poziom emisji dwutlenku węgla w procesie spalania, w porównaniu z węglem brunatnym i kamiennym, powinien zyskiwać na konkurencyjności. Warto nadmienić, że gaz ziemny, z uwagi na znacznie niższy poziom emisji CO₂, określany jest przez zwolenników polityki klimatycznej mianem tzw. paliwa pomostowego, dla realizacji celu jakim jest budowa tzw. gospodarki bezemisyjnej. Najważniejszymi dostawcami gazu do Unii Europejskiej w 2012 r. była Federacja Rosyjska (dostarczyła 130 mld m³ gazu), Norwegia (106 mld m³), Holandia (54,5 mld m³) oraz sprzedawcy gazu skroplonego m.in. Katar (31,4 mld m³ gazu)²⁷. Niektóre z państw sprzedających gaz ziemny na rynki Unii Europejskiej prognozowały znaczący wzrost eksportu surowca na skutek wdrażania wspólnotowych regulacji.

Jak wcześniej wspomniano, oprócz trzech grup interesów zyskujących na wprowadzeniu pakietu klimatyczno-energetycznego istnieje czwarta grupa, która na wprowadzonych regulacjach traci. Składają się na nią podmioty gospodarcze wykorzystujące opierające się na szerokim zastosowaniu węgla. W Polsce takich podmiotów jest niewspółmiernie więcej niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej. Szczególnie wysokie wykorzystanie węgla kamiennego i brunatnego, ma miejsce w polskim sektorze elektroenergetycznym – w 2010 r. aż 91,5 proc. prądu wytworzono opierając się na paliwach kopalnych²⁸. Za Polską sytuują się kraje produkujące ok. 40–50 proc. energii

²⁵ Ł. Antas, *Ochrona klimatu elementem niemieckiej polityki gospodarczej*, Komentarze OSW, numer 23 z 20 marca 2009 r., s. 2, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/komentarze_23.pdf (dostęp: 11 lipca 2013 r.).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *BP Statistical Review of World Energy 2013*, s. 28, http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

²⁸ *EU Energy Trends to 2030, Update 2009*, Dyrekcja Generalna do spraw Energii we współpracy z Dyrekcją Generalną do spraw Działań w Zakresie Klimatu oraz Dyrekcją Generalną do spraw Mobilności i Transportu, Appendix B, s. 106, http://ec.europa.eu/energy/observatory/trends_2030/doc/trends_to_2030_update_2009.pdf (dostęp: 10 lipca 2013 r.).

z węgla, w których koszty wdrażania pakietu są niższe. Są to m.in. Czechy (55,5 proc. energii elektrycznej wytworzonej w 2010 r.²⁹), Słowacja (43,8 proc.³⁰), Niemcy (43,6 proc.³¹), Wielka Brytania (32,4 proc.³²). Na drugim biegunie znalazły się te państwa europejskie, dla których wdrażanie regulacji pakietu klimatyczno-energetycznego może nie wiązać się z żadnymi dodatkowymi kosztami transformacyjnymi. Są to m.in. Francja, gdzie węgiel w 2010 r. został wykorzystany do produkcji jedynie 3,86 proc. energii elektrycznej³³, a także Szwecja (1,45 proc.)³⁴.

Przytoczone dane statystyczne uzmysławiają jak olbrzymia dysproporcja istnieje między poszczególnymi państwami Unii Europejskiej w wykorzystywaniu paliwa węglowego. Można postawić tezę że państwa, w których węgiel stanowi główne paliwo, ponoszą znacząco wyższe koszty przebudowy swojego sektora energetycznego niż państwa, w których udział paliwa kopalnego jest wielokrotnie niższy. Z perspektywy prognozowanej w Polsce wielkiej skali inwestycji w sektorze elektroenergetycznym, opisana powyżej zależność wydaje się być uprawniona. W celu złagodzenia efektów wejścia w życie zasad pakietu klimatyczno-energetycznego ustalono tzw. odstępstwa i przydział wolnych uprawnień. Polski sektor elektroenergetyczny począwszy od 2013 r. otrzymał bezpłatne uprawnienia, które miały pierwotnie sięgnąć 70 proc. emisji dwutlenku węgla, jednak ich ilość została zredukowana do 52 proc. zapotrzebowania w 2013 r.³⁵, z uwagi na zastosowanie przez Komisję Europejską tzw. benchmarku produktowego³⁶. Dodatkowo, przydział bezpłatnych uprawnień jest uzależniony od przeprowadzenia w branży energetycznej inwestycji szacownych przez NBP na wiele miliardów euro³⁷.

