

Rafał Pęksa

Rola sił zbrojnych w państwie. Główne nurty teorii stosunków cywilno-wojskowych

The role of armed strengths in the state.

The main currents of theory of the civil and military relations

Streszczenie

W artykule ukazano rolę sił zbrojnych w państwie z perspektywy głównych nurtów teorii stosunków cywilno-wojskowych. Stosunki cywilno-wojskowe stanowią interdyscyplinarną subdyscyplinę, która koncentruje się głównie na roli sił zbrojnych w państwie oraz ich miejscu i relacjach ze społeczeństwem. Obejmują one całe spektrum relacji pomiędzy rządem, społeczeństwem i siłami zbrojnymi. Ich istotę w społeczeństwach demokratycznych stanowi odpolitycznienie wojska, jego neutralność w kwestiach polityki państwa i podporządkowanie władzom cywilnym, które stanowią instytucjonalną formę wyrazu woli społeczeństwa. Analitycy stosunków cywilno-wojskowych zwracają uwagę na szereg atrybutów niezbędnych dla sprawowania efektywnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Często wskazuje się na reformy w sferze konstytucyjnej, administracyjnej, ekonomicznej, strukturalnej oraz społecznej, które pomocne są w osiągnięciu zachodnich standardów stosunków cywilno-wojskowych.

Summary

In the article there was showed the role of armed strengths in the state with perspective of main currents of the theory of the civil and military relations. The Civil and military relations state the interdisciplinary subdiscipline which focuses mainly on the role of armed strengths as well as their place and relations with society. They include the whole spectrum of the relations among the government, the society and the armed strengths. Their essential matters in the democratic societies are the depoliticize of army, the neutrality of the state policy and the subordination of the civil administration which makes up the institutional form of the society will. The analysts of the civil and military relations pay the attention for many indispensable attributes helpful in the effective democratic control under the army. There was often showed on some reforms in constitutional, administrative, economic, structural and social sphere which are helpful in achieving the western standards of the civil and military relations.

Słowa kluczowe: siły zbrojne, stosunki cywilno-wojskowe, bezpieczeństwo narodowe, wojna, społeczeństwo demokratyczne

Key words: armed strengths, civil and military relations, national safety, war, democratic society

Powszechnie uważa się, że armia, której głównym celem jest służenie jako instrument wojny, jest elementem nowoczesnego państwa. Włodzimierz Lenin w pracy *Państwo i rewolucja* zauważa, że „Stałe wojsko i policja są to główne narzędzia władzy państwowej...”.¹ Jest przeciwko idei „samorzutnie działającej zbrojnej organizacji ludności”, dostrzega potrzebę utworzenia armii stałej:

Powstaje państwo, powołuje się do życia specjalną siłą, specjalne oddziały uzbrojonych ludzi i każda rewolucja, burząc aparat państwowy, pokazuje nam naocznie, jak klasa panująca dąży do zbudowania na nowo jej służących specjalnych oddziałów ludzi uzbrojonych i jak klasa uciskana dąży do stworzenia nowej tego rodzaju organizacji zdolnej do służenia nie wyzyskiwaczom, lecz wyzyskiwanym.²

Max Weber w artykule *Polityka jako zawód i powołanie* prezentuje dość podobne stanowisko: „państwo to ludzka społeczność która przypisuje sobie monopol do uprawnionego użycia siły w obrębie określonego terytorium”.³ Pogląd ten znajduje odzwierciedlenie w pracach współczesnych socjologów Jeffa Goodwina, Thedy Skocpol i Charlesa Tilly.

Andrew Heywood w swoim podręczniku zauważa, że armie jako szczególna instytucja polityczna posiadają cztery cechy, które odróżniają je od innych instytucji. Będąc narzędziem wojny, wojsko posiada w zasadzie monopol na broń i znaczące możliwości stosowania przymusu. Siły zbrojne są dobrze zorganizowane oraz zdyscyplinowane. Obowiązuje w nich hierarchia stopni i kultura bezwzględного posłuszeństwa. Stałą cechą wojska stanowi odrębna kultura i podzielane wartości, jak również poczucie zespołowej solidarności, niezbędne do tego by poradzić sobie w ekstremalnych sytuacjach. Armia często postrzega się jako instytucję dystansującą się od polityki, jej zadaniem polega na zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i stanie na straży interesu narodowego.⁴

Stosunki cywilno-wojskowe stanowią interdyscyplinarną subdyscyplinę, która koncentruje się głównie na roli sił zbrojnych w państwie oraz ich miejscu i relacjach ze społeczeństwem. Obejmują one całe spektrum relacji pomiędzy rządem, społeczeństwem i siłami zbrojnymi. Ich istotę w społeczeństwach demokratycznych stanowi odpolitycznienie wojska, jego neutralność w kwestiach polityki państwa i podporządkowanie władzom cywilnym, które stanowią instytucjonalną formę wyrazu woli społeczeństwa. Należałoby dodać, że ponadto odpolitycznienie i brak politycznego zaangażowania wymagają swego rodzaju konsensusu polegającego na przekonaniu wojskowych, iż nie ma ani takiej potrzeby, ani nie jest to uzasadnione, by siła militarna była włączana w polityczne

¹ W. Lenin, *Państwo i rewolucja*, w: *Lenin. Dzieła wybrane*, t. 2, Warszawa 1978, s. 526.

² *Ibidem*, s. 526-527.

³ M. Weber, *Politics as a Vocations*, w: H.H. Gerth, C. W. Mills (red.), *From Max Weber Essays in Sociology*, New York 1946, s. 98. Zob. M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Kraków/Warszawa 1998.

⁴ A. Heywood, *Politologia*, Warszawa 2009, s. 466.

potyczki, a cywilni politycy z drugiej strony byli przekonani, że potencjał wojskowy nie może uczestniczyć w procesie politycznym jako środek rozwiązywania nieporozumień.⁵

W swojej pracy dotyczącej państw Europy Środkowej i Wschodniej Andrew Cottey, Timothy Edmonds i Anthony Foster⁶ wskazują na trzy kwestie, które stanowią istotę demokratycznej politycznej kontroli nad siłami zbrojnymi: relacje pomiędzy wojskowymi i polityką wewnętrzną, których celem jest przekształcenie sił zbrojnych w neutralnego sługę demokratycznego rządu; kontrola polityki obronnej przez demokratyczne cywilne agencje; podejmowanie decyzji w zakresie polityki zagranicznej, włączając decyzje o użyciu i rozmieszczeniu sił przez uprawnione władze cywilne.⁷

Analitycy stosunków cywilno-wojskowych zwracają uwagę na szereg atrybutów niezbędnych dla sprawowania efektywnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi. Często wskazuje się na reformy w sferze konstytucyjnej, administracyjnej, ekonomicznej, strukturalnej i społecznej, które pomocne są w osiągnięciu zachodnich standardów stosunków cywilno-wojskowych. Tego rodzaju wymagania można w dużym zarysie sprowadzić do następujących:

- o stworzenie konstytucyjno-prawnych podstaw klarownych relacji pomiędzy władzami cywilnymi oraz określenie ich kompetencji i odpowiedzialności (prezydenta, rządu, parlamentu, komisji parlamentarnych) w czasie pokoju, zagrożenia, kryzysu i wojny;
- o rządy prawa, przejrzystość i przewidywalność w kwestiach wojskowych;
- o hierarchia dowodzenia siłami zbrojnymi, na czele której znajdują się władze cywilne;
- o mechanizm kontroli zinstytucjonalizowany przez radę bezpieczeństwa narodowego, parlament i komisję obrony parlamentu, przejrzystość i dostępność spraw wojskowych dla opinii publicznej;
- o cywilny minister obrony;
- o ministerstwo obrony ze zintegrowanym sztabem złożonym z wojskowych oraz apolityczną cywilną biurokracją;
- o sztab generalny jest zintegrowany z ministerstwem obrony narodowej lub też w innym przypadku efektywnie podporządkowany ministrowi obrony;
- o ściśle regulacje oraz kultura wojskowa zapewniają niezaangażowanie sił zbrojnych w stosunku do partii politycznych;

⁵ Zob. P. Schmitter, *Foreword*, w: C. Danopoulos, D. Zirker (red.), *Civil-Military Relations in the Soviet Union and Yugoslav Successor States*, Boulder 1996, s. XII.

⁶ Andrew Cottey jest wykładowcą na Uniwersytecie Cork w Irlandii w Katedrze Jeana Moneta Politycznej Integracji Europejskiej, Timothy Edmonds wykładowcą w King's College w Londynie, Anthony Foster profesorem na Uniwersytecie Durham.

⁷ A. Cottey, T. Edmonds, A. Foster, *Democratic Control of the Military in Post-Communist Europe*, Hampshire/New York, 2002, s. 7.

- o społeczeństwo uczestniczy w kwestiach obronnych i jest umiejętnie informowane poprzez publiczne debaty.⁸

W warunkach europejskich, gdzie w poszczególnych państwach istnieje zróżnicowane podejście do kwestii cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi, możliwe jest sformułowanie minimalnych standardów, które konstytuują to co nazywamy „demokratyczną cywilną kontrolą” w warunkach cywilnego kierownictwa w zakresie formułowania polityki bezpieczeństwa. Centrum Europejskich Studiów Bezpieczeństwa (Center for European Security Studies) za podstawowe uznaje:

- o przejrzysty podział władzy pomiędzy głową państwa, szefem rządu i ministrami sektora bezpieczeństwa zapisany w konstytucji i obowiązującym prawie, określający kto kontroluje siły zbrojne, promuje oficerów w okresie pokoju, posiada władzę w przypadku kryzysów oraz prawo wypowiedziania wojny;
- o rządowy lub wykonawczy nadzór w okresie pokoju nad sztabem generalnym i dowódcami poprzez ministerstwo obrony z przejrzystą odpowiedzialnością za podstawowe decyzje dotyczące rozmiaru, kształtu, wyposażenia i rozmieszczenia sił zbrojnych;
- o powszechne zrozumienie cywilnej i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, personel wojskowy odpowiedzialny przed cywilnymi urzędnikami, którzy z kolei są odpowiedzialni przed wybranymi przedstawicielami społeczeństwa;
- o parlamentarny nadzór nad sferą bezpieczeństwa, głównie lecz nie wyłącznie osiągany poprzez kontrolę budżetu, akceptację propozycji władzy wykonawczej, komisje parlamentarne wspierane przez odpowiednio przygotowany personel parlamentarny oraz zewnętrzną ekspertyzę⁹.

