

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Polsko-rumuńska współpraca obronna.
Stan obecny i perspektywy

Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej

Strategiczne konsekwencje cięć w wydatkach obronnych
państw członkowskich NATO

Zaangażowanie Francji w walkę z terroryzmem
po zamachu na „Charlie Hebdo”

Granice potencjału mediacyjnego Unii Europejskiej

Analiza wybranych nieformalnych sposobów wpływania
na politykę energetyczną UE – na przykładzie Federacji Rosyjskiej

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

35

lipiec–wrzesień 2015 r.

Warszawa 2015

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
Paweł Soloch

Do 6 sierpnia 2015 r. szefem BBN był prof. dr hab. Stanisław Koziej,
a zastępcą szefa Biura dr Zbigniew Włosowicz.
Prace nad kwartalnikiem nr 35 rozpoczęto w czerwcu br.

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

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

Konsultacja naukowa: dr Zdzisław Lachowski

Zespół redakcyjny: Monika Biernat, Michał Grzelak (sekretarz)

Tłumaczenie abstraktów: Krzysztof Kotkowski

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

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

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

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

*Zasady publikowania artykułów i recenzji książek w kwartalniku dostępne są na stronie 209
oraz na stronie internetowej BBN, <http://www.bbn.gov.pl>*

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 210 oraz na stronie internetowej BBN.

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

*Artykuły publikowane w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”
są sprawdzane przez system antyplagiatowy.*

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

Artykuły przekazano do druku w październiku 2015 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

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

Spis treści

Polsko-rumuńska współpraca obronna. Stan obecny i perspektywy	11
---	----

Przemysław Pacuła

Przed II wojną światową Rumunia była ważnym regionalnym sojusznikiem Polski i jej sąsiadem, z którym II RP miała dobre relacje dwustronne. Obecnie oba państwa są członkami UE i NATO, a ich interesy bezpieczeństwa są zbieżne, zwłaszcza wobec pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa we wschodniej Europie. Zacieśnianiu współpracy wojskowej sprzyjają również rozbudowane kontakty polityczne oraz rosnące nakłady na obronność w obu państwach. Wobec erozji kooperacji Polski z państwami Grupy Wyszehradzkiej, Rumunia może stać się w perspektywie kilku następnych lat głównym regionalnym sojusznikiem.

Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej	29
---	----

Sławomir Kamiński

Rząd Czech zatwierdził w lutym 2015 r. nową strategię bezpieczeństwa. W niniejszym artykule scharakteryzowano układ i treść strategii, a także czeskie rozwiązania w zakresie planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Czechy są przykładem państwa, gdzie dwa nurty planowania strategicznego – bezpieczeństwa i rozwoju – zostały zintegrowane w jednym rządowym dokumencie. Analiza porównawcza czeskiej i polskiej strategii bezpieczeństwa prowadzi do wniosku, że czeskie rozwiązania mogą być pomocne nie tylko w procesie wdrażania w Polsce idei zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, ale także rozwiązań zapewniających w długofalowej perspektywie systemową harmonizację kwestii bezpieczeństwa narodowego z modernizacją, postępem i społeczno-gospodarczym rozwojem państwa.

Strategiczne konsekwencje cięć w wydatkach obronnych państw członkowskich NATO	51
--	----

Mariusz Fryc

Utrzymujące się już od dłuższego czasu cięcia w wydatkach obronnych w Europie wywarły trudno odwracalne straty w zdolnościach militarnych państw członkowskich NATO. Ich efektem są niekorzystne przewartościowania w liczebności, strukturze, uzbrojeniu, a także gotowości bojowej sił zbrojnych. Pomimo podjętych przez Sojusz działań mających przeciwdziałać tej negatywnej tendencji, spadkowego trendu w wydatkach obronnych nie udaje się skutecznie powstrzymać. Stwarza to ryzyko, że w bliskiej perspektywie utrudni to wypełnienie założeń planu wzmocnienia wschodniej flanki NATO, zaś w długiej perspektywie może rzutować na ograniczenie pełnego spektrum zdolności militarnych Sojuszu, skutkujących m.in. obniżeniem poziomu jego ambicji.

Zaangażowanie Francji w walkę z terroryzmem po zamachu na „Charlie Hebdo”

67

Małgorzata Wróblewska-Lysik

Seria zamachów ze stycznia 2015 r., w których zginęło 17 osób, w tym pracownicy redakcji „Charlie Hebdo”, boleśnie przypominała Francji o zagrożeniu terrorystycznym. Choć nie jest ono niczym nowym, to jednak skala wyjazdów obywateli francuskich w celu wzięcia udziału w działaniach dżihadystów w Iraku i Syrii oraz efektywna propaganda Państwa Islamskiego stanowią bezprecedensowe wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa. Francja od lat zaangażowana jest w walkę z terroryzmem toczoną zarówno na gruncie wewnętrznym, jak i w ramach operacji wojskowych w Sahelu i na Bliskim Wschodzie. Niniejszy tekst pokazuje główne kierunki tych działań. Jest też próbą odpowiedzi na pytanie o ewentualny wpływ zamachów ze stycznia 2015 r. na zmiany systemu antyterrorystycznego we Francji.

Granice potencjału mediacyjnego Unii Europejskiej

91

Lidia Powirska

Renesans mediacji jest wynikiem postępującej od niemal dwóch dekad standaryzacji środków pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, podejmowanej m.in. przez ONZ i międzynarodowe organizacje regionalne oraz stanowi próbę wypracowania remedium na rosnącą liczbę wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Praktyka pośrednictwa towarzyszyła Wspólnotom Europejskim od początku rozwoju współpracy politycznej między ich członkami. Unia Europejska sprawnie przystąpiła do międzynarodowych inicjatyw w zakresie mediacji i dokonała ich adaptacji do instrumentarium Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Konceptualizacja, instytucjonalizacja oraz dotychczasowa praktyka mediacji przez Unię Europejską przesądzają o możliwościach i granicach jej skuteczności jako pośrednika pomiędzy skonfliktowanymi stronami. Granice mediacyjnych możliwości Unii wyznaczają jej sąsiedztwa: wschodnie i południowe. UE potrafi skutecznie wykorzystać swój mediacyjny potencjał poza europejskim kontynentem, tam gdzie jej oferta nie jest tak atrakcyjna, jak ma to miejsce w przypadku państw objętych jej polityką sąsiedztwa, a gdzie *de facto* Unia nabiera przymiotów pośrednika „bezstronnego”.

Analiza wybranych nieformalnych sposobów wpływania na politykę energetyczną UE – na przykładzie Federacji Rosyjskiej

111

Mariusz Ruszel

Wpływanie na politykę energetyczną UE odbywa się zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym. Wykorzystywane są w tym celu instrumenty formalne oraz nieformalne, które trudno jednoznacznie sklasyfikować. W artykule zastosowano podejście politologiczne, wykorzystując analizę systemową w celu przedstawienia wybranych, nieformalnych sposobów wpływania na proces kształtowania polityki energetycznej UE przez Federację Rosyjską.

Recenzje

Julian Lindley-French, Yves Boyer (red.): <i>The Oxford Handbook of War</i> Mariusz Fryc	133
Clark Murdock, Samuel J. Brannen, Thomas Karako, Angela Weaver i inni: <i>Project Atom. A Competitive Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025–2050</i> Sławomir Kamiński	139
Barry R. Posen: <i>Restraint. A New Foundation for U.S. Grand Strategy</i> Michał Rybacki	143

Dokumenty

Narodowa strategia wojskowa Stanów Zjednoczonych Ameryki 2015	149
Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej	177

Biogramy autorów	207
Informacje dla autorów	209
Procedura recenzowania zewnętrznego	210

Table of contents

Polish-Romanian defense cooperation. Current status and prospects	11
---	----

Przemysław Pacuła

Prior to World War II, Romania was a major ally of Poland in the region and the only neighboring country with which the Second Polish Republic maintained good bilateral relations. Currently, both countries are members of the EU and NATO and share common security interests, especially in light of the deteriorating security situation in Eastern Europe. Opportunities for increasing military cooperation between the two countries arise from their close political relations and recent increases in their defense budgets. Considering that Poland's relations with the Visegrád Group countries continue to erode, Romania may well become its main ally in the region within the next few years.

The security strategy of the Czech Republic	29
---	----

Sławomir Kamiński

In February 2015, the Czech government adopted a new security strategy. The article outlines the structure and contents of that strategy and the Czech approach to strategic planning in the area of national security. The Czech Republic is one of the states which have integrated two aspects of strategic planning, i.e. security and development, into a single governmental document. Comparative analysis of the Czech and Polish security strategies suggests that taking account of the Czech approach may help Poland better integrate its national security and make it more consistent with the country's modernization, progress and socio-economic development.

Strategic consequences of defense spending cuts in NATO member states	51
---	----

Mariusz Fryc

Lasting reductions in Europe's defense spending have weakened the military capabilities of the NATO member states in ways that will prove difficult to reverse. These include reductions in the numbers, structures, armaments and combat readiness of their armed forces. Despite its effort to avert this adverse trend, the Alliance has been unable to effectively put an end to the cutbacks. The resulting danger is that NATO will find it more difficult in the short run to realize its plan to strengthen its eastern flank and may lose some of its capabilities in the long run, forcing it to curtail its ambitions.

France's commitment to combating terrorism in the aftermath of the Charlie Hebdo attack	67
---	----

Małgorzata Wróblewska-Lysik

The January 2015 attacks which left 17 people dead, including employees of the Charlie Hebdo editorial office, painfully reminded France of the persisting terrorist threat. Although the threat is not new, the sheer number of French citizens traveling to Iraq and

Syria to join the jihad, as well as the Islamic State's effective propaganda, pose an unprecedented challenge to state security. France has long been engaged in combating terrorism domestically and through its military operations in the Sahel and the Middle East. The article describes the main actions undertaken in the field. It also attempts to assess the impact, if any, of the January 2015 attacks on France's counterterrorism organization.

Limits of the European Union's mediation capacity 91

Lidia Powirska

The current renaissance of mediation is the result of nearly two decades of standardizing the methods for international dispute resolution employed by the United Nations and regional international organizations. Mediation is used with an eye to developing remedies for a growing number of challenges to international security. The practice of mediation has accompanied the European Communities ever since political cooperation began among its members. The European Union has effectively engaged in international mediation initiatives, adapting them to the instruments available under the Common Foreign and Security Policy. The concepts, institutions and practices of mediation, as pursued by the European Union, affect its capabilities and define the limits of its effectiveness as a mediator among parties to conflicts. Specifically, such limits are set by the Union's eastern and southern neighbors. The EU is capable of effectively using its mediation potential beyond Europe, where the benefits it can provide are not as appealing as those offered to states falling within the scope of its regional policy, where the Union assumes the qualities of an "impartial" intermediary.

An analysis of selected informal means of influencing the EU's energy policy – the case of Russian Federation 111

Mariusz Ruszel

The energy policy pursued by the European Union is influenced at both European and national level. To influence it, the Union relies on a number of more or less formal instruments that evade clear classification. The article refers to political science approach, and specifically to systemic analysis, to present selected informal methods employed by Russian Federation to influence the EU's energy policy.

Reviews

Julian Lindley-French, Yves Boyer: *The Oxford Handbook of War* 133
Mariusz Fryc

Clark Murdock, Samuel J. Brannen, Thomas Karako, Angela Weaver: 139
Project Atom. A Competitive Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025–2050
Sławomir Kamiński

Barry R. Posen: *Restraint. A New Foundation for U.S. Grand Strategy* 143
Michał Rybacki

Documents

The National Military Strategy of the United States of America 2015 149

Military Doctrine of the Russian Federation 177

About the Authors 207

„National Security” quarterly – publishing rules
and information for the Authors 209

„National Security” quarterly – peer review process 210

Polsko-rumuńska współpraca obronna. Stan obecny i perspektywy

Przemysław Pacuła

Przed II wojną światową Rumunia była ważnym regionalnym sojusznikiem Polski i jedynym sąsiadem, z którym II RP miała dobre relacje dwustronne. Obecnie oba państwa są członkami UE i NATO, a ich interesy bezpieczeństwa są zbieżne, zwłaszcza wobec pogarszającej się sytuacji bezpieczeństwa we wschodniej Europie. Zacieśnianiu współpracy wojskowej sprzyjają również rozbudowane kontakty polityczne oraz rosnące nakłady na obronność w obu państwach. Wobec erozji kooperacji Polski z państwami Grupy Wyszehradzkiej, Rumunia może stać się w perspektywie kilku następnych lat głównym regionalnym sojusznikiem.

Uwarunkowania historyczne

Podjmując w 1923 r. króla Rumunii Ferdynanda przyjęciem na Zamku Królewskim ówczesny prezydent RP Stanisław Wojciechowski wygłosił następujące słowa: „Węzły łączące Polskę i Rumunię nie polegają wyłącznie na głębokiej przyjaźni między dwoma sprzymierzeńczymi narodami, ale wytworzone są również przez ścisłą wspólność dążeń i interesów, które wyłączając wszelkie różnice zapatrywań, wskazują obu naszym krajom drogę mającą prowadzić je do urzeczywistnienia wspólnego ideału. Sojusz polsko-rumuński tworzy trwałą podstawę współpracy, mającej na celu utrzymanie pokoju okupionego tak ciężkimi ofiarami i pomoże zrealizować istniejące traktaty, wypływające z nich korzyści oraz wskazane przez nie szczytne posłannictwo”¹. Było to odniesienie do *Konwencji o przymierzu odpor- nym* uzupełnionej tajnym aneksem wojskowym, zawartej 3 marca 1921 r. w Bukareszcie². Dokument ten zobowiązywał obie strony m.in. do wzajemnej

¹ H. Walczak, *Maria Królowa Rumunii a przymierze z Polską 1919–1938*, w: kwartalnik „Dziennik Zachodniopomorski”, zeszyt specjalny „Kobieta w kulturze politycznej świata”, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012, s. 146–147.

² H. Walczak, *Sojusze polityczno-wojskowe Polski w latach 1919–1926*, w: R. Majzner, T. Dubicki, A. Dubicki, D. Kisielewicz, M. Świder, *Stosunki polsko-rumuńskie w XX w.* Wydawnictwo Grado, Polska, 2010 r., s. 65.

pomocy w razie niesprobowanego ataku ze wschodu (czyli ze strony Rosji Radzieckiej) oraz do koordynacji polityki wschodniej.

Po 5 latach obowiązywania tego porozumienia obie strony podpisały w 1926 r. „traktat gwarancyjny” z wojskowym aneksem pod nazwą *arrangements techniques*³. Istotną zmianą polityczną w stosunku do konwencji z 1921 r. było zobowiązanie do wzajemnej obrony w przypadku wszelkiej napaści, a nie tylko ataku ze wschodu. Strony odnosiły się także (w preambule) do Paktu Ligi Narodów⁴. Co ciekawe, część wojskowa układu zakładała czynne i automatyczne przystąpienie drugiej strony do wojny jedynie w razie ataku ze wschodu. 15 stycznia 1931 r. przedłużono obowiązywanie konwencji politycznej, bez wprowadzania większych zmian w tekście. Zmodyfikowane *arrangements techniques* zostały z kolei podpisane w czerwcu 1931 r., precyzując wzajemne zobowiązania⁵. Zawarte układy zostały automatycznie przedłużone na kolejne pięć lat w 1936 r., mimo kryzysu we wzajemnych relacjach spowodowanych negatywnym stanowiskiem rządu w Bukareszcie względem paktu o nieagresji podpisanego w 1932 r. między Polską a ZSRR.

W wymiarze praktycznym rządy obu państw starały się m.in. koordynować plany rozwoju sił zbrojnych oraz zasad współdziałania operacyjnego⁶. Polski przemysł zbrojeniowy był również dostawcą uzbrojenia dla rumuńskiej armii. W 1932 r. król Rumunii Karol II zdecydował o zakupie kilkunastu samolotów P-11 z PZL, a w 1935 r. zawarto kontrakt na sprzedaż polskich maszyn gazowych do tego kraju⁷.

W wyniku bardzo niekorzystnego rozwoju sytuacji w Europie w latach 30. XX w. sojusz polsko-rumuński przed II wojną światową miał znaczenie głównie symboliczne. Oba państwa były zbyt słabe, zarówno pod względem

³ Traktat gwarancyjny między Polską a Rumunią (pisownia oryginalna z 1927 r.), podpisany w Bukareszcie 26 marca 1926 r., (Dz.U. 1927, nr 16, poz. 117 i 118), <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/1927/s/16/117> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁴ Poprzez wskazanie, że Traktat gwarancyjny ma być uzupełnieniem Paktu Ligi Narodów („pragnąc, aby ich kraje były oszczędzone przez wojnę, i w równym stopniu ożywieni szczerem pragnieniem zapewnienia swym ludom gwarancji dodatkowych w ramach Paktu Ligi Narodów i Traktatów, które oni zawarli”).

⁵ Przewidywały one m.in., że sojusznik przystąpi do wojny z ZSRR nawet w przypadku prowadzenia wojny z innym przeciwnikiem, zaś gdyby agresorem nie były władze w Moskwie, udzielenie partnerowi wsparcia logistycznego i ułatwień tranzytowych.

⁶ Więcej: gen. W. Stachowicz, *Relacje o kampanii wrześniowej*, odpisy z 1960 r. http://pism.co.uk/B/BI2ap2_1.pdf (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

⁷ Informacja pt. *Konwencja o przymierzu odpornym między Rzeczypospolitą Polską a Królestwem Rumunii, 3 marca 1921 r.*, <http://konsulat-rumunii-poznan.republika.pl/14Dywizja/polskarumunia.htm> (dostęp: 27 czerwca 2015 r.).

politycznym, jak i wojskowym, aby współpraca mogła powstrzymać agresję niemiecką i radziecką w 1939 r.

W czasie II wojny światowej Rumunia, pod presją ZSRR i Niemiec, zerwała współpracę z Polską, choć władze tego państwa udzieliły znaczącej pomocy ludności uciekającej z objętych wojną terenów RP. Internowały jednak naczelne władze Polski, które przekroczyły granicę 17 września 1939 r. Rząd rumuński nie akredytował jednak przedstawiciela przy utworzonych we Francji emigracyjnych władzach RP z premierem Władysławem Sikorskim na czele oraz nakazał w 1940 r. zlikwidowanie polskich placówek dyplomatyczno-konsularnych tworzonych na terytorium Rumunii.

Po wojnie oba państwa znalazły się w strefie wpływów ZSRR i w 1955 r. zostały członkami Organizacji Układu Warszawskiego.

Uwarunkowania polityczne

W latach 90. XX w., po upadku ZSRR i odzyskaniu przez państwa komunistyczne suwerenności, Polska i Rumunia rozwijały głównie współpracę gospodarczą na podstawie podpisanego 25 stycznia 1993 r. układu o przyjaznych stosunkach i współpracy. Dopiero w pierwszej dekadzie XXI w. oba państwa, po przystąpieniu do NATO (Polska w 1999 r., Rumunia w 2004 r.) i Unii Europejskiej (Polska w 2004 r., Rumunia w 2007 r.), zaczęły dostrzegać potencjał kooperacji w obszarze bezpieczeństwa, w tym współpracy obronnej.

Pogłębianiu tej współpracy sprzyja duża zbieżność stanowisk w kwestiach bezpieczeństwa. Wynika ona w dużej mierze z podobnego otoczenia strategicznego (sąsiedztwo Rosji), doświadczeń historycznych, uwarunkowań energetycznych (uzależnienie od dostaw rosyjskich surowców) oraz konieczności nadrobienia zaległości ekonomicznych względem zachodnich państw UE.

Oba państwa widzą swoje członkostwo w NATO jako główny, zewnętrzny filar bezpieczeństwa narodowego. Rolę Sojuszu oba kraje postrzegają przede wszystkim w kontekście kolektywnej obrony. Zarówno Polska, jak i Rumunia wspólnie zabiegają o to, aby NATO zachowało zdolność do realizacji operacji obronnych na podstawie art. 5 traktatu waszyngtońskiego, która szczególnie obecnie, po dokonaniu przez Rosję agresji wobec Ukrainy, zyskała dodatkowe znaczenie.

Współpraca obu państw jest oparta m.in. na partnerstwie strategicznym. Deklarację w tej kwestii podpisali prezydenci Polski i Rumunii

7 października 2009 r., a plan działania⁸ do niego został zatwierdzony przez przedstawicieli MSZ w trakcie wizyty prezydenta Bronisława Komorowskiego 26 października 2010 r. W deklaracji zapisano m.in., że „głównym celem jest dostosowanie NATO do nowych zdolności i misji w rejonie Atlantyku oraz na poziomie globalnym, jak również wzmocnienie politycznej, militarnej i ekonomicznej roli Unii Europejskiej w obszarach wspólnego zainteresowania”. Dodatkowo strony zobowiązały się, aby wspierać „w ramach UE, pomyślny przebieg negocjacji akcesyjnych z Chorwacją i Turcją, a także stopniowe podejście innych państw regionu Bałkanów Zachodnich w kierunku integracji europejskiej, w oparciu o zasadę indywidualnej oceny ich postępów”. Strony wskazały również, że „europejskie bezpieczeństwo energetyczne jest jednym z priorytetów polityków Polski i Rumunii. Oba państwa wyrażają gotowość do współpracy na poziomie UE w celu opracowania i wdrożenia wspólnej polityki energetycznej”⁹.

Podstawą formalną kooperacji – obok „dialogu strategicznego” prowadzonego regularnie na szczeblu podsekretarzy stanu od 2011 r. – jest podpisana przez ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka oraz ministra obrony Mirceę Duse 5 czerwca 2013 r. *Umowa między rządem RP a rządem Rumunii o bilateralnej współpracy obronnej*. Zastąpiła ona poprzednią umowę z 1994 r., zawartą na długo przed akcesją obu państw do NATO, której zapisy nie przystawały do podstawy prawnej Sojuszu Północnoatlantyckiego w kwestii dwustronnej współpracy między jego członkami¹⁰.

Kontakty polityczne polskich i rumuńskich władz charakteryzuje duża intensywność. W ciągu ostatniego roku odbyły się m.in. regionalne spotkanie dyrektorów departamentów polityk bezpieczeństwa V4, państw bałtyckich, Rumunii i Bułgarii w Bukareszcie (14 listopada 2014 r.), polsko-rumuńsko-tureckie konsultacje MSZ na szczeblu podsekretarzy stanu w Bukareszcie (17 listopada 2014 r.), polsko-rumuński dialog strategiczny z udziałem przedstawicieli MON i MSZ w Warszawie (29 stycznia 2015 r.), wizyta prezydenta Klausa Iohannisa w Polsce (12–13 marca 2015 r.) oraz spotkanie dyrektorów departamentów polityki bezpieczeństwa MSZ w for-

⁸ Tzw. *Action Plan* zakłada m.in. regularne spotkania szefów dyplomacji i ekspertów oraz współpracę kulturalną i ekonomiczną.

⁹ *Wizyta Prezydenta RP w Rumunii: Wspólna deklaracja o partnerstwie strategicznym*, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/1911,Wizyta-Prezydenta-RP-w-Rumunii-Wspolna-deklaracja-o-partnerstwie-strategicznym.html> (dostęp: 26 czerwca 2015 r.).

¹⁰ *Polish-Romanian agreement on defence cooperation*, Ministerstwo Obrony Narodowej, 6 czerwca 2013 r., <http://archiwalny.mon.gov.pl/en/artykul/14394> (dostęp: 2 lipca 2015 r.).

macie „wschodniej flanki”¹¹. Współpraca polityczna stanowi dogodną podstawę do rozwijania dwustronnej kooperacji obronnej.

Porównanie potencjałów sił zbrojnych

Rumunia jest największym państwem w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, którego potencjał militarny stwarza możliwości pogłębienia współpracy z Polską.

Sprzyjającym temu czynnikiem będzie z pewnością stały wzrost nakładów na obronność w obu krajach. W Polsce, z inicjatywy prezydenta RP Bronisława Komorowskiego, od 2016 r. budżet Sił Zbrojnych RP będzie wynosił nie mniej niż 2 proc. PKB. Władze w Bukareszcie podjęły z kolei decyzję o stopniowym dochodzeniu do tego poziomu do 2017 r.¹². W 2015 r. Rumunia przeznacza na cele obronne 1,7 proc. PKB (w porównaniu do 1,4 proc. w roku poprzednim). Warto jednocześnie podkreślić, że wydatki obronne Polski w 2015 r. są w ujęciu nominalnym 4-krotnie większe od Rumunii (40 mld zł wobec ok. 10 mld zł).

Mimo tej pozornie dobrej sytuacji rumuńskich sił zbrojnych, nadal cierpią one na chroniczny brak środków. Utrudnia to prowadzenie długofalowych projektów modernizacyjnych, głównie ze względu na silny opór Ministerstwa Finansów, które nie jest skłonne do zaciągania zobowiązań obciążających budżet państwa nawet na zakupy sprzętu od rumuńskiego przemysłu. Wiąże się to przede wszystkim z wdrożonym (na wniosek Międzynarodowego Funduszu Walutowego) planem oszczędnościowym realizowanym przez rumuńskie władze¹³. Nadzieję w tym zakresie dają plany stopniowego podnoszenia budżetu obronnego.

Uwagę zwraca także fakt, że ze względu na ambicje Rumunii realizowane w obszarze Morza Czarnego, ma ona silniejszy od Polski komponent morski.

¹¹ Format ten (nazywany też „formatem warszawskim”) zainaugurował prezydent RP Bronisław Komorowski, organizując 22 lipca 2014 r. w Warszawie spotkanie głów państw Litwy, Łotwy, Estonii, Bułgarii, Rumunii, Czech, Słowacji i Węgier.

¹² A. Timu, *Romania to boost defense spending in face of Russian challenge*, Bloomberg Business, 12 stycznia 2015 r., <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-12/romania-to-boost-defense-spending-in-face-of-russian-challenge> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

¹³ M. Chirac, *Romania seeks approval for 2015 budget*, Balkan Insight, 2 grudnia 2014 r., <http://www.balkaninsight.com/en/article/romania-seeks-imf-approval-to-2015-budget> (dostęp: 8 września 2015 r.).

Tabela 1. Podstawowe dane dotyczące sił zbrojnych Polski i Rumunii (2015 r.)

		
Stan osobowy		
Populacja kraju	38,3 mln	21,7 mln
Zdolni do służby wojskowej	15,5 mln	9,0 mln
Liczebność sił zbrojnych	99,3 tys.	71,4 tys.
Rezerwy	-	45 tys.
Wypożażenie sił lądowych		
Czołgi	926 (głównie T-72)	437 (głównie T-55, TR-85)
Bojowe wozy piechoty	1838 (głównie BMP-1)	124 (głównie MLI-84 produkcji rumuńskiej)
Transportery opancerzone	70	1609 (głównie TAB-71 produkcji rumuńskiej)
Artyleria ciężkich kalibrów	767	Ok. 900
Marynarka wojenna		
Okręty podwodne	5 (głównie typ-207, Kobben)	-
Niszczyciele	-	3
Korwety	-	4
Trałowce	21	10
Siły powietrzne		
Samoloty myśliwskie/ wielozadaniowe	113 (48 F-16, 32 MiG-29, 33 Su-27*)	36 (MIG-21) + 12 zakupionych F-16 (wchodzą do służby od 2015 r.)
Samoloty transportowe	44 (5 Herculesów, 39 lekkich – głównie C-295M)	14 (w tym 6 C-27 oraz 5 Herculesów)
Helikoptery Wielozadaniowe	8 (Mi-17)	30 (w tym głównie IAR-330 SOCAT Puma)
Śmigłowce transportowe	70	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ministerstw obrony Polski i Rumunii.

* Errata: Zamiast Su-27 powinno być Su-22

Główne obszary bieżącej współpracy dwustronnej

Współpraca w ramach NATO

Kooperacja obu państw w Sojuszu Północnoatlantyckim oparta jest na wspólnym stanowisku w kluczowych kwestiach związanych z jego działaniami. Polska i Rumunia są zainteresowane w głównej mierze zachowaniem obronnego charakteru NATO, a w obliczu agresywnych działań Rosji – maksymalnym wzmocnieniem zdolności kolektywnej obrony na podstawie art. 5 traktatu waszyngtońskiego oraz umocnieniem wschodniej flanki Sojuszu.

Na szczycie w Newport Rumunia była głównym sprzymierzeńcem regionalnym Polski, który zabiegał o strategiczną adaptację Sojuszu do nowej sytuacji bezpieczeństwa na wschodzie Europy. W wypracowaniu wspólnego stanowiska bardzo użyteczny był szczyt wschodniej flanki zorganizowany przez prezydenta RP Bronisława Komorowskiego 22 lipca 2014 r. w Warszawie. Wzięli w nim udział prezydenci Polski, Estonii, Litwy, Łotwy, Czech, Słowacji, Węgier, Rumunii i Bułgarii. Warto dodać, że formuła ta (nazywana „prezydencką”) będzie kontynuowana, a analogiczne spotkanie zostanie zorganizowane przez nowego prezydenta Rumunii Klausa Iohannisa 4 listopada 2015 r. w Bukareszcie. Jego dwustronne spotkanie z prezydentem B. Komorowskim (12 marca 2015 r.)¹⁴ może zainaugurować nowy rozdział współpracy na szczeblu prezydenckim, która przeżywała kryzys spowodowany nienajlepszymi relacjami osobistymi między B. Komorowskim a T. Basescu w okresie 2012–2014¹⁵.

Szczególnym osiągnięciem Rumunii na walijskim szczycie było przyjęcie rumuńskiej propozycji utworzenia wielonarodowej dywizji południowy wschód, struktury analogicznej do Wielonarodowego Korpusu Północny-Wschód w Szczecinie (formalna decyzja w tej sprawie zapadła na spotkaniu ministrów obrony w lutym 2015 r.). W założeniach ma ona służyć – podobnie jak szczecińska jednostka – jako komponent dowództwa siłami Sojuszu ćwiczącymi, bądź operującymi w regionie. Prawdopodobnie sztab dywizji, podobnie jak tworzona w Rumunii Jednostka Integracji Sił NATO (*NATO Forces Integration Unit*)¹⁶, zostanie stworzony na bazie sztabu

¹⁴ Wizyta prezydenta Rumunii szansą na zacieśnienie współpracy, informacja KPRP, 12 marca 2015 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,3189,wizyta-prezydenta-rumunii-szansa-na-zacieśnienie-wspolpracy.html> (dostęp: 25 czerwca 2015 r.).

¹⁵ Jednym z powodów tego stanu rzeczy był brak udziału T. Basescu w szczycie prezydentów Europy Środkowej organizowanym przez B. Komorowskiego w maju 2011 r.

¹⁶ Decyzją ministrów obrony państw NATO z lutego 2015 r. zostanie stworzonych 6 takich jednostek, chodzi o ośrodki (bazy) *command and control* (headquarters), jako wysunięte placówki militarne Sojuszu na wschodniej flance: w Polsce, Bułgarii, Rumunii i państwach bałtyckich.

1. Dywizji Piechoty w Bukareszcie. Przewidywanym terminem osiągnięcia gotowości przez sztab wielonarodowej dywizji jest koniec 2016 r. lub początek 2017 r.¹⁷

Przykładem wzajemnego wspierania się w ramach NATO może być fakt, że Rumunia delegowała w 2008 r. do prac Wielonarodowego Korpusu Północ-Wschód w Szczecinie 2 oficerów¹⁸. Przystąpiła także do Centrum Eksperckiego Policji Wojskowych w Bydgoszczy. Z kolei SZ RP obsadzają jedno stanowisko w Centrum Eksperckim Rozpoznania Osobowego (HUMINT COE¹⁹) w Oradea na terenie Rumunii.

Polska i Rumunia są członkami aktywnie uczestniczącymi w programach i działaniach Sojuszu. Oba kraje (Polska w 2008 r., Rumunia w 2011 r.) przystąpiły do programu AWACS, stanowiącego komponent powietrzny systemu wczesnego ostrzegania NATO. Samoloty sojuszniczego rozpoznania regularnie wykorzystują przestrzeń powietrzną Polski do lotów zwiadowczych, mogą korzystać z lotniska w Powidzu, a 6 żołnierzy SZ RP pracuje w strukturach Organizacji Zarządzającej Programem Powietrznych Sił Wczesnego Ostrzegania i Naprowadzania (NAPMO)²⁰. Oba państwa uczestniczą również, wraz z 13 innymi członkami NATO, w programie Sojuszniczego Zwiadu Naziemnego (*Alliance Ground Surveillance*, AGS), który ma osiągnąć zdolność operacyjną do 2017 r.²¹ oraz programie Strategicznego Transportu Powietrznego (*Strategic Airlift Capability*, SAC), w wyniku którego stworzono jednostkę składającą się z 3 samolotów C-17 stacjonujących w bazie Papa na Węgrzech²².

Obrona przeciwrakietowa

Ogłoszony w 2009 r. program budowy europejskiego komponentu obrony przeciwrakietowej USA (*European Phased Adaptive Approach*, EPAA) przewidywał jego czteroetapową realizację. W ramach programu Stany

¹⁷ *The two NATO commands will operate in Bucharest*, Romanian National News Agency, 10 marca 2015 r., <http://www.agerpres.ro/english/2015/03/10/the-two-nato-commands-will-operate-in-bucharest-14-17-28> (dostęp: 28 czerwca 2015 r.).

¹⁸ *Informacja ze strony Korpusu*: <http://mncne.pl/thirteen-member-states-of-the-corps/> (dostęp: 26 czerwca 2015 r.)

¹⁹ *NATO Humint Centre of Excellence*, <http://www.natohtcoe.org/> (dostęp: 20 września 2015 r.).

²⁰ *Udział Polski w inicjatywach transformacyjnych NATO*, materiał informacyjny MON, http://www.archiwalny.mon.gov.pl/pliki/File/UDZIAL_POLSKI_W_INICJATYWACH_TRANSFORMACYJNYCH_NATO_2011.pdf (dostęp: 1 lipca 2015 r.).

²¹ *Progress on AGS with completion of first NATO-owned air vehicle*, informacja NATO, 5 czerwca 2015 r., http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120429.htm (dostęp: 1 lipca 2015 r.).

²² *Strategic Airlift*, informacja NATO http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50107.htm?selectedLocale=en (dostęp: 1 lipca 2015 r.).

Zjednoczone zdecydowały się zbudować dwie lądowe bazy z wyrzutniami pocisków SM-3 w Rumunii (do 2015 r.) i w Polsce (2018 r.).

28 października 2013 r. na terenie dawnej bazy lotniczej w Deveselu w Rumunii rozpoczęły się prace związane z budową infrastruktury pod przyszłą bazę przeciwrakietową. Obecnie trwają przygotowania do planowanego na późną jesień osiągnięcia pełnej operacyjności w bazie Deveselu. Budowa bazy w Polsce (Redzikowo) ma się rozpocząć w 2016 r. i potrwa dwa lata. W kwietniu 2014 r. zaczęły się przygotowania związane formalne z rozpoczęciem procesu wyboru dostawców i kontrahentów polskich i amerykańskich oraz dostarczaniem im niezbędnej dokumentacji. Planuje się, że w 2017 r. nastąpi dostawa głównych elementów bazy (radary, wyrzutnie i pociski), po czym rozpocznie się faza testów systemu. Według zakładanego harmonogramu, osiągnie on gotowość bojową w 2018 r. Bieżąca współpraca Polski z USA koncentruje się na pracach przygotowawczych i projektowych bazy oraz uzupełnieniu regulacji prawnych. Postępują one zgodnie z harmonogramem²³.

Stworzyło to dogodną platformę dwustronnej współpracy. Od 2010 r. prowadzone są konsultacje eksperckie w zakresie BMD (*Ballistic Missile Defense*) między ministerstwami obrony Polski i Rumunii. Stanowią one forum wymiany doświadczeń, związanych głównie z prawnymi aspektami współpracy z USA w tej kwestii, a także na temat prac nad całościowym systemem obrony przeciwrakietowej NATO. W ramach tego formatu odbyło się kilka sesji rozmów.

Rumunia mogłaby być również potencjalnie zainteresowana kupnem nowoczesnych zestawów obrony powietrznej. Biorąc pod uwagę fakt realizacji polskiego programu „Tarcza Polski”, w ramach którego nabycie tego typu zdolności przez Polskę stworzyłoby nowy potencjalny obszar rozwoju współpracy. Wątpliwości budzi jednak finansowa realność tego zamierzenia w kontekście pozostałych planów modernizacyjnych Rumunii (przede wszystkim dotyczących zakupu samolotów F-16).

Współpraca naukowa i przemysłowo-techniczna

Rumuński rynek zbrojeniowy jest drugim pod względem wielkości w Europie Środkowo-Wschodniej, a tamtejszy przemysł obronny ma podobne problemy do analogicznej gałęzi przemysłu w Polsce. Mimo tego wojskowe

²³ *Zaczyna się budowa amerykańskiej tarczy w Polsce*, TVN24, 19 kwietnia 2014 r., <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/zaczyna-sie-budowa-amerykanskiej-tarczy-w-polsce,419990.html> (dostęp: 28 czerwca 2015 r.).

przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne oraz instytuty badawcze nadzorowane przez ministerstwa obrony nie wykorzystują potencjału współpracy.

Krokiem w dobrym kierunku okazało się reaktywowanie w listopadzie 2013 r. po 16-letniej przerwie Polsko-Rumuńskiego Komitetu Mieszanego ds. Współpracy Wojskowo-Technicznej²⁴, co zostało omówione m.in. w lipcu 2013 r. w czasie wizyty doradcy premiera Rumunii w Polsce²⁵. Obrady Komitetu odbyły się podczas wizyty w Polsce rumuńskiego sekretarza stanu ds. uzbrojenia 19–20 listopada 2013 r. W trakcie spotkania omówiono tematy związane z przebiegiem modernizacji technicznej polskich i rumuńskich sił zbrojnych, realizacją przyjętych programów uzbrojenia oraz aktualną współpracą. W trakcie wizyty rumuńska delegacja złożyła wizyty w siedzibie Polskiego Holdingu Obronnego Sp. z o. o., Polskiej Izbie Producentów na Rzecz Obronności Kraju (PIPnROK) oraz firmie WB Electronics S.A.²⁶.

We wrześniu 2011 r. BUMAR (obecnie Polski Holding Obronny Sp. z o.o.), podpisał z rumuńską firmą UTI umowę dotyczącą współpracy w dziedzinie systemów bezpieczeństwa, oprogramowania systemów integracyjnych zarządzania kryzysowego, ochrony i bezpieczeństwa granic oraz obiektów wojskowych, zintegrowanych rozwiązań dotyczących infrastruktury krytycznej (w tym energetycznej), transportu, wydobywania ropy naftowej, sieci energetycznych i gazowych, a także wspólnych działań badawczo-rozwojowych. Drugim elementem kooperacji były kwestie związane z obroną przeciwrakietową. Umowa przewidywała również szereg dziedzin pozamilitarnych i współpracę na rynkach trzecich²⁷.

Ponadto PIPnROK prowadzi dialog ze swoim rumuńskim odpowiednikiem (*Asociației Patronale Române A Producătorilor De Tehnică Militară*, PATROMIL) w sprawie współpracy przemysłowej w obszarze obrony powietrznej (w 2012 r. zawarto stosowne porozumienie, które zostało uszczegółowione w aneksie podpisanym w czerwcu 2013 r.). PIPnROK podkreśla celowość zsynchronizowania planów polskich i rumuńskich

²⁴ Komitet powstał w 1994 r. na podstawie postanowień porozumienia o współpracy wojskowej. Ostatnie spotkanie komitetu odbyło się w 1997 r. i dotyczyło systemów łączności cyfrowej. Od 1998 r. komitet zaprzestał działalności z przyczyn niezależnych od strony polskiej. Do sprawy jego reaktywacji powrócono dopiero w marcu 2011 r.

²⁵ Spotkanie wiceministra Waldemara Skrzypczaka z doradcą premiera Rumunii, informacja MON, 16 lipca 2013 r., <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/2013-07-16-spotkanie-wiceministra-skrzypczaka-z-doradca-premiera-rumunii/> (dostęp: 25 czerwca 2015 r.).

²⁶ *General Catalin-Andre Moraru z wizytą w Polsce*, informacja MON, 19 listopada 2013 r., <http://mon.gov.pl/aktualnosci/arttykul/najnowsze/2013-11-19-general-catalin-adrian-moraru-z-wizyta-w-polsce/> (dostęp: 25 czerwca 2015 r.).

²⁷ *E-RAPORT MSPO 2/2011 - Rumunia Dołącza Do Tarczy Polski*, 8 września 2011 r., http://www.altair.com.pl/mspo-report/view?article_id=343 (dostęp: 25 czerwca 2015 r.).

przedsiębiorstw, rozpoczęcie dialogu między użytkownikami a producentami w celu określenia wstępnych wymagań sprzętowych oraz podjęcie dwustronnych dyskusji użytkowników wojskowych mających na celu wybór wspólnego systemu naziemnej obrony powietrznej lub jego elementów dla obu stron²⁸.

Perspektywy

Obecne relacje polsko-rumuńskie w dziedzinie obronności charakteryzują się przede wszystkim dużym, wciąż niewykorzystanym potencjałem oraz rosnącą dynamiką. W sposób intensywny rozwijają się dopiero od momentu wstąpienia Rumunii do NATO w 2004 r., a dynamiki nabrały po ustanowieniu strategicznego partnerstwa w 2009 r.

Głównymi obszarami o największym potencjale dla zacieśniania współpracy są kwestie związane z uzgadnianiem stanowisk na forum NATO (głównie w zakresie wzmacniania zdolności obronnych oraz wschodniej flanki) dotyczących modernizacji technologicznej sił zbrojnych oraz cyberobrony.

Można stwierdzić, że o ile kontakty polityczne na szczeblu rządowym cechują się dużą intensywnością, to relacje prezydenckie w ostatnich kilku latach przeżywały kryzys. Ze względu na stosunkowo szerokie uprawnienia prezydentów w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w obu krajach, kontakty między głowami państw są niezbędnym elementem dobrych relacji wojskowych. Tymczasem po odmowie wzięcia przez prezydenta Trajana Băsescu udziału w szczycie prezydentów państw Europy Wschodniej i Środkowej organizowanym w Warszawie w 2011 r. (gościem szczytu był także prezydent USA Barack Obama), do końca kadencji Bronisława Komorowskiego nie udało się zorganizować żadnej regularnej wizyty dwustronnej (jeśli nie liczyć spotkań na marginesie szczytu NATO w Chicago w 2012 r. oraz udziału T. Basescu w szczycie flanki wschodniej 22 lipca 2014 r. w Polsce). Według rumuńskich ocen zdecydowały o tym „osobiste animozje oraz szkodliwa rywalizacja, która wzięła górę nad współpracą”²⁹. Wybór Klausa Iohannisa na prezydenta Rumunii w grudniu 2014 r. dał nadzieję na nowy – konieczny – impuls w relacjach prezydenckich. Co ważne, od 2011 r. bardzo intensywnie

²⁸ *Kronika Wojska Polskiego 2012 r.*, http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2014/10/Kronika_2012.pdf (dostęp: 24 czerwca 2015 r.).

²⁹ *Romania Needs a Real Partnership with Poland*, wywiad z prof. Armandem Gosu, „New Eastern Europe”, 11 marca 2015 r., <http://www.neweasterneurope.eu/interviews/1522-romania-needs-a-real-partnership-with-poland> (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

rozwijają się kontakty na szczeblu prezydenckich doradców do spraw bezpieczeństwa narodowego. Szef BBN Stanisław Koziej zaprosił swojego odpowiednika w administracji rumuńskiej Iuliana Fotę do złożenia wizyty w Warszawie 9 grudnia 2011 r. Kolejne spotkania odbyły się w Bukareszcie (czerwiec 2012 r., maj 2014 r.) oraz w Warszawie (maj 2013 r.). Prezydenccy doradcy spotykali się również na marginesie innych wydarzeń (np. Forum Ekonomiczne w Krynicy), a I. Fota wziął także udział w pierwszym spotkaniu wysokich przedstawicieli państw UE do spraw bezpieczeństwa narodowego, zorganizowanym przez BBN na marginesie konferencji Fundacji Pułaskiego *Warsaw Security Forum* 20–21 listopada 2014 r.³⁰ Szef BBN doprowadził również do pierwszego spotkania z nowym doradcą do spraw bezpieczeństwa narodowego gen. Ionem Oprisorem, który złożył wizytę w Warszawie 22 kwietnia 2015 r.³¹ Można przypuszczać, że współpraca z Rumunią znajdzie się również wśród priorytetów nowego kierownictwa Biura.

Zwiększający się stopniowo budżet obronny Rumunii oraz ambitne projekty modernizacyjne stanowiąc będą pole do zacieśniania kooperacji dwustronnej. Jednym z potencjalnych obszarów będą siły powietrzne.

Podpisanie w październiku 2013 r. przez rumuński rząd umowy o zakupie od Portugalii 12 używanych samolotów F-16 (za kwotę 600 mln euro) otworzyło nowe możliwości we współpracy sił powietrznych Rumunii i Polski³². Władze w Bukareszcie zdecydowały się na ten krok ze względu na konieczność zastąpienia starzejących się samolotów MiG-21. Samoloty zostaną dostarczone stronie rumuńskiej w latach 2016–2017³³. Tymczasem Polska, użytkująca F-16 od prawie 10 lat, może być dla sił powietrznych Rumunii użytecznym partnerem w zakresie ćwiczeń, wymiany doświadczeń z użytkowania oraz serwisu tych maszyn.

W tym kontekście warto podkreślić znaczenie programu *Aviation Detachment (AvDet)*, w ramach którego siły powietrzne USA (w tym F-16 oraz C-130) rotacyjnie wizytują bazy w Polsce. Porozumienie w tej sprawie

³⁰ Więcej: *Rosną szanse na europejski przegląd bezpieczeństwa i nową strategię*, BBN, 20 listopada 2014 r., <http://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/6134,Rosna-szanse-na-europejski-przegląd-bezpieczeństwa-i-nowa-strategie.html> (dostęp: 2 lipca 2015 r.).

³¹ Więcej: *Zacieśnianie strategicznych relacji między Polską a Rumunią. Spotkanie szefa BBN z doradcą prezydenta Rumunii*, BBN, 23 kwietnia 2015 r., <http://www.bbn.gov.pl/wydarzenia/6695,Zacieśnianie-strategicznych-relacji-miedzy-Polska-a-Rumunia-Spotkanie-szefa-BBN-.html?search=208891318> (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

³² D. Donald, *Romania finally settles on Portuguese F-16*, AINonline, 18 października 2015 r., <http://www.ainonline.com/aviation-news/2013-10-18/romania-finally-settles-portuguese-f-16s> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

³³ V. Bareira, *Portugal deploys F-16 to Romania*, IHS Jane360, 4 maja 2015 r., <http://www.janes.com/article/51126/portugal-deploys-f-16s-to-romania> (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

(*Memorandum of Understanding*) podpisano 13 czerwca 2011 r. w Warszawie³⁴. Pierwsza rotacja sił powietrznych Stanów Zjednoczonych odbyła się w 2013 r. Samolotom towarzyszy kontyngent wojskowy (do 250 żołnierzy), a niewielki oddział żołnierzy stacjonuje w Polsce na stałe. Program ten służy nie tylko wspólnym ćwiczeniom sojuszników, ale jest również pomyślany jako czynnik umożliwiający (w razie potrzeby) przyjęcie większego wsparcia powietrznego ze strony sojuszników³⁵. Celem Polski jest, aby *AvDet* kierował się w stronę współpracy regionalnej. Oczekuje się, że projekt ten rozwinię się w kierunku utworzenia bazy logistyczno-szkoleniowej w ramach NATO, ze stałą obecnością sił amerykańskich.

Obecnie (czerwiec 2015 r.) w ramach *AvDet* stacjonuje w Polsce 14 amerykańskich maszyn i 200 osób personelu. Doszło również do spotkania ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka z odbywającą wizytę w Polsce sekretarz sił powietrznych Stanów Zjednoczonych Deborah Lee James.

Rumunia również ma doświadczenia we współpracy z USA w tym zakresie – Amerykanie od 1999 r. wykorzystują bazę rumuńskich sił powietrznych Mihai Kogalniceanu. Zakup F-16 będzie zatem dobrą okazją do wspólnych polsko-rumuńskich (być może również z udziałem USA) ćwiczeń, wymiany doświadczeń z użytkowania tych samolotów oraz – co możliwe – ograniczenia kosztów serwisowania.

Kolejnym perspektywicznym obszarem pozostaje obrona powietrzna, w tym przeciwrakietowa, zarówno w kontekście NATO, współpracy z USA oraz ewentualnej kooperacji dwustronnej w zakresie budowania zdolności narodowych (krótkiego i średniego zasięgu).

Obrona przeciwrakietowa NATO pozostaje w fazie rozwojowej³⁶. Kolejne państwa włączają do systemu swoje komponenty (system sojuszniczy składa się z trzech elementów: NATO ALTBMD, amerykańska EPAA oraz wkłady narodowe), ostatnio uczyniła to Norwegia³⁷. Zarówno Polska, jak i Rumunia nie dysponują jeszcze narodowymi zdolnościami, które mogłyby wnieść do systemu NATO, przy czym Polska – w odróżnieniu od sojusznika – rozpoczęła proces ich budowania. Tarcza Polski ma składać się z trzech podsystemów

³⁴ *Memorandum of Understanding*, <http://photos.state.gov/libraries/poland/788/pdfs/AvDet.pdf> (dostęp: 15 lipca 2015 r.).

³⁵ *US Air Force aviation detachment*, informacja MON, <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/strona/435/> (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

³⁶ Więcej: *Ballistic Missile Defense*, informacja NATO, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49635.htm# (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

³⁷ *Norway to participate in NATO Missile Defense System*, Atlantic Council, 9 czerwca 2015 r., <http://www.atlanticcouncil.org/en/blogs/natosource/norway-to-participate-in-nato-missile-defense-system> (dostęp: 29 czerwca 2015 r.).

mów obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej: bardzo krótkiego zasięgu – będącego w stanie zwalczać cele oddalone o kilka kilometrów (w tym nie tylko samoloty czy śmigłowce, ale również bezzałogowce), krótkiego zasięgu – do walki ze statkami powietrznymi lub pociskami raketowymi oddalonymi maksymalnie o 25 km oraz średniego zasięgu – który ma zwalczać cele znajdujące się w odległości do 100 km, w tym m.in. pociski balistyczne. Zgodnie z Planem modernizacji technicznej na lata 2013–2022, jako pierwszy ma zostać zakupiony podsystem średniego zasięgu. Będzie się on składał się z sześciu baterii zestawów raketowych obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej typu MRAD – *Medium Range Air Defence*, które w polskiej armii otrzymały oznaczenie „Wisła”. Kolejnym etapem budowy Tarczy Polski ma być nabycie jedenastu zestawów raketowych krótkiego zasięgu o kryptonimie „Narew”. 21 kwietnia 2015 r. poinformowano o wyborze systemów amerykańskich – oferowanych przez Raytheon z USA zestawu Patriot (rakiety Patriot PAC-3).

Obecnie priorytetem modernizacyjnym Rumunii są samoloty wielozadaniowe (zakup F-16 oraz modernizacja bazy lotniczej w Fetesti – docelowego miejsca ich stacjonowania), jednak nie jest wykluczone, że w przyszłości państwo to zdecyduje się na modernizację swojego systemu obrony powietrznej (w tym przeciwrakietowej), gdyż użytkowane obecnie porządkiem wyrzutnie S-75 M3 oraz amerykańskie MiM-23 *Hawk* zostały zaprojektowane w latach 50. ubiegłego stulecia.

Obecnym wkładem Polski i Rumunii w obronę przeciwrakietową NATO jest zgoda na użyczenie terytorium do rozmieszczenia elementów EPAA. Po uruchomieniu obu baz w Deveselu (2015 r.) i Redzikowie (2018 r.) udział w tym projekcie będzie naturalnym polem zacieśniania współpracy, która może obejmować wspólne ćwiczenia, wymianę doświadczeń z funkcjonowania baz, a także tworzenia podstaw prawnych obecności amerykańskich sił w kraju. Odwrotnie niż w przypadku F-16 czy – potencjalnej – współpracy w zakresie budowania narodowych zdolności obrony powietrznej, przez najbliższe 3 lata to Rumunia będzie stroną, która będzie mogła zaoferować doświadczenie i ekspertyzę stronie polskiej.

Rozwojowym obszarem współpracy obronnej jest cyberbezpieczeństwo. Ze względu na dynamiczny rozwój systemów elektronicznych w każdej dziedzinie obronności, ale również życia gospodarczego i społecznego, zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni będzie jednym z najważniejszych zadań państw NATO w XXI w.

W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2013 r. wskazano pożądane działania państwa w tym obszarze, w tym m.in. zapewnienie

realizacji cyklicznych, kompleksowych analiz poziomu zagrożeń w cyberprzestrzeni (obecnie wybrane służby dokonują tego typu analiz w zakresie swoich właściwości), jednoznaczne zdefiniowanie teleinformatycznej infrastruktury krytycznej RP, a także opracowanie planu i procedur jej ochrony, dokonanie przeglądu i ewentualnej nowelizacji istniejących aktów prawnych stosownie do ich zgodności z unormowaniami innych krajów i/lub organizacji międzynarodowych w celu ułatwienia współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony cyberprzestrzeni oraz prowadzenie intensywnych działań uświadamiających i profilaktycznych w formie szkoleń i kampanii społecznych, które dotyczyć powinny zarówno podmiotów wchodzących w skład administracji państwowej, jak i – co jest szczególnie istotne – obywateli będących zwykłymi użytkownikami cyberprzestrzeni³⁸.

Tematyka ta zyskuje również na znaczeniu w agendzie NATO. W wymiarze politycznym cyberobrona została po raz pierwszy wskazana w komunikacie końcowym szczytu w Pradze w 2002 r.³⁹. W kolejnych latach w Sojuszu tworzone specjalne agencje i polityki, których zadaniem jest zwiększanie zdolności NATO w zakresie zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni. Należy zaliczyć do nich stworzoną w 2012 r. Agencję Komunikacji i Informacji (*NATO Communication and Information Agency*⁴⁰) oraz wzmocnienie zdolności reagowania kryzysowego w obszarze cyberobrony Sojuszu (*NATO Computer Incident Response Capability – Full Operational Capability*). W 2008 r. utworzono również Centrum Doskonalenia Cyberobrony NATO w Tallinie, do którego w 2011 r. przystąpiła również Polska.

Poszczególne państwa Sojuszu rozwijają także narodowe zdolności zapewnienia własnego bezpieczeństwa teleinformatycznego. Tym bardziej należy zatem poszukiwać partnerów do współpracy i wymiany doświadczeń, a Rumunia ma w dziedzinie cyberbezpieczeństwa wiele do zaoferowania.

Rumuńskie służby zwalczające zagrożenia w sieci cieszą się na świecie dobrą reputacją. Państwo to zostało wybrane w NATO do funkcji lidera Funduszu Powierniczego⁴¹ w zakresie cyberobrony, a rumuńscy specjaliści zostali wysłani do Kijowa w celu zwalczania ataków hakerskich ze strony

³⁸ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013 r., s. 62–64 oraz 172.

³⁹ *Prague Summit Declaration*, NATO, 21 listopada 2002 r., <http://www.nato.int/DOCU/pr/2002/p02-127e.htm> (dostęp: 10 lipca 2015 r.).

⁴⁰ *NATO Communication and Information Agency*, <https://www.ncia.nato.int/Pages/homepage.aspx> (dostęp: 15 lipca 2015 r.).

⁴¹ Na szczycie NATO w Newport sojusznicy zdecydowali o powołaniu funduszy powierniczych dla Ukrainy – programów, mających na celu wspieranie tego państwa wobec agresji Rosji w wybranych obszarach.

Rosji oraz szkolenia ukraińskich służb⁴². Dobrą renomą cieszą się rumuńskie firmy działające w dziedzinie cyberbezpieczeństwa, takie jak państwowy Rasirom czy prywatny Bitdefender, którego produkty (oferta skierowana zarówno do użytkowników prywatnych, jak i korporacyjnych) są uważane przez specjalistów z branży za jedne z najlepszych w świecie. W Rumunii są również obecni wszyscy najwięksi giganci branży IT (z Google, Microsoftem i Oracle na czele), a w całej gałęzi informatycznej zatrudnionych jest ponad 90 tys. osób. Warto dodać, że 20 proc. zatrudnianych przez Europol specjalistów do spraw zwalczania cyberprzestępczości to specjaliści rumuńscy⁴³.

Podsumowanie

Istnieją wszelkie przesłanki ku temu, aby współpraca obronna Polski i Rumunii rozwijała się w sposób bardziej dynamiczny, szczególnie w wymiarze praktycznym.

Po pierwsze, relacje dwustronne są dobrze umocowane pod względem historycznym. Współpraca przed II wojną światową, choć nie przyniosła spektakularnych efektów, nadal jest podnoszona przez oba państwa jako pozytywny przykład.

Po drugie, między Polską a Rumunią istnieje praktycznie pełna zbieżność interesów bezpieczeństwa, zarówno na forum NATO, jak i Unii Europejskiej. Drobne różnice (wśród najważniejszych można wymienić stosunek do niepodległości Kosowa, jak i promowanie przez rząd w Bukareszcie Morza Czarnego jako kierunku strategicznego) tracą obecnie na znaczeniu wobec pojawienia się innych, znacznie poważniejszych wyzwań dla państw flankowych.

Po trzecie, w ciągu ostatnich lat rozwinięto współpracę polityczną, którą cechuje różnorodność formatów i duża intensywność wizyt dwustronnych. Najwyższy czas, aby napełnić te formaty treścią.

Po czwarte, narastające zagrożenie ze strony Rosji stanowi impuls do re-witalizacji obronności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Polska, Rumunia czy Państwa Bałtyckie rozumieją, że gwarancje bezpieczeństwa

⁴² A. Mutler, *Romania uses hacking crisis to help Ukraine fight cybercrime*, CTV News, 13 maja 2015 r., <http://www.ctvnews.ca/sci-tech/romania-uses-hacking-crisis-to-help-ukraine-fight-cybercrime-1.2371505> (dostęp: 5 lipca 2015 r.).

⁴³ Więcej nt. cyberbezpieczeństwa w Rumunii: A. Alexandru, *Cyber Security: An Important Dimension of Romania's National Security*, Center for European Policy Evaluation, 20 sierpnia 2012 r., <http://cepeoffice.com/2012/08/20/cyber-security-an-important-dimension-of-romania-national-security/> (dostęp: 4 lipca 2015 r.).

ze strony NATO nie zwalniają ich z budowania narodowych zdolności obronnych i wzmocnienia odporności kraju na agresję. Zwiększają one budżety obronne, co umożliwia modernizację sił zbrojnych i sprzyja współpracy.

Po piąte, w ostatnim okresie okazało się, że spójność zasadniczych formatów, w które inwestowała Polska, takich jak Grupa Wyszehradzka czy Trójkąt Weimarski, jest wątpliwa. Ostry kryzys bezpieczeństwa w Europie wykreował innych partnerów, którzy w większym stopniu podzielają polską percepcję zagrożeń. Należą do nich Wielka Brytania (szczególnie na forum NATO), państwa skandynawskie (Szwecja i Finlandia) oraz właśnie Rumunia.

Warto zatem inwestować w relacje obronne (oraz szerzej – w obszarze bezpieczeństwa), angażując się z jednej strony w proponowaną przez stronę rumuńską współpracę trójstronną z udziałem Turcji, jak i wciągać Rumunię do formatów, w których działa Polska. Zarówno w celu równoważenia niekorzystnych dla Polski tendencji (jak np. w Grupie Wyszehradzkiej), jak i budowania szerszej koalicji w ramach NATO czy UE w interesujących kwestiach. Nabiera to szczególnego znaczenia w obliczu zaplanowanego na lipiec 2016 r. szczytu NATO w Warszawie.

Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej

Sławomir Kamiński

Rząd Czech zatwierdził w lutym 2015 r. nową strategię bezpieczeństwa. W niniejszym artykule scharakteryzowano układ i treść strategii, a także czeskie rozwiązania w zakresie planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Czechy są przykładem państwa, gdzie dwa nurty planowania strategicznego – bezpieczeństwa i rozwoju – zostały zintegrowane w jednym rządowym dokumencie. Analiza porównawcza czeskiej i polskiej strategii bezpieczeństwa prowadzi do wniosku, że czeskie rozwiązania mogą być pomocne nie tylko w procesie wdrażania w Polsce idei zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, ale także rozwiązań zapewniających w długofalowej perspektywie systemową harmonizację kwestii bezpieczeństwa narodowego z modernizacją, postępem i społeczno-gospodarczym rozwojem państwa.

W oficjalnym komunikacie Ministerstwa Spraw Zagranicznych Republiki Czeskiej stwierdzono, że aktualizacja strategii obejmowała przede wszystkim zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa Czech oraz doprecyzowanie niektórych sformułowań zawartych w dotychczas obowiązującym dokumencie z 2011 r. O potrzebie zaktualizowania strategii zdecydowała czeska Rada Bezpieczeństwa Narodowego w czerwcu 2014 r. Za koordynację prac odpowiadał resort spraw zagranicznych.

Strategię bezpieczeństwa Republiki Czeskiej cechuje wiele podobieństw do *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*, zwłaszcza podobna struktura obydwu dokumentów oraz zbliżona diagnoza i prognoza rozwoju środowiska międzynarodowego. Główne różnice związane są z: charakterem dokumentów, przyjętą metodologią prac oraz zakresem tematycznym. Dla Polski szczególnie wartościowe może być to, w jaki sposób czescy planiści zapewnili spójność między dwiema kluczowymi sferami aktywności państwa, czyli bezpieczeństwem a rozwojem. Te dwie „tandemowe” sfery funkcjonowania każdego racjonalnego podmiotu politycznego umożliwiają równoważenie kwestii bezpieczeństwa z cywilizacyjnym rozwojem państwa. Z tego względu czeskie rozwiązania mogą być pomocne w opracowaniu takich zmian

w planowaniu strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w Polsce, które zapewniałyby systemowe harmonizowanie w długofalowej perspektywie kwestii bezpieczeństwa narodowego z modernizacją, postępem i społeczno-gospodarczym rozwojem państwa.

Ogólna charakterystyka strategii

Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej jest dokumentem rządowym, opracowanym we współpracy z Kancelarią Prezydenta, parlamentem, a także innymi ośrodkami rządowymi i pozarządowymi. Słowo wstępne podpisał premier Bouslav Sobotka. W dokumencie podkreślono, że jednym z celów opracowania strategii bezpieczeństwa jest ustanowienie szeroko zakrojonej współpracy czeskich ugrupowań politycznych poprzez zdefiniowanie „ponadpartyjnych rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa”. Zwrócono także uwagę na to, że czeskie dokumenty strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego są zgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi wynikającymi z członkostwa Czech w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie¹.

Czeska strategia bezpieczeństwa składa się ze wstępu i czterech rozdziałów merytorycznych zatytułowanych: Polityka bezpieczeństwa Republiki Czeskiej, Interesy bezpieczeństwa Czech, Środowisko bezpieczeństwa² oraz Strategia realizacji interesów bezpieczeństwa Republiki Czeskiej³. Układ dokumentu odzwierciedla więc wymogi klasycznej procedury podejmowanej w celu opracowania strategii bezpieczeństwa narodowego. Procedura ta została zaplanowana i zorganizowana z uwzględnieniem stałego cyklu strategicznego, obrazującego logiczny ciąg przyczynowo-skutkowy następujących po sobie kolejnych elementów, składających się na całościowe studium. Elementy te obejmują: przegląd interesów narodowych i celów strategicznych

¹ *Updated Security Strategy of the Czech Republic*, Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, http://www.mzv.cz/jnp/en/issues_and_press/press_releases/x2015_02_05_update_of_security_strategy.html (dostęp: 16 sierpnia 2015 r.).

² W rozdziale przedstawiony został kontekst strategiczny, scharakteryzowane zostały najważniejsze trendy i czynniki wpływające na bezpieczeństwo Czech, a także aktualne zagrożenia dla bezpieczeństwa.