²⁹ *Ibidem*, s. 77.

³⁰ *Ibidem*, s. 171.

³¹ *Ibidem*, s. 87.

³² *Ibidem*, s. 74.

³³ *Ibidem*, s. 85.

³⁴ *Ibidem*, s. 177.

³⁵ *Krótkookresowe skutki makroekonomiczne pakietu energetyczno-klimatycznego w gospodarce Polski. Wnioski dla polityki pieniężnej*, Narodowy Bank Polski, Instytut Ekonomiczny, Warszawa, 2012, s. iii, iv, v, <http://www.nbp.pl/publikacje/pakiet/pakiet.pdf> (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

³⁶ Tzw. benchmark produktowy oznacza, że Komisja Europejska wybrała określone technologie wytwarzania energii elektrycznej jako wzorcowe, następnie obliczony został poziom emisji dwutlenku węgla z tych instalacji, a wyniki zostały uznane za referencyjne dla całego sektora i od nich zależy wielkość przydzielanych darmowych uprawnień, nie zaś od istniejących instalacji elektroenergetycznych w poszczególnych państwach. Takie rozwiązanie redukuje wielkość uprawnień co w zamyśle twórców benchmarku produktowego ma stanowić dodatkową motywację do przebudowy sektora wytwarzania energii.

³⁷ *Krótkookresowe skutki makroekonomiczne pakietu energetyczno-klimatycznego...*, *op.cit.* s. iv.

Dodatkowym bodźcem do inwestycji ma być coroczna redukcja darmowych uprawnień emisyjnych.

Zespół doradców strategicznych premiera szacuje koszt modernizacji krajowego sektora energetycznego wywołany m.in. wdrażaniem pakietu klimatyczno-energetycznego oraz wyeksploatowaniem krajowej infrastruktury energetycznej na kwotę 300–400 mld zł w perspektywie dwudziestu lat³⁸. Narodowy Bank Polski w swoich analizach podaje dwukrotnie wyższe kwoty – do 2030 r. wydatki inwestycyjne prognozowane są na poziomie ponad 100 mld euro, (z tego 33 mld euro na odnawialne źródła energii, kolejne 33 mld na nowe elektrownie, 24 mld na modernizację sieci dystrybucyjnych, 11 mld na efektywność energetyczną). Kolejne 100 mld euro ma kosztować termomodernizacja budynków oraz inwestycje w sektorze elektrociepłowniczym³⁹.

Międzynarodowa Agencja Energii podaje szacunki zbliżone do wyliczeń NBP. Inwestycje w modernizację i poprawę efektywności energetycznej na kwotę 195 mld euro w latach 2010–2030⁴⁰. Czy prognozowane nakłady na sektor energetyczny będą oddziaływały na tempo rozwoju gospodarczego Polski? Większość raportów wskazuje, że negatywny wpływ wprowadzenia pakietu klimatyczno-energetycznego będzie w Polsce zauważalny oraz wyższy, niż w pozostałych państwach Unii Europejskiej, co jest związane z koniecznością większych ograniczeń emisji dwutlenku węgla⁴¹. Z tych przyczyn skala przewidywanych nakładów inwestycyjnych będzie miała wpływ na tempo wzrostu gospodarczego w Polsce. Wyliczenia Banku Światowego, szacują zmniejszenie wzrostu PKB o 1,4 proc. do 2020 r.⁴² w porównaniu z modelem *Business as usual*⁴³ (BAU), zaś koszty niezbędnych inwestycji będą o 300 proc. wyższe w Polsce, niż w pozostałych państwach UE. Taką zależność potwierdza raport „Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju” przygotowany przez doradców strategicznych premiera. Wskazuje on m.in., że nakłady na sektor ener-

³⁸ Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Projekt z 17 listopada 2011 r., s. 185–186, http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/dsrk_2_tom_17_listopada_2011_0.pdf (dostęp: 19 lipca 2013 r.).

