

MIĘDZYNARODOWE
WYZWANIA BEZPIECZEŃSTWA



MIĘDZYNARODOWE
WYZWANIA BEZPIECZEŃSTWA

redakcja Klemens Budzowski

Krakowska Akademia
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
2010



Spis treści

Andrzej Podraza <i>Ewolucja zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego w okresie pozimnowojennym</i>	7
Katarzyna Żukrowska <i>Sfera gospodarcza jako nowe wyzwanie dla bezpieczeństwa</i>	21
Lubomir W. Zyblikiewicz <i>Polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w latach 1991–2010</i>	39
Ryszard M. Czarny <i>Daleka Północ – High North. Między dialogiem i współpracą a emocjami i sporami międzynarodowymi</i>	53
Christian Meier <i>Der Krisenbogen Rußland–Iran–Afghanistan: Deutsche Sicherheitspolitik vor neuen Herausforderungen</i>	65
August Pradetto, David Lohrberg <i>Zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) der deutschen Streitkräfte in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo: politische Zielsetzung und militärischer Auftrag</i>	77
Marek Czajkowski <i>Uwarunkowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej</i>	93
Anna Diawol <i>Rola Unii Europejskiej w umacnianiu bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie</i>	109

Joachim Diec	
<i>The Perspectives of EU–Russia Strategic Partnership in the Situation of Conceptual Divergence</i>	121
Piotr Mickiewicz	
<i>Przeciwdziałanie aktom piractwa i terroryzmu na morzu w polityce Federacji Rosyjskiej. Ocena możliwości implementacji rozwiązań przez Unię Europejską</i>	135
Dorota Kaźmierczak-Pec	
<i>Uwarunkowania wewnętrzne międzynarodowej roli Rosji – koncepcje i wyzwania</i>	147
Kazimierz Kraj	
<i>Koncepcje, strategia i polityka bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej</i>	159
Jurij Makar	
<i>Polityka zagraniczna Ukrainy – czynniki wewnętrzne i zewnętrzne</i>	167
Witalij Makar	
<i>Kanadyjska wizja kwestii ukraińskiej podczas II wojny światowej</i>	175
Hans Martin Sieg	
<i>Von Omdurman zum Aufstand im Irak. Der Wandel militärischer Macht vom späten 19. zum frühen 21. Jahrhundert</i>	183
Robert Jakimowicz	
<i>Półwysep Koreański a problem bezpieczeństwa międzynarodowego na przełomie XX i XXI wieku</i>	195
Aleksandra Zięba	
<i>Cywilna kontrola nad armią w Republice Federalnej Niemiec</i>	203
O autorach	215

Ewolucja zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego w okresie pozimnowojennym

Koniec zimnej wojny oraz wydarzenia z 11 września 2001 r. doprowadziły do ukształtowania się nowego systemu bezpieczeństwa, czego wyrazem jest między innymi ewolucja zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego. Widoczna jest transformacja porządku międzynarodowego, ale wiele elementów ładu zimnowojennego pozostało bez zmian. Jednak wraz z rozpadem Związku Radzieckiego i początkiem transformacji systemowej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, zmniejszeniu uległo prawdopodobieństwo wybuchu wojny nuklearnej. Właśnie to niebezpieczeństwo było decydującym czynnikiem określającym istotę porządku międzynarodowego od końca II wojny światowej do przełomu lat 80. i 90. XX w. Stąd po zakończeniu zimnej wojny pojawiło się nawet hasło „końca historii”, którego twórcą był Francis Fukuyama¹. Koniec historii był utożsamiany z zakończeniem rywalizacji pomiędzy dwoma systemami. Sugerowano odejście od czynników militarnych na rzecz ekonomicznych, które miały przede wszystkim kształtować stosunki międzynarodowe. Taki sposób myślenia mieścił się w tradycyjnym podejściu liberalnym, w którym występowały pojęcia modernizacji, ustanowienia społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki wolnorynkowej (kapitalistycznej). Nie znaczyło to jednak, że Fukuyama uważał, iż Rosja i Chiny staną się w nieodległej przyszłości państwami liberalnymi, ale sądził, że zmianie ulegnie ich polityka zagraniczna, która nie będzie już dłużej kształtowana przez ideologię marksistowsko-leninowską. Nie

¹ F. Fukuyama, *The End of History*, „National Interest” 1989, Summer; wydanie polskie: *Koniec historii*, przeł. T. Bieroń, M. Wichrowski, Poznań 1996.

musiało to jednak oznaczać, że państwa te miały być w większej mierze nastawione na współpracę niż konfrontację, gdyż ich działania na arenie międzynarodowej wynikały z własnej definicji interesów narodowych i jakiejś formy nacjonalizmu.

Zakończenie rywalizacji Wschód–Zachód (pomimo niekiedy obaw o wybuch nowej zimnej wojny, chociażby w związku z poszerzeniem NATO w latach 90., czy też konfliktem gruzińsko-rosyjskim w 2008 r. i reakcją USA oraz niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej)² i odejście od dychotomicznej wizji porządku globalnego nie oznaczało jednak, że można było doprowadzić do stworzenia nowego systemu bezpieczeństwa bardziej racjonalnego w sensie identyfikacji zagrożeń i wyzwań, w którym państwa w większej mierze skoncentrują się na wyzwaniach ekonomicznych, ekologicznych i społecznych, a w mniejszym na militarnych. Wydarzenia lat 90. XX w. (głównie krwawy konflikt w byłej Jugosławii), a przede wszystkim atak terrorystyczny z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych podały w wątpliwość, choć całkowicie nie zakwestionowały, ten sposób myślenia. Wydarzenia te unaocznily możliwość powrotu do myślenia realistycznego czy neorealistycznego, ale również pozwoliły na rozwój innych, często przeciwstawnych, perspektyw teoretycznych. Z jednej bowiem strony, ukazują one możliwości porządkowania rzeczywistości międzynarodowej, osiągnięcia „stanu dojrzałej anarchii” w ujęciu Barry’ego Buzana, a na drugim końcu można umiejscowić teorię chaosu, która bardziej ukazuje niepewność, niemożność ujęcia porządku międzynarodowego w przewidywalne procesy niż całkowity bezład prowadzący do nieuchronnej zagłady³.

Transformacja porządku międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny i na początku XXI w. stawia podstawowe pytania:

- jak teoretycznie można wyjaśnić zakończenie zimnej wojny i w jaki sposób ująć kształtowanie się nowego pozimnowojennego porządku międzynarodowego,
- co to jest bezpieczeństwo, czyli w jaki sposób można je zdefiniować (ująć); jakie wartości podlegają ochronie,
- jakie podmioty podlegają ochronie i jakie są źródłem stabilizacji bądź zagrożeń,
- jak można określić zagrożenia i wyzwania,
- w jaki sposób można zapewnić bezpieczeństwo w świecie, który nadal pozostaje anarchiczny.

Pytania te są niemal klasyczne, jakkolwiek odpowiedzi na nie mogą się różnić od tych, które były udzielane wcześniej. Odpowiedzi mogą stanowić podstawę do sformułowania nowego paradygmatu bezpieczeństwa w XXI w.

² Na temat nowej konfrontacji Rosja–Zachód zob.: E. Lucas, *Nowa zimna wojna. Jak Kreml zagraża Rosji i Zachodowi*, wstęp N. Davis, przeł. J. Stawski, Poznań 2008.

³ Na temat dylematu ład czy chaos, zob.: P. Frankowski, *Świat pozimnowojenny w świetle teorii chaosu*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 541–554; P. Bartosiewicz, *Ład czy chaos? Stan stosunków międzynarodowych w I połowie XXI wieku*, [w:] *Późnowestfalski ład międzynarodowy*, red. M. Pietraś, K. Marzęda, Lublin 2008, s. 117–132.

Teoretyczne ujęcie końca zimnej wojny nie jest zadaniem prostym. Podstawowe koncepcje bazują na ogół na sprawdzonych podejściach. Zgodnie z liberalnym „końcem historii” (Fukuyama), w wyniku procesu demokratyzacji Europa stała się kontynentem pokoju. Zwycięstwo gospodarczego i politycznego liberalizmu prowadzi do harmonii interesów, gdyż konflikt między państwami dzielącymi te same wartości jest mało prawdopodobny. W takiej perspektywie pomija się wiele nowych zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego. Poza Europą sytuacja nie jest jednak aż tak jednoznaczna z uwagi na kryzys państwowy w różnych częściach świata, zarówno w wymiarze politycznym, jak i gospodarczym. Stąd postulaty o konieczności odbudowy bankrutujących państw, co jest warunkiem ustanowienia przyszłego ładu globalnego⁴, gdyż pokój może być osiągnięty, zgodnie z receptą liberałów, przez demokrację.

W alternatywnym podejściu realistycznym koniec zimnej wojny nie był utożsamiany z ustanowieniem bardziej pokojowego i bezpieczniejszego świata. Owszem, doszło do „wyzwolenia” państw Europy Środkowej i Wschodniej w ramach kolejnej fali demokratyzacji⁵, ale nie oznaczało to automatycznego zwiększenia bezpieczeństwa w Europie i na świecie. Na początku lat 90. wskazywano szereg zagrożeń i wyzwań. Między innymi próbowano określić ewentualne konsekwencje rozpadu Związku Radzieckiego, tzn. dezintegrację NATO⁶, powstanie silnych i zjednoczonych Niemiec w centrum Europy, konflikty etniczne, powstanie w Europie multipolarnego systemu równowagi sił. Receptą realistów było ustanowienie nowej linii oddzielającej rozwinięty Zachód od nacjonalistycznego i gospodarczo nierozwiniętego Wschodu. Rozwiązaniem, które mogłoby być zastosowane w wymiarze globalnym, miało być wymuszenie nowego porządku międzynarodowego przez hegemon. W taki sposób można byłoby przeciwdziałać zagrożeniom i wyzwaniom bezpieczeństwa międzynarodowego.

Podejścia realistyczne i liberalne nie stanowią jedynych możliwości wyjaśnienia transformacji porządku międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny. Warto wspomnieć np. realizm kulturowy⁷ (Samuel Huntington), neoliberalny instytucjonalizm (Robert Keohane, Joseph Nye) czy konstruktywizm (Alexander Wendt). W paradygmacie Huntingtona konflikt w świecie pozimnowojennym może zachować

⁴ Taki postulat stawia m.in. Francis Fukuyama (F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005).

⁵ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdziuk, Warszawa 2009.

⁶ Znacznie częściej niż o dezintegracji NATO mówi się o znacznym pomniejszeniu roli Sojuszu Atlantyckiego (zob. np. R. E. Rupp, *NATO after 9/11. An Alliance in Continuing Decline*, New York 2006).

⁷ Na temat określenia realizm kulturowy zob.: J. Czapotowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2008.

dzie pomiędzy cywilizacjami⁸. Zgodnie z głośnym hasłem zderzenia cywilizacji, niezwykle kontrowersyjnym w szczególności po zamachach z 11 września, różnice kulturowe mogą być źródłem konfliktów międzynarodowych. One mogą determinować zagrożenia i wyzwania bezpieczeństwa międzynarodowego. Neoliberalny instytucjonalizm widzi możliwości minimalizacji konfliktów w ustanowieniu zorganizowanych procedur artykułowania interesów, w tym organizacji międzynarodowych. W taki sposób można doprowadzić do stworzenia nowego pozimnowojennego porządku międzynarodowego. Konstrukttywizm społeczny, który zyskał na znaczeniu w latach 90., bazuje na założeniu o społecznej konstrukcji rzeczywistości⁹. Krytykując podstawowe tezy zarówno realizmu, jak i liberalizmu, konstrukttywizm ukazuje społeczne pochodzenie zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego. Traktowanie bezpieczeństwa jako konstruktury społecznej i jego analiza w kontekście kształtowania się tożsamości państwa jest niewątpliwie użytecznym podejściem, które może stanowić twórcze uzupełnienie dominujących teorii stosunków międzynarodowych.

W związku z powyższym można postawić postulat swoistego naukowego podejścia, w którym wykorzystuje się wkład zróżnicowanych i często rywalizujących ze sobą nurtów teoretycznych¹⁰. Podobnie jak wiele innych zjawisk we współczesnym świecie, istota bezpieczeństwa międzynarodowego jest trudna do wyjaśnienia, stąd niemalże konieczność wykorzystywania różnych perspektyw teoretycznych bez faworyzowania którejkolwiek z nich. Tylko w taki sposób możemy zidentyfikować i wyjaśnić zagrożenia i wyzwania występujące obecnie.

Kwestia rozumienia bezpieczeństwa ma kluczowe znaczenie dla identyfikacji zagrożeń i wyzwań oraz stworzenia systemu reagowania i przeciwdziałania. Inaczej rzecz ujmując, można zapytać, czy na przykład z terroryzmem należy walczyć jedynie przy użyciu środków militarnych oraz szeroko rozumianych policyjnych, czy też należy podjąć działania w sferze politycznej, ekonomicznej i społecznej, aby przeciwdziałać powstawaniu zagrożenia terroryzmem. Podstawowy dylemat dotyczy kwestii, czy należy bezpieczeństwo ujmować wąsko, tzn. odnosząc je tylko do sfery militarnej, czy być może powinno się wziąć pod uwagę inne wymiary, tj. przede wszystkim polityczny, ale również społeczny, gospodarczy lub odnoszący się do sfery ochrony środowiska. Proces redefinicji zakresu przedmiotowego bezpieczeństwa był już widoczny w okresie zimnej wojny. Przykładowo od 1972 r. szeroko porusza-

⁸ S. Huntington, *The Clash of Civilizations?*, „Foreign Affairs” 1993, Vol. 72, No. 3; wydanie polskie: *Zderzenie cywilizacji*, przeł. H. Jankowska, Warszawa 1998.

⁹ M. Barnett, *Konstrukttywizm społeczny*, [w:] *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, red. J. Baylis, S. Smith, Kraków 2008, s. 305–329; A. Wendt, *Społeczna teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2008.

¹⁰ Na temat postulatu zob. A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007, s. 23–24.

ny był problem degradacji środowiska naturalnego w raportach Klubu Rzymskiego, co pomogło w stworzeniu pojęcia bezpieczeństwa ekologicznego¹¹. W sposób całościowy koncepcja bezpieczeństwa została zredefiniowana przez Barry'ego Buzana, który w przedmiotowym zakresie bezpieczeństwa uwzględnił pięć wymiarów, tj. polityczny, gospodarczy, wojskowy, społeczny i ekologiczny¹². Jakkolwiek propozycja Buzana ma na celu dostosowanie pojęcia bezpieczeństwa do zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej, to jednak tak szerokie podejście może doprowadzić do objęcia kategoriami zagrożeń i wyzwań zjawisk, które tradycyjne mieściły się poza sferą bezpieczeństwa.