³ Rozdział obejmuje zdefiniowanie wymiaru zbiorowej obrony i bezpieczeństwa, strategię likwidacji i zapobiegania zagrożeniom, charakterystykę gospodarczych ram realizowania interesów bezpieczeństwa oraz instytucjonalnych ram jego zapewniania, a także definicję i charakterystykę systemu bezpieczeństwa narodowego Republiki Czeskiej.

w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, diagnozę i prognozę środowiska bezpieczeństwa, przegląd koncepcji operacyjnej oraz ocenę systemu bezpieczeństwa narodowego. W przypadku czeskiej strategii bezpieczeństwa wszystkie te elementy zostały uwzględnione, przy czym strategia operacyjna i strategia preparacyjna zostały ujęte w jednym rozdziale. Opisany w taki sposób cykl strategiczny tworzy klarowny przekaz wskazujący na to, w jakim kierunku rząd czeski będzie dążyć w długiej perspektywie czasowej, aby realizować interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i osiągać cele strategiczne w zdiagnozowanym otoczeniu międzynarodowym oraz w określonych warunkach wewnętrznych wpływających na bezpieczeństwo i przyszłe możliwości rozwojowe państwa czeskiego⁴.

Zasady polityki bezpieczeństwa oraz interesy narodowe Czech

Strategia bezpieczeństwa Czech jest najważniejszym dokumentem określającym politykę bezpieczeństwa państwa, integrującym (koordynującym) właściwe strategie wykonawcze oraz plany operacyjne opracowane na potrzeby rządu w dziedzinie bezpieczeństwa. Z tego względu w strategii zdefiniowane zostały zasady polityki bezpieczeństwa. Uznano w nich m.in. odpowiedzialność wszystkich organów rządu szczebla centralnego i lokalnego za zapewnienie bezpieczeństwa i obrony społeczeństwa czeskiego, zapewnienie przestrzegania rządów prawa oraz zrównoważonego rozwoju systemu bezpieczeństwa państwa. Za główne zadanie systemowe w dziedzinie bezpieczeństwa uznano zapewnienie bezpieczeństwa jednostki ludzkiej, ochronę jej życia, zdrowia, wolności, godności ludzkiej oraz wyznawanych wartości. Zwrócono uwagę na znaczenie współpracy władz ze społeczeństwem w zakresie wzmocnienia „odporności społecznej” przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa. W wymiarze międzynarodowym podkreślono „niepodzielność” wspólnego bezpieczeństwa i idącą za tym potrzebę angażowania się Czech w inicjatywy służące pokojowemu rozstrzygnięciu sporów międzynarodowych, rozwojowi bezpieczeństwa kooperatywnego oraz w sojusznicze przedsięwzięcia obronne w ramach NATO, a także we współpracę ekonomiczną. Uznano, że celem rozwiązywania kryzysów lub konfliktów zbrojnych władze Czech będą stosować w pierwszym rzędzie środki polityczne i dyplomatyczne. Jeśli środki te nie przyniosą oczekiwanych efektów, władze Czech nie wykluczają

⁴ *Security Strategy of the Czech Republic 2015*, http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/security_policy/security_strategy_2015.html (dostęp: 16 sierpnia 2015 r.).

ochrony swoich interesów żywotnych i – w razie zaistnienia takiej potrzeby - strategicznych przez zastosowanie rozwiązań siłowych, zgodnie z przepisami prawa krajowego i międzynarodowego oraz przyjętymi zobowiązaniami sojusznikami⁵.

W strategii wyróżniono trzy grupy interesów narodowych, wyróżnionych pod względem ich znaczenia: żywotne, strategiczne i inne ważne. Ochrona interesów żywotnych państwa i jego obywateli jest podstawowym obowiązkiem władz Czech, które mogą w tym celu użyć wszelkich dostępnych sił, środków i zasobów. Interesy żywotne obejmują: zapewnienie suwerenności; zapewnienie integralności terytorialnej i politycznej; zachowanie cech demokratycznego państwa prawa, w tym gwarancji i ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich. Interesy żywotne są najważniejszymi interesami w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego Czech, związanymi z fizycznym przetrwaniem, istnieniem i dalszym rozwojem państwa czeskiego w określonej rzeczywistości wewnętrznej i międzynarodowej⁶.

Interesy strategiczne zostały zdefiniowane jako ta grupa interesów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, które wspomagają realizację interesów żywotnych. Służą one zapewnieniu rozwoju społecznego i dobrobytu Czech. Interesy strategiczne, których wyróżniono piętnaście, obejmują: bezpieczeństwo i stabilność, zwłaszcza na obszarze euroatlantyckim; zapobieganie konfliktom lokalnym i regionalnym, zarządzanie nimi oraz łagodzenie ich skutków; utrzymywanie stabilności w wymiarze globalnym oraz efektywności ONZ jako organizacji zbiorowego bezpieczeństwa; zwiększanie spójności i efektywności NATO i UE oraz utrzymanie funkcjonalności i niezawodności więzi transatlantyckich; realizowanie partnerstwa strategicznego między NATO a UE, w tym wzmacnianie współpracy w zakresie rozwoju zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony; zwiększanie roli OBWE w zapobieganiu konfliktom oraz rozwijaniu środków zaufania i bezpieczeństwa; utrzymywanie funkcjonalności i przejrzystości kontroli zbrojeń konwencjonalnych w Europie; wspieranie rozwoju współpracy regionalnej; promowanie stabilności międzynarodowej w drodze rozwijania współpracy z państwami partnerskimi; promowanie demokracji, podstawowych wolności oraz zasad państwa prawa; gwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony ludności; zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego kraju i wzmocnienie konkurencyjności gospodarki; zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, dostaw surowców, bezpieczeństwa żywnościowego kraju oraz odpo-

⁵ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 6–7.

⁶ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 8, pkt 13.

wiedniego poziomu rezerw strategicznych; zagwarantowanie bezpieczeństwa cybernetycznego; zapobieganie i zwalczanie zagrożeń, które wywierają negatywny wpływ na bezpieczeństwo Czech oraz ich sojuszników⁷.

Trzecia grupa interesów narodowych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego (inne ważne interesy) to poprawa odporności społeczeństwa na zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz wspomaganie realizacji interesów strategicznych⁸. Wskazano ich dziewięć. Obejmują one: zmniejszenie przestępczości, zwłaszcza zorganizowanej i gospodarczej oraz korupcji; wzmocnienie ochrony wywiadowczej; tworzenie warunków do funkcjonowania tolerancyjnego społeczeństwa obywatelskiego, w tym tłumienie ekstremizmów i likwidowanie ich przyczyn; poprawę efektywności i profesjonalizmu instytucji państwowych i sądownictwa poprzez wzmocnienie współpracy tych instytucji z obywatelami, przedsiębiorcami i osobami prawnymi; rozwój stowarzyszeń obywatelskich i organizacji pozarządowych działających w dziedzinie bezpieczeństwa; promowanie świadomości i aktywnego udziału obywateli w zapewnieniu bezpieczeństwa; rozwój naukowy i technologiczny, z położeniem nacisku na nowe technologie o wysokiej innowacyjności; rozwój możliwości technicznych i technologicznych w zakresie przetwarzania i przekazywania informacji niejawnych; ochronę środowiska naturalnego⁹.

Środowisko bezpieczeństwa

Charakterystyka środowiska bezpieczeństwa wskazuje na dynamiczny, asymetryczny i złożony charakter zachodzących w nim zmian. Obejmuje wzrost zagrożeń i ryzyk w wymiarze globalnym i regionalnym, w szczególności związanych z osłabieniem systemu bezpieczeństwa europejskiego, wzrostem zagrożeń o charakterze terrorystycznym (obejmujących m.in. akty terroru przeprowadzane przez tzw. samotne wilki), osłabieniem

⁷ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, *op.cit.*, s. 8, pkt 14.

⁸ Strategiczną odporność danego państwa można definiować jako jego zdolność do oporu i przetrwania agresji poprzez: obronne przygotowanie społeczeństwa – świadomość obronną, patriotyczną narodu, umiejętności zachowania się w obliczu agresji zbrojnej; zwiększanie niedostępności operacyjnej terytorium – operacyjne przygotowanie terytorium, bezpieczna infrastruktura; oraz działania nieregularne i wspierające różnych struktur państwowych wzmacniające działania regularne wojsk operacyjnych. Definicja zaczerpnięta została z (Mini)słownika BBN: propozycji nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa, <http://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html?search=84214492> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁹ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, *op.cit.*, s. 8–9, pkt 15.

reżimów nieproliferacyjnych w zakresie broni masowego rażenia oraz konwencjonalnej, a także wyzwaniami w cyberprzestrzeni. Dostrzeżone zostało pogorszenie się sytuacji „w peryferyjnych częściach Europy”, przy czym prawdopodobieństwo przeprowadzenia bezpośredniego ataku militarnego na terytorium Czech oceniono jako niskie. W tym kontekście podkreślone zostało duże znaczenie wypełniania przez Czechy zobowiązań sojusznicznych, ponieważ nie można wykluczyć wystąpienia bezpośredniego zagrożenia (mającego charakter czysto wojskowy lub hybrydowy) na terytorium państwa członkowskiego NATO. Podstawowym narzędziem do eliminowania tych zagrożeń jest członkostwo Czech w NATO i UE oraz rozwijanie dobrych stosunków z innymi państwami, zwłaszcza z sąsiadami¹⁰.

W Czechach dostrzegalne są dwa zasadnicze kierunki myślenia na temat możliwości i zakresu rozwijania stosunków z Federacją Rosyjską. Pierwszy kierunek wywodzi się z tzw. tradycji „słowianofilstwa”, według której Rosja pozostaje integralnym podmiotem bezpieczeństwa w regionie i rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa nie będzie skuteczne bez jej udziału. Drugi kierunek myślenia określa nieufność i rezerwa wobec postępującego ekspansjonizmu rosyjskiego, co skutkuje obawami przed bezkrytycznym włączaniem Rosji w inicjatywy regionalne w dziedzinie bezpieczeństwa. W rezultacie autorzy strategii nie zdecydowali się na to, aby konflikt wywołany agresją Rosji na Ukrainę opisać w tym dokumencie w sposób bezpośredni. Podkreślono jedynie w sposób ogólny, że na stabilność środowiska bezpieczeństwa wpływ wywierają podmioty, które dla realizacji własnych interesów bezpieczeństwa stosują przemoc militarną lub demonstrują gotowość do jej użycia. Podmioty te gotowe są intensywnie rozwijać swoje zdolności wojskowe, tworzyć nowe strefy wpływów poprzez stosowanie środków wojny hybrydowej, tj. presję polityczną, militarną i gospodarczą oraz prowadzenie działań wywiadowczych, destabilizowanie sytuacji w krajach ościennych i manipulowanie lokalnymi konfliktami, obniżanie progu użycia środków masowego rażenia, wykorzystywanie rosnącego popytu na surowce energetyczne, a także prowadzenie działań ofensywnych w cyberprzestrzeni (intencjonalne łączenie konwencjonalnych i niekonwencjonalnych środków wojskowych i instrumentów pozamilitarnych do osiągnięcia celów bezpieczeństwa). Współczesne tendencje zachodzące w otoczeniu kontynentu sprzyjają pogłębianiu się erozji zobowiązań politycznych i prawnych kształtujących współczesne środowisko bezpieczeństwa europejskiego¹¹.

¹⁰ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 10, pkt. 16–17.

¹¹ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 10, pkt 19.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa europejskiego związane są też z istnieniem państw słabych i upadłych, których rządy nie są w stanie sprawować efektywnego władztwa, stosować i egzekwować prawa oraz zapewnić bezpieczeństwo obywatelom. Skutkuje to rozszerzaniem się stref destabilizacji oraz pojawianiem się nowych konfliktów.

Autorzy strategii dostrzegli też wzrastające znaczenie zagrożeń niemilitarnych (rosnącą konkurencję w zakresie zapewnienia dostępu do surowców energetycznych, starzenie się społeczeństw europejskich, niekontrolowane migracje, przenoszenie się chorób zakaźnych, ataki w cyberprzestrzeni, współzależności rynków finansowych, nadużycia w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych, rosnące dysproporcje społeczne związane np. z rozszerzaniem się stref ubóstwa, zacofaniem gospodarczym i społecznym niektórych regionów lub wykluczeniem, inne). Niektóre zmiany zachodzące na globalnych rynkach gospodarczych związane są z osłabieniem roli Stanów Zjednoczonych i Europy w świecie, co w konsekwencji może doprowadzić do osłabienia więzi sojuszniczych i zmniejszenia zdolności obronnych w ramach NATO¹².

W *Strategii bezpieczeństwa Republiki Czeskiej* zaakcentowane zostało osłabienie roli państw jako tych aktorów sceny międzynarodowej, którzy posiadają siły, środki i narzędzia do efektywnego spełniania funkcji regulacyjnej i kontrolnej w kształtowaniu środowiska bezpieczeństwa w wymiarze globalnym. Szczególną uwagę zwrócono na wzrastającą rolę podmiotów niepaństwowych, które – zdaniem autorów strategii – bardziej efektywnie, niż państwa i organizacje międzynarodowe, potrafią dostosowywać się do procesów globalizacyjnych zachodzących w świecie. Sprzyjać to będzie zmniejszaniu roli państw, jako tych podmiotów, które posiadały dotychczas monopol na stosowanie przemocy, regulowały przepływy finansowo-gospodarcze i informacyjne. W skrajnie negatywnym scenariuszu może to prowadzić do konfliktu interesów pomiędzy podmiotami niepaństwowymi a państwami, co może generować nowe zagrożenia dla obecnego porządku międzynarodowego, w tym dla stabilności i integralności terytorialnej państw¹³.

Trudne do przewidzenia, ale znaczące będą konsekwencje zmian klimatycznych, które mogą skutkować wzrostem napięć społecznych i między państwami, a także kryzysami humanitarnymi i narastaniem presji migracyjnej. Także stale rosnąca liczba przestępstw popełnianych w cyberprzestrzeni, w tym cyberataków, może zakłócać normalne funkcjonowanie obiektów in-

¹² *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 10–14.

¹³ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 11, pkt 24.

frastruktury krytycznej, powodować awarie komunikacyjne lub w przesyłaniu energii, co będzie zakłócać funkcjonowanie podmiotów przemysłowych i finansowych, przynosząc materialne szkody. Zakłócenia systemów informatycznych i komunikacyjnych mogą także wpłynąć na osłabienie obrony narodowej, ponieważ siły zbrojne wielu państw są coraz silniej od tych systemów uzależnione. Cyberataki mogą być także związane ze szpiegostwem politycznym lub gospodarczym¹⁴.

Przegląd koncepcji operacyjnej

Złożoność i niejednorodność zjawisk zachodzących na arenie międzynarodowej oraz okazana słabość (bezczynność) przez te państwa, które dotychczas decydowały o porządku międzynarodowym, skutkują postępującym brakiem poczucia bezpieczeństwa w świecie oraz utratą kontroli nad zachodzącymi w świecie procesami. Systematycznie spada też wiarygodność systemów zbiorowego bezpieczeństwa. Dlatego w koncepcji działań strategicznych zawartej w czeskiej strategii dominuje potrzeba podjęcia wspólnych, skoordynowanych działań służących poprawie bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym. Obejmuje ona przede wszystkim prowadzenie polityki bezpieczeństwa z wykorzystaniem instrumentów współpracy wielostronnej i regionalnej, tj. NATO, Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Rola ONZ na świecie pozostaje kluczowa, ale jest ona obecnie niewystarczająca. Konieczne jest zaangażowanie organizacji regionalnych, w tym NATO i UE, w rozwiązywanie konfliktów oraz przyspieszenie rozwoju prawa międzynarodowego, zwłaszcza w kontekście pojawienia się nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa. Podkreślono konieczność kompleksowego reagowania na współczesne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa (powiązanie instrumentów militarnych i niemilitarnych, angażowanie struktur wielostronnych i dwustronnych, a także instytucji państwowych i pozarządowych, osób fizycznych i prawnych), co przyczyni się do ogólnego wzmocnienia odporności społeczeństwa czeskiego na zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa. W tym kontekście kluczowa rola zapewnienia bezpieczeństwa przypada NATO. Czechy będą wspierać rozwój więzi transatlantyckich oraz wszelkie działania wzmacniające art. 5 traktatu waszyngtońskiego i politykę partnerstw, dostosowujące Sojusz do nowych warunków bezpieczeństwa.

¹⁴ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 13 i 18.

Będą także tworzyć warunki do angażowania się w międzynarodowe misje kryzysowe, głównie poprzez udział ekspertów cywilnych i wojskowych¹⁵.

Czechy będą wspierać zdolności, mechanizmy i środki UE służące transformowaniu systemu bezpieczeństwa kooperatywnego w celu zwiększenia zdolności w zakresie budowania stabilności i zarządzania kryzysowego, w tym rozwijania zdolności wojskowych UE w sposób komplementarny i skoordynowany z NATO. Dostrzeżono potencjał OBWE do wzmacniania zaufania i bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim i euroazjatyckim. Czechy będą realizować interesy bezpieczeństwa także w formacie współpracy dwustronnej z innymi państwami, zwłaszcza ościennymi oraz w ramach inicjatyw regionalnych, w tym w ramach Grupy Wyszehradzkiej¹⁶.

Priorytetowe znaczenie zostanie nadane wzmocnieniu zaufania obywateli do instytucji państwa, zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, pogłębianiu szacunku dla prawa, zapobieganiu patologiom społecznym i wykluczeniom. Rząd Czech będzie aktywnie zwalczać wszelkie przejawy korupcji, oszustw podatkowych i przestępczości gospodarczej. Większy nacisk położony zostanie na szkolenia personelu w ramach zintegrowanego systemu szkolenia ratownictwa oraz zapewnienie systemowej współpracy tego personelu z siłami zbrojnymi oraz stowarzyszeniami obywatelskimi zajmującymi się edukacją dla bezpieczeństwa. Rząd będzie też wspierać wszelkie działania państwowe i lokalne w zakresie przewidywania i analizowania zagrożeń dla bezpieczeństwa celem prewencyjnej minimalizacji ryzyka wystąpienia sytuacji kryzysowych i odpowiednio szybkiego wdrożenia środków zapobiegawczych¹⁷.

Określenie zasobów finansowych, materialnych i ludzkich jest – w opinii autorów strategii – niezbędne do zapewnienia korzystnego otoczenia gospodarczego i prawnego, a w rezultacie stworzenia odpowiednich warunków do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Władze Czech będą więc wspierać działania zmierzające do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego kraju w szczególności przez: utrzymywanie konkurencyjności gospodarczej kraju i wspieranie innowacyjności i badań rozwojowych; wzmocnienie kontroli państwowej nad strategicznymi sektorami gospodarki; minimalizowanie wpływu negatywnych trendów i działań na gospodarkę (ograniczanie korupcji, zwalczanie oszustw finansowych i podatkowych; wykorzystywanie arbitrażu międzynarodowego); przeprowadzenie przeglądu zagranicznych podmiotów funkcjonujących w strategicznych sektorach gospodarki Czech,

¹⁵ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 15–16.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 21–22.

co do których mogą istnieć podejrzenia, że prowadzą działalność sprzeczną z interesami bezpieczeństwa Czech lub których struktura właścicielska nie jest jednoznacznie określona. Nacisk zostanie też położony na: minimalizowanie ryzyka związanego z napływem zagranicznego kapitału niewiadomego pochodzenia do Czech; zmniejszanie uzależnienia gospodarki Czech od państw potencjalnie niestabilnych; zapobieganie międzynarodowemu arbitrażowi przeciw państwu czeskiemu; kontrole przejrzystości funduszy państwowych wpływających na rozwój polityczny i gospodarczy państwa; zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, w tym zapewnienie ochrony informacji niejawnych i infrastruktury łączności¹⁸.

W strategii zostało zapowiedziane, że rząd czeski zwiększy wydatki obronne do poziomu 1,4 proc. produktu krajowego brutto w 2020 r., z założeniem osiągnięcia docelowego poziomu 2 proc. PKB. W tym kontekście Czechy dostrzegają potencjał Grupy Wyszehradzkiej jako płaszczyzny współpracy regionalnej ułatwiającej rozwój zdolności obronnych w kierunku zwiększania interoperacyjności sił zbrojnych i tworzenia lepszych warunków do pogłębiania solidarności sojuszniczej¹⁹.

Ocena systemu bezpieczeństwa narodowego

Ostatnia część strategii bezpieczeństwa Czech poświęcona została przedstawieniu struktury instytucji posiadających kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, która powinna przyczyniać się do integrowania, koordynowania i optymalizacji zarządzania poszczególnymi komponentami systemu bezpieczeństwa narodowego, a przez to umożliwiać elastyczne i efektywne reagowanie państwa i społeczeństwa na zagrożenia i wyzwania. Kluczowa rola w tym zakresie przypada służbom dyplomatycznym, a także służbom wywiadowczym. Siłom zbrojnym przypada misja obrony kraju, a policji i innym strażom zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i obrony cywilnej. Siły zbrojne mogą być użyte do wsparcia zintegrowanego systemu działań ratowniczych, jeśli działania policji i innych służb okażą się niewystarczające. Podkreślono także szczególne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego współpracy organów państwa i służb

¹⁸ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 22–23.

¹⁹ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 23, pkt. 93–94.

ratowniczych z organizacjami pozarządowymi i obywatelskimi, w tym wolontariuszami, a także ogółem obywateli²⁰.

Autorzy strategii szczególne znaczenie przywiązują do kompetencji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, które posiada Urząd bezpieczeństwa narodowego (*Národní bezpečnostní úřad*). W jego skład wchodzi Narodowe centrum bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni (*Národní centrum kybernetické bezpečnosti*). Podmiot ten odpowiada za koordynację współpracy organów państwa na poziomie krajowym i międzynarodowym w zakresie zapobiegania i zwalczania cyberataków oraz podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu zapewnienia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni²¹. W lutym 2015 r. dyrektor Narodowego Centrum Bezpieczeństwa w Cyberprzestrzeni przedłożył rządowi projekt strategii bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni Republiki Czeskiej na lata 2015–2020, który został przyjęty²². Dokument ten zastąpił poprzednią strategię bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, która została opracowana na lata 2012–2015²³.

Czeski system bezpieczeństwa zdefiniowany został w strategii jako system hierarchiczny, obejmujący instytucje państwowe (prezydenta, rząd, parlament, Radę Bezpieczeństwa Narodowego, centralne organy władzy publicznej, władze regionalne i miejskie), ugrupowania polityczne, siły zbrojne, organy bezpieczeństwa wewnętrznego i ochrony ludności (w tym służby ratownicze i wywiadu), instytucje ekonomiczne, finansowe, prawne i społeczne, a także łączące je relacje i posiadane przez nie kompetencje. System bezpieczeństwa Czech pełni funkcję instytucjonalnego narzędzia służącego tworzeniu i wdrażaniu polityki bezpieczeństwa. W związku z tym, jego podstawową funkcją jest zarządzanie i koordynacja działań poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za realizację interesów bezpieczeństwa Czech²⁴.

Budowa systemu bezpieczeństwa państwa jest procesem długotrwałym i żmudnym, wykorzystującym w transformacji praktyczne doświadczenia zdobyte w procesie rozwiązywania różnych kryzysów, jak też doskonalonym poprzez ćwiczenia i wdrażanie działań zapobiegających wystąpieniu zagrożeń. System ten należy postrzegać jako otwarty, tzn. w sposób ciągły

²⁰ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 24–25.

²¹ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 24, pkt 102.

²² *National Cyber Security Strategy of the Czech Republic for years 2015–2020*, <https://www.govcert.cz/download/nodeid-1075/> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

²³ *The Government of the Czech Republic Adopted the National Cyber Security Strategy for the Upcoming Five Years*, <https://www.govcert.cz/en/info/events/the-government-of-the-czech-republic-adopted-the-national-cyber-security-strategy-for-the-upcoming-five-years/> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

²⁴ *Security Strategy of the Czech Republic 2015...*, op.cit., s. 26.

dostosowujący się do zmian zachodzących w wewnętrznym i zewnętrznym środowisku bezpieczeństwa Czech.

Porównanie czeskiej i polskiej strategii bezpieczeństwa

Strategie bezpieczeństwa Polski i Czech cechuje wiele podobieństw, zwłaszcza podobna struktura obydwu dokumentów oraz zbliżona diagnoza i prognoza rozwoju środowiska międzynarodowego. Z polskiego punktu widzenia istotne jest, w jakim stopniu strategia Czech uwzględnia zmiany zachodzące na arenie międzynarodowej, w szczególności: kondycję więzi transatlantyckich i stosunków sojuszniczych w ramach NATO, podmiotowość Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa, zagrożenia związane z możliwą eskalacją kryzysu wywołanego rosyjską agresją na Ukrainę, a także potrzebę kontynuowania i rozwijania współpracy w formule Grupy Wyszehradzkiej. Polskę i Czechy łączy przekonanie o potrzebie obrony architektury bezpieczeństwa europejskiego opartej na ONZ, NATO, UE i OBWE, do którego zakwestionowania dążą obecne władze Rosji. Rząd Czech dostrzega zagrożenie wywołane agresją Rosji przeprowadzoną na wschodnią Ukrainę, ale nie postrzega go w kategoriach egzystencjalnych. Główne różnice między polską a czeską strategią bezpieczeństwa związane są z: charakterem dokumentu (polską strategię opracowuje rząd i zatwierdza prezydent, w Czechach jest to jedynie dokument rządowy); metodologią prac (polska strategia powstała na bazie dokumentów wynikowych SPBN i stanowi podstawę do opracowania strategii sektorowych i planów wykonawczych, a w Czechach dokument ma jedynie charakter wytycznych politycznych w dziedzinie bezpieczeństwa); przyjętym zakresem tematycznym (czeska strategia, w odróżnieniu od polskiej, zawiera także katalog interesów w dziedzinie rozwoju); ukonkretnieniem diagnozy środowiska bezpieczeństwa (czeska strategia zawiera zapisy bardziej ogólne, „miękkie” i mniej skonkretyzowane od zapisów zawartych w strategii polskiej).

Tabela 1. Analiza porównawcza czeskiej i polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego

Lp.	Obszar porównania	Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej (luty 2015 r.)	Strategia bezpieczeństwa narodowego RP (SBN RP; listopad 2014 r.)
1	Charakter i zapisy zawarte w strategii	Całościowy, strategia zawiera wszystkie elementy klasycznego cyklu strategicznego, przy czym strategia operacyjna i strategia przygotowawcza zostały ujęte w jednej części.	Całościowy, zapisy zawierają wszystkie elementy klasycznego cyklu strategicznego.
2	Charakter strategii i jej miejsce w systemie BN	Dokument rządowy, charakter politycznych wytycznych.	Polską strategię bezpieczeństwa narodowego – na podstawie ustawowego upoważnienia - opracowuje rząd i zatwierdza Prezydent RP.
3	Definicja bezpieczeństwa	Strategia odwołuje się do definicji bezpieczeństwa zawartych w poprzednich strategiach bezpieczeństwa Czech z 2003 i 2011 r. Bezpieczeństwo definiowane jest jako najbardziej podstawowy cel solidarności obywatelskiej, który powinien być rozumiany nie tylko jako zapewnienie suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości państwa, ale też demokratycznych rządów prawa, fundamentalnych praw i wolności obywatelskich, i którego osiągnięcie jest nieustającym zadaniem ²⁵ .	SBN RP odwołuje się do wyników Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, gdzie bezpieczeństwo zostało zdefiniowane jako: teoria i praktyka zapewniania możliwości przetrwania (egzystencji) i realizacji własnych interesów przez dany podmiot w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), podejmowanie wyzwań, redukowanie ryzyk oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów. Współczesne bezpieczeństwo ma charakter zintegrowany (kompleksowy, wielowymiarowy), w którym – w zależności od przyjętego kryterium – można wyróżnić różne jego rodzaje, dziedziny, sektory, działy i obszary (...) ²⁶ .

²⁵ Ibidem.²⁶ Wykaz głównych kategorii pojęciowych przyjętych na potrzeby przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, <http://www.spbn.gov.pl/sbn/archiwum-spbm/informacje-o-spbm/slownik/slownik/3191,Sownik-pojec.html> (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

4	Metodyka prac	Dokument ma charakter wytycznych politycznych w dziedzinie bezpieczeństwa.	SBN RP została opracowana na podstawie dokumentów wynikowych SPBN i stanowi podstawę do opracowania strategii sektorowych i planów wykonawczych (tj. <i>Doktryna cyberbezpieczeństwa RP</i> , przyjęta w styczniu 2015 r. na posiedzeniu RBN).
5	Układ strategii	Strategia składa się ze wstępu i czterech rozdziałów merytorycznych zatytułowanych: 1) Polityka bezpieczeństwa Republiki Czeskiej, 2) Interesy bezpieczeństwa Czech, 3) Środowisko bezpieczeństwa (rozdział obejmuje: kontekst strategiczny, najważniejsze trendy i czynniki, zagrożenia dla bezpieczeństwa), 4) Strategia realizacji interesów bezpieczeństwa Republiki Czeskiej (rozdział obejmuje: wymiar zbiorowej obrony i bezpieczeństwa, strategię likwidacji i zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa, gospodarcze ramy realizowania interesów bezpieczeństwa, instytucjonalne ramy zapewniania bezpieczeństwa, system bezpieczeństwa Republiki Czeskiej).	Strategia składa się ze wstępu i czterech rozdziałów merytorycznych zatytułowanych: 1) Polska jako podmiot bezpieczeństwa, 2) Środowisko bezpieczeństwa Polski, 3) Koncepcja działań strategicznych. Strategia operacyjna, 4) Koncepcja przygotowań strategicznych. Strategia preparacyjna oraz zakończenia.

6	Interesy narodowe i cele strategiczne	W katalogu interesów narodowych zawarte zostały interesy w dziedzinie bezpieczeństwa i rozwoju. Wyróżniono trzy grupy interesów narodowych: żywotne, strategiczne i inne ważne. Interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego zostały w czeskiej strategii zhierarchizowane, a cele strategiczne włączone do katalogu interesów narodowych.	SBN RP odwołuje się do interesów narodowych określonych w art. 5 Konstytucji RP, z czego wynikają interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa (wyróżniono ich 5 – art. 11 SBN RP), a z nich odpowiadające im cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa (których wyróżniono 16 – art. 12 SBN RP). Interesy narodowe i cele strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa przekładane są na strategiczne działania i zadania, stosownie do warunków bezpieczeństwa oraz możliwości ich wykonania. Planowanie strategiczne w dziedzinie rozwoju realizowane jest w formule 9 rządowych zintegrowanych strategii rozwojowych, w tym w ramach Strategii Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, realizującej długo- i średniookresową strategię rozwoju kraju.
7	Diagnoza środowiska BN	Charakterystyka środowiska bezpieczeństwa jest zbliżona do treści diagnozy zawartej w SBN RP, przy czym zagrożenia i wyzwania zostały zdiagnozowane pod względem ich znaczenia dla bezpieczeństwa Czech oraz prawdopodobieństwa wystąpienia, a nie z uwzględnieniem ich wymiarowości. Nacisk położono na zagrożenia i wyzwania o charakterze zewnętrznym, globalnym i regionalnym. Diagnoza ma charakter bardziej ogólny, „miękkki” i mniej skonkretyzowany w porównaniu do zapisów zawartych w SBN RP.	Środowisko bezpieczeństwa Polski zdefiniowane zostało w wymiarze globalnym, regionalnym i krajowym. Zapisy zawarte w SBN RP są bardziej szczegółowe od zapisów zawartych w strategii czeskiej, obejmują też więcej zagrożeń i wyzwań. Autorzy SBN RP nacisk położyli też na zagrożenia i wyzwania w wymiarze krajowym, co w strategii czeskiej znajduje jedynie odzwierciedlenie w ostatnim rozdziale, poświęconym strategii operacyjnej i preparacyjnej.

8	Działania i zadania w dziedzinie BN	Strategia operacyjna i strategia preparacyjna zostały ujęte w jednej części, w rozdziale 4 strategii. Położenie nacisku na kompleksowe reagowanie na współczesne zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa, z uwzględnieniem kluczowej roli ONZ oraz zaangażowania organizacji regionalnych, w tym NATO i UE, w rozwiązywanie konfliktów, a także wspieranie przyspieszenia rozwoju prawa międzynarodowego oraz zdolności, mechanizmów i środków UE służących transformowaniu systemu bezpieczeństwa kooperacyjnego. Priorytetowe znaczenie zostało nadane wzmocnieniu zaufania obywateli do instytucji państwa, zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, pogłębieniu szacunku dla prawa, zapobieganiu patologiom społecznym i wykluczeniom. Cechy będą też wspierać wszelkie działania zmierzające do zapewnienia stałego wzrostu gospodarczego kraju, a także integrować, koordynować i optymalizować system zarządzania poszczególnymi komponentami systemu bezpieczeństwa narodowego.	Główny kierunek działań strategicznych określają trzy priorytety polityki bezpieczeństwa, do których należą: zapewnienie gotowości i demonstracja determinacji do działania w sferze bezpieczeństwa i obrony oraz wzmocnienie narodowych zdolności obronnych, ze szczególnym traktowaniem tych obszarów bezpieczeństwa narodowego, w których sojusznicze (wspólne) działania mogą być utrudnione (sytuacje trudnokonsensusowe); wspieranie procesów służących wzmocnieniu zdolności NATO do kolektywnej obrony, rozwój WPBIO UE, umacnianie strategicznych partnerstw (w tym z USA) oraz strategicznych relacji z partnerami w regionie; wspieranie i selektywny udział w działaniach społeczności międzynarodowej, realizowanych na podstawie norm prawa międzynarodowego, mających na celu zapobieganie powstawaniu nowych źródeł zagrożeń, reagowanie na zaistniałe kryzysy oraz przeciwdziałanie ich rozprzestrzenianiu się. Podstawowym założeniem koncepcji działań przygotowawczych jest właściwe połączenie w systemie bezpieczeństwa narodowego jego składników militarnych i niemilitarnych, wewnętrznych i zewnętrznych. Działania te koncentrować się będą na realizacji trzech priorytetów preparacyjnych: stosownej integracji podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym; profesjonalizacji podsystemów operacyjnych (obronnego i ochronnych); powszechności przygotowań podsystemów wsparcia (społecznych i gospodarczych). Kluczowe zadania wiąże się z ustanowieniem podstaw prawnych i organizacyjnych zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz wdrożeniem zasad i procedur polityczno-strategicznego kierowania bezpieczeństwem narodowym, jednolitych we wszystkich stanach bezpieczeństwa państwa²⁷.
---	-------------------------------------	--	---

Źródło: opracowanie własne.

²⁷ Art. 65 oraz 109 *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*.

W czeskiej strategii silny nacisk został położony na konieczność realizowania zobowiązań sojuszniczych i wykorzystywania dostępnych instrumentów (w tym współpracy regionalnej w ramach Grupy Wyszehradzkiej). Strona czeska zainteresowana jest w szczególności wykorzystywaniem współpracy w formule wyszehradzkiej do rozwoju zdolności obronnych w ramach NATO, zwłaszcza interoperacyjności z siłami zbrojnymi sojuszników. Podkreślić należy przy tym wolę rządu Czech podnoszenia wydatków obronnych docelowo do 2 proc. PKB, jednak wydaje się, że zakładane przez czeskie władze tempo w tym zakresie w stosunku do PKB jest zbyt słabe wobec do ustaleń podjętych we wrześniu 2014 r. na szczycie NATO w Newport.

Należy też zwrócić uwagę na intencję autorów czeskiej strategii bezpieczeństwa tworzenia odpowiednich warunków do poprawy zaufania obywateli do instytucji państwa, zapewnienia bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, pogłębiania szacunku obywateli dla prawa, a także podjęcia systemowych działań w celu zapobiegania patologiom społecznym i wykluczeniom. Także w Polsce prace prowadzone nad Strategicznym przeglądem bezpieczeństwa narodowego oraz Strategią bezpieczeństwa narodowego RP pokazały rosnące zainteresowanie organizacji społecznych i obywateli sprawami bezpieczeństwa narodowego. W związku z tym eksperci w różnorodnych artykułach oraz podczas wystąpień publicznych często wskazują na potrzebę dodatkowego ukierunkowania, wzbogacenia i zintensyfikowania społecznej debaty na temat bezpieczeństwa i przez to podwyższenia obywatelskiej wrażliwości i strategicznej świadomości Polaków w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Pożądanym kierunkiem zmian w planowaniu strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w Polsce jest więc – w nawiązaniu do rozwiązań czeskich – jego „uspołecznienie”, wyrażające się m.in.: rezygnacją z podejścia resortowego, tj. planowania bezpieczeństwa narodowego przez pryzmat jednej wybranej instytucji państwowej; wzmocnieniem struktur parlamentarnych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa narodowego (np. poprzez utworzenie przy obu izbach parlamentu komisji bezpieczeństwa narodowego dla zachowania przejrzystości i obiektywizmu prac prowadzonych przez organy wykonawcze w tym zakresie oraz wzmocnienia odpowiedzialności Sejmu i Senatu za przyjmowanie podstaw prawnych rangi ustawowej, niezbędnych do wdrożenia rekomendacji dla systemu bezpieczeństwa narodowego; wzmocnienie instrumentu przesłuchań przedstawicieli rządu oraz organizacji pozarządowych, a także ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa przed komisjami parlamentarnymi²⁸; podnoszenie świadomości posłów i senatorów w dziedzinie bezpieczeństwa, co może sprzyjać przygotowaniu parlamentarzystów do debaty

plenarnej na temat bezpieczeństwa oraz późniejszemu wdrożeniu ewentualnych niepopularnych decyzji w tym zakresie, wiążących się np. z koniecznością podniesienia wydatków na bezpieczeństwo lub potrzebą czasowego ograniczenia dotychczasowych praw i wolności obywatelskich w związku z wystąpieniem bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa). Istotne jest dostrzeganie zmian świadomościowych Polaków wynikających z procesów integracji europejskiej oraz oceną ich gotowości i zdolności do współdziałania z instytucjami państwa na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, negatywnych skutków polaryzacji społecznej oraz niskiego poziomu kapitału społecznego i zaufania społecznego względem instytucji państwowych na system bezpieczeństwa narodowego, w tym: określeniem kierunków transformacji systemowej i wypracowaniem katalogu zadań w tym zakresie; metodycznym włączaniem struktur nieformalnych i pozarządowych do procesu planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Wnioski

Nowa czeska strategia bezpieczeństwa charakteryzuje się wysokim stopniem ogólności, rzadko przedstawiając oryginalne spojrzenie na sprawy bezpieczeństwa, co w konsekwencji może ograniczać potencjalny wpływ zaprezentowanych w niej rekomendacji działań. Jednak struktura i zapisy czeskiej strategii bezpieczeństwa mają charakter całościowy, tzn. zawierają wszystkie elementy klasycznego cyklu strategicznego. Strategia odwołuje się do definicji bezpieczeństwa zawartych w poprzednich strategiach bezpieczeństwa Czech, opracowanych w 2003 i 2011 r. Bezpieczeństwo definiowane jest jako „najbardziej podstawowy cel solidarności obywatelskiej, który powinien być rozumiany nie tylko jako zapewnienie suwerenności, integralności terytorialnej i niepodległości państwa, ale też demokratycznych rządów prawa, fundamentalnych praw i wolności obywatelskich, i którego osiągnięcie jest nieustającym zadaniem”²⁹. Taki sposób definiowania bezpieczeństwa jest zbliżony do definicji zawartych w polskich dokumentach strategicznych. Kładzie jednak większy nacisk na wzmocnienie strategicznej odporności kraju,

²⁸ Jeśli nurt rozwojowy planowania strategicznego miałby nie uwzględniać spraw bezpieczeństwa, to należałoby przyjąć, że planowanie rozwoju państwa odbywa się niezależnie od uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa oraz zmieniających się zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa. Z drugiej strony, identyfikowanie celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz określanie działań państwa w kontekście pojawiających się szans i ryzyk również nie byłoby możliwe, ponieważ oznaczałoby wkroczenie na obszar zarezerwowany dla nurtu rozwojowego.

rozumianej jako zdolność kraju do obrony i przetrwania ewentualnej agresji poprzez rozwój tzw. solidarności obywatelskiej, wyrażającej się w szczególności dbałością o wysoki poziom zaufania obywateli do instytucji państwa, zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego i powszechnego, pogłębianiem szacunku obywateli dla prawa, rozwijaniem świadomości obronnej i patriotycznej narodu czeskiego. Definicja nie uwzględnia podziału na dziedziny bezpieczeństwa: obronną, ochronną, społeczną i gospodarczą.

Strategia bezpieczeństwa Republiki Czeskiej wśród interesów narodowych wymienia także interesy w dziedzinie rozwoju. To proste, ale też nowatorskie podejście umożliwia rządowi Czech systemowe integrowanie dwóch nurtów planowania strategicznego: bezpieczeństwa i rozwoju, przyczyniając się do skoordynowania działań planistycznych w obydwu tych dziedzinach. W konsekwencji, stworzone zostały formalno-organizacyjne podstawy do prowadzenia równoległej pracy umożliwiającej budowanie tandemowych zdolności (bezpieczeństwo i rozwój), mające na celu zidentyfikowanie potrzeb co do pożądanych zmian formalnoprawnych i strukturalnych dla lepszego zintegrowania polityki bezpieczeństwa i rozwoju państwa. Pozwala na wytworzenie nie tylko niezbędnych powiązań między obydwoma systemami planowania strategicznego, ale też na niepowielanie środków i zasobów na szczeblu całego państwa. Znacząco ogranicza pole do wystąpienia sytuacji, w której analitycy pracujący nad strategiami rozwojowymi będą dochodzić do odmiennych (sprzecznych, rozbieżnych) wniosków i rekomendacji, niż analitycy opracowujący dokumenty strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Nie można też wykluczyć wystąpienia rozbieżności innego typu (np. metodologicznych, funkcjonalnych), które również mogą zaburzać spójność całego systemu planowania strategicznego w państwie. Co więcej, zintegrowanie nurtu bezpieczeństwa z nurtem rozwojowym będzie komplementarne względem idei zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego.

W Polsce, w obecnych rozwiązaniach prawnoustrojowych, nie przewidziano istnienia takiego podmiotu (instytucji), który zapewniłby odpowiedni poziom koordynacji planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa i rozwoju. Tymczasem „wdrażanie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa narodowego wymaga powołania do życia zintegrowanych struktur”³⁰, w tym przypadku – umocowanego ustawowo podmiotu

²⁹ Wstęp premiera Czech Petra Nečasa do Strategii bezpieczeństwa Republiki Czeskiej, 2011, s. 2.

³⁰ Cytat zaczerpnięty z: Fitz-Gerald A., Macnamara D., *Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures – How Comprehensive Can We Get?*, Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, Strategic Studies Working Group Papers, March 2012, <http://www.cdfai.org.previewmysite.com/PDF/Comprehensive%20Security%20Requires%20Comprehensive%20Structures.pdf> (dostęp: 20 września 2015 r.).

posiadającego kompetencje wykonawcze do opracowania strategii w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, obejmującej swym zakresem także kwestie rozwojowe.

Alternatywnym rozwiązaniem może być systemowe całkowite rozdzielanie nurtów bezpieczeństwa i rozwojowego w Polsce, przez wyłączenie ze zintegrowanych strategii rozwojowych wszelkich aspektów związanych z bezpieczeństwem, tak aby nie powielać wysiłków (w tym: finansowych) organów państwowych. Pozwoliłoby to nie tylko na unikanie powielania treści, ale także zapewniałoby wewnętrzną spójność w ramach obydwu wyraźnie wyodrębnionych nurtów planowania strategicznego. Przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się jednak z potrzebą rozwiązania problemu, czy i według jakich kryteriów możliwe jest rozłączenie nurtu rozwojowego oraz zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa. Wątpliwości co do wdrażania takiego rozwiązania dotyczą też tego, czy możliwe wówczas byłoby utrzymanie klarowności i logiczności prowadzonego wywodu strategicznego z perspektywy całego państwa w sytuacji, gdy badane byłyby te same podmioty oraz obszary funkcjonowania państwa przez ten sam pryzmat (zagrożeń, wyzwań, ryzyk i szans). Rozwój państwa jest bowiem niezbędnym warunkiem utrzymywania i rozwijania bezpieczeństwa, zwłaszcza w ujęciu zintegrowanym. W związku z tym, podejście rozgraniczające nurt rozwojowy od nurtu bezpieczeństwa prowadziłoby do sztucznie wytworzonych ograniczeń strategicznych³¹. Nowelizacji wymagałyby przepisy ustawowe, np. obligujące rząd do opracowania strategii bezpieczeństwa narodowego oraz prezydenta RP do jej zatwierdzania. Pojawiłyby się także inne dylematy o charakterze ekonomiczno-finansowym oraz społecznym, tj. identyfikowanie i klasyfikowanie wydatków publicznych, zapewnianie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, wskazywanie możliwości dywersyfikacji źródeł uzyskiwania dostępu do surowców energetycznych, wpływ stratyfikacji społecznej na system bezpieczeństwa narodowego i wiele innych.

W tej sytuacji, czeskie rozwiązania w tym zakresie mogą być dla Polski wartościowe w związku z potrzebą zoptymalizowania, zharmonizowania i skoordynowania kompetencji organów i instytucji państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz dla lepszego usystematyzowania

³¹ Jeśli nurt rozwojowy planowania strategicznego miałby nie uwzględniać spraw bezpieczeństwa, to należałoby przyjąć, że planowanie rozwoju państwa odbywa się niezależnie od uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa oraz zmieniających się zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa. Z drugiej strony, identyfikowanie celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz określanie działań państwa w kontekście pojawiających się szans i ryzyk również nie byłoby możliwe, ponieważ oznaczałoby wkroczenie na obszar zarezerwowany dla nurtu rozwojowego.

i skoordynowania obecnych działań struktur naszego państwa w zakresie planowania strategicznego. Jest oczywiste, że ze względu na wzajemne relacje i współzależności między bezpieczeństwem a rozwojem wskazane jest zapewnienie powiązania obydwu systemów planowania strategicznego (w dziedzinie bezpieczeństwa oraz w dziedzinie rozwoju), co dotychczas nie znalazło w Polsce systemowego unormowania.

Zakończenie

Czeskie rozwiązania w planowaniu strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego pokazują, że w świetle dużej dynamiki zmian zachodzących w otaczającym nas świecie oraz złożoności współczesnego bezpieczeństwa, rozpatrywanie tej problematyki obejmuje coraz więcej różnych obszarów. Rozszerza się też zakres bezpieczeństwa, wskutek czego rozpatrywanie go nie tylko przez pryzmat zagrożeń i wyzwań, ale także ryzyk i szans, powoduje, że skuteczne radzenie sobie w tej materii jest przedsięwzięciem coraz trudniejszym i bardziej złożonym.

W Polsce sytuację komplikuje dodatkowo obecne rozproszenie wysiłków analitycznych, co związane jest z istnieniem dwóch nurtów planowania strategicznego – zintegrowanego bezpieczeństwa oraz rozwojowego. Nie ulega wątpliwości, że spojrzenie na sprawy państwowe powinno być kompletne. Jednak warunkiem uzyskania takiego spojrzenia jest zachowanie komplementarności i spójności planowania oraz posiadanie odpowiednich struktur, wyposażonych w odpowiednie instrumentarium prawne, strukturalne i organizacyjne. Czechy są przykładem państwa, gdzie dwa nurty planowania strategicznego zostały zintegrowane w jednym rządowym dokumencie.

Należy oczekiwać, że prowadzone w naszym kraju równoległe prace nad dokumentami strategicznymi w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego oraz rozwoju także będą prowadziły do integrowania i optymalizacji systemu planowania strategicznego, a nie jego rozbijania. W tym kontekście, czeskie rozwiązania w tym zakresie mogą być bardzo pomocne w procesie wdrażania idei zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego oraz rozwiązań służących uporządkowaniu systemu planowania na szczeblu całego naszego państwa.

Strategiczne konsekwencje cięć w wydatkach obronnych państw członkowskich NATO

Mariusz Fryc

Utrzymujące się już od dłuższego czasu cięcia w wydatkach obronnych w Europie wyrządziły trudno odwracalne straty w zdolnościach militarnych państw członkowskich NATO. Ich efektem są niekorzystne przewartościowania w liczebności, strukturze, uzbrojeniu, a także gotowości bojowej sił zbrojnych. Pomimo podjętych przez Sojusz działań mających przeciwdziałać tej negatywnej tendencji spadkowego trendu w wydatkach obronnych nie udało się skutecznie powstrzymać. Stwarza to ryzyko, że w bliskiej perspektywie utrudni to wypełnienie założeń planu wzmocnienia wschodniej flanki NATO, zaś w długiej perspektywie może rzutować na ograniczenie pełnego spektrum zdolności militarnych Sojuszu, skutkujących m.in. obniżeniem poziomu jego ambicji.

W 2008 r., wraz z początkiem kryzysu gospodarczego, wiele państw europejskich wprowadziło znaczne redukcje w zakresie wydatków na obronę. W większości przypadków cięcia te nie wynikały z wyraźnej poprawy społecznego poczucia bezpieczeństwa czy też z korzystnej zmiany w percepcji zagrożeń przez władze państwowe, lecz były podyktowane przede wszystkim chęcią zmniejszenia bieżącego deficytu budżetowego¹. Impulsem prowadzącym do dokonywania istotnych zmian w potencjale obronnym nie były zatem czynniki geostrategiczne czy też polityczno-militarne, ale ekonomiczne. Skutkowały one dość istotnymi, a – co ważniejsze – niekorzystnymi przewartościowaniami w liczebności i strukturze sił zbrojnych, a także w zdolnościach i gotowości bojowej wojsk europejskich państw Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Aneksja ukraińskiego Krymu przez Federację Rosyjską i jej konfrontacyjna postawa wobec Zachodu przyczyniły się do podjęcia przez NATO procesu strategicznej adaptacji do nowych wyzwań bezpieczeństwa, obejmującej swoim zakresem m.in. militarne wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu.

¹ *Can NATO Meet Defense Challenges in an Era of Austerity?*, s. 1, http://www.rand.org/pubs/research_briefs/RB9675/index1.html (dostęp: 8 lipca 2015 r.).

Jednak pomimo widocznego, stopniowego „przyrostu” nowych zdolności operacyjnych, NATO wciąż nie radzi sobie z odwróceniem spadkowej tendencji w wydatkach na obronę, utrzymującej się od 2011 r. Trendu tego nie udaje się powstrzymać mimo podjętego na szczycie w Newport (2014 r.) zobowiązania do wstrzymania cięć w wydatkach na obronność i stopniowego ich zwiększenia do poziomu 2 proc. PKB w ciągu najbliższej dekady². Niewywiązanie się z tej decyzji może mieć strategiczne konsekwencje dla przyszłości NATO. W bliskiej perspektywie może kolidować ze szczególnym wypełnieniem Planu wzmocnienia gotowości NATO (*Readiness Action Plan, RAP*), zaś w długiej perspektywie rzutować na ograniczenie dotychczasowego pełnego spektrum zdolności i działań Sojuszu oraz obniżenie militarnego poziomu jego ambicji.

Cięcia w wydatkach na obronę i ich wpływ na zdolności operacyjne

Od 2010 do 2014 r. liczebność sił zbrojnych europejskich członków NATO zmniejszyła się o 170 tys. Największe spadki zanotowały kluczowe europejskie armie. Niemcy zmniejszyli swoje siły zbrojne o 54 tys., Wielka Brytania o 32 tys., Francja o 27 tys., Grecja o 11 tys., Włochy i Hiszpania o 9 tys., a Holandia o 6 tys. żołnierzy. Poważne redukcje w liczebności sił zbrojnych nie pozostały bez wpływu na poziom zdolności operacyjnych, gotowość bojową wojsk oraz stopień ich wyszkolenia. Wyraźne skutki cięć odczuły trzy kluczowe europejskie armie – niemiecka, brytyjska i francuska, które znacząco zredukowały swój potencjał militarny.

W przypadku Niemiec Bundeswehra, kierując się chęcią znacznego ograniczenia kosztów, przyjęła w 2011 r. strategię zmierzającą do dysponowania kompletnymi zdolnościami militarnymi, ale w ograniczonym zakresie. Podejście to miało do 2015 r. umożliwić Niemcom zaoszczędzenie kwoty 8,3 mld euro przeznaczonej na wydatki związane z obroną³. W konsekwencji tak przyjętego stanowiska, siły zbrojne zaczęły wycofywać ze służby relatywnie nowoczesne uzbrojenie. W zakresie broni pancernej docelowa liczba czołgów miała wynieść 225 sztuk. Wartość ta stanowiła więc niecałe 10 proc.

² Deklaracja końcowa szczytu NATO w Walii, <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6170,Deklaracja-koncowa-szczytu-NATO-w-Walii-z-2014-r-polskie-tlumaczenie.html?search=742856572> (dostęp: 8 lipca 2015 r.).

³ Niemcy/ Rząd przyjął plan głębokiej reformy sił zbrojnych, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/4384897> (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

liczby czołgów jakie posiadały Niemcy w czasie zimnej wojny⁴. Redukcje w Bundeswerze objęły także inne rodzaje sił zbrojnych. Ich następstwem stały się braki w uzbrojeniu wojsk lotniczych i marynarki wojennej.

Nie bez znaczenia na bieżący stan i kondycję niemieckich sił zbrojnych miał także wpływ dotychczas utrzymywany ekspedycyjny profil Bundeswery. W 2014 r. szefowa niemieckiego resortu obrony Ursula von der Leyen przyznała, że ministerstwo obrony koncentrowało się na inwestycjach w zdolności do misji zagranicznych, co spowodowało m.in. zaniedbania w wymiarze bazy materiałowej, logistycznej i serwisowej⁵. Ze względu na redukcje uzbrojenia, a także awarie i braki w częściach zamiennych poziom ukompletowania jednostek liniowych obniżył się do poziomu ok. 75 proc.⁶, czyniąc część sił Bundeswery niezdolną do wykonywania zadań operacyjnych⁷. Taki stan rzeczy sprawił, że Niemcy stanęły przed wyzwaniem przygotowania sił do tzw. szpicy. Tworząc grupę bojową do Sił Natychmiastowego Reagowania NATO, Bundeswera musiała kompletować sprzęt i zdolności z „całych” sił zbrojnych, by przygotować bojowy pododdział do dyżuru w Sojuszu⁸.

Z kolei w Wielkiej Brytanii ogłoszona w 2010 r. reforma sił zbrojnych została rozpoczęta z zamiarem ograniczenia państwowego deficytu budżetowego i wydatków na sektor obronny⁹. Wprowadzone w życie przez brytyjski rząd postanowienia *Strategicznego przeglądu bezpieczeństwa i obrony* (2010 r.) skutkowały znacznym przebudowaniem i zmniejszeniem sił zbrojnych. Zgodnie z założeniami przeglądu, do 2015 r. brytyjskie siły lądowe miały zostać zredukowane o 20 tys. żołnierzy, marynarka wojenna o 6 tys., a siły powietrzne o 5 tys.¹⁰. Wprowadzone ograniczenia środków finansowych doprowadziły nie tylko do znacznej redukcji stanu osobowego brytyjskich sił zbrojnych, lecz także zmniejszenia zasobów sprzętowych.

⁴ Resort obrony Niemiec: dotrzemy umowy z Polską o dostawach czołgów, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5211103> (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

⁵ Niemcy/SPD krytykuje minister obrony za brak dbałości o Bundeswehrę, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5150028> (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

⁶ J. Palowski, Niemcy: „Konieczne pełne wyposażenie armii”. Berlin traci potencjał obronny, <http://www.defence24.pl/234992,niemcy-konieczne-pelne-wyposazenie-armii-berlin-traci-potencjal-obronny> (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

⁷ Niemcy/SPD ..., op.cit.

⁸ J. Palowski, Niemcy: „Konieczne pełne...”, op. cit.

⁹ W. Brytania/Rząd: nowoczesna armia konieczna wobec nowych zagrożeń, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/4805902> (dostęp: 6 sierpnia 2015 r.).

¹⁰ Były minister obrony USA krytykuje cięcia w armii Wielkiej Brytanii, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5044720> (dostęp: 7 sierpnia 2015 r.).

W samych tylko siłach lądowych założono 40-procentową redukcję posiadanego uzbrojenia pancernego i artyleryjskiego¹¹.

Pomimo że Wielkiej Brytanii udało się utrzymać zalecany w NATO 2 proc. wskaźnik PKB w wydatkach na obronę, to jednak nie udało się utrzymać na satysfakcjonującym poziomie wszelkich niezbędnych zdolności militarnych. W marcu 2015 r. brytyjska parlamentarna komisja do spraw obrony, w obliczu siłowego przejęcia ukraińskiego Krymu przez Federację Rosyjską i kontynuowania przez nią nieregularnego wsparcia prorosyjskich separatystów destabilizujących wschodnie obszary Ukrainy, stwierdziła, że Wielka Brytania potrzebuje odbudować konwencjonalne zdolności wojskowe utracone po zakończeniu zimnej wojny w celu powstrzymania zagrożeń tworzących się na wschodniej granicy Europy. Stwierdzono m.in., że nowym uwarunkowaniom bezpieczeństwa nie odpowiada zarówno bieżąca narodowa strategia bezpieczeństwa, jak i struktura sił zbrojnych¹². Wskazano więc na konieczność uzupełnienia zdolności wojskowych w zakresie uderzeniowej grupy lotniskowej; prowadzenia wysoko manewrowej walki zbrojnej; obrony przeciwrakietowej; rozpoznania morskiego; ochrony i obrony przed bronią masowego rażenia (biologiczną, chemiczną, radiologiczną, nuklearną) oraz na konieczność zwiększenia liczby okrętów i samolotów¹³.

Wraz z Wielką Brytanią Francja jest jednym z niewielu europejskich członków NATO, które dysponują zdolnościami do projekcji i utrzymania znaczącej siły militarnej poza Europą¹⁴. Globalna recesja zmusiła również Francję do wprowadzenia istotnych oszczędności obejmujących m.in. wydatki militarne. Do 2017 r. władze w Paryżu muszą obniżyć dług publiczny do poziomu 3 proc. PKB.

Przyjęta w 2013 r. ustawa o finansowaniu wydatków na obronę w latach 2014–2019 gwarantowała stabilność wydatków na obronę przez trzy kolejne lata na poziomie 31,4 mld euro rocznie. Przewidywała również m.in. zmniejszenie personelu resortu obrony od 2008 r. o ponad 82 tys. etatów, uzyskując docelową wielkość 242 tys. w 2019 r.¹⁵. Zakładała także ograniczenie

¹¹ W. Brytania/ Cameron: Wydatki na obronę mniejsze o 8 procent, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/4056002> (dostęp: 6 sierpnia 2015 r.).

¹² *Re-thinking defence to meet new threats*, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmdfence/512/51202.htm> (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ F. S. Larrabee, S. E. Johnson, J. Gordon IV, P. A. Wilson, C. Baxter, D. Lai, C. Trenkov-Wermuth, *NATO and the Challenges of Austerity*, s. 18, <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1196.html> (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

¹⁵ Francuskie siły zbrojne liczące docelowo w 2020 r. 187 tys. żołnierzy będą i tak najliczniejsze w Europie.

zdolności operacyjnych francuskich wojsk lądowych i obniżenie ich wielkości do poziomu około 70 tys. Zmniejszone fundusze zagroziły także płynnej realizacji zakupu bezzałogowych samolotów rozpoznawczych klasy MALE¹⁶, środków rozpoznania satelitarnego oraz samolotów do tankowania w powietrzu. Ponadto chęć szybkiego dokonania istotnych cięć w wydatkach obronnych przy jednoczesnym utrzymaniu pełnego spektrum wiarygodnych zdolności militarnych, w tym utrzymania wysokiego zaangażowania w operacje zewnętrzne, zmusiło rząd francuski do sięgnięcia do zasobów rezerw osobowych w celu pełnego zabezpieczenia realizacji misji w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej.

Pokłosem przeprowadzonych w styczniu bieżącego roku zamachów terrorystycznych w Paryżu i aktywowaniu przez władze francuskie operacji „Sentinelle”, w którą zaangażowano 10 tys. osób, było między innymi zwiększenie budżetu obronnego o 3,8 mld euro. Kwota ta ma zasilić budżet resortu obrony w latach 2016–2019¹⁷. Przewiduje się, że dzięki tym środkom zostanie zachowanych ponad 18 tys. etatów, które uprzednio przewidziane były do likwidacji.

Cięcia w wydatkach na obronę a ich wpływ na zdolności produkcyjne przemysłu zbrojeniowego

Cięcia w wydatkach przeznaczonych na obronę spowodowały również spadki zamówień na uzbrojenie i sprzęt wojskowy wśród europejskich firm obronnych. W latach 2010–2014 państwa europejskie ograniczyły import zagranicznego uzbrojenia aż o 36 proc. w porównaniu do okresu 2005–2009¹⁸. W rezultacie udział Europy w światowym rynku uzbrojenia zmniejszył się z 21 do 12 proc.¹⁹. Duży spadek eksportu broni zanotowały Niemcy, którego wartość spadła o 43 proc. w porównaniu do lat 2005–2009²⁰. Taka sytuacja zmusiła większość europejskich firm obronnych do obniżenia wydatków

¹⁶ Klasę MALE (*Medium Altitude Long Endurance*) określano jako bezzałogowe statki powietrzne średniego pułapu i długotrwałego lotu.

¹⁷ P. Tran, *France Boosts Arms Spending, Eyes C-130 Buy*, <http://www.defensenews.com/story/breaking-news/2015/05/20/france-budget-hercules-c130-boost-sahel-africa-inflight-refueling-tiger-helicopter-frigate/27652679/> (dostęp: 6 lipca 2015 r.).

¹⁸ 16 Mar. 2015: *The United States leads upward trend in arms exports, Asian and Gulf states arms imports up*, says SIPRI, <http://www.sipri.org/media/pressreleases/2015/at-march-2015> (dostęp: 11 lipca 2015 r.).

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

na badania i rozwój, podkopując tym samym poziom ich konkurencyjności na światowych rynkach²¹.

Ograniczenia wydatków militarnych wyzwoliły także protekcyjnistyczne działania władz państwowych, zmierzających do utrzymania zdolności produkcyjnych krajowego przemysłu zbrojeniowego. Na ten właśnie problem wskazał w 2013 r. szef sztabu obrony brytyjskich sił zbrojnych generał Nicholas Houghton. Wyraził on zaniepokojenie polityką inwestowania w niektóre duże programy zbrojeniowe, mające na celu utrzymanie zatrudnienia i produkcji brytyjskich koncernów zbrojeniowych bez uwzględniania realnych wymagań i potrzeb sił zbrojnych²².

Innym środkiem, jaki zastosowały władze w Paryżu starając się ochronić główne programy zbrojeniowe w świetle planowanych oszczędności, było rozciągnięcie w czasie zamówień wojskowych, nawet kosztem nieefektywności produkcji, i gotowości do ponoszenia przez nie straty²³. Dostawy sprzętu zaplanowane na lata 2014–2015 zostały przesunięte na rok 2016 r., co oznacza przesunięcie kwoty rzędu 7 mld euro w budżecie francuskiego resortu obrony. Działania tego typu będą skutkować zatem zmniejszeniem liczby zamówień czy też nieodebraniem przez wojsko zamówionego sprzętu. Skutki tych działań są już widoczne. Największy dostawca sprzętu wojskowego dla francuskiej armii, konsorcjum Airbus Defense & Space, podjął decyzję o restrukturyzacji niektórych gałęzi swojej produkcji i redukcji zatrudnienia o 1400 osób.

Redukcja budżetów obronnych i brak ich koordynacji wewnątrz Sojuszu

W przeważającej części działania wśród państw członkowskich NATO nie były koordynowane wewnątrz Sojuszu, zarówno co do wielkości redukowanych wojsk, jak i danego typu ograniczanych zdolności²⁴. Taki stan rzeczy nie pozostał bez wpływu na stan zdolności i sprawności militarnej całego NATO.

²¹ A. Croft, *EU urges more defense spending in dangerous times*, <http://www.reuters.com/article/2015/06/26/us-eu-defence-idUSKBN0P62BR20150626?feedType=RSS&feedName=worldNews> (dostęp: 11 lipca 2015 r.).

²² Lecture by General Sir Nicholas Houghton GCB CBE ADC Gen, Chief of the Defence Staff, UK Ministry of Defence, <https://www.rusi.org/events/past/ref:E5284A3D06EFFD> (dostęp: 14 lipca 2015).

²³ F. S. Larrabee, S. E. Johnson, J. Gordon IV, P. A. Wilson, C. Baxter, D. Lai, C. Trenkov-Wermuth, *NATO ...*, *op.cit.*, s. xiii.

²⁴ *Can NATO ...*, *op.cit.*

W 2014 r. rząd w Berlinie przyznał, że Niemcy nie są w stanie wywiązać się ze wszystkich długofalowych zobowiązań wobec Sojuszu. Główną przyczyną tego stanu rzeczy okazały się ograniczenia dotyczące wykorzystania myśliwców wielozadaniowych Eurofighter i Tornado²⁵, braki w zaopatrzeniu w części zamienne oraz awarie śmigłowców marynarki wojennej²⁶.