³⁹ Krótkookresowe skutki makroekonomiczne... , *op.cit.*, s.v.

⁴⁰ *Ibidem*.

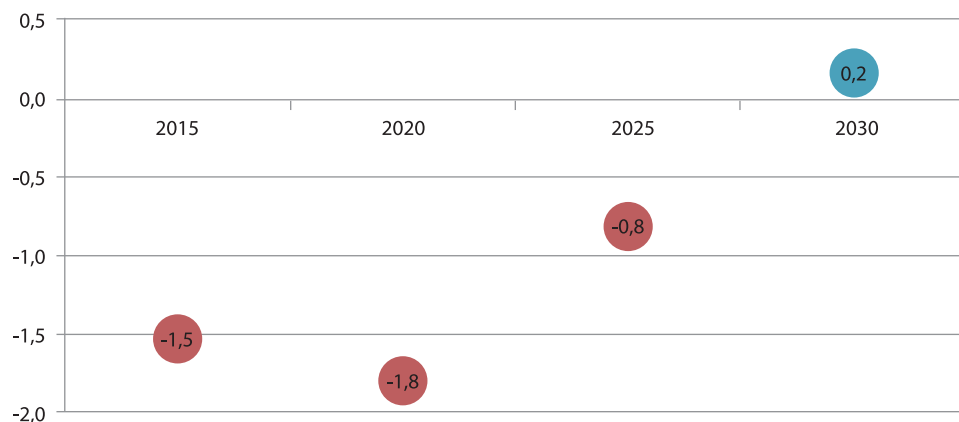
⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*, s. 55.

⁴³ *Business as usual*, w tym wypadku model rozwoju nieuwzględniający zasad pakietu klimatyczno-energetycznego, w tym konkretnym przypadku dotyczy prognozy rozwoju gospodarczego, która liczona jest bez wpływu pakietu.

tyczny spowodują spowolnienie wzrostu gospodarczego do połowy następnej dekady. Zgodnie z tym scenariuszem w 2015 r. PKB będzie niższe o 1,53 proc., w 2020 r. odchylenie będzie jeszcze większe i sięgnie 1,8 proc., natomiast w następnych latach będzie się zmniejszać i osiągnie niespełna 1 proc. w 2025 r.⁴⁴.

Wykres 1. Szacowane odchylenie poziomu realnego PKB Polski w scenariuszu niskoemisyjnym w porównaniu ze scenariuszem bazowym w latach 2015–2030 (w proc.)



Źródło: *Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*, s. 185–186.

NBP dostrzega dwojakie efekty pakietu klimatyczno-energetycznego. Wskazuje, że pozytywny skutek dla budżetu państwa przyniosą dochody ze sprzedaży uprawnień emisyjnych, co umożliwi obniżenie deficytu finansów publicznych oraz koszty jego obsługi. Bank szacuje, że sprzedaż uprawnień do emisji dwutlenku węgla powiększy dochody budżetu państwa w latach 2013–2020 o kwotę 45 mld zł⁴⁵. Wpływy ze sprzedaży uprawnień oszacowano na 0,25–0,3 PKB rocznie⁴⁶. Z drugiej strony regulacje klimatyczne spowodują wzrost kosztów płaconych zarówno przez konsumentów, jak i producentów co wpłynie na obniżenie dochodów gospodarstw domowych oraz zmniejszenie płac. Wyższe ceny płacone przez krajowe przedsiębiorstwa

⁴⁴ *Polska 2030 ...*, op.cit. s. 186.

⁴⁵ Kalkulacja została przeprowadzona przy założeniu, że średni koszt pojedynczego uprawnienia do emisji wynosi 60 zł, co przy obecnym kursie odpowiada ok. 14,3 euro.

⁴⁶ *Krótkookresowe skutki ...*, op.cit. s. v, 21.

osłabiają konkurencyjność gospodarki, co m.in. nie pozostaje bez wpływu na poziom bezrobocia⁴⁷.