Szerzej postrzegane reformy stosunków cywilno-wojskowych obejmują reformy: o charakterze konstytucyjnym (mechanizm cywilnej kontroli, cywilne władze oraz ich odpowiedzialność w czasie pokoju, zagrożenia, wojny); reformy administracyjne (rola parlamentarzystów w procesie kontroli sił zbrojnych, ustanowienie rządów prawa w kwestiach wojskowych, odpolitycznienie wojska i procesu kształtowania polityki obronnej, wprowadzenie służby cywilnej); reformy ekonomiczne (nadzór nad wydatkami wojskowymi, odpolityczniony system zaopatrywania, zastosowanie narzędzi ekonomicznych do oceny wy-

⁸ H. von Riekhoff, *Introduktion*, w: N. L. Mychajlyszyn, H. von Riekhoff (red.), *The Evolution of Civil-Military Relations In East-Central Europe and The Former Soviet Union*, London 2004, s. 5-6. Harald von Riekhoff jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Carleton w Ottawie, podobnie Natalie Mychailyszyn, która jest także doradcą parlamentu kanadyjskiego.

⁹ P. Volten, M. Drent, *Civil Direction of the Military: Redefining the Balance in France, Germany, Romania and the United Kingdom*, w: A. Aldis, M. Drent (red.), *Common Norms and Good Practices of Civil Military Relations in the EU*, Groningen 2008, s. 15-16.

datków obronnych); reformy instytucjonalne i strukturalne (priorytety obronne, reforma systemu edukacji wojskowej, przygotowanie do udziału w nowych misjach, przywrócenie narodowych tradycji wojskowych, wyeliminowanie nietradycyjnej zadań sił zbrojnych jak działalność budowlana, rolnicza itp.); reformy społeczne (relacje wojska ze społeczeństwem, rola mediów, nauczanie zarządzania obroną, programy nauczania w uczelniach cywilnych), a także reformy przygotowujące do członkostwa w NATO – gdy rozważamy sytuację istniejącą w Europie – (udział w systemie zbiorowego bezpieczeństwa, budowaniu konsensusu, umożliwienie siłom NATO działań na obszarze narodowego terytorium i przestrzeni powietrznej, wsparcie polityki nuklearnego powstrzymywania, wprowadzenie standaryzacji i interoperacyjności, implementowanie porozumień i szczegółowych zasad polityki, stworzenie zasobów niezbędnych dla realizacji zadań Sojuszu, personalny i ekonomiczny udział w funkcjonowaniu wspólnych instytucji)¹⁰.

Teoria stosunków cywilno-wojskowych rozwinęła się w okresie państwa nowożytnego. Mówię tu o państwie nowożytnym w sensie weberowskim oraz państwie w duchu pokoju westfalskiego, państwie suwerennym, będącym częścią międzynarodowego systemu państw. Za wydarzenie przełomowe w ustanowieniu nowożytnych państw w Europie uważa się rewolucję francuską 1789-1799. Wraz z nowożytnym państwem pojawiają się nowożytne siły zbrojne. Stanowi ją stała armia składająca się z obywateli danego państwa znajdująca się pod kontrolą władz centralnych, z zawodowym korpusem oficerskim, ale często opierająca się na poborze. Wraz z tymi zmianami bardziej znaczący staje się podział bezpieczeństwa na wewnętrzne i zewnętrzne. Wojny napoleońskie ukazały tę dokonującą się zmianę. Oczywiście budowanie nowoczesnych państw i nowoczesnych sił zbrojnych w Europie było długim procesem, wiele istotnych zmian dokonało się pomiędzy 1789 a 1815 rokiem, ale można przyjąć, że Francja doby rewolucji i wojen napoleońskich jest punktem startu dla stosunków cywilno-wojskowych.

W okresie po wojnach napoleońskich Carl von Clausewitz, którego praca *O wojnie*¹¹ stanowi podstawę do myślenia o stosunkach cywilno-wojskowych, a zwłaszcza twierdzenie, że wojna jest aktem polityki, pozwoliło przyjąć zasadę cywilnej dominacji nad wojskiem. Jak napisał Samuel Huntington “formułując

¹⁰ M. Yaniszewski, *Civil-Military Relations in Postcommunist Eastern Europe and the Former Soviet Union: Some Theoretical Issues*, w: N. L. Mychajlyszyn, H. von Riekhoff (red.), *The Evolution of Civil-Military Relations In East-Central Europe and The Former Soviet Union*, London 2004, s. 30-33. Mark Yaniszewski jest profesorem na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Bishop w Lennoxville w Kanadzie.

¹¹ Zob. C. von Clausewitz, *O wojnie*, Kraków 2007. Zob. także: D. Schössler, *Clausewitz*, Lublin 1991.

pierwszą teoretyczną podstawę dla zawodu wojskowego, Clausewitz również sformułował pierwsze teoretyczne uzasadnienie dla cywilnej kontroli.”¹²

Uczeni taki jak Barry Posen¹³ i Jack Snyder¹⁴, wskazali na uchybienia w stosunkach cywilno-wojskowych jako ważny czynnik podczas I i II wojny światowej. Jack Snyder opisał “ideologię ofensywy” obejmującą wiele europejskich wojsk przed I wojną światową, będąca wynikiem słabej kontroli cywilnej w Rosji, Niemczech i Francji, Barry Posen utrzymywał, że dezintegracja w relacjach cywilno-wojskowych była przyczyną kilku znaczących katastrof wojskowych na początku II wojny światowej, zwłaszcza klęski Francji w 1940 r. Zarówno Barry Posen, jak i Jack Snyder upatrują opór wojskowych wobec cywilnej interwencji w logice biurokratycznej polityki, polegającej na dążeniu do tego, by szukać większej niezależności i zasobów, by ochronić organizacyjną niezależność wojska. Ich dyskusje nawiązywały do pracy Clausewitza w akcentowaniu potrzeby podporządkowania wojny planowanym cywilnym celom politycznym oraz podważały huntigtonowską tezę, że państwo może najlepiej zapewnić swoje bezpieczeństwo poprzez stwarzanie siłom zbrojnym profesjonalnej autonomii¹⁵.

Literatura naukowa dotycząca stosunków cywilno-wojskowych jest bardzo obszerna, ale należy także zauważyć, że w większości ma charakter studiów na temat sytuacji istniejącej w poszczególnych państwach w określonym czasie. Od strony teoretycznej prace te często pozostawiają wiele do życzenia, biorąc pod uwagę, że ich większość powstała u zarania zimnej wojny.¹⁶ Wówczas podejmowano kwestie związane z zamachami stanu, głównie w Ameryce Łacińskiej oraz kwestie związanymi z istnieniem supermocarstwa nuklearnego, jakim stały się Stany Zjednoczone Ameryki.¹⁷

¹² S. P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory of Civil-Military Relations*, Cambridge/London 1985, s. 57.

¹³ Barry R. Posen jest profesorem nauk politycznych Instytutu Technologicznego Massachusetts (MIT), dyrektorem programu studiów w zakresie bezpieczeństwa tego uniwersytetu.

¹⁴ Jack Lewis Snyder jest profesorem stosunków międzynarodowych na Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu Columbia.

¹⁵ B. R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*, Ithaca/London 1984; J. Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disasters of 1914*. Ithaca 1984.

¹⁶ Do klasyki stosunków cywilno-wojskowych można zaliczyć następujące prace: S. Finer, *The Man on Horseback: The Role of Military in Politics*, London 1967; S. Huntington, dz. cyt.; M. Janowitz, *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*, Glencoe 1960; A. Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*, New Haven 1977.

¹⁷ Zob. E. A. Nordlinger, *Soldiers in Politics. Military Coups and Governments*, London 1977.

Od zakończenia zimnej wojny można zaobserwować wzrost zainteresowania naukowców i praktyków szeroko rozumianym obszarem stosunków cywilno-wojskowych. Jedną z głównych tego przyczyn stało się przechodzenie w państwach postkomunistycznych od autorytarnego modelu rządzenia ku modelowi demokratycznemu. W państwach tych zmieniała się rola sił zbrojnych, nie tylko w wyniku procesu transformacji ustrojowej, ale także w związku z ewolucją uwarunkowań bezpieczeństwa międzynarodowego.

Stosunki cywilno-wojskowe opisują relacje pomiędzy społeczeństwem (jego cywilną częścią) a wojskiem lub też organizacjami powołanymi, by chronić jego interesy. Traktowane wężiej opisują relacje pomiędzy władzami cywilnymi i wojskowymi. Podstawową kwestią stanowi wyjaśnianie zasad ustanawiania i utrzymywania cywilnej kontroli nad wojskiem.¹⁸

Zazwyczaj nie są traktowane jako odrębny akademicki obszar studiów, a badania podejmują specjaliści i praktycy wielu dyscyplin i specjalności. To też znajdziemy tam elementy nauk politycznych, socjologii, prawa, filozofii, antropologii, ekonomii, historii, dziennikarstwa i nauk wojskowych. Studia oraz dyskusje dotyczą szerokiego zakresu problemów, w tym takich jak: cywilna kontrola nad wojskiem, wojskowy profesjonalizm, wojna, operacje cywilno-wojskowe, funkcjonowanie instytucji wojskowych i in.

W Stanach Zjednoczonych Ameryki decyzja o utrzymaniu dużej stałej armii w warunkach zimnej wojny, podjęta pierwszy raz w historii, nasuwała pytanie o możliwość jej efektywnej kontroli w warunkach liberalnej demokracji. Nowatorskie prace Samuela P. Huntingtona i Morrisa Janowitza przeniosły te kwestie na grunt nauk politycznych i socjologii nadając im wymiar akademicki. Do prac tych autorów odwoływali się inni, starając się spojrzeć na nie przez pryzmat sytuacji istniejącej w poszczególnych państwach. Samuel E. Finer¹⁹ w swojej pracy *Człowiek na grzbiecie konia (Man on Horseback)*²⁰ odrzucił szereg tez Samuela Huntingtona i zaproponował, by spojrzeć na stosunki cywilno-wojskowe przez pryzmat państw słabiej rozwiniętych, które zwłaszcza mogą napotykać problemy w zapewnieniu kontroli nad wojskiem.

Powtarzające się po drugiej wojnie światowej wojskowe zamachy stanu, zwłaszcza w latach 60. i 70. spowodowały zainteresowanie naukowców istotą tego zjawiska. Miały one miejsce w Afryce w Dahomeju, Togo, Kongu oraz

¹⁸Zob. J. Burk, *Theories of Democratic Civil-Military Relations*, "Armed Forces & Society" 2002, Vol. 29 No. 1, s. 7-29; tenże, *The Logic of Crisis and Civil Military-Relations Theory: A Comment on Desch, Feaver and Dauber*, "Armed Forces and Society" Spring 1998, Vol. 24, No. 3, s. 455-462; P. Feaver, *Civil-Military Relations*, "Annual Review of Political Science" 1999, No. 2, s. 211-241.