Cięcia i redukcja budżetu obronnego Wielkiej Brytanii doprowadziły do obniżenia poziomu zaangażowania w projekty międzynarodowe, w tym ćwiczenia wojskowe. W 2013 r. brytyjskie ministerstwo obrony w raporcie przedstawionym parlamentowi przyznało, że brytyjska marynarka wojenna od 2009 r. nie wydziela ze swoich zdolności okrętów do działań NATO na wschodniej i północnej części Oceanu Atlantyckiego. Ponadto, od 2010 r. brytyjskie okręty przestały uczestniczyć w zgrupowaniach NATO na Morzu Śródziemnym, a ich dotychczasowy udział w Stałych Zespołach Sił Obrony Przeciwminowej NATO (*Standing NATO Mine Countermeasures Group*) został ograniczony.

Presja budżetowa we Francji spowodowała zaś, że w 2014 r. rozwiązała ona 110 pułk piechoty, wchodzący w skład powstałej w 1987 r. Brygady Francusko-Niemieckiej, wywołując duże zaskoczenie Niemiec podjętą decyzją.

Spadki nakładów na obronę a stanowisko Stanów Zjednoczonych

Spadek ilościowych i jakościowych zdolności militarnych, zwłaszcza w zakresie projekcji siły, przez państwa europejskie Sojuszu był zawsze przedmiotem obaw Stanów Zjednoczonych. Europejskie podejście do kwestii wydatków na obronę, w szczególności ich redukcja, było wielokrotnie poruszane przez administrację USA na forach międzynarodowych i zdecydowanie krytykowane przez amerykański Kongres. Amerykanie często podkreślali, że europejska epoka „jazdy na gapę” w wydatkach obronnych nie może mieć dłuższej miejsca. W ostatnim czasie po raz kolejny napiętnował taki stan rzeczy sekretarz obrony USA, Ashton Carter. Stwierdził on, że Europa musi dysponować siłą militarną, żeby mogła być kompetentnym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych. „Widzimy, że sytuacja się pogarsza. To się musi zmienić” – konstatował Carter²⁷.

²⁵ Niemcy/Minister obrony: mimo problemów Bundeswehra gotowa do misji, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5152749>, (dostęp: 14 lipca 2015 r.).

²⁶ Niemcy/SPD ..., *op.cit.*

²⁷ USA/Szef Pentagonu: Europa musi wydawać więcej na obronność, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5231364>, (dostęp: 22 lipca 2015 r.).

Pomimo że wydatki na obronność w okresie 2010–2014 w Europie ważyły się w przedziale 270–280 mld dolarów, stan ten nie przekładał się efektywnie na potencjał militarny. Słabość tę po raz kolejny, wyraźnie obnażyła operacja NATO w Libii (*Unified Protector*, 2011 r.). Okazało się wówczas, że bez użycia amerykańskiego lotnictwa oraz wsparcia w zakresie rozpoznania, precyzyjnej amunicji czy zdolności do tankowania w powietrzu Europejczycy nie byłoby w stanie samodzielnie jej przeprowadzić.

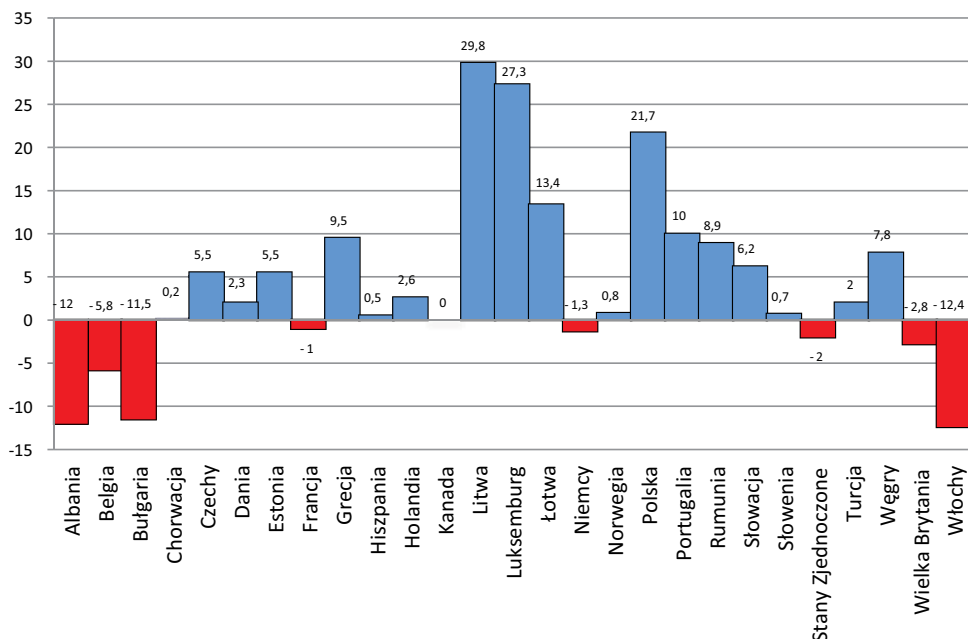
Irytacja amerykańska jest tym większa, że siły zbrojne Stanów Zjednoczonych są dramatycznie redukowane w związku z kurczącym się budżetem obronnym. Od 2012 r. siły lądowe zmniejszyły się o 80 tys. Trzyście brygadowych grup bojowych, w tym dwie, dotychczas stacjonujące w Niemczech, zostały rozwiązane. Nie jest to jednak koniec cięć w armii amerykańskiej. Plany przewidują dalszą redukcję wojsk lądowych o kolejne 40 tys. do poziomu 450 tys. do końca roku podatkowego 2018. Co więcej, dodatkowe 30 tys. żołnierzy może być zmuszonych do odejścia, jeśli automatyczne cięcia sekwestracji zostaną wprowadzone w roku podatkowym 2016 (rozpoczyna się 1 października 2015 r.).

Dalsze spadki nakładów wśród europejskich sojuszników osłabiają pozycję Europy w odgrywaniu roli kompetentnego, militarnego partnera Stanów Zjednoczonych. Ponadto dają przyzwolenie na zawiązywanie się doraźnych porozumień i koalicji, osłabiając tym samym funkcjonowanie międzynarodowych struktur bezpieczeństwa, w szczególności Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Przewidywane wydatki obronne europejskich członków NATO w 2015 r.

W 2015 r. Sojusz zamierza przeznaczyć na obronę kwotę 892 mld dolarów. Wartość ta jest około 5,3 proc. niższa w porównaniu do roku ubiegłego, w którym wydano 942 mld dolarów, i 8 proc. niższa niż w 2013 r., w którym rozdysponowano 968 mld dolarów. Utrzymana zostanie więc tendencja spadkowa, zwłaszcza wśród europejskich państw NATO. Zamierzają one wydać w bieżącym roku kwotę 227 mld dolarów. Jest to o 15,9 proc. mniej niż w 2014 r., kiedy na ten właśnie cel przeznaczono 270 mld dolarów.

Kontrastuje to wyraźnie ze złożonymi przez wszystkich członków NATO deklaracjami w Newport w 2014 r., dotyczącymi odwrócenia trendu spadkowego w wydatkach na obronę (tabela 1).

Tabela 1. Procentowa zmiana w wydatkach na obronę państw członkowskich NATO w latach 2014–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

W 2015 r. prawdopodobnie jedynie połowa z 28 państw członkowskich zanotuje wzrost wydatków. Wśród tej grupy dominować będą kraje z Europy Środkowej i basenu Morza Bałtyckiego, co ściśle wiąże się z pogorszeniem warunków bezpieczeństwa w tej części regionu za sprawą nieprzewidywalnej i agresywnej postawy Federacji Rosyjskiej.

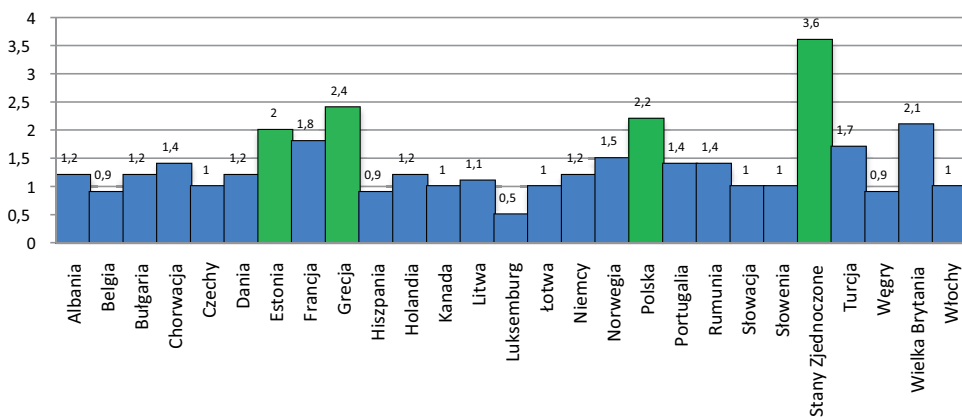
Planowana suma wzrostu procentowych wydatków w państwach bałtyckich (Litwa 29,0 proc.; Łotwa 13,4 proc.; Estonia 5,5 proc.) może wynieść 48,7 proc. Nieco niższy wzrost zanotują państwa Grupy Wyszehradzkiej (Czechy 5,5 proc.; Słowacja 6,2 proc.; Węgry 7,8 proc.; Polska 21,7 proc.), który może sięgnąć 41,2 proc. Tak wysoki współczynnik będzie jednak „zasługą” polskiego wkładu w wydatki na obronę.

Z kolei dalsze spadki przewidywane są w największych armiach europejskich. Mogą one wynieść nawet -17 proc. (Włochy -12,4 proc.; Wielka Brytania -2,8 proc.; Niemcy -1,3 proc.; Francja -1 proc.; Hiszpania 0,5 proc.).

Do czwórki krajów (Estonii, Grecji, Wielkiej Brytanii i Stanów Zjednoczonych), które w 2014 r. osiągnęły oczekiwany w NATO dwuprocentowy poziom PKB w wydatkach na obronę w bieżącym roku dołączyła również

Polska. Przewiduje się, że państwa te przeznaczą ze swojego budżetu odpowiednio: Estonia - 2 proc., Wielka Brytania - 2,1 proc., Polska - 2,2 proc., Grecja - 2,4 proc., USA - 3,6 proc. W przypadku pozostałych krajów członkowskich procent przeznaczanego budżetu oscylować będzie zasadniczo w przedziale 1 - 1,5 proc. (z wyjątkiem Francji – 1,8 proc. i Turcji – 1,7 proc.). Natomiast budżety kluczowych armii europejskich mają wynieść odpowiednio: Niemiec – 1,2 proc., Włoch – 1 proc., Hiszpanii - 0,9 proc. PKB (tabela 2).

Tabela 2. Szacowany procentowy udział PKB przeznaczany na wydatki obronne w 2015 r. przez państwa członkowskie NATO



Źródło: opracowanie własne na podstawie *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

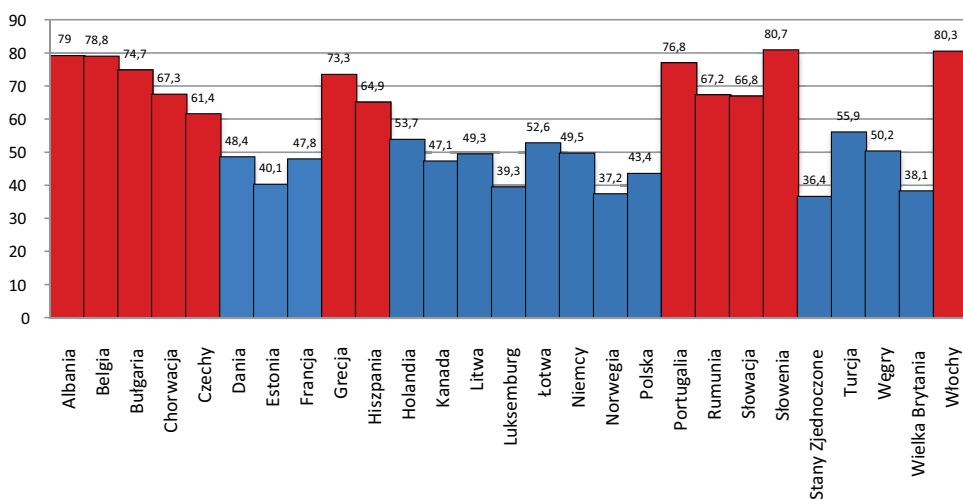
Przywiązanie dużej wagi przez NATO do spełnienia wymogu osiągnięcia 2 proc. wskaźnika w wydatkach na obronę jest jednak tylko częściowym rozwiązaniem problemów, jakim stawić czoła musi Sojusz. Spełnienie 2 proc. warunku nie oznacza wszak, że dane państwo proporcjonalnie i solidarnie wywiązuje się ze swoich sojuszniczych zobowiązań. Widać to chociażby na przykładzie Grecji. Podawana za wzór w wydatkach obronnych Grecja, z liczącą 106 tys. armią, angażuje obecnie w misję w Afganistanie (*Resolute Support Mission*) cztery osoby, czyli dokładnie tyle samo, ile Estonia, której armia liczy 6 tys. Podobne podejście Grecji widoczne było w czasie największego wysiłku zbrojnego NATO w Afganistanie. W 2010 r. rozmieściła wówczas na teatrze działań 75 żołnierzy, podczas gdy Estonia 160²⁸. Widać zatem, że procent przeznaczanego budżetu na wydatki obronne nie

²⁸ Stan na 6 sierpnia 2010 r., http://www.globalsecurity.org/military/ops/isaf-tcn_100806.htm, (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

zawsze odpowiada właściwemu poziomowi wysiłku, który dany członek powinien wnieść do puli zdolności Sojuszu.

Innym aspektem tego samego problemu jest właściwy rozdział środków finansowych. Szczegółowy wgląd w strukturę wydatków obronnych poszczególnych członków pozwala stwierdzić, że nie przekładają się one na realny wzrost zdolności operacyjnych i inwestycje obronne. W NATO zasadniczo przeważają wydatki osobowe nad majątkowymi. W 2015 r. aż 12 członków Sojuszu zamierza przeznaczyć na cele osobowe od 60 do ponad 80 proc. całego swojego budżetu. Wśród państw tych są: Czechy (61,4 proc.); Hiszpania (64,9 proc.); Słowacja (66,8 proc.); Rumunia (67,2 proc.); Chorwacja (67,3 proc.); Grecja (73,3 proc.); Bułgaria (74,7 proc.); Portugalia (76,8 proc.); Belgia (78,8 proc.); Albania (79,0 proc.); Włochy (80,3 proc.); Słowenia (80,7 proc.). Tak przyjęta struktura wydatków zdecydowanie hamuje rozwój potencjału obronnego (tabela 3).

Tabela 3. Szacowana procentowa wartość budżetu obronnego państw członkowskich NATO przeznaczana na wydatki osobowe w 2015 r.

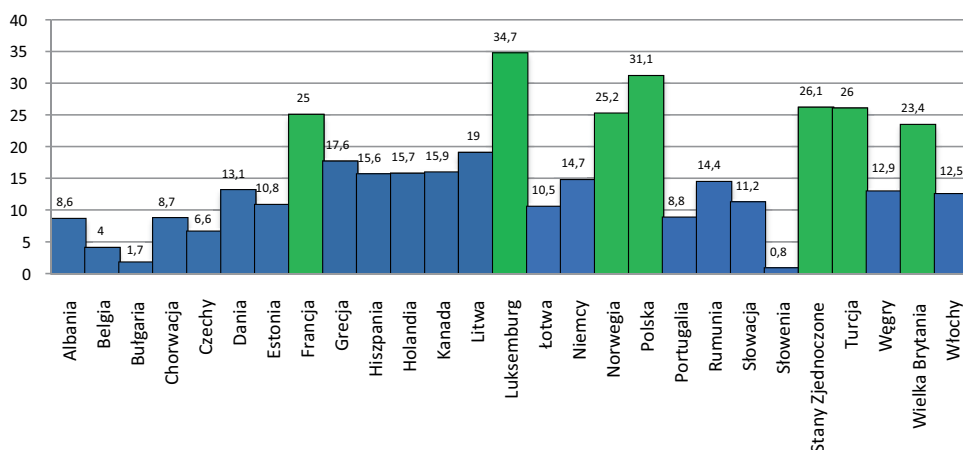


Źródło: opracowanie własne na podstawie: *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm, (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

Co więcej, uczynienie wydatków osobowych zasadniczym obciążeniem budżetu obronnego wyraźnie koliduje z możliwością wypełnienia kolejnego zobowiązania przyjętego na szczycie w Newport – przeznaczania 1/5 środków na zakup nowoczesnego uzbrojenia i prowadzenie badań. Okazuje się, że w 2015 r. tylko siedmiu z 28 członków Sojuszu planuje wydać na modernizację sprzętu wojskowego kwotę przewyższającą 20 proc. całości

swoich wydatków na obronę. Są wśród nich: Francja (25 proc.), Norwegia (25,2 proc.), Wielka Brytania (23,4 proc.), Turcja (26 proc.), Stany Zjednoczone (26,1 proc.), Polska (31,1 proc.) i Luksemburg (34,7 proc.). W pozostałych przypadkach procentowy udział wydatków modernizacyjnych wahać się będzie w przedziale 10–15 proc. Z kolei 5-procentowego poziomu nie przekroczą: Słowenia (0,8 proc.), Bułgaria (1,7 proc.) i Belgia (4 proc.) (tabela 4).

Tabela 4. Szacowana procentowa wartość budżetu obronnego państw członkowskich NATO przeznaczana na modernizację techniczną i badania rozwojowe w 2015 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *NATO Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates for 2015*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120866.htm (dostęp: 7 lipca 2015 r.).

Wpływ „cięć” w wydatkach obronnych na przyszłość NATO

Pomimo faktu, że państwa członkowskie NATO w 2014 r. wydały na swoje siły zbrojne 942 mld dolarów, czyli zdecydowanie więcej niż pozostałe państwa świata (około 800 mld dolarów)²⁹, w członkowskich państwach Sojuszu od kilku lat utrzymuje się tendencja spadkowa w wydatkach na obronę, której - mimo zgodnych deklaracji powstrzymania – nie udaje się przerwać.

Biorąc pod uwagę, że w rocznicę podjętych decyzji w Newport 1 proc. progu PKB w wydatkach na obronę nie przekroczy aż 10 krajów członkowskich, a poziomu 1,2 proc. aż 16 państw, nierealne wydaje się przyjmowanie

²⁹ *Napięcia z Rosją to nic. W NATO jest coraz mniej pieniędzy*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/dane-na-temat-budzetu-nato-wydatki-panstw-sojuszu-na-obronnosc,553656.html>, (dostęp: 22 lipca 2015 r.).

założenia, że w najbliższej dekadzie ponad połowa wszystkich krajów członkowskich Sojuszu zwiększy omal dwukrotnie swoje budżety obronne, uwzględniając nawet utrzymanie się niekorzystnych warunków bezpieczeństwa w dłuższej perspektywie czasowej.

Bardziej prawdopodobne natomiast wydaje się spełnienie drugiego warunku, a mianowicie zbliżenie się w wydatkach na modernizację techniczną w najbliższej dekadzie do poziomu 20 proc. całościowych wydatków, przy założeniu utrzymania dotychczasowego poziomu determinacji sojuszniczej w tym zakresie.

Utrzymanie się spadków w warunkach trwającego na wschodzie Ukrainy konfliktu oraz konfrontacyjnej polityki rosyjskiej z Zachodem, której towarzyszy rozpoczęty przez władze w Moskwie „cichy” wyścig zbrojeń, prawdopodobnie będzie generować trudności w płynnym przeprowadzeniu zadeklarowanej na szczycie w Newport strategicznej adaptacji Sojuszu do nowych uwarunkowań geopolitycznych. Może przejawiać się to zwłaszcza w kontekście uzupełniania braków w zdolnościach militarnych, zidentyfikowanych w obliczu potencjalnego zaistnienia na obszarze Europy Środkowo-Wschodniej konfliktu hybrydowego, toczącego się poniżej progu klasycznej, regularnej wojny.

Utrwalenie dotychczasowych tendencji spadkowych w wydatkach na obronę w bliskiej perspektywie czasowej stawia pod znakiem zapytania przede wszystkim realność, terminowość i kompletność wdrożenia przyjętego w Walii Planu wzmocnienia gotowości NATO. Na ten problem właśnie zwrócił uwagę m.in. były naczelny dowódca Sojuszniczych Sił NATO w Europie (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) admirał James Stavridis. Stwierdził on, że łamanie solidarności finansowej NATO osłabi Sojusz w zakresie odpowiedzi na zagrożenie ze strony Federacji Rosyjskiej oraz utrudni wdrożenie strategii z Newport³⁰. „Podział w ramach NATO na tle wydatków może przełożyć się np. na kłopoty we wzmacnianiu jego wschodniej flanki” – konstatował Stavridis³¹. W praktyce kłopoty te mogą oznaczać obniżenie tempa i skali ćwiczeń prowadzonych na podstawie art. 5. traktatu waszyngtońskiego na obszarze państw Europy Środkowej oraz państw bałtyckich. Symptomatyczne w tym kontekście jest zmniejszenie od września bieżącego roku liczby myśliwców (do ośmiu) w natowskiej misji nadzoru

³⁰ P. Henzel, *Adm. James Stavridis: jestem rozczarowany postawą wielu państw Europy, presja ze strony USA będzie silna*, <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/adm-james-stavridis-jestem-rozczarowany-postawa-wielu-panstw-europy-presja-ze-strony/my4qtf> (dostęp: 6 sierpnia 2015 r.).

³¹ *Ibidem*.

nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich (*Baltic Air Policing*, BAP)³². Można przypuszczać, że decyzja ta jest pokłosiem prób zrównoważenia „napiętego” budżetu obronnego przez niektórych sojuszników (USA, Wielka Brytania, Kanada, Dania, Francja, Holandia, Belgia), aktywnie uczestniczących w operacjach powietrznych wymierzonych w eliminowanie struktur tzw. Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie kosztem osłabienia potencjału odstraszania na wschodniej flance NATO³³.

„Napięte” budżety obronne mogą stać się również silnym kontrargumentem w debatach sojuszniczych dotyczących przeprowadzenia strategicznego wzmocnienia wschodniej flanki NATO. Kluczowy obecnie priorytet w polityce zagranicznej zarówno państw bałtyckich, jak i Polski (koncepcja „Newport Plus”) polegający na zastąpieniu sojuszniczej rotacyjnej obecności wojskowej stałą i twardą formą może napotkać silny opór w zakresie implementacji. Mający na celu istotne zwiększenie zdolności odstraszania państw granicznych Sojuszu projekt pozbawiony politycznej woli części członków do jego wdrożenia i wsparty argumentacją deficytów budżetowych może nie zostać zrealizowany.

Tendencja spadkowa wśród europejskich państw NATO w wydatkach na obronę będzie powodować także dalszą irytację Stanów Zjednoczonych. Kontynuowanie przez liczne państwa polityki „jazdy na gapę” w warunkach prowadzenia znacznych oszczędności w wydatkach na obronę w USA, będzie zmuszać władze w Waszyngtonie do prowadzenia polityki nacisków oraz rozwoju bilateralnych i/lub regionalnych projektów, tymczasowych koalicji, przynoszących realny wzrost zdolności operacyjnych na obszarach strategicznego zainteresowania Stanów Zjednoczonych.

Utrzymanie się dotychczasowych tendencji w wydatkach na obronę, którym towarzyszyć będą braki w przejrzystości i koordynacji w zakresie zarówno redukcji, jak i rozwoju poszczególnych zdolności między sojusznikami, będzie tworzyć sytuację nadwyżek pewnych zdolności i utratę innych. Będzie to rzutować na całościową pulę zdolności Sojuszu oraz ich adekwatność do sprostania nowym wyzwaniom bezpieczeństwa, w tym zagrożeniom hybrydowym.

Dalsza redukcja wydatków i zbyt małe kwoty przeznaczane na zakupy sprzętu wojskowego czy też rozwój infrastruktury obronnej będą osłabiać

³² W latach 2004–2014 NATO realizowało misję nadzoru nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich w sile 4 myśliwców z bazy w Szawłach na Litwie.

³³ P. Szymański, *Mniej Baltic Air Policing?*, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/16837?t=Mniej-Baltic-Air-Policing-> (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

również zdolności konkurencyjne europejskiego przemysłu obronnego, a także jego udział na światowym rynku.

Cięcia w wydatkach obronnych, prócz fizycznych skutków, mają również znaczący efekt psychologiczny. Oddziałuje on nie tylko na strukturę NATO, ale i na jego wizerunek oraz otoczenie. Artykulacja woli politycznej do wzmacniania zdolności Sojuszu nie poparta realnymi działaniami – w tym wypadku wzrostami wydatków na obronę – rozбивa solidarność koalicyjną, obniża rangę i znaczenie NATO jako organizacji bezpieczeństwa zbiorowego, a także daje ciche przyzwolenie na kontynuowanie nieprzyjaznej i niebezpiecznej polityki przez potencjalnych adwersarzy³⁴. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza, gdy w Europie Zachodniej obserwowany jest wzrost tendencji pacyfistycznych i spadek zaufania do NATO. W raporcie opublikowanym przez amerykański instytut badania opinii publicznej, Pew Research Center³⁵, przeprowadzonym na tle trwającego konfliktu na wschodzie Ukrainy oraz wyraźnego napięcia politycznego na linii Wschód-Zachód, przedstawione wyniki badań dotyczące postawy społecznej państw członkowskich NATO okazały się zaskakujące, a w niektórych przypadkach nawet niepokojące z punktu widzenia solidarności i tożsamości społecznej państw członkowskich. W Niemczech 58 proc., we Francji 53 proc. i we Włoszech 51 proc. ankietowanych (a więc ponad połowa badanych), wypowiedziała się przeciw użyciu siły w obronie natowskiego sojusznika, a zatem przeciw zastosowaniu art. 5 traktatu waszyngtońskiego – fundamentu kolektywnej obrony, konstytuującego misję Sojuszu Północnoatlantyckiego³⁶.

Zakończenie

Europejskie armie NATO stają dziś przed strategicznym dylematem w obliczu konieczności utrzymania zdolności do wykonywania względnie szerokiego zakresu zadań obronnych, aktywnego angażowania się w realizację operacji zewnętrznych (międzynarodowych), przy jednoczesnym znaczącym ograniczaniu budżetu obronnego, zasobów osobowych i uzbrojenia.

³⁴ J. Dempsey, *Judy Asks: Is NATO's 2 Percent Spending Call Realistic?*, <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=59173> (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

³⁵ Raport został opracowany na podstawie sondażu przeprowadzonego między 6 kwietnia a 15 maja 2015 r. w ośmiu krajach NATO – Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Francji, Niemczech, Włoszech, Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii, a także w Rosji i na Ukrainie.

³⁶ Siemoniak: *Musimy pobudzać Europę, by czyniła więcej dla obronności*, depesza PAP, <http://serwis.pap.com.pl/CSI/pl/oldArch/depesza/5251154> (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

Ten swoisty paradoks czynienia „więcej za mniej” prowadzi do sytuacji, w której NATO zaczyna stawiać sobie nierealne do osiągnięcia cele. Zobowiązanie złożone przez państwa członkowskie Sojuszu na szczycie w Newport dotyczące zwiększenia wydatków obronnych do poziomu 2 proc. PKB w nadchodzącej dekadzie nie wydaje się możliwe do spełnienia w najbliższym czasie. Pomimo istotnych, pozytywnych zmian mających miejsce obecnie w Sojuszu, skutkujących m.in. „przyrostem” nowych zdolności operacyjnych (zwiększona rotacyjna obecność wojskowa na terytorium państw flankowych, intensyfikacja ćwiczeń, aktywacja tymczasowej „szpicy” itp.), NATO nie radzi sobie z odwróceniem utrzymującej się od 2011 r. tendencji spadkowej w wydatkach na obronę. Nie pozostanie to bez wpływu zarówno na implementację bieżących rozwiązań obronnych, jak również na przyszłe zdolności militarne Sojuszu.

Można dostrzec silną determinację NATO w poszukiwaniu racjonalnego wyjścia z tej sytuacji i ustabilizowania wydatków obronnych, jednak wybrana metoda przeznaczania 2 proc. PKB nie wydaje się całkowicie trafnym i wystarczającym rozwiązaniem. Liniowe zwiększanie budżetów obronnych nie przekłada się wprost proporcjonalnie na wzrost zdolności Sojuszu czy poziom aktywności poszczególnych członków. Dużo bardziej adekwatnym rozwiązaniem byłoby dążenie do zrjonalizowania struktur wydatków przez poszczególne państwa (np. przeniesienie obciążenia finansowego z domeny wydatków osobowych na majątkowe), poprawienie koordynacji międzypaństwowej w zakresie rozwijanych indywidualnie, a także redukowanych zdolności wojskowych czy też określenie narodowego „wkładu” do puli zdolności Sojuszu zależnego od pozycji czy też statusu siły militarnej danego państwa.

Innym ważnym rozwiązaniem w tym wymiarze jest wzajemne motywowanie członków NATO do rozwijania projektów z grupy inteligentnej obrony (*Smart Defence*) i ich lepsza koordynacja. Zwłaszcza, że ich zasadniczą misją jest rozwijanie kooperacyjnego sposobu generowania nowoczesnych zdolności obronnych, potrzebnych Sojuszowi na przyszłość w sposób bardziej wydajny, efektywny i spójny³⁷. Inicjatywa ta sprzyja rozwojowi kultury współpracy, motywuje do wdrażania nowoczesnych technologii, i sprawia, że pojedyncze państwa członkowskie, które samodzielnie nie byłyby w stanie pozwolić sobie na ich zakup i utrzymanie, mogą wspólnie działać i jednocześnie wspierać zasadniczą misję NATO, czyli kolektywną obronę.

³⁷ *Smart Defence*, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84268.htm (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

Zaangażowanie Francji w walkę z terroryzmem po zamachu na „Charlie Hebdo”

Małgorzata Wróblewska-Łysik

Nigdy jeszcze w najnowszej historii Francji nie istniały tak silne związki między bezpośrednimi zagrożeniami na terytorium francuskim a tymi, które mnożą się poza naszymi granicami.

Jean-Yves Le Drian,
minister obrony Francji¹

Seria zamachów ze stycznia 2015 r., w których zginęło 17 osób, w tym pracownicy redakcji „Charlie Hebdo”², boleśnie przypominała Francji o zagrożeniu terrorystycznym. Choć nie jest ono niczym nowym, to jednak skala wyjazdów obywateli francuskich w celu wzięcia udziału w działaniach dżihadystów w Iraku i Syrii oraz efektywna propaganda Państwa Islamskiego stanowią bezprecedensowe wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa. Francja od lat zaangażowana jest w walkę z terroryzmem toczoną zarówno na gruncie wewnętrznym, jak i w ramach operacji wojskowych w Sahelu i na Bliskim Wschodzie. Niniejszy tekst pokazuje główne kierunki tych działań. Jest też próbą odpowiedzi na pytanie o ewentualny wpływ zamachów ze stycznia 2015 r. na zmiany systemu antyterrorystycznego we Francji.

Wzrost zagrożenia terrorystycznego na terenie Francji

Znane zagrożenie – nowi aktorzy

Terroryzm, jako instrument zastraszania ludności oraz osiągnięcia celów politycznych, nie jest zjawiskiem nowym w historii Francji. W latach sześćdziesiątych, w związku z algierską wojną o niepodległość, zamachów terrorystycznych zarówno w Algirii, jak i na terenie metropolitarnej

¹ Wystąpienie ministra obrony J.-Y. Le Driana, 11 marca 2015 r. <http://www.defense.gouv.fr/ministre/prises-de-parole-du-ministre/prises-de-parole-de-m.-jean-yves-le-drian/conference-de-presse-de-jean-yves-le-drian-intervention-liminaire> (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

² Tygodnik satyryczny o orientacji libertariańskiej, lewicowej ukazuje się we Francji z przerwą od 1970 r. Słynie z publikacji antyreligijnych i antyklerykalnych. Zamach dokonany przez braci Kouachi na zespół redakcyjny „Charlie Hebdo” 7 stycznia 2015 r. miał być zemstą za karykatury przedstawiające proroka Mahometa.

Francji dokonywały Front Wyzwolenia Narodowego (*Front de Libération Nationale*) oraz Organizacja Tajnej Armii (*Organisation de l'armée secrète*)³. W późniejszym okresie podobną działalność prowadziły skrajnie separatystyczne ugrupowania z Korsyki, Kraju Basków i Bretanii. Najdłuższą kampanię terrorystyczną toczyli od 1979 r. ekstremiści lewicowi z *Action Directe*. Pochłonęła ona 13 ofiar i została zakończona aresztowaniem najważniejszych członków ugrupowania w 1987 r.

W latach osiemdziesiątych Francja stała się ponadto celem ataków związanych z sytuacją na Bliskim Wschodzie. W odpowiedzi podjęto negocjacje z państwami sponsorującymi terroryzm, zwłaszcza Syrią oraz Iranem. Zawarte porozumienia, zapewniające im wsparcie ekonomiczne i polityczne w zamian za wycofanie się z finansowania terroryzmu oraz informacje wywiadowcze, pozwoliły na osiem lat względnego spokoju⁴.

Sytuacja zmieniła się w latach dziewięćdziesiątych wraz z powstaniem siatki terrorystycznej *Le Groupe Islamique Armé* (GIA), ugrupowania powiązanego z Al-Kaidą. Jego celem było utworzenie państwa islamskiego w Algierii, ale też odwet na Francji za okres polityki kolonialnej. Francuskie władze, które przeprowadziły w 1986 r. gruntowną reformę systemu prawnego związanego ze zwalczaniem terroryzmu, miały do dyspozycji szereg instrumentów prawnych, policyjnych i wywiadowczych. W wyniku dwóch operacji przeprowadzonych w latach 1993–1994 aresztowano ok. dwustu algierskich islamistów⁵.

Te doświadczenia sprawiły, że – jak stwierdza F. Foley – w latach dziewięćdziesiątych Francja była najbardziej aktywnym państwem europejskim w walce z terroryzmem⁶. Również po zamachach z 11 września 2001 r. włączyła się do koalicji pod wodzą Stanów Zjednoczonych, biorąc udział w interwencji w Afganistanie. Prowadziła też bliską współpracę ze służbami bezpieczeństwa państw Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Sahelu⁷. Zagrożenie terrorystyczne uznane zostało w oficjalnych dokumentach strategicznych za jedno z najbardziej prawdopodobnych. W *Białej księdze obrony i bezpieczeństwa narodowego* z 2013 r. stwierdza się, że „kampania terrorystyczna na dużą skalę doprowadziłaby do znacznych strat materialnych, psychologicznych i ludzkich. Symultaniczne bądź sukcesywne ataki na

³ J. Dalloz, *La France et le monde depuis 1945 [Francja i świat po 1945 r.]*, Armand Colin, Paryż 2004, s. 130.

⁴ F. Foley, *Countering Terrorism in Britain and France: Institution, Norms and the Shadow of the Past*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 16–17.

⁵ *Ibidem.*, s. 25–26.

⁶ *Ibidem.*, s. 4.

⁷ Zobacz: A. Hussey, *The French Intifada: the long war between France and its Arabs*, Granta, Londyn 2015, s. 341–343.

kilka obiektów zwiększyłyby oddziaływanie na ludność oraz przeciążenie sił bezpieczeństwa. Ich efekt zostałby spotęgowany w przypadku użycia broni masowego rażenia (nuklearnej, radiologicznej, biologicznej, chemicznej)”⁸.

Z uwagi na swoje zaangażowanie wojskowe i polityczne, a także wyznawane wartości, a zwłaszcza obronę laickości państwa, w ostatnich latach Francja stała się celem zamachów ze strony Al-Kaidy, innych ugrupowań terrorystycznych oraz niezależnych bojowników dżihadu. Wprowadzenie przez francuskie władze zakazu noszenia symboli religijnych w szkole (2004 r.) i chust zakrywających twarz w miejscach publicznych (2010 r.) spotkało się z ostrą krytyką ze strony fundamentalistów. Wybuchające niepokoje społeczne na przedmieściach, zamieszkałych głównie przez migrantów i mniejszość muzułmańską, pokazały kryzys francuskiego modelu integracji oraz postępującą radykalizację. Kontestacja elit i państwa w przypadku wielu młodych ludzi przybrała formę islamskiego fundamentalizmu.

Problem zagranicznych bojowników

Proklamowane w czerwcu 2014 r. tzw. Państwo Islamskie (PI/*Daesh*) przyciągnęło na tereny Syrii i Iraku tysiące dżihadystów z Europy Zachodniej. Według szacunków Międzynarodowego Centrum Studiów nad Radykalizacją (ICSR) ze stycznia 2015 r. największa część spośród 4 tys. bojowników z Europy Zachodniej pochodzi z Francji. W przeliczeniu na liczbę mieszkańców kraju, francuskich dżihadystów jest jednak mniej niż w Belgii, Danii i Szwecji (tj. ok. 18 na 1 mln mieszkańców)⁹.

Według danych francuskiego ministerstwa spraw wewnętrznych z maja 2015 r., szacuje się, że 1683 Francuzów jest zaangażowanych w działalność dżihadystów w Iraku i Syrii, co oznacza wzrost o 203 proc. w stosunku do stanu z 1 stycznia 2014 r. 457 francuskich bojowników przebywa obecnie na terenie konfliktu, 278 opuściło Syrię, z czego 213 powróciło do Francji¹⁰. Zaznaczyć jednak trzeba, że oficjalne liczby mają jedynie charakter szacunkowy, gdyż wielu dżihadystów pozostaje niewykrytych. Ponadto jest

⁸ *Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* [Biała księga obrony i bezpieczeństwa narodowego], Paryż 2013, <http://fr.calameo.com/read/000331627d6f04ea4fe0e>, s. 48.

⁹ P. Neumann, *Foreign fighter total in Syria/Iraq now exceeds 20,000; surpasses Afghanistan conflict in the 1980s*, 26 stycznia 2015 r., <http://icsr.info/2015/01/foreign-fighter-total-syriaIraq-now-exceeds-20000-surpasses-afghanistan-conflict-1980s/> (dostęp: 27 lipca 2015 r.).

¹⁰ 320 obywateli Francji kieruje się w kierunku strefy walk, 105 zginęło, 2 przetrzymywanych jest w Syrii. Za: *Jihadisme : 457 Français présents en Irak et en Syrie, selon Cazeneuve* [Dżihadyzm: według Cazeneuve 457 Francuzów obecnych w Iraku i Syrii], „Le Parisien”, 15 maja 2015 r., <http://www.leparisien.fr/faits-divers/jihadisme-cazeneuve-detaille-l-origine-des-francais-impliques-19-05-2015-4783609.php> (dostęp: 27 lipca 2015 r.).

możliwe, że część francuskich obywateli udaje się na teren walk z państw Maghrebu, a w statystykach figuruje jako Tunezyjczycy, Algierczycy czy Marokańczycy¹¹.

Napływ zagranicznych dżihadystów nie jest zjawiskiem nowym. W latach 80. XX w. podobny proces obserwowano w Afganistanie pod okupacją Związku Radzieckiego, gdzie według różnych szacunków przybyło od 3 tys. do 25 tys. arabskich bojowników. Ich powrót do krajów pochodzenia stał się istotnym czynnikiem destabilizacji, np. w Algierii, gdzie brali udział w wojnie domowej¹². Również konflikty w Bośni, Czeczenii, Somalii, Afganistanie po 2001 r. i na pograniczu pakistańsko-afgańskim oraz w Mali przyciągnęły dżihadystów z innych państw. Jednak w tych przypadkach udział obywateli francuskich sięgał 30–50 osób rocznie – podczas gdy obecnie tylko w ciągu tygodnia w szeregi PI wstępuje średnio 15 Francuzów¹³.

Przyczyny tak wielkiej skali tego zjawiska w Europie Zachodniej wiążą się z dużym znaczeniem terenów Syrii i Iraku w islamie oraz historii świata arabskiego. Walka w obronie ludności uciśnionej przez reżim Baszara Assada oraz szerzenie kalifatu na Bliskim Wschodzie jawią się wielu sunnitom jako idee słuszne i uzasadnione¹⁴. Do tego dochodzi bardzo sprawny aparat propagandy Państwa Islamskiego – profesjonalnie nakręcone filmy (dobre jakościowo i dostosowane do odbiorców w różnych krajach), szerokie wykorzystanie mediów społecznościowych¹⁵, heroizacja bojowników („romantyzm dżihadystyczny”¹⁶). Istotne są również względy praktyczne, tj. łatwy dostęp do terenów konfliktu z uwagi na nieszczelną granicę turecko-syryjską i niskie koszty podróży (rzędu kilkuset euro). Sam pobyt jest finansowany i organizowany przez *Daesh*, rekrutacja – prowadzona przez

¹¹ J.-L. Marret, L. Baral, *Pour une prévention française du terrorisme et du djihadisme* [W kierunku francuskiej prewencji terroryzmu i dżihadyzmu], Note n° 13/2014, Fondation pour la Recherche Stratégique, 17 września 2014 r., s. 3, <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/notes/2014/201413.pdf> (dostęp: 27 lipca 2015 r.).

¹² M. Hecker, *Le jihad en Syrie et en Irak: un défi pour la France* [Dżihad w Syrii i Iraku: wyzwanie dla Francji], Strona Francuskiego Instytutu Stosunków Międzynarodowych (IFRI) <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux/actuelles-de-lifri/jihad-syrie-irak-un-defi-france> (dostęp: 27 lipca 2015 r.).

¹³ *Rapport n° 388 (2014-2015) du 1er avril 2015 – par M. Jean-Pierre SUEUR, fait au nom de la CE sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe* [Raport z 1 kwietnia 2015 r. sporządzony przez Jean-Pierre'a Sueura w imieniu komisji śledczej w kwestii organizacji i środków walki z siatką dżihadystów we Francji i Europie], s. 38, <http://www.senat.fr/rap/r14-388/r14-3881.pdf> (dostęp: 27 lipca 2015 r.).

¹⁴ M. Hecker, *Le jihad en Syrie...*, *op.cit.*

¹⁵ *Rapport n° 388...*, *op.cit.*, s. 55.

¹⁶ J.-L. Marret, Louis Baral, *Pour une prévention française...*, *op.cit.*, s. 3.

internet, a łączenie przyszłych bojowników w małe grupy pozwala na szybki wyjazd z kraju¹⁷.

W przypadku obywateli francuskich wskazuje się na jeszcze inne czynniki. Fakt, że stanowią oni największą grupę wśród bojowników z Zachodu można oczywiście wytłumaczyć obecnością znacznej społeczności muzułmańskiej we Francji, szacowanej na 4–5 mln osób¹⁸. Istotne są jednak jeszcze inne specyficzne zjawiska.

Po pierwsze, zauważa się radykalizację, postępującą przede wszystkim w więzieniach (gdzie islamski fundamentalizm jest dominującą wersją islamu¹⁹, a ok. 70 proc. więźniów to muzułmanie²⁰) oraz w bezpośrednim otoczeniu oficjalnych miejsc kultu. Biorąc pod uwagę, że około połowy francuskich dżihadystów to konwertyci, wywodzący się z drugiego lub trzeciego pokolenia imigrantów²¹, wydaje się, że radykalny islam w wielu przypadkach staje się sposobem kontestacji elit i buntu społecznego.

Po drugie, warto zauważyć, że we Francji wyjazdy nieletnich do Syrii stały się łatwiejsze z powodu zniesienia wymogu wyrażenia zgody ich rodziców na opuszczenie kraju. Od 1 stycznia 2013 r. osoby niepełnoletnie mogą same przekroczyć granicę, okazując jedynie paszport lub, w przypadku podróży do państw UE, dowód osobisty (*carte nationale d'identité*)²².

Po trzecie wreszcie, jak zauważają Jean-Luc Marret i Louis Baral, stanowcza postawa francuskich władz wobec B. Assada²³ mogła zostać odebrana przez niektórych jako pośrednia zachęta do walki z reżimem w Syrii (a nawet „wezwanie do dżihadu republikańskiego”)²⁴. Idea walki w obronie uciśnionych muzułmanów na całym świecie paradoksalnie może wydawać

¹⁷ *Rapport n° 388...*, *op.cit.*, s. 40.

¹⁸ Francuskie prawo nie pozwala na uwzględnianie wyznawanej religii w spisie ludności. Liczba 4–5 mln jest najczęściej podawaną w odniesieniu do francuskich muzułmanów. Dane te pochodzą z ministerstwa spraw wewnętrznych Francji, które opiera swoje szacunki na informacjach o krajach pochodzenia obywateli. Za: A. Pouchard, S. Laurent, *Quel est le poids de l'islam en France ? [Jak silny jest islam we Francji?]*, 21 stycznia 2015 r., http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/01/21/que-pese-l-islam-en-france_4559859_4355770.html (dostęp: 14 września 2015 r.).

¹⁹ *Rapport n° 388...*, *op.cit.*, s. 49.

²⁰ A. Hussey, *The French Intifada...*, *op.cit.*, s. 393.

²¹ *Jihadistes français en Syrie: „Pas de phénomène de masse” [Francuscy dżihadysty w Syrii: „nie ma masowego zjawiska”]*, France24.com, 18 czerwca 2015 r., <http://www.france24.com/fr/20150618-depart-francais-jihad-syrie-surveillance-filiere-ciotti-menucci-rapport> (dostęp: 28 lipca 2015 r.).

²² J.-L. Marret, L. Baral, *Pour une prévention française...*, *op.cit.*, s. 3.

²³ Od 2012 r. Francja nie utrzymuje stosunków dyplomatycznych z władzami w Damaszku. Po użyciu broni chemicznej przez syryjskie władze w 2013 r. dążyła do interwencji przeciw reżimowi Baszara Assada.

²⁴ *Ibidem.*, s. 3.

się nośna w kraju, którego historia i kultura polityczna mocno naznaczone są ideałami Wielkiej Rewolucji.

Wyjazdy francuskich obywateli w celu wzięcia udziału w działaniach dżihadystów w Syrii – zjawisko bezprecedensowe w swej skali – zaczęły się już w 2012 r.²⁵. Bojownicy, którym udaje się wrócić do kraju, stają się poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego Francji.

Znaczenie zamachów ze stycznia 2015 r.

Ataki z 7, 8 i 9 stycznia 2015 r., zsynchronizowane przez terrorystów²⁶, wywołały szok we francuskim społeczeństwie. Ich celem była wolność prasy (redakcja „Charlie Hebdo”), społeczność żydowska (zakładnicy w sklepie Hyper Casher) oraz siły porządkowe (policjanci w Montrouge). Powszechnie odebrano je jako zamach na podstawowe wartości państwa francuskiego. „Marsze republikańskie” w całym kraju 11 stycznia pokazały mobilizację Francuzów w ich obronie oraz sprzeciw wobec religijnego fundamentalizmu, antysemityzmu i przemocy. Jednak przypadki zakłócania „minuty ciszy” w niektórych szkołach dowiodły również ograniczeń francuskiego modelu integracji.

Zamachy uświadomiły społeczeństwu powagę zagrożenia terrorystycznego. Znacznie wzrosła liczba powiadomień władz o przypadkach radykalizacji wśród bliskich (ze 150 w grudniu 2014 r. do 302 w styczniu 2015 r.)²⁷. Zaczęto również zwracać większą uwagę na zjawisko narastającej przemocy na tle religijnym (choć nadal radykalne postawy tłumaczone są głównie wykluczeniem społecznym²⁸). Wskazuje się na wzrost liczby ataków na miejsca kultu religijnego i nekropolie. W 2014 r. spośród 807 zdewastowanych obiektów 673 należały do chrześcijan. W kwietniu 2015 r. francuskie służby udaremniły natomiast zamach na kościół katolicki w Villejuif²⁹.

Według Jean-Pierre Filiu, ataki na chrześcijan wpisują się w strategię dżihadystów i PI, których celem jest wywołanie międzyreligijnego konfliktu globalnego. Dążą oni do sprowokowania silnej reakcji antymu-

²⁵ *Rapport n° 388...*, op.cit., s. 261.

²⁶ *Attentats à Paris: la nébuleuse Coulibaly - Kouachi* [Zamachy w Paryżu: powiązania Coulibaly-Kouachi], <http://graphics.france24.com/kouachi-coulibaly-charlie-hebdo-complices-enquete-paris-police-france-infographie/> (dostęp: 28 lipca 2015 r.).

²⁷ *Rapport n° 388...*, op.cit., s. 75.

²⁸ Autorzy raportu nt. filii dżihadystów we Francji przestrzegają przed jednoznacznymi ocenami, wskazując na wzrost liczby bojowników wywodzących się z klasy średniej. Za: *Rapport n° 388...*, op.cit., s. 45.

²⁹ S. Kovacs, *Églises et cimetières: ces profanations invisibles* [Kościoły i cmentarze: te niewidzialne profanacje], „Le Figaro”, 20 kwietnia 2015 r., <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/04/19/01016-20150419ARTFIG00172-eglises-et-cimetieres-ces-profanations-invisibles.php> (dostęp: 28 lipca 2015 r.).

zułmańskiej na Zachodzie, która doprowadziłaby do większej izolacji i radykalizacji wyznawców islamu. Po zamachach na ateistów („Charlie Hebdo”), Żydów (sklep z żywnością koszerą) i siły porządkowe, chrześcijanie stanowią kolejną zagrożoną grupę we Francji, na której silną reakcją liczą terroryści³⁰.

Ataki ze stycznia 2015 r. pokazały, że francuska wojna z terroryzmem toczy się na dwóch frontach – w kraju i poza jego granicami – a być może także i na trzecim, nie mniej trudnym dla laickiej Republiki, związanym z ekspansją radykalnej wersji islamu.

Militarne działania Francji w walce z terroryzmem

Transformacja i modernizacja sił zbrojnych.

Bezpośrednim następstwem zamachów było ogłoszenie najwyższego poziomu zagrożenia atakiem terrorystycznym w regionach Ile-de-France i Pikardii. 12 stycznia 2015 r. decyzją prezydenta François Hollande’a rozpoczęto operację wojskową „Sentinelle”. Blisko 10 tys. żołnierzy (z czego 6 tys. w rejonie paryskim) miało odtąd zapewniać całodobową ochronę kilkuset obiektów w całym kraju – głównie synagog, meczetów, szkół, placówek dyplomatycznych i siedzib redakcji prasowych³¹. W kwietniu 2015 r. minister spraw wewnętrznych Bernard Cazeneuve zdecydował o adaptacji planu „Vigipirate”³² do zabezpieczania również chrześcijańskich obiektów kultu³³.

Bezprecedensowa skala zagrożenia a także zaangażowania wojskowego Francji skłoniła władze do podjęcia zmian w organizacji sił zbrojnych. Kierunki modernizacji w dużej mierze wynikają z doświadczeń wyniesionych z operacji „Serval” a następnie „Barkhane” w regionie Sahelu, które ujawniły braki w obszarach transportu strategicznego oraz ISR (*Intelligence, Surveillance,*

³⁰ AFP, *Cibler des églises, une stratégie du jihad global [Celować w kościoły, strategia globalnego dżihadu]*, Challenges.fr, 26 kwietnia 2015 r., <http://www.challenges.fr/societe/20150423.AFP5735/cibler-des-eglises-une-strategie-du-jihad-global.html> (dostęp: 28 lipca 2015 r.). Pierwotnie artykuł ukazał się na stronie: <http://www.infos.fr/cibler-des-eglises-une-strategie-du-jihad-global-132284.html#ixzz3Y8bqUzeO> (dostęp: 6 maja 2015 r.).

³¹ Wystąpienie ministra obrony J.-Y. Le Driana, 11 marca 2015 r., *op.cit.*

³² Narodowy system ostrzegania przed zagrożeniami terrorystycznymi. Zapewnia stały nadzór kluczowych obiektów na całym terytorium Francji oraz przewiduje konkretne środki bezpieczeństwa w zależności od stopnia zagrożenia.

³³ Specjalną ochronę miało otrzymać 178 spośród 45 tys. kościołów we Francji. Za: AFP, *Vigipirate: dispositif „adapte” pour les églises, annonce Cazeneuve [Vigipirate: środki „przystosowane” do kościołów, zapowiada Cazeneuve]*, „la Croix”, 23 kwietnia 2015 r., <http://www.la-croix.com/Actualite/France/Vigipirate-dispositif-adapte-pour-les-eglises-annonce-Cazeneuve-2015-04-23-1305513> (dostęp: 30 lipca 2015 r.).

Reconnaissance)³⁴. Choć artykuł ten koncentruje się na walce Francji z terroryzmem, to trzeba pamiętać o trwającej wojnie rosyjsko-ukraińskiej. Modernizacja francuskich sił zbrojnych ma również związek z konfliktem w Europie Wschodniej³⁵.

Zapowiedziane wiosną 2015 r. zmiany obejmują przede wszystkim:

- zwiększenie komponentu operacyjnego na terytorium narodowym do 7 tys. żołnierzy (przy zdolności do natychmiastowego jego podwyższenia do 10 tys. i utrzymania go przez miesiąc);
- nowy model sił lądowych, zakładający większą niż do tej pory planowano liczbę żołnierzy (77 tys. zamiast 66 tys.);
- wzmocnienie zdolności w obszarach wywiadu i cyberobrony;
- zwiększenie budżetu obronnego o 3,8 mld euro w stosunku do pierwotnych planów (*Loi de la programmation militaire*) – tym samym wzrośnie on ze 158,61 mld euro do 162,41 mld euro w latach 2015–2019;
- zwiększenie inwestycji w uzbrojenie i sprzęt wojskowy o 1,5 mld euro: zamówienia na śmigłowce *Tigre* i NH90, samoloty transportowe C130, fregaty rakietowe FREMM, drony rozpoznawcze; wspólne z Niemcami sfinansowanie satelity wojskowego CSO;
- zwiększenie rezerw wojskowych z obecnych 28 tys. do 40 tys.;
- rozszerzenie na Francję metropolitalną ochotniczej służby wojskowej (wzorowanej na tej, która funkcjonuje w departamentach zamorskich) – ma ona pomóc młodym w zdobyciu doświadczenia zawodowego i zatrudnienia (jej program będzie prowadzony we współpracy z przedsiębiorstwami i władzami regionalnymi);
- rozszerzenie zasięgu służby obywatelskiej;
- zreformowanie przede wszystkim Wojsk Lądowych, jak również Marynarki Wojennej i Sił Powietrznych³⁶.

Modernizacja francuskiej armii będzie koncentrować się na takich obszarach jak siły specjalne, cyberbezpieczeństwo oraz ISR³⁷. Francja podjęła prace razem z Niemcami i Włochami nad europejskimi dronami, jak również

³⁴ A. D'Evry, *L'opération Serval à l'épreuve du doute: vrais succès, fausses leçons* [Operacja Serval: prawdziwy sukces, fałszywe wnioski], „Focus stratégique”, n° 59, lipiec 2015, s. 38, http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs59devry_0.pdf (dostęp: 8 sierpnia 2015 r.).

³⁵ Wystąpienie ministra obrony J.-Y. Le Driana, 4 czerwca 2015 r., <http://www.defense.gouv.fr/ministre/prises-de-parole-du-ministre/prises-de-parole-de-m.-jean-yves-le-drian/presentation-de-l-actualisation-de-la-lpm-a-l-assemblee-nationale> (dostęp: 30 lipca 2015 r.).

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Wystąpienie ministra obrony J.-Y. Le Driana, 11 marca 2015 r., *op.cit.*

uruchomiła satelitarny program wojskowy Ceres. W ciągu czterech lat mają powstać trzy satelity nasłuchu elektromagnetycznego, konstruowane przez Airbus DS. W ten sposób Francja stanie się pierwszym w Europie (a trzecim na świecie, po USA i Rosji) państwem dysponującym zdolnościami w obszarze rozpoznania elektromagnetycznego. Znacząco wzmocni to też pozycję koncernu Airbus DS³⁸.

Francuski przemysł obronny przeżywa obecnie *boom* nie tylko dzięki inwestycjom narodowych sił zbrojnych, ale także dzięki zamówieniom z zagranicy. W 2014 r. zanotowano najwyższy od pięciu lat eksport uzbrojenia i sprzętu wojskowego, o wartości przekraczającej 8 mld euro³⁹. Dzięki kontraktom na dostawę 84 myśliwców *Rafale* do Egiptu, Kataru oraz Indii oraz prawdopodobnym dostawom 50 śmigłowców *Caracal* do Polski, wartość zamówień francuskiego przemysłu obronnego przekroczy rekordowe 15 mld euro w 2015 r. Tym samym zwiększają się szanse na to, że Francja stanie się drugim (po Stanach Zjednoczonych) największym eksporterem uzbrojenia na świecie⁴⁰.

Rozwijająca się baza przemysłowo-technologiczna sektora obronnego oraz modernizacja sił zbrojnych sprawiają, że Francja wyrasta na europejskiego lidera w obszarze obronności. Dzięki swojemu zaangażowaniu wojskowemu, zwłaszcza na obszarze Sahelu i na Bliskim Wschodzie, jest ważnym aktorem w globalnej walce z terroryzmem. Jednocześnie zwraca się uwagę, że obecna aktywność na tyłu frontach – w tym na terenie kraju – przekracza możliwości finansowe państwa⁴¹. Wobec obecnej skali wydatków

³⁸ V. Guillermand, *De nouveaux satellites espions pour l'armée française en 2020* [Nowe satelity szpiegowskie dla francuskiej armii w 2020 roku], „Le Figaro”, 13 marca 2015 r., <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/03/13/20002-20150313ARTFIG00006-de-nouveaux-satellites-espions-pour-l-armee-francaise-en-2020.php> (dostęp: 30 lipca 2015 r.); D. Bertrand, *Programme Ceres, un nouveau pas dans la détection de signaux électromagnétiques* [Program Ceres, nowy krok w obszarze wykrywania sygnałów elektromagnetycznych], 23 marca 2015 r., <http://www.defense.gouv.fr/actualites/dossiers/l-espace-au-profit-des-operations-militaires/cooperation-internationale-et-avenir-recherche-et-developpement/developpement-et-programmes-futurs/programme-ceres-un-nouveau-pas-dans-la-detection-de-signaux-electromagnetiques> (dostęp: 30 lipca 2015 r.).

³⁹ D. Gallois, *L'industrie française de l'armement retrouve des couleurs à l'export* [Eksport francuskiego przemysłu zbrojeniowego odzyskuje siły], „Le Monde”, 9 lutego 2015 r., http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/02/09/l-industrie-francaise-de-l-armement-retrouve-des-couleurs-a-l-export_4572862_3234.html (dostęp: 30 lipca 2015 r.).

⁴⁰ W 2014 r. Francja klasyfikowana była na trzecim lub czwartym miejscu. Za: D. Gallois, 2015, *année record pour l'industrie de l'armement de la France* [2015, rekordowy rok dla przemysłu zbrojeniowego we Francji], „Le Monde”, 30 kwietnia 2015 r., http://www.lemonde.fr/economie-francaise/article/2015/04/30/2015-annee-de-tous-les-records-pour-l-industrie-de-l-armement-tricolore_4625902_1656968.html (dostęp: 30 lipca 2015 r.).

⁴¹ N. Guibert, *Hollande: plus de guerres, moins de moyens* [Hollande: więcej wojen, mniej środków], „Le Monde”, 15 listopada 2015 r., http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/11/15/hollande-plus-de-guerres-moins-de-moyens_4524123_823448.html?xtmc=general_mercier&xtcr=16 (dostęp: 14 sierpnia 2015 r.).

obronnych oraz stagnacji gospodarczej nie wydaje się, aby Francja mogła przez dłuższy czas utrzymać ten poziom zaangażowania w operacje wojskowe.

Walka z terroryzmem w regionie Sahelu

Obszar Sahelu, rozciągający się od Mauretanii po Róg Afryki, ma priorytetowe znaczenie dla interesów bezpieczeństwa Francji. W dokumentach strategicznych określany jest jako południowe sąsiedztwo Europy i regionu Morza Śródziemnego⁴². O jego znaczeniu dla Francji decydują więzi historyczne, znaczna obecność obywateli francuskich, a także źródła zagrożeń dla jej bezpieczeństwa⁴³. Choć relacje ekonomiczne z tym regionem odgrywają drugorzędną rolę, to jednak warto wspomnieć o francuskich inwestycjach w przemyśle wydobywczym oraz imporcie surowców naturalnych z państw Sahelu⁴⁴.

Interesy te znalazły się w bezpośrednim niebezpieczeństwie w 2012 r., wraz z destabilizacją Mali. Sytuacja w tym kraju związana jest z ruchami separatystycznymi Tuaregów na północy oraz ekspansją rodzimych i zagranicznych dżihadystów. Państwa takie jak Arabia Saudyjska i Katar wykorzystywały długoletnie zaniedbania administracji centralnej w północnym Mali do działalności prozelickiej w duchu wahhabizmu. Finansowały szkoły koraniczne i meczety, gdzie nauczali imamowie wykształceni w Arabii Saudyjskiej czy Pakistanie, a także islamskie organizacje pozarządowe. Choć lokalne praktyki religijne zakorzenione są w tradycji salafickiej – pokojowym, mistyczno-ascetycznym nurcie islamu, to od lat w Mali wyraźnie umacniały się ruchy fundamentalistyczne. Tuarescy separatyści podzielili się na Narodowy Ruch Wyzwolenia Azawadu (MNLA) oraz dżihadystyczny Ansar Dine („obrońcy religii”). Do Mali zaczęli ściągać również bojownicy z zagranicy, zgrupowani w takich organizacjach jak Al-Kaida Islamskiego Maghrebu (AQMI), „Sygnatariusze Krwi” czy Ruch na rzecz Jedności i Dżihadu w Afryce Zachodniej (MUJAO)⁴⁵.

Iskrą zapalną były wydarzenia arabskiej wiosny w państwach Maghrebu oraz ogłoszenie niepodległości południowego Sudanu w 2011 r., które rozbudziły nadzieje Tuaregów na uniezależnienie się od władz w Bamako.

⁴² *Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* [Biała księga obrony i bezpieczeństwa narodowego], Paryż 2008, s. 43, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf> (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁴³ *Le Livre blanc 2013...*, *op.cit.*, s. 54–55.

⁴⁴ Francja importuje ropę naftową z Czadu, uran z Nigru oraz złoża żelaza z Mauretanii. Za: *Informacje nt. relacji ekonomicznych Francji z państwami Afryki na stronach ministerstwa spraw zagranicznych i rozwoju międzynarodowego*: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/afrique/> (dostęp: 15 września 2015 r.).

⁴⁵ A. D'Evry, *L'opération Serval...*, *op.cit.*, s. 9–15.

W styczniu 2012 r. ruchy zbrojne przeszły do ofensywy, która doprowadziła do zajęcia północnej części Mali i ogłoszenia niepodległości Azawadu (6 kwietnia 2012 r.). Bojownikom sprzyjały rebelie wybuchające na południu kraju oraz zamach stanu w Bamako (21–22 marca 2012 r.)⁴⁶. Celem dżihadystów stało się zaprowadzenie szariat na całym terytorium Mali. Międzynarodową opinię publiczną wkrótce obiegły doniesienia o terroryzowaniu podbitej ludności oraz zniszczeniu mauzoleów i meczetu w Timbuktu, jednym z historycznych ośrodków islamu, wpisanym na listę światowego dziedzictwa UNESCO⁴⁷.

Zaangażowanie Francji – najpierw dyplomatyczne, a następnie wojskowe – w rozwiązywanie konfliktu w Mali wynikało z obawy przed całkowitym rozpadem państwa. Pustka strategiczna w tym regionie doprowadziłaby do dalszego umocnienia dżihadystów i ich ekspansji w kierunku Maghrebu i Europy. Poczucie odpowiedzialności za dawną kolonię oraz obecność blisko 4,7 tys. Francuzów w rejonie Bamako miały również wpływ na decyzje władz w Paryżu. Francji zależało przy tym na jak największym udziale w stabilizacji Mali sąsiednich państw afrykańskich, a także ONZ i UE⁴⁸.

Francuska ofensywa dyplomatyczna na rzecz międzynarodowej interwencji w Mali spotkała się początkowo z chłodnym przyjęciem Stanów Zjednoczonych oraz sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-Moona. Sceptyczne były również państwa europejskie, które w działaniach Francji widziały próbę instrumentalizacji UE do celów własnej polityki w duchu *Françafrique*⁴⁹. Sprzeciw wobec międzynarodowej interwencji zbrojnej wyrażała również Algieria, popierająca dyplomatyczne uregulowanie konfliktu. Jednak ofensywa dżihadystów na południu Mali 9 stycznia 2013 r. oraz prośby o pomoc ponawiane przez malijski rząd zasadniczo zmieniły sytuację. 11 stycznia 2013 r. prezydent François Hollande podjął decyzję o interwencji zbrojnej

⁴⁶ *Ibidem.*, s. 16.