Choć większość dostępnych analiz potwierdza, że realne jest spowolnienie gospodarcze na skutek wdrażania pakietu klimatyczno-energetycznego, to różnice koncentrują się na szacunkach skali i wielkości dodatkowych kosztów. Można zauważyć, że precyzyjne kalkulacje, niezależnie od zastosowanej metodologii, mogą być obciążone poważnymi błędami. Kluczowe zmienne dotyczą parametrów, których prognozowanie w perspektywie średniookresowej jest skomplikowane. Trudno precyzyjnie prognozować koszty uprawnień do emisji dwutlenku węgla, trafnie ocenić skalę ryzyka związanego z aktywnością legislacyjną UE oraz ewentualnymi korektami pakietu klimatyczno-energetycznego, a także oszacować tempo rozwoju lub poziom stagnacji gospodarki wspólnoty w perspektywie średnio- i długookresowej. Dobrą ilustrację trudności prognostycznych może stanowić kształtowanie się kosztów uprawnień do emisji CO₂⁴⁸. Gdy w latach 2007–2008 ustalano zasady pakietu klimatyczno-energetycznego przyjęto założenie, że giełdowy koszt emisji pojedynczego uprawnienia emisyjnego sięgnie ok. 30 euro⁴⁹, co było zgodne w ówczesnymi cenami giełdowymi. Dodatkowo, prognozowana przez urzędników cena spełniała także kolejne założenie – podwyższała koszt 1 MWh energii elektrycznej produkowanej z węgla w porównaniu z kosztami produkcji tej samej ilości energii w oparciu o gaz ziemny. Poprzez wprowadzenie systemu opłat za emisję CO₂ zbudowano podwaliny do radykalnego wzrostu kosztów wykorzystywania paliwa węglowego w energetyce.

Jednak z perspektywy ok. czterech lat od wprowadzenia pakietu klimatyczno-energetycznego można zauważyć, że koszt uprawnień do emisji nie stanowi istotnej motywacji do rezygnacji z paliwa węglowego. Dziś koszty nabycia uprawnień emisyjnych są dziewięciokrotnie niższe od planowanych i sięgają ok. 4 euro za jedno uprawnienie⁵⁰. Cena na rynku krajowym nie uległa zmianie, mimo że 3 lipca 2013 r. Parlament Europejski przegłosował

⁴⁷ *Ibidem*. s. 73–76.

⁴⁸ Jedno uprawnienie emisyjne w systemie ETS upoważnia do emisji jednej tony (1 Megagram – Mg) dwutlenku węgla do atmosfery.

⁴⁹ A. Gawlikowska-Fyk, *Jaki klimat dla nowej polityki energetycznej UE?*, Polski Instytut Stosunków Międzynarodowych, Biuletyn Nr 48 (1024), 14 maja 2013, <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-48-1024> (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.), s. 1.

⁵⁰ *Emisja tony CO₂ kosztuje niewiele ponad 4 euro*, Energianews, rp.pl z 15 lipca 2013 r., <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/532091,1029928-Emisja-tony-CO2-kosztuje-niewiele-ponad-4-euro.html> (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.).

wycofanie 900 milionów uprawnień emisyjnych z handlu⁵¹ na wspólnym rynku uprawnień. Miało to podwyższyć kurs uprawnień emisyjnych na giełdzie i tym samym doprowadzić do wzrostu kosztów wykorzystywania bardziej emisyjnych paliw energetycznych. Aby bardziej obrazowo przedstawić niewielki wpływ kosztów uprawnień emisyjnych na odchodzenie od wykorzystania węgla w energetyce posłużmy się wyliczeniem. W sierpniu 2013 r. 1 MWh energii elektrycznej z węgla brunatnego obarczona była dodatkowym kosztem za emisję dwutlenku węgla w wysokości ok. 14,6 zł czyli 3,5 euro⁵² (w tym samym okresie średnia miesięczna cena 1 MWh energii elektrycznej wynosiła ok. 164 zł)⁵³. To wielokrotnie mniej niż planowano przyjmując pakiet klimatyczno-energetyczny. Wyliczano wówczas, że opłaty za uprawnienia do emisji przy produkcji prądu z węgla brunatnego przyniosą dodatkowe obciążenie 26,1 euro za pojedyncze uprawnienie co odpowiada kwocie ok. 109,3 zł⁵⁴. Dla porównania kilka lat temu zakładano, że cena uprawnień emisyjnych niezbędnych do produkcji 1 MWh energii elektrycznej z paliwa gazowego wyniesie ok. 44 zł⁵⁵ (10,5 euro), jednak dziś te ceny są wielokrotnie niższe i sięgają zaledwie 5,8 zł⁵⁶ (co odpowiada kwocie 1,4 euro)⁵⁷. Powyższe różnice między planowanymi cenami uprawnień do emisji, a rzeczywistymi ukształtowały się na rynku samodzielnie, co potwierdza skalę problemów z prognozowaniem skutków pakietu klimatyczno-energetycznego dla przemysłu energetycznego. Trzeba jednak pamiętać,