¹⁹ Profesor Samuel Edward Finer (1915-1993) był historykiem i politologiem, profesorem Uniwersytetu Keele, Uniwersytetu w Manchesterze i Uniwersytetu Oxford. Jego monumentalną pracą jest *Historia władzy od najdawniejszych czasów*. Zob. S. E. Finer, *The History of Government from the Earliest Times*, Oxford 1999.

²⁰ Zob. S. Finer, *The Man on Horseback...*

Ugandzie. Zamachy wojskowe szczególnie często dokonywane były w Ameryce Południowej w Boliwii, Chile, Argentynie, Brazylii, Paragwaju, Peru i Urugwaju. Zainteresowanie to powróciło, gdy w 2006 r. przeprowadzony został zamach wojskowy w Tajlandii. Koniec zimnej wojny przyniósł nową debatę dotyczącą roli wojska tak w Stanach Zjednoczonych Ameryki jak i w państwach postkomunistycznych.

W USA ośrodkiem jednoczącym wysiłki badaczy w tej dziedzinie stało się Międzyuniwersyteckie Seminarium na Temat Siły Zbrojne i Społeczeństwo (Inter-University Seminar on Armed Forces and Society)²¹ oraz czasopismo naukowe „Armed Forces & Society: An Interdisciplinary Journal”.

Inicjatorem utworzenia Międzyuniwersyteckiego Seminarium był Morris Janowitz, który w grudniu 1959 r. zwrócił się z prośbą do Russel Sage Foundation o 34 000 \$, które zostałyby spożytkowane w ciągu kolejnych trzech lat na międzyuniwersyteckie seminarium na temat socjologii instytucji wojskowych. Celem seminarium było połączenie wysiłków sześciu socjologów zajmujących się badaniem sił zbrojnych. W 1960 r. było to już dwunastu socjologów, a w 1967 r. interdyscyplinarna grupa liczyła ponad sześćdziesiąt osób, w tym trzydzieści siedem osób reprezentujących siły zbrojne. W 1972 r. seminarium skupiało 250 członków z instytucji cywilnych i wojskowych, reprezentujących nauki polityczne, psychologię, historię. W tej grupie znaleźli się także naukowcy z innych państw.²²

W 1945 r. rozpoczęła się powojenna demobilizacja sił zbrojnych. Pojawiła się silna polityczna i publiczna presja wywierana na rząd, by żołnierze amerykańscy powrócili do domu i by zredukować siły zbrojne. Niezadowolenie żołnierzy pozostających w zagranicznych bazach, przybierające nawet postać strajków i buntów mających miejsce w styczniu 1946 r., skłoniło prezydenta Harry'ego Trumana, by zdecydowanie prowadzić proces redukcji, nawet mając na uwadze potencjalne zagrożenie rosyjskie, jak i fakt, że nie rozważano wówczas powrotu do polityki izolacjonizmu. W 1947 r. odstąpiono od służby z poboru.²³

Z armii okresu wojny liczącej 12 milionów w połowie 1950 r. pozostało 1,5 miliona żołnierzy. W kolejnym roku w związku z wybuchem wojny koreańskiej liczba ta została podwojona do 3,2 mln. W 1953 r. było to 3,6 mln i aż do 1999 r. liczebność armii amerykańskiej nigdy nie była mniejsza niż 2 mln. W kolejnych latach było to poniżej 1,4 miliona.

Utrzymywanie tak licznych sił zbrojnych w czasie pokoju budziło obawy w niektórych kręgach społeczeństwa amerykańskiego. Nieliczni – co prawda –

²¹ Zob. *The Inter-University Seminar on Armed Forces and Society*, <http://www.iu-safs.org/> (1.06.2011).

²² J. Burk, *Morris Janowitz and the Origins of Sociological Research on Armed Forces and Society*, „Armed Forces and Society” Winter 1993, Vol. 19, No. 2, s. 167-185.

²³ Pobór w Stanach Zjednoczonych był przywracany w okresie poprzedzającym wojnę koreańską I w okresie wojny wietnamskiej.

przewidywali nawet katastrofę związaną z militaryzacją społeczeństwa. Inni zauważali, że odrębna wojskowa kultura stanowi niebezpieczeństwo dla liberalnego społeczeństwa. Wyrażano także troskę o wpływ wojska na politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych oraz intelektualne podstawy ustroju.

Obawy te znalazły odbicie w pracach Samuela Huntingtona *Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations* (*Żołnierz i państwo: teoria i polityka stosunków cywilno-wojskowych*)²⁴ oraz Morrisa Janowitza²⁵ *Professional Soldier: a Social and Political Partrait* (*Żołnierz zawodowy: portret społeczny i polityczny*).²⁶ Początkowo debata skoncentrowała się na relacjach pomiędzy światem wojskowym i cywilnym. Istniał absolutny konsensus co do tego, że te dwa światy w zasadniczy sposób różnią się od siebie. Pojawił się natomiast spór na temat koegzystencji tych dwóch światów w sposób nie stanowiący zagrożenia dla liberalnej demokracji.

Teoria instytucjonalna

We wspomnianej wcześniej pracy *Soldier and the State* wydanej w 1957 r. Samuel Huntington przedstawia różnice pomiędzy wspomnianymi odrębnymi światami. Polegają one na odmienności postaw, podzielanych wartości, konserwatywnych w przypadku sił zbrojnych i liberalnych w przypadku społeczeństwa cywilnego. Oba te światy posiadają odrębne instytucje, prawa i normy. Odpowiedzią Huntingtona na pytanie jak zapewnić dominację świata cywilnego nad wojskowym jest „wojskowe zawodowstwo” („military professionalism”). Tak stworzone zostały podstawy teorii instytucjonalnej (institutional theory).

Praca Huntingtona koncentruje się na korpusie oficerskim. Definiuje zawodowstwo i wyjaśnia, że personel z zaciągu – szeregowi i podoficerowie – stając się częścią sił zbrojnych staje się zawodowym. Przypisuje im rolę kupców, czy rzemieślników, ale nie zawodowców w jego mniemaniu. Zawodowi oficerowie, a nie poborowi technicy czy specjaliści od przemocy z zaciągu, czy amatorscy oficerowie rezerwy stanowią klucz do kontroli świata wojskowego.

Profesjonalizacja wojska, a zwłaszcza korpusu oficerskiego, który stanowi władzę w świecie wojskowym, eksponuje użyteczne aspekty tej instytucji jak dyscyplina, struktury, porządek i poświęcenie. To także prowadzi do izolacji korpusu oficerskiego w specjalistycznym obszarze, gdzie zawodowi wojskowi stają się ekspertami od używania siły. Takie podejście powinno prowadzić do dobrowolnego podporządkowania się wojska władzy cywilnej. Używając słów

²⁴ Zob. S. P. Huntington, *Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations...*

²⁵ Morris Janowitz (1919-1988) był amerykańskim profesorem, socjologiem, profesorem Uniwersytetu Michigan i Uniwersytetu Chicago.

²⁶ Zob. M. Janowitz, *Professional Soldier: a Social and Political Partrait...*

Samuela Huntingtona, pozwala to utrzymać „skupienie na politycznej neutralności, autonomii i zawodowości korpusu oficerskiego”.²⁷

W celu utrzymania kontroli władz cywilnych, nie może ona naruszać prerogatyw wojskowych, w takim przypadku może nastąpić sprzeciw. Władza cywilna powinna określać cele działań wojskowych i pozostawiać wojskowym do rozstrzygnięcia jak w najlepszy sposób te cele osiągnąć. Zatem istnieje kwestia zakresu cywilnej kontroli. Zbyt wielki zakres kontroli może prowadzić do tego, że siły zbrojne okażą się zbyt słabe i poniosą porażkę na polu bitwy. Zbyt mały zakres kontroli może grozić przewrotem wojskowym i wówczas rząd poniesie porażkę. Według Huntingtona dylemat ten rozwiązuje „obiektywna cywilna kontrola”. Pozostaje ona w kontraście z „subiektywną kontrolą”, która jest bardziej wnikliwa, szczegółowa.

Huntington kontynuował tę linię wnioskowania w artykule opublikowanym w 1995 r. pt. *Reforming Civil-Military Relations (Reformowanie stosunków cywilno-wojskowych)*,²⁸ w którym dowodzi, że demokratyzacja doprowadziła do ulepszonych stosunków cywilno-wojskowych, charakteryzujących się ograniczeniem politycznego zaangażowania sił zbrojnych, ich restrukturyzacją stosownie do zadań wojskowych, redukcją liczebności i ulepszonym profesjonalizmem.

Zdaniem Petera Feavera podejście Samuela Huntingtona do stosunków cywilno-wojskowych w kontekście warunków istniejących w Stanach Zjednoczonych Ameryki można sprowadzić do czterech hipotez:

- o „wzorzec cywilnej kontroli zmienia się wraz ze zmianami ideologii, krajowych instytucji prawnych, i zewnętrznego zagrożenia;
- o liberalne społeczeństwa (jak w Stanach Zjednoczonych) nie stworzą wystarczających sił zbrojnych mogących przetrwać zimną wojnę;
- o profesjonalni wojskowi będą się stawali coraz mniej profesjonalni im bardziej ich autonomia w kwestiach wojskowych będzie naruszana;
- o profesjonalni wojskowi zawsze pozostaną podporządkowani władzom cywilnym.”²⁹

Peter Feaver zadaje pytanie czy te hipotezy wytrzymały próbę czasu. Jeśli chodzi o pierwszą z nich to oczywiście jest, że dopiero w XX w. Stany Zjednoczone zmuszone były stawiać czoła globalnym rywalom, takim jak Japonia, Niemcy czy Związek Radziecki. Stan zagrożenia w okresie zimnej wojny pozostał względnie stały, ale zmieniła się jego percepcja. Jeśli chodzi o drugą hipotezę, to orientacja społeczeństwa amerykańskiego po wojnie wyraźnie przesunęła

²⁷ S. P. Huntington, *Soldier and the State...*, s. VIII.

²⁸ Zob. *Reforming Civil-Military Relations*, „Journal of Democracy”, October 1995, Vol. 6, No. 6, s. 9-17.

²⁹ P. D. Feaver, *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*, „Armed Forces & Society”, Winter 1996, Vol. 23, No. 2, s. 161.

się od liberalizmu ku racjonalnemu konserwatyzmowi. Siły zbrojne w opinii społecznej były wysoko oceniane. Wojna wietnamska zaowocowała antymilitaryzmem i stała się powodem powrotu do tradycyjnych liberalnych wartości, tworząc zagrożenia dla bezpieczeństwa USA. Huntington mylił się jeśli chodzi o trwałość amerykańskiego liberalizmu lub też co do teoretycznie założonego związku pomiędzy ideologią, a zdolnością do obrony przed zagrożeniem zewnętrznym. Dwie pozostałe hipotezy pozostają jednakowo kontrowersyjne.