⁴⁷ *Tombouctou défiguré par les islamistes [Timbuktu zniszczone przez islamistów]*, „Libération”, 1 lipca 2012 r., http://www.liberation.fr/monde/2012/07/01/tombouctou-defigure-par-les-islamistes_830454 (dostęp: 8 sierpnia 2015 r.); Mali : après les mausolées, les islamistes s'en prennent à une mosquée de Tombouctou [Mali: po mauzoleach islamiści biorą się za meczet w Timbuktu], „Libération”, 2 lipca 2012 r., http://www.liberation.fr/monde/2012/07/02/apres-les-mausolees-les-islamistes-ciblent-une-mosquee-a-tombouctou_830555 (dostęp: 8 sierpnia 2015 r.).

⁴⁸ A. Leboeuf, H. Quénot-Suarez, *La politique africaine de la France sous François Hollande. Renouvellement et impensé stratégique [Afrykańska polityka Francji za kadencji François Hollande'a. Odnowa i strategiczne niedookreślenie]*, IFRI 2014, s. 33–34, http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/quenot-suarez_leboeuf_politique_africaine_de_la_france.pdf (dostęp: 8 sierpnia 2015 r.).

⁴⁹ Termin został ukuły w latach 50. przez Félix H. Houphouët-Boigny, późniejszego prezydenta Wybrzeża Kości Słoniowej. Pierwotnie oznaczał silne związki Francji z byłymi koloniami. Obecnie używany w znaczeniu pejoratywnym, jako neokolonialne wpływy francuskie w państwach afrykańskich.

w celu zatrzymania dżihadystów, pomocy władzom w Bamako w odzyskaniu kontroli nad terytorium kraju oraz odbicia siedmiu francuskich zakładników przetrzymywanych przez AQMI i MUJAO.

Działania sił specjalnych i lotnictwa, a następnie również wojsk konwencjonalnych, pozwoliły już po czterech miesiącach na rozpoczęcie fazy stabilizacji oraz stopniowe zwiększanie zaangażowania jednostek międzynarodowych. Operacja „Serval” – powszechnie uważana za sukces – pokazała zdolność sił zbrojnych do szybkiego rozmieszczenia i podjęcia autonomicznych działań na teatrze walk odległym o blisko 6 tys. km od terytorium kraju. Było to możliwe dzięki znacznej obecności wojskowej Francji w Afryce w ramach porozumień dwustronnych z państwami regionu oraz operacji prowadzonych na kontynencie („Epervier” w Czadzie, „Licorne” na Wybrzeżu Kości Słoniowej i „Boali” w Republice Środkowoafrykańskiej). Podkreśla się też znaczenie sprawnej współpracy wywiadów wojskowego i cywilnego⁵⁰.

Francuska kampania dyplomatyczna na rzecz międzynarodowej interwencji zbrojnej w Mali również zakończyła się sukcesem. W grudniu 2012 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ jednogłośnie przyjęła rezolucję 2085 ustanawiającą Międzynarodową Misję Wsparcia w Mali pod Dowództwem Sił Afrykańskich (*African-led International Support Mission in Mali*, AFISMA). Pozwoliło to Francji na częściowe przekazanie zadań wojskom afrykańskim po zakończeniu ofensywnej fazy operacji „Serval”⁵¹. Również UE zdecydowała się na zaangażowanie w stabilizację Mali, uznając za zagrożenie dla swoich interesów strategicznych sytuację w tym kraju. W lutym 2013 r. Rada podjęła decyzję o uruchomieniu misji EUTM-Mali (*European Union Training Mission in Mali*)⁵². Ponadto, sześć państw europejskich (Niemcy, Belgia, Dania, Wielka Brytania, Hiszpania, Holandia) oraz Stany Zjednoczone i Kanada udzieliły wsparcia francuskiej operacji w zakresie transportu lotniczego oraz tankowania w powietrzu⁵³.

⁵⁰ A. D'Evry, *L'opération Serval...*, op.cit., s. 24–26.

⁵¹ Do zadań AFISMA należało zwłaszcza wsparcie władz w Bamako w odbudowie zdolności sił zbrojnych i przywróceniu kontroli nad północną częścią terytorium Mali oraz ochrona ludności cywilnej. Na mocy rezolucji 2100 z kwietnia 2013 r. zastąpiła ją misja stabilizacyjna MINUSMA (*The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*), która ma również za zadanie wspieranie procesu politycznego w Mali. Według stanu na czerwiec 2015 r. liczy ona 10,2 tys. osób (ok. 9,1 tys. żołnierzy i 1 tys. policji). Za: *Security Council Authorizes Deployment of African-Led International Support Mission in Mali for Initial Year-Long Period - Security Council 6898th Meeting*, 20 grudnia 2012 r., <http://www.un.org/press/en/2012/sc10870.doc.htm> (dostęp: 9 sierpnia 2015 r.), Strona misji MINUSMA, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml> (dostęp: 9 sierpnia 2015 r.).

⁵² A. D'Evry, *L'opération Serval...*, op.cit., s. 20.

⁵³ *Opération Barkhane [Operacja Barkhane]*, <http://www.defense.gouv.fr/operations/sahel/dossier-de-presentations-de-l-operation-barkhane/operation-barkhane>, 6 sierpnia 2015 r. (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

Ofensywa francuskich sił zbrojnych zapobiegła utworzeniu przez dżihadystów quasi-państwa na terenie Mali, jednak nie powstrzymała rozprzestrzenienia się ugrupowań zbrojnych na całym obszarze Sahelu. Dlatego operacja „Barkhane”, która 1 sierpnia 2014 r. zastąpiła misję „Serval”, objęła Mauretanię, Mali, Niger, Czad i Burkina Faso. Francuskie wojska w sile 3 tys. żołnierzy prowadzą działania we współpracy z tymi państwami, określonymi jako grupa G5-Sahel⁵⁴. Są to niewielkie siły jak na obszar wielkości Europy. Choć minister J.-Y. Le Drian zapowiedział wiosną 2015 r. wzmocnienie operacji „Barkhane”, to jednak teren jej działania jest zbyt rozległy, aby skutecznie zlikwidować bazy dżihadystów. Celem misji jest raczej powstrzymywanie zagrożenia i niedopuszczenie do utworzenia nowego „dżihadystanu” na wzór PI w Iraku i Syrii. Sukcesem francuskich sił specjalnych jest zlikwidowanie głównych przywódców AQMI, Ansar Dine i MUJAO⁵⁵.

Ugrupowania te mają jednak znaczący zasób bojowników w ubogiej ludności państw regionu, która wstępuje w ich szeregi nie tylko ze względów religijnych i politycznych, ale przede wszystkim w zamian za wynagrodzenie i broń⁵⁶. Dlatego kluczowe znaczenie dla Sahelu ma nie tylko współpraca wojskowa, ale również gospodarcza i rozwojowa, w którą Francja angażuje się zarówno na płaszczyźnie bilateralnej, jak i w ramach aktywności UE. Bardzo ważne dla stabilizacji regionu jest też wspieranie procesu politycznego w Mali, gdzie wciąż na północy kraju aktywne są grupy rebeliantów. Ogromnym wyzwaniem pozostaje chaos panujący w Libii, który sprzyja działalności wielu ugrupowań dżihadu, m.in. PI. Generuje też wiele zagrożeń dla Europy: masową migrację, terroryzm, przemyt ludzi, broni i ropy naftowej czy piractwo.

Kwestia Libii ma dla władz w Paryżu duże znaczenie ze względu na jej wpływ na sukces operacji „Barkhane”. Francuskie wojska stacjonują zaledwie kilkadziesiąt kilometrów od granicy z Fezzanem, w bazie Madama w Nigrze. Od jesieni 2014 r. podnoszona jest we Francji kwestia rozszerzenia zasięgu misji na południową Libię, z uwagi na przeniesienie działań dżihadystów na jej terytorium⁵⁷. Również Włochy wyraziły gotowość do podjęcia

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ *Deux chefs djihadistes tués au Mali par l'armée française* [Dwaj dowódcy dżihadystów zabici w Mali przez francuską armię], „Le Monde”, 20 maja 2015 r., http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/05/20/deux-chefs-djihadistes-tues-au-mali-par-l-armee-francaise_4637233_3212.html (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁵⁶ R. Carayol, *Terrorisme au Sahel : la stratégie de Sisyphe* [Terroryzm w Sahelu: syzyfowa strategia], „Jeune Afrique”, 24 marca 2015, <http://www.jeuneafrique.com/227810/politique/terrorisme-au-sahel-la-strategie-de-sisyphe/> (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁵⁷ N. Guibert, *Aller en Libye, une „question d'efficacité”, selon un général français* [Misja w Libii to „warunek sukcesu”, według francuskiego generała], „Le Monde”, 2 lipca 2015 r., http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/07/02/au-sud-libye-tout-est-a-faire-contre-le-terrorisme-estime-un-general-francais_4668130_3212.html#VISCZAK72ceJcSv5.99 (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

interwencji zbrojnej w tym kraju w szerokiej koalicji międzynarodowej i z mandatem ONZ⁵⁸. Wskazuje się jednak, że rozwiązanie takie mogłoby wywołać skutek odwrotny do zamierzonego: masową mobilizację muzułmanów przeciwko obcej okupacji. Efektywna stabilizacja Libii wymagałaby ponadto ogromnych środków. Według szacunków ośrodka RAND z 2014 r. (jeszcze sprzed proklamowania PI w tym kraju), siły utrzymania pokoju musiałyby liczyć co najmniej 61 tys. żołnierzy⁵⁹.

Ze względu na priorytet walki z terroryzmem władze w Paryżu przykładają dużą wagę do współpracy z sojusznikami w Afryce. Należą do nich zwłaszcza Egipt („partnerstwo strategiczne” przypieczętowała w lutym 2015 r. sprzedaż myśliwców *Rafale* i fregaty FREMM), Czad (który zaangażował największe siły w Mali w 2013 r., a obecnie walczy z Boko Haram) oraz Kamerun (również prowadzący działania przeciwko dżihadystom z Nigerii oraz na rzecz uwolnienia francuskich zakładników). Wskazuje się przy tym, że wzrost zagrożenia terrorystycznego oraz operacje „Barkhane” i „Sangaris” w Republice Środkowoafrykańskiej spowodowały podporządkowanie polityki afrykańskiej Francji kwestiom wojskowym w ostatnich latach⁶⁰.

Udział w koalicji przeciwko PI na Bliskim Wschodzie

Francja należy do najbardziej aktywnych sojuszników Stanów Zjednoczonych w walce z PI⁶¹. Po amerykańskich nalotach na pozycje islamistów w Iraku w sierpniu 2014 r., uruchomiła własną operację „Chammal” 19 września 2014 r., rozpoczynając tym samym działania koalicji międzynarodowej. Kilka dni wcześniej to właśnie w Paryżu przedstawiciele dwudziestu państw, w tym Bliskiego Wschodu, wydali oświadczenie, w którym

⁵⁸ A. Gallet, *Les enjeux du chaos libyen* [O co chodzi w libijskim chaosie], „Politique étrangère”, 2/2015, s. 111, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/gallet_pe2-2015.pdf (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁵⁹ A. Varvelli, *Libia, non solo stato islamico* [Libia, nie tylko państwo islamskie], „Osservatorio di Politica Internazionale”, 19 lutego 2015 r., http://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/nota_libia_190215.pdf (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁶⁰ D. Revault d'Allonnes, C. Châtelot, *Au Bénin, Hollande entame sa tournée en Afrique* [W Beninie Hollande rozpoczyna swoje tournée po Afryce], „Le Monde”, 1 lipca 2015, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/07/01/francois-hollande-entame-une-tournee-en-afrique_4665445_3212.html#GjiWhAgmQWbQkoJB.99 (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.); H. Sallon, *Mistral : l'Arabie saoudite et l'Egypte „sont prêtes à tout pour acheter les deux navires”* [Mistral: Arabia Saudyjska i Egipt „są gotowe na wszystko, by kupić dwa okręty”], „Le Monde”, 7 sierpnia 2015, http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/08/07/l-egypte-et-l-arabie-saoudite-candidates-au-rachat-des-mistrals_4715520_3212.html (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁶¹ J. Drennann, *Who Has Contributed What in the Coalition Against the Islamic State?*, „Foreign Policy”, 12 listopada 2015 r., http://foreignpolicy.com/2014/11/12/who-has-contributed-what-in-the-coalition-against-the-islamic-state/?wp_login_redirect=0 (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

zadeklarowali poparcie dla rządu irackiego w walce z PI, również w formie pomocy wojskowej⁶².

Zaangażowanie wojskowe i polityczne Francji wynika z postrzegania sytuacji w Iraku i Syrii jako źródła bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa: terroryzmu, a także masowej migracji do Europy wskutek czystek religijnych i etnicznych. Rozpad państw na Bliskim Wschodzie stworzył warunki sprzyjające rozwojowi dżihadyzmu, a więc szkoleniu również francuskich bojowników. *Daesh* opanował ponad 100 tys. km² zamieszkałych przez ok. 8 mln ludzi, tworząc na podbitych terenach struktury administracyjne, armię, aparat sądowiczy, system edukacji, a nawet system gospodarczy⁶³. Dysponuje ponadto prężnym aparatem propagandy, który przyczynia się do radykalizacji muzułmańskiej mniejszości we Francji⁶⁴.

Mimo to operacja „Chammal” jest obecnie dopiero czwartą pod względem wielkości operacją francuskich sił zbrojnych poza granicami kraju. Zaangażowanych jest w nią 700 żołnierzy, dwanaście myśliwców (sześć *Rafale*, trzy *Mirage 2000D* i trzy *Mirage 2000N*) oraz morski samolot patrolowy *Atlantique 2*⁶⁵. Po zamachach ze stycznia 2015 r. Francja czasowo wzmocniła wkład w działania wojsk koalicyjnych, wysyłając w rejon Zatoki Perskiej lotniskowiec „Charles de Gaulle”. Przez dwa miesiące z jego pokładu startowały myśliwce amerykańskie i francuskie przeprowadzające naloty na pozycje PI. Zaangażowanie tego okrętu – po raz pierwszy od czasu interwencji w Libii w 2011 r. – było sygnałem politycznym pod adresem *Daesh* i miało znaczenie bardziej symboliczne niż strategiczne⁶⁶.

⁶² *The international coalition to counter ISIL/Daesh (the „Islamic State”)*, EPRS Briefing, 17 marca 2015 r., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551330/EPRS_BRI\(2015\)551330_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/551330/EPRS_BRI(2015)551330_EN.pdf) (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

⁶³ K. Strachota, *Bliski Wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, „Punkt Widzenia”, OSW, Nr 52, lipiec 2015 r., s. 13, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_52_pl-bliski-wschod-w-cieniu_net.pdf (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

⁶⁴ Szacuje się, że komórki propagandowe PI zamieszczają dziennie 40 tys. wpisów po francusku na portalu *Twitter*. Jej francuskojęzyczne konta śledzi ok. 2,8 mln osób. Za: C. Brunel, *Daesh : l'État islamique sort son appli [Daesh: Państwo Islamskie wydaje swoją aplikację]*, „Le Point”, 11 sierpnia 2015 r., http://www.lepoint.fr/high-tech-internet/daesh-l-etat-islamique-sort-son-appli-11-08-2015-1955991_47.php#xtor=CS1-32 (dostęp: 11 sierpnia 2015 r.).

⁶⁵ *Chammal : exercice conjoint de Force Protection [Chammal: wspólne ćwiczenie Force Protection]*, Strona Ministerstwa Obrony Francji, 12 sierpnia 2015 r., <http://www.defense.gouv.fr/operations/irak/actualites/chammal-exercice-conjoint-de-force-protection> (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

⁶⁶ *Lutte contre Daesh: à quoi sert le porte-avions Charles-de-Gaulle? [Walka z Daesh: do czego służy lotniskowiec Charles-de-Gaulle?]*, „SudOuest.fr”, 26 lutego 2015 r., <http://www.sudouest.fr/2015/02/26/lutte-contre-daesh-a-quoi-sert-le-porte-avions-charles-de-gaulle-1842209-6072.php> (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.); *Le Charles-de-Gaulle engagé contre Daesh, des Rafale décollent en mission [Charles de Gaulle zaangażowany przeciw Daesh, Rafale wylatują na misję]*, „L'Express”, 23 lutego 2015 r., http://www.lexpress.fr/actualite/monde/proche-moyen-orient/le-porte-avions-charles-de-gaulle-integre-a-l-intervention-contre-daesh_1654089.html#fAQoRQVmjleSitz8.99 (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

Ten stosunkowo niewielki wkład Francji w operację „Inherent Resolve” wynika z kilku czynników. Po pierwsze, dominującej roli – zarówno politycznej jak i wojskowej – Stanów Zjednoczonych. Sytuacja jest zasadniczo inna niż w przypadku Mali czy Republiki Środkowoafrykańskiej, gdzie to Francja podjęła interwencje, inicjując zaangażowanie sił afrykańskich, ONZ i UE. W tych dwóch przypadkach władze w Paryżu zdawały sobie sprawę, że w razie braku ich reakcji na toczące się tam konflikty, nikt inny nie wyśle wojsk do Afryki⁶⁷. Natomiast w walce z PI koalicję tworzy przeszło 60 państw, a główny ciężar operacji spoczywa na USA⁶⁸. Wobec obecnych problemów Francji z dopięciem budżetu obronnego, sytuacja ta jest korzystna i pozwala na utrzymanie sił zbrojnych w innych częściach globu.

Po drugie, wobec skomplikowanej sytuacji na Bliskim Wschodzie, realne możliwości stabilizacji regionu nie są zbyt duże. Celem działań koalicjantów jest nie tyle unicestwienie, co powstrzymanie *Daesh* i temu służą operacje z powietrza oraz konsolidacja lokalnych sił zwalczających tę organizację. Wykluczenie zaangażowania sił lądowych stanowi istotne ograniczenie. W poprzednich operacjach w Afganistanie oraz w Iraku w 2003 r. to właśnie działania wojsk lądowych były czynnikiem decydującym o sukcesie militarnym. Francusko-brytyjska interwencja w Libii w 2011 r. pokazała natomiast, że brak trwałego zaangażowania prowadzi do eskalacji wojny domowej i załamania państwa. Jeśli więc nawet uda się rozbić struktury PI, nie musi to oznaczać końca działań zbrojnych i stabilizacji Bliskiego Wschodu⁶⁹.

We wrześniu 2015 r., w kontekście masowego napływu migrantów, w tym uchodźców syryjskich do Europy, prezydent F. Hollande poinformował o podjęciu przez francuskie siły zbrojne lotów zwiadowczych na terenie Syrii, a także o konieczności rozpoczęcia ataków na pozycje PI w tym kraju. Do tej pory Francja prowadziła jedynie naloty na cele w Iraku⁷⁰, nie chcąc wzmacniać reżimu B. Assada. Władze w Paryżu od 2012 r. nie utrzymują z nim stosunków, a po użyciu broni chemicznej przez siły rządowe dążyły do interwencji zbrojnej w Syrii. Obecnie część francuskich polityków opowiada się za przywróceniem kontaktów dyplomatycznych⁷¹. Biorąc pod uwagę

⁶⁷ A. Leboeuf, H. Quénot-Suarez, *La politique africaine de la France...*, op.cit., s. 34.

⁶⁸ R. Cohen, G. Scheinmann, *The Hollow Coalition. Washington's Timid European Allies*, „Foreign Affairs”, 5 listopada 2014 r., <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2014-11-05/hollow-coalition> (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

⁶⁹ K. Strachota, *Bliski Wschód w cieniu Państwa Islamskiego*, op.cit., s. 38.

⁷⁰ *The international coalition to counter ISIL/Daesh*, op.cit., s. 8.

⁷¹ A. Morcuende, *Etat islamique: la droite française divisée face à la stratégie à adopter [Państwo islamskie: francuska prawica podzielona co do strategii, jaką należy przyjąć]*, „Le Monde”, 22 lipca 2015 r., http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/07/22/etat-islamique-la-droite-francaise-divisee-face-a-la-strategie-a-adopter_4694280_823448.html (dostęp: 13 sierpnia 2015 r.).

coraz bardziej odczuwalne w Europie skutki wojny w Syrii, niewykluczone jest przewartościowanie stanowiska Francji, a także zwiększenie jej zaangażowania w walkę z PI w najbliższym czasie.

Zmiany w polityce wewnętrznej

Nowe instrumenty prawne i policyjne

Walcząc z terroryzmem u jego źródeł – na Bliskim Wschodzie i w Sahelu – Francja podejmuje również działania na własnym terytorium. Ich główne kierunki to zapobieganie radykalizacji, wzmocnienie koordynacji i uprawnień służb antyterrorystycznych, walka z propagowaniem dżihadu w internecie, zmiany w sądownictwie i więziennictwie.

Jak wskazują autorzy raportu na temat organizacji i środków walki z dżihadyzmem we Francji i w Europie, przygotowanego przez komisję śledczą Senatu, francuskie władze późno zareagowały na wzrost liczby obywateli wyjeżdżających do Iraku i Syrii⁷². Mimo, że zjawisko to nasilało się od 2012 r., dopiero w kwietniu 2014 r. minister spraw wewnętrznych B. Cazeneuve ogłosił plan walki z radykalizacją i ugrupowaniami terrorystycznymi. Jego główne elementy znalazły się w ustawie przyjętej 13 listopada 2014 r., która wyposażała francuskie władze w ważne instrumenty. Nowe prawo pozwala w szczególności na wydanie zakazu opuszczenia terytorium państwa – odebranie paszportu i dowodu osobistego, a nawet karę trzech lat więzienia i grzywny dla osoby próbującej wyjechać jako bojownik dżihadu. W przypadku nieletnich rodzice będą mogli zasygnalizować władzom swój sprzeciw wobec ich wyjazdu zagranicę. Ponadto, ustawa określa termin „indywidualnego działania terrorystycznego”, co ma ułatwiać orzekanie w sprawach tzw. samotnych wilków. Wprowadza także przepisy sankcjonujące propagowanie terroryzmu w internecie (za co grozi do 7 lat więzienia). Władze będą mogły ponadto występować do dostawców internetu o zablokowanie niektórych stron⁷³.

Po zamachach ze stycznia 2015 r. premier Manuel Valls ogłosił podjęcie wyjątkowych środków w walce z terroryzmem. Zapowiedział utworzenie w ciągu trzech lat 2680 nowych etatów w celu usprawnienia działań państwa (1400 w ministerstwie spraw wewnętrznych, 950 w ministerstwie sprawiedliwości,

⁷² Ministerstwo uruchomiło wtedy telefon kontaktowy dla bliskich osób podejrzanych o terroryzm, podczas gdy np. w Niemczech centrum informacyjne na temat radykalizacji funkcjonuje od 2012 r. Za: *Ibidem.*, s. 72.

⁷³ M. Hecker, *Actuelles de l’Ifri – Le jihad en Syrie...*, *op.cit.*, s. 3–4.

250 w ministerstwie obrony i 80 w ministerstwie finansów). Na ten cel przeznaczone zostanie 425 mln euro. Ponadto ma zostać wprowadzony, podobnie jak w krajach anglosaskich, system danych pasażerów linii lotniczych (*passengers name record*), który pozwoli śledzić etapy podróży osób podejrzanych o terroryzm. Francuski premier przedstawił również plany wzmocnienia i poprawy koordynacji służb specjalnych oraz przyznania im nowych uprawnień. Podjęte mają zostać także działania i uruchomione dodatkowe środki w celu zapobiegania radykalizacji i jej wykrywania, zwłaszcza w więzieniach. Wzmocniony ma być również nadzór nad treściami pojawiającymi się w internecie⁷⁴. W walce z „cyber-dżihadyzmem”, propagowaniem terroryzmu i rekrutacją bojowników francuskie władze podjęły współpracę z głównymi operatorami sieci⁷⁵.

Zmiany w funkcjonowaniu służb antyterrorystycznych

W ciągu ostatnich trzydziestu lat, często w odpowiedzi na zamachy terrorystyczne na swoim terytorium, Francja poszerzała arsenał środków w walce z terroryzmem. Kilkakrotnie reformowano służby specjalne. Wobec rosnącego zagrożenia radykalnym islamizmem, w 2008 r. dokonano konsolidacji służb kontrwywiadowczych, tworząc Centralną Dyрекcję Wywiadu Wewnętrznego (*direction centrale du renseignement intérieur*, DCRI), która podlegała Generalnej Dyrekcji Policji Krajowej (*direction générale de la police nationale*). DCRI miała za zadanie zapobiegać działaniom wymierzonym w bezpieczeństwo kraju, prowadzonym przez inne państwa lub organizacje terrorystyczne, oraz zwalczać je. Jednak potrójny zamach dokonany w marcu 2012 r. w Tuluzie i Montauban przez Mohammeda Merah pokazał niedostateczną koordynację służb i współpracę DCRI z policją kryminalną⁷⁶.

W rezultacie podjęto kolejne zmiany, m.in. tworząc w 2014 r. wzmocnioną Generalną Dyrekcję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*direction générale de la sécurité intérieure*, DGSI), podporządkowaną bezpośrednio ministerstwu spraw wewnętrznych. Zniesiono także sztuczny podział na analizę

⁷⁴ *Antiterrorisme: Manuel Valls annonce des mesures exceptionnelles* [Antyterroryzm: Manuel Valls zapowiada wyjątkowe środki], 21 stycznia 2015 r., <http://www.gouvernement.fr/antiterrorisme-manuel-valls-annonce-des-mesures-exceptionnelles> (dostęp: 15 sierpnia 2015 r.).

⁷⁵ *Rencontre avec les grands opérateurs de l'Internet* [Spotkanie z ważnymi operatorami internetu], 22 kwietnia 2015 r., <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Communiqués/Rencontre-avec-les-grands-operateurs-de-l-Internet> (dostęp: 15 sierpnia 2015 r.).

⁷⁶ F. Foley, *Les failles de l'antiterrorisme français dans l'affaire Merah* [Niedociągnięcia francuskiego antyterroryzmu w sprawie Merah], 24 marca 2013 r., „Marianne”, http://www.marianne.net/Les-failles-de-l-antiterrorisme-francais-dans-l-affaire-Merah_a227584.html (dostęp: 15 sierpnia 2015 r.).

źródeł tajnych i jawnych, powołując centralne służby wywiadu terytorialnego (*service central du renseignement territorial*, SCRT). Zastąpiły one analizującą jedynie jawne źródła komórkę w ramach Centralnej Dyrekcji Bezpieczeństwa Publicznego Policji. Istotne dla walki z terroryzmem było również utworzenie specjalnego wydziału operacyjnego żandarmerii narodowej (*sous-direction de l'anticipation opérationnelle*, SDAO). Pozwala on na gromadzenie i wykorzystanie na szczeblu centralnym informacji zebranych przez lokalne brygady żandarmerii. Ma to znaczenie dla działań antyterrorystycznych, gdyż często dżihadysty ukrywają broń i trenują na terenach wiejskich⁷⁷.

Wszystkim tym reformom towarzyszyło zwiększanie zatrudnienia w służbach specjalnych. Mimo sukcesywnego wzmacniania francuskich jednostek antyterrorystycznych oraz znakomitej renomy, jaką cieszą się nawet w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, obecnie problemem jest niewystarczająca liczba personelu. Ministerstwo spraw wewnętrznych ocenia, że w związku z wyjazdami „zagranicznych bojowników” do Iraku i Syrii konieczne jest śledzenie blisko 3 tys. osób na terytorium Francji⁷⁸. Po zamachu na „Charlie Hebdo” premier M. Valls ogłosił utworzenie w ciągu najbliższych trzech lat 1,1 tys. nowych etatów w służbach specjalnych (500 w DGSI, 500 w SCRT i 100 w dyrekcji wywiadu prefektury policji Paryża)⁷⁹.

Francuski rząd postanowił również stworzyć jednolite podstawy prawne do działania służb specjalnych, dostosowane do nowoczesnych technik operacyjnych, czego dotąd brakowało. Ustawa z 1991 r. o przechwytywaniu danych wymagała aktualizacji w związku z postępem technologicznym, a zwłaszcza pojawieniem się internetu i telefonii komórkowej. Nowe prawo wzbudza jednak wiele kontrowersji. Część opinii publicznej obawia się, że doprowadzi ono do ograniczenia swobód obywatelskich, umożliwiając służbom specjalnym naruszanie prywatności. Mimo to zostało ono przegłosowane przez parlament 24 czerwca 2015 r., a następnie skierowane przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego, który pozytywnie orzekł o zgodności tego prawa z ustawą zasadniczą⁸⁰.

⁷⁷ *Rapport n° 388...*, *op.cit.*, s. 56–59.

⁷⁸ *La lutte contre le terrorisme [Walka z terroryzmem]*, 24 lipca 2015 r., <http://www.gouvernement.fr/action/la-lutte-contre-le-terrorisme>, (dostęp: 15 sierpnia 2015 r.).

⁷⁹ *Antiterrorisme : Manuel Valls annonce...*, *op.cit.*

⁸⁰ *La lutte contre le terrorisme, op.cit.*

Najważniejsze zmiany, które wprowadza ustawa o wywiadzie (*loi sur le renseignement*):

- Enumeratywne określenie fundamentalnych interesów państwa, które uzasadniają użycie technik opisanych przez ustawę, mianowicie: niepodległość, integralność terytorialna oraz obrona narodowa; istotne interesy polityki zagranicznej, wykonywanie zobowiązań europejskich i zagranicznych Francji oraz zapobieganie wszelkim formom obcej ingerencji; istotne interesy ekonomiczne, przemysłowe i naukowe Francji; zapobieganie aktom terroryzmu; zapobieganie zamachom na republikańską formę instytucji, działaniom mającym na celu przywrócenie rozwiązanych ugrupowań zbrojnych oraz zbiorowej przemocy uderzającej w porządek publiczny; zapobieganie przestępczości; zapobieganie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia;
- Utworzenie nowej, niezależnej instytucji kontrolnej – Narodowej Komisji Kontroli Technik Operacyjnych (*Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement*, CNCTR), która będzie wydawać opinie przed podjęciem operacji – z wyjątkiem nagłych przypadków (jednak nawet wtedy potrzebna jest zgoda premiera). Opinia CNCTR nie jest wiążąca, ale w przypadku naruszenia przepisów komisja może skorzystać z uprawnień śledczych;
- Możliwość zobowiązania operatorów internetu do założenia automatycznego przetwarzania danych (tzw. czarnych skrzynek⁸¹), które pozwolą wykryć połączenia mogące świadczyć o zagrożeniu terrorystycznym. Treść komunikacji ma pozostać anonimowa, przechwytywane będą jedynie metadane (nadawca/odbiorca wiadomości, adres IP odwiedzanej strony, czas komunikacji);
- Możliwość poszerzenia nadzoru elektronicznego na wszystkie osoby kontaktujące się z już podejrzanymi, co ma ułatwić identyfikację nowych potencjalnych terrorystów;
- Możliwość stosowania różnych technik operacyjnych (podśluchów, programów szpiegujących, *IMSI-catchers*), po zaopiniowaniu przez CNCTR. Maksymalna liczba tych urządzeń będzie określana przez premiera, po wydaniu opinii przez CNCTR;

⁸¹ *Le projet de loi sur le renseignement massivement approuvé à l'Assemblée [Projekt ustawy o wywiadzie zdecydowanie przyjęty przez Zgromadzenie]*, „Le Monde”, 4 maja 2015 r., http://www.lemonde.fr/pixels/article/2015/05/04/que-contient-la-loi-sur-le-renseignement_4627068_4408996.html#v-63LYgDgyFVoq8p6.99 (dostęp: 16 sierpnia 2015 r.).

- Stworzenie automatycznego rejestru sądowego osób skazanych za działalność terrorystyczną, których dane mogą być zachowywane przez dwadzieścia lat (w przypadku nieletnich – dziesięć lat);
- Możliwość zgłaszania przez agentów do CNCTR wszelkich przypadków nielegalnego stosowania opisanych przez ustawę technik operacyjnych. Komisja zawiadamia następnie premiera, a jeśli stwierdzi naruszenie prawa może zawiadomić prokuraturę. Wszystkie dostarczone informacje przekazuje do komisji konsultacyjnej ws. tajemnicy obrony narodowej, która przedstawia premierowi opinię na temat możliwości odtajnienia części lub całości tych informacji i ich przekazania prokuraturze. Ustawa zabrania jakiegokolwiek dyskryminacji czy karania agenta, który w dobrej wierze przedstawi komisji kontrolnej przypadki łamania prawa⁸².

Opisane powyżej zmiany budzą krytykę ze względu na zapewnienie służbom szerokiego dostępu do danych osobowych. Wskazuje się ponadto na możliwość różnego interpretowania „interesów państwa” czy „zamachów na republikańską formę instytucji” w celu śledzenia np. aktywistów i uczestników manifestacji. Zapisy o „czarnych skrzynkach” kojarzą się niektórym z praktykami amerykańskiej *National Security Agency* – zwłaszcza, że w trakcie toczącej się debaty nad nową ustawą we Francji *Wikileaks* ujawniła, że Stany Zjednoczone prowadziły nasłuch rozmów telefonicznych francuskich prezydentów. Parę miesięcy po marszach pod hasłem „Je suis Charlie” pojawili się manifestanci z napisami „Je suis sur écoute” („Jestem na podsłuchu”). Symbolicznie obrazuje to rozdarcie między względami bezpieczeństwa narodowego a swobodami obywatelskimi, tak charakterystyczne dla współczesnych społeczeństw demokratycznych.

Nowa ustawa pozwala na stworzenie jednolitych ram prawnych dla działalności służb antyterrorystycznych, zwiększa ich uprawnienia do przechwytywania danych, a jednocześnie wprowadza mechanizmy kontrolne. Jest to więc istotny instrument, który powinien przyczynić się do usprawnienia walki z terroryzmem we Francji.

Przeciwdziałanie radykalizacji

W debacie publicznej na temat terroryzmu islamskiego pojawia się często termin „radykalizacji”, stosowany zarówno w odniesieniu do jednostek jak

⁸² LOI n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement [Ustawa z 24 lipca 2015 r. dotycząca wywiadu], JORF n°0171 du 26 juillet 2015, s. 12735, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030931899&categorieLien=id> (dostęp: 16 sierpnia 2015 r.).

i grup społecznych. Zwraca się uwagę na konieczność przeciwdziałania temu zjawisku, tj. „deradykalizacji”. J.-L. Marret i L. Baral definiują to pojęcie jako:

- całokształt działań społecznych, psychologicznych lub behawioralnych, które mają pomóc osobom zradykalizowanym zrezygnować z zaangażowania w proces prowadzący do użycia przemocy fizycznej lub werbalnej oraz powrócić do zachowań zgodnych z prawem;
- spowodowanie wycofania się jednostek bądź grup (np. byłych dżihadystów powracających z Iraku i Syrii) z aktywnej przemocy politycznej⁸³.

Autorzy zauważają, że Francja przez długi czas odrzucała programy przeciwdziałania radykalizacji, wdrażane w innych państwach zachodnich w ciągu ostatnich dziesięciu lat, postrzegając je jako próbę politycznej modyfikacji świata islamu przez administrację George’a W. Busha. Obawiała się również, że mogą one prowadzić do stygmatyzacji muzułmanów i pogorszyć relacje Francji z państwami arabskimi⁸⁴. Rodziny osób zradykalizowanych pozostawały często bezradne, a służby porządkowe nie miały instrumentów do oddziaływania w sferze związanej z przekonaniami religijnymi, a więc uważanej za prywatną. Dopiero w kwietniu 2014 r. przedstawiono plan walki z radykalizacją i ugrupowaniami terrorystycznymi, który obejmował jednak głównie wspomniane już instrumenty policyjne. Utworzono wtedy także Narodowe Centrum Pomocy i Przeciwdziałania Radykalizacji (*Centre national d’assistance et de prévention de la radicalisation*, CNAPR), obsługujące „zieloną linię” – numer telefonu, pod którym bliscy osób podejrzanych o chęć dołączenia do dżihadystów mogli zgłosić ten fakt władzom oraz otrzymać porady⁸⁵.

Wydaje się, że obecnie francuskie władze dostrzegają problem radykalizacji i zaczynają wypracowywać wielowymiarowe odpowiedzi na to zjawisko⁸⁶. Będą one wymagały działań w licznych obszarach (edukacja, więziennictwo, media). Przykładem może być podjęta zaraz po zamachach ze stycznia 2015 r. kampania przeciwko propagandzie dżihadystycznej, która objęła spoty telewizyjne oraz stronę internetową *stop-djihadisme.gouv.fr*.

⁸³ J.-L. Marret, L. Baral, *Pour une prévention française...*, *op.cit.*, s. 4.

⁸⁴ *Ibidem.*, s. 5.

⁸⁵ *Rapport n° 388...*, *op.cit.*, s. 127–128.

⁸⁶ W ostatnich miesiącach francuscy parlamentarzyści opracowali kilka raportów na temat walki z terroryzmem i przeciwdziałania radykalizacji. Zobacz też: Rachida Dati: „La France est très en retard dans la prévention de la radicalisation” [Rachida Dati: „Francja jest bardzo opóźniona w zapobieganiu radykalizacji”], „Valeurs actuelles”, 22 czerwca 2015 r., <http://www.valeursactuelles.com/politique/rachida-dati-la-france-est-tres-en-retard-dans-la-prevention-de-la-radicalisation-53816> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Jednocześnie francuskie siły zbrojne uruchomiły specjalną komórkę kontrapropagandową, której działalność skierowana ma być do potencjalnych dżihadystów⁸⁷. Propozycje inicjatyw związanych z zapobieganiem radykalizacji i walką z terroryzmem przedstawiają resorty edukacji, sprawiedliwości czy finansów.

Towarzyszy temu kolejna odsłona debaty na temat miejsca islamu w państwie; kwestia ta pozostaje dużym wyzwaniem dla laickiej Republiki. Władze dążą do wyłonienia się i ustrukturyzowania umiarkowanej wersji tej religii – „islam Francji”, którego przesłanie, finanse i organizacja byłyby najlepszą zaporą przed dżihadyzmem⁸⁸. W tym celu, wkrótce po zamachu na „Charlie Hebdo”, minister spraw wewnętrznych zapowiedział stworzenie nowej instytucji dialogu z francuskimi muzułmanami, która ma służyć konsultacjom na temat m.in. bezpieczeństwa miejsc kultu, zapobiegania i karania aktów islamofobii, a także szkolenia imamów⁸⁹. W czerwcu 2015 r. odbyło się pierwsze spotkanie ministra ze 150 przedstawicielami islamu⁹⁰.

Od lat Francja walczy również z indoktrynacją dżihadystyczną w meczetach, prowadzoną przez imamów pochodzących z państw arabskich (i często przez nie opłacanych). Od 2012 r. wydano z kraju około 40 takich osób oskarżonych o propagowanie terroryzmu⁹¹. Obecnie radykalizacja młodych postępuje często jednak poza oficjalnymi miejscami kultu, przede wszystkim w więzieniach oraz - w przeważającej większości - za pośrednictwem internetu. Jest to zjawisko, wobec którego zarówno instytucje państwowe jak i autorytety religijne islamu we Francji pozostają bezradne, ale na które próbuje się formułować konstruktywne odpowiedzi.

⁸⁷ Według „Le Monde”, po raz ostatni armia francuska zaangażowana była w działania kontrapropagandowe podczas wojny o niepodległość Algierii. Za: N. Guibert, *Contre l'Etat islamique, l'armée active une cellule de contre-propagande* [Armia uruchamia komórkę kontrapropagandową przeciwko Państwu Islamskiemu], „Le Monde”, 4 lutego 2015 r., http://www.lemonde.fr/international/article/2015/02/04/contre-l-etat-islamique-l-armee-active-une-cellule-de-contre-propagande_4569237_3210.html?xtm-c=contre_l_etat_islamique&xtcr=1 (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁸⁸ *Rapport n° 388...*, op.cit., s. 140.

⁸⁹ Bernard Cazeneuve annonce la création d'une nouvelle instance de l'Islam de France [Bernard Cazeneuve zapowiada stworzenie nowej instytucji Islamu Francji], „Valeurs actuelles”, 25 lutego 2015 r., <http://www.valeursactuelles.com/politique/bernard-cazeneuve-annonce-la-creation-dune-nouvelle-instance-de-lislam-de-france-51028> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁹⁰ B. Sauvaget, *Le gouvernement reçoit son islam de France* [Rząd przyjmuje swój islam Francji], „Libération”, 15 czerwca 2015 r., http://www.liberation.fr/societe/2015/06/15/le-gouvernement-recoit-son-islam-de-france_1329540 (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁹¹ Cazeneuve: 40 imams „prêcheurs de haine” expulsés depuis 2012 [Cazeneuve: 40 imamów „kaznodziei nienawiści” wydanych od 2012 r.], „Le Parisien”, 29 czerwca 2015 r., <http://www.leparisien.fr/faits-divers/jihad-40-imams-precheurs-de-haine-expulses-depuis-2012-selon-cazeneuve-29-06-2015-4903401.php> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Zamachy ze stycznia 2015 r. nie spowodowały zasadniczej zmiany polityki Francji. Już wcześniej prowadziła walkę z terroryzmem – w Sahelu, Iraku, a także na własnym terytorium. Ambicje tego zaangażowania, zwłaszcza w operacje wojskowe, wychodzą znacznie poza środki, jakimi dysponuje państwo. Atak na „Charlie Hebdo” skłonił co prawda władze do zwiększenia budżetu obronnego i liczby sił zbrojnych, ale będzie to oznaczać jedynie zmniejszenie zaplanowanych wcześniej cięć. Na tle innych państw europejskich Francja pozostaje jednak główną potęgą wojskową⁹², z innowacyjnym przemysłem obronnym oraz jednym z najbardziej aktywnych sojuszników USA w walce z islamskim terroryzmem.

Główną przyczyną zmian podjętych w ostatnich latach w działaniach antyterrorystycznych na terenie kraju był wzrost liczby obywateli francuskich wyjeżdżających na dżihad do Iraku i Syrii. Wskazuje się jednak na zbyt późną reakcję władz. Plan walki z radykalizacją i ugrupowaniami terrorystycznymi ogłoszony został dopiero wiosną 2014 r., podczas gdy liczba wyjazdów zagranicznych bojowników rosła od 2012 r. i inne państwa zachodnie podejmowały już odpowiednie środki. Zamach na „Charlie Hebdo” pozwolił uzasadnić i przyspieszyć decyzje, które już wcześniej wydawały się konieczne, jak np. stworzenie jednolitych podstaw prawnych dla działania służb specjalnych i ich adaptacja do pojawiających się nowych technologii. Francja od lat walczy z terroryzmem głównie za pomocą instrumentów policyjnych i prawnych, zaniedbując jednak – częściowo ze względu na laicki charakter państwa – prewencję radykalizacji religijnej. Po styczniowych zamachach władze w większym stopniu dostrzegają potrzebę działań również i w tym obszarze.

⁹² Francja ma najliczniejsze siły zbrojne w UE (215 tys.) i drugi co do wielkości budżet obronny (53 mld dolarów, co stanowi 1,9 proc. PKB). Za: *The Military Balance 2015*, Routledge, Londyn 2015, s. 484–485.

Granice potencjału mediacyjnego Unii Europejskiej

Lidia Powirska¹

Renesans mediacji jest wynikiem postępującej od niemal dwóch dekad standaryzacji środków pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych, podejmowanej m.in. przez ONZ i międzynarodowe organizacje regionalne oraz stanowi próbę wypracowania remedium na rosnącą liczbę wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Praktyka pośrednictwa towarzyszyła Wspólnotom Europejskim od początku rozwoju współpracy politycznej między ich członkami. Unia Europejska sprawnie przystąpiła do międzynarodowych inicjatyw w zakresie mediacji i dokonała ich adaptacji do instrumentarium Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Konceptualizacja, instytucjonalizacja oraz dotychczasowa praktyka mediacji przez Unię Europejską przesądza o możliwościach i granicach jej skuteczności jako pośrednika między skonfliktowanymi stronami. Granice mediacyjnych możliwości Unii wyznaczają jej sąsiedztwa: wschodnie i południowe. UE potrafi skutecznie wykorzystać swój mediacyjny potencjał poza europejskim kontynentem, tam gdzie jej oferta nie jest tak atrakcyjna, jak ma to miejsce w przypadku państw objętych jej polityką sąsiedztwa, a gdzie *de facto* Unia nabiera przymiotów pośrednika „bezzstronnego”.

Przyjęcie przez Radę Unii Europejskiej (RUE) w 2009 r. Konceptcji wzmacniania zdolności Unii Europejskiej (UE) w zakresie mediacji i dialogu² oraz utworzenie Wydziału Zapobiegania Konfliktom, Budowania Pokoju i Instrumentów Mediacji w ramach Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych³ w 2011 r., stanowiły przełom w tworzeniu instytucjonalnych ram dla koordynacji i budowy zdolności mediacyjnych Unii. Tym samym

¹ W artykule autorka wyraża własne poglądy. Nie powinny być one przypisywane instytucji, której jest pracownikiem, ani organizacjom, w których była zatrudniona.

² Council of the European Union, *Concept on Strengthening EU Mediation and Dialogue Capacities*, dok. 15779/09, 10 listopada 2009 r., http://www.eeas.europa.eu/cfsp/conflict_prevention/docs/concept_strengthening_eu_med_en.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³ Wydział (*Conflict Prevention, Peace Building and Mediation Instruments Division*) jest częścią Dyrektoriatu Polityki Bezpieczeństwa i Zapobiegania Konfliktom ESDZ (*Security Policy and Conflict Prevention Directorate*).

była to próba usprawnienia unijnych działań w sytuacjach kryzysowych. Poczynania te są konsekwencją rosnącej roli Unii w zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów poza jej granicami, co w znacznej mierze wynika z coraz bardziej licznych wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Pomimo blisko półwiecznego doświadczenia Unii w pośrednictwie między skonfliktowanymi stronami, jej potencjał w tym zakresie pozostaje daleki od ideału. Jak okazuje się, kolejne zmiany traktatowe nie wyeliminowały niemal największego z unijnych dylematów dotyczących opanowywania kryzysów⁴: precedencji inicjatywy w dialogu między zwaśnionymi stronami, problemu który skutecznie różni zarówno państwa członkowskie, jak i unijnych oficjeli. Zdesperowane lub zirytowane rządy krajowe, nie doczekawszy w sytuacjach kryzysowych unijnego konsensu, często podejmują działania pośrednictwa na własną rękę. Oprócz ambicji i interesów narodowych praktyka ta niekiedy podyktowana jest chęcią ominięcia unijnej biurokratycznej maszyny, która zawodzi w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji.

W przypadku prowadzącej Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej podwójne wyzwanie stanowi od zawsze wątpliwa do wyegzekwowania od organizacji regionalnych a fundamentalna dla międzynarodowych mediacji zasada „neutralności”. Wyraźne, zdefiniowane interesy organizacji w jej południowym i wschodnim sąsiedztwie⁵ oraz w innych regionach świata⁶ mają negatywny wpływ na status Unii jako bez-

⁴ Autorka tłumaczy w tekście *crisis management* z języka angielskiego na język polski jako opanowywanie kryzysów i używa tego terminu naprzemiennie z terminem reagowanie kryzysowe. „Zapewnienie spójnego reagowania kryzysowego stanowi część szerszej zakrojonych wysiłków UE podejmowanych w ramach stosunków zewnętrznych i w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi. Celem jest przełożenie „kompleksowego podejścia” na „kompleksowe działanie”, tj. efektywne wykorzystanie w odpowiedniej kolejności całej gamy narzędzi i instrumentów (w tym mediacji – przypis autora). Odnosi się to do całego cyklu kryzysu obejmującego zapobieganie konfliktom i reagowanie kryzysowe, opanowywanie kryzysów, stabilizację i długotrwałą odbudowę, pojednanie, rekonstrukcję, a także rozwój z myślą o utrzymaniu pokoju i wzmocnieniu bezpieczeństwa międzynarodowego.” Za: ESDZ, http://www.eeas.europa.eu/crisis-response/about-us/index_en.htm, (dostęp: 16 września 2015 r.).

⁵ Mowa tutaj o Europejskiej Polityce Sąsiedztwa (2004 r.), na którą składają się Partnerstwo Wschodnie (2009 r.) – program współpracy UE z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdową i Ukrainą; oraz Unią dla Śródziemnomorza (2008 r.) która jest programem współpracy z Albanią, Algierią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Czarnogórą, Egiptem, Izraelem, Jordanią, Libanem, Marokiem, Mauretanią, Monako, Autonomią Palestyńską, Syrią, Tunezją i Turcją. Zob: M. Pietraś, J. Misiągiewicz, K. Stachurska-Szczesiak (red.), *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2012.

⁶ M.in. grupa 79 państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku związana jest z Unią konwencją podpisaną w Kotonu (2000 r.), natomiast współpraca polityczna UE z państwami Ameryki Środkowej od 1984 r. rozwijana jest w ramach procesu z San José. Zob: R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

stronnego pośrednika. *Ergo*, Unia nie opierając koncepcyjnie swoich mediacji na „bezstronności”, lecz na promocji wartości, która sprzyja stosowaniu unijnej „warunkowości”⁷, niekiedy staje się gwarantem wypracowanego porozumienia. Strony sporu mogą uzależniać realizację postanowień kończącego go porozumienia od kontynuacji wsparcia udzielanego przez UE, które towarzyszy jej działaniom demokratyzacyjnym.

Argumentem wzmacniającym mandat Unii Europejskiej w zakresie mediacji jest jej zaplecze organizacyjne i eksperckie. Oprócz wykwalifikowanej kadry oraz bazy ekspertów dysponuje ona środkami finansowymi, które są hojnie dystrybuowane pomiędzy ośrodki i organizacje pozarządowe specjalizujące się w realizacji projektów mediacyjnych oraz w szkoleniach europejskich dyplomatów z zakresu mediacji. *Nota bene*, o tendencji wzrostu znaczenia mediacji jako instrumentu WPZiB, jak i będącej jej częścią Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), przesądzają sprzyjająca temu instytucjonalizacja unijnego pośrednictwa oraz rosnące nakłady finansowe, przeznaczone na ten cel.

Historia mediacji jako środków pokojowego rozwiązywania sporów sięga starożytności, lecz formalniej klasyfikacji zostały poddane w konwencjach haskich z 1899 i 1907 r. W konwencji haskiej z 1907 r. sprecyzowano profil państwa lub grupy państw – mediatora, który bierze udział w rokowaniach z możliwymi uprawnieniami do podejmowania inicjatywy i zgłaszania propozycji rozwiązania sporu⁸. Pośrednik zachowuje neutralność w swoich dą-

⁷ Zasada „warunkowości” (*conditionality*) oznacza uzależnienie pomocy udzielanej państwom trzecim od gwarancji lepszego przestrzegania przez nie zasad demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka (*respect for human rights, democratic principles, the rule of law*). R. Balfour, *EU Conditionality After the Arab Spring*, IEMed-EuroMeSCo Papers, Nr. 16, 2012, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_2728_papersbalfour_for_euromesco16.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015).

⁸ Konwencja o pokojowym rozwiązywaniu sporów międzynarodowych, Haga, 18 października 1907 r., Rozdział II, Art. 2–8. Konwencje haskie dotyczyły mediacji w sporach międzynarodowych, http://www.groczusz.edu.pl/Files/pokojowe_spory.doc (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.). Przez *spór międzynarodowy* „rozumimy taką sytuację, w której państwa występują ze skonkretyzowanymi, sprzecznymi stanowiskami i roszczeniami”. Za: W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 322. Kryzys międzynarodowy to „stan destabilizacji, niepewności i napięcia w stosunkach między stronami sporu międzynarodowego”. Za: G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo WSiP, 1997, s. 104. „(...) konfliktami nazywa się spory, które przybrały ostrzejszą formę i w których grozi użycie sił zbrojnych albo też siły takie zostały już użyte (*konflikt zbrojny*)”. Za: R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 338. Pojęcie konfliktu zbrojnego „obejmuje przejawy walki zbrojnej między państwami nawet wówczas, kiedy wojna nie zostanie wypowiedziana, jak również takie konflikty zbrojne, w których uczestniczą strony nieuznane za podmioty prawa międzynarodowego”. Za: W. Góralczyk, S. Sawicki, *op.cit.*, s. 355. W pracach naukowych i w publicystyce terminów *spór* i *konflikt* często używa się zamiennie. R. Bierzanek, J. Symonides, *op.cit.*, s. 338.

zeniach do wypracowania kompromisu między skonfliktowanymi stronami (*honest broker*). Zakres uprawnień pośrednika określa porozumienie stron sporu. Mediacje mogą być wynikiem prośby skonfliktowanych stron o pomoc do państwa je świadczącego, jak również mogą stać się przedmiotem oferty pośrednictwa. Konwencja uznaje możliwość proponowania pośrednictwa w przypadku konfliktu zbrojnego⁹.

Po drugiej wojnie światowej obowiązek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych stał się jedną z zasad Organizacji Narodów Zjednoczonych (Art. 2.3. Karty Narodów Zjednoczonych)¹⁰, zaś pośrednictwo wymieniono w Karcie Narodów Zjednoczonych wśród środków pokojowego rozwiązywania sporów (Art. 33.1. KNZ). Jednak do szczególnego rozkwitu mediacji jako narzędzia „dyplomacji prewencyjnej” doszło dopiero po zakończeniu zimnej wojny. Szczególną rolę w ich rozwoju przypisuje się Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, „która funkcjonowała od lat 70. XX w. jako platforma dialogu między dwoma blokami w czasie zimnej wojny”¹¹. Zanikanie podziału ideologicznego oraz zmniejszenie rywalizacji między Wschodem a Zachodem otworzyły nowe możliwości dla współpracy międzynarodowej w zakresie bezpieczeństwa i stabilizacji¹². Obecnie mediacje zaliczane są do instrumentarium reagowania kryzysowego, które służy zapobieganiu kryzysom i konfliktom oraz wsparciu rozwiązania sporów, i coraz częściej stosowane są przez organizacje międzynarodowe.

Unijna definicja mediacji¹³ określa je mianem rodzaju wsparcia negocjacji między stronami konfliktu, które udzielane jest przez akceptowalną przez nie stronę trzecią, z ogólnym celem umożliwienia skonfliktowanym stronom osiągnięcia satysfakcjonującego porozumienia.

Unia Europejska nie jest pionierem w dziedzinie mediacji. Do powołanej z inicjatywy Turcji i Finlandii w 2010 r., tzw. *Grupy przyjaciół*

⁹ W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe...*, *op.cit.*, s. 325

¹⁰ *Karta Narodów Zjednoczonych*, San Francisco, 26 czerwca 1945 r., http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Karta_Narodow_Zjednoczonych.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

¹¹ A. Bieńczyk-Missala, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, w: R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 199.

¹² G. Michałowska, *Mały słownik...*, *op.cit.*, s. 32.

¹³ Cele szczegółowe pośrednictwa zależą od rodzaju konfliktu, oczekiwań stron i mediatora. Zgodnie z unijnymi wytycznymi, najistotniejszym i najczęstszym celem mediacji jest zapobieganie lub zakończenie przemocy poprzez zaprzestanie wrogich działań lub podpisanie porozumienia o zawieszeniu broni. W celu długotrwałego zapewnienia pokoju i stabilności wynikiem mediacji powinny być przyjęte rozwiązania, które mają na celu dążenie do eliminacji przyczyn konfliktu. Za: Council of the European Union, *Concept on Strengthening ...*, *op. cit.* s. 3.

mediacji¹⁴, oprócz Unii przyłączyły się organizacje regionalne: Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Organizacji Państw Amerykańskich, Liga Państw Arabskich, Organizacja Współpracy Islamskiej, Unia Afrykańska i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej. Jednak, w głównej mierze za sprawą adaptacji mediacji do instrumentów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), spośród wymienionych ugrupowań, Unia Europejska jest najbardziej zaawansowana w instytucjonalizacji mediacji. Pierwowzorem brukselskiego modelu praktyki pośrednictwa jest model ONZ¹⁵.

Podjęta w artykule analiza potencjału mediacyjnego UE zostanie przeprowadzona na trzech płaszczyznach: współpracy politycznej, koncepcyjnej oraz funkcjonalnej z charakterystycznym dla szkoły konstrukttywizmu odniesieniem do analizy tożsamości badanego zagadnienia.

Ewolucja działań mediacyjnych UE – rys historyczny

Ewolucja mediacyjnej praktyki Unii Europejskiej towarzyszyła rozwojowi jej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Począwszy od lat 70. ubiegłego wieku, państwa członkowskie podejmowały próby koordynacji swojej polityki zagranicznej pod auspicjami Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Jednym z pierwszych wyzwań, z jakim państwa Współ-

¹⁴ Grupa przyjaciół mediacji została utworzona 23 września 2010 r. z celami promowania oraz rozwoju praktyki mediacji w pokojowym rozwiązywaniu sporów, zapobieganiu konfliktom i ich rozwiązywaniu oraz wsparcia rozwoju mediacji. W skład Grupy wchodzi 41 państw członkowskich ONZ, 7 organizacji regionalnych i ONZ. Jednym z jej celów jest koordynacja działań z zakresu mediacji podejmowanych przez państwa i organizacje międzynarodowe. Za: ONZ, <http://peacemaker.un.org/friendsofmediation> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

¹⁵ ONZ od swego powstania wielokrotnie angażowała się w rozwiązywanie sporów międzynarodowych na drodze mediacji. Jednak dopiero w 1998 r. doszło do instytucjonalizacji tej praktyki, w postaci powołania Działu Wsparcia Mediacji (*Mediation Support Unit*, DWM) w Sekretariacie ONZ w Nowym Jorku. DWM funkcjonuje w ramach Wydziału Polityki i Mediacji (*Policy and Mediation Division*) Departamentu Spraw Politycznych (*Department of Political Affairs*) w Sekretariacie ONZ. Od 2008 r. w ramach DWM działa Zespół Ekspertów do Spraw Mediacji (*Standby team of mediation experts*), którego szeregi zasilają doświadczeni eksperci w zakresie mediacji. Ich skład ulega zmianie co 2 lata. W 2015 r. jest to zespół ośmiu osób, które specjalizują się odpowiednio w bezpieczeństwie, konstytucjonalizmie, gender i integracji społecznej, procesie mediacji, kwestiach dotyczących zasobów naturalnych oraz zagadnieniach dotyczących podziału władzy. Członkowie zespołu zaangażowani są w bieżące prace Sekretariatu ONZ w zakresie mediacji. Pracują również w trybie *ad hoc* – udzielając doraźnego wsparcia urzędnikom ONZ w zakresie mediacji. Za: ONZ, <http://peacemaker.un.org/> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

not Europejskich (WE)¹⁶ zmierzyły się w ramach tej inicjatywy, był konflikt arabsko-izraelski¹⁷. Próby zaangażowania w jego rozwiązanie od samego początku były skazane na porażkę z powodu rywalizacji państw WE z USA o rolę w bliskowschodnim procesie pokojowym.

Różnice w stanowiskach państw EWP wobec stron konfliktu¹⁸ stały się jedną z przyczyn ich znikomego udziału w mediacjach kończącego go porozumienia (1973 r.)¹⁹. Decyzyjny impas wokół sytuacji na Bliskim Wschodzie stał się punktem wyjścia do kolejnych prób ujednolicenia stanowisk państw WE wobec konfliktu. Wypracowany przez europejskie państwa konsens, wspierający prawo Palestyńczyków do narodowej tożsamości i posiadania własnej ojczyzny (deklaracja londyńska 1977 r.) oraz udział OWP w procesie pokojowym (deklaracja wenecka 1980 r.) zyskały aprobatę Izraela, USA oraz większości państw arabskich. Tym samym postulaty te znalazły się wśród zasad ustanowionego na początku lat 90 XX w. bliskowschodniego procesu pokojowego. Niewątpliwym sukcesem Unii był fakt zaproszenia jej do powstałego po drugiej intifadzie Kwartetu Bliskowschodniego²⁰.

Koniec zimnej wojny oraz pogłębienie instytucjonalizacji procesów integracyjnych w Europie (Jednolity akt europejski 1986 r., traktat z Maastricht 1992 r.)²¹ sprzyjały zdefiniowaniu i realizacji przez UE roli w utrzymaniu pokoju, zapobieganiu konfliktom i umacnianiu bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach WPZiB, a później również Europejskiej Polityce

¹⁶ Unia Europejska powstała 1 listopada 1993 r. na mocy traktatu o Unii Europejskiej (podpisanego w Maastricht, 7 lutego 1992 r.) przez 12 państw należących do wspólnot europejskich: Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej.

¹⁷ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, Perspectives on European Politics and Society, 14 stycznia 2013 r., s. 20–35., s. 20.

¹⁸ Francja i Włochy popierały państwa arabskie, Niemcy i Holendrzy byli bliżsi Izraelowi, zaś Belgia zachowała neutralność.

¹⁹ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy...*, *op.cit.*, s. 24.

²⁰ Kwartet Bliskowschodni został powołany w kwietniu 2002 r. podczas spotkania w Madrycie. Złożony jest z przedstawicieli USA, Rosji, ONZ i Unii Europejskiej.

²¹ Wśród celów WPZiB w traktacie z Maastricht (Art. J.I.) wymieniono m.in. „utrzymanie pokoju i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych oraz Aktu końcowego z Helsinek i celami Karty Paryskiej”. Za: *Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht*, 7 lutego 1992 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:xy0026> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.). Cele te zostały powtórzone w traktacie z Lizbony (Rozdz.1. Art. 10a.1.2.c). Za: *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (C306), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.). Wśród priorytetów Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (2003 r.) wymienione zostały m.in.: współpraca i zaangażowanie UE w zapobieganie konfliktom i ich opanowywanie. Za: *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*. Bruksela, 12 grudnia 2003 r., <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/031208essi1.pdf> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO, 1999 r.). Niespokojne lata 90. zapewniły Unii wiele odpowiednich ku temu okazji, jednak jej działania podejmowane były ze zmiennym powodzeniem.

Pierwszym sprawdzianem dla WPZiB Unii była wojna w Bośni i Hercegowinie (lata 1992–1995)²². Ze względu na wyraźne różnice w stanowiskach państw członkowskich wobec stron konfliktu²³, nie podejmowano nawet próby zharmonizowanego działania. Jednym słowem, bierność Unii wobec konfliktu bałkańskiego lat 90. XX w., włączając w to negocjacje porozumienia pokojowego w Dayton, była wynikiem braku woli politycznej jej państw członkowskich do spójnej reakcji²⁴.

Krytyka bezczynności Unii podczas wojny w Bośni i Hercegowinie stała się jedną z przyczyn aktywnego zaangażowania jej państw członkowskich w rozwiązanie konfliktu kosowskiego. W Grupie Kontaktowej, negocjującej od marca 1998 r. ze Slobodanem Miloševićiem zaprzestanie czystek etnicznych w południowej prowincji Serbii, obok Rosji i USA zasiadali przedstawiciele Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii i Włoch. Fiasko rozmów doprowadziło do interwencji NATO, w której militarne zaangażowała się większość państw członkowskich UE. W negocjacjach porozumienia kończącego interwencję w Kosowie, obok przedstawiciela Unii – prezydenta Finlandii Marttiego Ahtisaariego²⁵, uczestniczył również Wiktor Czernomyrdin, były premier Rosji, oraz Strobe Talbott, zastępca sekretarza stanu USA. Ogromna rola i zaangażowanie Ahtisaariego w mediacje (z ramienia UE) porozumienia kończącego konflikt w Kosowie (1999 r.) oraz porozumienia kończącego konflikt w Aceh w Indonezji (2005 r.) zostały uhonorowane

²² Na rok przed podpisaniem traktatu z Maastricht, państwa WE podejmowały próby pośrednictwa pomiędzy stronami konfliktu jugosłowiańskiego poprzez zaangażowanie w negocjacje rozejmu między stronami konfliktu w Słowenii (1991 r.). Jednak wynegocjowany rozejm – zwieszenie broni i zamrożenie deklaracji niepodległościowych Słowenii i Chorwacji – trwał niespełna 3 miesiące. Za: U.S. Department of State, *Fact Sheet – Bosnia: Chronology of Balkan Conflict*, 1 stycznia 1995 r., <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/bureaus/eur/releases/951101BosniaChronology.html> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

²³ Francja i Włochy były zwolennikami utrzymania Jugosławii w dotychczasowych granicach, podczas gdy Niemcy popierały niepodległość Słowenii i Chorwacji. Francja, Włochy, Belgia i Holandia optowały za interwencją ONZ na Bałkanach, natomiast Wielka Brytania pozostawała sceptyczna wobec tej inicjatywy. Za: G. Richard, S. W. Whitman, *The European Union as a Global Conflict Manager*, Routledge, 2012, s. 140.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Pośrednictwo M. Ahtisaariego zostało wcześniej zaakceptowane podczas spotkania w Brukseli zastępcy sekretarza stanu USA, Stroba Talbotta z Radą Północnoatlantycką (14 maja 1999 r.) oraz przez ministrów spraw zagranicznych UE (30 maja 1999 r.). Za: Kalendarium wydarzeń międzynarodowych 1999, *Rocznik Strategiczny 1999/2000*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2000, s. 429–510, s. 440–441.

w 2008 r. pokojową Nagrodą Nobla²⁶. Trudno uznać jednak udział Unii w negocjacjach układu pokojowego, który został zawarty pod presją międzynarodowej interwencji, za sukces. Była nim natomiast rola, jaką odegrał Ahtisaari w negocjacjach porozumienia kończącego konflikt w Aceh.