⁵¹ A. Gawlikowska-Fyk, *Jaki klimat dla nowej..., op.cit.*

⁵² Obliczenie własne przy założeniu, że emisja dwutlenku węgla przy produkcji 1 MWh energii elektrycznej z węgla brunatnego wynosi 0,87 t, pojedyncze uprawnienie emisyjne kosztuje 4 euro, przy kursie średnim NBP wynoszącym 4,19 zł za 1 euro z 12 sierpnia 2013 r., <http://www.nbp.pl/kursy/kursya.html> (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.).

⁵³ *Raport Miesięczny / POLPX Monthly Report*, z sierpnia 2013 r. Towarowa Giełda Energii, s. 1, http://tge.pl/fm/upload/Raporty-Miesieczne/2013/RAPORT_Miesieczny_sierpien2013.pdf (dostęp: 20 września 2013 r.).

⁵⁴ Obliczenie własne przy założeniu, że emisja dwutlenku węgla przy produkcji 1 MWh energii elektrycznej z węgla brunatnego wynosi 0,87 t, pojedyncze uprawnienie emisyjne kosztuje 30 euro, przy kursie średnim NBP wynoszącym 4,19 zł za 1 euro z 12 sierpnia 2013 r., <http://www.nbp.pl/kursy/kursya.html> (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.).

⁵⁵ Obliczenie własne przy założeniu, że emisja dwutlenku węgla przy produkcji 1 MWh energii elektrycznej z gazu ziemnego wynosi 0,35 t, pojedyncze uprawnienie emisyjne kosztuje 30 euro, przy kursie średnim NBP wynoszącym 4,19 zł za 1 euro z 12 sierpnia 2013 r., <http://www.nbp.pl/kursy/kursya.html> (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.).

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Trzeba nadmienić, że powyższe wyliczenia, zostały przeprowadzone przy teoretycznym założeniu, że wszystkie potrzebne uprawnienia emisyjne należy kupić, choć w rzeczywistości część z nich rozdzielana jest bezpłatnie, a ich liczba co roku ulega redukcji, aby w 2020 r. osiągnąć poziom 80 proc. płatnych uprawnień. Mechanizm stopniowego wprowadzania płatności ma łagodzić powstawanie dodatkowych kosztów.

że polityka energetyczno-klimatyczna Unii Europejskiej jest prowadzana wielowymiarowo, zaś rynek uprawnień emisyjnych jest tylko jednym z nich. Z tej perspektywy można zauważyć podstawową stałą – zapisy pakietu pozostaną istotnym wyzwaniem bezpośrednio wpływającym na tempo wzrostu gospodarczego kraju w perspektywie średniookresowej.