Rozważając kwestie nowego porządku bezpieczeństwa, należy zadać pytanie, czy państwo jest nadal podstawowym podmiotem stosunków międzynarodowych oraz jaki wpływ na kreowanie zagrożeń i wyzwań mają podmioty niepaństwowe. Niemalże truizmem jest stwierdzenie, że od połowy XX w. nastąpił znaczny wzrost znaczenia podmiotów niepaństwowych, przede wszystkim organizacji międzynarodowych i grup transnarodowych. Państwo pozostaje nadal głównym podmiotem polityki bezpieczeństwa, jakkolwiek może być ono zagrożone ze strony podmiotów pozapaństwowych zarówno transnarodowych, jak i subpaństwowych. Zagrożenia dla państw ze strony podmiotów pozapaństwowych można nazwać asymetrycznymi. Istotą jest różnica potencjałów poszczególnych uczestników, zwłaszcza militarnych, ale również stosowanie odmiennych metod działania i sposobów prowadzenia konfliktu¹³. Konflikt zbrojny pomiędzy takimi podmiotami ma charakter wojny nieregularnej¹⁴. Nie brak jednak opinii krytycznych wobec charakteryzowania zagrożeń jako asymetrycznych. Stephen J. Blank, rozważając zarówno zagrożenia ze strony państw, jak i podmiotów niepaństwowych, dokonuje podziału zagrożeń pod kątem ich rezultatu lub wielkości wpływu na atakowanego (znaczenie celu)¹⁵. Dzieli wobec tego zagrożenia na strategiczne, np. atak z 11 września 2001 r., i zagrożenia taktyczne, np. atak na amerykański niszczyciel rakietowy USS Cole w październiku 2000 r. w Jeme-

¹¹ H. Müller, *Terrorism, Proliferation: a European threat Assessment*, „Chaillot Papers” 2003, No. 58, s. 17–18.

¹² M. Pietraś, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin 2006, s. 333–337.

¹³ M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru transatlantyckiego*, Warszawa 2007, s. 50. Ryszard Zięba kwestionuje możliwość identyfikacji tzw. zagrożeń asymetrycznych po zakończeniu zimnej wojny, twierdząc, że wszystkie zagrożenia mają charakter asymetryczny (R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, red. R. Zięba, Warszawa 2008, s. 25–26).

¹⁴ J. Kiras, *Wojna nieregularna: terroryzm i działania partyzanckie*, [w:] *Strategia we współczesnym świecie. Wprowadzenie do studiów strategicznych*, red. J. Baylis, J. Wirtz, C. Gray, E. Cohen, Kraków 2009.

¹⁵ S. Blank, *Rethinking Asymmetric Threats*, Carlisle 2003.

nie. Oba były przeprowadzone przez Al-Kaidę, ale różne były cele i konsekwencje, a także liczba ofiar.

W rozważaniach nad ewolucją porządku międzynarodowego od początku lat 90. XX w. bardzo często twierdzi się, że mamy do czynienia z erozją instytucji państwa¹⁶, przede wszystkim z uwagi na procesy globalizacji i integracji. Trudno zgodzić się z tak radykalnie wyrażoną tezą, gdyż analiza współczesnych stosunków międzynarodowych dowodzi, że państwo wykazuje dosyć sporą odporność na wpływy zewnętrzne i często traktuje globalizację i integrację nie jako cele lub ramy, w których działa, ale instrumenty maksymalizacji własnych interesów. Niemniej państwo nie odgrywa już takiej samej roli, jak w przeszłości i przyjęcie tej tezy może prowadzić do zróżnicowanych wniosków dotyczących koncepcji bezpieczeństwa oraz zagrożeń i wyzwań w okresie pozimnowojennym. Niektórzy badacze rozwijają koncepcję bezpieczeństwa społecznego, zgodnie z którą w wyniku procesów integracji i fragmentacji (rozpadu państw) klasyczny porządek międzynarodowy nie jest jedynie oparty na państwach narodowych i wobec tego należy zwrócić większą uwagę na społeczeństwa ujmowane w kategoriach etniczno-narodowych¹⁷. W wyniku rozpadu takich państw, jak ZSRR lub Jugosławia, pojawiło się szereg nowych problemów bezpieczeństwa i zagrożeń związanych z kwestią granic, mniejszości narodowych, zorganizowanych ideologii itp. Zgodnie z innym stanowiskiem, w latach 90. powstały załázky społeczności globalnej, co doprowadziło do marginalizacji państwa narodowego. W wyniku procesów globalizacji pojawiły się nowe zagrożenia i wyzwania dla bezpieczeństwa, które na ogół nie mają wymiaru militarnego. Są to na przykład załamanie światowego systemu walutowego, ocieplenie klimatu, wypadki nuklearne itd. Są one poza kontrolą państw, wobec tego może sobie z nimi poradzić jedynie społeczność globalna.

Zakończenie zimnej wojny doprowadziło do zmiany charakteru zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa. Już na początku lat 90. jasne było, że brak było zagrożeń równoznacznych z zagrożeniami ze strony Związku Radzieckiego w okresie zimnej wojny. Koniec konfliktu Wschód–Zachód doprowadził do zmniejszenia prawdopodobieństwa wybuchu konfliktu międzypaństwowego na dużą skalę, przede wszystkim jeżeli chodzi o wojnę nuklearną pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Rosją (Związkiem Radzieckim). Niezaprzeczalnym liderem w zapewnieniu bezpieczeństwa stały się Stany Zjednoczone, jakkolwiek nie brak było opinii o wyłanianiu się nowych ośrodków (Europa – Unia Europejska, Chiny, Indie, Japonia). Stany Zjednoczone stały się jedynym prawdziwie globalnym mocar-

¹⁶ Pogląd o erozji instytucji państwa wyraził m.in. Adam D. Rotfeld (A. D. Rotfeld, *Dokąd zmierza świat? Determinanty zmian w systemie międzynarodowym*, [w:] *Dokąd zmierza świat?*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2008, s. 19–20).

¹⁷ J. Baylis, *Bezpieczeństwo międzynarodowe i globalne w epoce pozimnowojennej*, [w:] *Globalizacja polityki światowej...*, s. 363–397.

stwem, które uzyskało przewagę nad innymi państwami w wymiarze militarnym, gospodarczym, technologicznym i kulturowym¹⁸. Zgodnie z nową strategią militarną, na początku lat 90. USA zwróciły swoją uwagę na konflikty regionalne¹⁹. Ewentualność konfliktu międzypaństwowego na dużą skalę nie była na ogół brana pod uwagę, jakkolwiek całkowicie nie można było go wykluczyć. Zainteresowano się w większej mierze zagrożeniami powstającymi w ramach państw²⁰. Wewnętrzny brak stabilności mógł bowiem prowadzić do rozlewania się konfliktów wewnętrznych na państwa sąsiedzkie. Taki scenariusz był przede wszystkim brany pod uwagę w związku z rozpadem Związku Radzieckiego i trudnymi do przewidzenia konsekwencjami tego procesu. Nie wykluczano militaryzacji Rosji w wyniku ewentualnego przewrotu wojskowego. Obawiano się między innymi wzmocnienia tendencji nacjonalistycznych na Ukrainie i Białorusi, sporów terytorialnych pomiędzy państwami powstałymi w wyniku rozpadu ZSRR, szantażu nuklearnego ze strony Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu (problem ten łączył się z proliferacją broni masowego rażenia), konfliktów regionalnych i etnicznych pomiędzy i w ramach dawnych republik ZSRR, działań ze strony grup terrorystycznych lub też po prostu rozlewania się politycznego bądź gospodarczego chaosu. Oprócz dezintegracji ZSRR, w podobny sposób podchodzono do konsekwencji dezintegracji Jugosławii. Stąd chociażby używanie w tym kontekście terminu „bałkanizacja Europy” jako przeciwieństwa integracji europejskiej, gdyż bałkanizacja jest kojarzona z dezintegracją, konfliktami, czystkami etnicznymi i narodowymi, chaosem politycznym i gospodarczym.

Nieokreślony charakter nowego pozimnowojennego porządku międzynarodowego wpływał na trudności w identyfikacji zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego. W sposób dobitny podkreślił to w 1992 r. Colin Powell, ówczesny przewodniczący Kolegium Połączonych Szefów Sztabów USA, mówiąc o zagrożeniu nieznanym, o zagrożeniu niepewnością²¹. W podobnym duchu wypowiadał się Adam D. Rotfeld, który scharakteryzował system bezpieczeństwa istniejący od początków lat 90. XX w. jako niejasny, niepewny i nieprzewidywalny²². Nie oznaczało

¹⁸ A. Jarczewska-Romaniuk, *Amerykańskie wizje ładu międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2005, s. 229–230.

¹⁹ C. Powell, *U.S. Forces: Challenges Ahead*, „Foreign Affairs” 1992/1993, Vol. 71, No. 5, s. 35.

²⁰ A. Podraza, *The Western European Union and Central Europe: A New Relationship*, „RIIA Discussion Paper” 1992, No. 41, s. 8–11.

²¹ L. K. Korb, *The United States*, [w:] *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, red. D. J. Murray, P. R. Viotti, Baltimore–London 1994, s. 23.

²² A. D. Rotfeld, „Bezpieczeństwo międzynarodowe czasu przemian”, wykład wygłoszony w Belwederze w ramach Akademii Dyplomatycznej MSZ, Warszawa, 20.01.2004.

to jednak, że nie próbowano określać konkretnych bądź ewentualnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, na które powinny być przygotowane siły militarne²³.

Nieznane zagrożenie, niepewność zmaterializowały się 11 września 2001 r. Od tego momentu głównym zagrożeniem stał się międzynarodowy terroryzm, przede wszystkim fundamentalistycznie islamski, a główną strategią – walka z nim.

Analiza strategii bezpieczeństwa najważniejszych graczy globalnych, przede wszystkim Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA (2002, 2006), Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej (2003) lub dokumentów NATO, prowadzi do identyfikacji następujących najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa po zamachach z 11 września 2001 r.: 1) terroryzm międzynarodowy; 2) państwa upadłe i upadające; 3) proliferacja broni masowego rażenia; 4) konflikty regionalne; 5) transnarodowa przestępczość zorganizowana; 6) inne: cyberterroryzm, zagrożenia ekologiczne itp.

Ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. spotkały się na ogół z potępieniem ze strony przywódców poszczególnych państw. W państwach europejskich mieliśmy do czynienia z szokiem, prezydent Rosji Władimir Putin potępił bezprecedensowe ataki międzynarodowego terroryzmu²⁴. Jedyne w Chinach brak było reakcji przywódców, a w państwowej telewizji nie pokazano zdjęć z Nowego Jorku. 2 października 2001 r. Rada Północnoatlantycka po raz pierwszy w historii uznała, że ataki były skierowane z zagranicy i wobec tego są objęte artykułem 5. Traktatu waszyngtońskiego. Jednocześnie 4 października 2001 r. NATO zgodziło się na 8 posunięć wspierających USA. Wkrótce też rozpoczęło swoją pierwszą operację antyterrorystyczną, „Eagle Assist”, w której od połowy października 2001 do połowy maja 2002 r. siedem samolotów NATO AWACS (Lotniczy System Ostrzegania i Kontroli) pomagało w patrolowaniu przestworzy USA. Po raz pierwszy użyto sił NATO opierając się na artykule 5. Traktatu waszyngtońskiego.

Koncepcja walki z terroryzmem rozwijała się w ramach Sojuszu Atlantyckiego wraz z pojawieniem się realnego zagrożenia terroryzmem, czyli w wyniku kolejnych ataków: USA (wrzesień 2001), Istambuł (listopad 2003), Madryt (marzec 2004), Londyn (lipiec 2005). Zagrożenie terroryzmem zostało przyjęte już w Strategii Bezpieczeństwa z 1999 r., w której terroryzm pojawia się jako ryzyko szerszej natury i któremu NATO musi sprostać obok sabotażu, zorganizowanej przestępczości i prze-

²³ W 1992 r. Pentagon przygotował siedem scenariuszy konfliktów, które musiałyby być rozwiązane z użyciem amerykańskich sił zbrojnych. Były to: 1) powtórka irackiej inwazji na Irak; 2) atak Korei Północnej na Koreę Południową; 3) połączenie obu ataków, walka na dwa fronty; 4) inwazja ekspansjonistycznej Rosji na państwa bałtyckie; 5) i 6) inwazja na Filipinach i w Panamie; 7) pojawienie się nowego supermocarstwa (L. K. Korb, *The United States...*, s. 23–24).

²⁴ „International Herald Tribune”, 12.09.2001.

rwania dostaw żywności zasobów²⁵. Takie usytuowanie terroryzmu nie świadczyło o tym, że można było go traktować jako zagrożenie istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa państw członkowskich NATO. Zmiana w zakresie polityki wobec terroryzmu nastąpiła od 2001 r. i dotyczyła wszystkich najważniejszych dokumentów przyjmowanych w ramach NATO. Na posiedzeniu ministerialnym w Reykjavíku w maju 2002 r. terroryzm stał się jednym z głównych zagrożeń i uznano, że Sojusz może podejmować działania poza własnym terytorium, także w celu przeciwdziałania terroryzmowi. Posiedzenie w Reykjavíku kończyło debatę na temat misji poza obszarem NATO (*out of area*) i pozwalało na przyszłe zaangażowanie Sojuszu w Afganistanie i Iraku. Całościowa koncepcja obrony przed terroryzmem została przyjęta przez szefów państw lub rządów na posiedzeniu w Pradze 21 listopada 2002 r. Przewiduje ona szerokie możliwości działań podejmowanych przez NATO w celu przeciwdziałania oraz zwalczania terroryzmu²⁶ i jest wyrazem globalizacji NATO.

Kwestia wojny z terroryzmem budzi sporo kontrowersji. Dotyczy one stosowania środków militarnych, ale przede wszystkim strategii działań wyprzedzających lub prewencyjnych. Jest to ściśle związane z podstawowym wyborem, który stoi przed Stanami Zjednoczonymi od chwili zakończenia zimnej wojny: pomiędzy koncepcjami działań jednostronnych albo efektywnym multilateralizmem. Nie ulega wątpliwości, że strategia bezpieczeństwa USA z września 2002 r., w której zidentyfikowano jako główne zagrożenie atak terrorystyczny przy użyciu broni masowego rażenia, była ukierunkowana na działania wyprzedzające o charakterze jednostronnym. Budziła ona wobec tego wśród niektórych państw krytykę z uwagi na promowanie amerykańskiej hegemonii i osłabienie norm prawa międzynarodowego²⁷. Określano więc Stany Zjednoczone mianem „światowego żandarma”²⁸.

Terroryzm często jest łączony z państwami upadłymi bądź upadającymi. Koncepcja upadku państwa została spopularyzowana na początku lat 90. przez Madeleine Albright, wówczas ambasador USA przy ONZ²⁹. Szczegółowy indeks państw

²⁵ „The Alliance’s Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Washington DC”, 24.04.1999.

²⁶ „Prague Summit Declaration issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Prague, Czech Republic”, 21.11.2002.

²⁷ J. Nye, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 172.

²⁸ M. Genovese, *The Transformations of the Bush Presidency: 9/11 and Beyond*, [w:] *Transforming the American Polity. The Presidency of George W. Bush and the War on Terrorism*, red. R. Conley, Upper Saddle River 2005, s. 20–21.

²⁹ Wcześniej, bo w roku 1987, politolog Robert H. Jackson pisał o tzw. *quasi*-państwach. O państwach upadłych pisali w 1993 r. Gerald Helman i Steven Ratner w artykule *Saving Failed States* („Foreign Policy” 1993, No. 89). Pomimo wielu opracowań, wciąż nie ma zgody co do definicji państwa upadłego (M. Francois, I. Sud, *Promoting Stability and Development in Fragile and Failed States*, „Development Policy Review” 2006, Vol. 24, No. 2, s. 142). W Polsce problemem państw upadających (ułomnych) zajmuje się m.in.

upadłych przy zastosowaniu szeregu wskaźników społecznych, gospodarczych i politycznych jest co roku przygotowywany przez amerykańską fundację Fund for Peace. Zgodnie z rankingiem opublikowanym w 2009 r., na „czołowych” miejscach znajdują się Somalia, Zimbabwe i Sudan, Irak jest na miejscu 6, a Afganistan na 7³⁰. Państwa upadające jako zagrożenie można rozpatrywać na trzech poziomach³¹:

- 1) lokalnym – populacja, która nie jest chroniona przez państwo,
- 2) regionalnym – efekt „rozlewania się” niestabilności do państw sąsiedzkich (migracje, zorganizowana przestępczość, nasilenie konfliktów międzypaństwowych i w ramach państw sąsiedzkich, wyścig zbrojeń w regionie, możliwości interwencji ze strony mocarstwa regionalnego lub globalnego),
- 3) międzynarodowym – schronienie dla grup terrorystycznych, ekstremistycznych, zorganizowanej przestępczości, szlaki tranzytowe przemytu narkotyków, broni, ludzi itp.; rozwój chorób zakaźnych w wyniku braku programu zwalczania, zagrożenia ekologiczne, brak inwestycji w źródła energii, zagrożenia dla strategicznych szlaków transportowych.