Wkrótce po podpisaniu przez Serbów porozumienia kończącego konflikt kosowski, sekretarz generalny NATO Javier Solana objął utworzone na mocy traktatu amsterdamskiego (1997 r.) stanowisko wysokiego przedstawiciela UE do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej (lata 1999–2009). Pozwoliło to na aktywizację Sekretariatu Rady w inicjowaniu, formułowaniu i realizacji polityki UE w zakresie opanowywania kryzysów²⁷. Niemniej jednak, powołanie samej instytucji wysokiego przedstawiciela nie rozwiało wątpliwości, czy państwo stojące na czele prezydencji Rady, czy też sam wysoki przedstawiciel powinien angażować się w imieniu UE w mediacje wysokiego szczebla²⁸. Stało się to pretekstem do wykorzystywania tej niepewności przez państwa członkowskie.

Czynniki te determinowały unijne działania wobec sytuacji kryzysowych, które wymagały spójnych i szybkich reakcji.

Autorytet Javiera Solana, a zwłaszcza pełnione przez niego stanowisko w unijnych strukturach pozwoliły mu na aktywną rolę w negocjowaniu porozumienia w Ochrydzie²⁹ na przełomie lipca i sierpnia 2001 r. Porozumienie zakończyło konflikt między Macedończykami a Albańczykami w Tetowie. Na zaproszenie władz Ukrainy J. Solana był również zaangażowany, wspólnie z prezydentami nowo przyjętych państw członkowskich – Polski (Aleksandrem Kwaśniewskim) oraz Litwy (Valdasem Adamkusem) w negocjacje służące zażegnaniu kryzysu politycznego na Ukrainie w 2004 r.³⁰

²⁶ Oprócz mediacji z ramienia UE w Kosowie i Indonezji, Kapituła Konkursowa w swoim uzasadnieniu wymieniła również zaangażowanie Marttiego Ahtisaariego z ramienia ONZ w proces niepodległościowy Namibii (lata 1989–1990) oraz prace nad statusem Kosowa (lata 2005–2007). Za: Norweski Komitet Noblowski, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2008/press.html (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

²⁷ P. Mueller *Europe's Foreign Policy...*, *op.cit.*, s. 28.

²⁸ H. Dijkstra, *EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 15, Article 1, 2011.

²⁹ Świadcami - sygnatariuszami porozumienia byli: James Padrew Ambasador USA w Bułgarii oraz specjalny przedstawiciel UE François Léotard.

³⁰ W negocjacjach kończących pomarańczową rewolucję, obok prezydenta Ukrainy Łeonida Kuczmy, lidera opozycji Wiktora Juszczenzi, premiera Ukrainy Wiktora Janukowycza i szefa ukraińskiego parlamentu Wołodymyra Łytwyna, uczestniczył również sekretarz generalny OBWE Jan Kubiš, szef MSZ państwa sprawującego wówczas przewodnictwo w Radzie Europy, Włodzimierz Cimoszewicz oraz przewodniczący Dumy Borys Gryzłow.

Kolejne, znaczące rozszerzenie Unii oraz jej podział na tle amerykańskiej interwencji w Iraku, stały się przyczyną rosnących trudności w wypracowaniu jednolitego stanowiska wobec kolejnych sytuacji kryzysowych. Stronniczość zarzucono Unii podczas rozmów genewskich, prowadzonych między Gruzją a separatystycznymi władzami Abchazji i Osetii Południowej. Świadectwem tego była znamienna wolta, jaka zaszła w unijnym stanowisku wraz ze zmianą prezydencji Rady UE³¹. Ambitne działania francuskiej prezydencji w Radzie UE zostały skrytykowane przez państwa członkowskie Unii³². Niemniej jednak, wobec ich skuteczności, państwa UE, początkowo popierające propozycję USA nałożenia sankcji na Rosję, ostatecznie przychylnie ustosunkowały się do deklarowanej przez władze w Moskwie chęci do współpracy i normalizacji przez nie stosunków z Unią³³.

Pokłosie kryzysu finansowego oraz destabilizacja regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (APiBW) stały się przyczyną zwiększonej uwagi państw Starego Kontynentu na ich problemy wewnętrzne. Ukazuje to postępujący rozkład politycznej współpracy w Europie. Obnażona w wyniku arabskich rewolucji polityka „podwójnych standardów” stosowana przez państwa członkowskie UE wobec reżimów regionu APiBW, stała się kolejnym świadectwem kruchości wspólnoty politycznej łączącej jej członków. Bezradność i stagnacja zaskoczonych Unii wobec rewolucyjnej fali, która przetoczyła się przez państwa jej południowego sąsiedztwa w 2011 r., były również wynikiem jej odmiennej interpretacji w poszczególnych państwach członkowskich. Wyrazem tego był m.in. wyraźny podział Unii w stosunku do interwencji NATO w Libii³⁴. Spójności działań zewnętrznych UE nie sprzyjało zastąpienie Javiera Solany na stanowisku wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa przez Catherine

³¹ Następująca po francuskiej, czeska prezydencja w Radzie UE wyrażała odmienne stanowisko w stosunku do Rosji. M.in. w wywiadzie dla gazety „Welt am Sonntag” szef czeskiej dyplomacji Karel Schwarzenberg stwierdził, że polityka ustępstw wobec Rosji jest błędem, a sama Rosja jest sąsiadem, a nie partnerem. Więcej na ten temat: N. Mikheilidze, *The Geneva Talks over Georgia's Territorial Conflicts: Achievements and Challenges*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2010.

³² Negocjacje genewskie prowadzone były przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i ministra spraw zagranicznych Bernarda Kouchnera. Z niemalym oburzeniem wśród państw członkowskich spotkało się wówczas m.in. wyrażenie w Moskwie przez Sarkozy'ego zrozumienia dla uzasadnienia poczynań podjętych przez władze Federacji Rosyjskiej koniecznością ochrony za granicą Rosjan i ludności rosyjskojęzycznej. Więcej na ten temat: Kranz J., *Gruzja pod specjalnym nadzorem*, Sprawy Międzynarodowe 2008, nr 4., s. 45–62, s. 55.

³³ C. King, *The Five-Day War, Managing Moscow after the Georgia Crisis*, Foreign Affairs, 87, listopad/grudzień 2008, s. 2–11, s. 9.

³⁴ Niemcy wstrzymały się od głosowania w Radzie Bezpieczeństwa ONZ nad rezolucją nr 1973 (17 marca 2011 r.) ustanawiającą strefę zakazu lotów nad Libią, zaś największymi promotorami rezolucji były Francja, Włochy i Wielka Brytania.

Ashton oraz objęcie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej przez Hermana van Rompuy. Ich słaba pozycja w unijnych strukturach znalazła odzwierciedlenie w działaniach Unii w sytuacjach kryzysowych, a tym samym osłabiła międzynarodową pozycję UE, w tym mediacyjną, m.in. w kontekście wydarzeń w APiBW.

Pomimo braku uznania kosowskiej państwowości przez pięć państw członkowskich UE (Hiszpania, Cypr, Grecja, Słowacja i Rumunia), dzięki usilnym zabiegom Catherine Ashton premierzy Ivica Dačić i Hashim Thaçi podpisali 19 kwietnia 2013 r. porozumienie brukselskie. Jest ono uznawane za pierwszy krok ku normalizacji stosunków między Serbią a Kosowem. Kазus Kosowa jest dowodem skuteczności Unii jako pośrednika w złożonych procesach pokojowych, w których Unia posiada możliwość wpływu na stanowiska ich stron poprzez atrakcyjne oferty współpracy i wsparcia pomocowego. Nie stanowi to jednak zasady, czego przykładem jest również udane zaangażowanie UE (Catherine Ashton 2014 r., Frederica Mogherini 2015 r.) w pośrednictwo w negocjacjach dotyczących programu nuklearnego Iranu. Oba projekty medacyjne były priorytetowymi w unijnej polityce zagranicznej autorstwa Catherine Ashton. Wynegocjowane porozumienie z Teheranem potwierdziło skuteczność pośrednictwa UE poza jej sąsiedztwami, w razie gdy zawierane porozumienia nie są obwarowane unijnymi ofertami zacieśnienia współpracy.

Prawdziwym wyzwaniem dla zdolności medacyjnych Unii okazał się konflikt na wschodnich krańcach Europy w 2014 r. Bezowocne próby zażegnania konfliktu na Ukrainie³⁵ stanowią wyraz europejskiej bezsilności. Wysoki przedstawiciel UE oraz państwa członkowskie zgodnie odstąpiły Niemcom niezwykle trudne do pełnienia w nim stanowisko mediatora. Niemcy nie są już pośrednikiem w tradycyjnym tego słowa znaczeniu, ale jedynym rozmówcą akceptowanym zarówno przez Rosję, jak i Ukrainę. Wobec tego, adaptując nowatorskie nazewnictwo konfliktu na wschodzie Europy do niekonwencjonalnej roli pośrednika, który dąży do jego rozwiązania, należałoby określić niemiecką mediację mianem „hybrydowej”.

³⁵ Mowa tutaj o rozmowach prowadzonych przez Catherine Ashton w Kijowie (grudzień 2013 r.), mediacjach ministrów spraw zagranicznych Francji, Polski i Niemiec (luty 2014), negocjacjach prowadzonych w ramach „grupy kontaktowej” (w skład której wchodzi przedstawiciele OBWE, Ukrainy, Rosji i separatystów), w „formacie normandzkim” (złożonym z przedstawicieli Ukrainy, Rosji, Francji i Niemiec) oraz nierealizowanych zapisach porozumień mińskich (zawartych we wrześniu 2014 r. i lutym 2015 r.).

Koncepcyjne (nie)doskonałości

Początek unijnej dyskusji nad formalnym włączeniem mediacji w funkcjonalne ramy jej działania miał miejsce w 2001 r., długo po tym, gdy Unia zaczęła je praktykować. W wydanym w kwietniu tego roku komunikacie nt. zapobiegania konfliktom³⁶, Komisja Europejska (KE) wymieniała mediacje wśród instrumentów UE służących zapobieganiu konfliktom oraz jako jeden ze środków, które będą stosowane w ramach unijnego Mechanizmu Szybkiego Reagowania³⁷.

Tego samego roku Rada Europejska zatwierdziła Program UE dotyczący zapobiegania konfliktom, tzw. program z Göteborga, oraz wyraziła zamiar jednomyślnego działania w obliczu sytuacji kryzysowych, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i na zachodnich Bałkanach³⁸. Program z Göteborga, będący owocem szwedzkiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, wyznaczał ogólne cele Unii w zakresie zapobiegania konfliktom oraz nakreślał ogólny plan ich realizacji we współpracy m.in. z ONZ, NATO i OBWE. Program okazał się jednak zbyt ambitny jak na instytucjonalne możliwości Unii w pierwszej dekadzie XXI w.³⁹.

Debata na temat roli Unii w zapobieganiu konfliktom doczekała kontynuacji dopiero w 2007 r. podczas niemieckiej prezydencji w RUE⁴⁰ i w 2008 r. podczas unijnej dyskusji nad Europejską Strategią Bezpieczeństwa. Jej katalizatorem stał się konflikt rosyjsko-gruzyński oraz krytyka państw członkowskich Unii wobec francuskich wysiłków mediacyjnych. Podczas czeskiej prezydencji w 2009 r. prace nad unijnymi mediacjami przebiegały już w ramach Komitetu Cywilnych Aspektów Opanowywania Kryzysów UE (CIVICOM), czego efektem było przyjęcie w tym samym roku przez Radę

³⁶ *Communication of the Commission on conflict prevention*, dok. COM (2001) 211 final, 11 kwietnia 2001 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0211:FIN:EN:PDF> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³⁷ Mechanizm Szybkiego Reagowania (*Rapid Reaction Mechanism*, RRM) został utworzony w lutym 2001 r., aby umożliwić UE szybkie, sprawne i elastyczne reagowanie na sytuacje nagłe lub kryzysowe. Za: *Rozporządzenie Rady (WE) nr 381/2001. z dnia 26 lutego 2001 r. tworzące mechanizm szybkiego reagowania*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (L57), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:r12701> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³⁸ *Presidency Conclusions – Göteborg*, dok. 2001/1/01 REV 1., 15-16 czerwca 2001 r., <http://www.consilium.europa.eu/.../conclusions/.../göteborg-european-council--presidency-conclusions-15-16-june-2001/> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

³⁹ Więcej na ten temat w: C. Woollard, *EPLO Review of the Gothenburg Programme*, 2011, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Review_Gothenburg_Programme.pdf, (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁴⁰ Wówczas RUE przyjęła konkluzje nt. bezpieczeństwa i rozwoju oraz konkluzje w sprawie reakcji UE na sytuację niestabilności (19 listopada 2007 r.).

Unii Europejskiej *Koncepcji wzmacniania zdolności UE w zakresie mediacji i dialogu*. Dokument⁴¹ został uchwalony podczas szwedzkiej prezydencji w RUE, w przeddzień przyjęcia Traktatu z Lizbony⁴².

Unijna koncepcja mediacji miała na celu uzupełnienie normatywnej luki oraz legitymizacji działań, podejmowanych przez Unię od wielu lat. Dokonano w niej definicji roli Unii Europejskiej jako mediatora: promotora mediacji, wspierającego (*leveraging*) mediację, wspierającego mediacje prowadzone przez innych pośredników oraz sponsora finansowego. Treść dokumentu odzwierciedla całościowe podejście Unii do mediacji, podkreślając przy tym zaangażowanie UE na wszystkich poziomach mediacji – od rządowego po lokalne społeczności. Wśród narzędzi wsparcia wymieniono m.in. użycie nacisku (wpływu) dyplomatycznego (*diplomatic leverage*), a także wsparcie finansowe mediacji formalnych, nieformalnych oraz tych na najniższym szczeblu⁴³.

Wymienione w unijnej koncepcji zasady, na podstawie których Unia będzie realizować swój mediacyjny mandat, odnoszą się do kwestii organizacyjnych (spójność, wszechstronność, analiza ryzyka), jak również wartości, których wsparcie stanowi jeden z celów WPZiB⁴⁴ (wymiar sprawiedliwości, prawa człowieka oraz promocja udziału kobiet w negocjacjach). Wśród unijnych zasad mediacji nie wymieniono zasady „bezstronności” pośrednika, natomiast odniesienie w nich do praw człowieka oraz prawa humanitarne⁴⁵ daje UE możliwość zastosowania w mediacjach zasad „warunkowości”. Wywołuje to szereg pytań o rozgraniczenie celowości unijnego pośrednictwa. Chodzi tutaj o rozróżnienie między pokojowym rozwiązywaniem sporów a narzędziem Unii do osiągania celów w jej działaniach zewnętrznych, chociaż jedno z drugim wykluczać się nie muszą, gdyż niewątpliwym

⁴¹ Council of the European Union, *Concept on ...*, *op.cit.*

⁴² Na mocy traktatu z Lizbony dokonano m.in. zmiany nazwy wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, utworzono funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych oraz wyposażono UE w podmiotowość prawnomiędzynarodową.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego.” Za: *Traktat z Lizbony*, *op.cit.* (Rozdz.1. Art. 10a.1.).

⁴⁵ „EU mediation efforts must be fully in line with and supportive of the principles of international human rights and humanitarian law, and must contribute to fighting impunity for human rights violations.” Za: Council of the European Union, *Concept on ...*, *op.cit.*, s. 8.

interesem UE w pełnieniu roli mediatora jest wspieranie promowanych przez nią wartości.

Dotychczasowa praktyka UE pozwala na wyodrębnienie dwóch koncepcji warunkowania, a mianowicie – warunkowania pozytywnego jako narzędzia wpływu na skonfliktowane strony (np. pomoc finansowa i inne zachęty) oraz warunkowania negatywnego (np. sankcje za odmowę dialogu, embargo itd.)⁴⁶. Daleko posunięta analiza konsekwencji powiązania unijnego pośrednictwa z zastosowaniem zasady „warunkowości” narzuca Unii rolę bezterminowego gwaranta wypracowanych porozumień.

Doskonałym przykładem zastosowania przez Unię w jej mediacjach „warunkowania pozytywnego” jest zaangażowanie w dialog między Kosowem a Serbią. Większość państw członkowskich Unii (23 z 28) uznało państwowość Kosowa. Unia zaangażowana jest we wsparcie kosowskich władz w Prisztinie, m.in. poprzez funkcjonowanie unijnej misji wsparcia rządów prawa (EULEX). Stanowisko państw UE, jak i jej zaangażowanie w Kosowie, mogą stać się argumentami podważającym jej „neutralność” w mediacji między Serbią a Kosowem tzw. porozumienia brukselskiego w kwietniu 2013 r. Jego podpisanie było warunkiem rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych do UE przez Serbię (21 stycznia 2014 r.). Unijna polityka „kija i marchewki” wobec pogrążonych w gospodarczej recesji Serbii i Kosowa odniosła założony skutek. Przestrzeganie wypracowanej ugody jest uzależnione od bezterminowego zaangażowania Unii, jako gwaranta porozumienia, do wsparcia obu państw w przybliżaniu się do standardów Europy.

Konceptualizacji unijnych mediacji towarzyszył nowy czynnik instytucjonalny, czyli powołanie komórek organizacyjnych, które inicjowałyby, wspierały i koordynowały mediacyjne działania Unii. W dokumencie wymieniono konieczność utworzenia bazy ekspertów do spraw mediacji oraz międzyinstytucjonalnej grupy wsparcia mediacji, w skład której weszliby przedstawiciele KE oraz Sekretariatu Generalnego RUE. Do realizacji postulatów instytucjonalizacji unijnych mediacji doszło na fali arabskiej wiosny w 2011 r. wraz z utworzeniem Wydziału Zapobiegania Konfliktom, Budowania Pokoju i Instrumentów Mediacji i Zespołu Wsparcia Mediacji w ramach ESDZ.

Autorzy unijnego dokumentu koncepcyjnego sprecyzowali w nim również kwestie współpracy oraz koordynacji działań z innymi organizacjami, które wcielają się w rolę mediatorów. Wymieniono w nim ONZ jako najistotniejszego aktora w zakresie międzynarodowych mediacji oraz odwołano się

⁴⁶ A. Herrberg, *International Peace Mediation: A new crossroads for the European Union*, DCAF-ISIS Europe, 2011, s. 23.

do standardów ONZ w tej dziedzinie. W 2012 r. ONZ przyjęła katalog zasad międzynarodowych mediacji, które w założeniu adaptowane są również do unijnych mediacji. Wśród nich wymieniono: przygotowanie (*preparedness*), zgodę (*consent*), bezstronność (*impartiality*), włączenie (*inclusivity*), własność narodowa procesu (*national ownership*), prawo międzynarodowe i ramy normatywne (*international law and normative frameworks*), spójność, koordynacja i komplementarność wysiłków mediacyjnych (*coherence, coordination and complementarity of the mediation effort*), jakość porozumień pokojowych (*quality peace agreements*)⁴⁷. Identyczne zasady mediacji zostały wymienione w wytycznych dotyczących pośrednictwa OBWE⁴⁸.

Unijnej koncepcji mediacji zarzuca się zbytnią ogólnikowość - brak konkretnych postanowień i zaleceń działania. Wyniki analizy i porównania unijnej koncepcji z dorobkiem ONZ i OBWE z ostatnich 5 lat wskazują na wyraźne opóźnienie Unii w tworzeniu standardów postępowania w pośrednictwie. Niemniej jednak postęp ESDZ we wspieraniu oraz promocji mediacji, który został dokonany w ścisłej współpracy m.in. z ONZ, opiera się na współpracy i koordynacji działań z ONZ, z celami komplementarności i spójności (*complementarity and coherence*), wynikiem czego zasady pośrednictwa wypracowane na forum Narodów Zjednoczonych są przestrzegane w unijnych działaniach.

Konceptualizacja oraz instytucjonalizacja unijnych mediacji stanowią postęp w tworzeniu ram funkcjonalnych służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów. Nie rozwiązuje to jednak największego z problemów opanowywania kryzysów przez UE, jakim jest dychotomia polityki Unii i jej państw członkowskich oraz związany z nią problem sprawnego wypracowywania jednolitego stanowiska i planu działań. Nowe regulacje unijnej praktyki mediacyjnej, narzucając w swej istocie konieczność horyzontalnej konsultacji i koordynacji działań, w tym tych podejmowanych na najwyższym szczeblu, grożą spowolnieniem i próbą ominięcia Unii przez państwa członkowskie w mediacyjnych poczynaniach Europy.

⁴⁷ Więcej na temat zasad ONZ międzynarodowych mediacji w: United Nations, *Guidance for Effective Mediation*, aneks do raportu sekretarza generalnego pt. *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*, dok. A/66/811, 25 czerwca 2012 r., <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/UN%20Guidance%20for%20Effective%20Mediation.pdf> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁴⁸ Organization for Security and Cooperation in Europe, *Mediation and Dialogue Facilitation in the OSCE, Reference Guide*, 13 listopada 2014 r., <http://www.osce.org/secretariat/126646?download=true> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Unikatowe zasoby, doświadczenie i możliwości

Pięcioosobowy Zespół Wsparcia Mediacji UE, funkcjonujący na wzór Zespołu Ekspertów do Spraw Mediacji ONZ od 2011 r. w ramach Wydziału Zapobiegania Konfliktom, Budowania Pokoju i Instrumentów Mediacji ESDZ, dostosowuje się w realizacji swoich zadań do istniejącego zapotrzebowania i możliwości. Głównym zadaniem Zespołu jest poprawa zdolności mediacyjnych UE, włączając w to udzielanie wsparcia działom geograficznym, unijnym delegaturom oraz kadrze kierowniczej ESDZ. W unijnej koncepcji mediacji wśród potencjalnych unijnych mediatorów wymieniono m.in: wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, specjalnych przedstawicieli UE, unijne delegatury, misje WPBiO, prezydencję oraz placówki dyplomatyczne państw członkowskich.

Unia prowadzi lub wspiera mediacje na poziomach tzw. czterech ścieżek dyplomacji (*tracks of diplomacy*), które są charakterystyczne dla działań mających na celu pokojowe rozwiązywanie sporów⁴⁹. Ścieżka pierwsza to rozmowy wysokiego szczebla (Kosowo 2013 r., Iran 2015 r.), ścieżka druga to wsparcie nieformalnych kontaktów między stronami sporu np. poprzez organizacje pozarządowe, uczonych lub liderów religijnych (np. Aceh 2005 r., Mindanao 2014 r.), ścieżka trzecia (ang. *track one and a half diplomacy*, T1.5) to wsparcie nieformalnych kontaktów między przedstawicielami wysokiego szczebla (np. Mali 2015 r.), natomiast ścieżka czwarta to działania prowadzone na poziomie społeczeństw lokalnych (np. Mindanao 2014 r.). Należy dodać, że UE niezwykle rzadko prowadzi mediacje w ramach ścieżki pierwszej. Najczęściej ONZ prowadzi pośrednictwo wysokiego szczebla, natomiast Unia odgrywa rolę wspierającą.

Unijne działania wsparcia mediacji realizowane są dwutorowo: poprzez Zespół Wsparcia Mediacji (ZWM), działający w ramach ESDZ, który dysponuje grupą ekspertów angażowanych wedle istniejącego zapotrzebowania oraz poprzez wsparcie działalności europejskich i lokalnych organizacji pozarządowych. Są to zazwyczaj działania komplementarne.

Znamiennym przykładem wspólnego i zakończonego sukcesem zaangażowania przedstawicieli Unii i sektora pozarządowego w pokojowe mediacje był proces pokojowy w Aceh⁵⁰. Reprezentujący w 2005 r. Unię Matti Ahtisaari

⁴⁹ Jest to termin na roboczo używany w terminologii mediacji pokojowych. Ścieżki dyplomacji po raz pierwszy zostały wymienione przez Davida Zieglera w publikacji pt.: *War, Peace, and International Politics*, (3rd Ed.), Boston, Little, Brown and Company, 1984.

⁵⁰ *Aceh Monitoring Mission*, http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/aceh-amm/index_en.htm (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

podczas pośrednictwa w negocjacjach porozumienia kończącego konflikt w indonezyjskiej prowincji współpracował z fińską organizacją – Inicjatywą w sprawie Opanowywania Konfliktów (*Conflict Management Initiative, CMI*). Po podpisaniu 15 sierpnia 2005 r. porozumienia przez strony konfliktu – rząd Indonezji i Ruch Wyzwolenia Aceh (GAM), UE ustanowiła w Aceh misję monitorującą (EUMM) realizację postanowień zawartego porozumienia. W skład EUMM weszli przedstawiciele: Norwegii, Szwajcarii, Tajlandii, Filipin, Singapuru, Malezji oraz Brunei. Mandat misji wygasł w grudniu 2006 r. W latach 2010–2012 CMI wspólnie z M. Ahtisaarim realizowała w Aceh projekt monitorujący wypełnianie podpisanego w 2005 r. porozumienia, który został sfinansowany z funduszy UE⁵¹.

Wspomniana mnogość unijnych aktorów mediacyjnych, niekiedy z niejasnym mandatem, może prowadzić do powielania przez nich podobnych działań. Stało się tak w przeszłości, gdy zabrakło koordynacji oraz konkretnych mandatów mediacyjnych UE w Gruzji. Wówczas specjalny przedstawiciel UE do spraw Kaukazu Południowego (powołany w 2003 r.), specjalny przedstawiciel do spraw kryzysu w Gruzji (2008 r.), delegacja KE oraz misja monitorująca UE (EUMM) byli zaangażowani w rozwiązanie gruzińskiego konfliktu, każdy w inny sposób⁵².

Podczas gdy tematyka mediacji w zewnętrznych działaniach Unii przez ponad dekadę dojrzewała na międzyrządowej płaszczyźnie współpracy, Komisja Europejska już od 2001 r. wspierała jej realizację poprzez powołanie Mechanizmu Szybkiego Reagowania. Niewielki roczny budżet Mechanizmu, opiewający na kwotę 30 mln euro, przeznaczony był m.in. na wsparcie realizacji projektów krótkookresowych (nie dłużej niż 6 miesięcy) w regionach konfliktowych⁵³. W 2007 r. RRM przybrał formę Instrumentu

⁵¹ Innym przykładem jest zaangażowanie UE w pośrednictwo w rozwiązywaniu konfliktu w Mindanao na Filipinach. UE od 2005 r. jest członkiem Międzynarodowego Zespołu Monitorującego, który monitoruje realizację postanowień porozumienia pokojowego w Mindanao. Członkami Zespołu są również: Malezja, Libia, Japonia, Brunei i Norwegia. W 2014 r. zmniejszono liczbę personelu misji z 60 do 36 pracowników. Dodatkowo Wielka Brytania (od 2009 r.) uczestniczy w Międzynarodowej Grupie Kontaktowej nadzorującej przebieg procesu pokojowego w Mindanao, w ramach której wspierana jest przez NGO Conciliation Resources, którego działania są finansowane z funduszy Instrumentu Wsparcia Pokoju i Stabilizacji UE. Członkami Grupy są również: Japonia, Turcja, Arabia Saudyjska, NGO Muhammadiyah, The Asia Foundation oraz the HD Centre. Za: Delegatura UE na Filipinach, http://eeas.europa.eu/delegations/philippines/documents/more_info/publications/peace_brochure2013.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁵² M. Frichova Grono, *Georgia's Conflict: What Role for the EU as a Mediator?*, marzec 2010 r., http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Georgia_March2010.pdf (dostęp: 23 czerwca 2015 r.).

⁵³ C. Lavallée, *From the Rapid Reaction Mechanism to the Instrument for Stability: The Empowerment of the European Commission in Crisis Response and Conflict Prevention*, *Journal of Contemporary European Research*, 2013, 9 (3), s. 372–389, s. 6.

dla Stabilności (*Instrument for Stability, IfS*), którego wraz ze wzrostem doświadczenia Unii w zakresie opanowywania kryzysów rósł też budżet – na lata 2007–2013 stanowił już 2 mld euro⁵⁴. Instrument dla Stabilności został przemianowany w 2014 r. na Instrument Wsparcia Pokoju i Stabilności (*Instrument contributing to Peace and Stability, IcPS*). Budżet Instrumentu na lata 2014–2020 wynosi 2,3 mld euro⁵⁵. W 2015 r. z jego środków UE finansowała lub współfinansowała realizację 292 projektów w 80 państwach świata⁵⁶. Nakłady te sytuują Unię na pierwszym miejscu wśród ugrupowań regionalnych, których działania obejmują w swoim zakresie zapobieganie konfliktom i ich rozwiązywanie.

Oprócz Instrumentu Wsparcia Pokoju i Stabilności, działania mające na celu wsparcie poczynań mediacyjnych UE finansowane są również z unijnych środków Afrykańskiego Funduszu na rzecz Pokoju (APF), Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejskiego Funduszu Rozwoju (EDF), Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) oraz przez poszczególne zainteresowane realizacją danego projektu państwa członkowskie Unii⁵⁷.

W latach 2001–2007 Komisja Europejska wspierała działania mediacyjne m.in. w Macedonii (FYROM), Indonezji (Aceh), Somalii, Sri Lance, północnej Ugandzie, Demokratycznej Republice Konga, Liberii, na Bliskim Wschodzie (włączając inicjatywę genewską) i w Sudanie (Darfur) oraz przeznaczyła 3 mln euro na stworzenie Funduszu dla wspólnych mediacji ONZ/Unii Afrykańskiej⁵⁸. Od 2007 r. UE finansuje również dwóch członków oengetowskiego Zespołu do spraw Mediacji. W latach 2007–2013, z wykorzystaniem środków Instrumentów dla Stabilności Unia wsparła realizację projektów mediacyjnych m.in. w Boliwii, Czadzie, Ghanie, Gujanie, na Malediwach, w Mauretanii, Nepalu, Togo i w Jemenie⁵⁹.

⁵⁴ EEAS, *Introduction - Instrument for Stability*, http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/rep1/reportage%20vol1_chapter1_introduction%20-%20the%20instrument%20for%20stability.pdf (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁵⁵ Mapa Instrumentu Wsparcia Pokoju i Stabilności, <http://www.insightonconflict.org/icsp> (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Na podstawie informacji udzielonej przez pracownika Zespołu Wsparcia Mediacji ESDZ, Tomasa Henninga (czerwiec 2015 r.).

⁵⁸ Komisja Europejska, *Roczny Raport KE nt. Instrumentu dla Stabilności w 2007 r.*, dok. COM (2008 r.) 181, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0181&from=EN> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁵⁹ Komisja Europejska, *Roczny Raport KE nt. Instrumentu dla Stabilności w 2013 r.*, dok. COM (2014), http://eeas.europa.eu/ifs/docs/ifs_annual_report_2013_en.pdf (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

Lwia część środków finansowych przeznaczonych na wsparcie unijnych mediacji przeznaczona jest na rzecz działań organizacji pozarządowych⁶⁰. W znacznej mierze opierają się one na realizacji projektów, które są komplementarne z tradycyjnymi działaniami dyplomatów. Organizacje pozarządowe dysponują unikatowym potencjałem oddziaływania na poziomie społeczeństwa (oddolne działania). Ich niewątpliwą zaletą jest m.in. możliwość kontynuacji działalności w zakresie wsparcia mediacji i dialogu, nawet w razie impasu rozmów prowadzonych na wysokim szczeblu⁶¹.

Podsumowanie

Twórcy europejskiej integracji, mając w zamyśle projekt współpracy, który skutecznie zjednoczy Europę i uniemożliwi kolejną wojnę na Starym Kontynencie⁶², stworzyli trwałe podwaliny dla największego wśród organizacji o regionalnym rodowodzie ugrupowania wspierającego i promującego pokój na świecie.

Brak zgody wśród państw Unii w najbardziej palących kwestiach towarzyszył jej od samego początku, czyli przez ostatnie pięć dekad ich współpracy politycznej. Niepokój budzi brak stanowiska UE wobec arabskich rewolucji oraz jej bezsilność w dialogu między Rosją a Ukrainą. Niemniej jednak przeciwwagę dla słabnącego oddziaływania politycznego stanowi rosnąca w siłę aktywność Unii na niższych szczeblach współpracy. Charakterystyczne jest to, że spełnianie kryterium „neutralności” Unii w mediacjach między skonfliktowanymi stronami staje się mniej istotne dla jej efektywności na niższych poziomach zaangażowania (ścieżka T1.5, 2 i 3) oraz wraz z oddaleniem geograficznym od granic Europy, czego świadectwem były jej sukcesy m.in. w mediacjach statusu indonezyjskiej prowincji Aceh oraz w negocjacjach dot. programu nuklearnego Iranu.

⁶⁰ 35 europejskich organizacji pozarządowych zajmujących się wsparciem mediacji jest zrzeszonych w *European Peacebuilding Liaison Office (EPLO)* w Brukseli. Za: EPLO, <http://www.eplo.org/> (dostęp: 17 sierpnia 2015). Dodatkowo w 2014 r. w Brukseli z inicjatywy Szwecji i Finlandii w Brukseli powołano Europejski Instytut Pokoju (EIP), którego celem jest m.in. wsparcie mediacji UE, <http://www.eip.org/> (dostęp: 17 sierpnia 2015 r.).

⁶¹ EPLO, *EU Support to peace mediation: developments and challenges*, 2012, s. 9, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EU%20Support%20for%20Peac%20Processes/EPLO_Policy_Paper_EU_Support_to_Peace_Mediation.pdf (dostęp: 22 czerwca 2015 r.).

⁶² Z uzasadnienia przyznania UE Pokojowej Nagrody Nobla w 2012 r., przemówienie Thorbjørna Jaglanda, przewodniczącego Kapituły Nagrody Nobla, http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/presentation-speech.html (dostęp: 26 lipca 2015 r.).

Unia Europejska, angażując się w pośrednictwo, świadomie przyjmuje rolę gwaranta porozumienia i celowo wspiera rozwój społeczno-ekonomiczny stron konfliktu z nadzieją na eliminację nierówności społecznych, które obecnie stanowią częstą przyczynę zarówno kryzysów wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Próba redefinicji unijnego pośrednictwa w kontekście tradycyjnego ujęcia konwencji haskich, podaje w wątpliwość jego status przedmiotowy. Jednak mimo towarzyszącemu mu niekiedy „uwarunkowania”, unijne pośrednictwo nadal stanowi środek pokojowego rozwiązywania sporów międzynarodowych. W konsekwencji instrumentalne wykorzystanie mediacji pokojowych do promocji demokratycznych wartości państwa prawa i praw człowieka znajdzie zastosowanie najczęściej tam, gdzie występuje zainteresowanie adaptacją zachodnich wartości. Tym samym, limitem dla praktykowania pośrednictwa przez Unię mogą okazać się miejsca, gdzie nie ma wśród stron sporu zainteresowania europejskimi wartościami.

Dokonany od 2009 r. postęp Unii w realizacji jej mediacyjnego mandatu zasługuje na uznanie. Nieprecyzyjne zapisy koncepcji unijnego pośrednictwa, zostały skrzętnie wypełnione kolejnymi inicjatywami i działaniami Unii. W sześć lat od przyjęcia przez RUE koncepcji nt. unijnych mediacji należy stwierdzić, że ich stosowanie wychodzi daleko poza wyznaczone w dokumencie granice działania.

Geopolityczne pozycjonowanie stanowiska Unii budzi niekiedy wątpliwości co do jej „niezależności” jako pośrednika pomiędzy skonfliktowanymi stronami. Granice mediacyjnego potencjału Unii są wyznaczone przez jej interesy oraz interesy państw członkowskich, a przebiegają one najczęściej w jej wschodnim i południowym sąsiedztwie. Wykroczenie poza te obszary stanowi ambitny początek dla jej mediacyjnych możliwości, do których realizacji Unia Europejska limitów formalnoprawnych i instytucjonalnych niemal nie posiada.

Analiza wybranych nieformalnych sposobów wpływu na politykę energetyczną UE – na przykładzie Federacji Rosyjskiej

Mariusz Ruszel

Wpływanie na politykę energetyczną UE odbywa się zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym. Wykorzystywane są w tym celu instrumenty formalne oraz nieformalne, które trudno jednoznacznie sklasyfikować. W artykule zastosowano podejście politologiczne, wykorzystując analizę systemową w celu przedstawienia wybranych, nieformalnych sposobów wpływu na proces kształtowania polityki energetycznej UE przez Federację Rosyjską.

Stosownie do art. 4 ust. 2 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* kompetencje w obszarze energii są dzielone między państwa członkowskie a instytucje unijne¹. Należy jednak zaznaczyć, że rządy poszczególnych państw zachowały więcej prerogatyw, mając tym samym większy wpływ na politykę energetyczną Unii Europejskiej niż instytucje unijne. Stąd wynika partykularyzm interesów narodowych w obszarze energii, który stwarza większe możliwości różnicowania odbiorców surowców energetycznych przez państwa trzecie będące eksporterami. Ze względu na to, że decyzje dotyczące polityki energetycznej UE zapadają i w stolicach europejskich, i w instytucjach unijnych, wpływ na tę politykę wymaga aktywności na obydwóch płaszczyznach decyzyjnych. Zróżnicowane interesy europejskie w sposób naturalny powodują, że poszczególne państwa oraz ich koncerny energetyczne oddziałują w sposób formalny oraz nieformalny na kształt unijnego obszaru energii. Jednakże kierunek rozwoju polityki energetycznej UE jest również istotny dla państw trzecich będących eksporterami, gdyż stanowi dla nich rynek zbytu surowców energetycznych. W sytuacji pojawienia się nowych złóż gazu ziemnego w różnych częściach świata rywalizacja o odbiorcę europejskiego coraz bardziej będzie się zaostrzała.

¹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE C 326/47. G. Moens, J. Trone, *The political institutions of the European Union*, "Commercial Law of the European Union", Springer Netherlands, 2010, s. 26–27.

W dziedzinie surowców energetycznych strategiczne znaczenie ma dostęp do gazu ziemnego, którego zasoby w państwach europejskich są ograniczone, stąd też niezbędny jest import. UE kupuje go głównie z Federacji Rosyjskiej, Norwegii, Algierii oraz Kataru. W sposób szczególny dostawy tego surowca wykorzystuje Rosja, gdyż stanowi on dla niej także istotny instrument polityki zagranicznej. Z tego względu stara się w różny sposób oddziaływać na unijny obszar energii oraz kształt kierunku rozwoju polityki energetycznej UE. W literaturze podkreśla się, że polityka energetyczna kształtowana jest przez instrumenty prawne, ekonomiczne, strukturalne i komunikacyjne². Jednak istotną rolę w procesach decyzyjnych odgrywają instrumenty nieformalne, które są trudno mierzalne oraz weryfikowalne, lecz ich wpływ na końcowe rozstrzygnięcia może być istotny.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja kluczowych sposobów nieformalnego wpływania na politykę energetyczną UE przez dostępne instrumenty i narzędzia. W niniejszym artykule przyjęto, że „instrument” definiowany będzie jako środek służący do kształtowania polityki energetycznej. Z tego powodu dokonano klasyfikacji dostępnych instrumentów na formalne i nieformalne. Z kolei występujące pojęcie „narzędzie” należy rozumieć jako coś, co będzie wykorzystywane podczas procesu wpływania na decyzje polityki energetycznej. Przytoczone w pracy przykłady odnoszą się głównie do Federacji Rosyjskiej. Zastosowano podejście politologiczne, wykorzystując analizę systemową, gdyż autor badał wpływ elementów systemu rozumianego jako zbioru sposobów wpływania na zachowania ludzi, instytucji oraz podejmowane przez nich decyzje, które kształtują politykę energetyczną. W ramach instrumentów komunikowania zidentyfikowano bezpośrednie i pośrednie sposoby, które przy pomocy różnych narzędzi umożliwiają osiągnięcie założonych celów. Prawdopodobnie nie jest to zbiór zamknięty, gdyż ze względu na strategiczne znaczenie sektora energii można przypuszczać, że stosowane są również inne nieoficjalne narzędzia, które ze względu na ograniczony zakres poznawczy badacza są trudne do identyfikacji.

Polityka energetyczna UE a Federacja Rosyjska

Genezy polityki UE w dziedzinie energii można dopatrywać się na etapie tworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, lecz podstawy prawne dla polityki energetycznej UE znalazły się po raz pierwszy w akcie prawa

² Z. Łucki, *Instrumenty polityki energetycznej*, „Polityka energetyczna”, t. 13, zeszyt 1, 2010, s. 7.

pierwotnego – w traktacie z Lizbony, który stanowi podstawę do formułowania polityki w tym obszarze. Określone zostało, że polityka UE będzie dążyła w duchu solidarności państw członkowskich do: „zapewnienia funkcjonowania rynku energii; zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii; rozwoju nowych i odnawialnych form energii oraz wspieranie rozwoju interkonektorów między sieciami gazu ziemnego oraz energii elektrycznej państw członkowskich”³. Oznaczałoby to, że państwa UE powinny sobie wzajemnie pomagać, a w sytuacji kryzysowej związanej z przerwami dostaw gazu ziemnego – wspierać się stosowaniem mechanizmów reagowania kryzysowego.

Stosownie do art. 194 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE) każde z państw członkowskich posiada prawo do „określania warunków wykorzystania swoich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię”⁴. Innymi słowy oznacza to, że rządy poszczególnych państw mają swobodę w zakresie określania sposobu produkcji energii, poziomu wydobywania krajowych surowców energetycznych oraz wyboru kierunków i źródeł ich importu, a więc decydują, w jakim zakresie wykorzystywać będą określone surowce energetyczne⁵. Prerogatywy te mają istotny wpływ na kształt polityki energetycznej poszczególnych państw unijnych, a także uwypuklają różnorodne interesy wynikające z różnic związanych ze strukturą bilansu energetycznego państw unijnych. Należy zauważyć, że UE może w sposób pośredni oddziaływać na strukturę bilansu energetycznego państw członkowskich poprzez politykę klimatyczną, której założenia zwiększają przewagi konkurencyjne państw wykorzystujących paliwa niskoemisyjne nad państwami wykorzystującymi paliwa kopalne o wysokiej emisji dwutlenku węgla.

Podstawą kompetencji UE w sektorze energii jest swoboda przepływu towarów, która według strategii unijnych powinna mieć zastosowanie wobec gazu ziemnego i energii elektrycznej. Realizacja tego założenia wymaga liberalizacji rynku energii, która przyczyni się do wzrostu elastyczności wymiany surowców energetycznych i energii między państwami⁶. Aby było to możliwe, potrzebna jest również rozbudowa infrastruktury energetycznej w Europie. Wykorzystując swoje prerogatywy związane z przyznawa-

³ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, op. cit., s. 88–89.

⁴ *Ibidem*, s. 89.

⁵ M. Ruszel, *Rola Unii Europejskiej w kształtowaniu bezpieczeństwa energetycznego Polski* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Bilans dekady*, red. F. Tereszkiwicz, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 272–278.

⁶ R. Dohms, *The development of a competitive internal energy market in the European Community*, „Connecticut Journal of International Law”, t. 9, 1994.

niem dofinansowania na budowę korytarzy energetycznych, UE oddziałuje na politykę energetyczną. W ten sposób instytucje unijne dążą do budowy niskoemisyjnej gospodarki europejskiej na zintegrowanym rynku energii. Temu procesowi towarzyszy rywalizacja gospodarcza między państwami unijnymi, które dążą do wzmacniania swoich polityk przemysłowych, oraz tworzenia miejsc pracy. Oznacza to, że potrzebują przewag konkurencyjnych, do których zalicza się dostęp do tanich surowców energetycznych oraz energii. Osiągają to, wykorzystując swoje relacje polityczne z państwami eksportującymi surowce energetyczne do Europy, która nie posiada wystarczających zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego. O ile rynek ropy naftowej jest wystarczająco zdyswersyfikowany, o tyle rynek gazu ziemnego nie.

Spośród eksporterów gazu ziemnego politykę różnicowania odbiorców za pomocą cen dostarczanego surowca realizuje rosyjski koncern Gazprom. Potwierdzają to formalne zarzuty Komisji Europejskiej przedstawione koncernowi w kwietniu 2015 r.⁷. Wskazuje ona, że rosyjskie praktyki mogą być niedozwolone i wyróżniają się na tle stosowanych na unijnym rynku przez pozostałe koncerny energetyczne. Wynika to z faktu, że działania Gazpromu wpisują się w strategiczne cele polityki zagranicznej Rosji. W 2003 r. została przyjęta *Strategia energetyczna Rosji do 2020 roku* która wskazuje, że przedsiębiorstwa energetyczne pomogą zabezpieczyć polityczno-gospodarcze interesy Rosji w Europie. Strategia ta wpisuje się w założenia doktryny Falina-Kwicińskiego, w której założono, że dostawy surowców energetycznych będą instrumentem osłabiania procesów integracji państw Europy Środkowo-Wschodniej z zachodnioeuropejskimi organizacjami⁸. Problematyka wykorzystywania surowców energetycznych do wzmacniania pozycji strategicznej Rosji była również przedmiotem pracy doktorskiej Władimira Putina zatytułowanej *Planowanie strategiczne zasobów regionalnych w wa-*

⁷ *Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Gazprom for alleged abuse of dominance on Central and Eastern European gas supply markets*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4828-en.htm (dostęp: 8 czerwca 2015 r.).

⁸ Doktryna Falina została sformułowana w kwietniu 1991 r. i została uznana za strategię działania politycznego ZSRR (a po jego rozpadzie Federacji Rosyjskiej) wobec państw Europy Środkowo-Wschodniej. Rosja chciała utrzymać wpływy w regionie oraz zapobiec rozwojowi współpracy militarnej byłych państw satelickich z zachodnioeuropejskimi organizacjami poprzez uzależnienie tych państw od dostaw surowców energetycznych tj. ropy naftowej i gazu ziemnego. Co prawda, Federacji Rosyjskiej nie udało się zapobiec zaangażowaniu państw Europy Środkowo-Wschodniej w sojusze zachodnioeuropejskie, lecz surowce energetyczne do dnia dzisiejszego są skutecznym instrumentem oddziaływania politycznego i gospodarczego na te państwa. Zob. J. Strzelczyk, *Jaka była geneza doktryny Falina i jaki był jej sens?*, Europa Bezpieczeństwo Energia, <http://ebe.org.pl/analizy/joanna-strzelczyk-odpowiada-na-krotkie-pytania.html> (dostęp: 18 stycznia 2013 r.). Por. Y. Fedorov, *Continuity and change in Russia's policy toward Central and Eastern Europe*, „Communist and Post-Communist Studies”, t. 46, wrzesień 2013, s. 315–326.

*runkach tworzenia stosunków rynkowych*⁹. Oznacza to, że Rosjanie określili, że najlepszym narzędziem do osiągnięcia celów polityczno-gospodarczych w Europie będzie koncern Gazprom. Konkurencja gospodarcza między państwami członkowskimi oraz partykularyzm interesów narodowych ułatwia realizację rosyjskiej strategii osłabiania solidarności energetycznej w UE.

Klasyfikacja instrumentów polityki energetycznej

Instrumenty polityki energetycznej można podzielić na formalne i nieformalne. W literaturze najczęściej spotykaną klasyfikacją jest podział instrumentów formalnych polityki energetycznej na ekonomiczne oraz informacyjne. R. Sathindrakumar podzielił instrumenty polityki energetycznej na regulacyjno-kontrolne i ekonomiczne¹⁰. J. Rotmans, R. Kemp, M. van Asselt podkreślają, że dobór odpowiednich instrumentów jest istotny z punktu widzenia roli rządu, jaką odgrywa on w zakresie prowadzenia polityki energetycznej¹¹. Grupa badaczy, w której skład wchodził C. Egmond, R. Jonkers i G. Kok, sklasyfikowała instrumenty formalne polityki energetycznej w czterech kategoriach¹². Pierwsza obejmuje instrumenty prawne, które odgrywają szczególną rolę, gdyż przyczyniają się do tworzenia otoczenia regulacyjnego oraz wpływają na kształt polityk energetycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Równolegle oddziałują zarówno na decyzje polityczne oraz zachowanie podmiotów rynkowych¹³. Z tego względu państwa członkowie UE dążą do uwzględnienia swoich preferencji podczas prac związanych z kształtowaniem narzędzi w postaci rozporządzeń oraz dyrektyw unijnych, gdyż w ten sposób mogą oddziaływać na regulacje w państwach członkowskich oraz budować swoją przewagę względem innych. Wpływając na ostateczny kształt unijnych aktów prawnych państwa członkowskie używają różnorodnych formalnych i nieformal-

⁹ A. Bazak, *Po 20 latach od upadku komunizmu agentów wpływu będzie się szkolić oficjalnie na polskim uniwersytecie za pieniądze rosyjskiego koncernu gazowego*, <http://wpolityce.pl/artykuly/7339-po-20-latach-od-upadku-komunizmu-agentow-wplywu-bedzie-sie-szkolic-oficjalnie-na-polskim-universytecie-za-pieniadze-rosyjskiego-koncernu-gazowego> (dostęp: 10 września 2013 r.).

¹⁰ R. Sathindrakumar, *Greenhouse emission reduction and sustainable development*, "International Journal of Social Economics" t. 30, nr 12, 2003, s. 1233–1248.

¹¹ J. Rotmans, R. Kemp, M. van Asselt, *More evolution than revolution: transition management in public policy*. *Foresight*, t. 3, nr 1, 2001, s. 15–31.

¹² C. Egmond, R. Jonkers, G. Kok, *One size fits all? Policy instruments should fit the segments of target groups*, "Energy Policy" nr 34, 2006, s. 3464–3468.

¹³ *Ibidem*, s. 3469.

nych sposobów. Druga kategoria dotyczy instrumentów ekonomicznych, które mogą mieć pozytywny lub negatywny wpływ na zachowanie państwa lub instytucji¹⁴. Pozytywny efekt zapewniać będą zachęty inwestycyjne oraz różnego rodzaju dotacje i dofinansowania, zaś negatywny – podatki, akcyza oraz opłaty związane z emisją dwutlenku węgla. Niezwykle istotną rolę odgrywają instrumenty komunikacyjne, które wykorzystywane są do informowania, dezinformowania, perswadowania, przekonywania oraz nakłaniania. Działania realizowane zgodnie z tą kategorią mogą być również wykonywane nieformalnie zarówno w formie pisemnej, także jak i werbalnej. Instrumenty komunikacyjne mogą służyć również do wspierania innych instrumentów polityki energetycznej. Z kolei czwarta kategoria, a więc instrumenty strukturalne, ma związek z infrastrukturą energetyczną.

Nie należy zapominać, że kształtowanie polityki energetycznej odbywa się również poprzez wykorzystywanie nieformalnych instrumentów, które są mniej mierzalne, lecz odgrywają bardzo ważną rolę w procesach decyzyjnych. M. Müngersdorff przeprowadził badania, z których wynika, że nieformalne procesy polegające na budowaniu koalicji politycznej lub przywództwie organizacyjnym mają większy wpływ na ostateczne rezultaty aniżeli formalne instrumenty¹⁵. Podkreślił również, że nieformalne narzędzia opierają się na nieoficjalnych kontaktach między podmiotami instytucjonalnymi, w tym także zewnętrznymi graczami, do których zaliczył organizacje lobbingowe¹⁶. W literaturze naukowej brakuje opracowań dotyczących klasyfikacji nieformalnych instrumentów wpływania na politykę energetyczną UE. Grupa niemieckich badaczy, klasyfikując instrumenty modelowania polityki energetycznej, dostrzegła, że dostarczając określone informacje, można w sposób miękki wpływać na zmianę zachowań oraz poziom akceptowalności określonych decyzji¹⁷. Podkreśla się również znaczenie lobbingu jako formy wpływania na decyzje polityczne. Jego skuteczność zależy od wielu czynników, spośród których wyróżnia się instrumenty prawa, polityki, ekonomii, dyplomacji i komunikacji¹⁸. Lobbing może mieć również charakter nieformalny, stosowany przy użyciu niejawnych działań,

¹⁴ *Ibidem*, s. 3471.

¹⁵ M. Müngersdorff, *Evaluating EU Decision-Making Processes*, Stockholm Environment Institute, Working Paper – 2009, s. 7.

¹⁶ *Ibidem*, s. 9.

¹⁷ B. Götz, M. Blesl, U. Fahl, A. Voß, *Theoretical background on the modelling of policy instruments in energy system models*, Universität Stuttgart Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung, University of Stuttgart 2012, s. 19–20.

¹⁸ P. Deszczyński, *Rozwój lobbingu w Polsce*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, rok LXVII – zeszyt 4 – 2005, s. 211.

w tym również praktyk sprzecznych ze standardami moralnymi¹⁹. Według M. Staucha niezwykle istotną rolę w działaniach lobbingowych odgrywają osobiste kontakty z decydentami politycznymi oraz uzyskiwanie niezależnych opinii²⁰. Prowadzi to do wniosku, że podstawą nieformalnego sposobu wpływania na politykę energetyczną jest wykorzystywanie instrumentów komunikacyjnych. Autor niniejszego artykułu podzielił je na bezpośrednie, do których zaliczył narzędzia umożliwiające wpływanie na zmianę zachowań obecnych i byłych decydentów politycznych, oraz pośrednie realizowane przy pomocy narzędzi tj. wynajęte agencje PR (public relation), kancelarie prawne, firmy lobbingowe w celu wpływania na ośrodki kształtujące kierunki polityk energetycznych w państwach unijnych oraz oddziaływania na opinię publiczną, która ma wpływ na decydentów politycznych.

Wybrane sposoby wykorzystywania narzędzi komunikacji do nieformalnego wpływania na politykę energetyczną UE

Narzędzia komunikacyjne mogą być wykorzystywane oficjalnie lub nieoficjalnie przyjmując charakter: informowania wiernego, informowania pozornego, informowania fałszywego lub informowania o informowaniu²¹. Instrumenty komunikacyjne mogą kreować określone postawy społeczne lub kształtować opinię publiczną. Z tego względu mogą być wykorzystywane do perswazji lub nakłaniania poprzez przekaz ustny lub pisemny²². R. Kipling powiedział, że „słowa są najpotężniejszą bronią, jaką się ludzkość posługuje”. Instrumenty komunikacyjne zawierają jedną z najważniejszych grup narzędzi kształtujących politykę energetyczną. Jeżeli weźmie się pod uwagę, że podstawą procesu decyzyjnego na poziomie administracji państwowej, zarządu spółki energetycznej, a także instytucji międzynarodowej są informacje poddane odpowiedniej analizie i interpretacji, to oznacza to, że kluczową rolę odgrywa również wiarygodność i sposób przedstawienia informacji. Istotne jest jaką wagę analitycy przypisują określonym informacjom, oceniając ich wpływ na sektor energii. Z tego powodu państwa członkowskie UE oraz państwa trzecie, a także ich koncerny energetyczne stosują

¹⁹ P. Maruszak, *Lobbing jako narzędzie public relations – etyk(iet)a działania*, „Infotezy”, t. 3, nr 1, 2013.

²⁰ M. Kaja, *Společná recepce lobbyingu* [w:] *Společná recepce public relations*, red. K. Kubiak, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2011, s. 10.

²¹ *Bezpieczeństwo teleinformatyczne państwa*, red. M. Madej, M. Terlikowski, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2009, s. 83–84.

²² Z. Łucki, *Instrumenty polityki energetycznej...*, op. cit., s. 7.

różnorodne narzędzia komunikacji nieformalnej, których celem jest współkształtowanie polityki energetycznej UE.

Po pierwsze, stosowane są działania mające na celu wpływanie na zachowania i opinie decydentów politycznych w państwach członkowskich lub w instytucjach unijnych. Według T. Grosse polityka europejska realizowana jest nie tylko na poziomie unijnym, lecz również na poziomie narodowym, zaś oba te poziomy są ze sobą wzajemnie powiązane współpracą decydentów²³. Z tego względu istotne jest zbudowanie odpowiedniej sieci kontaktów personalnych zarówno na poziomie europejskim, jak również w poszczególnych państwach członkowskich wśród decydentów, ich doradców oraz ekspertów oddziałujących na ich decyzje. Ostateczne rozstrzygnięcia zależą od ukształtowania się koalicji złożonej z większości osób, które mają wpływ na proces decyzyjny²⁴. Z tego względu zasadne jest prowadzenie nieformalnych działań na różnych poziomach tych procesów, zaś ich celem będzie zmiana zachowań decydentów. Uwzględniając znaczenie czynników personalnych, państwa członkowskie prowadzą lobbing, aby kluczowe stanowiska decyzyjne, doradcze lub eksperckie zajmowali przedstawiciele ich państw. M. Müngersdorff podkreśla, że przywództwo personalne jest jednym z istotniejszych instrumentów nieformalnym²⁵. Należy podkreślić również, że liczba urzędników z danego państwa w instytucjach unijnych przekłada się na zdolność do monitoringu procesu decyzyjnego na jego wczesnych etapach, a także oddziaływania na procedury, instytucje i politykę unijną²⁶. Największe doświadczenie w tym zakresie posiadają państwa Europy Zachodniej, zaś ich bliskie relacje polityczne z państwami trzecimi mogą powodować, że za ich pośrednictwem państwa te będą nieformalnie wpływać na unijny proces decyzyjny zgodnie ze swoimi interesami. A. Geiger wskazuje, że państwa trzecie posiadają obecnie w swoich przedstawicielstwach dyplomatycznych w Brukseli nie tylko personel do ochrony swoich interesów, lecz również do prowadzenia lobbingu, którego celem jest przekonywanie do określonych treści²⁷. Szczególną aktywnością w zakresie polityki energetycznej UE wykazuje się Federacja Rosyjska. Zakres skuteczności jej wpływów politycznych wynika ze strategicznej współpracy z największymi państwami Europy

²³ T. Grosse, *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski” nr 2/2012, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2012, s. 7.

²⁴ C. Egmond, R. Junkers, G. Kok, *op. cit.*, s. 3466.

²⁵ M. Müngersdorff, *op. cit.*, s. 13.

²⁶ P. Żurawski vel Grajewski, *Władza polityczna w Unii Europejskiej*, <http://www.omp.org.pl/artukul.php?artukul=362> (dostęp: 5 czerwca 2015 r.).

²⁷ A. Geiger, *Foreign Government Lobbying In Europe*, <http://www.diplomatisches-magazin.de/international-relations-04-2014-en/A6/?PHPSESSID=2rlclpgbtre53qtojhekgibf2> (dostęp: 5 lipca 2015 r.).

Zachodniej. Dobre relacje rosyjsko-niemieckie mają istotne znaczenie dla niemieckiego sektora energetycznego, gdyż jej efektem jest niższa cena za importowany gaz ziemny z Rosji. W ten sposób niemiecka gospodarka zyskuje przewagę konkurencyjną nad pozostałymi państwami unijnymi. Relacje polityczno-gospodarcze między tymi państwami mają długą tradycję²⁸. Z rosyjskiej perspektywy istotne jest wpływanie na decyzje kształtowane w Brukseli za pośrednictwem niemieckich polityków, którzy reprezentują swoje społeczeństwo, jak również wpływowe niemieckie grupy interesów czerpiące korzyści gospodarcze z bliskiej współpracy z Rosją. W efekcie liczne niemieckie koncerny energetyczne oraz niektórzy niemieccy politycy stają się adwokatami rosyjskich interesów w Europie. Było to widoczne przy okazji wielu głosowań w instytucjach unijnych, gdzie poprzez swoich rzeczników Rosja wpływała na decyzje polityków europejskich²⁹. Potwierdziło to głosowanie nad raportem posła sprawozdawcy³⁰ do Parlamentu Europejskiego Marcina Libickiego w sprawie wpływu budowy gazociągu Nord Stream na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego³¹. Rosjanie starają się wpływać na unijny obszar energii również poprzez relacje polityczne z innymi państwami członkowskimi UE. Skuteczność tego typu działań można systematycznie budować przez tworzenie sieci kontaktów w poszczególnych państwach oraz stałe gromadzenie wiedzy o przyszłych liderach politycznych, ekspertach bądź dziennikarzach gospodarczych. Sposobem osiągnięcia tego celu jest powołanie odpowiednich programów stypendialnych i stażowych dla zdolnych studentów, doktorantów, doktorów oraz ekspertów z państw europejskich. Znaczącą aktywność w tym zakresie prowadzą niemieckie fundacje i stowarzyszenia oraz koncerny energetyczne z państw unijnych oraz państw trzecich. W Polsce stypendia dla polskich studentów uczelni technicznych finansuje francuski koncern energetyczny EDF Polska S.A. W konkursie „Zaprojektuj swoją przyszłość z EDF” uczestnicy mają

²⁸ W okresie budowy systemu gazociągów przesyłowych z Federacji Rosyjskiej do Europy Zachodniej kilka koncernów energetycznych tj. Ruhrgas, Gas de France, ENI, OMV sprzedawało rury w zamian za dostawy gazu ziemnego. Pierwsze kontrakty w tym zakresie Rosjanie podpisali z niemiecką firmą Ruhrgas w 1968 r.

²⁹ Zdaniem Chrisa Weafera z banku UralSib „Gazprom nie musi pukać do drzwi Parlamentu Europejskiego, Total i BASF robią to w jego imieniu”. Zob. *Gazprom mizeaza pe lobby ca sa calmeze temerile UE*, <http://arhiva.euractiv.ro/index.html/articles|displayArticle?articleID=14317> (dostęp: 15 maja 2015 r.).

³⁰ Należy zauważyć, że poseł sprawozdawca odgrywa istotną nieformalną rolę w negocjacjach i dążeniu do kompromisu pomiędzy Parlamentem Europejskim, a Radą i Komisją Europejską. [za:] M. Müngersdorff, *op. cit.*, s. 14.

³¹ Wówczas osoby reprezentujące rosyjskie interesy złożyły poprawki w celu opóźnienia prac Parlamentu Europejskiego. Zob. *Raport Marcina Libickiego. Biała księga Parlament Europejski a sprawa Gazociągu Północnego*, PiS i UEN, 2009.

przedstawić projekty mające na celu zwiększenie efektywności elektrowni i elektrociepłowni należących do Grupy EDF Polska³². Z kolei w 2005 r. Fundacja STOEN RWE (RWE to niemiecki koncern energetyczny) uruchomiła program stypendialny dla studentów jednej z polskich uczelni technicznych³³. Natomiast w latach 2010–2014 rosyjska spółka Gazprom Export oraz spółka EuroPol Gaz finansowały 2-letnie stypendia - na jednym z polskich uniwersytetów - dla doktorantów, którzy realizowali projekty badawcze z zakresu stosunków polsko-rosyjskich m.in. w dziedzinie gospodarki surowcami i ochrony środowiska³⁴. Warto zauważyć, że w regulaminie stypendiów znajdował się zapis, że sprawozdania zawierające opis przebiegu badań i osiągniętych rezultatów stypendysty mają być przedstawiane spółkom Gazprom Export i EuRoPol Gaz³⁵. Poprzez odpowiednie programy stypendialne państwa trzecie i ich koncerny energetyczne tworzą sieci kontaktów, które mogą w przyszłości ułatwiać prowadzenie lobbingu politycznego względem byłych stażystów lub stypendystów. Zdarza się, że warunkiem przystąpienia do konkursu o stypendium jest konieczność przygotowania przez kandydata analizy, której tematyka dotyczy głównych wyzwań lub problemów politycznych w skali europejskiej bądź krajowej wraz z rekomendacjami rozwiązań. Taki model pozwala gromadzić informacje o poglądach przyszłych decydentów politycznych. Zauważa się, że niektóre koncerny energetyczne stosują tożsamą logikę działania, oferując stypendia dla studentów lub doktorantów, a nawet doktorów z innych państw.