Teoria konwergencji

Inny wątek dyskusji na temat stosunków cywilno-wojskowych został zapoczątkowany przez Morrisa Janowitza w związku z publikacją pracy *The Professional Soldier*. Morris Janowitz podzielał pogląd Samuela Huntingtona o istnieniu dwóch odrębnych światów cywilnego i wojskowego. Różnił się jednak w poglądzie dotyczącym tego, jak uniknąć niebezpieczeństwa dla liberalnej demokracji.

Morris Janowitz wprowadził teorię konwergencji (*convergence theory*), stojąc na stanowisku, że jeśli wojsko ulega powolnym zmianom, to jednak im ulega nawet bez zewnętrznego nacisku. Jego teoria postulowała tak ucywilnianie wojskowych jak i militaryzację społeczeństwa. Pomimo takiej konwergencji świat wojskowy zachowa jednak widoczną odrębność.

Opowiadał się za utrzymaniem poboru. Zachęcał do wykorzystywania Oficerskiego Korpusu Szkolenia Rezerwy (*Reserve Officer Training Corps - ROTC*) w celu zapewnienia, że akademie wojskowe nie będą posiadały monopolu na kształcenie oficerów. Czym różnice między tymi dwoma światami będą mniejsze, tym większe są szanse na utrzymanie cywilnej kontroli nad wojskiem. Jeśli obaj, Samuel Huntington i Morris Janowitz, dostrzegli różnice pomiędzy światem cywilnym i wojskowym, to receptą Samuela Huntingtona było kontrolowanie tych różnic, a receptą Morrisa Janowitza ich zmniejszanie.

Klasyki stosunków cywilno-wojskowych Samuel Huntington i Morris Janowitz podkreślali dylemat polegający na tym, że siły zbrojne które są na tyle silne, by chronić bezpieczeństwo zewnętrzne stanowią potencjalne zagrożenie dla władz cywilnych. By rozwiązać ten dylemat, Huntington proponuje separację i autonomię sfery wojskowej i politycznej, tworząc sytuację, w której wojskowi są odizolowani instytucjonalnie i ideologicznie od polityki. Owa autonomia stwarza warunki dla rozwoju wojskowego profesjonalizmu, jako wymogu neutralności sił zbrojnych, co z kolei umożliwia sprawowanie efektywnej cywilnej kontroli. Nietrudno zauważyć, że owa hipoteza Samuela Huntingtona nie wszędzie znajduje zastosowanie, chociażby w IV Republice Francuskiej. To

w istocie model koncentrujący się na sytuacji w Stanach Zjednoczonych Ameryki.³⁰

Zarówno Samuel Huntington, jak i Morris Janowitz piszą o demokratycznych stosunkach cywilno-wojskowych jako ograniczających się do relacji między żołnierzami i cywilami w stanie suwerenności narodu. To założenie kiedyś było uzasadnione, lecz obecnie stało się coraz trudniejsze do obrony. Suwerenność, która nie była nigdy absolutna, często musi być ograniczona ponieważ dojrzałe demokracje uczestniczą w międzynarodowych wojskowych i politycznych przymierzach. Taki udział stwarza unikalne problemy, których Samuel Huntington i Morris Janowitz nigdy nie rozważali. Przydatność ich teorii jako przewodnika demokratycznych stosunków cywilno-wojskowych w obecnych okolicznościach jest raczej ograniczona.³¹

Bengt Abrahamsson³² w swojej książce *Uzawodowienie wojska i władza polityczna (Military Professionalization and Political Power)*³³ posunął się nawet dalej w krytyce poglądów Samuela Huntingtona niż Morris Janowitz. Sugerował, że wizja zawodowych sił zbrojnych, jako z natury apolitycznych jest niewłaściwa. W istocie utrzymanie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi wymaga rozpoznania ich politycznej natury i ustanowienia instytucjonalnego mechanizmu kontroli, który pozwoli rządowi cywilnemu dokonywać słusznego wyboru opcji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Podobne konkluzje mogły stwarzać wrażenie, że dyskusje na temat stosunków cywilno-wojskowych, mające miejsce w okresie zimnej wojny, dotyczyły jedynie marginesu tego zjawiska.

W tym duchu Douglas Bland³⁴ wypowiedział się w artykule *Zunifikowana teoria stosunków cywilno-wojskowych (A Unified Theory of Civil-Military Relations)*³⁵, twierdząc że najlepiej rozumiana cywilna kontrola na wojskiem, to „podzielana odpowiedzialność” („shared responsibility”) pomiędzy cywilnymi liderami o wojskowymi oficerami.

Prace naukowe w okresie zimnej wojny koncentrowały się także na tendencji wojska do interweniowania w sferze polityki, a zwłaszcza przejmowania władzy politycznej poprzez zamachy stanu. Jako przykład można przytoczyć pracę Samuela Finera *Człowiek na grzbiecie konia (The Man on Horseback)* opubli-

³⁰Por. R. Schiff, *Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance, "Armed Forces and Society"*, Fall 1995, Vol. 22, No. 1, s. 7-24.

³¹A. Aldis, M. Drent, *Common Norms and Good Practices of Civil-Military Relations in the EU*, Groningen 2008. S. 182.

³²Bengt Abrahamson jest szwedzkim profesorem, socjologiem, aktualnie jako emerytowany profesor jest wykładowcą w szwedzkiej Akademii Obrony Narodowej (Försvarshögskolan).

³³Zob. B. Abrahamson, *Military Professionalization and Political Power*, Beverly Hills 1972, s. 160.

³⁴Douglas Bland jest profesorem Uniwersytetu Queen's w Kingston w Kanadzie.

³⁵D. Bland, *A Unified Theory of Civil-Military Relations, "Armed Forces & Society"*, Fall 1999, Vol.26, No. 1, s. 7-25.

kowaną w 1962 r. Za klucz do oceny dynamiki stosunków cywilno-wojskowych uznał on poziom kultury politycznej. Cywilna kontrola nad wojskiem jest silniejsza w społeczeństwach o dobrze rozwiniętej kulturze politycznej. W tym przypadku role, stanowiska, instytucje i proces prawny związane ze stosunkami cywilno-wojskowymi są jasno zdefiniowane i zinstytucjonalizowane tak w siłach zbrojnych jak i w społeczeństwie. W państwach o niskiej kulturze politycznej, gdzie społeczeństwa nie darzą wielkim szacunkiem państwa i instytucji prawnych, istnieje większa możliwość przeprowadzenia zamachu stanu. Samuel Finer dyskutuje z tezą Samuela Huntingtona dotyczącą związku wojskowej interwencji w sferę polityki i wojskowego profesjonalizmu, przytaczając szereg historycznych przykładów wysoce profesjonalnych sił zbrojnych, które dokonały zamachu stanu. Samuel Huntington odpowiedział Samuelowi Finerowi w książce *Political Order in Changing Societies (Polityczny porządek w zmieniających się społeczeństwach)*³⁶ wydanej w 1968 r., w większości przyznając mu rację. Wskazał, że należy dostrzegać związek pomiędzy prawdopodobieństwem wojskowego zamachu stanu a poziomem instytucjonalizacji i partycypacji społeczeństwa.

Inny wątek dyskusji dotyczy związku pomiędzy siłą cywilnej kontroli sił zbrojnych i poziomem wewnętrznego i zewnętrznego zagrożenia. Podejmuje go Michael Desch³⁷ w pracy *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment (Cywilna kontrola wojska: zmieniające się środowisko bezpieczeństwa)*³⁸ wydanej w 1999 roku.

Hipoteza instytucjonalno-zawodowa

Charles Moskos³⁹ rozwinął tzw. hipotezę (*Institutional/Occupational Hypothesis - I/O*) jako środek promocji komparatystycznych historycznych badań organizacji wojskowej i zmian w wojsku. Przekształciła się ona następnie w postmodernistyczny model wojska pomocny w przewidywaniu zmian w stosunkach cywilno-wojskowych po zakończeniu zimnej wojny. Hipoteza instytucjonalno-zawodowa polegała na przyjęciu założenia, że siły zbrojne przechodzą od modelu instytucjonalnego do modelu zawodowego. O ile pierwszy model to siły zbrojne różniące się znacznie od cywilnego społeczeństwa, to drugi niewiele różniące się od niego. Nigdy jednak Charles Moskos nie postrzegał sił zbrojnych jako całkowicie odseparowanych od cywilnego społeczeństwa, ani też całkowicie z nim związanych.

³⁶ Zob. S. P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale 1997.

³⁷ Michael Desch jest profesorem prywatnego katolickiego Uniwersytetu Notre Dame w USA w stanie Indiana.

³⁸ Zob. M. Desch, *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*, Baltimore/London, 1999.

³⁹ Charles C. Moskos (1934-2008) był amerykańskim socjologiem wojskowym, profesorem Uniwersytetu Northwestern w Evanston i Chicago.

Charles C. Moskos, John Allen Williams, i David R. Segal opisali nowe podejście w pracy *Postmodernistyczne wojsko, siły zbrojne po zimnej wojnie (The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War)*⁴⁰. Wskazali w niej na główne zmiany organizacyjne w postmodernistycznych siłach zbrojnych obejmujące: nowe cywilno-wojskowe interpretacje strukturalne i kulturalne, zmniejszające się różnice pomiędzy rodzajami sił zbrojnych i wojsk, ewolucję od prowadzenia wojen i obrony narodowej w stronę nietradycyjnych zadań jak operacje pokojowe i humanitarne, używanie sił zbrojnych w operacjach posiadających sankcje międzynarodowe, udział w międzynarodowych siłach zbrojnych, walkę z zagrożeniami ponadnarodowymi, takimi jak terroryzm czy przemoc na tle etnicznym⁴¹.

Teoria agencji

Wojna w Wietnamie otworzyła dyskusję na temat stosunków cywilno-wojskowych, której echa pobrzmiwają także współcześnie. Jeden z wątków dotyczy tego, że Stany Zjednoczone poniosły porażkę w wojnie wietnamskiej na skutek ingerencji władz cywilnych w kwestie wojskowe. Jednym z pierwszych, który analizował tę wojnę bazując na tezach Carla von Clausewitza był Harry Summers.⁴² Twierdził, że przegrana była efektem tego, iż niektórzy przywódcy nie uświadamiali sobie, że celem było zwycięstwo. Siły zbrojne w Wietnamie były źle używane i nie rozumiano istoty ich działań. Wyciągał z tego podstawowy wniosek, jakim byłoby dążenie do silniejszej profesjonalizacji sił zbrojnych.