Państwa upadające postrzegane są współcześnie jako jedno z najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa. Strategie bezpieczeństwa USA z 2002 r. oraz z 2006 r. wychodzą z założenia, że Stany Zjednoczone są w mniejszym stopniu zagrożone ze strony państw agresorów niż państw upadających³². Podobnie strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej z 2003 r. ujmuje upadek państwa jako jedno z kluczowych zagrożeń, łącząc go nie tylko z terroryzmem, ale również ze zorganizowaną przestępczością³³. Rozpad państwa powoduje osłabienie globalnego zarządzania oraz niestabilność w regionie. Stąd odbudowa państwa jest jednym z najważniejszych zadań służących zapewnieniu porządku międzynarodowego, gdyż, jak podkreśla się w strategii, jakość społeczności międzynarodowej zależy od jakości rządów. Odbudowa państwa powinna odbywać się przy zastosowaniu różnorodnych instrumentów, tj. militarnych, humanitarnych, politycznych i gospodarczych z uwagi na wielowymiarowy charakter tego zadania.

Antoni Z. Kamiński, który dzieli je na: „1) państwa, które nie są w stanie kontrolować całości swojego terytorium [...]; 2) państwa, których rządy rezygnują z kontroli nad niektórymi grupami społecznymi [...]; 3) państwa, dla których źródłem integracji wewnętrznej jest mobilizacja poparcia dla ideologiczno-politycznej dywersji przeciwko wyimaginowanemu wrogowi [...]; 4) państwa zbójckie (*rogue states*), których elity rządzące czerpią zyski z popierania działalności przestępczej [...]” (A. Z. Kamiński, *Państwo narodowe a zagrożenia ładu globalnego*, [w:] *Dokąd zmierza świat?...*, s. 38–39).

³⁰ Failed States Index 2009, www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323.

³¹ J. Batt, D. Lynch, *What is A 'Failing State', and when is it A Security Threat?*, EU Institute for Security Studies, November 2004, s. 6–7.

³² The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, s. 1.

³³ European Council, „A Secure Europe in a better World. European Security Strategy”, Brussels, 12.12.2003, s. 4.

Jakkolwiek proliferacja broni masowego rażenia była traktowana jako zagrożenie również w okresie zimnej wojny, to współcześnie najczarniejszym scenariuszem byłoby dysponowanie bronią nuklearną przez organizacje terrorystyczne lub państwa zbójckie, przede wszystkim Iran i Koreę Północną. W okresie pozimnowojennym problem rozprzestrzeniania się broni masowego rażenia związany jest z brakiem skutecznej polityki nierozprzestrzeniania technologii nuklearnej, która była rozwijana w okresie zimnej wojny przez rywalizujące, ale w tym zakresie współpracujące ze sobą supermocarstwa³⁴. Jak uznano w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, współcześnie mała grupa terrorystyczna mogłaby spowodować szkody, które wcześniej były w stanie wywołać jedynie państwa i regularne armie³⁵. W ramach tzw. drugiej epoki nuklearnej, która rozpoczęła się wraz z końcem zimnej wojny, nieefektywna może się okazać również polityka odstraszenia, z uwagi na relatywnie łatwy dostęp do technologii nuklearnej oraz niestabilność polityczną państw jądrowych³⁶. Stąd konieczność budowy w przyszłości skutecznych systemów obrony przeciwrakietowej (tarcza antyrakietowa).

Poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego są konflikty regionalne. Nie dotyczą one jedynie bezpośrednio zainteresowanych stron, ale poprzez destabilizację regionu, mogą rozlewać się na inne kraje i regiony. Stąd konieczność przeciwdziałania im przy użyciu szerokiej gamy instrumentów, tj. militarnych, politycznych, ekonomicznych, humanitarnych itp., gdyż konflikty regionalne mogą być przyczyną destabilizacji w szerszym wymiarze. Jak podkreślono w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA, konflikty regionalne z czasem i tak dotyczą interesów amerykańskich, bez względu na początkowy brak zaangażowania ze strony USA³⁷.

Konflikty regionalne mogą generować niestabilność lub wręcz anarchię na określonych terytoriach, które mogą stać się schronieniem lub bazą dla grup terrorystycznych bądź zorganizowanej przestępczości. Zresztą bardzo często grupy terrorystyczne w celu finansowania operacji terrorystycznych trudnią się działaniami przestępczymi, np. produkcją i handlem narkotykami. Stąd strategię przeciwdziałania zagrożeniom powinny mieć charakter całościowy i nie powinny ograniczać się jedynie do przeciwdziałania jednej grupie zjawisk i do stosowania tylko wybranych instrumentów, np. militarnych.

We współczesnym świecie pojawia się szereg zagrożeń, które nie były identyfikowane kilkanaście lub nawet kilka lat temu. Można wymienić chociażby zagrożenia ekologiczne, stopień rozprzestrzenienia się biedy na świecie, choroby i epidemie szerzące się globalnie czy zagrożenia energetyczne (problem zapewnienia dostaw

³⁴ J. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009, s. 371–373.

³⁵ European Council, „A Secure Europe...”, s. 4.

³⁶ C. Dale Walton, C. Gray, *Druga epoka nuklearna: broń jądrowa w XXI wieku*, [w:] *Strategia we współczesnym świecie...*, s. 231–241.

³⁷ The National Security Strategy of the United States of America, March 2006, s. 19.

surowców energetycznych). *Novum* są cyberataki, co pociąga za sobą konieczność stworzenia systemu obrony w świecie wirtualnym. Być może w przyszłości wojna będzie toczona przez informatyków lub atak w sieci będzie poprzedzał agresję rzeczywistą. Już teraz Richard Clarke, były doradca ds. antyterrorystyki w administracji prezydentów Billa Clintona i George'a Busha, ostrzega przed cybernetycznym Pearl Harbor, twierdząc, że największym zagrożeniem byłyby kradzież wszystkich istotnych danych, zarówno z serwerów rządowych, jak i firm prywatnych³⁸. Zagrożenia cybernetyczne mogą mieć różny charakter, ale najistotniejsze znaczenie mają te, za którymi stoją państwa³⁹. Najprawdopodobniej to Rosja była odpowiedzialna za ataki na serwery gruzińskie podczas konfliktu rosyjsko-gruzińskiego o Osetię Południową w sierpniu 2008 r. Wręcz otwarcie ostrzega się też przed chińską bronią cybernetyczną, dzięki której można opóźnić bądź sparaliżować rozlokowanie sił amerykańskich w dowolnej części świata.

Reasumując, można dojść do przekonania, że system bezpieczeństwa w okresie pozimnowojennym z uwzględnieniem wydarzeń 11 września 2001 r. jest w trakcie tworzenia, a jego ostateczny kształt nie został określony. Nastąpił co prawda zanik porządku bipolarnego na rzecz systemu multilateralnego, ale z jednym ośrodkiem dominującym, jedynym współczesnym supermocarstwem, czyli USA. W porównaniu z zimną wojną, zmianom uległ charakter zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa, czego jednym z przejawów jest ich globalizacja. Wpływa to na znaczne rozszerzenie koncepcji bezpieczeństwa i konieczność podejmowania wielostronnych i wieloaspektowych działań zapewniających bezpieczeństwo. Nie można ich jedynie ograniczyć do środków militarnych, co jest także wynikiem rosnącej złożoności interakcji międzynarodowych. Jedną z istotnych cech pozimnowojennego porządku międzynarodowego jest instytucjonalizacja bezpieczeństwa, wymagająca wspólnych działań najważniejszych graczy globalnych.

Transformacja porządku międzynarodowego po zakończeniu zimnej wojny niewątpliwie jest związana z pojawieniem się nowych zagrożeń i wyzwań bezpieczeństwa lub ewolucją tych, które dominowały do końca lat 80. XX w. Identyfikacja zagrożeń i wyzwań sprzyja sformułowaniu odpowiednich strategii przez państwa i organizacje międzynarodowe w celu zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Nie ulega wątpliwości, że nowe zagrożenia i wyzwania oraz efekt globalizacji wymagają przewartościowania sposobu patrzenia na zapewnienie bezpieczeństwa przez zwrócenie uwagi również na pozamilitarne źródła zagrożeń

³⁸ Seven Questions: Richard Clarke on the Next Cyber Pearl Harbor, www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4241.

³⁹ Można wyróżnić następujące zagrożenia począwszy od najmniej istotnych: 1) hakerstwo; 2) poważna i zorganizowana przestępczość; 3) ideologiczny i polityczny ekstremizm; 4) cyberagresja sponsorowana przez państwo (P. Cornish, *Cyber Security and Politically, Socially and Religiously Motivated Cyber Attacks*, European Parliament, Brussels 2009, s. 7–16).

i podejmowanie działań wielostronnych, czyli z zastosowaniem instrumentów nie-wojskowych, nie tylko przez państwa, ale przede wszystkim w ramach współpracy wielostronnej. Należy inaczej podchodzić do zagrożeń i wyzwań, myśląc przede wszystkim o przyszłości i przygotowując takie scenariusze przeciwdziałania, które obecnie mogą wydawać się nieprawdopodobne. Tylko dzięki prognostycznemu myśleniu można stworzyć bardziej bezpieczny i pokojowy świat.



Sfera gospodarcza jako nowe wyzwanie dla bezpieczeństwa

Gospodarka zawsze była bezpośrednio lub pośrednio powiązana z polityką, a tym samym ze sferą bezpieczeństwa. W obecnych warunkach – globalizacji i zróżnicowania rozwojowego – problemy gospodarcze nabierają nowego wymiaru w stosunkach międzynarodowych. Decydują o tym powstałe współzależności, wzrost znaczenia miękkich elementów bezpieczeństwa kosztem twardych jego komponentów¹. Stan otwarcia rynków oraz intensywność wzajemnych relacji powodują, że państwa częściej są zmuszone uzgadniać między sobą podejmowane działania, co w większości przypadków prowadzi do ich koordynacji, współpracy i wprowadzania takich rozwiązań, które umożliwiają osiągnięcie przewidywanych celów. W niniejszym artykule będzie mowa o: dziedzinach gospodarczych stanowiących nowe wyzwania dla bezpieczeństwa; regionach, w których występuje koncentracja takich problemów; prawie do rozwoju jako jednym z praw człowieka. Struktura i koncepcja artykułu podporządkowana jest idei wskazującej możliwość wykorzystania powiązań międzynarodowych jako czynnika stymulującego rozwój, co ma szczególne znaczenie w sytuacji wejścia państw wysoko rozwiniętych w zaawansowaną fazę postindustrialną.

Dziedziny gospodarcze stanowiące zagrożenie dla bezpieczeństwa

Obecny kryzys (od 2007) uwidoczniał pewne nowe zjawiska w gospodarce, które wymagają zastosowania nowych rozwiązań w polityce gospodarczej oraz nowych instrumentów². Dotyczy to zarówno metod stymulowania gospodarki, jak i zasad fi-

¹ *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, Warszawa 2006, s. 21–47.

² A. Nowak-Far, *Narzędzia Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom światowego kryzysu finansowego*, [w:] *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Warszawa 2009, s. 79–99.

nansowania tychże działań. Na tym jednak nie kończy się lista zjawisk, które powinny być wzięte pod uwagę. Obejmuje ona również nowe regiony, nowe kraje, które zostają wciągnięte do grupy współdecydującej, a co za tym idzie – odpowiedzialnej za działania mające na celu stymulowanie wzrostu. Zacząć należy od dziedzin, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa w obecnych warunkach. Zaliczyć do nich można:

- w krajach wysoko rozwiniętych deficyty budżetowe i poziom długu publicznego,
- w krajach reprezentujących grupę rynków wschodzących – zasady stosowania protekcji, odwołujące się do polityki kursowej, czyli dewaluacji,
- w krajach reprezentujących niższy poziom rozwoju – próby wspierania przez państwo rodzimej produkcji i tym samym podejmowanie działań sprzyjających deficytowi budżetowemu, a w jego następstwie inflacji; oraz możliwość podnoszenia stóp procentowych;
- w krajach reprezentujących najniższy poziom rozwoju dodatkowym problemem są rosnące ceny żywności, surowców, a w konsekwencji produktów przemysłowych, które, zanim doszło do kryzysu w 2007 r., wykazywały tendencję „zamykania się nożyc *terms of trade*”³.

Porównując kryzysy z roku 1930 i 2007, można zauważyć, że:

- kryzys lat 30. był dużo głębszy niż obecny, o czym decyduje skala spadku wymiany i dynamiki PKB w tamtym okresie w porównaniu z podobnymi wskaźnikami charakteryzującymi dynamikę PKB i wymiany handlowej obecnie;
- kryzys lat 30. był globalny, jednak najostrej odczuły go gospodarki wysoko rozwinięte, które starały się ratować swoją produkcję i miejsca pracy przez stosowanie rozwiązań protekcyjnych. Obecnie zastosowanie takich rozwiązań w gospodarkach wysoko rozwiniętych jest ograniczone ze względu na utworzone unie celne oraz strefy wolnego handlu, a w UE również przez wspólny pieniądź;
- protekcja w latach 30. koncentrowała się na stosowaniu instrumentów taryfowych, obecnie przesunęła się ona na inne dziedziny, głównym instrumentem tu stosowanym jest polityka kursowa – wszędzie tam, gdzie może ona być zastosowana do ochrony⁴. Jednak użycie tego instrumentu jest ograniczone ze względu na wprowadzenie UGiW w Europie, upowszechnienia się porozumienia waszyngtońskiego i politykę opartą na kryteriach konwergencji (bez względu na to, czy państwo ubiega się, czy nie o członkostwo w UGiW)⁵;

³ K. Żukrowska, *Znaczenie zmian „terms of trade” dla rozwoju gospodarki światowej (teoria R. Prebisch – analiza we współczesnych warunkach)*, [w:] *Nauki ekonomiczno-społeczne i rozwój*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2008, s. 15–31.

⁴ *Integracja Azji Wschodniej. Mit czy rzeczywistość?*, red. B. Skulska, Wrocław 2009, s. 89–103.

⁵ R. M. Feinberg, K. M. Reynolds, *Tariff Liberalization and Increased Administrative Protection: Is there a *qui pro quo*?*, „The World Economy” 2007, Vol. 30, No. 6, s. 948–961.

- stan umiędzynarodowienia gospodarek obecnie jest większy niż w latach 30.;
- więzi międzynarodowe między gospodarkami są intensywniejsze i stabilniejsze, specjalizacja z modelu międzygałęziowego przeszła do wewnątrzgałęziowego, co sprzyja stabilizacji obrotów;
- ważną różnicą jest i to, że w latach 30. produkcja i konsumpcja skupiona była na ograniczonej liczbie rynków, obecnie mamy do czynienia z rozdzieleniem tych dwóch rodzajów aktywności społecznej. Produkcja jest przeniesiona do gospodarek wschodzących i rozwijających się, konsumpcja nadal pozostaje wysoka na rynkach wysoko rozwiniętych, do grupy konsumentów dołączają jednak rynki wschodzące i rozwijające się⁶;
- wiele rozwiązań wprowadzonych na rynkach regionalnych ogranicza w polityce gospodarczej autonomiczne rozwiązania narodowe, uniemożliwiając odchodzenie od wprowadzonej liberalizacji kontaktów międzynarodowych. W latach 30. liberalizacja relacji międzynarodowych była często interpretowana jako źródła załamania i napięć.