Po drugie, skutecznym sposobem nieformalnego wpływania na unijny proces decyzyjny może okazać się wykorzystywanie narzędzi tj. wynajmowanie zachodnioeuropejskich agencji *public relations*, kancelarii prawnych, firm lobbingowych, w których zatrudniani są byli pracownicy instytucji unijnych. Koncerny energetyczne posiadają odpowiednie środki finansowe na prowadzenie działalności lobbingowej w Brukseli oraz stolicach państw europejskich, aczkolwiek nie zawsze udzielają informacji na temat skali swoich wydatków³⁶. Poszczególne rządy, koncerny energetycz-

³² Zob. *Regulamin stypendiów dla studentów „Zaprojektuj swoją przyszłość z EDF”*, http://polska.edf.com/fichiers/fckeditor/Commun/Pologne/Zaprojektuj_przyszlosc_regulamin.pdf (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

³³ Zob. *Program stypendialny Fundacji STOEN RWE*, <http://www.rwe.pl/pl/dla-mediow/aktualnosci/program-stypendialny-fundacji-stoen-rwe-dla-s> (dostęp: 1 czerwca 2015 r.).

³⁴ Zob. Załącznik do Decyzji Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego Nr: MNiSW-DNS-WSP-6101-11274-3/ZM/10 z dnia 25 października 2010 r.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Black out: Energy companies leaving us in the dark about their EU lobbying*, <http://corporateeurope.org/power-lobbies/2015/05/black-out-energy-companies-leaving-us-dark-about-their-eu-lobbying> (dostęp: 6 czerwca 2015 r.).

ne oraz grupy interesów rozumieją, że legislacja unijna ma coraz większy wpływ na kształtowanie regulacji prawnych na poziomie narodowym w państwach europejskich. Z tego względu zasadne jest prowadzenie działań lobbujących zarówno bezpośrednich, skierowanych do decydentów, jak również pośrednich, zwróconych do opinii publicznej, która oddziałuje na decydentów. Ważna jest odpowiednia strategia lobbująca oraz podejmowanie aktywności na wielu płaszczyznach unijnego procesu decyzyjnego. Skuteczne podmioty lobbujące starają się współpracować z urzędnikami Komisji Europejskiej, zanim projekt aktu prawnego dotyczący sektora energii powstanie; wpływają na inicjatywę legislacyjną; podejmują współpracę z posłami do Parlamentu Europejskiego, ich asystentami, doradcami, urzędnikami poszczególnych komisji; starają się podejmować współpracę ze stałymi przedstawicielstwami przy UE; lobbują u unijnych instytucji doradczych oraz prowadzą intensywne działania na poziomie krajowym w najważniejszych stolicach Europy Zachodniej³⁷. Mając na uwadze fakt, że działania Komisji Europejskiej są często inspirowane zaleceniami państw członkowskich, priorytetami państwa sprawującego prezydencję bądź też wezwaniem do działania Parlamentu Europejskiego lub Rady Europejskiej, to właśnie za pośrednictwem tych kanałów lobbysty różnych grup interesów próbują współkształtować agendę polityczną KE. Spośród państw trzecich aktywna w tym obszarze jest Federacja Rosyjska i jej koncern Gazprom, który wynajmuje znane firmy, takie jak GPlus, Institute for Democracy and Cooperation, Brunswick, Hill & Knowlton, czy Weber Shandwick³⁸. Współpraca Gazpromu z GPlus polega na tworzeniu pozytywnego wizerunku rosyjskiego koncernu, wspieraniu projektów infrastruktury energetycznej korzystnych z punktu widzenia firmy oraz lobbowanie przeciwko projektom zagrażającym jego pozycji w Europie. GPlus posiada nie tylko biuro w Brukseli, lecz również biura w Londynie, Paryżu oraz współpracuje z firmami konsultacyjnymi Dimap w Berlinie i Reti w Rzymie³⁹. GPlus jest jedną z najbardziej wpływowych instytucji lobbujących w UE oraz uchodzi za ekskluzywnego pracodawcę dla byłych rzeczników Komisji Europejskiej⁴⁰. Aspekty wizerunkowe są dla koncernów energetycznych bardzo istotne,

³⁷ M. Molęda-Zdziech, *Lobbing w Unii Europejskiej* (energia i środowisko), http://serwis.sgh.waw.pl/materialy/UserFiles/Files/plik_50b5e6430a969.pdf (dostęp: 31 maja 2015 r.).

³⁸ *Spin doctor to the autocrats: how European PR firms whitewash repressive regimes*, Corporate Europe Observatory, http://corporateeurope.org/sites/default/files/20150120_spindoctors_mr.pdf (dostęp: 31 maja 2015 r.), s. 13.

³⁹ *Ibidem*

⁴⁰ *Jobs for the Spokesmen* <http://www.intelligenceonline.com/business-intelligence-and-lobbying/firms/2006/09/08/jobs-for-the-spokesmen,22207732-ART-REC> (dostęp: 12 maja 2015 r.).

o czym wiedzą nie tylko firmy zachodnioeuropejskie, lecz również koncerny z państw trzecich. Gazprom jest jednym z głównych sponsorów rozgrywek piłkarskich Ligi Mistrzów i dąży do pozostania nim w latach 2016–2018⁴¹. Finansuje również niemiecką drużynę piłkarską Schalke 04 Gelsenkirchen oraz został sponsorem Południowo-Wschodniej Ligi Piłki Ręcznej⁴², która zmieniła nazwę na South Stream, a więc dokładnie taką jak gazociąg planowany przez rosyjski koncern, który jednak nie powstanie⁴³. Rosjanie lobbują również w sposób bezpośredni, próbując prowadzić pertraktacje z poszczególnymi decydentami politycznymi⁴⁴. Organizują koncerty i wydarzenia w różnych miastach europejskich z szefami spółek energetycznych, czego przykładem było spotkanie w Cannes w 2010 r.⁴⁵. Prowadzona przez nich aktywność pozwoliła przekonać europejskich decydentów do projektu gazociągu Nord Stream⁴⁶. Jednocześnie w 2010 r. wskazywano, że w Brukseli prowadzony jest niemiecko-rosyjski lobbing przeciwko polskiemu terminalowi LNG w Świnoujściu, aby spowodować jego opóźnienie o 2–3 lata⁴⁷. Oznacza to, że działania lobbingowe mogą nie tylko przyspieszać realizację określonych projektów, lecz również wpływać na opóźnienia innych.

Po trzecie, zatrudnianie byłych wpływowych polityków europejskich może zwiększyć nieformalne możliwości oddziaływania na decyzje polityczne w określonych stolicach europejskich oraz w instytucjach unijnych. Osoby te posiadają umiejętności wpływania na procesy decyzyjne poprzez posiadane znajomości personalne. W ten sposób mogą realizować działania, które są racjonalne z punktu widzenia partykularnych interesów koncernów energetycznych, lecz osłabiają solidarność energetyczną w Europie. Dostrzeża się, że niektórzy decydenci polityczni są skłonni podjąć decyzję sprzeczną

⁴¹ I. Trusewicz, *Gazprom chce dalej być sponsorem Ligi Mistrzów*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1173797.html> (dostęp: 10 czerwca 2015 r.).

⁴² Jest to europejska liga, w której gra 10 zespołów z 7 państw tj. Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Węgry, Macedonia, Serbia i Słowacja. Zob. <http://www.seha-liga.com> (dostęp: 10 czerwca 2015 r.).

⁴³ *Gazprom sponsorem europejskiej piłki ręcznej*, <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/999885.html> (dostęp: 10 października 2013 r.).

⁴⁴ Jacek Saryusz-Wolski, który był przewodniczącym komisji spraw zagranicznych w PE podkreśla, że próbowali z nim prowadzić pertraktacje przedstawiciele rosyjskiego koncernu Gazprom z D. Miedwiediewem na czele. [za:] M. Mistrzak, *Moskale w Brukseli*, <http://www.wprost.pl/ar/183946/Moskale-w-Brukseli/?I=1407> (dostęp: 11 października 2013 r.). To sugeruje, że Miedwiediew był zatrudniony przez Gazprom.

⁴⁵ A. Kublik, *Gazprom nie trawi łupków*, http://www.archiwum.wyborcza.pl/Archiwum/1,0,7233308,20100614RP-DGW,Gazprom_nie_trawi_lupkow,zwykly.html (dostęp: 6 czerwca 2015 r.).

⁴⁶ A. Łoskot-Strachota, *Ekspansja Gazpromu w UE – kooperacja czy dominacja*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2009, s. 1.

⁴⁷ *Lobbing przeciwko terminalowi LNG w Świnoujściu*, <http://biznes.newsweek.pl/lobbing-przeciwko-terminalowi-lng-w-swinoujsciu,64261,1,1.html> (dostęp: 6 czerwca 2015 r.).

z interesem UE, jeżeli przyniosłaby im korzyści personalne w przyszłości⁴⁸. Z raportu „*Lobbying Europe: Hidden Influence, Privileged Access*” przygotowanego przez Transparency International wynika, że relacje pomiędzy polityką a biznesem stają się ogromnym wyzwaniem dla przyszłości UE⁴⁹. Nie tylko spółka Nord Stream kontrolowana przez rosyjski Gazprom zatrudniła wielu wpływowych polityków, którzy przyczynili się do realizacji budowy gazociągu Nord Stream m.in. byłego kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera⁵⁰ oraz byłego premiera Finlandii Paavo Lipponena⁵¹.

Po czwarte, ważne może okazać się wpływanie na organizacje branżowe uczestniczące w dyskusji nad kształtem polityki energetycznej UE lub stworzenie własnych. Koncerny energetyczne są członkami dużych międzynarodowych stowarzyszeń branżowych tj. *Gas Naturally*, *Eurogas*, *European Gas Research Group*, *Gas Infrastructure Europe*, *International Association of Oil and Gas Producers*, *Eurelectric*, *BusinessEurope*, które stanowią dla nich płaszczyznę lobbingu na decyzje unijne⁵². Równolegle oddziałują na krajowe organizacje istniejące w państwach członkowskich, w których starają się aktywnie uczestniczyć⁵³. Koncerny państw trzecich również aktywnie uczestniczą jako członkowie w międzynarodowych stowarzyszeniach branżowych, lecz powołują również własne, czego przykładem jest powołany w 1997 r. w Berlinie *European Business Congress* (EBC)⁵⁴.

⁴⁸ *Block the revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists*, http://www.alter-eu.org/sites/default/files/AlterEU_revolving_doors_report.pdf (dostęp: 10 października 2013 r.).

⁴⁹ A. Dorigo, *Secret exchanges and informal interactions: new report shines light on lobbying in the EU*, <http://thespeaker.co/headlines/secret-exchanges-and-informal-interactions-new-report-shines-light-on-lobbying-in-the-eu/> (dostęp: 5 lipca 2015 r.).

⁵⁰ *Das Netzwerk der Putin-Versteher*, <http://www.rp-online.de/politik/das-netzwerk-der-putin-versteher-aid-1.4569291> (dostęp: 3 czerwca 2015 r.).

⁵¹ *The New Northern Dimension of the European Neighbourhood*, red. P. Aalto, H. Blakkisrud, H. Smith, Centre for European Policy Studies, Brussels 2008, s. 149.

⁵² *Participating in political decisions*, <https://www.eon.com/en/sustainability/governance-and-integrity/good-governance/lobbying.html> (dostęp: 4 lipca 2015 r.).

⁵³ Niemiecki koncern E.ON jest członkiem kilku krajowych organizacji tj. German Association of Energy and Water Industries (BDEW), Swedenergy, ACUE w Rumunii oraz Energy w Wielkiej Brytanii.

⁵⁴ Organizacja została powołana przez Rosjan i stanowi forum dyskusji i debaty, a także umożliwia rosyjskiemu Gazpromowi nieformalne spotkania z najważniejszymi spółkami energetycznymi z Europy. Decyzje zapadające na forum EBC znajdują odzwierciedlenie w relacjach UE z Rosją w obszarze energii. Rosjanie aktywnie uczestniczą również w Rosyjsko-Niemieckim Forum Surowcowym. Przedstawiciele tej organizacji promują wśród opinii publicznej stabilność dostaw gazu ziemnego z Federacji Rosyjskiej. Szczególnie widoczna była aktywność tej organizacji w trakcie kryzysu gazowego w 2009 r. między Rosją a Ukrainą, kiedy obarczyła władze Ukrainy winą za kryzys.

Wybrane sposoby wpływania na opinię publiczną

Nieformalne oddziaływanie na procesy decyzyjne w instytucjach unijnych jest również realizowane w sposób pośredni poprzez wywieranie wpływu na opinię publiczną w poszczególnych państwach członkowskich. W literaturze podkreśla się, że społeczeństwo ma istotny wpływ na wolę polityczną osób podejmujących decyzję, a także współkształtuje politykę energetyczną poprzez wybór opcji politycznej do parlamentu krajowego i europejskiego, udział w referendum oraz badaniach opinii publicznej, wybór władz lokalnych, a także zakup określonych urządzeń wykorzystujących dany surowiec energetyczny lub energię⁵⁵. A. M. Kjaer podkreśla, że „najważniejszą władzę w państwie narodowym ma *demos*”⁵⁶. Zgodnie z modelem stworzonym przez J. P. Olsena lud jest podstawą wszelkiej władzy politycznej, która wykonywana jest pośrednio przez przedstawicieli⁵⁷. S. Michalczyk zauważa, że komunikowanie polityczne jest procesem „polegającym na wymianie informacji między liderami politycznymi, mediami i obywatelami o wydarzeniach oraz sprawach zachodzących w sferze polityki publicznej”⁵⁸. Z tego względu na społeczeństwo mogą oddziaływać grupy interesów, spółki energetyczne, a także rządy państw trzecich.

Istotnym elementem kształtowania opinii społecznej jest prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej, w której Rosjanie posiadają znaczącą skuteczność. Z jednej strony starają się oni wpływać na opiniotwórcze ośrodki w państwach członkowskich UE⁵⁹. W ten sposób realizują oni swoje interesy geopolityczne w tej części Europy⁶⁰. Podobne działania mogą być realizowane względem innych tego typu instytucji w pozostałych państwach unijnych. Tym bardziej że znaczącą rolę w kreowaniu unijnej polityki odgrywają raporty, opinie i ekspertyzy sporządzane na zlecenie instytucji UE. Otrzymanie tego typu zlecenia jest szansą dla reprezentantów określonych

⁵⁵ Z. Łucki, *Instrumenty polityki energetycznej...*, *op.cit.*, s. 6. Por. Z. Łucki, W. Misiak, *Energetyka a społeczeństwo*, PWN, Warszawa 2010.

⁵⁶ A. M. Kjaer, *Rządzenie*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2009, s. 136.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 30–31.

⁵⁸ S. Michalczyk, *Komunikowanie polityczne. Teoretyczne aspekty procesu*, „Śląsk” Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2005, s. 17.

⁵⁹ Gazprom oddziałuje w ten sposób na niemieckie lobby energetyczne Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft, które prowadzi interesy gospodarcze zarówno w Rosji, jak i w innych państwach postsowieckich. Zob. Z. Łucki, W. Misiak, *Energetyka a ...*, *op.cit.*

⁶⁰ *Jesteśmy częścią rosyjskiej strefy wpływów. To, że rozpadło się radzieckie imperium, nie oznacza, że z tej części świata zniknęły rosyjskie interesy*, wPolityce.pl, 4 sierpnia 2013 r., <http://wpolityce.pl/wydarzenia/59520-jestesmy-czescia-rosyjskiej-strefy-wplywow-to-ze-rozpadlo-sie-radzieckie-imperium-nie-oznacza-ze-z-tej-czesci-swiat-zniknely-rosyjskie-interesy> (dostęp: 10 października 2013 r.).

grup interesów do zaakcentowania aspektów, które są istotne z punktu widzenia ich interesów. Zdarza się również, że firmy przygotowujące tego typu materiały mogą być nieobiektywne ze względu na relacje biznesowe⁶¹. Koncerny energetyczne lub grupy interesów mogą zlecić opracowanie raportu, analizy lub ekspertyzy z narzuconą tezą ekspertom zajmującym się problematyką sektora energii w danym państwie⁶². Z tego względu niezwykle istotne jest, aby zaplecze eksperckie i doradcze decydentów politycznych oraz zarządów strategicznych spółek energetycznych było odporne na działania państw trzecich zmierzające do wywierania wpływu na ich decyzje⁶³.

Z drugiej strony grupy interesów sektora energii oddziałują na środki masowego przekazu, które mają wpływ na kształtowanie opinii wszystkich uczestników rynku energii, zarówno po stronie popytu, jak i podaży. B. Ociepka podkreśla, że system środków masowego przekazu „jest szczególnie odbiciem systemu kontroli społecznej, a także wynikiem głównych tendencji filozoficznych i ideologicznych oraz stadium rozwoju techniczno-gospodarczego”⁶⁴. W niektórych przypadkach środki masowego przekazu umożliwiają destabilizację polityczną w danym państwie oraz mogą doprowadzić do kryzysu politycznego skutkującego upadkiem rządu lub zmianami personalnymi w jego strukturze i spółkach skarbu państwa. Mogą utrudniać podejmowanie, przez rządy określonych państw, decyzji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Kluczową rolę w tych działaniach mogą odgrywać agencje PR, które promują w środkach masowego przekazu określone informacje, będące korzystne z punktu widzenia zleceniodawcy⁶⁵. Praktyki te nieobce są Rosjanom, którzy posługując się techniką dezinformowania, starają się uzyskać określone reakcje

⁶¹ We wrześniu 2012 r. międzynarodowa firma AEA Technology opublikowała raport dla Komisji Europejskiej, w którym podkreślała znaczenie zagrożeń wynikających z wydobywania gazu z łupków. Warto zauważyć, że firma powstała wskutek prywatyzacji brytyjskiego oddziału agencji ds. energii atomowej. Podkreśla się, że w 2007 r. przygotowywała dla rosyjskiego Gazpromu raport w sprawie projektu Sachalin-2. Zob. *Raport KE oddala eksploatację gazu łupkowego w Polsce*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/raport-ke-oddala-eksploatacje-gazu-lupkowego-w-polsce,29956,1> (dostęp: 30 sierpnia 2013 r.).

⁶² M. Ruszel, *Polska wobec polityki energetycznej Unii Europejskiej w latach 2004–2010*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2011, s. 230.

⁶³ M. Ruszel, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, Wydawnictwo Rambler, Warszawa 2014, s. 47.

⁶⁴ B. Ociepka, *System propagandowy*, [w:] B. Dobek-Ostrowska, J. Fras, B. Ociepka, *Teoria i praktyka propagandy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1999, s. 51.

⁶⁵ Aviezer Tucker, wicedyrektor Energy Institute na Uniwersytecie w Teksasie uważa, że Rosja płaci firmom PR za szerzenie mitów i błędnych informacji. [za:] I. Trusiewicz, *Rosja idzie na wojnę z amerykańskimi łupkami*, „Rzeczpospolita”, 25 lipca 2012 r., s. B3.

w państwach Europy Środkowo-Wschodniej⁶⁶. Wykorzystując aspekty polityki energetycznej najprawdopodobniej wpłynęli na upadek rządu w Bułgarii⁶⁷. Istotne znaczenie ma również publikowanie tekstów informacyjnych i opiniotwórczych na stronach internetowych, które uchodzą za ogólnoeuropejskie oraz kształtują opinie Europejczyków⁶⁸. Tak funkcjonujący model uczestników komunikacji przepełniony jest informacjami wiarygodnymi lub niewiarygodnymi, które mają na celu informować lub dezinformować w celu wywołania określonych reakcji u odbiorców informacji.

W Polsce widoczne były w ostatnich latach akcje informacyjne sugerujące, że wydobywanie gazu ze skał łupkowych przyczyni się do trwałych zmian środowiskowych. Znaczącą aktywnością w tym zakresie wykazywały się rosyjskie, niemieckie i francuskie organizacje, a nawet politycy z tych państw⁶⁹. Trzeba również pamiętać, że wiele państw europejskich nie jest zainteresowanych wydobywaniem tego surowca⁷⁰. Polska opinia publiczna była przedmiotem perswazji ze strony Niemców w związku z polskimi planami budowy elektrowni jądrowej. Niemieccy ekologowie wysuwali argumenty o zagrożeniu życia, szkodliwości odpadów radioaktywnych, ry-

⁶⁶ W czerwcu 2013 r. pojawiła się informacja w rosyjskim dzienniku „Wiedomosti”, jakoby „PKN Orlen prosił Rosneft o wzrost dostaw ropy naftowej, oferując w zamian część swoich akcji, rafinerię Możejki i pomoc w budowie w Europie sieci stacji paliwowych”. Polska spółka bardzo szybko zdementowała te rosyjskie dezinformacje. Zob. P. Maciążek, *Rosyjska dezinformacja w sprawie PKN Orlen*, http://www.defence24.pl/analiza_rosyjska-dezinformacja-sprawie-pkn-orken (dostęp: 29 sierpnia 2013 r.). Inspirując kwestie memorandum gazowego, Rosjanie obnażyli braki koordynacji polityki energetycznej Polski, a cała sprawa zakończyła się dymisją Mikołaja Budzanowskiego, ministra skarbu państwa oraz Grażyny Piotrkowskiej-Oliwy, prezes PGNiG. Jednocześnie w polskich mediach pojawiały się informacje, jakoby różni polscy politycy lobowali na rzecz rosyjskiego Acronu. Zob. M. Sankowski, *Realizacja rosyjskich celów energetycznych wymaga destabilizacji politycznej Polski*, http://www.defence24.pl/analiza_realizacja-rosyjskich-celow-energetycznych-wymaga-destabilizacji-politycznej-polski (dostęp: 28 sierpnia 2013 r.). Rosyjski Gazprom prowadził podobne próby, w sprawie memorandum gazowego na Litwie. Zob. *Gazowe zamieszanie na Litwie*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2013-04-17/gazowe-zamieszanie-na-litwie> (dostęp: 26 sierpnia 2013 r.).

⁶⁷ D. Walewska, *Djankow: Gazprom obalił nasz rząd*, <http://www.rp.pl/arttykul/9133,1041840-Gazprom-obalil-nasz-rzad.html> (dostęp: 1 września 2013 r.).

⁶⁸ Przykładem takiego portalu jest: www.euroactive.com, który nie tylko może „promować” określone treści w sposób mniej lub bardziej subiektywny, lecz również jest doskonałym miejscem dla sponsorów na zamieszczanie płatnych tekstów. W ostatnim czasie pojawiła się na portalu reklama projektu gazociągu TAP, która poprzez hiperłącza kieruje na stronę: <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/>. Warto zauważyć, że projekt TAP jest jedną z koncepcji Południowego Korytarza Gazu Ziemnego (pozostałe to: AGRI, ITGI, Nabucco, White Stream).

⁶⁹ Francuski poseł do PE z frakcji Zielonych Jose Bove organizował już w Polsce protesty przeciwko wydobywaniu gazu z łupków na obszarze Lubelszczyzny. Oprócz francuskich ekologów w akcje przeciwko gazowi z łupków angażuje się Fundacja Róży Luksemburg. [w:] C. Gmyz, *Palikot przeciw polskim łupkom*, <http://www.rp.pl/arttykul/927601.html> (dostęp: 4 maja 2013 r.).

⁷⁰ M. Ruszel, *Dlaczego niektóre państwa europejskie nie chcą gazu łupkowego*, „Karpacki Przegląd Gospodarczy”, nr 2(11)/2011, s. 40–41.

zyku promieniowania, a także rozwieszali w miejscowości Gryfino transparenty mające na celu przestraszenie miejscowej ludności⁷¹. Na szczęblu władz niemieckich landów dyskutowano o lokalizacji polskiej elektrowni jądrowej⁷². W 2012 r. polskie Ministerstwo Gospodarki podało, że otrzymało blisko 30 tys. maili od niemieckich obywateli z apelem o wycofanie się z planów budowy elektrowni jądrowej. Oznacza to, że poszczególne państwa są w stanie wykorzystać aktywność lokalną społeczności w celu wpływania na decyzje polityczne w państwach sąsiednich.

Skutecznym działaniem może być również instrumentalne wykorzystywanie organizacji pozarządowych w celu kształtowania określonych nastrojów społecznych. Niektóre koncerny energetyczne lub grupy interesów mogą wspierać finansowo organizacje ekologiczne, aby prowadziły akcje zgodne z interesami darczyńcy⁷³. Ekologiczne organizacje pozarządowe mają istotny wpływ na promowanie polityki klimatycznej⁷⁴. Ich działania mogą również wpływać w sposób pośredni na negocjacje międzyrządowe w unijnym obszarze energii. Wydaje się, że głównym *spiritus movens* tych działań są Niemcy, z których wywodzi się wiele „zielonych” organizacji pozarządowych. Instrumentalne wykorzystywanie organizacji trzeciego sektora widoczne było przy okazji negocjacji klimatycznych Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, podczas których Climate Action Network przyznaje nagrodę „Skamielina Dnia” dla państwa opóźniającego negocjacje. Działalność ekologicznych organizacji pozarzą-

⁷¹ Niemieccy ekolodzy rozwieszali transparenty z napisem: „Gryfinobyl 26.04.2020?” oraz umieszczali dodatkowe informacje na stronach internetowych: www.atlum.de oraz www.gartz.de

⁷² W Brandenburgii już 6 maja 2009 r. podjęto decyzję nr 5/08/09 sprzeciwiającą się budowie elektrowni jądrowej przez Polskę w pobliżu Gryfina. Zob. „Nein!” zum Atomkraftwerk in Polen, <http://www.gartz.de/news/index.php?rubrik=1&news=86286> (dostęp: 15 sierpnia 2012 r.).

Niemalże w rocznicę tej decyzji 7 maja 2011 r. landtag Brandenburgii w głosowaniu zdecydowanie sprzeciwił się poprzez rezolucję budowie elektrowni jądrowej w Polsce. Zob. <http://www.elektrownia-jadrowa.pl/Parlament-Bandenburgii-przeciwko-polskiej-elektrowni-jadrowej-Justyna-Piszczatowska-Gazeta-Gieldy-Parkiet-elektrownia-jadrowa-pl.html> (dostęp: 23 sierpnia 2012 r.).

Inny z landów Meklemburgia-Pomorze wystosował 20 grudnia 2011 r. do polskiego rządu apel w sprawie skłonienia Polski do rezygnacji z budowy pierwszej elektrowni jądrowej. Niemiecki land powołując się na interesy mieszkańców po obu stronach granicy podkreślał, że polski projekt jest obciążony błędami i może naruszać prawo unijne. Zob. *Nasi niemieccy sąsiedzi nie chcą u nas atomówki*, http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,34959,10849376,Nasi_niemieccy_sasiedzi_nie_chca_u_nas_atomowki.html (dostęp: 23 sierpnia 2012 r.).

⁷³ Zwraca się uwagę, że rosyjski Gazprom finansuje organizacje ekologiczne, aby protestowały przeciwko szczelinowaniu hydraulicznemu oraz prowadziły intensywne akcje dezinformacyjne o szkodliwych konsekwencjach wydobywania gazu ze skał łupkowych. Zob. K. Kuczma, *Antylupkowe lobby Gazpromu*, <http://www.gf24.pl/19086/antyupkowe-lobby-gazpromu> (dostęp: 30 marca 2015 r.).

⁷⁴ S. Andersen, L. H. Gulbrandsen, *The Role of Green NGOs in Promoting Climate Compliance*, FNI Report 4/2003, <http://www.fni.no/doc&pdf/rapp0403.pdf> (dostęp: 30 marca 2015 r.).

dowych często jest sprzeczna z interesami koncernów energetycznych, które czasami decydują się na stosowanie niedozwolonych praktyk⁷⁵.

Podsumowanie

Państwa UE zachowując prerogatywy związane z określeniem swojej struktury bilansu energetycznego, dążą do ochrony swoich partykularnych interesów w obszarze energii oraz poprawy pozycji na wspólnym rynku względem pozostałych państw europejskich. Z tego względu szukają one przewag konkurencyjnych, do których zalicza się dostęp do stabilnych dostaw surowców energetycznych po akceptowalnej cenie. Sytuację tę wykorzystuje Federacja Rosyjska, która posiada znaczące zasoby nośników energii i jest jednym z głównych eksporterów gazu ziemnego do Europy. Wykorzystując rywalizację europejskich gospodarek Rosjanie skutecznie rozgrywają narodowe partykularyzmy państw członkowskich UE. Z jednej strony prowadzą politykę różnicowania odbiorców gazu ziemnego za pomocą ceny dostarczanego surowca, zaś z drugiej wykazują się skutecznością w stosowaniu nieformalnych sposobów wpływania na politykę energetyczną UE.

Wpływanie na procesy decyzyjne polityki energetycznej UE wymaga prowadzenia równoległej aktywności zarówno na płaszczyźnie europejskiej, jak i narodowej. Wykorzystywane są w tym celu formalne i nieformalne instrumenty i narzędzia. Państwa trzecie oraz ich koncerny energetyczne starają się w nieformalny sposób oddziaływać na tę politykę. Federacja Rosyjska oraz jej koncern Gazprom wykorzystuje w tym celu głównie instrumenty i narzędzia komunikacyjne, które można stosować w sposób bezpośredni lub pośredni. W sposób bezpośredni można oddziaływać na zachowania i opinie byłych i obecnych decydentów politycznych. Sposobami pośrednimi są: zatrudnianie byłych wpływowych polityków; oddziaływanie na organizacje branżowe; powoływanie własnych organizacji; wpływanie różnymi metodami na opinię publiczną, która wywiera presję na rządzących; oraz umiejętne stosowanie narzędzi tj. wynajmowanie zachodnioeuropejskich agencji PR i firm lobbingowych.

Nieformalne sposoby wpływania na politykę energetyczną UE wymagają odpowiedniego rozeznania i doświadczenia, dlatego też korzysta się

⁷⁵ Zob. *Francuski koncern energetycznych EDF winny szpiegowania Greenpeace*, <http://www.greenpeace.org/poland/pl/wydarzenia/swiat/Francuski-koncern-energetyczny-EDF-winny-szpiegowania-Greenpeace/> (dostęp: 1 września 2013 r.).

często z usług byłych, doświadczonych urzędników instytucji unijnych. Ich personalne kontakty ułatwiają w docieraniu do kluczowych decydentów UE oraz polityków w państwach europejskich. Wykorzystuje się ich umiejętności personalnego przywództwa. Przedstawicielstwa dyplomatyczne państw trzecich w Brukseli już nie tylko realizują działania w zakresie ochrony własnych interesów na unijnym rynku, lecz artykułują własną narrację oraz lobbują za propozycjami określonych rozwiązań. Oznacza to, że państwa trzecie stają się coraz bardziej aktywnymi uczestnikami procesów decyzyjnych, którzy ze względu na brak formalnego członkostwa w UE swoją aktywność opierają na instrumentach nieformalnych. Należy zauważyć, że starają się one również budować swoje sieci kontaktów poprzez odpowiednie programy stypendialne oraz stażowe skierowane do młodych elit z państw unijnych.

Nie wszystkie działania związane z nieformalnym wpływem na politykę energetyczną UE można uchwycić i zweryfikować. Wyzwaniem stają się coraz bliższe relacje między polityką a biznesem, które powodują, że nie wszystkie decyzje polityczne zapadają opierając się na europejskiej lub nawet narodowej racji stanu, lecz mogą czasami wynikać z personalnych korzyści mających nastąpić w dalszej perspektywie czasu. Z tego względu istotne jest, aby UE stworzyła skuteczną oraz solidarną przeciwwagę wobec nasilającego się nieformalnego wpływu państw trzecich i ich koncernów energetycznych na kształt polityki energetycznej UE.

Recenzje

Julian Lindley-French, Yves Boyer (red.):

The Oxford Handbook of War

Mariusz Fryc

Clark Murdock, Samuel J. Brannen, Thomas Karako, Angela Weaver i inni: *Project Atom. A Competitive Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025–2050*

Sławomir Kamiński

Barry R. Posen: *Restraint.*

A New Foundation for U.S. Grand Strategy

Michał Rybacki

Julian Lindley-French, Yves Boyer (red.): *The Oxford Handbook of War*

Oxford University Press, 2014

Na przestrzeni cywilizacyjnego rozwoju ludzkości wojna była trwałym przedmiotem rozważań, studiów i analiz. Nie zmieniło się to również dziś, czyli w czasie względnego pokoju, często określanego mianem tzw. pauzy strategicznej. Nadal stawiane są pytania dotyczące przyczyn wybuchu wojen, ich charakteru, formy czy przebiegu. Odpowiedzi na te fundamentalne kwestie podjęli się eksperci z dziedziny studiów strategicznych: Julian Lindley-French, profesor Holenderskiej Akademii Obrony, oraz Yves Boyer, wykładowca Politechniki Paryskiej. Ich wysiłek zaowocował opracowaniem obszernego, bo liczącego ponad 700 stron, dzieła zatytułowanego *Oksfordzki podręcznik o wojnie*.

Do jego opracowania zaangażowano szerokie grono wybitnych ekspertów – teoretyków i praktyków, cywili i wojskowych. Wśród nich znaleźli się m.in. ambasador Robert G. Bell, były asystent sekretarza generalnego NATO; generał Jean-Louis Georgelin, były szef Sztabu Obrony Sił Zbrojnych Republiki Francuskiej; generał sir David Richards, szef Sztabu Obrony Sił Zbrojnych Wielkiej Brytanii; generał sir Richard Shirreff, zastępca dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (DESACEUR) oraz generał Peter van Uhm, holenderski Szef Obrony.

Podjęli się oni zadania dokonania względnie całościowego przeglądu zjawiska wojny z różnych punktów widzenia, sfer, dziedzin i perspektyw. W rezultacie została ona rozpatrzona przez pryzmat fundamentalnych przyczyn prowadzących do jej wybuchu, moralnych i prawnych aspektów z nią związanych oraz teorii dotyczących jej prowadzenia w ujęciu zarówno zachodnich, jak i niezachodnich państw. Nie tylko został szczegółowo przeanalizowany wojskowy kontekst prowadzenia operacji zbrojnych, lecz także zbadano związki między wojną a technologią, ekonomią oraz przemysłem zbrojeniowym. Zostały przedyskutowane relacje między wojną a społeczeństwem, a ponadto wnikliwie opisane współczesny wymiar współpracy cywilno-wojskowej oraz kontekst przyszłej wojny. Powyższe problemy i zagadnienia narzuciły podręcznikowi strukturę składającą się z dziesięciu tematycznych części (rozdziałów).

W rozdziale pierwszym, poświęconym fundamentalnym przyczynom wojny (*The fundamental causes of war*), dokonano przeglądu definicji wojny

oraz politycznych, ekonomicznych, społecznych i ideologicznych czynników tworzących warunki do jej wybuchu. Przeanalizowano rolę strategii w działaniach zbrojnych, która zasadniczo została sprowadzona do równoważenia wpływu między celami wojny, sposobami ich osiągnięcia oraz wykorzystywanymi zasobami. Podkreślono wagę historycznego kontekstu niezbędnego do prawidłowego zrozumienia istoty zbrojnej przemocy oraz przygotowania się na przyszłe, możliwe jej formy. Dokonano także próby rozróżnienia nowoczesnych i postnowoczesnych wojen, wskazano na rolę sojuszy w czasie ich prowadzenia, a także przedstawiono punkt widzenia wzrastających potęg państwowych (Brazylia, Indie, Chiny).

W rozdziale drugim rozstrzygnięto moralne i prawne aspekty (*The moral and legal aspects of war*) na tle zmieniającego się charakteru konfliktów zbrojnych. Pokazano ewolucja legalności wojny na przestrzeni czasu, a także niedostosowanie prawa międzynarodowego do nowych aktorów i form przemocy zbrojnej. Zwrócono również uwagę na złe praktyki państwowe i stosowane strategie nierespektujące prawa międzynarodowego (m.in. wojna z terroryzmem).

W rozdziale trzecim przedstawiono koncepcje prowadzenia wojny (*Theories on the practice of war*). Podkreślono, że najbardziej trwałymi ideami strategicznymi są teorie, które ograniczają ryzyko wybuchu wojny i minimalizują niebezpieczeństwo w trakcie jej trwania. Zwrócono także uwagę na ustanowienie odpowiedniego balansu między odstraszeniem a obroną, a także na stopniową dezaktualizację klasycznego modelu wojen międzypaństwowych, będącego fundamentem analizy strategicznej i myślenia o przeszłej wojnie. Zauważono także, że klasyczna teoria strategii stopniowo została wchłonięta przez politologię, socjologię i nauki ekonomiczne, zaś ściśle militarny aspekt konfliktu zbrojnego zszedł w rozważaniach na drugi plan. Przykładem tego jest odstraszanie nuklearne, które nie jest obecnie centralnym elementem gry w strategicznych relacjach między państwami. Scharakteryzowano także dość powszechny dziś typ konfliktu nieregularnego. Wskazano, że celem tego typu działań nie są konwencjonalne siły zbrojne oponenta, lecz społeczeństwo, jego wola i zasoby. Ponadto udział w nich żołnierzy bez oznaczeń, cywili i kryminalistów, a także ich gotowość do atakowania niemilitarnych celów rozmywa tradycyjne granice wojny, konfliktu i przemocy. Zwrócono uwagę również na terroryzm. Przypomniano, że jest on asymetryczną metodą walki zbrojnej, skoncentrowaną na wywołaniu psychologicznego efektu i politycznego wpływu. Dlatego też zalecono jego analizowanie z perspektywy czasu i ewolucji, a nie z punktu

widzenia pojedynczego aktu przemocy, co powinno ułatwiać opracowywanie skutecznych strategii przeciwdziałania temu zjawisku.

W rozdziale czwartym przeanalizowano prowadzenie wojny z poziomu strategicznego (*The strategic conduct of war*). Zostały rozpatrzone relacje między strategią, przywództwem i planowaniem. Stwierdzono, że polityczni i wojskowi przywódcy muszą ustanowić nowe, cywilno-wojskowe partnerstwo, gdyż prawidłowo zachodzące interakcje między nimi usprawniają proces decyzyjny, implementację spójnych strategii i pozwalają na kształtowanie sił zbrojnych dopasowanych do narodowych potrzeb. Podkreślono również, że efektywne, strategiczne przywództwo musi opierać się na pełnym osądzie strategicznym, które zapewnić mogą ciągły dostęp do informacji i wiedzy oraz właściwe zintegrowanie tych płaszczyzn.

W rozdziale piątym przedstawiono rosyjski, chiński i japoński punkt widzenia na prowadzenie wojen (*Non-western ways of war*). Zwrócono uwagę na odrzucenie przez Federację Rosyjską znaczenia dominacji technologicznej jako czynnika decydującego o rozstrzygnięciu wojny. Podkreślono, że pełne militarne zwycięstwo w ujęciu chińskim nie jest możliwe do osiągnięcia bez realizacji strategii polegającej na silnym wsparciu działań militarnych ze strony polityki, gospodarki, dyplomacji i kultury. Zaakcentowano także, że japoński sposób prowadzenia wojny zdeterminowany jest defensywną postawą państwa, strategią opartą na silnym sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i dążeniu do utrzymania przewagi morskiej.

W rozdziale szóstym ukazano wojskowy kontekst prowadzenia wojny (*the military conduct of war*). Stwierdzono w nim, że wszystkie teraźniejsze i przyszłe wojny będą prowadzone na zasadzie koalicyjnych działań połączonych. Będzie to wymagać zrozumienia dynamiki procesów i niuansów współpracy partnerskiej, ustalenia jedności celów i osiągnięcia porozumienia międzynarodowego. Został podkreślony również problem złożoności dowodzenia, wynikający z konieczności współpracy dowódcy z licznymi podmiotami obecnymi na teatrze działań zbrojnych i poza nim, który implikuje potrzebę nie tylko hierarchicznego, lecz także horyzontalnego oddziaływania.

Wojnę hybrydową sklasyfikowano jako modelową formę XXI-wiecznych konfliktów, zdominowaną asymetrycznymi strategiami mogącymi podważać przewagę technologiczną państw zachodnich. Stwierdzono ponadto, że hybrydowe konflikty wymagają hybrydowych rozwiązań, a zatem łączenia cywilnych i wojskowych zdolności. W tym kontekście zarekomendowano m.in., włączenie niemilitarnych struktur na etapie planowania operacji. Dostrzeżono także konieczność zgłębiania problematyki działań

antyrebelianckich, które zasadniczo prowadzą do ustanowienia systemu władzy państwowej i odbudowy jej struktur.

Scharakteryzowano także zdolności poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. W tym kontekście została podkreślona strategiczna funkcja sił lądowych, sprowadzająca się do zdobycia, zajęcia i utrzymania terenu. Uznano również, że zasadniczy cel działań marynarki na morzu nie uległ zmianie i polega na wsparciu sił lądowych i wpłynięciu na ostateczny wynik działań na lądzie. Ponadto zwrócono uwagę, że współczesne wojny demonstrowują zwiększone zapotrzebowanie na użycie lotnictwa, które jest w stanie znacząco ograniczyć straty wojsk własnych, ludności cywilnej, i które kulturowo wpisuje się w prowadzenie ograniczonej formy walki zbrojnej, charakterystycznej dla zachodniego sposobu prowadzenia wojny.

W kontekście prowadzenia wojny podniesiono również kwestię edukacji. Stwierdzono, że profesjonalne nauczanie wciąż jest krytycznie ważne w przygotowaniu kadr do wyzwań bieżącego i przyszłego środowiska operacyjnego. Wymaga to prowadzenia interdyscyplinarnych studiów, które powinny przyjąć holistyczne podejście, obejmujące swoim zakresem studia nad bezpieczeństwem, naukowy behawioryzm, nowoczesne technologie, a także prawo wojenne.

W rozdziale siódmym poruszono kontekst technologii, ekonomii, przemysłu i wojny (*technology, economy, industry, and war*). Prymat nowoczesnej technologii, jako środek rozwiązywania problemów bezpieczeństwa został oceniony jako słabość w podejściu zachodniego świata. Zostało przeanalizowane znaczenie technologii kosmicznej w wojnie i stwierdzono m.in., że przyszłość militarna w kosmosie będzie zależeć od równowagi między militaryzacją kosmosu a globalnym uznaniem potrzeby zadbania o kolektywny wymiar bezpieczeństwa w tej sferze.

Przeanalizowano również relację wojny z ekonomią, a dokładniej związek kosztów prowadzenia wojny ze strategicznymi inwestycjami w modernizację sił zbrojnych. Zauważono, że innowacje technologiczne są niemożliwe do wdrożenia, jeśli nie stoją za nimi rozbudowane zaplecza przemysłowe, inspirowane osiągnięciami w niewojskowych gałęziach przemysłu. Dostrzeżono również, że w pierwszej dekadzie XXI w. firmy obronne nigdy nie były tak kompleksowo zaangażowane we wszystkie aspekty działalności wojskowej – począwszy od badań i rozwoju, poprzez zakupy, do planowania operacji i bezpośredniego dostarczania broni i sprzętu na teatr działań zbrojnych.

W rozdziale ósmym poruszono cywilno-wojskową współpracę w wojnie (*civil-military cooperation and war*). Stwierdzono m.in., że skuteczny proces zarządzania kryzysowego wymaga operacjonalizacji kompleksowego

podejścia w całym cyklu prowadzenia działań. Ponadto powtórzono postulat angażowania personelu cywilnego we wszystkie etapy działań militarnych, a także zalecono usprawnienie zdolności planowania cywilnego oraz rozwinięcie cywilnych zdolności ekspedycyjnych na poziomie krajowym i międzynarodowym.

W rozdziale dziewiątym poruszono zagadnienie związku wojny ze społeczeństwem (*war and society*). Zwrócono uwagę na relację demografii i działań zbrojnych. Zaznaczono m.in., że określenie przyczynowości wojen jest łatwiejsze do uchwycenia w specyficznych rodzajach konfliktów jak, na przykład, konflikt etniczny. Została również poruszona komunikacja w trakcie wojny. Stwierdzono, że uzasadnienie dla interwencji zbrojnej znajduje się zbyt często w cieniu debaty politycznej, która zasadniczo koncentruje się wokół problemu utrzymania lub finansowania sił zbrojnych.

Ostatni, dziesiąty rozdział, został poświęcony przyszłej wojnie (*does war have a future?*). Podkreślono w nim tezę, że wojna oraz jej konsekwencje są i będą nieprzewidywalne, co winno być odczytane jako jeden z niewielu stałych czynników w stosunkach międzynarodowych. Dlatego też bez względu na przyszły stopień niepewności środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, zadaniem wojskowych i cywilnych przywódców będzie właściwe przygotowanie się do niej.

Zasadnicze przesłanie płynące z *Oksfordzkiego podręcznika o wojnie* sprowadza się do stwierdzenia, że choć zjawisko wojny prawdopodobnie nie zostanie usunięte z życia społecznego w nowym stuleciu, to nie oznacza wcale, że nie można dążyć do jego uniknięcia. Książka zatem nie gloryfikuje wojny czy też militaryzacji życia społecznego, lecz próbuje dogłębnie przeanalizować to zjawisko, by w konsekwencji lepiej przygotować społeczeństwo i struktury państwowe na tę ewentualność. Autorzy, dociekając istoty wojny i jej obecnego oraz przyszłego charakteru, zastosowali względnie całościowe, choć eklektyczne podejście, które ostatecznie nie tworzy nowej teorii naukowej na temat wojny. Pomimo tego podręcznik uczy, wyjaśnia i upowszechnia wiedzę z zakresu tej dziedziny. Bez wątplenia zawarte w nim myśli są reprezentatywne dla szkół i nurtów myślenia o wojnie. Książka łączy zatem wiedzę i doświadczenie zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się bezpieczeństwem i obronnością. Co więcej, jest ona potrzebna zwłaszcza w dobie zmieniającego się ładu światowego, trwającej rewolucji technologiczno-informacyjnej, a także wykształcania się nowych środowisk i narzędzi walki zbrojnej. Z pewnością znajdzie ona uznanie wśród liczного grona osób zajmujących się zagadnieniami wojny i strategii. Szczególny walor edukacyjny tego podręcznika został już dostrzeżony – *Oksfordzki*

podręcznik o wojnie nominowano do prestiżowej nagrody medalu Księcia Westminsteru dla literatury wojskowej (*Duke of Westminster's Medal for Military Literature*) za 2014 r.

płk dr inż. Mariusz Fryc
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Clark Murdock, Samuel J. Brannen, Thomas Karako, Angela Weaver i inni: *Project Atom. A Competitive Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025–2050*

Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych
w Waszyngtonie, maj 2015

Amerykański think-tank Centrum Studiów Strategicznych i Międzynarodowych (*Center for Strategic and International Studies*, CSIS) opublikował raport zatytułowany *Project Atom. A Competitive Strategies Approach to Defining U.S. Nuclear Strategy and Posture for 2025–2050*¹. Raport jest zbiorowym opracowaniem ekspertów reprezentujących m.in. Stimson Center, Center for a New American Security oraz National Institute for Public Policy, przygotowanym jako dokument wynikowy zbiorowej inicjatywy pod nazwą *Project Atom*. Celem opracowania było znalezienie odpowiedzi na pytanie: jaka powinna być amerykańska strategia jądrowa na lata 2025–2050 oraz jak powinny być kształtowane siły i środki w odniesieniu do amerykańskich sił nuklearnych, aby efektywnie wspierać realizację tej strategii?

Autorzy, na podstawie przeprowadzonej analizy zmian zachodzących na arenie międzynarodowej prognozują dalszą proliferację broni jądrowej w świecie, skutkiem czego już wkrótce może nią dysponować nawet 18 państw. Niepodejmowanie przez Stany Zjednoczone działań przeciw niekorzystnym trendom zachodzącym w świecie może doprowadzić do osłabienia wiarygodności USA w zakresie zapewnienia rozszerzonego odstraszania (*extended deterrence*). Realistycznie dostrzegają, że grozi to osłabieniem dotychczas sprawowanej przez USA roli gwaranta stabilizacji w świecie i głównego architekta porządku międzynarodowego, zachwianiem dotychczasowej równowagi w wymiarze regionalnym oraz wzrostem oczekiwań ze strony sojuszników, zwłaszcza tych nieposiadających broni jądrowej, aby Stany Zjednoczone podjęły wzmożony wysiłek w celu wzmocnienia środków polityki odstraszania nuklearnego. Wymagać to będzie opracowania przez USA takiej strategii nuklearnej, która odpowiadać będzie zagrożeniom i wyzwaniom dla bezpieczeństwa w XXI w., w szczególności umożliwiające

¹ Publikacja dostępna na stronie internetowej Center for Strategic and International Studies – http://csis.org/files/publication/150601_Murdock_ProjectAtom_Web.pdf (dostęp: 12 sierpnia 2015 r.).

zachowanie dotychczasowego poziomu odstraszania oraz efektywne ograniczenie proliferacji broni jądrowej w różnych częściach świata.

W opracowaniu efektownie połączono analizę i prognozę środowiska bezpieczeństwa z rekomendacjami działań w kontekście nowej strategii jądrowej USA. Autorzy pozycji postulują zaniechanie inicjatyw związanych z umieszczaniem broni jądrowej lub laserowej w przestrzeni kosmicznej, ponieważ prawdopodobnie będą one zbyt kosztowne i nieefektywne w stosunku do posiadanych innych opcji działania. W zamian proponują skierowanie głównego wysiłku na przejmowanie roli i zadań taktycznej broni jądrowej przez siły strategiczne (rosnąca rola jądrowych rakiet balistycznych), z zachowaniem parytetu ilościowego w stosunku do sił jądrowych posiadanych przez Rosję. Rekomendują też zachowanie przewagi w zakresie zdolności nuklearnych nad Chinami (obecnie szacowanej w stosunku 10:1) oraz zdolności do jednoczesnego zaangażowania w konflikt z kilkoma regionalnymi przeciwnikami dysponującymi bronią jądrową. Posiadane zasoby broni jądrowej mogą być – w opinii autorów raportu – zmodernizowane w ramach obowiązującego obecnie programu finansowania amerykańskiego arsenału nuklearnego oraz zmniejszone dzięki reaktywnej infrastrukturze (elastycznej, zdolnej do reakcji na zmianę warunków bezpieczeństwa; *nuclear weapons responsive infrastructure*), optymalizacji jądrowego systemu dowodzenia i kontroli (C2) oraz jego zintegrowaniu w ramach Departamentu Obrony z komplementarnymi systemami w zakresie broni konwencjonalnej, cybernetycznej i elektronicznej. Amerykańska broń jądrowa powinna być tak dyslokowana, aby pokazać potencjalnemu agresorowi, że konflikt jądrowy nie jest dla niego opcją atrakcyjną, nie przyniesie mu wymiernych korzyści i spotka się z odpowiednią reakcją.

Na uwagę zasługuje przyjęta przez autorów projektu metodologia badań. Największy wysiłek w procesie badawczym położono na dochodzenie do konsensu i odrzucenie skrajnych poglądów (odmiana metody delfickiej). Prowadzący badania zespół naukowców w ramach *Project Atom* nawiązał w ten sposób do metodologii zastosowanej przez administrację prezydenta Dwighta Eisenhowera w latach pięćdziesiątych ubiegłego stulecia podczas opracowywania projektu amerykańskiej strategii jądrowej. Badania w ramach *Project Atom* oparto więc na technice sekwencyjnych kroków: dokonano wyboru trzech zespołów roboczych, w skład każdego z nich wszedł uznany ekspert do spraw strategii jądrowej oraz 5–6 dodatkowych ekspertów – specjalistów w wybranych dziedzinach nauki do każdego z trzech zespołów roboczych; określono zakres tematyczny prac (taki sam dla każdego zespołu roboczego), po czym każdy zespół opracował raport roboczy

i przedstawił go na konferencji plenarnej. Następnie dr Clark Murdock, na podstawie raportów przekazanych przez zespoły robocze, opracował raport zbiorowy i przedłożył do publicznej obrony podczas kolejnej konferencji plenarnej. Po dwóch miesiącach zamierzonej przerwy na refleksję, raport zbiorowy został przekazany do konsultacji kilku wybranym ekspertom, a po zebraniu od nich uwag i poprawek opracowana została ostateczna wersja dokumentu. Wszystkie materiały cząstkowe (w tym raporty zespołów roboczych) zawarte zostały w załącznikach do raportu końcowego.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że główne tezy zawarte w raporcie CSIS odwołują się do amerykańskich doświadczeń z okresu zimnej wojny (np. przyjęcie założenia o nadrzędnej funkcji odstraszania arsenału jądrowego, koncepcja elastycznej i proporcjonalnej odpowiedzi – *Measured Response*), co wydaje się założeniem tylko częściowo adekwatnym w kontekście asymetryczności, hybrydowości i złożoności współczesnych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa. Co więcej, do czasu zakończenia kadencji prezydenckiej przez Baracka Obamę nie należy spodziewać się, aby rekomendacje zawarte w tym opracowaniu wywarły zauważalny – w krótkiej perspektywie czasowej – wpływ na politykę bezpieczeństwa realizowaną przez amerykańską administrację. Bardziej prawdopodobne jest, że w najbliższej przyszłości USA będą koncentrować się na redukcji posiadanego arsenału nuklearnego, ograniczaniu znaczenia broni jądrowej w systemie globalnego bezpieczeństwa oraz wdrażaniu porozumienia nuklearnego z Iranem. Stany Zjednoczone będą też zapewne dążyć do ograniczania swojego zaangażowania militarnego w konflikty międzynarodowe i przenoszenia nacisku na zwiększenie w nich udziału przez sojuszników i partnerów.

Mimo tych zastrzeżeń pozycja jest godna uwagi ze względu na to, że CSIS posiada wystarczająco inspirujący i rozwinięty potencjał, aby aktywnie wpływać na kierunki myślenia amerykańskich decydentów politycznych. Do jej przeczytania zachęca zarówno wnikliwie przedstawiona metodologia przeprowadzonych badań, jak też strona merytoryczna. Po lekturze raportu trudno będzie rzeczowo polemizować z głównym przesłaniem autorów, że konieczne jest przeprowadzenie takich zmian w amerykańskiej broni jądrowej (*changes in [the U.S.] nuclear posture*), które nie będą obniżały wiarygodności USA w zakresie odstraszania i tym samym nie będą osłabiały poczucia bezpieczeństwa sojuszników i partnerów Ameryki (w tym Polski). W interesie bezpieczeństwa Polski jest, aby w przyszłej amerykańskiej strategii jądrowej uwzględniono przyjęcie szerokiego, a zarazem precyzyjnie zdefiniowanego wachlarza „odpowiedzi nuklearnych”, które mogłyby zostać wdrożone w razie użycia przez inne państwo (państwa) broni jądrowej.

W tym kontekście jest to publikacja ważna także dla polskich polityków i strategów, odpowiedzialnych za zapewnienie narodowych zdolności umożliwiających efektywną realizację polityki odstraszania przed ewentualną agresją zbrojną na nasze terytorium.

dr Sławomir Kamiński
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Barry R. Posen: *Restraint. A New Foundation for U.S. Grand Strategy*

Cornell University Press, Ithaca and London 2014

Wzrost znaczenia nowych potęg na arenie międzynarodowej stopniowo podkopuje fundamenty obecnego systemu jednobiegunowego, sprawiając, że zmniejsza się relatywnie przewaga Stanów Zjednoczonych. Pojawiają się zatem różne propozycje przededefiniowania naczelnej koncepcji strategicznej władz w Waszyngtonie w celu dostosowania jej do nowych realiów.

Barry R. Posen jest amerykańskim ekspertem w dziedzinie studiów nad bezpieczeństwem i wykładowcą Massachusetts Institute of Technology. W książce *Restraint. A New Foundation for U.S. Grand Strategy* autor zawarł krytykę obecnych paradygmatów w dziedzinie obronności składających się na tzw. wielką strategię Stanów Zjednoczonych, którą określa mianem liberalnej hegemonii. Jednocześnie proponuje redefinicję celów i modyfikację sposobów ich osiągania na najwyższym poziomie strategicznym. Ma to oprzeć przewartościowanie roli USA na arenie globalnej na tytułowej zasadzie powściągliwości (*restraint*).

Tekst składa się ze wstępu, trzech rozdziałów i podsumowania. Rozdział pierwszy zawiera analizę strategii Stanów Zjednoczonych oraz wiążących się z nią zagrożeń dla miejsca USA w globalnym układzie sił. W drugim rozdziale omówiono główne polityczne przesłanki powściągliwości, a w trzecim zawarto bardziej szczegółowe rady dotyczące jej implementacji w aspekcie militarnym i geostrategicznym.

B. R. Posen dokonuje wnikliwej analizy supermocarstwowej pozycji USA na świecie, podkreślając szczególnie charakter amerykańskiej supremacji po rozpadzie ZSRR w 1991 r. Sytuacja ta, jego zdaniem, doprowadziła do ugruntowania się wspomnianej wielkiej strategii składającej się z dwóch członów: „hegemonicznego”, polegającego na zapewnieniu znacznej przewagi militarnej USA nad pozostałymi państwami, oraz „liberalnego”, promującego zachodnie wartości, takie jak demokracja, wolność jednostki, rządy prawa i wolny rynek, których krzewienie jest postrzegane przez władze Stanów Zjednoczonych jako warunek zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Liberalna hegemonia jest oceniana przez autora jako zbyt kosztowna i marnotrawna pod względem materialnym i ludzkim, prowadząca do niepotrzebnych interwencji militarnych oraz nieefektywna w zapewnianiu bezpieczeństwa, jeżeli wziąć pod uwagę rosnące koszty utrzymywania przewagi

nad państwami, których potencjały rosną, przy jednoczesnym relatywnie ograniczonym tempie wzrostu gospodarczego w USA. B. R. Posen zauważa, że obecne wydatki na obronność w Stanach Zjednoczonych stanowią blisko 41 proc. wydatków światowych; pozostałe mocarstwa nie próbują nawet równoważenia tej przewagi, ponieważ żadne z nich nie obawia się niesprowokowanej agresji ze strony USA. Na podstawie analizy autora można zatem uznać w pewnym uproszczeniu, że obecnie Stany Zjednoczone prowadzą wart setki miliardów dolarów wyścig zbrojeń same ze sobą.

Zdaniem B. R. Posena utrzymywanie stałej obecności w postaci baz wojskowych, oprócz ogromnych kosztów, negatywnie wpływa na bilans zysków i strat USA. W przypadku wieloletnich sojuszników ze świata zachodniego objawia się to niechęcią do zwiększania narodowych potencjałów militarnych z uwagi na odgrywanie przez Stany Zjednoczone roli strażnika ich bezpieczeństwa. Jest to szczególnie widoczne u wielu europejskich członków NATO, których rządy cechują się minimalizmem i opieszałością w realizacji zobowiązań sojuszniczych. Istnieją również sojusze i partnerstwa uważane przez autora za jawnie niebezpieczne dla USA. Przykładem tego jest rola „niesforne go młodszego brata” odgrywana przez Izrael oraz nieumiejętne prowadzenie polityki wewnętrznej przez rząd Iraku. Dodatkowo amerykańska obecność militarna w regionach obcych kulturowo, będąca niekiedy konsekwencją wcześniejszej interwencji wojskowej, przyczynia się do mobilizacji politycznej opartej na ideach nacjonalistycznych i religijnych; efektem tego jest antyamerykanizm panujący w społeczeństwach niektórych państw arabskich. W rezultacie, jak podkreśla B. R. Posen, nowi przeciwnicy USA pojawiają się równie szybko, jak starzy są eliminowani.

W obliczu niedoskonałości wysłużonej i ociążałej liberalnej hegemonii, autor postuluje zastąpienie jej wielką strategią powściągliwości, będącą pragmatyczną syntezą wcześniej już istniejących w doktrynie amerykańskiej paradygmatów, takich jak selektywne zaangażowanie w politykę światową oraz izolacjonizm.

Powściągliwość zakłada ograniczenie spektrum globalnych celów USA do tych, które mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego. Wśród nich autor wymienia możliwość interwencji w Eurazji w razie konieczności, walkę z terroryzmem oraz przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia. Jego zdaniem do ich osiągnięcia wystarczyłyby amerykańskie nakłady na obronność na poziomie 2,5 proc. PKB. Obiektem najistotniejszej redukcji miałyby być wojska lądowe, a punkt ciężkości należy przesunąć w kierunku cechujących się mobilnością sił morskich, powietrznych i kosmicznych, zapewniających swobodę prowadzenia działań na arenie globalnej.

W ramach wielkiej strategii powściągliwości przewartościowanie dotknęłoby również modelu amerykańskiej obecności militarnej na terytoriach innych państw. Przejawiałoby się to przede wszystkim w zachowaniu dostępu do różnych regionów świata bez utrzymywania tam stałych jednostek. Zdaniem B. R. Posen przyczyniłoby się to do eliminacji wcześniej wspomnianych bolączek liberalnej hegemonii, doprowadzając do zwiększenia niezależności strategicznej i potencjału własnego sojuszników. W rezultacie musieliby oni przestać traktować amerykańskie bazy jako stały element krajobrazu, jednak wciąż mogliby liczyć na pomoc udzieloną *ad hoc* na wypadek realnego zagrożenia. Ponadto odejście od stacjonowania w państwach, których społeczeństwa są nieprzychylnie nastawione do USA, umożliwiłoby zniwelowanie jednej z przyczyn postaw antyamerykańskich narastających w wielu częściach świata.

B. R. Posen zdaje sobie sprawę, że transformacja w kierunku powściągliwości wymaga czasu i pociąga za sobą wiele zagrożeń. Zmniejszenie zaangażowania militarnego USA może doprowadzić do powstania wielobiegunowego układu sił w Eurazji, który cechowałby się wadliwym mechanizmem ich równoważenia, a to z kolei sprzyjałoby dążeniu do objęcia roli hegemonia przez któreś z państw kontynentu, jak miało to już miejsce podczas wojen napoleońskich i w czasie II wojny światowej. Ponadto redukcja obecności amerykańskiej musiałaby zostać zgrana ze zwiększeniem zdolności obronnych sojuszników, w przeciwnym wypadku mogłyby powstać swoiste luki bezpieczeństwa, podatne na wykorzystanie przez przeciwników. Co więcej, autor zauważa, że nadwątlenie roli „światowego żandarma” może również doprowadzić do osłabienia reżimu nieprolifracji broni jądrowej, zarówno wśród państw, jak i aktorów niepaństwowych.

Książka Barry'ego R. Posen jest niewątpliwie wartościową analizą potencjału USA, nakreślając ramy militarnej koncepcji strategicznej cechującej się niższymi kosztami realizacji i większą elastycznością oraz umożliwiającą spowolnienie procesu topnienia relatywnej przewagi USA nad innymi wznoszącymi mocarstwami. Ponadto będące rezultatem takiej transformacji przymuszenie sojuszników do zwiększenia własnych zdolności wojskowych może się okazać kluczowe w przyszłości, kiedy Stany Zjednoczone będą coraz bardziej zdane na multilateralizm w obronie narodowych interesów. W rezultacie istnieje spora szansa, że stopniowa reorientacja wielkiej strategii zgodnie ze wskazówkami autora okaże się koniecznością dla rządu USA.

Prowadzona przez administrację prezydenta Baracka Obamę polityka bezpieczeństwa już zawiera elementy wielkiej strategii powściągliwości, czego przykładem jest znaczne zmniejszenie obecności w Iraku i Afganistanie

oraz udział w interwencji w Libii w 2011 r., ograniczający się do działań marynarki wojennej i lotnictwa, które zostały szybko zredukowane do wsparcia logistycznego europejskich i bliskowschodnich sojuszników zgodnie z koncepcją „selektywnego zaangażowania”. Ponadto wydaje się, że postulowana przez autora powściągliwość jest skuteczniejszą odpowiedzią na zagrożenia asymetryczne, ponieważ, jak pokazują przykłady konfliktów w Iraku i Afganistanie, zaangażowanie sił lądowych w walce z lokalnymi quasi-militarnymi ugrupowaniami jest niezwykle kosztowne i nie przynosi długotrwałych rezultatów.

Jednocześnie należy podkreślić, że koncepcja ograniczonej obecności militarnej na świecie, o ile korzystna dla Stanów Zjednoczonych, mogłaby się odbić negatywnie na bezpieczeństwie Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski, która w dobie budzącego się na nowo rosyjskiego imperializmu dąży do powstania baz amerykańskich na swoim terytorium. Byłoby to typowym przejawem krytykowanej przez B. R. Posena liberalnej hegemonii. Publikacja jest zatem warta zgłębienia przez ekspertów zajmujących się polityką obronną Stanów Zjednoczonych, w tym także jej wpływem na bezpieczeństwo amerykańskich sojuszników.