Herbert Raymond McMaster⁴³ zauważył, że podczas wojny w Zatoce Perskiej w latach 1990-1991 oficerowie lepiej rozumieli związki polityki z prowadzonymi działaniami, niż miało to miejsce podczas wojny w Wietnamie. Twierdził, że wojna w Wietnamie została przegrana w Waszyngtonie, a było to rezultatem braku dyskusji pomiędzy wojskowymi i cywilami. Apelował o bezpośrednią debatę pomiędzy nimi na temat polityki bezpieczeństwa oraz działań militarnych. Herbert Mc Master, jak i Harry Summers opowiadali się za jasnym rozdziałem pomiędzy cywilami i wojskowymi oraz wskazywali na kontrowersje dotyczące właściwych ról jednych i drugich.

⁴⁰ Zob. Ch. C. Moskos, J. A. Williams, R. Segal, *The Postmodern Military: Armed Forces after the Cold War*, New York 2000.

⁴¹ Zob. także: G. D. Foster, *Civil-Military Relations, The Postmodern Democratic Challenge*, "World Affairs", Winter 2005, Vol. 167, No. 3, s. 91-100.

⁴² Harry G. Summers Jr. (1932-1999) był oficerem armii amerykańskiej. Uczestniczył w wojnie koreańskiej i wietnamskiej. Stał się znany dzięki neoklauzewitzowskim analizom wojny w Wietnamie. Zob. *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War*, Novato 1982.

⁴³ H. R. McMaster, *Dereliction of Duty: Lyndon Johnson, Robert McNamara, The Joint Chiefs of Staff, and the Lies that Led to Vietnam*, New York 1998.

W ostatnim czasie została rozwinięta przez Petera Feavera⁴⁴ teoria agencji (*agency theory*). Jej celem było wyjaśnienie wzrastającego w Stanach Zjednoczonych Ameryki napięcia w stosunkach cywilno-wojskowych w okresie po zimnej wojnie⁴⁵. Ów konflikt dotyczył budżetu obronnego, a jego źródłem były nieporozumienia pomiędzy wojskowymi i cywilami dotyczące użycia sił zbrojnych w Somali, na Haiti, w Bośni i Kosowie. Na podstawie relacji zwierzchnik-agent zapożyczonych z mikroekonomii przeprowadził badania mające na celu ustalenie w jaki sposób zwierzchnik wpływa na podwładnego. W tej konstrukcji zwierzchnikami są sprawujący cywilną kontrolę i formułujący politykę. Agentem są wojskowi, którzy powinni realizować wyznaczone zadania, bądź też uchylić się od nich i realizować swoje własne cele. W najgorszym przypadku uchylenie się może oznaczać nieposłuszeństwo. Peter Feaver przewiduje, że tego rodzaju fakt mógłby zostać ujawniony przez media. Problem zwierzchnika polega na tym, w jaki sposób spowodować, by agent realizował jego zamiary. Teoria agencji mówi, że jeśli przewidywany koszt nadzoru nie jest, to wysoki zwierzchnik będzie używał natarczywych metod kontroli. Należą do nich kontrole, raporty, analiza planów wojskowych, szczegółowa kontrola budżetu, w przypadku Kongresu przesłuchania w komisjach oraz rutynowe sprawozdania. Jeśli możliwość wykrycia uchylania się może być wysoka lub koszt z tym związany, to prawdopodobieństwo takiego uchylenia przez wojskowego agenta można prognozować jako raczej niewielkie. Teoria agencji ma za zadanie wyjaśnić jak funkcjonują relacje cywilno-wojskowe w praktyce. Przewiduje ona także, że sytuacja kiedy kontrola cywilna prowadzona jest metodami natarczywymi i część wojskowych dokonuje uchybień, prowadzi to do bardzo poważnego cywilno-wojskowego konfliktu. Peter Feaver sugerował, że w warunkach po zimnej wojnie zaistniała sytuacja, w której wobec mniejszego prawdopodobieństwa poniesienia kary istnieje luka, która pozwala wojskowym na większą swobodę bezkarnego realizowania innych celów, niż te które zostały przewidziane przez władze cywilne.

Teoria agencji może być także bardzo użytecznym narzędziem w przypadku państw postkomunistycznych. W miejsce intensywnej kontroli ze strony partii komunistycznych pojawiła się tam tendencja z jednej strony do wykorzystywania przez media skandali, uchybień dyscyplinarnych jako przykładów

⁴⁴ Peter D. Feaver jest profesorem nauk politycznych na Uniwersytecie Duke w Durham w Północnej Karolinie. W okresie prezydentury Billa Clintona pełnił funkcję Dyrektora ds. Bezpieczeństwa i Kontroli Zbrojeń w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. W okresie prezydentury George'a Busha był doradcą Rady Bezpieczeństwa Narodowego ds. planowania strategicznego i reform instytucjonalnych (jest komandorem - podporucznikiem rezerwy amerykańskiej marynarki wojennej).

⁴⁵Por. P. Feaver, *Crisis as Shrinking: An Agency Theory Explanation of the Souring of American Civil-Military Relations*, "Armed Forces and Society", Spring 1998, Vol. 24, No. 3, s. 407-434; idem: *Armed Servants. Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge/London 2005.

nielojalności sił zbrojnych, czemu nie towarzyszyło podejmowanie kwestii istotnych dla obrony narodowej. Wobec niekompetencji i braku doświadczenia ze strony cywilnych przełożonych, wojskowi zdołali poradzić sobie z sytuacją tworząc brak przejrzystości w relacjach z rządem, parlamentem czy mediami, blokując lub opóźniając subordynację sztabów generalnych wobec ministrów obrony oraz marginalizując rolę personelu cywilnego w ministerstwach obrony.

Teoria zgodności

Rebecca L. Schiff⁴⁶ zaproponowała teorię zgodności (*concordance theory*). Jednym z podstawowych pytań formułowanych w sferze stosunków cywilno-wojskowych jest pytanie o to, w jakich warunkach wojsko może uzyskać wpływ na politykę wewnętrzną. Teoria ta nie wyklucza separacji pomiędzy światem wojskowym i cywilnym, ale też nie zakłada, że taki stan musi istnieć. Według niej trzy instytucje społeczne tj. wojsko, elity polityczne i obywatele powinny mieć na celu kooperatywne porozumienie i zgodę dotyczącą czterech czynników:

- o społeczny skład korpusu oficerskiego,
- o proces podejmowania decyzji politycznych,
- o metody rekrutacji personelu wojskowego,
- o styl (charakter) wojska.

Jeśli w tych czterech kwestiach uda się uzyskać porozumienie, interwencja wojska w politykę wewnętrzną jest mało prawdopodobna. W swojej pracy *Wojsko i polityka wewnętrzna (The Military and Domestic Politics)*⁴⁷ Rebecca L. Schiff przedstawiła cztery studia przypadków: okres przedrewolucyjny w Ameryce (1790-1800), Izrael (1980-1990), Argentyna (1945-1955), Indie w okresie po uzyskaniu niepodległości i w latach 80. oraz Pakistan (1958-1969). Autorka wyszła z założenia, że ograniczanie się do analizy stosunków cywilno-wojskowych wyłącznie w kontekście amerykańskim stanowi poważny błąd, a krytyka kieruje się głównie pod adresem Samuela Huntingtona. Uważa, że należy odróżnić sferę wojskową od sfery przywództwa politycznego oraz obywatelskiej. Krytycy tej teorii podkreślają, że rozróżnienie sfery cywilnej i wojskowej w teorii nie prowadzi do większego lub mniejszego stopnia konwergencji w praktyce. Brak jednak rozdzielenia tych sfer dla celów analitycznych prowadzić może do tego, że nie mamy już do czynienia z teorią stosunków cywilno-wojskowych.⁴⁸

⁴⁶ Aktualnie jest adiunktem profesorem w Koledżu Wojennym Floty USA (*U.S. Naval War College*) w Newport - Rhode Island.

⁴⁷Zob. L. R. Schiff, *The Military and Domestic Politics*, New York 2009.

⁴⁸P. D. Feaver, *The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control*, "Armed Forces and Society", Winter 1996, Vol. 23, No. 2, s. 168.

Teza na temat istnienia luki kulturowej

Wraz z zakończeniem zimnej wojny rozpoczęła się dyskusja koncentrująca się na istocie luki pomiędzy kulturą cywilną i wojskową (*The Culture Gap Thesis*), a zwłaszcza na tym, czy luka ta może osiągnąć proporcje, które będą stanowiły zagrożenie dla cywilnej kontroli nad wojskiem. Alfred Vagts⁴⁹ przyjął historyczny punkt widzenia, koncentrując się na niemiecko-pruskich doświadczeniach. Sformułował między innymi definicję militaryzmu, której istotę stanowi przenoszenie wojskowej mentalności w sferę cywilną. Louis Smith podjął problem kontroli wojska przez Kongres oraz kontroli prawnej i wykonawczej. Analizował zmiany jakie dokonywały się po II wojnie światowej. Pierwszy okres do około 1973 r. kiedy wraz z zakończeniem poboru kwestią najważniejszą w stosunkach cywilno-wojskowych było wyjaśnienie koncepcji profesjonalizmu i ustalenie jak w istocie cywile kontrolują wojsko. Tę debatę – jak wyżej to przedstawiłem - zdominowali Samuel Huntington i Morris Janowitz.

Drugi okres rozpoczął się w 1973 r. wraz z zakończeniem poboru oraz ustanowieniem ochotniczych sił zbrojnych (*All-Volunteer Force*) i trwał do końca zimnej wojny. Okres ten wiąże się z doświadczeniami wojny w Wietnamie, w jaki sposób wojsko ochotnicze zmieniło formułę sił zbrojnych i czy te zmiany prowadziły do powstania większej luki pomiędzy wojskowymi oraz cywilami.

Trzeci okres rozpoczynający się wraz z końcem zimnej wojny przyniósł zwiększone zainteresowanie kulturą luką sferą wojskową a sferą cywilną. Dyskusja koncentrowała się na trzech kwestiach:

- o czy taka luka istnieje w rzeczywistości,
- o jeśli istnieje, to czy to stwarza jakieś problemy,
- o a jeśli tak to co trzeba zmienić w polityce by ograniczyć lub wyeliminować negatywne efekty takiej luki.

Większość uczestników dyskusji była zgodna co do istnienia takiej luki, natomiast co do jej znaczenia zdania były już podzielone. W mniejszym stopniu dotyczyła ona zmian w polityce ograniczających efekty występujących wojsko-cywilnych różnic.