Przyczyną większości wymienionych różnic jest instytucjonalizacja stosunków międzynarodowych oraz zmiany wprowadzone w ramach utworzonego w 1944 r. systemu Bretton Woods. System ten, obok utworzenia parytetu w złocie dla kilku walut⁷, powołał także Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) i Bank Światowy (BŚ), a kilka lat później GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*; 1947). Ta ostatnia organizacja, w efekcie ustaleń zawartych w tzw. rundzie urugwajskiej GATT, została zastąpiona w 1995 r. przez WTO (*World Trade Organization*, Światowa Organizacja Handlu – ŚOH). W oparciu o przepisy przyjęte przez te organizacje wprowadzono zmiany w rozwiązaniach walutowych, polityce kursowej i zasadach wymiennalności, zaczęto także wspierać starania poszczególnych państw w ich dążeniu do stabilizowania wahań kursu czy dynamiki przyrostu gospodarczego.

Regiony, gdzie obserwuje się dużą koncentrację zagrożeń

Regiony o relatywnie dużej koncentracji zagrożeń możemy klasyfikować przy użyciu różnych kryteriów, wystarczy wymienić dwa podstawowe. Pierwszy odnosi się do poziomu rozwoju, a drugi do ocen stabilności struktur politycznych. Jeśli chodzi

⁶ L. Thurow, *Head to Head: the Coming Battle Among Japan, Europe and America*, New York 1993, s. 66 i 219.

⁷ Z tej grupy najdłużej jako waluta z parytetem opartym na złocie utrzymał się dolar amerykański (USD). Trwało to do 15 sierpnia 1971 r., kiedy R. Nixon podpisał zniesienie parytetu w złocie dla waluty amerykańskiej. Stosowanie parytetu złota dla dolara spowodowało, że waluta ta uzyskała pozycję głównej waluty transakcyjnej, a co za tym idzie, znalazła się w rezerwach walutowych utrzymywanych we wszystkich państwach.

o poziom rozwoju państwa, można je podzielić na: 1) rozwinięte, stabilne gospodarki rynkowe; 2) rynki wschodzące; 3) gospodarki rozwijające się; 4) gospodarki o bardzo niskim poziomie PNB i dochodów *per capita*. Jeśli chodzi o struktury polityczne, analizując je pod kątem stabilności, możemy je podzielić na następujące grupy: 1) o stabilnych, rozwiniętych strukturach demokratycznych; 2) stabilizujące swe struktury polityczne w oparciu o dynamicznie rozwijającą się gospodarkę; 3) państwa o strukturach niedemokratycznych; 4) państwa upadłe⁸. Oceniając ogólnie stan stabilności państw można powiedzieć, że im wyżej dane państwo znajduje się na obu listach, tym bardziej stabilna wydaje się jego struktura polityczna i tym niższy jest poziom zagrożeń zewnętrznych⁹. Wraz z obniżaniem pozycji w rankingach wzrasta zagrożenie zewnętrzne, ale także wewnętrzne, a konflikt otwarty staje się dość prawdopodobny¹⁰. Takie postawienie sprawy wskazuje, że celem rozwiniętych stosunków międzynarodowych jest stworzenie warunków, w których możliwość wybuchu konfliktów w regionach najbardziej nimi zagrożonych będzie ograniczona.

Regiony o podwyższonym poziomie zagrożenia to przede wszystkim te, w których brak jest stabilnych struktur państwowych, o przeważnie niskim poziomie rozwoju, chociaż już jedna z wymienionych cech jest wystarczająca do uzyskania miana ośrodka o niskim poziomie stabilności i bezpieczeństwa. Do takich regionów zaliczało się Balkany (wojna na obszarze b. Jugosławii), część republik b. ZSRR (Górny Karabach, Czeczenia, a nawet Gruzja i Ukraina)¹¹, Indie na granicy z Pakistanem, Afganistan, a w Afryce Somalia i Zair (Demokratyczna Republika Konga). Liczba konfliktów zbrojnych we współczesnych warunkach to przede wszystkim konflikty między lub wewnątrz państw reprezentujących niski poziom rozwoju czy całkowity rozpad struktur administracyjnych. W takich warunkach na ogół dochodzą do władzy zorganizowane struktury plemienne czy dyktatorzy, działający w takich gospodarkach w oparciu o silne struktury rodzinne spokrewnionych osób i całych plemion,

⁸ W 2005 r. SIPRI odnotowywało 17 dużych, otwartych konfliktów w 16 lokalizacjach rozproszonych po całym świecie. Liczba tych konfliktów spada od 1999 r. W latach 1990–2005 tylko cztery z 57 konfliktów oznaczało wojnę między państwami (Erytrea–Etiopia, Indie–Pakistan, Irak–Kuwejt, Irak–USA z aliantami). Pozostałe 53 konflikty dotyczyły prób przejęcia kontroli rządów lub kontroli terytorium (23). *SIPRI Yearbook 2006, Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford 2006, s. 108.

⁹ Nie jest to jednak jednoznaczne z brakiem zaangażowania w konflikt poza swoim terytorium, tak jak np. w przypadku wojny Irak–USA i alianci.

¹⁰ *SIPRI Yearbook 2006...*

¹¹ Ogólnie można ten region określić jako państwa WNP o nierozwiniętych strukturach państwowych, niestabilnych systemach politycznych i dodatkowo: mało rozwiniętych gospodarkach, ograniczonym zakresie instytucjonalizacji stosunków zewnętrznych oraz niskim stopniu zaangażowania w kontakty gospodarcze z zagranicą.

które dana jednostka reprezentuje. Innym rozwiązaniem jest utrzymanie władzy przy poparciu wojska¹².

Regiony niestabilne charakteryzują się dodatkowo bardzo ograniczonymi więziami handlowymi z rynkami światowymi. Więzy takie sprowadzają się do transferu ludzi (wyjazdy za pracą lub w poszukiwaniu awansu społecznego, ekonomicznego, itp.) czy narkotyków, angażowania się przedstawicieli takiego państwa w handel objęty embargiem, a więc do działań na czarnym rynku.

Sytuacja takich regionów jest trudna, żeby nie powiedzieć, krytyczna. Prawo międzynarodowe, Karta Narodów Zjednoczonych ONZ, zabrania bowiem ingerowania w problemy wewnętrzne państw¹³. Wyjątek stanowi pomoc humanitarna, która ma dość szeroką interpretację¹⁴. Pomoc jest również utrudniona w warunkach braku rozwiniętych struktur administracyjnych, za czym idzie brak odpowiednio rozwiniętych struktur, które umożliwiałyby redystrybucję środków udostępnionych w ramach pomocy (żywność, lekarstwa, środki pieniężne). Pewnym rozwiązaniem w takich przypadkach są misje organizacji pozarządowych, przedstawicieli ONZ lub kościelne.

Niemniej dotarcie pomocy i sama pomoc nie stanowią rozwiązania eliminującego problemy biedy czy upadłości państwa, w których żyje ludność rządzona przez dominujące lub zorganizowane struktury plemienne albo wręcz w ogóle nieposiadająca rządów. Pomoc taka w ograniczonym więc stopniu prowadzi do rozwoju czy chociaż wyjścia z zakłętęgo kręgu nędzy, głodu, braku wody i beznadziei.

W przypadku tych regionów konieczne jest kompleksowe działanie, wprowadzające rozwiązania umożliwiające wejście takiego państwa (upadłego albo tylko o bardzo niskich dochodach) na ścieżkę wzrostu, co pozwoli mu się rozwijać i samofinansować zmiany. Podstawą dla takich procesów jest stworzenie odpowiednich instytucji umożliwiających kontakty zewnętrzne, gwarantujących bezpieczeństwo inwestorom zagranicznym czy rozpoczęcie produkcji na eksport, umożliwiającej zatrudnienie części rodzimej siły roboczej i włączenie do międzynarodowego podziału pracy.

¹² *Między wojną a pokojem: świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej. Dylemat prawa i polityki*, red. J. Kranz, Warszawa 2009, s. 81–228.

¹³ R. Kwiecień, *Aksjologia prawa międzynarodowego a siła zbrojna w perspektywie historycznej*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej...*, s. 71–75.

¹⁴ R. Kupiecki, *Doktryny bezpieczeństwa państwa i organizacji międzynarodowych. Między planowaniem obronnym a dyplomacją publiczną*, [w:] *Świat współczesny wobec użycia siły zbrojnej...*, s. 341–406.

Prawo do rozwoju

Każde państwo ma prawo do rozwoju. Jest ono zgodne z koncepcją globalnych dóbr publicznych¹⁵. Niemniej delikatną materią pozostaje to, w jaki sposób prawo to może być realizowane, np. w państwach upadłych. Interwencja wojskowa nie jest rozwiązaniem. Narzucanie rozwiązań z zewnątrz w warunkach, gdy nie ma odpowiednich struktur rządowych czy państwowych, które mogłyby być odpowiedzialne za wprowadzenie pewnych rozwiązań – stworzyłoby precedens łamania prawa międzynarodowego. Można również zakładać, że byłoby to przedsięwzięcie mało skuteczne.

Prawo do rozwoju uznane jest powszechnie jako jedno z podstawowych praw człowieka. Nie ma jednak przepisu, jak je powszechnie realizować. Jak zagwarantować realizację tego prawa na szczeblu międzynarodowym, kiedy każda próba zaspokojenia potrzeb w tym zakresie równoznaczna byłaby z łamaniem prawa międzynarodowego, oznaczająca próbę ingerencji. Prawo do rozwoju zostało proklamowane jako prawo ONZ w 1986 r. w ramach Deklaracji do Prawa do Rozwoju (Rezolucja 41/128). Prawo to jest również uznane przez Afrykańską Kartę Praw Ludzkości i Człowieka. Jest to prawo grupowe, a więc zasadniczo różni się od praw jednostek. Prawo do rozwoju zostało potwierdzone w Deklaracji wiedeńskiej z 1993 r. i związanym z nią Programie działania (VDPA)¹⁶.

Punkt 12. Deklaracji VDPA wyraźnie mówi o „zaangażowaniu międzynarodowej społeczności w podejmowanie wszelkich możliwych działań na rzecz ograniczenia ciężaru zadłużenia zewnętrznego państw rozwijających się, co będzie działaniem wspierającym rządy takich państw w podejmowanych próbach realizacji ekonomicznych, społecznych i kulturowych praw ich obywateli”.

W części drugiej, dotyczącej koordynacji działań, mających na celu przestrzeganie praw człowieka, stwierdza się, że Sekretarz Generalny ONZ, po konsultacjach ze stronami traktatu powinien wziąć pod uwagę możliwość otwarcia dialogu z państwami, które nie przystąpiły do traktatów dotyczących przestrzegania praw człowieka. Uważa się, że to rozwiązanie pozwoli zidentyfikować przeszkody i da początek poszukiwaniu rozwiązań pozwalających je obejść.

Jedną z metod upowszechniania wiedzy na temat praw człowieka jest działanie ONZ-owskiego Centrum Praw Człowieka. Zwraca się tu uwagę na jego skromne możliwości finansowe, które ograniczają możliwości prowadzenia skutecznego monitoringu w skali światowej, przestrzegania praw człowieka i niesienia pomocy technicznej w takim zakresie, w jakim jest ona niezbędna. Nie ulega wątpliwości,

¹⁵ J. Kleer, *Globalne dobra publiczne a państwo narodowe*, Warszawa 2005; I. Kaul, P. Z. Conceicao Le Goulven, R. U. Mendoza, *Why Do Global Public Goods Matter Today?*, www.g24.org/undplgh.pdf [dostęp 12.09.2007].

¹⁶ 14–25.06.1993, Vienna, A/CONF, 157/23, Vienna Declaration and Programme of Action. World Conference on Human Rights UN, General Assembly.

że pomoc taka powinna być koordynowana, a jej skuteczność oceniana okresowo (pkt II-16).

Jako jedną ze skuteczniejszych metod masowej realizacji praw człowieka, zgodną z zasadą nieingerencji w problemy wewnętrzne, proponuje się upowszechnienie wiedzy na ich temat. Koncepcja ta nawiązuje do postulatów zawartych w Deklaracji oraz założeń dotyczących gwarancji zrównoważonego rozwoju dla wszystkich. Podkreśla się tu potrzebę eliminowania negatywnych skutków takich zjawisk, jak ksenofobia, prześladowania mniejszości narodowych, religijnych czy językowych, a także równy status i prawa dla kobiet oraz prawa dla dzieci. Procesem równania praw objęto również osoby niepełnosprawne. Wspomniany dokument mówi też o zakazie użycia siły i tortur. Podkreśla się w nim znaczenie dostępu do wiedzy i nauki każdej jednostki. Deklaracja zawiera informacje na temat monitorowania postępu w zakresie przestrzegania wszystkich tych zasad.

Komisja ds. Praw Człowieka oraz inne organizacje i agendy systemu ONZ zajmujące się tymi prawami są mobilizowane do analizowania wszystkich dostępnych metod i środków umożliwiających ich upowszechnienie i przestrzeganie. Zaleca się przeprowadzanie rocznych przeglądów w tym zakresie.

W trakcie Światowej Konferencji na temat Praw Człowieka zwrócono się do Sekretarza Generalnego ONZ, aby zaprosił na 50. rocznicę Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wszystkie państwa, instytucje i agencje należące do ONZ, w celu złożenia sprawozdań o poczynionym postępie w przestrzeganiu praw człowieka i realizacji deklaracji. Zobowiązano do przygotowania Raportu VDPA na 53. sesję ONZ, który będzie adresowany do Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz Rady Społeczno-Ekonomicznej. Postulowano, aby podobnie działania były podjęte na szczeblach regionalnych i narodowych, a także w organizacjach rządowych i pozarządowych, a ich wyniki upowszechnione i przekazane Sekretarzowi Generalnemu ONZ. Powszechnie podkreślano znaczenie powodzenia podjętych działań – powszechnej ratyfikacji traktatów o przestrzeganiu praw człowieka i przyjętych w ramach ONZ protokołów.

Przy wysokim upowszechnieniu się członkostwa w ONZ (192 państwa), metoda ta może przynieść pewne skutki. Jednak nie można przeceniać jej ogólnego wpływu na rozwój i stworzenie gwarancji dla przestrzegania prawa do rozwoju. Można bowiem przewidywać, że przedstawiciele najbiedniejszych państw czy państw upadłych, nie tylko nie uczestniczą w spotkaniach Zgromadzenia Ogólnego, ale też nie podpisały traktatów o przestrzeganiu praw człowieka.

Można jednak zakładać, że upowszechnienie się tej idei i wpłynie również na włączenie tych państw do przyjętego programu działania. Należy jednak liczyć się z tym, że może to nastąpić w bardziej zaawansowanej fazie realizacji tych zaleceń. Stanowisko takie wydaje się realne, zwłaszcza w sytuacji, gdy przedstawicielami w organizacjach międzynarodowych coraz częściej mogą być instytucje pozarządowe, a więc niezależne. Należy jednak wspomagać ich obecność w takich gremiach.