Michał Rybacki

stażysta Departamentu Analiz Strategicznych
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Dokumenty

Narodowa strategia wojskowa
Stanów Zjednoczonych Ameryki 2015

Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej

Informacja na temat *Narodowej strategii wojskowej Stanów Zjednoczonych Ameryki*

1 lipca 2015 r. opublikowana została amerykańska *Narodowa strategia wojskowa*. Dokument wydany został przez Przewodniczącego Kolegium Połączonych Szefów Sztabów gen. Martina E. Dempseya pięć miesięcy po opublikowaniu przez amerykańską administrację *Strategii bezpieczeństwa narodowego*.

Układ dokumentu jest typowy dla klasycznego cyklu strategicznego. W Strategii określono interesy narodowe w dziedzinie obronnej, opisano środowisko bezpieczeństwa z punktu widzenia zagrożeń wojskowych, zarysowano strategię działań operacyjnych USA oraz przygotowań strategicznych (strategia preparacyjna), aby móc skutecznie osiągać zakładane cele.

Narodowa strategia wojskowa nie zawiera nowych elementów, które nie byłyby wcześniej sygnalizowane w wystąpieniach publicznych prezydenta Baracka Obamy. Autorzy dokumentu akcentują w nim potrzebę utrzymania przywódczej roli USA w zapewnieniu bezpieczeństwa na świecie oraz obecnego ładu międzynarodowego. Jednak Strategia została sformułowana w o wiele bardziej skomplikowanej sytuacji międzynarodowej, na co wskazuje m.in. zwiększenie liczby i zakresu zagrożeń oraz wyzwań dla bezpieczeństwa a także świadomość zmniejszania się własnej przewagi wojskowej nad innymi aktorami sceny międzynarodowej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że zagrożenia, które są obecnie identyfikowane, w większym stopniu uwzględniają zagrożenia ze strony państw, podczas gdy w niedawnej przeszłości koncentrowały się praktycznie tylko na podmiotach pozapaństwowych. W Strategii imiennie wskazano państwa, które podejmują próby rewizji obecnego porządku międzynarodowego i stają się „źródłem niepokoju” dla USA. Zaliczono do nich Rosję, Iran, Koreę Północną oraz Chiny. Za inne źródło wyzwań dla bezpieczeństwa USA uznane zostały tzw. brutalne organizacje ekstremistyczne (*violent extremist organizations*) pod przywództwem Al Kaidy i Państwa Islamskiego w Iraku i Lewancie, dążące do osłabienia bezpieczeństwa transregionalnego, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie i w Północnej Afryce. Założono przy tym, że Stany Zjednoczone muszą liczyć się z możliwością zaangażowania w konflikty hybrydowe.

W dokumencie potwierdzony został tzw. pivot amerykański w kierunku regionu Azji i Pacyfiku, powiązany z koniecznością rozmieszczenia tam

„najbardziej zaawansowanych zdolności i większych sił”. Dopiero po opisie znaczenia regionu Azji i Pacyfiku w ramach amerykańskiej globalnej sieci sojuszników i partnerów pojawia się odniesienie do Europy, sojuszników w ramach NATO, amerykańskiego zaangażowania w umacnianie gwarancji bezpieczeństwa dla Europy (*European Reassurance Initiative*) i implementację Planu Gotowości Sojuszu (*Readiness Action Plan*). Wynika stąd, że mimo potwierdzenia amerykańskich zobowiązań wobec sojuszników z NATO, Europa staje się dla Stanów Zjednoczonych obszarem relatywnie mniejszego zainteresowania, niż dotychczas.

Hierarchizacja misji Sił Zbrojnych USA, zawarta w Strategii, ma stanowić pomoc dla przywódców politycznych w określaniu przyszłego zaangażowania wojsk w „globalnie zintegrowanych operacjach”. Ma być także drogowskazem na drodze budowania „przełomowych” zdolności, w tym m.in.: kosmicznych i naziemnych systemów ostrzegania, zintegrowanych i odpornych platform wywiadowczych, monitorujących i rozpoznawczych, broni precyzyjnej o dużym zasięgu, zdalnie sterowanych pojazdów i technologii.

Z punktu widzenia Polski istotne jest, że w Strategii uznano potrzebę utrzymania przywódczej roli USA w kreowaniu bezpieczeństwa na świecie. Zakłada się, że każdy kryzys o zasięgu światowym wymagać będzie amerykańskiego zaangażowania. Podkreślono przy tym znaczenie wysiłku zbiorowego (w ramach współpracy sojuszniczej, partnerskiej oraz organizacji międzynarodowych i różnych koalicji) w celu budowania ładu światowego i warunków do rozwoju współpracy międzynarodowej. Także zagrożenia związane z nierespektowaniem suwerenności państw sąsiednich oraz możliwą eskalacją kryzysu we wschodniej Ukrainie ocenione zostały pragmatycznie i jednoznacznie w kontekście rosyjskiej agresji zbrojnej.

Izabela Krawczyk, dr Sławomir Kamiński

Narodowa strategia wojskowa Stanów Zjednoczonych Ameryki 2015

Wkład wojskowy Stanów Zjednoczonych do bezpieczeństwa narodowego
czerwiec 2015 r.
(tłumaczenie robocze)

Przedmowa przewodniczącego

Sytuacja w dziedzinie bezpieczeństwa jest obecnie bardziej nieprzewidywalna niż w którymkolwiek momencie mojej czterdziestoletniej służby. Od czasu wydania ostatniej Narodowej strategii wojskowej w 2011 roku znacząco pogłębiły się niepokoje na świecie przy równoczesnej stopniowej utracie naszej przewagi wojskowej. Stoimy obecnie w obliczu wielu równoczesnych zagrożeń w dziedzinie bezpieczeństwa ze strony zarówno tradycyjnych podmiotów państwowych, jak i transregionalnych sieci ugrupowań quasi-państwowych, przy czym każdy z tych podmiotów wykorzystuje szybki postęp techniczny. W przyszłości konflikty będą pojawiać się szybciej, trwać dłużej i rozgrywać na polu walki stanowiącym o wiele większe wyzwanie z punktu widzenia techniki. Konflikty te silniej będą też silniej oddziaływać na sytuację na terytorium samego USA.

W niniejszej Strategii przedstawia się przewidywane wykorzystanie sił zbrojnych do ochrony i realizacji naszych interesów narodowych. Siły te muszą być zdolne do szybkiego dostosowania się do nowych zagrożeń, zachowując przy tym przewagę w zakresie zagrożeń tradycyjnych. Powodzenie naszych działań w coraz większym stopniu zależeć będzie od stopnia, w jakim siły zbrojne zdolne będą do wspierania innych instrumentów siły angażując przy tym naszych sojuszników i partnerów.

W Narodowej strategii wojskowej 2015 nadal dąży się do większej elastyczności, innowacyjności i integracji. Podkreśla się konieczność utrzymania globalnego zaangażowania wojsk USA w celu kształtowania środowiska bezpieczeństwa i utrzymania zawartych wcześniej sojuszy. Podobnie jak poprzednie dokumenty, podkreśla się występującą w naszej profesji

konieczność wykształcenia przywódców przodujących pod względem kompetencji, charakteru i konsekwencji działania.

W Strategii dostrzeżono jednak, że stosowanie wojskowego instrumentu siły przeciw zagrożeniom ze strony państw różni się znacznie od użycia siły militarnej wobec zagrożeń ze strony podmiotów pozapaństwowych. W przyszłości najprawdopodobniej częstsze od szybko rozwiązywalnych konfliktów staną się konflikty przewlekłe - coraz trudniej będzie nie dopuszczać do ich eskalacji, zapobieganie eskalacji stanie się coraz ważniejsze, a przy bardziej ograniczonych zasobach, dla ochrony przed nieprzewidywalnymi sytuacjami, zmuszeni będziemy do dostosowania naszych działań na arenie światowej.

Pomimo tych przewidywanych trudności mamy wielkie szczęście mogąc liczyć na młodych Amerykanów, którzy decydują się na służbę i nietypowe życie, by bronić pozostałych obywateli naszego kraju. Powinniśmy nadal starać się o to, by kierowało nimi możliwie najlepsze dowództwo i by stanowili najlepiej wyposażone siły zbrojne na świecie. Narodowa strategia wojskowa USA 2015 stanowi plan, który umożliwić ma osiągnięcie tego celu.

W niniejszej Narodowej strategii wojskowej 2015 podkreśla się potrzebę stawienia czoła państwom rewizjonistycznym, które naruszają normy międzynarodowe oraz brutalnym organizacjom ekstremistycznym, które podważają bezpieczeństwo transregionalne. Wspólnie z sojusznikami i partnerami staramy się odstraszać, uniemożliwiać osiągnięcie celów i, w razie konieczności, pokonywać potencjalnie wrogie państwa. Równocześnie w ramach koalicji dążymy do zakłócenia działań brutalnych organizacji ekstremistycznych oraz ich osłabienia i pokonania. Elementem zasadniczym tych działań jest wzmocnienie sieci naszych sojuszników i partnerów na całym świecie. Ta zintegrowana strategia wymaga od nas prowadzenia zsynchronizowanych operacji na świecie, wdrażania reform instytucjonalnych we własnym kraju i utrzymywania gotowości koniecznej, by zwyciężać w konfliktach o różnym zasięgu, skali i czasie trwania.

I. Środowisko strategiczne

Obecne środowisko strategiczne charakteryzuje się dużą złożonością i zmiennością, co wynika z globalizacji, upowszechnienie dostępu do technologii i zmian demograficznych.

Globalizacja wpływa na prawie każdy aspekt życia ludzkiego. Ludzie, produkty i informacje przemieszczają się przez granice z bezprecedensową prędkością i na niespotykanym wcześniej poziomie stając się katalizatorem rozwoju gospodarczego, przyczyniając się jednak przy tym do powstawiania napięć społecznych, zaostrzania się konkurencji o zasoby i niestabilności politycznej.

Główną cechą globalizacji jest rozprzestrzenianie się nowych technologii, które pozwalają na powstanie globalnego środowiska informacyjnego. Pozwoliło to ludziom wiedzieć i dostrzegać więcej, szybciej wymieniać informacjami, tworzyć więcej i organizować się szybciej, niż kiedykolwiek wcześniej. Jednostki i całe grupy mają dziś dostęp do większej ilości informacji niż kiedyś całe rządy. Są w stanie szybko się organizować i działać na podstawie tego, czego się dowiadują, doprowadzając w ten sposób niekiedy do gwałtownych przemian. Natomiast państwa wymieniają się informacjami, by tworzyć własne zaawansowane zdolności. Tam, gdzie upowszechnienie technologii dotyczy systemów wojskowych, stanowi ono wyzwanie dla utrzymywanej od dawna przewagi Stanów Zjednoczonych, między innymi w zakresie szybkiego ostrzegania i precyzji rażenia.

Przemiany te potęgowane są przez zmiany demograficzne. W Afryce i na Bliskim Wschodzie szybko rośnie populacja ludzi młodych, przy czym rejony te borykają się z problemem braku zasobów, kryzysami gospodarczymi i głębokimi podziałami społecznymi. Równocześnie Europa i północna część Azji dotykane są spadkiem liczby ludności i starzeniem się populacji. Miliony ludzi na całym świecie przeprowadzają się ze wsi do miast w poszukiwaniu pracy narażając się przy tym na różnice kulturowe, wyobcowanie i choroby. Coraz większa liczba migrantów przekracza też granice i morza podejmując ogromne ryzyko i podejmując wysiłek dla przyjmujących ich krajów.

Kluczowe czynniki

- Globalizacja
- Upowszechnianie się technologii
- Zmiany demograficzne

Pomimo wspomnianych zmian, państwa nadal są głównymi podmiotami systemu międzynarodowego. Są graczami kluczowymi dzięki zdolności wykorzystania siły, skupiania wysiłków ludzkich i zapewniania bezpieczeństwa. Większość państw w dzisiejszych czasach, z USA, jej sprzymierzeńcami i partnerami na czele, wspiera ustanowione instytucje i procesy ukierunkowane na zapobieganie konfliktom, poszanowanie suwerenności i ochrony praw człowieka. Istnieją jednak państwa, które dążą do rewizji kluczowych aspektów ładu międzynarodowego działając w sposób zagrażający naszym interesom w dziedzinie bezpieczeństwa.

Chociaż Rosja dokonała pozytywnego wkładu w wybranych obszarach bezpieczeństwa, w tym w dziedzinie walki z narkotykami i terroryzmem, to również wielokrotnie pokazała, że nie respektuje suwerenności państw sąsiedzkich i gotowa jest do użycia siły dla osiągnięcia swoich celów. Działania wojskowe Rosji osłabiają bezpieczeństwo w regionie bezpośrednio bądź poprzez wykorzystanie sił stron trzecich. Działania te stanowią pogwałcenie wielu podpisanych przez Rosję umów, w których zobowiązała się ona do przestrzegania norm międzynarodowych, w tym Karty Narodów Zjednoczonych, Aktu końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Aktu Stanowiącego NATO-Rosja, Memorandum Budapeszteńskiego i Traktatu o likwidacji pocisków pośredniego i krótszego zasięgu (traktatu INF).

Także Iran stanowi wyzwanie strategiczne dla społeczności międzynarodowej. Kraj ten rozwija technologie nuklearne i dąży do uzyskania środków przenoszenia broni jądrowej mimo licznych rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ wzywających go do zaprzestania takich działań. Państwo to sponsoruje terroryzm podważając stabilność wielu narodów, w tym Izraela, Libanu, Iraku, Syrii, Jemenu. Działania Iranu doprowadziły do destabilizacji regionu i nieszczęścia niezliczonej liczby osób, odbierając przy tym Irańczykom perspektywę pomyślnej przyszłości.

Dążenia Korei Północnej do zdobycia broni jądrowej i stworzenia technologii rakiet balistycznych są sprzeczne z ponawianymi żądaniem społeczności międzynarodowej by zaprzestać tego rodzaju działań. Zdolności takie są bezpośrednim zagrożeniem dla państw z nią sąsiadujących, zwłaszcza dla Republiki Korei i Japonii. Z czasem zagrożą one również samym Stanom Zjednoczonym. Korea Północna przeprowadziła ataki cybernetyczne, w tym atak, który spowodował istotne szkody w jednej z korporacji amerykańskich.

Wspieramy rozwój Chin i zachęcamy je do partnerstwa na rzecz poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. Mimo to działania Chin przyczyniają się do eskalacji napięć w rejonie Azji i Pacyfiku. Przykładem są jej roszczenia terytorialne w stosunku do prawie całego akwenu Morza Południowochińskiego, które są niezgodne z prawem międzynarodowym. Społeczność międzynarodowa nieustannie wzywa Chiny do rozwiązania tych kwestii w duchu współpracy bez uciekania się do przemocy. Chiny odpowiedziały agresywną rekultywacją ziemi, co umożliwi im rozmieszczenie sił zbrojnych w rejonach ważnych międzynarodowych morskich szlaków komunikacyjnych.

Nie uważamy, by którekolwiek z powyższych państw dążyło do bezpośredniego konfliktu zbrojnego ze Stanami Zjednoczonymi lub ich sojusznikami. Mimo to działania każdego z nich stanowią źródło niepokoju dla bezpieczeństwa, któremu społeczność międzynarodowa stara się kolektywnie przeciwstawić poprzez wspólne wysiłki polityczne i oświadczenia oraz skoordynowane działania.

Podjmując powyższe starania pozostajemy otwarci na współpracę z wszystkimi państwami w celu prezentacji naszych wartości, promowania przejrzystości i ograniczenia ryzyka błędnej oceny sytuacji. Dlatego też nadal będziemy inwestować w znaczącą współpracę między siłami zbrojnymi USA i Chin oraz pozostaniemy gotowi do współpracy z Rosją w obszarach wspólnych interesów wzywając przy tym oba te państwa do rozwiązywania sporów pokojowo i zgodnie z prawem międzynarodowym.

Obok podmiotów państwowych wyzwaniem są też brutalne organizacje ekstremistyczne, na czele z Al Kaidą i samozwańczym Państwem Islamskim w Iraku i Lewancie (ISIL), które starają się osłabić bezpieczeństwo transregionalne, szczególnie na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej. Grupy te nastawione są na radykalizację ludności, szerzenie przemocy i wykorzystywanie terroru do narzucania własnej wizji organizacji społeczeństwa. Są one najsilniejsze tam, gdzie najsłabsze są instytucje państwowe, wykorzystując ludzi, którzy znaleźli się w pułapce państw niestabilnych i upadłych. W wielu miejscach świata brutalne organizacje ekstremistyczne współistnieją z międzynarodowymi organizacjami przestępczymi prowadząc nielegalny handel i szerząc korupcję, przez co przyczyniają się do dalszego osłabiania bezpieczeństwa i stabilności.

W tym złożonym środowisku bezpieczeństwa, siły zbrojne USA nie mogą pozwolić sobie na koncentrowanie się na jednym tylko wyzwaniu i pominięcie pozostałych. Muszą zapewnić cały wachlarz opcji angażowania

sił zbrojnych, by przeciwstawić się zarówno państwom rewizjonistycznym, jak i brutalnym organizacjom ekstremistycznym. Niepowodzenie w tym zakresie zwiększy ryzyka dla naszego kraju i porządku międzynarodowego.

II. Środowisko wojskowe

Stany Zjednoczone to najsilniejsze państwo świata korzystające z wyjątkowych przewag w zakresie technologii, energii, sojuszy i partnerstw oraz demografii. Utrzymanie tych przewag stanowi jednakże wyzwanie.

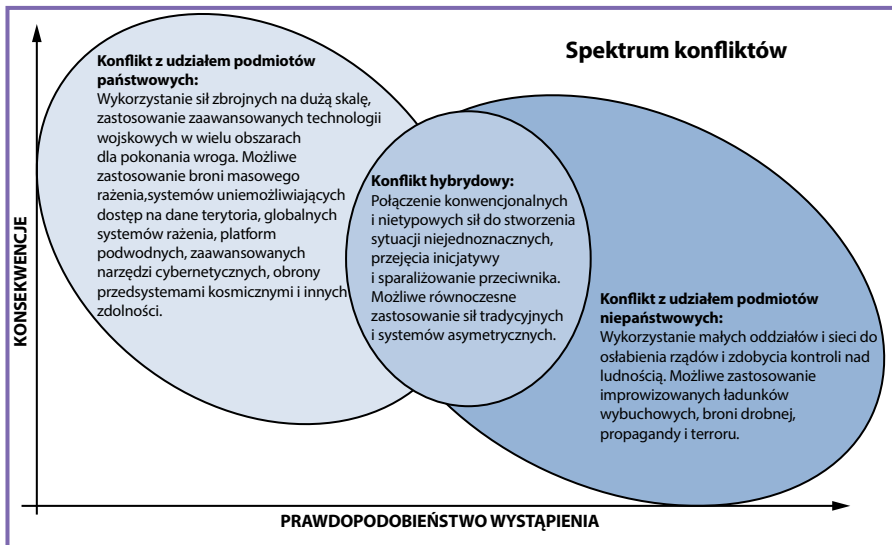
W ciągu ostatniego dziesięciolecia, nasze kampanie wojskowe obejmowały głównie operacje przeciw siatkom brutalnych organizacji ekstremistycznych. Obecnie jednak, a także w najbliższej przyszłości, musimy zwrócić większą uwagę na wyzwania ze strony podmiotów państwowych. Państwa w coraz większym stopniu mają możliwość ograniczania swobody przemieszczania się w obrębie regionów i stwarzania zagrożeń dla terytorium USA. Szczególnie niepokojąca jest tu proliferacja rakiet balistycznych, środków precyzyjnego rażenia, systemów bezzałogowych, zdolności do działania w przestrzeni kosmicznej i w cyberprzestrzeni oraz broni masowego rażenia, które to technologie stworzono jako przeciwwagę dla przewag sił zbrojnych USA oraz w celu ograniczenia dostępu do zasobów ogólnościatowych.

Pojawiające się technologie wpływają na mechanizmy odstraszania i zarządzania kryzysowego, zwiększają bowiem niepewność i skracają okres, w którym konieczne jest podjęcie decyzji. Na przykład ataki na nasze systemy komunikacji i rozpoznania mogą nastąpić bez ostrzeżenia lub z minimalnym tylko ostrzeżeniem, co wpływa na naszą zdolność oceny, koordynacji, komunikacji i reagowania. Dlatego też przyszłe konflikty pomiędzy państwami mogą okazać się nieprzewidywalne, kosztowne i trudne do kontrolowania.

Także brutalne organizacje ekstremistyczne korzystają z pojawiających się technologii, wykorzystując narzędzia informacyjne do propagowania destrukcyjnych ideologii, prowadzenia rekrutacji, podżegania do przemocy oraz powodowania, że siła prowadzonych przez nie działań wydaje się większa niż jest w rzeczywistości. Ogłaszają swoje działania, by wzbudzić lęk u przeciwników oraz uzyskać wsparcie dla swojej sprawy. Stosują improwizowane ładunki wybuchowe, kamizelki dla samobójców i dostosowane do własnych potrzeb narzędzia cybernetyczne, starając się przy tym o pozyskanie coraz bardziej zaawansowanych zdolności i środków, w tym broni masowego rażenia.

Obecnie prawdopodobieństwo zaangażowania się USA w wojnę z innym dużym mocarstwem ocenia się jako małe, lecz rosnące. W razie wybuchu takiej wojny konsekwencje byłyby ogromne. Z drugiej strony, brutalne organizacje ekstremistyczne stanowiące bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa transregionalnego wykorzystują łatwo dostępne technologie do propagowania ideologii ekstremistycznych. Istnieje sfera konfliktów, gdzie nakłada się przemoc państwowa i pozapaństwowa, a strony stosują mieszane techniki, zdolności i zasoby do osiągnięcia swoich celów. W takich „hybrydowych” konfliktach siły zbrojne mogą udawać siłę niepaństwową, jak miało to miejsce w przypadku działań Rosji na Krymie, lub angażować brutalne organizacje ekstremistyczne i ich zdolności obejmujące różnego rodzaju uzbrojenie, tak jak w przypadku ISIL w Iraku i Syrii. Konflikty hybrydowe mogą łączyć podmioty państwowe i niepaństwowe w działania na rzecz wspólnego celu z wykorzystaniem całej gamy broni, jak ma to miejsce na wschodzie Ukrainy. Konflikty hybrydowe mają na celu stworzenie sytuacji niejednoznacznych, utrudnianie procesów decyzyjnych i spowalnianie koordynacji na rzecz skutecznej reakcji. Ze względu na powyższe zalety tej formy konfliktów z punktu widzenia agresora, można spodziewać się, że utrzyma się ona przez dłuższy czas.

Rysunek 1. Spektrum konfliktów



III. Zintegrowana strategia wojskowa

Celem sił zbrojnych USA jest ochrona naszego narodu oraz zwyciężanie w wojnach prowadzonych przez USA. Cel ten realizujemy poprzez operacje wojskowe prowadzone w obronie terytorium naszego kraju, budowanie bezpieczeństwa na świecie, projekcję siły i rozstrzygające zwyciężanie. Nasze siły zbrojne wspierają działania dyplomatyczne, informacyjne i gospodarcze podejmowane w celu promowania naszych długoterminowych interesów. Jak wskazano w Narodowej strategii bezpieczeństwa 2015, nasze długoterminowe interesy to: bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych, ich sojuszników i partnerów, rozwój gospodarczy USA w otwartym międzynarodowym systemie gospodarczym promującym szanse i dobrobyt; poszanowanie uniwersalnych wartości w kraju i na świecie oraz ład międzynarodowy oparty na przyjętych zasadach, popierany przez przywódców USA i promujący pokój, bezpieczeństwo i wykorzystywanie szans przez zacieśnienie współpracy na rzecz przeciwdziałania wyzwaniom globalnym.

Na podstawie długoterminowych interesów narodowych, siły zbrojne USA określiły interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, aby wyznaczać priorytety swoich misji. Interesy narodowe USA w dziedzinie bezpieczeństwa to: przetrwanie narodu; zapobieganie powodującym katastrofalne skutki atakom na terytorium USA; bezpieczeństwo globalnego systemu gospodarczego; bezpieczeństwo i niezawodność naszych sojuszników oraz zaufanie do nich; ochrona obywateli USA za granicą oraz zachowanie i budowanie wartości uniwersalnych. Interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa stanowią wskazania dla przywódców wojskowych do formułowania zaleceń odnośnie czasu i miejsca angażowania sił zbrojnych, doboru ich rodzajów, poziomu stosowanej siły i akceptowalnych kosztów.

Długoterminowe interesy narodowe USA

- Bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych, ich obywateli oraz sojuszników i partnerów USA.
- Silna, innowacyjna i rozwijająca się gospodarka USA w otwartym międzynarodowym systemie gospodarczym promującym szanse rozwoju i dobrobyt.
- Poszanowanie uniwersalnych wartości w kraju i na świecie.
- Oparty na przyjętych zasadach ład międzynarodowy wspierany przez amerykańskie przywództwo, promujący pokój, bezpieczeństwo i szanse poprzez ściślejszą współpracę w celu stawienia czoła wyzwaniom globalnym.

Narodowe interesy bezpieczeństwa

- Przetrwanie narodu.
- Zapobieganie mającym katastrofalne skutki atakom na terytorium USA.
- Bezpieczeństwo globalnego systemu gospodarczego.
- Bezpieczeństwo i niezawodność naszych sojuszników oraz zaufanie do nich.
- Ochrona obywateli USA za granicą.
- Zachowanie i rozwijanie wartości uniwersalnych.

Narodowe cele wojskowe

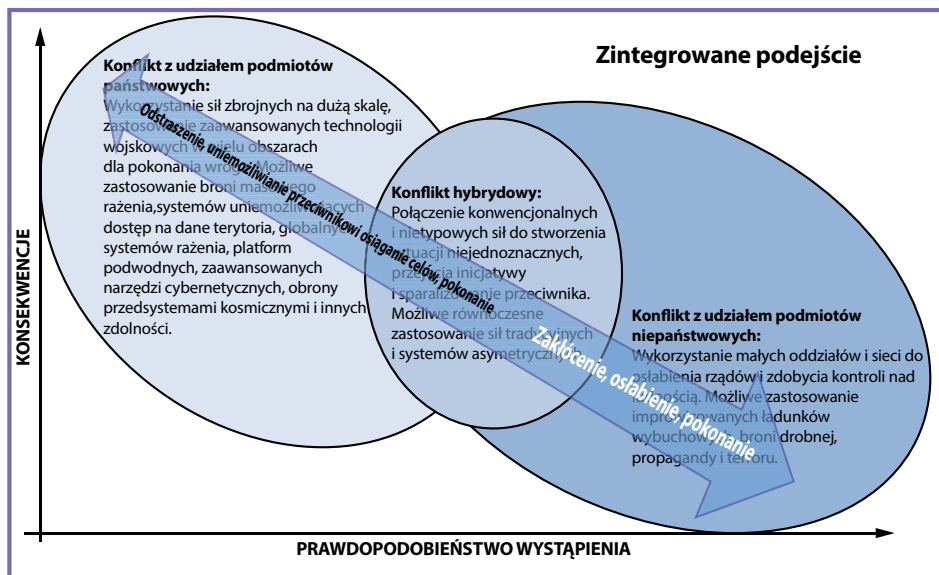
- Odstraszanie, uniemożliwianie osiągnięcia celów państwom przeciwnikom i ich pokonanie.
- Zakłócanie działania, degradacja i pokonywanie brutalnych organizacji ekstremistycznych.
- Wzmacnianie naszej globalnej sieci sojuszników i partnerów.

Na podstawie długoterminowych interesów USA, siły zbrojne USA sformułowały interesy narodowe w dziedzinie bezpieczeństwa, co pozwoliło sprecyzować ich misję. Narodowe interesy w dziedzinie bezpieczeństwa, to: odstraszanie, uniemożliwianie osiągnięcia celów potencjalnie wrogim państwom i ich pokonywaniu; zakłócaniu działania, obezwładnianiu i pokonywaniu brutalnych organizacji ekstremistycznych; wzmacnianiu naszej globalnej sieci sojuszników i partnerów. Siły zbrojne USA osiągają powyż-

sze cele prowadząc globalnie zintegrowane operacje, wdrażając reformy instytucjonalne w kraju oraz utrzymując zdolności, potencjał i wymaganą gotowość, by zwyciężać w konfliktach, które mogą znacznie różnić się pod względem zakresu, skali i czasu trwania.

Powyższe Narodowe Cele Wojskowe leżą u podstaw wytycznych do planowania rozwoju sił zbrojnych zawartych w Czteroletnim Przeglądzie Obronnym 2014 (*2014 Quadrennial Defense Review*). Stwierdzono w nim, że naszemu narodowi potrzebne są siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, których zdolności, potencjał i gotowość umożliwią równoczesną obronę terytorium USA, nieprzerwane prowadzenie szeroko zakrojonych operacji antyterrorystycznych oraz, w wielu rejonach, odstraszenie agresorów i zapewnianie bezpieczeństwa sojusznikom poprzez utrzymanie obecności i angażowanie się w operacje na wysuniętych pozycjach. Jeśli odstraszenie nie przyniesie rezultatów, nasze siły zbrojne będą w każdej chwili gotowe do pokonania przeciwnika w regionie poprzez zakrojoną na szeroką skalę wieloetapową kampanię, uniemożliwiając przy tym osiągnięcie celów innym agresorom w innym regionie lub zmuszając ich do poniesienia zaporowych kosztów.

Rysunek 2. Zintegrowane podejście



A. Odstraszanie, uniemożliwianie osiągnięcia celów państwom przeciwnikom i ich pokonanie

Siły zbrojne USA są dominującą siłą połączoną na świecie. Wspierają nasz naród zapewniając cały szereg możliwości ochrony terytorium USA i naszych interesów chroniąc przy tym naszych sojuszników. Wojsko USA odstrasza agresorów utrzymując wiarygodne, bezpieczne i skuteczne zdolności jądrowe; realizując ataki i operacje na wysuniętych pozycjach; utrzymując wojska w służbie czynnej, Gwardię Narodową i wojska rezerwowe przygotowane do rozmieszczenia i prowadzenia operacji na skalę i przez czas konieczny do realizacji wyznaczonej misji. Siły wysunięte, rotacyjne i reagujące na świecie regularnie wykazują się zdolnościami i wolą działania. Jeśli odstraszanie okaże się niewystarczające, by nie dopuścić do agresji, wojsko USA gotowe jest do projekcji siły, aby uniemożliwić przeciwnikowi osiągnięcie jego celów i definitywnie pokonać każdy podmiot, który zagrozi naszej ojczyźnie, naszym interesom narodowym oraz naszym sojusznikom i partnerom.

Naszym najwyższym priorytetem jest odstraszanie od bezpośredniego ataku na Stany Zjednoczone i naszych sojuszników. Wymaga to powiązania systemów obrony w kraju i w regionach zagranicą dla zapewnienia zdolności do prowadzenia ataków konwencjonalnych i jądrowych. Stąd strategiczne siły USA pozostają w stałej gotowości. Systemy obrony sił zbrojnych USA wsparte są przez nasze Północnoamerykańskie Porozumienie w sprawie Dowództwa Obrony Przestrzeni Powietrznej z Kanadą oraz ścisłą współpracę z amerykańskim Departamentem Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Te partnerstwa na rzecz obrony naszego terytorium uzupełniają coraz większe inwestycje w obszarze cyber mające na celu ochronę kluczowych sieci i infrastruktury.

W przypadku agresji bezpośrednim celem będzie uniemożliwienie przeciwnikowi osiągnięcia jego celów. Wymaga to szczególnego nacisku na utrzymanie wysuniętych sił w wysokiej gotowości oraz dobrze wyszkolonych i wyposażonych sił wzmocnienia w kraju, trwałych systemów logistycznych i infrastruktury transportowej, sieci wywiadowczej, niezawodnych systemów łączności oraz zapewnienia interoperacyjności z sojusznikami i partnerami. Korzystać będziemy też z szybkiego planowania i koordynacji działań różnych agencji w celu stworzenia holistycznych opcji umożliwiających integrację wszystkich elementów sił narodowych.

W przypadku, gdy jakkolwiek podmiot bezpośrednio zaatakuje Stany Zjednoczone lub zagrozi naszym interesom, siły zbrojne USA podejmą działania mające na celu obronę naszego kraju. Jesteśmy przygotowani do projekcji siły we wszystkich obszarach, aby zatrzymać agresję i zwyciężać w wojnach prowadzonych przez nasze państwo w celu zdecydowanego pokonania przeciwników. Wolimy działać wspólnie z innymi stronami, ale jesteśmy gotowi działać samodzielnie, jeśli wymagać tego będzie sytuacja. W razie ataku siły zbrojne USA zareagują powodując szkody na skalę, która zmusi przeciwnika do zaprzestania działań wrogich lub uniemożliwi mu dalszą agresję. Wojna z dużym przeciwnikiem wymagałaby pełnej mobilizacji wszystkich instrumentów sił narodowych. Aby zapewnić taką możliwość, Stany Zjednoczone utrzymują pełen zakres sił zbrojnych, w tym silną Rezerwę i Gwardię Narodową. Zapewniają one ilość sił potrzebnych do zwycięstwa przy równoczesnym odstraszaniu innych zagrożeń.

B. Zakłócenie działań brutalnych organizacji ekstremistycznych i doprowadzenie do ich osłabienia i obezwładnienia

Stany Zjednoczone przewodzą obecnie szerokiej koalicji narodów w celu pokonania brutalnych organizacji ekstremistycznych w wielu rejonach świata stosując nacisk na wszystkie elementy ich organizacji.

Działania te, podejmowane wspólnie z wszystkimi elementami sił narodowych i partnerów międzynarodowych, mają na celu zakłócenie planowania i operacji brutalnych organizacji ekstremistycznych, osłabienie ich struktur wsparcia, usunięcie przywódców, uniemożliwienie dostępu do środków finansowych, zaburzenie dopływu bojowników z zagranicy, przeciwdziałanie szkodliwym wpływom, wyzwolenie zdobytych przez nie terytoriów i ostateczne ich pokonanie. W celu umożliwienia tego rodzaju działań, szeroko rozmieszczamy siły wojskowe USA wykorzystując zintegrowane globalnie dowództwo i procesy kontroli, aby możliwe stało się prowadzenie operacji transregionalnych.

Wiarygodni partnerzy regionalni są kluczami dla podtrzymania kampanii przeciw brutalnym organizacjom ekstremistycznym. Siły zbrojne USA zapewniają wybrane siły bojowe, technologie wspomagające oraz szkolenia dla wsparcia partnerów lokalnych, którzy zapewniają większość sił potrzebnych, by odzyskać i zabezpieczyć swoje terytoria. Kampanie tego rodzaju są zazwyczaj długotrwałe. Stąd należy prowadzić je w sposób zrównoważony

w aspekcie politycznym, finansowym i wojskowym, co pozwala na optymalizację sił koalicji, jak robimy to w Afganistanie i Iraku.

W Afganistanie, Stany Zjednoczone i nasi partnerzy z NATO współpracują z Rządem Jedności Narodowej dla zapewnienia bezpieczeństwa poprzez realizację misji Resolute Support i działań nastawionych na stworzenie długoterminowego partnerstwa na rzecz walki z terroryzmem. Podobnie w Iraku, szeroka koalicja złożona z ponad 60 państw świadczy pomoc na rzecz bezpieczeństwa, realizuje szkolenia, prowadzi transporty lotnicze i zapewnia wsparcie dla ataków w walce z ISIL.

Pokonanie brutalnych organizacji ekstremistycznych wymaga również zrozumienia powiązań pomiędzy tego rodzaju grupami a międzynarodowymi organizacjami przestępczymi. Pełniejsze zrozumienie tych związków pozwoli nam zakłócić dopływ nielegalnych funduszy, broni i bojowników do regionów ogarniętych konfliktami. Wiedza taka umożliwi nam także podjęcie współpracy z organami ścigania, aby skuteczniej chronić nasz kraj przed terrorystami.

Ostateczne pokonanie brutalnych organizacji ekstremistycznych wymaga zapewnienia bezpieczeństwa i możliwości rozwoju gospodarczego zagrożonej ludności. Dlatego też kampanie przeciw brutalnym organizacjom ekstremistycznym wymagają od naszych sił zbrojnych, które działają we współpracy z innymi agencjami USA i organizacjami międzynarodowymi, pomocy dla rządów lokalnych w rozwiązywaniu konfliktów na poziomie ich pierwotnych przyczyn. W ramach tych działań siły zbrojne USA regularnie uczestniczą w pomocy humanitarnej oraz pomocy świadczonej w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof w celu ograniczenia cierpień ludzkich i przywrócenia nadziei.

C. Wzmacnianie naszej globalnej sieci sojuszników i partnerów

Globalna sieć sojuszników i partnerów Ameryki stanowi niepowtarzalną siłę będącego podwaliną międzynarodowego bezpieczeństwa i stabilności. Partnerstwa te przyczyniają się też do podniesienia dobrobytu na świecie, z czego korzystają wszystkie kraje.

W przyszłości siły zbrojne USA oraz sojusznicy i partnerzy Ameryki nadal chronić będą i promować wspólne interesy. Utrzymywać będziemy nasze sojusze, rozwijać partnerstwa, utrzymywać globalną stabilizującą obecność i prowadzić szkolenia, ćwiczenia, działania w zakresie współpracy w obszarze

bezpieczeństwa oraz połączone operacje sił zbrojnych. Działania takie zwiększają też zdolności i potencjał partnerów doskonalać naszą wspólną zdolność odstraszania agresorów i pokonywania ekstremistów.

Obecność sił zbrojnych USA w kluczowych lokalizacjach na świecie leży u podstaw ładu międzynarodowego stanowiąc przy tym szansę na współpracę z innymi krajami oraz możliwość rozmieszczenia sił w celu reagowania na kryzysy. Z tego właśnie względu nadal starać będziemy się o zmianę układu sił w regionie Azji i Pacyfiku angażując nasze najbardziej zaawansowane siły i środki oraz większy potencjał na tym kluczowym teatrze działań. Zacieśnimy nasze sojusze z Australią, Japonią, Koreą Południową, Filipinami i Tajlandią. Pogłębimy również współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z Indiami oraz stworzymy partnerstwa z Nową Zelandią, Singapurem, Indonezją, Malezją, Wietnamem i Bangladeszem. Wysiłki te mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania pokoju w tym regionie oraz stworzenia zdolności zapewnienia obrony przeciwrakietowej, cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwa na morzu oraz pomocy w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof.

W Europie niezmiennie podtrzymujemy zobowiązania wobec naszych sojuszników z NATO. NATO zapewnia kluczowe kolektywne gwarancje bezpieczeństwa. Ma ono strategiczne znaczenie dla odstraszania przed wywoływaniem konfliktów, szczególnie w świetle niedawnej agresji Rosji na obrzeżach tego kraju. Amerykańska operacja Atlantic Resolve, nasza inicjatywa wzmocnienia amerykańskiej obecności wojskowej w Europie (*European Reassurance Initiative*), Plan Gotowości NATO (*NATO Readiness Action Plan*) oraz wiele innych działań, ćwiczeń i powiązanych z nimi nakładów podkreślają nasze zaangażowanie w zapewnienie solidarności, jedności i bezpieczeństwa w ramach sojuszu. Nadal wspierać będziemy też naszych partnerów z NATO, aby zwiększyć interoperacyjność z siłami USA oraz zapewnić ich własną obronę.

Na Bliskim Wschodzie podtrzymujemy nasze zobowiązania do zapewnienia bezpieczeństwa Izraela i Jakościowej Przewagi Wojskowej (*Qualitative Military Edge*). Pomagamy też naszym kluczowym partnerom w regionie we wzmocnieniu ich systemów obrony – dotyczy to Jordanii, Arabii Saudyjskiej, Kuwejt, Kataru, Bahrajnu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Egiptu i Pakistanu. Staramy się też wzmocnić instytucje w całej Afryce w celu promowania stabilności, budowania potencjału utrzymania pokoju i walki z ekstremizmem transregionalnym. Siły zbrojne USA popierają wysiłki międzyagencyjne z państwami Ameryki Łacińskiej i Wysp Karaibskich

w celu promowania stabilności regionalnej i walki z ponadnarodowymi organizacjami przestępczymi.

Wspólne szkolenia i ćwiczenia zwiększają gotowość naszych sojuszników i partnerów poprawiając przy tym interoperacyjność i zdolności reagowania sił zbrojnych USA. W ćwiczeniach z zaawansowanymi partnerami takimi jak NATO, Australia, Japonia i Korea, kładziemy nacisk na zaawansowane zdolności, w tym zapewnienie dostępu do terenów spornych oraz na odstraszanie aktorów wywołujących konflikty hybrydowe i odpowiedź na nie. Szkolenie z innymi partnerami koncentruje się często na doskonaleniu zdolności do walki z terroryzmem i prowadzeniu operacji pokojowych, udzielaniu pomocy w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof, wspieraniu organów ścigania oraz prowadzeniu akcji poszukiwawczo-ratunkowych.

Działania obejmujące współpracę w zakresie bezpieczeństwa leżą u podstaw naszych starań o zapewnienie stabilizującej obecności na wysuniętych teatrach działania. Budujemy w ten sposób relacje, które służą wspólnym interesom bezpieczeństwa. Pozwalają one stworzyć zdolności wojskowe partnerów umożliwiając im samoobronę i wsparcie operacji wielonarodowych. Tego rodzaju działania zapewniają koordynację wysiłków wraz z innymi agencjami USA i partnerami współuczestniczącymi w misjach w celu zapewnienia świadomości kulturowej i ustanowienia powiązań, które zwiększą stabilność w regionie.

D. Prowadzenie globalnie zintegrowanych operacji

Do prowadzenia zintegrowanych operacji potrzebne są połączone siły zbrojne zdolne do szybkiej i rozstrzygającej projekcji siły w każdym miejscu świata. Zgodnie z treścią dokumentu *Capstone Concept for Joint Operations: Joint Force 2020 (Nadrzędna koncepcja operacji połączonych: Siły Połączone 2020)*, w globalnie zintegrowanych operacjach główny nacisk kładzie się na osiem kluczowych elementów: sformowanie dowództwa misji; przejmowanie, utrzymanie i wykorzystanie inicjatywy; wykorzystanie zdolności do działania szybkiego i elastycznego o zasięgu globalnym; tworzenie partnerstw; elastyczność w ustanawianiu sił połączonych; doskonalenie synergii pomiędzy domenami; wykorzystywanie elastycznych zdolności o niskiej wykrywalności oraz coraz większej zdolności rozróżniania celów dla ograniczenia niepożądanych konsekwencji. Operacje tego rodzaju opierają się na globalnej logistyce i globalnych sieciach transportowych,

bezpiecznej łączności oraz zintegrowanym wywiadzie, obserwacji oraz rozpoznaniu połączonym i partnerów.

Realizując globalnie zintegrowane operacje, siły zbrojne USA współpracują ściśle z międzynarodowymi i międzyagencyjnymi partnerami w celu opracowania opcji strategicznych dla naszego kraju. Dowódcy wojskowi stosują przy tym następujące priorytety dotyczące misji wojskowych doradzając przywódcom państwa:

Utrzymanie bezpiecznego i skutecznego odstraszania nuklearnego. Strategiczne siły USA utrzymywane są w najwyższym stanie gotowości – zawsze przygotowane są one do reagowania na zagrożenia dla kraju i naszych kluczowych interesów. Dlatego też ponosimy nakłady, by utrzymać i modernizować nasze zasoby jądrowe. Nadal wdrażamy Przegląd polityki jądrowej z 2010 r. (*2010 Nuclear Posture Review*) i Nowy Traktat START z 2011 r. (*2011 New START Treaty*) gwarantując spełnienie potrzeb w zakresie obronności naszego państwa. Równocześnie doskonalimy też nasze zdolności dowodzenia i kontrolowania strategicznych i regionalnych sił jądrowych.

Zapewnienie wojskowej obrony terytorium USA. Zdolności nowo powstałych państw i podmiotów pozapaństwowych stanowią różnorakie i bezpośrednie zagrożenia dla naszego kraju. W związku z tym staramy się nie dopuścić do przygotowania ataków za granicą, zapewnić ochronę przed ograniczonymi atakami rakietami balistycznymi oraz chronić systemy cybernetyczne i infrastrukturę fizyczną. Do kluczowych zdolności obrony kraju należą odporne kosmiczne i naziemne systemy sygnalizacji i ostrzegania; zintegrowana architektura pozyskiwania, analizy i przekazywania informacji wywiadowczych; naziemne siły przechwytywania; siły realizujące misje cybernetyczne oraz pozostające w gotowości siły lądowe, powietrzne i morskie. Korzystamy również z krajowych i regionalnych partnerstw w celu udoskonalenia systemu wymiany informacji i zapewnienia lepszej koordynacji działań. Zdolności te zapewnią nam lepszą obronę zarówno przed zagrożeniami związanymi z zaawansowanymi technologiami, jak i zagrożeniami terrorystycznymi.

Pokonanie przeciwnika. W razie ataku na Stany Zjednoczone lub jednego z ich sojuszników, siły zbrojne USA wraz z ich sojusznikami i partnerami zastosują projekcję siły w wielu obszarach, aby rozstrzygająco pokonać przeciwnika zmuszając go do zaprzestania wrogich działań lub uczynić jego siły zbrojne niezdolnymi do dalszej agresji.

Zapewnienie globalnej stabilizującej obecności. Obecność sił zbrojnych USA w kluczowych lokalizacjach na świecie leży u podstaw bezpieczeństwa naszych sojuszników i partnerów, zapewnia stabilność, która stymuluje wzrost gospodarczy i integrację regionalną oraz umożliwia połączonym siłom przeprowadzenie działań nadzwyczajnych w odpowiedzi na kryzys.

Walka z terroryzmem. Terroryzm to taktyka stosowana przez brutalne organizacje ekstremistyczne dla realizacji własnych interesów. Najlepszym sposobem walki z tymi organizacjami jest utrzymanie stałej presji z wykorzystaniem lokalnych sił wspieranych przez oddziały amerykańskie i koalicyjne specjalizujące się w zintegrowanym wywiadzie, obserwacji i rozpoznaniu, uderzeniach precyzyjnych, szkoleniach i wsparciu logistycznym. Operacje antyterrorystyczne obejmują również działania skoordynowane z innymi agencjami USA współpracującymi w celu uniemożliwienia i zakłócenia działań stanowiących zagrożenie dla terytorium USA.

Priorytetowe misje sił połączonych

- Utrzymanie bezpiecznego i skutecznego odstraszania jądrowego;
- Zapewnienie wojskowej obrony terytorium USA;
- Pokonanie przeciwnika;
- Zapewnienie globalnej stabilizującej obecności;
- Walka z terroryzmem;
- Walka z bronią masowego rażenia;
- Uniemożliwienie przeciwnikowi osiągnięcia celów;
- Odpowiedź na kryzys i prowadzenie ograniczonych operacji nadzwyczajnych;
- Utrzymywanie zaangażowania wojskowego i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa;
- Prowadzenie operacji stabilizacyjnych i przeciwpartyzanckich;
- Zapewnienie wsparcia władzom cywilnym;
- Zapewnienie wsparcia humanitarnego i pomocy w przypadku klęsk żywiołowych i katastrof.

Walka z bronią masowego rażenia. Środki jądrowe, chemiczne i biologiczne stanowią zagrożenie o wyjątkowo niszczącej sile działania. Dają one niewielkiej grupie podmiotów straszną moc niszczenia. Stąd walka z bronią masowego rażenia możliwie najdalej od naszego terytorium jest dla sił

zbrojnych USA misją priorytetową. W tym celu współpracujemy wszędzie tam, gdzie jest to możliwe z partnerami wielonarodowymi i międzyagencyjnymi partnerami w USA w celu lokalizowania, śledzenia, niedopuszczenia do użycia, zabezpieczenia i niszczenia broni masowego rażenia, jej elementów oraz środków i obiektów potrzebnych do ich stworzenia.

Uniemożliwienie przeciwnikowi osiągnięcia celów. Uniemożliwianie przeciwnikowi osiągnięcia celów i powodowanie, by ich koszty rosły do poziomów niemożliwych do zaakceptowania jest elementem centralnym dla osiągnięcia naszych celów. Wymaga to szczególnego nacisku na utrzymanie w wysokiej gotowości sił wysuniętych oraz dobrze wyszkolonych i wyposażonych sił wzmocnienia w kraju, trwałej infrastruktury transportowej i środków oraz niezawodnych i odpornych systemów łączności z sojusznikami i partnerami. Zdolności te pozwalają na tłumienie kryzysów zanim dojdzie do ich eskalacji.

Odpowiedź na kryzys i prowadzenie ograniczonych operacji nadzwyczajnych. Inną formą projekcji siły jest współpraca z partnerami w zakresie ograniczonych operacji nadzwyczajnych. Operacje takie mogą obejmować rozmieszczenie dodatkowych sił i zdolności USA w danym regionie w celu dodatkowego odstraszania, niedopuszczania do eskalacji i zapewnienia gwarancji sojusznikom. Siły zbrojne USA utrzymują dodatkowo w gotowości siły na całym świecie w celu obrony naszych obywateli i ochrony placówek dyplomatycznych.

Utrzymywanie zaangażowania wojskowego i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Siły zbrojne USA stabilizują regiony angażując się we współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa z zagranicznymi siłami obronnymi. Działania te przyczyniają się do ochrony wzajemnych interesów bezpieczeństwa oraz umożliwiają partnerom pozyskanie zdolności samoobronnych i przygotowanie operacji wielonarodowych. Wzmacnianie partnerów stanowi podstawę naszego bezpieczeństwa oraz tworzy głębię strategiczną naszej obrony narodowej.

Prowadzenie operacji stabilizacyjnych i przeciwpartyzanckich. Siły zbrojne USA zachowują także gotowość do prowadzenia ograniczonych operacji stabilizujących we współpracy z siłami międzyagencyjnymi i koalicyjnymi oraz siłami państw-gospodarzy. W działaniach tych podkreślamy wyjątkowe elementy naszych sił, tj. zespoły cywilno-wojskowe, tworzenie potencjału partnerów, zespoły wsparcia informacyjnego oraz programy kontaktów kulturowych.

Zapewnienie wsparcia władzom cywilnym. Kiedy powodowane przez człowieka klęski żywiołowe i katastrofy dotyczą Stanów Zjednoczonych, nasze siły zbrojne oferują wsparcie władzom cywilnym wraz z innymi agencjami USA. Realizując te działania integrujemy zdolności wojskowe i cywilne w ramach Krajowego Systemu Planowania FEMA i Narodowego Programu Ćwiczeń. W działaniach krajowych, siły zbrojne USA, w tym Gwardia Narodowa i jednostki rezerwy, zapewniają przeszkolonych żołnierzy, łączność, transport oraz wsparcie logistyczne i planowania. Współpracują one ze służbami niosącymi pierwszą pomoc w celu ograniczenia skutków tego rodzaju zdarzeń i ochrony naszych obywateli.

Prowadzenie operacji humanitarnych i kryzysowych. Od lat żołnierze, marynarze, lotnicy, piechota morska i straż przybrzeżna szybko i skutecznie niosą pomoc ratując życie zdesperowanym ludziom na całym świecie. Akcje tego rodzaju trwają niekiedy zaledwie kilka tygodni. Czasem jednak znacznie dłużej. W każdym przypadku przeciwdziałanie cierpieniom wynika z naszego etosu zawodowego i wartości, w które wierzymy.

E. Zasoby służące realizacji strategii

Celów niniejszej Narodowej strategii wojskowej 2015 nie da się osiągnąć bez odpowiednich zasobów. Podobnie jak w przypadku strategii poprzednich, strategia 2015 zakłada zachowanie wpływów na świecie, wspieranie sojuszników i partnerów oraz utrzymanie sił złożonych w całości z ochotników. Dla realizacji tej Strategii siły zbrojne USA muszą dokonywać odpowiednich nakładów na tworzenie i utrzymanie potencjałów, zdolności i gotowości, aby na wezwanie narodu siły zbrojne były gotowe do skutecznego działania.

IV. Inicjatywy Sił Połączonych

Siły Połączone USA składają się z osób, procesów i programów stworzonych do realizacji globalnie zintegrowanych operacji i osiągania naszych Narodowych Celów Wojskowych. Wymaga to innowacyjnych przywódców, optymalnych procesów decyzyjnych i zaawansowanych zdolności wojskowych.

A. Personel i profesja wojskowa: doskonalenie naszej największej przewagi

Nasz personel wojskowy i cywilny jest naszą rozstrzygającą przewagą. Stanowi on podstawę naszej doskonałości operacyjnej i zdolności do skutecznego wprowadzania innowacji. Stąd nastawiamy się na kształcenie kreatywnych profesjonalistów potrafiących dostosować się do zmian i kierować zmianami organizacyjnymi w wysoce złożonym środowisku. W tym celu stopniowo zmieniamy naszą kulturę organizacyjną i wzmacniamy nasze kierownictwo.

Promowanie innowacji

- Kształcenie kreatywnych przywódców potrafiących dostosować się do zmian
- Wprowadzanie skutecznych i dynamicznych procesów
- Tworzenie elastycznych interoperacyjnych zdolności

Siły zbrojne USA pozostają w gotowości do reagowania na nieoczekiwane wyzwania, jakie mogą pojawić się w przyszłości. Musimy przygotować przedstawicieli naszych służb do walki w złożonym środowisku stawiając czoła stałym zagrożeniom w warunkach, które wymagają odwagi, hartu ducha, zdolności dostosowania się do zmian, wytrzymałości oraz przywiązania do wartości naszego narodu i zasad profesjonalnej etyki wojskowej.

Stawiamy na kształcenie dowódców. Aby zachować przewagę bojową kładziemy nacisk na kształcenie kreatywnych dowódców w złożonych z samych ochotników siłach obejmujących oficerów, żołnierzy i cywili. W stworzonym systemie kształcenia zapewniamy im odpowiednie szkolenia, wykształcenie, bogate doświadczenia i szanse rozwoju osobistego. Dzięki tym elementom zdobywają oni wiedzę i umiejętności fachowe będące źródłem innowacji. W tym celu w naszych szkoleniach coraz częściej łączymy działania fizyczne i wirtualne symulując środowiska i operacje w warunkach bojowych, w których pewne działania są utrudnione lub uniemożliwione. Nasz wojskowy system kształcenia dostosowuje się również pod względem sposobu doboru i motywowania kadr edukacyjnych, nagradzania krytycznego myślenia i promowania najbardziej innowacyjnych umysłów. Niezmiennie wysokie wymagania stawiane uczestnikom prowadzą do nowych pomysłów pozwalając znaleźć lepsze sposoby realizacji misji.

W kształceniu przyszłych dowódców połączonych sił kładziemy nacisk na sześć cech. Od dowódców oczekujemy, by:

- starali się zrozumieć środowisko, w którym działają oraz skutki stosowania wszystkich narodowych instrumentów siły;
- przewidywali zaskakujące zmiany, sytuacje niepewności i chaosu oraz dostosowywali się do nich;
- starali się dostrzec zmiany, w tym zmiany władz;
- w swoich działaniach opierali się na zaufaniu, delegowaniu uprawnień i zrozumieniu;
- podejmowali etyczne decyzje w oparciu o wspólne wartości profesji wojskowej;
- myśleli krytycznie i strategicznie stosując wspólne zasady i koncepcje prowadzenia wojen w połączonych operacjach.

Dostosowujemy naszą kulturę organizacyjną. Aby poprawić nasze zdolności bojowe, musimy przyciągnąć, wykształcić i utrzymać właściwe osoby na każdym szczeblu. Kluczowe w tych staraniach jest zrozumienie zmian zachodzących w społeczeństwie. Dzisiejsza młodzież dorasta w środowisku pełnym powiązań. Swobodnie posługują się technologiami i interaktywnymi strukturami społecznymi w rozwiązywaniu problemów. Ci młodzi ludzie są przyszłymi dowódcami, których potrzebujemy w naszej służbie. Dlatego też siły zbrojne USA muszą uznać przemiany społeczno-kulturowe, by sprawniej znajdować, kształcić i nagradzać utalentowane jednostki.

W tym celu badamy to, jak polityka personalna i praktyka dotycząca awansów muszą zmienić się w XXI wieku. Szukamy nowych sposobów przyciągania osób posiadających wartościowe doświadczenia z sektora cywilnego. Eksperymentujemy też z zapewnianiem wojskowym szerszego dostępu do cywilnych praktyk innowacyjnych poprzez elastyczne możliwości planowania karier. W tych działaniach służby rezerwowe stanowią kluczowy pomost łączący nas z ludnością cywilną i zapewniający nam stały dopływ niepowtarzalnych umiejętności i różnorodnych punktów widzenia. Krytyczne dla budowania optymalnych sił zbrojnych są też nasze starania o dalszą integrację kobiet we wszystkich jednostkach i zapewnienie im większych szans w służbie.

Promujemy etyczne kierownictwo. Etyczne kierownictwo ma zasadnicze znaczenie dla ochrony i wzmocnienia naszej rodziny wojskowej. Wymaga ono zabiegania o profesjonalizm polegający na przestrzeganiu podstawowych wartości, promowaniu odpowiedzialności i docenianiu wkładu dokonanego przez wszystkich członków naszej profesjonalnej społeczności. Na rzecz realizacji tych celów prowadzimy kampanię zaufania podkreślając wzajemny szacunek oraz znaczenie pozytywnej kultury umacnianej skutecznymi programami przeciwdziałania i reagowania na napaści na tle seksualnym, zapobiegania samobójstwom i niedopuszczania do zachowań wysoce ryzykownych.

B. Procesy: Zapewnianie innowacyjności i sprawności

Elastyczne, sprawne i odpowiednio ukierunkowane procesy są środkiem do osiągnięcia naszych celów strategicznych. Procesy te obejmują promowanie pełniejszej interoperacyjności z połączonymi, międzyagencyjnymi i międzynarodowymi partnerami i zachęcania do działań zdecentralizowanych.

Prowadzimy planowanie oparte na informacjach o zasobach. Od prawie pokolenia wykorzystujemy naszą gotowość, jak tylko udaje nam się ją wygenerować. Powoduje to spadek naszej gotowości długoterminowej. Stąd podejmujemy obecnie działania, by lepiej zrównoważyć osiąganie celów operacyjnych z utrzymywaniem w gotowości sił wzmocnienia w kraju. Dokonujemy przeglądów planów operacyjnych, by zyskać większą elastyczność, kreatywność i integrację wśród dowództw sił bojowych. Rodzajom sił zbrojnych dajemy czas na reorganizację, modernizację i wymianę kluczowego sprzętu. Naszym celem jest wzmocnienie efektu odstraszenia i zapewnienie długoterminowej przydatności całego spektrum zdolności projekcji siły. Co więcej, bardziej kompleksowo koordynujemy wymogi, plany i działania operacyjne w kraju i za granicą w celu stworzenia możliwie największych kolektywnych zdolności rozwiązywania wspólnych problemów. Świadomi, że w walce ze zdeterminowanymi przeciwnikami niezbędne jest „wytrwałe prowadzenie kampanii” wykorzystujemy siły specjalistyczne, które w ograniczonych przedziałach czasowych realizują konkretne misje.

Zwiększamy naszą elastyczność na świecie. Zdolność do szybkiego kompletowania i dekompletowania sił na świecie jest kluczem do elastyczności globalnej. Staramy się o zwiększenie naszej elastyczności poprzez lepsze planowanie kampanii, utrzymanie trwałego potencjału o zasięgu światowym, wdrożenie dynamicznych procesów zarządzania siłami pozwalających

na dostosowanie obecności w oparciu o przewidywany przebieg wypadków, lepsze wykorzystywanie nadarzających się okazji, odstraszenie przeciwników i zapewnienie gwarancji sojusznikom i partnerom. Pełniej wykorzystujemy też wspólne siły w ramach dowództw bojowych w celu reagowania na zagrożenia transregionalne. Rozmieszczamy siły tam, gdzie są najbardziej potrzebne, na przykład zmieniając układ sił w rejonie Azji i Pacyfiku oraz stopniowo modyfikując naszą obecność w Europie, na Bliskim Wschodzie, w Ameryce Łacińskiej i w Afryce. Uaktualniamy też porozumienia międzynarodowe dla zapewnienia dostępu i ochrony prawnej dla naszych obywateli. Porozumienia te pozwalają nam wzmocnić stosunki, które stanowią podwaliny zaufania.

Domagamy się większej skuteczności i sprawności. W środowisku charakteryzującym się ograniczoną ilością zasobów, staramy się być ostrożnymi dysponentami naszych zasobów. Programowa dyscyplina ze strony rodzajów sił zbrojnych nigdy nie była tak ważna – jest ona kluczowa dla sprawnego gospodarowania zasobami. Staramy się utrzymać bazę przemysłową szukając oszczędności poprzez inicjatywę Better Buying Power (Większa Moc Nabywca) 3.0 Departamentu Obrony. Selektywnie korzystamy z pomocy wykonawców zewnętrznych, kiedy jest to w najlepszym interesie misji. Ograniczamy też zatrudnienie, usprawniamy poszczególne funkcje, eliminujemy powielanie działań i budujemy bardziej zintegrowane i sprawniejsze organizacje.

C. Programy: Utrzymanie naszej przewagi jakościowej

Skuteczne programy umożliwiają naszym żołnierzom, marynarzom, lotnikom, piechocie morskiej i straży przybrzeżnej walkę i zwyciężanie. Bardzo ważna jest terminowa realizacja programów następnej generacji bez przekraczania wyznaczonych kosztów ponieważ nasze obecne systemy są pod coraz silniejszą presją ze strony zdolności przeciwnika. Aby zwyciężać w obliczu najróżniejszych zagrożeń ze strony podmiotów państwowych i poza państwowych, musimy myśleć innowacyjnie, podważać przyjęte założenia i otworzyć się na zmiany.

Doskonalimy interoperacyjność. Jesteśmy w trakcie definiowania kolejnego zestawu norm dotyczących interoperacyjności, które stosować będziemy do wykorzystania naszego potencjału w przyszłości. W obliczu coraz częstszych wyzwań związanych z ograniczaniem dostępu w ramach realizacji strategii A2/AD (*anti-access/area denial*), nasze siły będą w przyszłości

zmuszone do działania w trudnym środowisku. Kluczem do zapewnienia tego dostępu będzie zastosowanie bezpiecznych systemów zapewniających interoperacyjność na styku pomiędzy rodzajami sił zbrojnych, sojusznikami, oraz partnerami międzyagencyjnymi i komercyjnymi. W ramach działań priorytetowych w tym obszarze powstaje Połączone Środowisko Informacyjne (*Joint Information Environment*), promowana jest globalnie zintegrowana logistyka i połączony system zintegrowanego wywiadu, obserwacji i rozpoznania. Rezultaty tych inicjatyw, szczególnie udoskonalenia łączności i cyberbezpieczeństwa w ramach Połączonego Środowiska Informacyjnego, stanowią będą fundament przyszłej interoperacyjności.

Inwestujemy w zwiększenie rozstrzygającej przewagi. Przyszłe zdolności muszą umożliwić nam utrzymanie zdolności do obrony kraju i globalnej projekcji siły. Do ważnych inwestycji w odpowiedzi na wyzwania A2/AD, wyzwania w przestrzeni kosmicznej, w cyberprzestrzeni oraz wyzwania hybrydowe, należą między innymi kosmiczne i naziemne systemy sygnalizacji i ostrzegania, zintegrowane platformy wywiadowcze, obserwacyjne i rozpoznawcze, transport strategiczny, broń precyzyjnego rażenia dalekiego zasięgu, technologie obrony przeciwrakietowej, morskie systemy podwodne, zdalnie sterowane pojazdy i technologie, specjalne jednostki operacyjne, jednostki do realizacji misji w cyberprzestrzeni. Doskonalimy również nasze globalne zdolności podtrzymania działań i infrastrukturę dowodzenia i kontroli dla lepszego wsparcia wysoce rozproszonych operacji. Modernizujemy zasoby nuklearne i przygotowujemy się do ochrony kraju przed zagrożeniami asymetrycznymi.

Aby zwiększyć elastyczność instytucji, pogłębialmy stosunki z przedsiębiorstwami krajowymi, a także z wieloma innowacyjnymi spółkami na świecie, aby wprowadzić stosowane przez nie najlepsze praktyki. Koordynujemy też nasze działania programowe, by skorzystać z wiedzy zdobytej w ramach Inicjatywy Innowacji Obronnych (*Defense Innovation Initiative*), której celem jest określenie potencjalnych strategicznych i operacyjnych korzyści poprzez gry wojenne, tworzenie koncepcji i cały szereg inwestycji w technologie.

W miarę rozwijania nowych zdolności w odpowiedzi na zagrożenia występujące w pełnej gamie konfliktów musimy pozyskać wystarczające zdolności i gotowość, by wywiązywać się z naszych globalnych obowiązków. Może należeć do nich stopniowe tworzenie tradycyjnych platform. Może też wystąpić konieczność stworzenia całkowicie nowych elastycznych i przy-

stępnym kosztowo systemów. We wszystkich przypadkach nasze programy muszą umożliwić nam szybką adaptację, by zwalczać przeciwników wykorzystujących nieoczekiwane techniki bądź broń.