Charles Mayness⁵⁰ dowodził, że wojsko rekrutujące się z niższych klas społeczno-ekonomicznych mogłoby sprzeciwiać się walce dla celów klas wyż-

⁴⁹ Alfred Herman Friedrich Vagts (1892-1986) walczył podczas pierwszej wojny światowej jako niemiecki żołnierz. W 1932 roku wyemigrował do Wielkiej Brytanii. latach 1938-1939 był profesorem wizytującym Uniwersytetu Harvardzkiego. Jego najbardziej znaną pracą jest *The History of Militarism, Civilian and Military (Historia militaryzmu, cywilnego i wojskowego)* wydana w Nowym Jorku w 1959 r.

⁵⁰ Charles William Mayness (1938-2007) był dyplomatą amerykańskim i redaktorem magazynu „Foreign Policy”.

szych⁵¹. Inni autorzy wskazywali na podobieństwa pomiędzy elitami wojskowymi i politycznymi, co mogłoby prowadzić do upolitycznienia wojskowych. Nieliczni oceniali, że różnice pomiędzy kulturą cywilną i wojskową są tak nieznaczne, że można ten fakt zignorować.

Peter Feaver i Richard H. Kohn starają się opisać istotę owej luki wskazując na następujące kwestie podejmowane przez zwolenników Morrisa Janowitz-a:

- o wojskowi politycznie nadmiernie są zorientowani na prawo, są bardziej religijni (nawet fundamentalistyczni w stosunku do społeczeństwa amerykańskiego) oraz charakteryzuje ich szczególna identyfikacja z Partią Republikańską,
- o wojskowi są w pewien sposób wyalienowani, brzydzą się cywilną kulturą, a nawet okazują wrogość wobec niej,
- o siły zbrojne stawiają opór przed zmianami, dotyczy to roli kobiet w wojsku oraz homoseksualistów i generalnie są niechętni do wypełniania misji politycznych,
- o cywilna kontrola oraz efektywność sił zbrojnych zostają osłabione gdy wojskowi starają się działać bez cywilnego nadzoru i są wyalienowani ze społeczeństwa, wówczas tracą także uznanie społeczne⁵².
- o Zwolennicy Huntingtona z kolei formułowali następujące tezy:
- o wojskowi odchodzą od wartości politycznej i kulturalnej elity jeśli dochodzi do ich alienacji ze społeczeństwa,
- o ignorancja cywilnej elity prowadzi do tego, że gotowa jest z wojska uczynić laboratorium zmian społecznych, nawet za cenę utraty zdolności bojowych,
- o zbyt duży zakres cywilnego nadzoru, a nawet próby wpajania etosu nadzoru prowadzą do tego, że wojsko nie może efektywnie działać,
- o ponieważ poparcie dla wojska w społeczeństwie jest wysokie, luka (cywilno-wojskowa) nie ma istotnego znaczenia.⁵³
- o Badania nad zjawiskiem luki przeprowadzono w ramach *The Project on the Gap Between the Military and Civilian Society* (projekt dotyczący luki pomiędzy wojskiem i cywilnym społeczeństwem).⁵⁴ W efekcie stwierdzono, że

⁵¹ Ch. W. Mayness, *The Perils Of (and For) an Imperial America*, "Foreign Policy", Summer 1998, No. 111, s. 36-47.

⁵² Zob. P. D. Feaver, R. H. Kohn, *The Gap. Soldiers, Civilians and their Misunderstanding*, „The National Interest”, Fall 2000, s. 30.

⁵³ Tamże.

⁵⁴ Były one prowadzone przez założony w 1958 r. Trójkątny Instytut Studiów Bezpieczeństwa (Triangle Institute for Security Studies), konsorcjum uniwersytetów Duke, Północna Karolina w Chapel Hill i Stanowego Uniwersytetu Północna Karolina. Zob. P. D. Feaver, *The Civil-Military Gap in Comparative Perspective*, "The Journal of Stra-

oficerowie nie są bardziej konserwatywni niż elity polityczne oraz społeczeństwo jako takie. Poziom religijnej identyfikacji w siłach zbrojnych nie różni się od reszty społeczeństwa. Uczestniczący w badaniu oficerowie krytykowali jakość przywództwa politycznego i dość powszechnie wyrażali niechęć wobec mediów, ale generalnie w większym stopniu niż uczestniczący w badaniu przedstawiciele środowisk cywilnych wyrażali zaufanie wobec instytucji rządowych. Badani oficerowie byli rozczarowani zakresem integracji kobiet w służbie wojskowej (podobnie jak środowiska cywilne), lecz generalnie byli przeciwni udziałowi kobiet w realizacji zadań bojowych. Większość uczestniczących w badaniu wojskowych (76%) krytycznie odniosło się do dostępu do służby wojskowej gejów i lesbijek. W ciągu jednej generacji zmalała liczba wojskowych identyfikujących się jako niezależni, czy nie będących zwolennikami żadnej partii politycznej (z 46% do 27%). Zwiększyła się także liczba zwolenników Partii Republikańskiej (z 33% do 64%).⁵⁵

Stwierdzono także, że luka wydaje się być większa w przypadku niższej rangi wojskowych i węższa w przypadku wojskowych wyższej rangi. „Republikanizacja” sił zbrojnych zdaniem Petera Feavera i Richarda H. Kohna wiąże się z syndromem wojny wietnamskiej, niechęcią demokratów wobec sił zbrojnych i wręcz przeciwstawną postawą republikanów. W dużym stopniu era Ronalda Reagana przyniosła zwrot postaw młodych ludzi oraz zwiększyła zainteresowanie służbą wojskową. Wreszcie programy kształcenia w akademiach i koleżkach wojskowych nie spełniają właściwej roli w kształtowaniu rozumienia społeczeństwa amerykańskiego i jego kultury. W niektórych przypadkach nawet akcentowane były różnice dzielące środowiska wojskowe oraz cywilne.

Przez pierwsze 75 lat XX wieku w Kongresie zasiadali kongresmeni w znaczącym procencie będący weteranami. Po rezygnacji z poboru do sił zbrojnych ten udział procentowy uległ znaczącemu zmniejszeniu. To w istotny sposób osłabiło zdolność rozumienia i oceniania kwestii wojskowych w Kongresie. Autorzy przypuszczają, że zaowocuje to większym zaangażowaniem militarnym Stanów Zjednoczonych na świecie.

Generalnie wojskowi dość krytycznie podchodzą do cywilnego nadzoru, nie dopuszczają, by cywilni przywódcy mieli prawo do pomyłek, raczej są za doradztwem w kluczowych kwestiach, jak określanie celów, zasad działania i generalnej strategii.⁵⁶

tegic Studies”, June 2003, Vol. 26 , No. 2, s. 1-5; P. D. Feaver, R. H. Kohn (red.), *Soldiers and Civilians. The Civil-Military Gap and American National Security*, Cambridge 2001.

⁵⁵ P. D. Feaver, R. H. Kohn, art. cyt., str. 32.

⁵⁶ Okazało się, że szeroko znana jest książka Herberta Raymonda McMastera stanowiąca analizę stosunków cywilno-wojskowych w okresie prezydentury Lyndona Johnsona i sekretarza obrony Roberta McNamary. Autor książki twierdzi, że politycy okłamywali dowódców rodzajów wojsk, wypaczali ich poglądy wobec Kongresu

Luka i napięcia wokół niej są realne, a w przeszłości może to mieć długotrwałe konsekwencje dla bezpieczeństwa USA i także dla przyszłej administracji. Okres po zimnej wojnie jest pierwszym okresem w historii Stanów Zjednoczonych, gdy w czasie pokoju utrzymywane są tak liczne siły zbrojne. Społeczne uznanie dla wojska przestało przekładać się na zapał do odbywania służby wojskowej. Młodszy rangą oficerowie są przekonani, że najwyżsi dowódcy powinni przeciwstawiać się błędnym decyzjom politycznym, a nawet w skrajnych przypadkach podawać się do dymisji. Takie podejście nie ma tradycji w amerykańskich stosunkach cywilno-wojskowych. Wielokrotnie wysocy dowódcy wykonywali zadania stawiane przez polityków, co do których celowości i uzasadnienia posiadali odmienne zdanie. Przykładem może być generał George Marshall, który w 1942 r. nie podał się do dymisji, mimo iż uważał, że decyzja o inwazji na Północną Afrykę jest błędna. Zadaniem autorów należy na różnych płaszczyznach podjąć szerokie działania mające na celu lepsze rozumienie spraw wojskowych przez cywili.⁵⁷

Wyciągając wnioski z powyższego, niektórzy autorzy formułowali tezę o upolitycznieniu amerykańskich sił zbrojnych. Szczególnie w okresie, gdy Colin Powell zajmował stanowisko sekretarza stanu. Przeciwnicy tego poglądu, np. dowodzili że:

Charakterystyka generała Powella, jako >>polityka w mundurze<< często kontrastuje z ideałem nieutożsamiającego się z partiami politycznymi stworzonym przez Huntingtona. Rygorystyczny apolityczny model, który uosabiają takie postaci jak Grant, Sherman, Pershing i Marshall dodaje kolorytu aktualnej debacie. Jakkolwiek historia stosunków cywilno-wojskowych w Ameryce ukazuje inny obraz. Od rewolucji po dziś postaci wojskowych odgrywały prominentną rolę w polityce.⁵⁸

Wielu generałów objęło urząd prezydenta, by wymienić George'a Washingtona (1789-1797), Andrew Jacksona (1829-1837), Williama Henry'ego Harrisona (1841-1841), Ulyssesa Granta (1869-1877), George'a Hayesa (1877-1881), Jamesa Garfielda (1881-1881) i Dwighta Eisenhowera (1953-1963). Wielu innych przejawiało prezydenckie aspiracje np. Winfield Scott (1786-1866), John C. Fremont (1813-1890), George B. McClellan (1826-1885), Winfield Scott Hancock (1824-1886), Leonard Wood (1860-1927), George Dewey (1837- 1917) czy Mc Arthur (1880-1964).

Luka cywilno-wojskowa nie stanowi zjawiska typowego dla Stanów Zjednoczonych Ameryki. Problem ten pojawił się także w Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech. W tych ostatnich dwóch państwach wiąże się z rezygnacją

i społeczeństwa, a dowódcy godzili się na to, co w efekcie prowadziło do katastrofalnej strategii. Zob. H. R. McMaster, dz, cyt.

⁵⁷ Zob. także P. D. Feaver, *The Civil-Military Gap in Comparative Perspective*, "The Journal of Strategic Studies" June 2003, Vol. 26, No. 2, s. 1-5.