Źródła finansowania rozwoju

Ważnym warunkiem wejścia na ścieżkę rozwoju jest dostępność środków, które mogą być wykorzystane do finansowania przedsięwzięć przybliżających ten cel. Różne są źródła pozyskiwania środków, umożliwiających finansowanie rozwoju. Zasadniczo możemy je podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Kraje rozwijające mają na ogół ograniczone wewnętrzne możliwości finansowania swego rozwoju. Nawet jeśli dysponują bogactwami naturalnymi, to środki z ich eksportu w ograniczonym stopniu przyczyniają się do rozwoju¹⁷. Takie wnioski można wyciągnąć na ten temat z praktyki. Niemniej zjawisko zamykania się nożyc *terms of trade*, obserwowane w ostatnich latach w gospodarce światowej stwarza nowe warunki w porównaniu z sytuacją, którą opisywał w swych analizach Raul Prebisch¹⁸. Ważnym źródłem finansowania rozwoju może być samofinansowanie, przynajmniej częściowe, wynikające z zaangażowania danej gospodarki w międzynarodowy podział pracy. W praktyce oznacza to potrzebę rozbudowy usług i przemysłu¹⁹. Pierwszym krokiem w tym przypadku może być infrastruktura, rozbudowywana wokół ośrodków wydobywania surowców. Przy podwyższonych cenach surowce stanowią atrakcyjny cel dla inwestorów zagranicznych, zwiększający opłacalność takich inwestycji. Wokół nich powstaje w sposób naturalny infrastruktura, rozwijają się usługi, powstają aglomeracje miejskie. Te zaś generują rozwój i dochody, sprzyjając rozwojowi m.in. administracji, bankowości, handlu, usług medycznych, edukacyjnych, kulturalnych czy transportowych.

Tylko część zaspokojenia popytu na kapitał na rynku państwa starającego się pokonać lukę rozwojową odbywa się przez finansowanie ze źródeł krajowych. Niedobór kapitału powoduje bowiem to, że jego cena na rynku, a więc oprocentowanie, jest relatywnie wysoka. Jest to zalecenie MFW (186 państw członkowskie), który wprowadzając je, miał na uwadze kwestie związane z rzeczywistym poziomem oprocentowania, a więc związku między poziomem stopy inflacji a poziomem oprocentowania. Ponadto poziom oprocentowania wskazuje na dostępność kapitału na rynku. Niski poziom oprocentowania to tani kredyt dla gospodarstw domowych, konsumentów oraz państwa. Można je więc uznać za stymulator dla podjęcia inwestycji, niemniej atrakcyjniejsze dla rozwoju, jego charakteru i dynamiki, są zawsze inwestycje napływające z zagranicy. Niskie oprocentowanie nie stanowi czynnika mobilizującego do napływu BIZ. Jest warunkiem stymulującym wzrost zadłużenia gospodarstw domowych i państwa. BIZ to nośnik nowych, zaawansowanych technologii, to inwestycje decydujące o długotrwałej konkurencyjności gospodarki, rynku, przedsiębiorstw.

¹⁷ J. D. Sachs, A. M. Warner, *Natural Resource Abundance and Economic Growth*, Cambridge Ma 1997.

¹⁸ K. Żukrowska, *Znaczenie zmian „terms of trade”...*, s. 15–31.

¹⁹ *World Investment Report 2007, Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*, UNCTAD, Geneva–New York 2007.

Obok inwestycji bezpośrednich ważną rolę w finansowaniu rozwoju odgrywają transfery z organizacji międzynarodowych, w tym również z budżetu ogólnego UE, MFW, Banku Światowego, Regionalnych Banków Rozwoju, IKF (Międzynarodowej Korporacji Finansowej – 182 państwa członkowskie), itp. Kredyty i transfery stanowią źródło, które sprzyja rozbudowie infrastruktury w każdym z państw pokonującym lukę rozwojową. W miarę wchodzenia na wyższy poziom rozwoju, rośnie rola BIZ (bezpośrednich inwestycji zagranicznych) i relatywnie zmniejsza się rola wspierania bezpośredniego działalności gospodarczej.

Czynnikiem inicjującym proces rozwoju są w takim przypadku rosnące ceny surowców. Nie są one jednak jedynym warunkiem umożliwiającym finansowanie rozwoju. Obok bowiem wewnętrznych źródeł finansowania, w każdej gospodarce państwa rozwijającego się mamy do czynienia ze źródłami zewnętrznymi finansowania rozwoju. Zalicza się do nich:

- środki pomocowe z państw i organizacji międzynarodowych,
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne,
- kredyty z gwarancjami rządowymi i gwarancjami banków komercyjnych.

Doświadczenie części państw posocjalistycznych, które przeszły przez etap dwudziestoletniej transformacji, dołączając do struktur północno-atlantyckich wskazuje, że możliwa jest szybka zmiana. Ma ona co prawda swoje koszty społeczne. 20 lat zmian i skuteczna strategia prowadząca do członkostwa w NATO (28 państw członkowskich²⁰) i UE (27 państw członkowskich) to dowód, że czas ten był relatywnie krótki. Taki wniosek można wyciągnąć porównując go z ewentualną próbą autonomicznego dochodzenia do statusu stabilnej demokracji rynkowej. Założenie bowiem autonomicznego działania w tej dziedzinie mogłoby bowiem znacznie wydłużyć okres tworzenia stabilnych warunków rozwoju i stanowić bezpośrednie zagrożenie dla tworzonego ładu.

Współzależności w gospodarce światowej, obejmujące technikę, technologię, rozwój, demografię czy kapitał – jeśli potraktować je jako warunki sprzyjające rozwojowi – mogą być skutecznie wykorzystane jako czynniki stymulujące rozwój. Wspomniane współzależności tworzą bowiem skuteczne gwarancje w skali międzynarodowej. Podobnie można ocenić zróżnicowanie rozwojowe, które określa pewien determinizm w stosunkach międzynarodowych. Oba czynniki stwarzają nowe jakościowo warunki, sprzyjające pokonywaniu luki rozwojowej, a tym samym pomagające ustabilizować gospodarkę i struktury polityczne.

²⁰ NATO w 2009 r. przyjęło dwa nowe państwa członkowskie: Albanie i Chorwację. Poprzednie rozszerzenie w 2004 r. objęło: Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię, Słowenię i Słowację. Pierwsze poszerzenie o państwa pokomunistyczne miało miejsce w 1999 r., przyjęto wówczas Czechy, Polskę i Węgry. We wcześniejszym okresie, w 1952 r. do NATO dołączyła Grecja i Turcja, w 1955 – Niemcy, a w 1982 – Hiszpania.

Warunkiem wykorzystania globalizacji, liberalizacji, współzależności jako motoru rozwoju, jest jednak to, że państwo musi mieć zaufanie do otoczenia międzynarodowego, chcieć współpracować z nim w tym zakresie, tworzyć warunki sprzyjające do szybkiego wykorzystania powstałych współzależności i starać się stworzyć warunki sprzyjające wysokiej efektywności wykorzystania stworzonych więzi.

Nie jest to zadanie łatwe, zwłaszcza kiedy społeczeństwo ma ograniczone zaufanie do otoczenia międzynarodowego oraz swojej elity rządzącej i się z nią nie utożsamia²¹. Łatwiej jest wykorzystać takie procesy w warunkach zaufania do otoczenia międzynarodowego i własnych elit politycznych.

Tym samym ważne jest, skąd pochodzi kapitał użyty do finansowania rozwoju. Jak przedstawia się stan jego wykorzystania i w jakim stopniu ten kapitał przyczynia się do widocznych zmian w danym państwie, wpływających w sposób widoczny na zmianę poziomu życia, na poprawę dobrobytu i tym samym sprzyja kontynuacji rozpoczętego procesu. Nie może on być narzucony przy użyciu siły ani przez polityków rodzimych, ani tym bardziej przez polityków z zewnątrz.

Cel nadrzędny i cele szczegółowe oraz metody ich osiągnięcia

W praktyce stosunków międzynarodowych stawia się określone cele nadrzędne i cele szczegółowe, przedstawiając drogę dochodzenia do nich w określonej sekwencji. Wiedza na temat celu i sposobu jego realizacji może być warunkiem, który będzie stanowił gwarancję pozwalającą zaakceptować pewne koszty społeczne takiego procesu. Trudno bowiem zakładać, że proces taki może zostać przeprowadzony „bezkosztowo”. Założenie takie nie tylko byłoby nierealne, ale przede wszystkim stanowiłoby zagrożenie samo w sobie dla realizacji planowanych zamierzeń, zwłaszcza gdy wysokie oczekiwania społeczne konfrontowane byłyby z narastającymi kosztami, których wcześniej nikt nie uwzględniał. Przewidywano bowiem, że szybko i relatywnie przy małych kosztach miałyby się osiągnąć stabilizację gospodarki, jej rozwój oraz ewolucję systemu politycznego. Liczba założeń w takim modelu przemian prowadzących ku dobrobytowi jest zbyt duża, aby ten proces można było uznać za bezpieczny i możliwy do realizacji bezkonfliktowo. Większość bowiem modeli przemian systemowych oparta była na działaniach, w których zmieniano jeden z systemów: albo polityczny, albo gospodarczy²². Doświadczenie państw posocjalistycznych wskazało, jak skutecznie można zmieniać oba systemy w tym samym czasie. Rodzi to pytanie, czy i w jakim stopniu to doświadczenie może zostać przeniesione

²¹ K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 103.

²² L. Balcerowicz, *Socjalizm, kapitalizm, transformacja. Szkice z przełomu epok*, Warszawa 1997.

na inny grunt, państw o jeszcze mniejszej kulturze politycznej i większej dysproporcji rozwojowej w stosunku do doświadczeń państw EŚiW w ich kontaktach z UE, NATO, USA i MFW, Bankiem Światowym czy EBOiR (30 państw pokomunistycznych)²³.

Nie jest to proces łatwy, zwłaszcza kiedy zakłada się dobrowolność dołączania do niego poszczególnych państw i ich grup, a stan stabilności i determinacji elit – zmiany warunków – jest bardzo różny. Ponadto świadomość głębokości zmian i ich długookresowych konsekwencji może również stanowić czynnik ograniczający procesy tego typu²⁴.

Wszystko zależy od tego, jaki będzie ten cel nadrzędny, jak będzie zdefiniowany, jak poszczególne grupy państw i ich elity polityczne będą zainteresowane ich poparciem i następnie konsekwentną realizacją. Ważne jest również i to, jak społeczeństwa państw, których dane procesy będą dotyczyły przyjmą wizję w nich zawartą, jak zinterpretują interesy stron, czy przeprowadzony przez nie rachunek kosztów i korzyści wypadnie korzystnie, czy nie. Czy oceni się za realną i możliwą drogę dochodzenia do celu – jasno, krok po kroku, przedstawiającą etapy, które państwa będą pokonywać oraz czas, w jakim to będzie musiało się odbyć, aby nie wydłużyć czasu wysokich kosztów społecznych, oddalających etap nadwyżki korzyści nad kosztami.

Tym samym powodzenie tego projektu może być zagwarantowane, jeśli będzie ono obejmowało, tak jak dotąd, określone sekwencje działania, a więc wyznaczy się:

- sekwencje podejmowanych działań wewnętrznych i zewnętrznych (w regionie i globalnie),
- sekwencje grup państw objętych działaniami,
- sekwencje otwierania gospodarki: jej kierunki i zakres,
- sekwencje tworzenia infrastruktury współpracy, instytucji centralnych i lokalnych, sieci współpracy między nimi w układzie narodowym i międzynarodowym,
- sekwencje harmonizacji instytucji i prawa,
- sekwencje kontroli osiągania poszczególnych etapów.

Ustalenie tych sekwencji pozwoli przygotować poszczególne grupy państw do planowanych procesów, wskazując im drogę dochodzenia do rozwiązań, gwarantujących szybki i stabilny rozwój w przyszłości. Doświadczenie EŚiW wskazuje, że czynnikiem poprawiającym skuteczność procesów dołączania do głównego nurtu gospodarki światowej jest:

²³ K. Żukrowska, *Rola organizacji międzynarodowych w transformacji krajów pokomunistycznych*, [w:] *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2003, s. 286–306.

²⁴ *Rozwój regionalny i globalny we współczesnej gospodarce światowej*, t. 2, red. J. Rymarczyk, W. Michalczyk, Wrocław 2004, s. 464–473.

- oparcie tego procesu na konkurencji między kandydatami decydującymi się na włączenie,
- określenie jasnego celu, który jest akceptowany i popierany przez elity polityczne, co sprzyja odpowiedniej jego prezentacji społeczeństwu,
- określenia atrakcyjnego celu, procesu, który jest akceptowany przez społeczeństwo,
- wyznaczania jasno zdefiniowanych celów etapowych i ich egzekwowania,
- ostrej, regularnej kontroli zadeklarowanych działań planowanych w określonym okresie,
- możliwości występowania okresowego zagrożenia realizacji celu, mobilizującej do szybkiego osiągnięcia określonych etapów wyznaczonych w planie działania.

Wszystkie z przedstawionych problemów są trudne w realizacji, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę odrębną specyfikę narodową, kulturę, religijną itp. Trudno jest tu mówić o możliwości stosowania jednolitego modelu mobilizowania do przemian, niemniej pewne założenia tych modeli mogą być wspólne.

Przykładowo, celem nadrzędnym dla państw EŚiW było członkostwo w NATO i UE. Celem nadrzędnym dla innych wymienionych wcześniej państw czy ich grup, może być natomiast:

- członkostwo w UE,
- członkostwo w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), na zasadach podobnych do przypadku rEFTA²⁵,
- wprowadzenie czterech swobód (w zasadzie mówi się obecnie o pięciu, gdyż doszła do tego liberalizacja zasad komunikowania się i mediów),
- wprowadzenie jednej światowej waluty²⁶.

Każdy z wymienionych celów niesie ze sobą określone korzyści, jednak wiąże się z określonymi kosztami, do których zaliczyć przede wszystkim należy politykę delegowania pewnych praw suwerennych na poziom międzynarodowy (*delegating sovereignty*), gdzie następuje ich gromadzenie (*pooling sovereignty*). Zwiększa to przewidywalność zachowań państw w ich kontaktach międzynarodowych, ale równocześnie stanowi ułatwienie dla procesu podejmowania pewnych społecznie czy

²⁵ rEFTA – określenie stosowane dla grupy państw, które nadal są członkami EFTA, po dołączeniu do UE Austrii, Finlandii i Szwecji w 1995 r. Oznacza ono Rest of EFTA. W rEFTA są Szwajcaria, Lichtenstein, Islandia i Norwegia (Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu). EFTA (bez Szwajcarii, która uczyniła to indywidualnie w 2000 r.) podpisały umowę z UE o rozszerzeniu czterech swobód po utworzeniu jednolitego rynku wewnętrznego w UE. Chodzi o swobodny transfer towarów, kapitału, ludzi i usług. Umowa została podpisana w 1994 r. Wcześniej, od 1977 r., państwa EFTA tworzyły strefę wolnego handlu z WE. Każde z państw EFTA prowadzi swoją własną, autonomiczną politykę wymiany handlowej, podczas gdy UE mają europejską, wspólną politykę handlową.

²⁶ R. Mundell, *Financial Crisis and International Monetary System*, New York 2009.

politycznie trudnych decyzji. Na ogół jednak państwa muszą widzieć swój interes w sposób dość oczywisty i jasny, są bowiem podejrzliwe wobec państw wysoko rozwiniętych, co oznacza, że oceniają je jako partnera dążącego bezwzględnie do realizacji swoich, wąsko pojętych celów ekonomicznych. Przekonanie ich, że tak nie jest, że celem jest dobrobyt w krajach rozwijających, nie jest przyjmowany jako właściwa interpretacja, ale raczej za fałszywy argument. Takie rozumowanie wynika z założenia, że działania podejmowane wspomagają realizację własnych interesów i celów przez grupę państw wysoko rozwiniętych i ich korporacje. Interpretacja ta znajduje wsparcie w dominujących w tych państwach koncepcjach radykalnych stosunków międzynarodowych²⁷. Być może w takich warunkach przekonywującym argumentem będzie współdziałanie z państwami EŚiW, a może lepszą rolę będzie mógł odegrać nowy model współpracy między Rosją i pozostałymi państwami WNP a UE i USA. *A priori* trudno jest przewidzieć, które z rozwiązań może być lepiej przyjęte lub zrozumiałe przez określone grupy państw.