V. Wnioski

Niniejsza Narodowa strategia wojskowa 2015 stanowi przegląd wyzwań strategicznych, przed którymi stoimy i szczegółowe przedstawienie planów wykorzystania Sił Połączonych dla zabezpieczenia naszego kraju, naszych sojuszników i partnerów.

Strategia dostrzega coraz większą złożoność naszego środowiska globalnego wynikającą z szybkich i głębokich zmian. Uznaje ona także nasze znaczące przewagi, zobowiązania do przestrzegania norm międzynarodowych, znaczenie naszych sojuszników i partnerów oraz silne dążenie do zachowania wolności i obrony godności ludzkiej.

Jeśli zrównoważymy stojące przed nami wyzwania za pomocą posiadanych przez nas sił, będziemy w stanie zbudować bezpieczniejszą przyszłość.

Informacja na temat *Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej*

26 grudnia 2014 r. prezydent FR Władimir Putin podpisał nowelizację Doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej. Dokument, oprócz powtórzenia szeregu zapisów z doktryny z 2010 r., definiuje szereg nowych okoliczności, wprowadza nowe pojęcia w dziedzinie bezpieczeństwa, uwzględnia nowe zagrożenia zewnętrzne i wewnętrzne, rozstawia akcenty w kwestiach dotyczących sojuszników zagranicznych.

Według informacji strony rosyjskiej, prace nad Doktryną prowadzone były jeszcze przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim, zatem dokument nie jest reakcją na sankcje międzynarodowe czy zmienioną sytuację bezpieczeństwa w regionie. Niejednoznaczne i trudno definiowalne sformułowania – jak można zakładać, użyte celowo – pozwalają na swobodne i elastyczne traktowanie założeń Doktryny. Nie sposób jednak pominąć faktu, że ogłoszenie dokumentu nastąpiło w momencie, gdy niezadeklarowana wojna z Ukrainą trwała w najlepsze: między eskalacją walk z sierpnia 2014 r. i ponownym zaostrożeniem sytuacji w lutym 2015 r. (w obu przypadkach, w walkach wzięły udział regularne siły rosyjskie).

Warto zasygnalizować niektóre wątki Doktryny wojennej. Wśród najważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa FR uznaje się wzmacnianie potencjału militarnego NATO i przybliżanie infrastruktury Sojuszu do granic Rosji oraz działania pośrednie i asymetryczne, np. stosowanie nowych technologii oddziaływania informacyjnego na społeczeństwo oraz działalność formacji zbrojnych i ruchów społecznych kierowanych z zewnątrz. Sygnalizuje to, że rosyjska antyzachodniość jest nie tylko rytualnym zaklęciem „mobilizacyjnym” dotyczącym polityki zagranicznej, ale i środkiem służącym do uzasadniania zaostrzania kursu wewnętrznego; w ten sposób oba wymiary zostały ze sobą ściśle splecione.

W Doktrynie „usankcjonowana” została wojna hybrydowa; oznacza to konieczność uwzględniania scenariusza możliwej agresji podprogowej w strategiach sąsiadów Rosji (a także sytuacji trudno konsensusowych dla NATO i UE). Inne istotne zapisy rosyjskiego dokumentu obejmują kwestie odstraszania nienuklearnego oraz rolę Arktyki w systemie bezpieczeństwa Rosji.

Zwraca również uwagę fakt zastosowania rozszerzającej interpretacji obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa wobec nie tylko Federacji Rosyjskiej oraz państw sojuszniczych (w tym samozwańczych Abchazji i Osetii Południowej), lecz również pozostających poza granicami obywateli rosyjskich, którzy znaleźli się w sytuacji zagrożenia. Oznacza to *implicite*

przyjęcie zasady ograniczonej suwerenności poradzieckich sąsiadów Rosji, co wnosi element stałego napięcia w stosunki międzynarodowe w regionie bezpośrednio sąsiadującym z Polską.

Na koniec warto uczynić zastrzeżenie, że szczególnie w przypadku Rosji aktualna jest zasada ograniczonego zaufania do dokumentów pisanych. Omawiany dokument zatem tylko częściowo odzwierciedla realną rosyjską percepcję zagrożeń i tylko częściowo odsłania realne rosyjskie intencje. Niewątpliwie natomiast Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej wpisuje się w całokształt rosyjskiego myślenia strategicznego, które jest nastawione na rewizję pozimnowjennego porządku międzynarodowego.

Anna Madej, Paweł Świeżak

Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej

(tłumaczenie robocze)

I. Założenia ogólne

1. Doktryna wojenna Federacji Rosyjskiej (dalej: Doktryna wojenna) stanowi system oficjalnie przyjętych w państwie poglądów dotyczących przygotowania do obrony zbrojnej oraz samej obrony zbrojnej Federacji Rosyjskiej.
2. W Doktrynie Wojennej na podstawie analizy niebezpieczeństw wojennych (*zagrożeń potencjalnych, przyp. własny*) oraz zagrożeń wojennych (*zagrożeń realnych, przyp. własny*) wobec Federacji Rosyjskiej oraz interesów jej sojuszników zostały sformułowane podstawowe założenia polityki wojennej oraz wojskowo-gospodarczego zapewnienia obrony państwa.
3. Podstawę prawną Doktryny wojennej stanowią: Konstytucja Federacji Rosyjskiej, powszechnie uznane zasady i normy prawa międzynarodowego oraz międzynarodowe umowy Federacji Rosyjskiej w zakresie obrony, kontroli zbrojeń oraz rozbrojenia, federalne regulacje konstytucyjne, jak również normatywne akty prawne prezydenta Federacji Rosyjskiej oraz rządu Federacji Rosyjskiej.
4. W Doktrynie wojennej uwzględnione zostały podstawowe założenia Koncepcji długoterminowego rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej w okresie do roku 2020, Strategii bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku, jak również odpowiednie regulacje Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, Doktryny morskiej Federacji Rosyjskiej na okres do 2020 roku, Strategii rozwoju strefy Arktycznej Federacji Rosyjskiej i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego na okres do 2020 roku oraz innych dokumentów planowania strategicznego.
5. W Doktrynie wojennej wyrażone jest przywiązanie Federacji Rosyjskiej do wykorzystania do obrony interesów narodowych kraju oraz interesów jego jej sojuszników środków wojennych dopiero po wyczerpaniu możliwości zastosowania politycznych, dyplomatycznych, prawnych, ekonomicznych, informacyjnych oraz innych instrumentów niezwiązanych z użyciem siły.

6. Założenia Doktryny wojennej odzwierciedlane są w orędziach prezydenta Federacji Rosyjskiej do Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej i mogą być korygowane w ramach planowania strategicznego w obszarze wojennym (planowania wojennego).

7. Realizacja Doktryny wojennej dokonywana jest poprzez centralizację zarządzania państwowego w zakresie obrony i bezpieczeństwa oraz jest wykonywana zgodnie z ustawodawstwem federalnym, normatywnymi aktami prawnymi prezydenta Federacji Rosyjskiej, rządu Federacji Rosyjskiej oraz organów federalnych władzy wykonawczej.

8. W Doktrynie wojennej stosowane są następujące pojęcia:

- a) bezpieczeństwo militarne Federacji Rosyjskiej (dalej – bezpieczeństwo militarne) – stan zapewnienia obrony żywotnych interesów jednostki, społeczeństwa oraz państwa przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami wojennymi, związanymi z zastosowaniem siły militarnej lub groźbą jej zastosowania, charakteryzujący się brakiem zagrożenia wojną, bądź możliwością przeciwdziałania temu zagrożeniu;
- b) niebezpieczeństwo wojenne (*zagrożenie potencjalne, przyp. własny*) – stan międzypaństwowych bądź wewnątrzpaństwowych stosunków, określany jako całokształt czynników, które w pewnych warunkach mogą doprowadzić do powstania zagrożenia wojennego;
- c) zagrożenie wojenne (*zagrożenia realne, przyp. własny*) – stan stosunków międzypaństwowych bądź wewnątrzpaństwowych, charakteryzujący się realnym prawdopodobieństwem wybuchu konfliktu zbrojnego między wrogimi stronami, wysokim poziomem gotowości któregoś z państw (grupy państw) lub organizacji separatystycznych (terrorystycznych) do zastosowania siły militarnej (przemocy zbrojnej);
- d) konflikt wojenny (militarny) – forma rozwiązywania konfliktów międzypaństwowych bądź wewnątrzpaństwowych z wykorzystaniem siły militarnej (pojęcie obejmuje wszystkie formy walki zbrojnej, w tym wojny na wielką skalę, wojny regionalne i lokalne oraz konflikty zbrojne);
- e) konflikt zbrojny – konfrontacja zbrojna na ograniczoną skalę między państwami (międzynarodowy konflikt zbrojny) lub skonfliktowane

mi stronami w granicach terytorium jednego państwa (wewnętrzny konflikt zbrojny);

- f) wojna lokalna – wojna, w której zakłada się osiągnięcie ograniczonych celów wojskowo-politycznych, działania wojenne prowadzone są w granicach skonfliktowanych państw, i która dotyczy głównie interesów tylko tych państw (terytorialnych, ekonomicznych, politycznych i innych);
- g) wojna regionalna – wojna z udziałem kilku państw z jednego regionu, prowadzona przez narodowe bądź koalicyjne siły zbrojne, w trakcie której strony dążą do realizacji istotnych celów wojskowo-politycznych;
- h) wojna na wielką skalę – wojna między koalicjami państw lub największymi państwami społeczności międzynarodowej, w której strony dążą do osiągnięcia radykalnych celów militarnych i politycznych. Wojna na wielką skalę może być wynikiem eskalacji konfliktu zbrojnego, wojny lokalnej bądź regionalnej z udziałem znacznej liczby państw z różnych rejonów świata. Taka wojna wymaga mobilizacji wszystkich posiadanych zasobów materialnych oraz sił duchowych państw biorących w niej udział;
- i) polityka wojenna – działalność państwa w zakresie organizacji oraz prowadzenia obrony, jak również zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej oraz zagwarantowania interesów jej sojuszników;
- j) system wojenny państwa (dalej system wojenny) – całokształt organów zarządzania państwowego i wojskowego, Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, innych wojsk (służb mundurowych), organów i formacji militarnych, formacji specjalnych tworzonych na czas wojny (dalej – siły zbrojne, inne wojska i służby), stanowiących jej fundament oraz realizujących swoją działalność metodami wojennymi, jak również krajowy kompleks obronno-przemysłowy, których wspólna działalność nakierowana jest na zbrojną obronę Federacji Rosyjskiej i prowadzenie przygotowań do niej;
- k) planowanie wojenne – określenie trybu i sposobów realizacji celów i zadań rozwoju systemu wojennego, budowania i rozwoju sił zbrojnych, innych wojsk i służb, ich wykorzystania i wszechstronnego zabezpieczenia;

- l) gotowość mobilizacyjna Federacji Rosyjskiej – zdolność sił zbrojnych, innych wojsk i służb, gospodarki kraju, jak również federalnych służb władzy państwowej podmiotów Federacji Rosyjskiej, służb samorządu terytorialnego i organizacji do wykonywania planów mobilizacyjnych;
- m) system odstraszenia (powstrzymywania) niejądrowego – zespół przedsięwzięć polityki zagranicznej, przedsięwzięć wojskowych i wojskowo-technicznych, które ukierunkowane są na zapobieżenie agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej środkami niejądrowymi.

II. Niebezpieczeństwa i zagrożenia wojenne dla Federacji Rosyjskiej

9. Światowy rozwój na współczesnym etapie charakteryzuje się wzmocnieniem globalnej konkurencji oraz napięciami w różnych dziedzinach międzypaństwowego i międzyregionalnego współdziałania, konkurencją wartości i modeli rozwoju, destabilizacją procesów ekonomicznego i politycznego rozwoju na poziomie globalnym i regionalnym, na tle ogólnego pogorszenia stosunków międzynarodowych. Trwa stopniowa redystrybucja wpływu (*zmiana układu sił, przyp. własny*) na korzyść nowych ośrodków gospodarczych i politycznych.

10. Wciąż pozostają nieuregulowane liczne konflikty regionalne. Utrzymuje się tendencja do ich siłowego rozwiązywania, w tym również w rejonach graniczących z Federacją Rosyjską. Istniejąca architektura (system) bezpieczeństwa międzynarodowego nie zapewnia jednakowego bezpieczeństwa wszystkich państw.

11. Zarysowała się tendencja przesunięcia niebezpieczeństw i zagrożeń wojennych do przestrzeni informacyjnej oraz sfery wewnętrznej Federacji Rosyjskiej. Jednocześnie mimo obniżenia się prawdopodobieństwa wybuchu wojny na wielką skalę przeciwko Federacji Rosyjskiej, na szeregu kierunków niebezpieczeństwa wojenne dla Federacji Rosyjskiej narastają.

12. Główne zewnętrzne niebezpieczeństwa wojenne:

- a) zwiększanie potencjału militarnego Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz powierzenie jej globalnych funkcji, wykonywanych wbrew normom prawa międzynarodowego, zbliżenie militarnej infrastruktury państw członkowskich NATO do granic Federacji Rosyjskiej, m.in. poprzez dalsze rozszerzanie bloku;

- b) destabilizacja sytuacji w poszczególnych państwach i regionach oraz naruszanie globalnej i regionalnej stabilizacji;
- c) rozwijanie (zwiększanie) kontyngentów wojskowych innych państw (grup państw) na terytorium państw sąsiadujących z Federacją Rosyjską oraz jej sojusznikami, jak również na przyległych akwenach, m.in. w celu wywierania presji politycznej i militarnej na Federację Rosyjską;
- d) tworzenie oraz rozwijanie systemów strategicznej obrony przeciwrakietowej, co narusza globalną stabilność oraz ukształtowany stosunek sił w obszarze raketowo-jądrowym, realizacja koncepcji „globalnego uderzenia”, zamiary rozmieszczenia broni w kosmosie, jak również rozwijanie strategicznych niejądrowych systemów broni precyzyjnego rażenia;
- e) roszczenia terytorialne wobec Federacji Rosyjskiej i jej sojuszników, ingerencja w ich wewnętrzne sprawy;
- f) rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, rakiet oraz technologii raketowych;
- g) naruszanie przez poszczególne państwa umów międzynarodowych, jak również nieprzestrzeganie wcześniej zawartych umów w zakresie zakazu zbrojeń, ich ograniczenia oraz redukcji;
- h) zastosowanie siły zbrojnej na terytorium państw graniczących z Federacją Rosyjską oraz jej sojusznikami, wbrew Karcie Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz innym normom prawa międzynarodowego;
- i) istnienie (powstawanie) ognisk zapalnych oraz eskalacja konfliktów zbrojnych na terytoriach państw graniczących z Federacją Rosyjską i jej sojusznikami;
- j) narastające zagrożenie ze strony globalnego ekstremizmu (terroryzmu) oraz jego nowych przejawów w warunkach niedostatecznie efektywnej międzynarodowej współpracy antyterrorystycznej, realne niebezpieczeństwo przeprowadzenia zamachów terrorystycznych z wykorzystaniem substancji radioaktywnych oraz toksycznych substancji chemicznych, rozszerzenie skali międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, głównie nielegalnego obrotu bronią i narkotykami;

- k) istnienie (powstawanie) międzynarodowościowych oraz międzywyznaniowych ognisk zapalnych, działalność międzynarodowych radykalnych ugrupowań zbrojnych, prywatnych zagranicznych organizacji paramilitarnych w rejonach przyległych do granicy państwowej Federacji Rosyjskiej oraz granic jej sojuszników, jak również istnienie sporów terytorialnych, wzrost separatyzmu i ekstremizmu w poszczególnych regionach świata;
- l) wykorzystywanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celach wojskowo-politycznych do prowadzenia działań sprzecznych z prawem międzynarodowym, skierowanych przeciwko suwerenności, niezawisłości politycznej, integralności terytorialnej państw oraz stanowiących zagrożenie dla międzynarodowego pokoju, bezpieczeństwa, stabilności globalnej i regionalnej;
- m) ustanowienie w państwach graniczących z Federacją Rosyjską wrogich reżimów, w tym na drodze obalenia legalnych organów władzy państwowej, których polityka stanowi zagrożenie dla interesów Federacji Rosyjskiej;
- n) działalność wywrotowa służb i organizacji specjalnych innych państw i ich koalicji przeciwko Federacji Rosyjskiej.

13. Główne wewnętrzne niebezpieczeństwa wojenne:

- a) działalność ukierunkowana na siłowe obalenie ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, destabilizację sytuacji wewnątrzpolitycznej i społecznej w kraju, dezorganizację funkcjonowania organów władzy państwowej, kluczowej infrastruktury państwowej i wojskowej, jak również infrastruktury informacyjnej Federacji Rosyjskiej;
- b) działalność organizacji terrorystycznych oraz poszczególnych osób, ukierunkowana na naruszenie suwerenności, jedności i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej;
- c) działalność w zakresie oddziaływania informacyjnego na społeczeństwo, w pierwszym rzędzie na młodych obywateli kraju, mająca na celu przerwanie historycznych, duchowych i patriotycznych tradycji w zakresie obrony Ojczyzny;
- d) prowokowanie narodowościowych i społecznych napięć, ekstremizmu, rozpalenie nienawiści bądź wrogości etnicznej i religijnej.

14. Podstawowe zagrożenia wojenne:

- a) gwałtowne zaostrzenie sytuacji militarno-politycznej (stosunków międzynarodowych) oraz stworzenie warunków do stosowania siły militarnej;
- b) zakłócanie pracy systemów państwowego i wojskowego zarządzania Federacją Rosyjską, naruszanie funkcjonowania jej strategicznych sił jądrowych, systemów powiadamiania o ataku raketowym, kontroli przestrzeni kosmicznej, obiektów magazynowania ładunków jądrowych, energetyki atomowej, przemysłu atomowego, chemicznego, farmaceutycznego oraz medycznego, jak również innych potencjalnie niebezpiecznych obiektów;
- c) tworzenie i szkolenie nielegalnych formacji zbrojnych, ich działanie na terytorium Federacji Rosyjskiej bądź na terytorium jej sojuszników;
- d) demonstracja potęgi militarnej w trakcie prowadzenia manewrów na terytorium państw graniczących z Federacją Rosyjską i jej sojusznikami;
- e) aktywizacja działalności sił zbrojnych poszczególnych państw (grup państw) z przeprowadzeniem częściowej lub powszechnej mobilizacji, przestawieniem służb zarządzania państwowego i wojskowego tych państw na działalność w warunkach czasu wojny.

15. Charakterystyczne cechy oraz właściwości współczesnych konfliktów wojennych:

- a) kompleksowe wykorzystanie siły militarnej, politycznych, ekonomicznych, informacyjnych i innych środków o charakterze pozamilitarnym, realizowanych przy wykorzystaniu potencjału protestacyjnego ludności oraz sił prowadzących operacje specjalne;
- b) zmasowane wykorzystanie systemów uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego, ponaddzwiękowej broni precyzyjnego rażenia, środków walki radioelektronicznej, broni opartej na nowych zasadach fizycznych, która porównywalna jest pod względem skuteczności z bronią jądrową, zautomatyzowanych systemów kierowania, jak również bezzałogowych aparatów latających oraz autonomicznych okrętów morskich i zdalnie sterowanego sprzętu bojowego;

- c) jednoczesne oddziaływanie na nieprzyjaciela na całej głębokości jego terytorium w globalnej przestrzeni informacyjnej, w przestrzeni powietrzno-kosmicznej, na lądzie oraz na morzu;
- d) wybiórczość oraz wysoki stopień rażenia obiektów, szybkość manewru wojskami (siłami) oraz ogniem, wykorzystanie różnych mobilnych ugrupowań wojsk (sił);
- e) redukcja parametrów czasowych przygotowania do prowadzenia działań wojennych;
- f) wzmocnienie centralizacji i automatyzacji zarządzania wojskiem i uzbrojeniem w wyniku przechodzenia od starego pionowego systemu zarządzania do globalnych sieciowych zautomatyzowanych systemów zarządzania wojskami (siłami) i uzbrojeniem;
- g) stworzenie na terytoriach skonfliktowanych stron stale aktywnej strefy działań wojennych;
- h) udział w działaniach wojennych nieregularnych formacji zbrojnych oraz prywatnych formacji wojskowych;
- i) zastosowanie niebezpośrednich i asymetrycznych sposobów działania;
- j) wykorzystanie finansowanych i kierowanych z zewnątrz sił politycznych oraz ruchów społecznych.

16. Broń jądrowa będzie pozostawać istotnym czynnikiem odstraszania jądrowych konfliktów wojennych oraz konfliktów zbrojnych z zastosowaniem konwencjonalnych środków rażenia (wojny na dużą skalę, wojny regionalnej).

III. Polityka wojenna Federacji Rosyjskiej

17. Podstawowe zadania polityki wojennej Federacji Rosyjskiej formułowane są przez prezydenta Federacji Rosyjskiej zgodnie z ustawodawstwem federalnym, Strategią bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do roku 2020 oraz Doktryną wojenną.

18. Polityka wojenna Federacji Rosyjskiej ukierunkowana jest na powstrzymanie konfliktów wojennych i zapobieganie im, doskonalenie systemu wojennego, doskonalenie form i metod wykorzystania Sił Zbrojnych, innych wojsk i służb, podwyższenie gotowości mobilizacyjnej w celu zapewnienia

obrony i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, jak również interesów jej sojuszników.

Działalność Federacji Rosyjskiej w zakresie powstrzymywania konfliktów wojennych oraz zapobiegania im

19. Federacja Rosyjska zapewnia stałą gotowość sił zbrojnych, innych wojsk i służb do odstraszenia i zapobiegania konfliktom wojennym, do zbrojnej obrony Federacji Rosyjskiej i jej sojuszników zgodnie z normami prawa międzynarodowego oraz umowami międzynarodowymi Federacji Rosyjskiej.

20. Niedopuszczenie do jądrowego konfliktu wojennego, jak również każdego innego konfliktu wojennego, leży u podstaw polityki wojennej Federacji Rosyjskiej.

21. Podstawowe zadania Federacji Rosyjskiej w zakresie odstraszenia i zapobiegania konfliktom wojennym:

- a) ocena oraz prognozowanie rozwoju sytuacji wojskowo-politycznej na szczeblu globalnym i regionalnym, jak również stanu stosunków międzypaństwowych w obszarze wojskowo-politycznym z wykorzystaniem współczesnych środków technicznych i technologii informacyjnych;
- b) neutralizacja potencjalnych niebezpieczeństw wojennych i zagrożeń wojennych przy pomocy środków politycznych, dyplomatycznych i innych środków pozamilitarnych;
- c) utrzymywanie stabilności globalnej i regionalnej, a także potencjału odstraszenia jądrowego na wystarczającym poziomie;
- d) utrzymanie sił zbrojnych, innych wojsk i służb na założonym poziomie gotowości do wykorzystania bojowego;
- e) wspieranie gotowości mobilizacyjnej gospodarki Federacji Rosyjskiej, służb władzy państwowej, służb samorządu terytorialnego oraz organizacji w określonych dla nich obszarach działalności na poziomie niezbędnym do zapewnienia wykonania zadań w czasie wojny;

- f) połączenie wysiłków państwa, społeczeństwa i poszczególnych osób w zakresie obrony Federacji Rosyjskiej, przygotowanie i wykonanie działań ukierunkowanych na podnoszenie efektywności wojskowo-patriotycznego wychowania obywateli Federacji Rosyjskiej oraz ich przygotowania do służby wojskowej;
- g) rozszerzenie kręgu państw partnerskich oraz rozwój współpracy z nimi na bazie wspólnych interesów w obszarze wzmacniania bezpieczeństwa narodowego zgodnie z założeniami Karty NZ, powszechnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego oraz umowami międzynarodowymi Federacji Rosyjskiej, rozszerzenie współdziałania z państwami BRICS (Federacyjna Republika Brazylii, Federacja Rosyjska, Republika Indii, Chińska Republika Ludowa oraz Republika Południowej Afryki);
- h) wzmocnienie systemu bezpieczeństwa zbiorowego w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) oraz wzmacnianie jej potencjału, wzmocnienie współdziałania w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) oraz Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SzOW), współdziałanie z Republiką Abchazji i Republiką Osetii Południowej w celu zapewnienia wspólnej obrony i bezpieczeństwa, wspieranie równoprawnego dialogu w obszarze bezpieczeństwa Europejskiego z Unią Europejską i NATO, wspieranie budowy w rejonie Azji i Pacyfiku nowego modelu bezpieczeństwa bazującego na zbiorowych zasadach pozablokowych;
- i) przestrzeganie międzynarodowych umów Federacji Rosyjskiej w zakresie redukcji i ograniczenia zbrojeń raketowo-jądrowych;
- j) zawarcie i wykonanie porozumień w zakresie kontroli nad zbrojeniami konwencjonalnymi, jak również realizacja działań w zakresie wzmocnienia wzajemnego zaufania;
- k) kształtowanie mechanizmów wzajemnie korzystnej i wielostronnej współpracy w zakresie przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom raketowym, obejmujące w razie konieczności utworzenie wspólnych systemów obrony antyraketowej z równoprawnym udziałem Rosji;

- l) przeciwdziałanie próbom poszczególnych państw (grup państw), uzyskania przewagi militarnej poprzez tworzenie systemów strategicznej obrony antyrakietowej, wyniesienia broni do przestrzeni kosmicznej, rozwijania strategicznych konwencjonalnych systemów broni precyzyjnego rażenia;
- m) zawarcie międzynarodowej umowy o zapobieganiu umieszczania w przestrzeni kosmicznej jakichkolwiek rodzajów broni;
- n) uzgodnienie w ramach ONZ elementów normatywnego regulowania bezpiecznego prowadzenia działalności kosmicznej, w tym bezpieczeństwo operacji w przestrzeni kosmicznej w ich rozumieniu ogólnotechnicznym;
- o) wzmocnienie potencjału Federacji Rosyjskiej w zakresie monitoringu obiektów i wydarzeń w przestrzeni okołoziemskiej, w tym mechanizmu współdziałania międzynarodowego w wymienionym zakresie;
- p) udział w międzynarodowych misjach pokojowych, między innymi pod egidą ONZ, w ramach współdziałania z organizacjami międzynarodowymi (regionalnymi);
- q) opracowanie i przyjęcie międzynarodowego mechanizmu kontroli przestrzegania *Konwencji o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia zapasów broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej, oraz o ich zniszczeniu*;
- r) udział w walce z terroryzmem międzynarodowym,
- s) stworzenie warunków zapewniających obniżenie ryzyka wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych do celów wojskowo-politycznych w ramach realizacji działań sprzecznych z prawem międzynarodowym i skierowanym przeciwko suwerenności, niezawisłości politycznej, integracji terytorialnej państw oraz stanowiących zagrożenie dla pokoju międzynarodowego, bezpieczeństwa, stabilności globalnej i regionalnej;

Wykorzystanie sił zbrojnych i innych wojsk i służb, ich podstawowe zadania w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresji oraz w czasie wojny

22. Federacja Rosyjska uważa za uprawnione wykorzystanie sił zbrojnych i innych wojsk i służb do odparcia agresji przeciwko niej i (lub) jej sojusznikom, wsparcia (przywrócenia) pokoju zgodnie z postanowieniem Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz innych struktur bezpieczeństwa zbiorowego, jak również w celu zapewnienia ochrony swoich obywateli znajdujących się poza granicami Federacji Rosyjskiej, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego, jak również międzynarodowymi umowami Federacji Rosyjskiej.

23. Wykorzystanie sił zbrojnych i innych wojsk oraz służb w czasie pokoju ma miejsce na mocy decyzji prezydenta Federacji Rosyjskiej w trybie określonym przez ustawodawstwo federalne. Jednocześnie wykorzystanie Sił Zbrojnych i innych wojsk oraz służb następuje w sposób zdecydowany, celowy i ukierunkowany oraz kompleksowy, na podstawie wcześniejszej, stale prowadzonej analizy kształtującej się sytuacji wojskowo-politycznej oraz wojskowo-strategicznej.

24. Strona rosyjska traktuje napaść zbrojną na państwo członkowskie Państwa Związkowego (*Rosji i Białorusi, przyp. własny*) lub dowolne działania z wykorzystaniem siły zbrojnej przeciwko niemu jako akt agresji przeciwko Państwu Związkowemu oraz zrealizuje działania odwetowe.

25. Federacja Rosyjska traktuje zbrojną napaść na państwo członkowskie OUBZ jako agresję przeciwko wszystkim państwom członkowskim OUBZ i w takim przypadku podejmuje działania zgodnie z Układem o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

26. W ramach wykonania przedsięwzięć siłowego odstraszania strategicznego Federacja Rosyjska przewiduje zastosowanie broni precyzyjnego rażenia.

27. Federacja Rosyjska zastrzega sobie prawo do użycia broni jądrowej w odpowiedzi na wykorzystanie przeciwko niej i (lub) jej sojusznikom broni jądrowej i innych rodzajów broni masowego rażenia, jak również w przypadku agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej z zastosowaniem broni konwencjonalnej, jeśli zagrożone jest istnienie państwa. Decyzję o wykorzystaniu broni jądrowej podejmuje prezydent Federacji Rosyjskiej.

28. Wykonanie postawionych przed siłami zbrojnymi oraz innymi rodzajami wojsk i służb zadań jest organizowane i realizowane zgodnie z Planem obrony Federacji Rosyjskiej, dekretemi prezydenta Federacji Rosyjskiej, rozkazami oraz dyrektywami naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej, innymi normatywnymi aktami prawnymi Federacji Rosyjskiej, a także dokumentami planowania strategicznego w zakresie obrony.

29. Federacja Rosyjska wysyła kontyngenty wojskowe do składu pokojowych sił OUBZ do udziału w operacjach w zakresie utrzymania pokoju na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego OUBZ. Federacja Rosyjska wysyła kontyngenty wojskowe do składu wspólnych sił reagowania operacyjnego OUBZ, wspólnych sił szybkiego reagowania regionu bezpieczeństwa zbiorowego Azji Środkowej w celach szybkiego reagowania na zagrożenia wojenne w stosunku do państw członkowskich OUBZ oraz wykonania innych zadań określonych przez Radę Bezpieczeństwa Zbiorowego OUBZ.

30. W celu wykonania misji pokojowych zgodnie z mandatem ONZ lub mandatem WNP Federacja Rosyjska udostępnia kontyngenty wojskowe w trybie określonym przez ustawodawstwo Federacji Rosyjskiej oraz umowy międzynarodowe Federacji Rosyjskiej.

31. W celu ochrony interesów Federacji Rosyjskiej i jej obywateli, wspierania pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa, formacje sił zbrojnych mogą być wykorzystywane operacyjnie poza granicami Federacji Rosyjskiej zgodnie z powszechnie przyjętymi zasadami i normami prawa międzynarodowego, umowami międzynarodowymi Federacji Rosyjskiej oraz ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej.

32. Główne zadania sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w czasie pokoju:

- a) ochrona suwerenności i integralności terytorialnej Federacji Rosyjskiej, jak również nienaruszalności jej terytorium;
- b) strategiczne (jądrowe i konwencjonalne) odstraszenie w tym zapobieganie konfliktom militarnym;
- c) utrzymanie składu, stanu gotowości bojowej i mobilizacyjnej oraz przygotowania strategicznych sił jądrowych, a także sił i środków zapewniających ich funkcjonowanie i wykorzystanie, jak również systemów sterowania na poziomie gwarantującym wyrządzenie agresorowi nieakceptowanej szkody w każdych warunkach;

- d) terminowe ostrzeżenie naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej o ataku z powietrza lub kosmosu, powiadomienie organów państwowego i wojskowego dowodzenia i kierowania wojskami (siłami) o niebezpieczeństwach i zagrożeniach wojennych;
- e) utrzymywanie zdolności sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb do przeprowadzenia terminowego rozwinięcia ugrupowań wojsk (sił) na potencjalnie niebezpiecznych kierunkach strategicznych, jak również ich gotowości do wykorzystania bojowego;
- f) zapewnienie obrony powietrzno-kosmicznej najważniejszych obiektów Federacji Rosyjskiej oraz gotowości do odparcia ataku z powietrza i kosmosu;
- g) rozwijanie i utrzymywanie w strategicznej strefie kosmicznej orbitalnych ugrupowań statków kosmicznych zapewniających działanie sił zbrojnych;
- h) ochrona oraz obrona ważnych obiektów państwowych i wojskowych, obiektów na trasach komunikacyjnych, jak również ładunków specjalnych;
- i) tworzenie nowych oraz modernizacja i rozwój istniejących obiektów infrastruktury wojskowej sił zbrojnych i innych wojsk i służb, jak również wybór obiektów infrastruktury podwójnego przeznaczenia w celu jej wykorzystania przez wojska (siły) do celów obrony;
- j) obrona obywateli Federacji Rosyjskiej poza granicami Federacji Rosyjskiej przed zbrojną napaścią na nich;
- k) udział w misjach w zakresie utrzymania (przywrócenia) pokoju międzynarodowego i bezpieczeństwa, podjęcie działań w celu zapobieżenia (usunięcia) zagrożenia wobec pokoju, stłumienie aktów agresji (naruszenia pokoju) na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ bądź innych organów kompetentnych do podejmowania takich decyzji w zgodzie z prawem międzynarodowym;
- l) walka z piractwem, zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi.
- m) zapewnienie bezpieczeństwa działalności gospodarczej Federacji Rosyjskiej na światowych akwenach morskich;
- n) walka z terroryzmem na terytorium Federacji Rosyjskiej oraz uniemożliwienie międzynarodowej działalności terrorystycznej poza granicami jej terytorium;

- o) przygotowanie do wykonania działań w zakresie obrony terytorialnej oraz obrony cywilnej;
- p) udział w ochronie porządku publicznego, zapewnienie bezpieczeństwa społecznego;
- q) udział w likwidacji sytuacji nadzwyczajnych oraz odtworzenie obiektów specjalnego przeznaczenia;
- r) udział w zapewnieniu funkcjonowania stanu sytuacji nadzwyczajnej;
- s) zabezpieczenie interesów narodowych Federacji Rosyjskiej w Arktyce.

33. Podstawowe zadania sił zbrojnych, innych wojsk i służb w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją:

- a) wykonanie zespołu dodatkowych przedsięwzięć ukierunkowanych na obniżenie poziomu zagrożenia agresją oraz podniesienie poziomu gotowości bojowej i mobilizacyjnej Sił Zbrojnych w celu przeprowadzenia rozwijania strategicznego;
- b) utrzymanie potencjału odstraszenia jądrowego na określonym poziomie gotowości;
- c) rozwijanie strategiczne sił zbrojnych;
- d) udział w zabezpieczeniu zapewnieniu funkcjonowania stanu wojennego;
- e) realizacja przedsięwzięć w zakresie obrony terytorialnej, jak również wykonanie w określonym trybie przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej;
- f) wykonanie międzynarodowych zobowiązań Federacji Rosyjskiej w zakresie obrony zbiorowej, odparcie lub zapobieżenie, zgodnie z normami prawa międzynarodowego, napaści zbrojnej na inne państwo, które zwróciło się do Federacji Rosyjskiej ze stosowną prośbą.

34. Do podstawowych zadań sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w czasie wojny należy odparcie agresji przeciwko Federacji Rosyjskiej i jej sojusznikom, pokonanie wojsk (sił) agresora, zmuszenie go do zaprzestania działań wojennych na warunkach zgodnych z interesami Federacji Rosyjskiej oraz jej sojuszników.

Rozwój systemu wojennego

35. Podstawowe zadania rozwoju systemu wojennego:

- a) doprowadzenie struktury, składu kadrowego oraz liczebności komponentów systemu wojennego do stanu odpowiedniego dla realizacji zadań w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją, oraz w czasie wojny, z uwzględnieniem przeznaczenia na te cele wystarczającej ilości zasobów finansowych, materiałowych i innych. Zaplanowana ilość oraz terminy przekazania wymienionych zasobów odzwierciedlona jest w dokumentach długofalowego planowania rozwoju społeczno-gospodarczego Federacji Rosyjskiej;
- b) podniesienie efektywności i bezpieczeństwa funkcjonowania systemu zarządzania państwowego i wojskowego, zapewnienie współdziałania informacyjnego między federalnymi organami władzy wykonawczej, organami władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej, innymi organami państwowymi w zakresie realizacji zadań w obszarze obrony i bezpieczeństwa;
- c) doskonalenie systemu obrony powietrznej i kosmicznej Federacji Rosyjskiej;
- d) doskonalenie zabezpieczenia wojskowo-gospodarczego systemu wojennego na bazie racjonalnego wykorzystania zasobów finansowych, materialnych i innych;
- e) doskonalenie planowania wojskowego;
- f) doskonalenie obrony terytorialnej oraz obrony cywilnej Federacji Rosyjskiej;
- g) doskonalenie systemu tworzenia rezerw mobilizacyjnych, w tym zasobów uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego, jak również środków materiałowo technicznych;
- h) podniesienie efektywności funkcjonowania systemu eksploatacji i serwisu uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego i specjalnego;
- i) stworzenie zintegrowanych struktur zabezpieczenia materiałowo-technicznego, socjalnego, medycznego i naukowego w siłach zbrojnych oraz innych rodzajach wojsk i służb, jak również instytucji kształcenia wojskowego i przygotowania kadr;

- j) doskonalenie systemu bezpieczeństwa informacyjnego sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- k) podniesienie prestiżu służby wojskowej, wszechstronne przygotowanie do niej obywateli Federacji Rosyjskiej;
- l) zapewnienie współpracy wojskowo-politycznej i wojskowo-technicznej Federacji Rosyjskiej z innymi państwami;
- m) rozwój bazy mobilizacyjnej i zapewnienie rozwijania mobilizacyjnego sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb, jak również doskonalenie metod naboru i szkolenia mobilizacyjnych zasobów ludzkich;
- n) doskonalenie systemu obrony radiacyjnej, chemicznej i biologicznej wojsk (sił) oraz ludności.

36. Podstawowe priorytety rozwoju systemu wojennego:

- a) doskonalenie systemu zarządzania systemem wojennym oraz podniesienie efektywności jego funkcjonowania;
- b) zapewnienie niezbędnego poziomu ukompletowania, wyposażenia i zabezpieczenia związkom, jednostkom i formacjom wojskowym stałej gotowości i wymaganego poziomu przygotowania;
- c) podnoszenie jakości szkolenia kadry oraz wykształcenia wojskowego, jak również podniesienie potencjału wojskowo-naukowego.

Budowanie i rozwój sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb

37. Podstawowym zadaniem budowania i rozwoju sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb jest doprowadzenie ich struktury, kadr, liczebności i wyposażenia we współczesne (perspektywiczne) rodzaje uzbrojenia oraz sprzętu wojennego i specjalnego zgodnie z prognozowanymi zagrożeniami, treścią i charakterem konfliktów wojennych, zadaniami w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją oraz w czasie wojny, jak również z warunkami i możliwościami politycznymi, społeczno-ekonomicznymi, demograficznymi i wojskowo-technicznymi Federacji Rosyjskiej.

38. W budowaniu i rozwoju sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb Federacja Rosyjska uznaje za niezbędne:

- a) doskonalenie stanu osobowego i struktury sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb, optymalizację liczebności kadry żołnierskiej i oficerskiej;
- b) zapewnienie racjonalnego stosunku związków i jednostek wojskowych znajdujących się w stałej gotowości do jednostek wojskowych przewidzianych do rozwinięcia mobilizacyjnego sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- c) podnoszenie jakości szkolenia operacyjnego, bojowego, specjalistycznego oraz mobilizacyjnego;
- d) doskonalenie współdziałania między wojskowymi związkami operacyjnymi i taktycznymi i jednostkami różnych rodzajów i typów sił zbrojnych oraz innymi rodzajami wojsk i służb, federalnymi organami władzy wykonawczej, organami władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej, organami samorządu terytorialnego oraz organizacjami powoływanymi do organizacji obrony;
- e) zapewnienie nowoczesnych egzemplarzy uzbrojenia oraz sprzętu wojskowego i specjalnego (środków materiałowo-technicznych) oraz opanowania jego obsługi;
- f) integrację i skoordynowany rozwój systemów zabezpieczenia technicznego, tyłowego oraz innego sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- g) doskonalenie systemów kształcenia i wychowania wojskowego, szkolenia kadr oraz rozwój nauk wojskowych;
- h) wyszkolenie wykwalifikowanych, wiernych Ojczyźnie żołnierzy i oficerów, podnoszenie prestiżu służby wojskowej.

39. Realizacja podstawowych zadań budowania i rozwoju sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb osiągnięta jest poprzez:

- a) kształtowanie i konsekwentną realizację polityki wojennej;
- b) efektywne zabezpieczenie wojskowo-gospodarcze oraz wystarczające finansowanie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- c) podniesienie efektywności funkcjonowania przemysłu obronnego;
- d) zapewnienie właściwego funkcjonowania systemu zarządzania siłami zbrojnymi, oraz innymi rodzajami wojsk i służb w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją oraz w czasie wojny;

- e) wspieranie możliwości zaspokojenia przez gospodarkę kraju potrzeb sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- f) utrzymywanie bazy mobilizacyjnej w stanie zapewniającym przeprowadzenie rozwinięcia mobilizacyjnego sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- g) rozwój sił stałej gotowości obrony cywilnej, które zdolne są do wykonywania swoich funkcji w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją oraz w czasie wojny;
- h) tworzenie wojsk terytorialnych do ochrony i obrony obiektów wojskowych, państwowych oraz specjalnych, obiektów zapewniających życie i działalność ludności, funkcjonowanie transportu, komunikacji i łączności, obiektów energetyki, jak również obiektów stanowiących podwyższone zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi;
- i) doskonalenie systemu dyslokacji (bazowania) sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w tym poza granicami Federacji Rosyjskiej zgodnie z umowami międzynarodowymi Federacji Rosyjskiej oraz ustawodawstwem Federalnym;
- j) tworzenie systemu infrastruktury wojennej urzutowanego według kierunków strategicznych i operacyjnych;
- k) terminowe stworzenie rezerwy zasobów mobilizacyjnych sił zbrojnych oraz innych wojsk;
- l) efektywne zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb,
- m) doskonalenie struktury wyższych uczelni wojskowych, państwowych federalnych wyższych uczelni, w których prowadzone jest kształcenie obywateli Federacji Rosyjskiej według programów szkolenia wojskowego, jak również zapewnienie w nich nowoczesnej materiałowo-technicznej bazy dydaktycznej;
- n) podnoszenie poziomu zabezpieczenia socjalnego personelu wojskowego, osób odchodzących ze służby wojskowej oraz członków ich rodzin, jak również pracowników cywilnych sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- o) realizację określonych przez ustawodawstwo federalne gwarancji socjalnych dla żołnierzy i oficerów, osób odchodzących ze służby wojskowej, oraz ich rodzin, podnoszenie jakości ich życia;

- p) doskonalenie systemu rekrutacji żołnierzy odbywających służbę kontraktową i poborową, z priorytetową kompletacją kadr szeregowych i podoficerskich, zapewniających zdolność bojową związków i jednostek wojskowych sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb, przez żołnierzy odbywających kontraktową służbę wojskową;
- q) wzmocnienie stopnia zorganizowania, porządku prawnego oraz dyscypliny wojskowej, jak również zapobieganie i zwalczanie korupcji;
- r) doskonalenie przygotowania przedpoborowych oraz wojskowo-patriotycznego wychowania obywateli;
- s) zapewnienie państwowej oraz obywatelskiej kontroli działalności federalnych organów władzy wykonawczej oraz władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w zakresie obrony.

Przygotowanie mobilizacyjne oraz gotowość mobilizacyjna Federacji Rosyjskiej

40. Gotowość mobilizacyjna Federacji Rosyjskiej osiągnana jest poprzez przygotowanie do wykonania w określonych terminach planów mobilizacyjnych. Założony poziom gotowości mobilizacyjnej Federacji Rosyjskiej zależy od prognozowanego zagrożenia wojennego, charakteru konfliktu wojennego, oraz osiągnięcia poprzez przeprowadzenie w niezbędnym zakresie przedsięwzięć dotyczących przygotowania mobilizacyjnego, jak również poprzez wyposażenie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w nowoczesne uzbrojenie oraz utrzymanie potencjału wojskowo-technicznego na wystarczającym poziomie.

41. Podstawowym celem przygotowania mobilizacyjnego jest przygotowanie gospodarki Federacji Rosyjskiej, gospodarki podmiotów Federacji Rosyjskiej, gospodarki jednostek municypalnych, organów władzy państwowej, organizacji i organów samorządu lokalnego, sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb do zapewnienia obrony państwa przed agresją zbrojną oraz do zaspokojenia potrzeb państwa i ludności w czasie wojny.

42. Podstawowe zadania przygotowania mobilizacyjnego:

- a) zapewnienie stałego zarządzania państwowego w czasie wojny;
- b) stworzenie bazy normatywnej, regulującej zastosowanie środków gospodarczych i innych środków w okresie mobilizacji, w okresie

obowiązywania stanu wojennego oraz w czasie wojny, uwzględniającej specyfikę funkcjonowania systemów finansowo-kredytowych, podatkowych i obrotu pieniężnego;

- c) zaspokojenie potrzeb sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb oraz innych potrzeb państwa i potrzeb ludności w czasie wojny;
- d) stworzenie specjalnych formacji przewidzianych w przypadku ogłoszenia mobilizacji do przekazania ich do sił zbrojnych lub wykorzystania w interesach gospodarki Federacji Rosyjskiej;
- e) wspieranie potencjału przemysłowego Federacji Rosyjskiej na poziomie wystarczającym do zaspokojenia potrzeb państwa i społeczeństwa w czasie wojny;
- f) zapewnienie siłom zbrojnym oraz innym wojskom i służbom oraz gałęziom gospodarki, możliwości wykonania zadań w warunkach czasu wojennego przy pomocy dodatkowych zasobów ludzkich i materiałowo-technicznych;
- g) organizacja odbudowy obiektów uszkodzonych bądź zburzonych w wyniku działań wojennych, w tym odtworzenie potencjału produkcyjnego przeznaczonego do produkcji uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego, a także odtworzenie osłon na szlakach transportowych;
- h) organizacja zabezpieczenia ludności w produkty żywnościowe i inne towary konsumpcyjne w warunkach ograniczonych zasobów w czasie wojny.

IV. Zabezpieczenie wojskowo-gospodarcze obrony

43. Podstawowym zadaniem zabezpieczenia wojskowo-gospodarczego obrony jest stworzenie warunków do stabilnego rozwoju oraz wspierania potencjału wojskowo-gospodarczego i wojskowo-technicznego państwa na poziomie niezbędnym do realizacji polityki wojennej, a także zaspokojenia systemu wojennego w czasie pokoju, w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją oraz w czasie wojny.

44. Zadania wojskowo-gospodarczego zabezpieczenia obrony:

- a) wyposażenie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz specjalny na bazie rozwoju potencjału

- wojskowo-naukowego kraju, koncentracji jego zasobów finansowych i materiałowo-technicznych;
- b) całkowite i terminowe zaspokojenie potrzeb sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w zakresie środków materialnych, niezbędnych do realizacji przedsięwzięć związanych z ich budowaniem i wykorzystaniem, a także do przygotowania operacyjnego, bojowego, specjalnego i mobilizacyjnego wojsk (sił);
 - c) rozwój przemysłu obronnego poprzez koordynację działalności wojskowo-gospodarczej państwa w interesach zapewnienia obrony, integracji określonych obszarów produkcji gospodarki cywilnej i wojskowej, ochrony działalności intelektualnej o przeznaczeniu specjalnym i podwójnym;
 - d) doskonalenie współpracy wojskowo-politycznej i wojskowo-technicznej z innymi państwami w celu wzrostu zaufania i obniżenia globalnego i regionalnego napięcia militarnego na świecie.

Wyposażenie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w uzbrojenie
i sprzęt wojskowy oraz specjalny

45. Podstawowym zadaniem w zakresie wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz specjalny jest stworzenie i utrzymywanie spójnego i całościowego systemu uzbrojenia w stanie zgodnym z zadaniami i przeznaczeniem sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb, z formami i sposobami ich wykorzystania, z możliwościami ekonomicznymi i mobilizacyjnymi Federacji Rosyjskiej.

46. Zadania dotyczące wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w uzbrojenie i sprzęt wojskowy oraz specjalny:

- a) kompleksowe wyposażenie (przezbrownienie) Sił Zbrojnych oraz innych wojsk i służb w nowoczesne systemy i rodzaje uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego, jak również utrzymanie ich w stanie zapewniającym ich bojowe wykorzystanie;
- b) stworzenie wielofunkcyjnych środków uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego z wykorzystaniem zunifikowanych komponentów;
- c) rozwój sił i środków walki informacyjnej;

- d) jakościowe doskonalenie środków wymiany informacyjnej na bazie wykorzystania współczesnej technologii i standardów międzynarodowych, jak również jednolitej przestrzeni informacyjnej Sił Zbrojnych oraz innych wojsk i służb jako części przestrzeni informacyjnej Federacji Rosyjskiej;
- e) zapewnienie funkcjonalnej i organizacyjno-technicznej spójności systemów uzbrojenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb;
- f) stworzenie nowych rodzajów broni precyzyjnego rażenia oraz środków walki z nią, środków obrony powietrznej i kosmicznej, systemów łączności, wywiadu i zarządzania, walki radio-elektronicznej, bezzałogowych statków powietrznych, zautomatyzowanych (zrobotyzowanych) zespołów uderzeniowych, nowoczesnego lotnictwa transportowego, systemów indywidualnej ochrony żołnierzy;
- g) stworzenie bazowych systemów informacyjno-zarządzających oraz ich integracja z systemami sterowania bronią i zespołami środków automatyzacji organów kierowania strategicznego w skali operacyjno-strategicznej, operacyjnej, operacyjno-taktycznej i taktycznej.

47. Realizacja zadań w zakresie wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w uzbrojenie, sprzęt bojowy i specjalny przewidziana jest w państwowym programie uzbrojenia oraz w innych państwowych programach (planach).

Wyposażenie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w środki materiałowe

48. Zabezpieczenie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w środki materiałowe, ich gromadzenie i utrzymanie dokonywane jest w ramach zintegrowanych i skoordynowanych systemów zabezpieczenia technicznego i tyłowego.

49. Podstawowym zadaniem wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w środki materiałowe w czasie pokoju jest gromadzenie, etapowe rozmieszczanie i utrzymywanie zapasów środków materiałowych zapewniających strategiczne rozwijanie sił zbrojnych oraz prowadzenie działań bojowych (w oparciu o terminy przestawienia gospodarki, poszczególnych jej gałęzi oraz organizacji przemysłu na pracę w warunkach czasu wojennego)

z uwzględnieniem fizyczno-geograficznych warunków kierunków strategicznych i możliwości systemu transportowego.

50. Podstawowym zadaniem w zakresie wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w środki materiałowe w okresie bezpośredniego zagrożenia agresją jest doposażenie wojsk (sił) w środki materiałowe zgodnie z zasobami ludzkimi i normami czasu wojennego.

51. Podstawowym zadaniem w zakresie wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w środki materiałowe w czasie wojny jest:

- a) dostarczenie zapasów środków materiałowych z uwzględnieniem przeznaczenia ugrupowań wojsk (sił), trybu, terminów ich formowania oraz zakładanego czasu prowadzenia działań wojennych;
- b) uzupełnienie strat uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego oraz środków materiałowych w trakcie prowadzenia działań wojennych z uwzględnieniem możliwości organizacji przemysłu w zakresie dostaw, naprawy uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego.

Rozwój kompleksu obronno-przemysłowego

52. Podstawowym zadaniem rozwoju kompleksu obronno-przemysłowego jest zapewnienie jego efektywnego funkcjonowania jako wysokotechnologicznego, wieloprofilowego sektora gospodarki kraju, zdolnego zaspokoić zapotrzebowanie sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb na współczesne uzbrojenie, sprzęt wojskowy i specjalny, oraz zapewnienie strategicznej obecności Federacji Rosyjskiej na światowych rynkach produktów i usług wysokich technologii.

53. Do zadań rozwoju kompleksu obronno-przemysłowego należy:

- a) doskonalenie kompleksu obronno-przemysłowego na bazie utworzenia i rozwoju dużych struktur naukowo-produkcyjnych;
- b) doskonalenie systemu kooperacji międzypaństwowej w zakresie opracowania, produkcji i serwisowania uzbrojenia i sprzętu bojowego;
- c) zapewnienie niezależności technologicznej Federacji Rosyjskiej w zakresie produkcji strategicznych i innych rodzajów uzbrojenia, sprzętu bojowego i specjalnego zgodnie z państwowym programem uzbrojenia;

- d) doskonalenie systemu gwarantowanego materiałowo-surowcowego zabezpieczenia produkcji i eksploatacji uzbrojenia, sprzętu bojowego i specjalnego na wszystkich etapach cyklu życiowego, w tym z wykorzystaniem rodzimych części zamiennych oraz bazy elementów;
- e) kształtowanie zespołu technologii priorytetowych zapewniających perspektywiczne opracowywanie i tworzenie systemów i typów uzbrojenia, sprzętu bojowego i specjalnego;
- f) zachowanie kontroli państwa nad spółkami przemysłu obronnego o znaczeniu strategicznym;
- g) aktywizacja działalności innowacyjno-inwestycyjnej pozwalającej na dokonywanie modernizacji jakościowej bazy naukowo-technicznej i produkcyjno-technicznej;
- h) tworzenie, utrzymywanie i wdrażanie wojskowych i cywilnych technologii podstawowych i krytycznych zapewniających tworzenie, produkcję i serwisowanie będących na uzbrojeniu i perspektywicznych rodzajów uzbrojenia, a także sprzętu bojowego i specjalnego, jak również pozwalających na zapewnienie postępu technologicznego i bazy opracowania pryncypialnie nowych rodzajów uzbrojenia, sprzętu bojowego i specjalnego posiadającego możliwości wcześniej nieosiągalne;
- i) doskonalenie systemu planowania w przemyśle obronnym w celu podniesienia efektywności wyposażenia sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb w uzbrojenie, sprzęt bojowy i specjalny, zapewnienie gotowości mobilizacyjnej kompleksu obronno-przemysłowego;
- j) opracowanie i produkcja perspektywicznych systemów i rodzajów uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego, podniesienie jakości i konkurencyjności produkcji o przeznaczeniu militarnym, stworzenie systemu zarządzania całkowitym cyklem życiowym uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego;
- k) doskonalenie mechanizmu zamówień na produkcję, wykonanie prac i świadczenie usług dla potrzeb federalnych;
- l) realizacja przewidzianych przez ustawodawstwo federalne środków wsparcia gospodarczego dla podmiotów wykonujących państwowe zamówienia obronne;

- m) doskonalenie działalności podmiotów kompleksu obronno-przemysłowego poprzez wdrożenie mechanizmów organizacyjno-ekonomicznych zapewniających ich efektywne funkcjonowanie i rozwijanie;
- n) doskonalenie kadr oraz rozwój potencjału intelektualnego kompleksu obronno-przemysłowego, zapewnienie ochrony socjalnej pracowników przemysłu obronnego;
- o) zapewnienie gotowości produkcyjno-technologicznej podmiotów kompleksu obronno-przemysłowego do opracowania i produkcji priorytetowych wzorów uzbrojenia, sprzętu wojskowego i specjalnego w określonych wielkościach i wymaganej jakości.

Współpraca wojskowo-polityczna i techniczna
Federacji Rosyjskiej z innymi państwami

54. Federacja Rosyjska realizuje współpracę wojskowo-polityczną i wojskowo-techniczną z innymi państwami (dalej: współpraca wojskowo-polityczna i wojskowo-techniczna), organizacjami międzynarodowymi (w tym regionalnymi), zgodnie z wymogami korzyści ekonomicznych i polityki zagranicznej, na podstawie ustawodawstwa federalnego i umów międzynarodowych Federacji Rosyjskiej.

55. Zadania współpracy wojskowo-politycznej:

- a) umocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego oraz stabilności strategicznej na poziomie globalnym i regionalnym, z uwzględnieniem nadrzędności prawa międzynarodowego, przede wszystkim zasad Karty NZ;
- b) kształtowanie i rozwój stosunków sojuszniczych z państwami członkowskimi OUBZ oraz państwami członkowskimi WNP, z Republiką Abchazji i Republiką Osetii Południowej, przyjacielskich i partnerskich stosunków z innymi państwami;
- c) rozwój dialogu w zakresie stworzenia regionalnych systemów bezpieczeństwa z udziałem Federacji Rosyjskiej;
- d) rozwój stosunków z organizacjami międzynarodowymi w zakresie zapobiegania sytuacjom konfliktowym, zachowania i umacniania

pokoju w różnych regionach, w tym z udziałem rosyjskich kontyngentów wojskowych w operacjach pokojowych;

- e) zachowanie pełnoprawnych stosunków z zainteresowanymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi w celu przeciwdziałania proliferacji broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia;
- f) rozwój dialogu z zainteresowanymi państwami na temat narodowego podejścia do przeciwdziałania ryzykom oraz zagrożeniom wojennym, powstającym w związku z wykorzystaniem technologii informacyjnych i komunikacyjnych do celów wojskowo-politycznych;
- g) wywiązywanie się z zobowiązań międzynarodowych Federacji Rosyjskiej.

56. Podstawowe priorytety współpracy wojskowo-politycznej:

- a) z Republiką Białorusi:
 - koordynacja działalności w zakresie rozwoju narodowych sił zbrojnych oraz wykorzystania infrastruktury wojskowej;
 - wypracowanie i uzgodnienie środków w zakresie utrzymania zdolności obronnej Państwa Związkowego zgodnie z Doktryną wojenną Państwa Związkowego;
- b) z Republiką Abchazji oraz Republiką Południowej Osetii – współdziałanie w celu zapewnienia wspólnej obrony i bezpieczeństwa;
- c) z państwami członkowskimi OUBZ – konsolidacja wysiłków w zakresie doskonalenia sił i środków bezpieczeństwa zbiorowego oraz wspólnej obrony;
- d) z państwami członkowskimi WNP – zapewnienie bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego, wykonywanie misji pokojowych;
- e) z państwami członkowskimi SzOW – koordynacja wysiłków w celu przeciwdziałania nowym ryzykom oraz zagrożeniom wojennym we wspólnej przestrzeni, jak również stworzenie niezbędnej bazy normatywno-prawnej;
- f) z ONZ, innymi organizacjami międzynarodowymi (w tym regionalnymi) – włączenie przedstawicieli sił zbrojnych oraz innych wojsk i służb do kierowania misjami pokojowymi, do procesu planowania i wykonania przedsięwzięć w zakresie przygotowania operacji

utrzymania (przywrócenia) pokoju, jak również udział w opracowaniu, uzgodnieniu i realizacji międzynarodowych porozumień w zakresie kontroli nad zbrojeniami oraz umocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, rozszerzenie udziału pododdziałów i żołnierzy Sił Zbrojnych oraz innych wojsk i służb w operacjach w zakresie utrzymania (przywrócenia) pokoju.

57. Zadania współpracy wojskowo-technicznej określone są przez prezydenta Federacji Rosyjskiej zgodnie z ustawodawstwem federalnym.

58. Podstawowe kierunki współpracy wojskowo-technicznej formułowane są w corocznym orędziu prezydenta Federacji Rosyjskiej przed Zgromadzeniem Narodowym Federacji Rosyjskiej.

* * *

Założenia Doktryny wojennej mogą być uściślane wraz ze zmianą charakteru niebezpieczeństw wojennych i zagrożeń wojennych, zadań w zakresie zapewnienia obrony i bezpieczeństwa, jak również warunków rozwoju Federacji Rosyjskiej.

BIOGRAMY

Mariusz Fryc

Plk, dr nauk wojskowych. Obecnie zastępca szefa Zespołu Analiz Wojskowych w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN. Wcześniej analityk w Strategicznym Centrum Operacji w Naczelnym Dowództwie Połączonych Sił Zbrojnych NATO (SHAPE). Były adiunkt w Katedrze Strategii AON. W 2011 r. skierowany z SHAPE do Afganistanu w ramach prac nad strategią rozwoju zdolności militarnych w misji ISAF. Specjalizuje się w obszarze teorii wojny i strategii oraz problematyce konfliktów zbrojnych XXI w. W 2009 r. za rozprawę doktorską „Wojny przyszłości” otrzymał nagrodę ministra obrony narodowej. Autor książki „Wojna – współczesne oblicze”. Uczestnik licznych kursów, m.in.: programu bezpieczeństwa Europejskiego Centrum Studiów Strategicznych im. George’a C. Marshalla.

Sławomir Kamiński

Dr nauk społecznych, dyscyplina nauki o bezpieczeństwie. Ukończył też studia magisterskie w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Studium Bezpieczeństwa Narodowego na UW oraz Wyższych Kursów Obronnych w AON. W latach 1997–2006 pracował w BBN jako ekspert, a od 2005 r. zastępca dyrektora Departamentu Obsługi Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W latach 2007–2010 dyrektor biura Polskiego Stowarzyszenia Vendingu. Obecnie zatrudniony w Departamencie Analiz Strategicznych BBN. Uczestnik licznych kursów i programów studyjnych w kraju i zagranicą. Współautor książki „NATO Acquis” i autor kilkudziesięciu publikacji z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego, stosunków politycznych oraz strategii bezpieczeństwa. Członek zarządu Stowarzyszenia Alumnów.

Przemysław Pacuła

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

Mariusz Ruszel

Dr, adiunkt w Katedrze Ekonomii Wydziału Zarządzania Politechniki Rzeszowskiej im. Ignacego Łukasiewicza. Absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Ekspert Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperckiego KPRP w latach 2012–2013. Recenzent międzynarodowych i krajowych czasopism naukowych.

Lidia Powirska

Absolwentka stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz europejskich studiów magisterskich z zakresu praw człowieka i demokracji w EIUC w Wenecji, obecnie doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Jej zainteresowania naukowe to m.in. polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwo morskie. W latach 2009–2011 pracownik misji ONZ w Timorze Wschodnim (UNMIT), natomiast w roku 2007 misji OBWE w Kosowie. Obecnie pracuje na stanowisku eksperta w Departamencie Azji i Pacyfiku w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

Małgorzata Wróblewska-Lysik

Analitik w Departamencie Analiz Strategicznych BBN. Wcześniej radca w Biurze Spraw Zagranicznych Kancelarii Prezydenta RP, a w latach 2007–2008 specjalista w Departamencie Polityki Zbrojeniowej MON. Absolwentka stosunków międzynarodowych na Uniwersytecie Warszawskim, europejskich studiów magisterskich na Uniwersytecie Paris III - Sorbonne Nouvelle oraz studiów magisterskich na Wydziale Historii Uniwersytetu w Nantes. Autorka publikacji z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego i polityki zagranicznej Francji, m.in. książki *Stanowisko Francji wobec rozszerzenia NATO w latach 1989–1999 w świetle prasy francuskiej*, której publikacja sfinansowana została przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz recenzje książek. Autorzy są zobowiązani stosować się do reguł, stylu pisania i objętości artykułów przyjętych przez Redakcję. Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej BBN. (Publikacje i Dokumenty/ Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”/ Informacje dla autorów publikacji w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”). Redakcja przyjmuje niepublikowane dotąd opracowania. Objętość artykułu naukowego powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast objętość recenzji książki około 2–3 stron (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).
2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty w których wiadać niesamodzielnosc 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. W przypadku recenzji książki autor zobowiązany jest wysłać tytuł pozycji książkowej, którą chce zrecenzować wraz z kilkudziesięciowym uzasadnieniem jej wyboru oraz krótką informację na swój temat (tytuł naukowy, zajmowane stanowisko, instytucja itp.).
4. Biogram Autora artykułu musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz zainteresowaniach badawczych.
5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji lub propozycji recenzji książki Autor wysyła gotowy tekst na adres: redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu/recenzji należy dołączyć zgodę autora na publikację. W przypadku prac zbiorowych oświadczenie muszą złożyć wszyscy współautorzy.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwrócenia Autorowi lub odrzucenia publikacji.
7. Publikacje są recenzowane i redagowane. Zmiany i skróty w artykułach/recenzjach są uzgadniane z Autorem.
8. Redakcja nie zwraca niezamówionych materiałów.

¹ Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z ghostwriting mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji”, https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

² Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z guest authorship (honorary authorship) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/ współautorem publikacji”, https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

PROCEDURY RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO

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

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