⁵⁸ R. D. Hooker Jr., *Soldiers of the State: Reconsidering American Civil-Military Relations*, "Parameters" Winter 2003-04, s. 11.

z poboru do wojska. Wielka Brytania posiada długie i bogate doświadczenie związane z armią zawodową, niemniej także tam napotymane są trudności z rekrutacją do sił zbrojnych, służbą wojskową kobiet, homoseksualistów, lesbijek oraz mniejszości etnicznych.⁵⁹

Amerykańskie stosunki cywilno-wojskowe rozwijają się jako odmienny model. Przede wszystkim, zmiany w wewnętrznym i międzynarodowym środowiskach politycznych czynią istniejące orientacje i struktury przestarzałymi. Wtedy następuje zwykle dramatyczna zmiana, albo poprzez elektryzujące wydarzenie takie jak wymiana ognia pomiędzy prezydentem Harrym Trumanem i generałem Douglasem MacArthur'em i obalenie przez Dicka Cheney'a generała Larry'ego Welscha lub przez legislację jak ustawa o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. (National Security Act 1947) lub ustawa o reorganizacji sektora obrony z 1986 r. (Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act 1986). W tym procesie, podejmowane są próby, by podtrzymać równowagę i bilans między wojskiem i jego cywilnymi nadzorcami. W połowie lat 90. oceniano, że zakres zmiany w środowisku strategicznym sugeruje, iż amerykańskie stosunki cywilno-wojskowe zbliżają się znów do nierównowagi i ponowne dopasowanie może być bliskie.⁶⁰

W Stanach Zjednoczonych coraz częściej dostrzegany są etyczne aspekty funkcjonowania sił zbrojnych. Świadczy o tym taka chociażby ocena przeszłości:

Siły zbrojne demokratycznego państwa są związane z moralną logiką, że istnieje wrodzona etyczna niezgodność w ochranianiu demokracji w kraju, podkopując ją za granicą. Jedną z burzliwych kontrowersji zimnej wojny związana jest z krytyką, że Stany Zjednoczone miały czasami udział w narodzinach, często zbroiły się lub czasami popierały galerię łobuzów, dyktatorów jak Ferdinand Marcos, Georgios Papadopoulos, Augusto Pinochet, szach Iranu i Anastasio Somoza, i że ten cynizm był zdradą amerykańskich wartości.⁶¹

Wojskowi i cywile starli się w kwestiach związanych ze stosowaniem prawa w warunkach wojny z terrorem. W lutym 2002 r. po intensywnych dyskusjach pomiędzy wysokimi urzędnikami cywilnymi i wojskowymi prezydent Bush zdecydował, że Konwencje Genewskie nie mają zastosowania w przypadku konfliktu z Al-Kaidą i jej sojusznikami, i że Stany Zjednoczone nie będą w stosunku do nich używać statusu jeńca wojennego. Starsi oficerowie z korpusu prokuratorów wojskowych przeciwstawili się tej decyzji, zwrócili do grup praw człowieka oraz zaskarżyli podjętą decyzję. Argumentowali, że narusza ona prawo międzynarodowe, a prezydent nie ma kompetencji do interpreto-

⁵⁹ Tamże, s. 5.

⁶⁰ D. Johnson, S. Metz, *American Civil-Military Relations: New Issues, Enduring Problems*, Carlisle Barracks 1995, s. 14.

⁶¹ V. D. Hanson, *Armies for Democracy - Past, Present and Future*, „The American Spectator” July/August 2007, s. 36.

wania i stosowania prawa międzynarodowego w imieniu narodowego rządu oraz sił zbrojnych.⁶²

Departament Obrony ze swojej własnej inicjatywy w 1992 r. utworzył pięć regionalnych centrów w celu promocji demokratycznych stosunków cywilno-wojskowych. Pierwsze z nich to *Centrum George'a Marshalla (George Marshall Center)* w Niemczech powołane do życia w 1992 r. Ponadto powołano *Afrykańskie Centrum Studiów Strategicznych (Africa Center for Strategic Studies)*, *Centrum Studiów Strategicznych Azji i Pacyfik (Asia Pacific Strategic Studies Center)*, *Centrum Studiów Obronnych Hemisfery dla Ameryki Łacińskiej (Hemispheric Defence Studies)* i ostatnie powołane w roku 2000 *Centrum Bliskiego Wschodu oraz Azji Południowej (Near East and South Asia Center)*. 200 mln \$ rocznie przeznaczanych na promocję demokratycznych stosunków cywilno-wojskowych trafia także do *Centrum Demokratycznej Kontroli Sił Zbrojnych w Genewie (Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces)* i mniejszych organizacji w Wielkiej Brytanii i Kanadzie.⁶³

Stosunki cywilno-wojskowe w procesie demokratyzacji i warunkach globalizacji

Klasyczny model stosunków cywilno-wojskowych powinien zostać dostosowany do istoty współczesnych sposobów prowadzenia działań wojennych, połączonych operacji oraz środowiska i warunków jakie ukształtowały się po zimnej wojnie. Obecnie mamy do czynienia z nowym poziomem stosunków cywilno-wojskowych, związanych z funkcjonowaniem wielonarodowych sojuszków wojskowych, a także koalicji zawiązywanych czasowo lub ad hoc.

W 2007 r. dokonano np. takiej oceny:

We wrześniu 2007 r., 83 445 wojskowych i policjantów ze 114 państw zaangażowanych było w operacje pokojowe w 16 państwach objętych konfliktami. W Afganistanie pod koniec 2007 r. znajdowały się oddziały pod kontrolą Sojuszu Północnoatlantyckiego liczące 40 000 w Międzynarodowych Siłach Pomocy i Bezpieczeństwa (ISAF- International Security Assistance Force) w tym 14 000 żołnierzy z USA, jak również kolejne 12 000 w oddziałach pod amerykańską kontrolą narodową. Niektóre spośród tych liczących 52 000 oddziałów wojskowych i policyjnych zwalczały Talibów, ale większość była zaangażowana w odbudowę państwa.⁶⁴

⁶² G. Sulmasy, J. Yoo, *Challenges to Civilian Control of the Military: A Rational Choice Approach to the War on Terror*, "54 UCLA (University of California, Los Angeles) Law Review" 2007, 1815, s. 1819.

⁶³ T. Bruneau, H. Trinkunas, *Democratization as Global Phenomenon and its Impact on Civil-Military Relations*, "Democratization" 2006 Vol. 13, Issue 15, s. 784.

⁶⁴ T. C. Bruneau, F. C. Matei, *Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations*, "Democratization", December 2008, Vol. 15, No 5, s. 910.

W 2007 r. międzynarodowe siły pokojowe na Haiti toczyły walki z gangami ulicznymi, co stanowi typowe zadanie policyjne. W wielu państwach np. w Meksyku siły wojskowe wspierają siły policyjne w zwalczaniu przemytu narkotyków i przestępczości ulicznej. Z drugiej strony w państwach takich jak Boliwia, Kolumbia, Pakistan i Filipiny policja wykonuje zadania typowe dla wojska. Realizując zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu, karteli narkotykowych i gangów miejskich, policja i wojsko muszą polegać w dużym stopniu na agencjach wywiadu w zakresie identyfikacji zagrożeń i planowania przedsięwzięć.

Model ten także powinien być dostosowany do warunków niedojrzałych, młodych demokracji, krajów znajdujących się w procesie trudnej transformacji ustrojowej, co można było zaobserwować w krajach Europy Wschodniej i byłego Związku Radzieckiego. W większości państw postkomunistycznych jednak rządy traktowały tworzenie systemu obiektywnej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi jako istotną część programów dystansowania się od totalitarnej przeszłości.

Pod wpływem doświadczeń innych państw także na Zachodzie dystansowano się w stosunku do klasycznego modelu stosunków cywilno-wojskowych:

Sformułowania Huntingtona mogą być problematyczne, ponieważ są ściśle związane z doświadczeniami demokracji w Stanach Zjednoczonych Ameryki, niepewne jest ich znaczenie gdziekolwiek indziej na świecie, zwłaszcza w państwach demokratyzujących się.⁶⁵

Od rozpoczęcia trzeciej fali demokratyzacji, co miało miejsce w Lizbonie 25 kwietnia 1974 r., gdy dokonał się przewrót wojskowy, koncentracja na stosunkach cywilno-wojskowych uległa zmianie. Zarówno w Portugalii jak oraz w Hiszpanii, gdzie transformacja rozpoczęła się wraz ze śmiercią Francisco Franco na początku 1975 r. wojskowi odegrali kluczową rolę w transformacji ku demokracji. Dotyczyło to także rozprzestrzeniania się trzeciej fali demokratyzacji w Ameryce Łacińskiej, Azji i Afryce Subsaharyjskiej. Także w państwach byłego bloku radzieckiego szybko nauczono się jak poradzić sobie z siłami zbrojnymi (tam nie było reżimów wojskowych).

W Rumunii siły zbrojne odegrały kluczową rolę w procesie transformacji rozpoczętej jeszcze w warunkach dyktatury Nicolae Ceausescu i tajnej policji *Securitate*. Bardzo interesujące porównania zostały dokonane w pracach Juana Linza i Alfreda Stepana, którzy analizowali proces demokratycznych przemian w postkomunistycznej Europie i Ameryce Południowej⁶⁶. Cienieni analitycy

⁶⁵ Ibidem, s. 911.

⁶⁶Por. J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996.

procesów transformacji i konsolidacji Adam Przeworski i Philippe Schmitter⁶⁷ przykładali ogromną wagę do „zmiennej wojskowej” i stosunków cywilno-wojskowych. Ciekawe studium przypadku stanowi praca na temat transformacji i konsolidacji w Wenezueli, który to proces może być postrzegany jako demokratyczna dekonsolidacja⁶⁸.

Koncepcja reform sektora bezpieczeństwa

Koncepcja reform sektora bezpieczeństwa (*Security Sector Reforms*) została rozwinięta jako reakcja na ograniczenia istniejące na gruncie teorii stosunków cywilno wojskowych. Zawiera ona z jednej strony szersze pojęcie „wspólnota bezpieczeństwa” („*security community*”), a jako jedno z ważniejszych zadań sił zbrojnych i policji upatruje zapobieganie konfliktom. Uwzględnia klasyczne zagrożenia militarne, ale także niemilitarne. Wychodzi z założenia, że zapewnienie bezpieczeństwa wymaga współpracy instytucji wojskowych i cywilnych⁶⁹.

Po pierwsze, koncepcja reform sektora bezpieczeństwa nie traktuje sił zbrojnych jako jedynej dostawcy usług w zakresie bezpieczeństwa narodowego i proponuje szeroką formułę mundurowego i niemundurowego sektora czy społeczności, których członkowie muszą współpracować w celu zapewnienia bezpieczeństwa.