Droga dochodzenia do celu zasadniczego również powinna być realna zarówno pod względem czasu, w jakim proces ten powinien się zamknąć, jak i osiąganych po drodze etapów. Doświadczenie EŚiW w tym względzie wskazuje, że najwięcej powinno się osiągnąć w fazie pierwszej, kiedy podjęte działanie ma wsparcie i budzi entuzjazm wywołany perspektywą zmian. Doświadczenie Turcji wskazuje, że stawianie na realizację przyjętych celów w dłuższym okresie nie jest skuteczną metodą działania i oddala osiągnięcie celu. Trudno bowiem przy zmianach politycznych egzekwować realizację przyjętych założeń planu, zwłaszcza w okresach poprzedzających wybory²⁸.

Podsumowując, ważne jest określenie atrakcyjnego celu, który jest akceptowany zarówno przez państwa pokonujące lukę rozwojową, jak i te znajdujące się w grupie wysoko rozwiniętych. Selekcji akceptowanego powszechnie celu powinno towarzyszyć przyjęcie etapowych celów, a także metod kontroli ich realizacji. Ta część powinna być przygotowana przez zainteresowane państwo, które najlepiej jest w stanie ocenić swoje możliwości w realizacji przyjętych celów.

Ocena stanu zaawansowania i gotowości poszczególnych państw

Gotowość poszczególnych państw do realizacji celów wymienionych jako cel długookresowy, nadrzędny, jest różna. Można to przedstawić w formie tabelarycznej.

²⁷ K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 279 i nast.

²⁸ Zjawisko to często określa się mianem cykli inflacyjno-wyborczych.

Tabela 1. Gotowość poszczególnych grup państw do wprowadzenia pięciu swobód i jednej waluty światowej

Grupa państw określona przy zastosowaniu 2 kryteriów		Stan gotowości do realizacji takiego celu
Kryterium rozwoju gospodarczego		
1	rozwinęte, stabilne gospodarki rynkowe	gotowość jest relatywnie łatwa do osiągnięcia, zwłaszcza jeśli będzie to wsparte argumentami o wzroście bezpieczeństwa, ograniczonych ruchach imigracyjnych z regionów mniej rozwiniętych, spadkiem cen towarów przemysłowych, brakiem zagrożenia dla zatrudnienia
2	rynki wschodzące	grupa najlepiej orientującą się w korzyściach płynących z realizacji długookresowych celów, pewnych problemów można oczekiwać przy decyzjach delegowania praw suwerennych na poziom międzynarodowy
3	gospodarki rozwijające się	realizacja celów długoplanowych powinna tu być rozłożona na dłuższy okres niż w grupie poprzedniej; poparcie dla tych celów przyjdzie z czasem i zrozumieniem związanych z tym możliwości
4	gospodarki o bardzo niskim poziomie PNB i dochodów <i>per capita</i>	ostatnia grupa mająca możliwości rozwojowe, w tym przypadku konieczne jest stosowanie tradycyjnych form pomocy, aż do stworzenia odpowiednich warunków umożliwiających dołączenie tych państw do głównego nurtu gospodarki światowej
Kryterium stabilności politycznej		
1	kraje o stabilnych, rozwiniętych strukturach demokratycznych	dojrzałość do zmian jest duża, zwłaszcza w warunkach upowszechnienia wiedzy dotyczącej stabilizacyjnego oddziaływania procesów w Europie Środkowowschodniej po 1989 r.; jednak gotowość ta nie może być interpretowana jako stan pozbawiony pewnej dozy ostrożności lub krytycyzmu i zastrzeżeń
2	stabilizujące swe struktury polityczne w oparciu o dynamicznie rozwijającą się gospodarkę	dojrzałość do zmian relatywnie duża, choć zmiany powinny być przedstawiane jako proces prowadzący w pewnym sensie do wyrównania dysproporcji społecznych, które w tej grupie państw są dość duże
3	państwa o strukturach niedemokratycznych	brak struktur demokratycznych może, ale nie musi zawsze oznaczać przeciwstawianie się procesom zmian, ewolucji i rozwoju; państwa niedemokratyczne otwarte na zmiany powinny być gotowe do współpracy przy realizacji celów nadrzędnych relatywnie szybko; ich zaawansowanie w tym względzie można oceniać wysoko, wiąże się ono nie tylko z osiągniętym poziomem rozwoju, ale przede wszystkim z problemami wewnętrznymi, jakie dysproporcje tego rozwoju wprowadzają

4	państwa upadłe	grupa państw najmniej gotowa do włączenia do grupy państw demokratycznych, można w nich wspierać ruchy tworzenia organizacji pozarządowych, co będzie zbliżało je do ewoluujących struktur politycznych innych państw w świecie; zmiana w nich musi następować ewolucyjnie, powinna stanowić wynik wewnętrznych decyzji społeczeństwa, proces ich integracji może przyjąć niespodziewany przebieg, np. w drodze indywidualnego przyjęcia waluty zewnętrznej przez obywateli
---	----------------	---

Źródło: zestawienie własne.

Zróznicowany stan zaawansowania gotowości do uczestnictwa w realizacji celu głównego stosunków międzynarodowych nie stanowi dowodu, że proces ten będzie rozłożony na długi okres. Jest duże prawdopodobieństwo, że może się zamknąć w 20–25 latach. Nie należy wykluczać, że potrwa nawet krócej. Stan pogłębiania światowych procesów integracyjnych jest zaawansowany w porównaniu z okresem, kiedy podejmowano pierwsze decyzje tego rodzaju w świecie, o wiązaniu gospodarek ze sobą kanałami trwałej instytucjonalizacji ich kontaktów. Ten wysoki poziom zaawansowania procesów integracji, liberalizacji oraz globalizacji, czemu towarzyszy współzależność, powoduje, że państwa dopasowują się do uzyskanego stanu liberalizacji, a nie same starają się ustalić gdzie ta liberalizacja będzie głębsza, a gdzie płytsza.

Realizacja celów nadrzędnych, jakim jest jednolity rynek wewnętrzny w skali globalnej oraz światowa waluta jest warunkiem mobilizującym do działania i podejmowania wyzwań. Stan zaawansowania procesów przygotowujących do realizacji tego celu również można uznać za wysoki. Im więcej państw utworzy rynek wewnętrzny, czy będzie uczestniczyło w tworzeniu światowej waluty, tym łatwiej będzie zmobilizować pozostałe. Obecnie najbardziej zaawansowane w tym procesie są państwa Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN+6) i państwa basenu Morza Śródziemnego. Zaawansowany stan gotowości obserwuje się w Meksyku i państwach Mercosur.

Dziedziny mobilizujące do działania

Można wymienić kilka dziedzin, które uznaje się za czynniki mobilizujące do działania. Ich waga decyduje w wielu przypadkach o tym, że takie działanie będzie podjęte lub powinno być podjęte. Zaliczyć tu można:

- wielkość rezerw walutowych w dewizach, a zwłaszcza w dolarach amerykańskich (choć częściowo i w euro) zgromadzone w skarbcach państw Azji Południowo-Wschodniej,
- stan wzajemnej liberalizacji obrotów wzajemnych i przepływów kapitałowych,

- stan zaawansowania rokowań nad tworzonymi regionalnymi strefami wolnego handlu,
- stan zaawansowania rokowań nad liberalizacją przepływu kapitału w skali światowej w ramach umowy OECD – MAI (*Multinational Agreement on Investment*),
- stan zaawansowania umów bilateralnych o przepływie kapitału,
- stan zaawansowania umów bilateralnych na temat podatków,
- stan umiędzynarodowienia gospodarek i sfery bankowości,
- faza postindustrialna rozwoju w gospodarkach wysoko rozwiniętych,
- spadająca wartość dolara amerykańskiego,
- rosnąca wartość złota,
- współzależności produkcyjne, dewizowe, demograficzne, technologiczne i kapitałowe w świecie.

Wymieniono najważniejsze dziedziny, które decydują o zainteresowaniu rozwiązaniami prowadzącymi do realizacji wielkich, globalnych projektów liberalizacyjnych.

Rozwój powiązań międzynarodowych jako czynnik stymulujący współpracę

Rozwój powiązań międzynarodowych jest czynnikiem sprzyjającym zmianom i za taki może być przyjęty²⁹. W stosunkach międzynarodowych coraz częściej używa się pojęcia ujarzmienie globalizacji (*harnessing globalization*)³⁰. Pojęcie to wskazuje, po pierwsze, możliwości tkwiące w globalizacji, po drugie, nadzieje związane z wykorzystaniem tych procesów, a po trzecie, zagrożenia – jeśli tych procesów się nie okiełzna lub jeśli się im nie podda, starając się być neutralnym obserwatorem z zewnątrz. Współpraca państw może być platformą przybliżającą możliwość ujarzmienia globalizacji. Ewolucja zachodzących w strukturze hierarchicznej, która służy do ustalania zabiegów koordynacji polityki gospodarczej państw wskazuje, że stopniowo poszerza się zasięg krajów włączanych do tej hierarchii. Wystarczy wspomnieć spotkania G-7, G-8 i obecnie G-20. W ramach tej grupy dojrzewa decyzja dotycząca określenia przyszłego celu długookresowego, do którego będzie dążyło się w gospodarce światowej³¹.

²⁹ *Dokąd zmierza świat?*, red. A. D. Rotfeld, Warszawa 2008, s. 67 i nast.

³⁰ N. Williams, *From Abrasion to Agitation to Addition: Harnessing Globalization to Invigorate Small Australian Townships*, Melbourne 1999, s. 1–11; H. Y. Wan Jr., *Harnessing globalization. A Review of East Asian Case Histories*, London–New York–Singapore 2006.

³¹ IMF Note on Global Economic Prospects and Principles for Policy Exit, 6–7 November 2009, Group G-20 Finance Ministers and Central Banks Governors, St. Andrews, UK, prepared by Staff of IMF.

Wspólny pieniądz to kolejny etap otwierania gospodarki, wymaga pewnych poprzedzających działań liberalizacyjnych, co umożliwia utworzenie OCA (*Optimal Currency Area* – optymalnego obszaru walutowego, zgodnie z koncepcją R. Mundella). Wspólny pieniądz to eliminacja problemu aprecjacji czy deprecjacji kursu waluty, powodująca otwieranie lub zamykanie gospodarki. Wspólny pieniądz oznaczałby koniec problemów rezerw walutowych. Wreszcie wspólny pieniądz to wzrost intensyfikacji konkurencji, obniżenie kosztów transakcyjnych, porównywalność kosztów produkcji itp.

Światowy pieniądz obejmujący swym zasięgiem większość gospodarek rozwiązywałby automatycznie problem reszty państw, znajdujących się poza jego zasięgiem, państw, które umownie zostały w naszych zestawieniach zaklasyfikowane jako obecnie najmniej przygotowane do realizacji celu długookresowego.



Polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w latach 1991–2010

Kontrast między rozległością i złożonością przedmiotu rozważań (nie mówiąc już o literaturze mu poświęconej) a przewidzianą objętością niniejszego artykułu wyraźnie rzuca się w oczy. Jest przy tym oczywiste, że polityka bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych musi być rozpatrywana w ścisłym związku z globalnym układem sił. W omawianym okresie, wcale niejednorodnym, coraz bardziej palące stawało się pytanie o charakter władzy. Zmiany są łatwiej dostrzegalne, lecz gdy uważnie śledzi się spory w Stanach Zjednoczonych w poszukiwaniu nowych odpowiedzi na zagrożenia i wyzwania, to nie należy tracić z pola widzenia trudniej dostrzegalnej, lecz równie istotnej, ciągłości myśli o bezpieczeństwie.

Starając się wybrnąć z trudnej sytuacji, zamierzam raczej skupić się na najważniejszych pytaniach. Będę też starał się możliwie skrótowo przedstawić główne stanowiska w toczących się debatach, prowadzonych z udziałem przede wszystkim amerykańskich uczestników, ludzi teorii i praktyki. Komentarze własne będą jedynie skromnym uzupełnieniem. Jeśli tekst będzie pomocnym wprowadzeniem do przedmiotu, cel artykułu zostanie osiągnięty.

Wybór roku 1991 jako daty początkowej nie jest przypadkowy. Wprawdzie można łatwo wykazać, niejako wbrew temu, co stało się powszechnie przyjmowaną wiedzą, że uświadomienie sobie skali i charakteru zmian zapoczątkowanych Jesienią Ludów w 1989 r., a zakończonych formalnym rozpadem Związku Radzieckiego w grudniu 1991 r., przychodziło z trudem. Zrozumienie dramatycznego procesu było dużo wolniejsze niż sam proces – zachodzący w rzeczywistości na wielką skalę i zaskakująco szybko. Z powodu szczupłości miejsca, wątpliwych odsyłam do lektury trzech ważnych źródeł: wystąpienia ówczesnego prezydenta USA, następcy Ronalda Reagana, George'a Busha seniora w Kijowie 1 sierpnia 1991 r.¹, oraz rezultatów dwu kolejnych szczytów Sojuszu Północnoatlantyckiego: w Londynie

¹ *Remarks to the Supreme Soviet of the Republic of the Ukraine in Kiev, Soviet Union, August 1, 1991*, www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=19864.

w lipcu 1991 r. i w Rzymie na początku listopada 1991 r.² Te dwa ostatnie dokumenty bezspornie odzwierciedlają stanowisko Stanów Zjednoczonych. Wielkie znaczenie miała też pierwsza wojna w Zatoce, zarówno z punktu widzenia militarnego, jak i politycznego.

Można jednak się spierać o skutki dla polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Nie lekceważyłbym, choć stosunkowo rzadko się o tym pisze i raczej pomniejszając znaczenie – w sumie mających charakter roboczy – dokumentach powstałych wewnątrz Departamentu Obrony na początku 1992 r. Poza osobami, którym powstanie zawdzięczają (chodzi przede wszystkim o Dicka Cheney’a i Paula D. Wolfowitza, wówczas Sekretarza i Podsekretarza Obrony), a które, po kilkuletniej przerwie – wpłyną z ogromną siłą na politykę bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w pierwszych latach XXI w., szczególnie podkreślić należy radykalną zmianę w sposobie myślenia o USA o świecie, o ich stosunkach z sojusznikami, przeciwnikami i pozostałymi państwami³. Jednak broniłbym tezy, że proces przewartościowania założeń i kształtowania nowych koncepcji następował wolno i stopniowo.

Nieco tylko upraszczając trzeba wspomnieć, że aż do 1990 r. Stany Zjednoczone opierały swoją politykę w wielkim stopniu na koncepcjach trzech wybitnych myślicieli: Waltera Lippmanna⁴, Nicholasa Spykmana⁵ i George’a Kennana⁶. Pragnąc utrzymać równowagę sił na ogromnych obszarach Eurazji, czy raczej jej północnej części, większość wysiłków Stany Zjednoczone poświęcały tzw. Rimlandowi – krajom obrzeży. Była to polityka wstrzemięźliwa, mająca posługiwać się możliwie różnorodnymi środkami, z dużym naciskiem na pozyskiwanie sojuszników i partnerów. Samego Kennana, którego bezpośredni udział w tworzeniu polityki był bardzo krótki, można byłoby wręcz oskarżyć o „nieamerykańskość” w myśleniu: był przekonany, w przeciwieństwie do większości polityków, że Stany Zjednoczone, tak jak i inne mocarstwa, mają do swej dyspozycji jedynie ograniczone zasoby i stosownie do nich muszą ograniczać stawiane przed sobą cele. Czytając zwłaszcza rozważania Kennana z końca lat 70. XX w., gdy występował już jako przedstawiciel środowiska

² *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm (dostęp 05–06.07.1990); *The Alliance’s New Strategic Concept*, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm [dostęp 07–08.11.1991].