Wpływ polityki klimatycznej na fundusze wspólnotowe

Polityka klimatyczno-energetyczna będzie miała istotny wpływ na sposób wydatkowania funduszy unijnych przez państwa członkowskie. W budżecie UE na lata 2014–2020, czyli tzw. wieloletnich ramach finansowych, wprowadzono kolejny cel inwestycyjny, jakim są ochrona środowiska oraz powiązane z nią tworzenie gospodarki niskoemisyjnej (tzn. emitującej niewielkie ilości dwutlenku węgla) i odpornej na zmianę klimatu. Ma ona także realizować cel zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego. Rada Europejska przyjmując projekt budżetu wspólnoty do 2020 r. wskazała, że 20 proc. wszystkich wydatków z budżetu UE ma zostać przeznaczony na działania związane z klimatem⁵⁸. Strukturalnie, można zauważyć, że tą decyzją wzmacniany zostaje popyt wśród wszystkich beneficjentów funduszy wspólnotowych na usługi związane z sektorem tzw. „zielonej energii” oraz zapewniony zostaje poziom finansowania podaży przemysłu odnawialnej energetyki. Czy obowiązek wydatkowania 20 proc. środków z funduszy wspólnotowych na cele klimatyczne przebuduje znacząco listę krajowych priorytetów inwestycyjnych? Ile środków realnie wydamy na cele klimatyczne z przyznanych funduszy?

Na lata 2014–2020 Polska otrzymała 105,8 mld euro⁵⁹. To oznacza, że 20,5 mld euro z funduszy przyznanych Polsce powinno zostać wydatkowane na cele związane z klimatem. Wspólna polityka rolna będzie realizowała te cele przez dopłaty bezpośrednie wspierając typ działalności rolniczej mający ograniczać monokultury uprawowe. Inaczej będą wydatkowane te środki przez fundusze spójności. Polska samodzielnie zadecyduje o przeznaczeniu

⁵⁸ Konkluzje (Wieloletnie Ramy Finansowe). Rada Europejska 7–8 lutego 2013 r., s. 6, pkt 10, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st00/st00037.pl13.pdf> (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.).

⁵⁹ Odpowiednio 28,5 mld na politykę rolną i 72,7 mld euro na politykę spójności. Wieloletnie Ramy Finansowe, *Prezentacja nt. wyniku Rady Europejskiej WRF 7–8 lutego 2013 r.*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/ (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.).

68 mld euro (4,7 mld przyznanych nam środków na ten cel wróci do Komisji Europejskiej, która będzie zarządzać ich wydatkowaniem)⁶⁰. Wstępny projekt wykorzystania tych środków przygotowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) zakłada przeznaczenie 18,7 proc. (czyli 12,7 mld euro) z funduszy z polityki spójności na cele ekologiczne⁶¹. Czy to oznacza, że te środki zostaną przeznaczone na zakup generatorów energii wiatrowej, ogniw fotowoltaicznych i innych wyrobów przemysłu „zielonych technologii”? Niekoniecznie. Analiza propozycji MRR pokazuje, że skala inwestycji w opisane wyżej technologie będzie znacząco niższa od wskazanej kwoty. Zaś znacząca część środków zostanie przeznaczona m.in. na rozwój infrastruktury transportowej, co jest uzasadnionym priorytetem inwestycyjnym. Jest to możliwe dzięki tzw. systemowi wag – 100 proc. uzyskują projekty realizujące bezpośrednio zagadnienia klimatyczne, 40 proc. działania pośrednio go realizujące. To oznacza, że np. kupno odnawialnych źródeł energii będzie realizowało wymieniony cel w 100 proc., podczas gdy nakłady na transport kolejowy zrealizują ten cel w 40 proc⁶².

Ma to swoje uzasadnienie – rozwój sieci drogowej oraz linii kolejowych a także kupno pojazdów dla transportu zbiorowego w pośredni sposób przyczynia się do wypełnienia celu UE jakim jest ochrona klimatu. W uproszczeniu – lepsza sieć transportowa to mniejsze zużycie paliwa i tym samym mniejsze oddziaływanie transportu ludzi i towarów na środowisko.

Wykorzystując opisaną metodologię, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zaproponowało nakłady w wysokości ok. 5 mld euro na działania bezpośrednio związane z celami klimatycznymi. Pozostałe 7,72 mld euro zostaną wydatkowane na cele zgodne z dotychczasowymi priorytetami dotyczącymi m.in. modernizacji infrastruktury transportowej (określane przy użyciu specyficznej terminologii jako „promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych, wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników czy inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie⁶³”). Analizując plan wydatkowania funduszy pomocowych w Polsce można za-

⁶⁰ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa – (wstępny projekt). Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 12 lipca 2013 r., http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Umowa_partnerstwa/Documents/ZUP_05_02_13_zaljm.pdf (dostęp: 12 sierpnia 2013 r.), s. 84–85.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, s. 89.