Po drugie bierze pod uwagę współczesne zmienne role i zadania komponentów sektora bezpieczeństwa. Obejmuje to dla przykładu siły zbrojne wykonujące zadania policyjne czy dyplomatyczne, a także działania w sferze rozwoju społecznego. Natomiast policja realizuje zadania typu militarnego zwłaszcza w wyniku ataku terrorystycznego. Koncepcja ta uwzględnia także internacjonalizację agencji bezpieczeństwa (międzynarodowe-wielonarodowe siły pokojowe, siły policyjne, międzynarodowa współpraca wywiadowcza w celu przeciwdziałania terroryzmowi).

⁶⁷ A. Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, New York 1991; P. Schmitter, *The Consolidation of Political Democracies: Processes, Rhythms, Sequences, and Type*, w: G. Pridham (red.), *Transitions to Democracy*, Dartmouth 1995.

⁶⁸ A. Cottey, T. Edmunds, A. Forster (red.), *Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe: Guarding the Guards*, New York 2002; D. Pion-Berlin, *Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina*, University Park 1997; D. Pion-Berlin (red.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill 2001; A. Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton 1988; H. A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Armed Forces in Venezuela: A Comparative Perspective*, University of North Carolina Press, 2006; U. Marybeth, *Democratizing Communist Militaries: The Cases of the Czech and Russian Armed Forces*, Ann Arbor 1999.

⁶⁹ Zob. T. C. Bruneau, F. C. Matei, art. cyt., s. 913.

Po trzecie koncepcja SSR wiąże reformę sektora bezpieczeństwa z szeroko rozumianymi wysiłkami w kierunku demokratyzacji, promocji praw człowieka, przeciwdziałania konfliktom i rekonstrukcji po konflikcie. Poszukuje związków z szerszą polityczną, ekonomiczną i społeczną transformacją, które towarzyszą demokratyzacji, a także uwzględnia cywilne społeczeństwa, które spodziewają się większego wpływu na kształtowanie polityki, ograniczenie przemocy i przeciwdziałanie konfliktom.

Do braków tej koncepcji należy brak konsensusu pomiędzy jej zwolennikami w kwestii tego, co obejmuje pojęcie sektor bezpieczeństwa. Zgodnie z poglądami Timothy Edmundsa, jednego z inicjatorów tej koncepcji, pojęcie to obejmuje także organy niemilitarne (np. system opieki zdrowotnej), które posiadają istotny wkład w bezpieczeństwo narodowe. Kluczowego charakteru zatem nie ma jedynie uprawnione użycie siły. W dodatku według niego sektor bezpieczeństwa to wszelkie organizacje związane z użyciem siły, bez względu na to czy mają one charakter rządowy, czy też nie (np. siły partyzanckie lub wyzwolenicze). A zatem reforma sektora bezpieczeństwa nie ogranicza się wyłącznie do ram państwa⁷⁰.

Aktualnie można znaleźć co najmniej kilkanaście definicji reform sektora bezpieczeństwa poczynając od zapewnienia bezpieczeństwa w państwie w sposób efektywny i skuteczny i w ramach demokratycznej cywilnej kontroli do transformacji instytucji bezpieczeństwa tak, by odgrywały one efektywną, zgodną oraz demokratycznie przewidywalną rolę w zapewnianiu zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa obywateli, co wymaga szerokich konsultacji i obejmuje takie cele jak wzmacnianie cywilnej kontroli i nadzór nad sektorem bezpieczeństwa; demilitaryzację i budowanie pokoju; wzmacnianie rządów prawa.

Pojęcie reform sektora bezpieczeństwa formalnie zostało zaadoptowane na gruncie Organizacji dla Ekonomicznej Współpracy i Rozwoju (OECD) oraz różnych państw w ich oficjalnych dokumentach polityki zagranicznej, chociaż wprowadzanie jej w życie to różni się istotnie w poszczególnych państwach. Ponadto, chociaż kilka programów bezpieczeństwa zostało wprowadzonych jako część porządku dziennego reform sektora bezpieczeństwa, zostały one ograniczone do komponentów reform sektora bezpieczeństwa (np. policyjny lub reforma siły zbrojnej), nie obejmując jego holistycznych cech, w ten sposób podważając reformy sektora bezpieczeństwa jako pewien normatywny model⁷¹.

⁷⁰ T. Edmunds, *Defining Security Sector Reform*, in "Civil-Military Relations and Security Sector Reform in the 21st Century", CMR Network, Issue 3, October 2001, <http://www.bris.ac.uk/Depts/GRC/CMR/CMR%20Network/cmnr3.htm> (25.05.2011).

⁷¹ Zob. T. C. Bruneau, F. C. Matei, s. 914; D. E. Davis, A. W. Pereira, *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, Cambridge 2003.

Rządy dysponują trzema instrumentami w celu zapewnienia bezpieczeństwa. Są nimi: wojsko, policja i wywiad (kontrwywiad). Każdy z nich posiada pewną wewnętrzną strukturę. Wojsko dzieli się na rodzaje broni i służby, zazwyczaj siły lądowe, marynarkę, marines i siły powietrzne. Na siły czynne oraz rezerwowe, piechotę, artylerię itd. Siły policyjne podzielone są na siły paramilitarne jak karabinierzy czy żandarmeria, narodowe siły policyjne, jak ma to miejsce w Kolumbii, Salwadorze czy w Rumunii, państwowe i municypalne jak w Brazylii czy Stanach Zjednoczonych Ameryki. Z kolei agencje wywiadu dzielą się na cywilne, wojskowe i policyjne.

Tu nasuwa się kolejne pytanie w jaki sposób te trzy instrumenty kontrolowane są przez demokratycznie wybranych przywódców. Istnieje szerokie spektrum mechanizmów kontroli. Wiele państw, w tym zwłaszcza nowe demokracje charakteryzuje ograniczony zakres tych mechanizmów i ich słabość. Mechanizmy kontroli powinny obejmować cały zakres współczesnych zadań i misji sił zbrojnych. Wielonarodowe działania związane ze zwalczaniem terroryzmu, zorganizowanej przestępczości, prowadzeniem operacji pokojowych związane są z organizacjami międzynarodowymi (NATO, ONZ, OBWE, Unia Europejska, Unia Afrykańska). Każda z tych organizacji posiada swoją biurokrację i prowadzi swoją politykę. Władze narodowe nie przekazują kontroli nad swoimi siłami uczestniczącymi w operacjach koalicyjnych.

Wiodącym europejskim ośrodkiem podejmującym problematykę stosunków cywilno-wojskowych jest *Centrum ds. Demokratycznej Kontroli Sił Zbrojnych w Genewie* (*Center for Democratic Control of Armed Forces*), które zostało założone z inicjatywy *Konfederacji Szwajcarskiej* jako fundacja w roku 2000. Obszarem jego działania jest zarządzanie sektorem bezpieczeństwa oraz reformy w sektorze bezpieczeństwa. Posiada stałe biura w Bejrucie, Brukseli, Ljublanie, Ramallah. Liczący ponad 100 osób personel pochodzi z 30 państw. Fundacja obejmuje aktualnie 50 państw członkowskich, w tym Polskę (od 2000 r.). Dyrektorem jest Theodor Winkler.

Inny ośrodek, to *Centrum Stosunków Cywilno-Wojskowych w Belgradzie*, który jest organizacją *non-profit*. Zostało założone w 1997, z ogólnym celem badania relacji między wojskiem i społeczeństwem, w perspektywach narodowego, regionalnego i globalnego bezpieczeństwa. Dla realizacji tego celu Centrum szczególnie zajmuje się problemami reformy sektora bezpieczeństwa i transformacji po konfliktach zbrojnych, jak również demokratyczną cywilną kontrolą i publicznym nadzorem. Od 1 czerwca 2010 r. zmieniło nazwę na *Belgradzkie Centrum Polityki Bezpieczeństwa*.⁷²

W ciągu 5 lat, poczynając od 1998 r., realizowany był program „Jedna Europa, Czy Wiele?” (*One Europe Or Several ?*) finansowany przez *Radę ds. Badań Ekonomicznych i Społecznych Wielkiej Brytanii* (*Economic and Social Research Coun-*

⁷² About Us, [http://www.ccmr-bg.org/Centre+for+Civil-Military+ Relations%2C+ Belgrade/1124/About+Us.shtml](http://www.ccmr-bg.org/Centre+for+Civil-Military+Relations%2C+Belgrade/1124/About+Us.shtml) (22.06.2011).

cił). Był to program interdyscyplinarny obejmujący całe spektrum problematyki integracji europejskiej. W jego ramach powstały interesujące komparatystyczne studia poświęcone problematyce stosunków cywilno-wojskowych w Europie⁷³.

W Polsce brakuje szerszego zainteresowania stosunkami cywilno-wojskowymi. Zamienne wydaje się, że żadna z liczących się prac, poświęconych tej tematyce, nie została przetłumaczona na język polski. Ukazały się natomiast wartościowe opracowania polskich autorów, do których należałoby zaliczyć Zenona Trejnisa *Siły zbrojne w państwie demokratycznym i autorytarnym* (Warszawa 1997), Andrzeja Żebrowskiego *Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej* (Warszawa 1998), Jerzego Zalewskiego *Wojsko Polskie w przemianach ustrojowych 1989-2001* (Warszawa 2002), tego samego autora *Wokół upolitycznienia polskiej siły zbrojnej w latach 1914-1918: wybrane problemy* (Warszawa 2008) i także jego *Apolityczność Sił Zbrojnych Drugiej i Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej : teoria i praktyka* (Warszawa 2009).

Aktualnie prowadzone badania w obszarze stosunków cywilno-wojskowych dotyczą m.in. problemów roli wywiadu i sprawowania nad nim nadzoru, prywatyzacji bezpieczeństwa, reform sektora bezpieczeństwa w poszczególnych państwach, roli policji, zarządzania sektorem bezpieczeństwa, legislacji oraz roli parlamentów. Jednym z istotnych wątków teorii stosunków cywilno-wojskowych pozostawała zawsze efektywność sił zbrojnych. W ostatnich latach ukazało się szereg interesujących prac podejmujących tę kwestię we współczesnym kontekście.⁷⁴

⁷³ T. Edmunds, A. Foster, A. Cottey, *The Armed Forces and Society in Postcommunist Europe: Legitimacy and Change*, b.m.w. 2002; idem: *Democratic Control of Armed Forces in Central and Eastern Europe: A Framework for Understanding Civil-Military Relations in Post-Communist Europe*, b. m. w. 1999; idem: *Civil-Military Relations and Defence Planning Challenges for Central and Eastern Europe in the New Era*, b.m.w. 2000.

⁷⁴ Szerzej zob. S. C. Nielsen, *Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness*, "Policy and Management Review", 2002, Vol. 2, No. 2, s. 1-21.