³ Zob. P. E. Tyler, *Pentagon Imagines New Enemies To Fight in Post-Cold-War Era*, „New York Times”, 17.02.1992, s. A1; idem, *Draft Defense Planning Guidance Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics*, „New York Times”, 10.03.1992, s. 14.

⁴ W. Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, New York 1943; idem, *U.S. War Aims*, Boston 1944.

⁵ N. Spykman, *The Geography of the Peace*, New York 1944; idem, *America’s Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York 1942.

⁶ G. Kennan, *The Sources of Soviet Conduct*, „Foreign Affairs” 1947, July, www.foreignaffairs.com/articles/23331/x/the-sources-of-soviet-conduct.

akademickiego, szczególną uwagę zwraca określenie „samopowstrzymywania się Stanów Zjednoczonych”.

W różnym stopniu i w różnych postaciach pluralistyczna wspólnota bezpieczeństwa Karla W. Deutscha, dobrze odzwierciedlająca rzeczywistość po wyciągnięciu zasadniczych wniosków z „kryzysu raketowego” przez oba supermocarstwa, zwłaszcza od lat 70. XX w. solidnie oparta na wiarygodnej równowadze strachu, obejmowała Stany Zjednoczone i Związek Radziecki, i – co dla dalszych rozważań jest istotne – niezbędnych Stanom Zjednoczonym sojuszników w Europie Zachodniej i Azji Wschodniej (ważnym partnerem stały się Chiny). Nie zmieniła zasadniczo tego stanu rzeczy polityka Ronalda Reagana. Wbrew silnie zakorzenionym polskim mitom, w grudniu 1981 r. ówczesny prezydent Stanów Zjednoczonych miał dwie troski po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce: chodziło o wprowadzenie sankcji, lecz na tyle nieostrych, by nie spowodować wycofania się Związku Radzieckiego z mających się wkrótce rozpocząć w Genewie rokowań o ograniczeniu zbrojeń na różnych poziomach. We wspomnianych dokumentach najbardziej uderza nie to, co dotyczy przeciwników, ówczesnych lub byłych. Przede wszystkim zmienia się stosunek do sojuszników. Stali się oni najzwyczajniej zbędni, a nawet gdyby próbowali zwiększać swoje zdolności, to należy temu się przeciwstawić. Jedynym mocarstwem, jedynym biegunem siły, na trwałe mają być Stany Zjednoczone. Należy zapobiegać roszczeniom kogokolwiek, nie tylko w celu zdobycia statusu mocarstwa światowego, lecz także mocarstwa regionalnego. Bez jakichkolwiek wyjątków. Powtórzę: dokumenty te pozostały świadectwem sposobu myślenia określonych osób.

Niecały rok później w Białym Domu znalazł się mało wcześniej znany gubernator jednego z mniejszych stanów Południa, Bill Clinton. Zwyciężył głównie dzięki wykorzystaniu powszechnego wówczas u Amerykanów niezadowolenia ze stanu gospodarki amerykańskiej. Dodam, był przekonany – skądinąd niesłusznie – że będzie zajmował się problemami wewnętrznymi Stanów Zjednoczonych, poświęcając polityce zagranicznej niewiele uwagi i wysiłków.

Chciałbym w tym miejscu wspomnieć o bardzo skądinąd interesującym tekście, który usiłuje się przeciwstawić sporej fali publikacji, szczególnie w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii, które obecnie, moim zdaniem wręcz przesadnie, nisko oceniają stan gospodarki amerykańskiej. Chodzi o tekst Jima Manziego z Manhattan Institute, *Keeping America's Edge*, który ukazał się w „National Affairs” i zdobył wyróżnienie Davida Brooksa⁷. Manzi przedstawił w nim trudne amerykańskie dylematy, próbując zachować umiar w ocenach siły i słabości Stanów Zjednoczonych. Równocześnie trudno jednak nie zwrócić uwagi na wprowadzające w błąd uproszczenia i mocno zużyte porównania. Przypisawszy reaganomice zasługę przywrócenia silnego wzrostu gospodarczego, Manzi napisał: „Od 1980 r. aż do dziś, udział Ameryki

⁷ J. Manzi, *The Sidney Awards II*, by David Brooks, „New York Times” 2009, December 28.

w produkcji świata pozostaje stały na poziomie około 21%. Udział Europy tymczasem załamywał się w obliczu globalnej konkurencji, spadając od nieco mniej niż 40% w latach 70. do około 25% dzisiaj⁸.

Jest to obraz daleki od rzeczywistości. Co oczywiste, ograniczyć się musimy do kilku jedynie wskaźników, lecz oczywiście na przestrzeni kilkudziesięciu lat. Chodzi o takie wskaźniki, jak: udział Stanów Zjednoczonych w PKB świata, w eksporcie i imporcie, pozycja międzynarodowa dolara, bilans płatniczy i bilans budżetu federalnego.

Jeśli chodzi o udziały w PKB świata, zawsze konieczne jest ściśle określenie, kogo i co porównujemy. Chcąc spojrzeć wstecz równie daleko, jak to czyni Manzi, choć tylko w przypadku jakiejś nieokreślonej Europy, najlepiej będzie skorzystać z badań Angusa Madisona (z uwzględnieniem siły nabywczej, w cenach stałych z 1990 r.)⁹. Porównanie Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych wypada następująco:

	Europa Zachodnia	Stany Zjednoczone
1970	26,08	22,38
1975	25,04	21,13
1980	24,19	21,1
1985	22,77	21,48
1990	22,24	21,4
1995	21,28	21,35
2000	20,36	21,76

Pozostanie tajemnicą, skąd się wzięła wartość 40%, staje się natomiast jasne, dlaczego tylko w jednym przypadku Manzi przytoczył dane wcześniejsze. Przyglądając się uważniej danym, trzeba uznać zwiększenie udziału o 0,3%, po spadku udziału o 1,38% w latach 70., za sukces co najwyżej raczej skromny i, na domiar, bardzo kruchy oraz okupiony dużymi kosztami. Spróbujmy jeszcze spojrzeć nieco bliżej na zmiany udziałów, z uwzględnieniem siły nabywczej, w cenach bieżących, i biorąc pod uwagę całość gospodarek 27 państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 1980–2008.

Obraz ogólny może być optymistyczny, jeśli się spojrzy tylko w jedną tylko stronę – Unii Europejskiej, traktowanej jako rywala, a nie – jak wielu zwykło oczekiwać – jako sojusznika. W stosunkowo krótkim okresie, między rokiem 1980 a 2008 udział gospodarki UE w PKB świata zmniejszył się z 29,5% do 22%, a więc o 7,5 punktów

⁸ www.nationalaffairs.com/doclib/20091228_Manzi.pdf, s. 8–9.

⁹ Obliczenia własne na podstawie: A. Maddison, *The World Economy. Millennial Perspective*, OECD 2001, C1-b, s. 275, C3-b, s. 298, C5-b, s. 329; idem, *The World Economy: Historical Statistics*, OECD 2003, 2b, s. 86, 5b, s. 174, 7b, s. 233.

	Stany Zjednoczone	Europa Zachodnia
1980	22,4	29,5
1981	22,5	28,9
1982	21,9	28,9
1983	22,3	28,7
1984	22,8	28,1
1985	23	27,8
1986	23	27,7
1987	22,9	27,5
1988	22,9	27,3
1989	22,9	27,3
1990	22,7	27,2
1991	22,3	27
1992	22,7	26,7
1993	22,9	26,2
1994	23,1	26,1
1995	23	26
1996	23	25,6
1997	23,1	25,3
1998	23,5	25,5
1999	23,7	25,4
2000	23,5	25,2
2001	23,2	25,2
2002	22,9	24,8
2003	22,7	24,4
2004	22,4	23,8
2005	22,1	23,3
2006	21,7	22,9
2007	21,1	22,5
2008	20,6	22

procentowych, czyli aż o jedną czwartą. W tym samym czasie udział Stanów Zjednoczonych zmniejszył się w dużo mniejszym stopniu, choć o żadnej stabilności mówić nie sposób. Spadek o 1,8 punktu procentowego jest znaczący, nie mówiąc już o tym, że taki względnie korzystny rezultat odzwierciedla rezultaty polityki gospodarczej nie Ronalda Reagana, ale Billa Clintona, zasadniczo odmiennej, zapoczątkowanej w 1993 r. W 1991 r. udział ten był niższy niż w 1981 r., a osiągnął najwyższy poziom w 1999 r. – 23,7%. W ostatecznym rozrachunku ważniejszy jest jednak fakt, że biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg kryzysu, nadal daleki od zakończenia, naj-

nowsze prognozy MFW na rok 2014 nie wymagają komentarza: udział UE zmniejszy się do 19,4%, natomiast Stanów Zjednoczonych do 18,3%¹⁰.

Nie chcąc opierać się na jednym tylko wskaźniku porównań, sięgnę do danych o eksporcie i imporcie Stanów Zjednoczonych na tle całego handlu światowego dobrami, a więc bez usług. Wartość eksportu Stanów Zjednoczonych wzrastała z 225,6 mld dolarów w 1980 r. do 393,6 mld w 1990 r., 781,9 mld w 2000 r. i 1 287,4 mld w 2008 r. Wartość wzrosła więc ponadpięciokrotnie. Tyle tylko, że w tych samych latach wartość eksportu światowego wynosiła 2 034 mld dolarów w 1980 r., w 1990 r. 3 449 mld, w 2000 r. 6 456 mld i 16 070 mld w 2008 r. Wzrosła więc niemal ośmiokrotnie. W konsekwencji udział Stanów Zjednoczonych zmniejszył się, choć nastąpiło to dopiero w ostatnich latach (odpowiednio 11,1%, 11,4%, 12,1% i 8%)¹¹. Szacowany spadek eksportu amerykańskiego w 2009 r. o 20% może być jednak mniejszy niż spadek eksportu światowego (możliwy jest spadek do 11,2 bln dolarów)¹².

Obraz Stanów Zjednoczonych jako importera wygląda znacząco inaczej. W wymienionych latach wartość importu wynosiła odpowiednio: 257 mld dolarów, 517 mld, 1 259,3 mld i 2 169,5 mld, podczas gdy w przypadku handlu światowego: 2 075 mld dolarów, 3 550 mld, 6 727 mld i 16 422 mld. Odwrotnie niż w przypadku eksportu, import amerykański росł szybciej niż światowy, odpowiednio: 8,4 raza oraz 7,9 raza. W konsekwencji udział wynosił odpowiednio: 12,4%, 14,6%, 18,7% i 13,2%. Nieco różnią się dane dla importu, zarówno dóbr, jak i usług, zawarte w niedawnym Trade Fact of the Week¹³; jeśli udział amerykański wynosił w 2000 r. aż 19,4%, to w 2009 r. szacuje się go, w oparciu o dane za trzy kwartały, na 12,9%.

Kłopoty ze zrównoważeniem przychodów i wydatków budżetu federalnego trwają już od kilkudziesięciu lat, lecz dopiero w latach 80. XX w. ich wielkość zauważalnie wzrosła. O ile w latach 70. suma deficytów zbliżyła się do 422 mld dolarów, o tyle w okresie reaganomiki była już czterokrotnie większa, przekraczając 1 712 mld. Po osiągnięciu rekordowego poziomu w budżecie w 1992 r. (290 mld dolarów), podczas prezydentury Clintona, mogło się już wydawać, iż udało się stworzyć właściwe proporcje polityki budżetowej i pieniężnej. Wielkość deficytów najpierw stopniowo zmniejszono, by w ostatnich trzech latach uzyskać rosnące stopniowo nadwyżki. W rezultacie suma deficytów w latach 90. zmniejszyła się do nieco ponad 880 mld dolarów. Niestety, chociaż jeszcze w pierwszym roku XXI w., realizując odziedziczo-

¹⁰ www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx?pr.x=74&pr.y=8&sy=2007&ey=2014&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=111&s=PPPSH&grp=0&a=.

¹¹ Obliczenia własne na podstawie danych WTO, www.census.gov/compendia/statab/hist_stats.html; www.census.gov/compendia/statab/cats/foreign_commerce_aid.html.

¹² *American Exports are off by \$180 Billion this Year*, www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=900003&contentid=255062; *U.S. Imports fell by \$700 Billion last Year*, www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=900003&contentid=255097.

¹³ *Ibidem*. No. HS-47, Federal Government, Receipts and Outlays: 1900 to 2003.

ny budżet, uzyskano nadwyżkę, to już w ciągu pozostałych 7 lat prezydentury Busha juniora suma zbliżyła się do 2133 mld dolarów. Ponadto koszty polityki koniecznej do przezwyciężenia kryzysu zmuszają do przyjęcia jeszcze większego wzrostu deficytu budżetowego¹⁴.

Ujemne saldo w bilansie płatniczym Stanów Zjednoczonych zaczęło pojawiać się już w latach 70. XX w., lecz jeszcze na początku lat 80. było dodatnie. Od 1982 r. stale i szybko rosło (161 mld dolarów w 1987 r.), by zmniejszyć się stopniowo do 79 mld dolarów w 1990 r. O ile w 1991 r. odnotowano niewielką nadwyżkę, o tyle przez resztę dekady można obserwować szybszy niż kiedykolwiek wzrost salda ujemnego, do ponad 410 mld dolarów w 2000 r. W pierwszych latach wzrastało ono jeszcze szybciej, do prawie 804 mld dolarów w 2006 r., nieco zmniejszyło się, do 727 i 703 mld dolarów w roku 2007 i 2008¹⁵.

W konsekwencji nastąpiło szybkie pogorszenie międzynarodowej pozycji inwestycyjnej Stanów Zjednoczonych, czyli salda aktywów amerykańskich poza granicami Stanów Zjednoczonych i aktywów zagranicznych w Stanach Zjednoczonych. Saldo to zmieniło się na ujemne w 1983 r. i rosło szybko, zwłaszcza w ostatnich latach: do 1 331 mld dolarów w 2000 r. i 3 469 mld w 2008 r.¹⁶

Biorąc powyższe fakty pod uwagę, można wręcz się dziwić, że dolar słabnie tak wolno. Częstokwem tylko odzwierciedleniem tego ostatniego procesu jest zmniejszanie się roli waluty Stanów Zjednoczonych jako waluty rezerwowej. W latach 2000–2009 udział dolara spadł 71 do 61% (w 1973 r. wynosił aż 84,5%), lecz nadal jest to dużo. W liczbach bezwzględnych, na dolar przypada 2,73 bln, podczas gdy na euro 1,23 bln, na funta szterlinga 192 mld, a na jena 143 mld¹⁷.

Poświęcenie uwagi temu, co można uznać za próbę oceny względnego potencjału gospodarczego Stanów Zjednoczonych, ich atutów i słabości ekonomicznych, jest konieczne do oceny wyborów dokonywanych w polityce bezpieczeństwa. Wzajemne powiązania między potencjałem gospodarczym a militarnym, nie mówiąc już o efektywności wykorzystania tego ostatniego jako jednego z mechanizmów zapewniania bezpieczeństwa, są bardzo złożone. Niemniej warto pamiętać o czasie i kierunku zmian. Tkwi w tym wiele powodów niepowodzeń w realizacji polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w pierwszych ośmiu latach XXI w.