⁶³ *Ibidem*.

uważyć działania administracji ukierunkowane na uwzględnianie istotnych priorytetów modernizacji infrastruktury transportowej, gospodarki wodnej, komunalnej a nawet inwestycji w naukę, jako realizację przyjętego priorytetu w przeznaczaniu funduszy zgodnie z polityką klimatyczną. Pomimo tego ok. 5 mld euro (ok. 21 mld zł) zostanie wydatkowane na cele bezpośrednio związane z polityką klimatyczną, m.in. na produkcję i kupno odnawialnych źródeł energii, promocję strategii niskoemisyjnych, wspieranie efektywności energetycznej czy wprowadzanie inteligentnych sieci energetycznych średnich i niskich napięć⁶⁴.

Wnioski

Choć Unia Europejska nie posiada tak silnych jak państwa wspólnoty prerogatyw do obejmowania swoją działalnością zagadnień bezpieczeństwa energetycznego, to jednak przyjmowane przez nią rozwiązania legislacyjne oraz instytucjonalne w sposób istotny przebudowują relacje energetyczne. Dorobek prawny UE z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego oraz ekonomicznego Polski można rozpatrywać na co najmniej dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że regulacje prawa wspólnotowego związane z budową jednolitego rynku energii mają wymierny wpływ na poprawę bezpieczeństwa energetycznego Polski, szczególnie w sektorze gazu ziemnego. Regulacje tzw. trzeciego pakietu energetycznego, wzmacniają kluczową zasadę dostępu strony trzeciej do sieci przesyłowych. Dzięki temu niezależni sprzedawcy mogą przesyłać gaz sieciami, które wcześniej były dla nich zamknięte, a rurociągi gazowe zaczynają funkcjonować jak autostrady dostępne dla każdego, co trwale demonopolizuje sektor gazu ziemnego. W następstwie tych regulacji, niezależni dostawcy w Polsce mogą przesyłać surowiec rurociągiem jamalskim, który przed wprowadzeniem trzeciego pakietu energetycznego pozostawał zamknięty dla podmiotów konkurencyjnych wobec rosyjskiego Gazpromu.

Poprawę bezpieczeństwa dostaw gazu ziemnego umacniają także inne akty prawa wspólnotowego, m.in. rozporządzenie nr 994/2010 nakazujące rozbudowę połączeń między poszczególnymi państwami, wspierające budowę magazynów gazowych, instalacji portowych do odbioru gazu skro-

⁶⁴ *Ibidem*, s. 89.

plonego. Ważne gazociągi przesyłowe mają zostać zmodernizowane w celu przesyłu gazu w dwóch kierunkach, co oznacza, że pojawia się podstawa prawna do modernizacji gazociągu jamalskiego. Jednocześnie unijne rozporządzenie nakazuje budowę regionalnych grup państw, zobowiązanych do wzajemnej pomocy w sytuacji odcięcia dostaw gazu do jednego z partnerów. Polska została zobowiązana do budowy takiej grupy m.in. z Niemcami. W ślad za tym będzie postępować rozbudowa infrastruktury przesyłowej gazu ziemnego. Można domniemywać, że nowe połączenia z Polską strona niemiecka będzie wykorzystywać do dystrybucji rosyjskiego gazu ziemnego pobieranego z rurociągu Nord Stream. Z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego nie tylko samej Polski, lecz całego regionu Europy Środkowej, większe korzyści niesie utworzenie regionalnej grupy między państwami Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry) niż jedynie z Niemcami.

Po drugie, ocena skutków dla Polski innych regulacji wdrażanych tzw. pakietem klimatyczno-energetycznym (m.in. 20 proc. redukcję emisji dwutlenku węgla, 20 proc. wzrost efektywności energetycznej oraz produkcję 20 proc. energii ze źródeł odnawialnych w skali wszystkich państw UE) nie jest jednoznaczna. Pozytywnym jest impuls, jaki dają regulacje prawa wspólnotowego do modernizacji krajowego sektora energetycznego, i jeśli taka modernizacja nastąpi przyniesie w przyszłości dodatkowe przewagi. Jednakże wysoki koszt inwestycji nie pozostanie bez wpływu na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa oraz tempo wzrostu PKB. Nie jest wykluczone, że kosztowna modernizacja sektora elektroenergetycznego, choć daje szansę stworzenia nowoczesnej gałęzi gospodarki, to przyczyni się do mniejszego tempa wzrostu gospodarczego kraju. Trzeba jednak pamiętać, że model dla zmian, jaki zakładano projektując pakiet klimatyczno-energetyczny podlega istotnej przebudowie. Niższa cena uprawnień do emisji CO₂ zmniejsza presję na budowę nowych mniej emisyjnych źródeł wytwarzania energii. Katastrofa elektrowni atomowej w Fukuszymie miała wpływ na wzmocnienie niechęci obywateli wielu państw do nowych projektów energetyki nuklearnej, co może mieć wpływ na mniejszą ilość inwestycji tym sektorze. Spowolnienie gospodarcze zmniejsza zapotrzebowanie na energię finalną oraz jej nośniki. Dokonująca się w Stanach Zjednoczonych rewolucja energetyczna związana z wydobywaniem gazu i ropy naftowej ze złóż niekonwencjonalnych skutkuje radykalnym obniżeniem kosztów energii i tym samym mniejszymi kosztami działalności gospodarczej. Stanowi tym samym przykład rozwoju gospodarczego opartego na taniej energii, który inspiruje do

potencjalnych korekt europejskiej polityki klimatyczno-energetycznej mającej wpływ na wzrost kosztów energii. Należy podkreślić, że prognozowane koszty inwestycyjne związane z wdrażaniem pakietu oraz ich skala mogą ulec zmianie w perspektywie średniookresowej, gdyż wiele zmiennych rzucających na wykonanie zaplanowanych działań, pozostaje w chwili obecnej trudnymi do precyzyjnego oszacowania.

BIOGRAMY

Bartosz Cichocki

Naczelnik Wydziału Analiz Międzynarodowych Departamentu Analiz Strategicznych BBN. Wcześniej związany z Ośrodkiem Studiów Wschodnich i Polskim Instytutem Spraw Międzynarodowych. W wydanej niedawno nakładem Routledge pracy pt.: „National Perspectives on Russia European Foreign Policy in the Making?” (pod red. M. David, J. Gower, H. Haukkali) ukazał się jego artykuł o stosunkach polsko-rosyjskich.

Dominik Jankowski

W BBN pracuje od września 2010 r. w Departamencie Analiz Strategicznych. W latach 2009–2010 pracował w Zarządzie Planowania Strategicznego-P5 Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Ukończył stosunki międzynarodowe w Szkole Głównej Handlowej oraz integrację europejską w Akademii Dyplomatycznej w Wiedniu. Doktorant w Kolegium Gospodarki Światowej SGH. Stypendysta Instytutu Goethego w Berlinie, École nationale d'administration w Strasburgu oraz Uniwersytetu im. Jana Gutenberga w Moguncji. Od 2012 r. jest członkiem Young Atlanticist NATO Working Group przy Atlantic Council of the United States.

Joanna Pawełek-Mendez

Autorka jest dyplomatą, obecnie pracuje w Ambasadzie RP w Paryżu. W latach 2010–2011 była słuchaczką Instytutu Wyższych Studiów Obrony Narodowej w Paryżu, a w latach 2010–2012 pracowała w ramach wymiany dyplomatów we Francji w Departamencie do spraw Strategicznych, Bezpieczeństwa i Rozbrojenia Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz w Departamencie do spraw Strategicznych Generalnej Dyrekcji Uzbrojenia w Ministerstwie Obrony. Przygotowuje rozprawę doktorską nt. polityki bezpieczeństwa i obrony Francji w Instytucie Studiów Politycznych PAN pod kierunkiem prof. Antoniego Z. Kamińskiego.

Przemysław Pacuła

Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r. Zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008–2010 był naczelnikiem wydziału euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN. Obecnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

Paweł 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.