¹⁴ www.census.gov/compendia/statab/hist_stats.html i Table 457. Federal Budget-Receipts and Outlays, http://www.census.gov/compendia/statab/cats/federal_govt_finances_employment/federal_budget--receipts_outlays_and_debt.html

¹⁵ *U.S. International Transactions by Type of Transactions*, www.census.gov/compendia/statab/hist_stats.html; www.census.gov/compendia/statab/cats/foreign_commerce_aid/international_transactions.html.

¹⁶ www.census.gov/compendia/statab/hist_stats.html, Table 1253; www.census.gov/prod/2009pubs/10statab/foreign.pdf.

¹⁷ *The dollar's share of world reserves has dropped*, www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&suid=900003&contentid=255099 [dostęp 20.01.2010].

Pozycja gospodarki amerykańskiej słabła, choć w różnym stopniu, w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, ale większa część lat 90. XX w. stanowiła okres wyjątkowy. Udało się powstrzymać wiele procesów, niektóre nawet odwrócić, ale w jeszcze większym stopniu nastąpiły zmiany w postrzeganiu tych procesów.

Trudno się dziwić tej radykalnej zmianie nastrojów, wraz bowiem z upływem ostatniej dekady XX w. przybywało optymizmu. Poza ówczesną administracją odrodził się swoisty nurt intelektualny, wyrażający przywiązanie do spuścizny Ronalda Reagana w polityce zagranicznej i obrony. Miał mu służyć utworzony w Waszyngtonie przez Williama Kristola i Roberta Kagana ośrodek badawczy (Project for the New American Century, PNAC), który działał od 3 czerwca 1997 do 2006 r. Wśród jego sygnatariuszy, obok obu założycieli oraz D. Cheney'a i P. Wolfowitza, znaleźli się m.in.: Elliott Abrams, Gary Bauer, Jeb Bush, Paula Dobriansky, Steve Forbes, Francis Fukuyama, Fred C. Iklé, Norman Podhoretz, Dan Quayle, Henry S. Rowen, Donald Rumsfeld i George Weigel.

W oświadczeniu założycielskim wskazywano na potrzebę: wyraźnego zwiększenia wydatków obronnych – jeśli „mamy wypełniać nasze zobowiązania obecnie i unowocześnić nasze siły zbrojne dla przyszłości”, wzmocnienia więzi z demokratycznymi sojusznikami i „rzucenia wyzwania rządowi wrogim naszym interesom i wartościom”, wspierania sprawy politycznej i ekonomicznej wolności za granicą oraz uznania odpowiedzialności za „wyjątkową rolę Ameryki w zachowaniu i poszerzeniu ładu międzynarodowego przyjaznego dla naszego bezpieczeństwa, naszego dobrobytu i naszych zasad”.

Dodając komentarz, że „taka reaganowska polityka siły militarnej i moralnej jasności może nie być modna dzisiaj”, oświadczenie kończono stwierdzeniem, że jest ona konieczna, „jeśli Stany Zjednoczone mają budować na osiągnięciach minionego stulecia oraz zapewnić nasze bezpieczeństwo i naszą wielkość w następnym”¹⁸.

Nasuują się w tym miejscu dwie uwagi. Po zakończeniu zimnej wojny skończył się czas korzystania przez Stany Zjednoczone z „dywidendy pokoju”. Budżet militarny Stanów Zjednoczonych spadał od 1992 r. i osiągnął najniższy punkt w 1996 r. (302,7 mld dolarów). Był wówczas nieco powyżej poziomu z 1986 r., ale zaczął stopniowo wzrastać. W postulatcie pierwszym kluczowe jest więc znaczenie przymiotnika „wyraźny”. Na jego nadmierną realizację trzeba jednak poczekać do następnych lat¹⁹. Natomiast, w świetle doświadczeń z przeszłości oraz zapowiedzi tego, jak sygnatariusze postąpią, kiedy powrócą do władzy, część drugiego postulatu należy potraktować jako świadome wprowadzanie w błąd. Podstawowym dokumentem PNAC stał się opublikowany we wrześniu 2000 r. 90-stronicowy raport *Rebuilding America's Defenses: Strategies, Forces, and Resources For a New Century*. W znacznej mierze ten charakterystyczny sposób myślenia o mocarstwowej pozycji USA znalazł od-

¹⁸ www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm.

¹⁹ No. HS-51, National Defense and Veterans, Summary: 1900 to 2002, www.census.gov/compendia/statab/hist_stats.html.

zwierciedlenie w dwu przyjętych podczas prezydentury Busha juniora najważniejszych dokumentach formalnych: *The National Security Strategy* z września 2002 r.²⁰ oraz *The National Security Strategy* z marca 2006 r.²¹

Jego twórcy, wśród których znajdowali się Donald Kagan, Gary Schmitt i Thomas Donnelly, na kilka tygodni przed wyborami prezydenckimi, stwierdzali, że „amerykański pokój okazał się spokojny, stabilny i trwały. Zapewnił on w ostatnim dziesięcioleciu geopolityczne ramy dla powszechnego gospodarczego wzrostu i upowszechnienia amerykańskich zasad wolności i demokracji. Lecz w żadnym momencie nie można zamrozić polityki międzynarodowej na dłużej; nawet globalny *pax americana* nie zachowa się sam”²².

Sformułowano wówczas cztery główne misje sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych:

- 1) bronić terytorium kontynentalnego (*homeland*) Stanów Zjednoczonych,
- 2) prowadzić i zdecydowanie wygrywać liczne równoczesne duże wojny (*major theater wars*),
- 3) wykonywać „policyjne” obowiązki związane z kształtowaniem środowiska bezpieczeństwa w krytycznych regionach,
- 4) przekształcić siły zbrojne Stanów Zjednoczonych w celu wykorzystania „rewolucji w sprawach wojskowych”.

Aby misje te stały się wykonalne, Stany Zjednoczone muszą:

- 1) utrzymać przewagę w nuklearnych siłach strategicznych, biorąc pod uwagę nie tylko Rosję, lecz wszystkie obecne i wyłaniające się zagrożenia,
- 2) zwiększyć liczebność sił zbrojnych z 1,4 do 1,6 mln,
- 3) przemieścić siły zbrojne do Europy Południowo-Wschodniej i Azji Południowo-Wschodniej oraz zmienić rozmieszczenie floty wojennej biorąc pod uwagę interesy strategiczne w Azji Wschodniej²³.

Ten sposób myślenia związłe przedstawia tabelka, zawierająca porównanie dwu systemów bezpieczeństwa.

cel strategiczny	dwubiegunowy	jednobiegunowy
główne misje militarne	odstraszyć radziecki ekspansjonizm	zachować <i>pax americana</i> , zapewnić bezpieczeństwo i rozszerzyć strefy pokoju demokratycznego, odstraszyć pojawienie się nowego wielkomocarstwowego rywala, bronić kluczowych regionów, wykorzystać transformacje w sposobach prowadzenia wojny
główne zagrożenia militarne	możliwa wojna globalna na wielu scenach	centrum strategicznej rywalizacji: Europa–Azja Wschodnia

²⁰ www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002.

²¹ www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006.

²² www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf, s. 1.

²³ *Ibidem*, s. 4.

Spośród pozostałych postulatów uwagę przyciąga utrzymanie kontroli na nowymi „międzynarodowymi dobrami wspólnymi” (*international commons*), czyli przestrzenią kosmiczną i cyberprzestrzenią oraz stworzenie *US Space Forces*. Ponadto podkreślano potrzebę zwiększania wydatków militarnych, stopniowo, z 3,5% do 3,8% PKB, dodając co roku 15–20 mld dolarów²⁴.

Warta zauważenia jest także opinia na temat regionu Zatoki Perskiej podkreślająca, że chodzi nie tyle o stosunki z Irakiem czy Iranem, ile o „utrzymanie w wysuniętych bazach sił amerykańskich w regionie jako zasadniczego elementu w strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, biorąc pod uwagę długotrwałe interesy amerykańskie w regionie”²⁵. Natomiast w tym dokumencie nie sposób znaleźć argumentu, który można byłoby potraktować jako zapowiedź globalnej wojny z terroryzmem.

Interesujące wydaje się przyjrzenie się realizacji postulatu zwiększania wydatków militarnych. Służyć temu może tabela 491 (National Defense Outlays and Veterans Benefis), z najnowszego rocznika statystycznego Stanów Zjednoczonych²⁶. Jeśli w ostatnim budżecie przygotowanym przez administrację Clintona wydatki militarne w 2001 r. wynosiły niecałe 350 mld dolarów, to w 2009 r. sięgnąć miały 787 mld. W ciągu 8 lat wzrosły o 437,2 mld dolarów, czyli średnio o prawie 55 mld dolarów rocznie. Pomijając wydatki na weteranów wojennych, zwiększenie funduszy o 385,5 mld dolarów, stanowiło wzrost o prawie 131%. Udział w PKB wydatków militarnych, po wzroście w pierwszych trzech latach prezydentury (3,4%, 3,7% i 4%), najpierw się ustabilizował, by potem wzrosnąć do 4,3% w 2008 r. i 4,8% w 2009 r.

Skutki tego wzrostu, wykraczającego poza najśmielsze oczekiwania, są zdumiewające. Ograniczę się do próby spojrzenia z dwóch punktów widzenia, wykorzystując najpierw dorobek toczącej się od wielu lat dyskusji między amerykańskimi, i nie tylko, badaczami na temat „jednobiegunowości” pozimnowojennego świata oraz rozważania Roberta M. Gatesa.

Można uznać, że dyskusję otworzył swoim artykułem w numerze specjalnym „Foreign Affairs” Charles Krauthammer. Sam tytuł (*Jednobiegunowy moment*) zresztą zasługuje na bliższą uwagę²⁷. W debacie, jak dotąd, zauważalnymi głosami były publikacje Fareeda Zakarii, Stephena G. Brooksa i Williama C. Wohlforth, współautorów średniookresowej prognozy dla „wspólnoty wywiadowczej” Stanów Zjednoczonych (*Global Trends 2025*) oraz przedstawicieli Azji: Kishore’a Mahbubaniego i Paraga Khanny. Na uwagę zasługuje także przeglądowy artykuł Christophera Layne’a.

²⁴ *Ibidem*, s. 5.

²⁵ *Ibidem*, s. 17.

²⁶ www.census.gov/compendia/statab/cats/national_security_veterans_affairs/defense_outlays.html.

²⁷ C. Krauthammer, *The Unipolar Moment*, „Foreign Affairs. America and the World” 1990/1991 (special issue), Vol. 70, No. 1.

Z tekstów tych, wyłączając Brooksa i Wohlfortha, wynika, że „moment jednobiegowości” zakończył się lub właśnie się kończy. Otwartą sprawą pozostaje natomiast przyszłość globalizacji, która jest tak ściśle związana z hegemonią Stanów Zjednoczonych, że przez jakiś czas wielu obserwatorów skłonnych była utożsamiać ją z „amerykanizacją”.

Narzucają się w tym miejscu podstawowe pytania, wykraczające zasięgiem analizy poza Stany Zjednoczone i ich bezpieczeństwo. Layne np. takich pytań stawia cztery. Po pierwsze, czy zasadnicze zmiany w układzie sił zwiększają prawdopodobieństwo wojny. Po drugie, jakie są konsekwencje szybkiego stawania się Chin wielkim mocarstwem. Po trzecie, jakie są skutki słabnięcia Stanów Zjednoczonych dla instytucjonalnych struktur bezpieczeństwa i gospodarczych stworzonych po II wojnie światowej. I wreszcie, jakie będą losy globalizacji i otwartego międzynarodowego systemu ekonomicznego stworzonego po II wojnie światowej, a rozszerzonego po zakończeniu zimnej wojny²⁸.

Badacze i teoretycy stosunków międzynarodowych, obserwując procesy zachodzące w latach 90. XX i na początku XXI w., dość zgodnie uogólniali doświadczenia zachodzące w rzeczywistości. Zwolennicy ofensywnego realizmu mogli znajdować potwierdzenie swych przewidywań w zachowaniach Stanów Zjednoczonych. Amerykańskie ambicje stopniowo wzrastały – wraz ze zwiększaniem się ich względnej siły, gdyż trwała amerykańska ekspansja geopolityczna i ideologiczna. Wyrażały ją: proces rozszerzania się NATO, rzutowanie władzy na Azję Środkową, napaść na Irak dla wzmocnienia dominacji w regionie Zatoki Perskiej oraz próby przekształcania Bliskiego i Środkowego Wschodu poprzez wspieranie upowszechniania się demokracji. Dla ekspansji ideologicznej znamienne było głoszenie demokracji wraz z wolnym rynkiem jako jedyne go wzorca politycznego i gospodarczego rozwoju oraz wspieranie otwartego globalnego międzynarodowego systemu ekonomicznego, opartego na porozumieniu waszyngtońskim i wielostronnych porozumieniach.

Realści, zwolennicy teorii „jednobiegunowej stabilności”, przekonywali, że istniejący układ sił (*distribution of capabilities*) jest nie do przewyżczenia, a ponadto inne mocarstwa nie będą dążyć jako przeciwwaga w konfliktach, z powodu korzyści ekonomicznych i w sferze bezpieczeństwa, jakie obecnie czerpią z ładu stworzonego przez amerykańską hegemonię. Takie stanowisko najpełniej wyrażał przez wiele lat Wohlforth.

Z kolei realści, zwolennicy równowagi groźby, przekonywali, że próby równoważenia hegemonia nie pojawiają się z powodu przystosowawczej polityki Stanów Zjednoczonych, która łagodzi obawy przed amerykańską dominacją²⁹.

²⁸ C. Layne, *Unipolar Illusion Revisited: The Coming End of the United States' Unipolar Moment*, „International Security” 2006, Vol. 31, No. 2 (Fall), s. 47–48.

²⁹ Zob. m.in.: M. Mastanduno, *Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S. Grand Strategy after the Cold War*, „International Security” 1997, Vol. 21, No. 4 (Spring), s. 49–88; S. M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca 1987.

Zwolennicy liberalizmu podkreślali, że Stany Zjednoczone są „dobroczynnym” hegemonem. Inne mocarstwa godzą się i będą godzić się na ich hegemonię, pod warunkiem ich samoograniczenia się i utrzymywania ładu przynoszącego korzyści. Ponadto sprzyjać trwaniu ładu miała atrakcyjność politycznych i ekonomicznych instytucji oraz kultury Stanów Zjednoczonych³⁰. Nie należy np. zapominać o licznych tekstach Josepha S. Nye’a, w szczególności o jego koncepcji „łagodnej władzy” (*soft power*), a po napaści na Irak – o „sprytniej władzy” (*smart power*)³¹. Warto też wspomnieć o dodatkowym uzasadnieniu tych koncepcji, które żartobliwie ujmując, brzmiałoby „liberałowie wszystkich krajów łączcie się”³².

Zasadniczo odrębne stanowisko zajmowali nieliczni, np. tacy przedstawiciele defensywnego realizmu, jak Kenneth N. Waltz i C. Layne³³. Podstawą ich myślenia była przede wszystkim przeszłość; przewidywali, że dojdzie do powtórzenia przez Stany Zjednoczone losu wcześniejszych, historycznych kandydatów do hegemonii: państwa Habsburgów, zwłaszcza za Karola V i Filipa II, Francji za Ludwika XIV i Napoleona, czy Niemiec za Wilhelma II i Hitlera. Skorygowali oni jednak swoje myślenie, Layne przykładowo zaczął poszukiwać odpowiedzi na pytanie, dlaczego podobna historia nie przytrafiła się Stanom Zjednoczonym³⁴.

Zaczęły także zachodzić zmiany, które uczyniły poglądy Brooksa i Wohlfortha na temat Stanów Zjednoczonych i ich miejsca w świecie trudnymi do pogodzenia z rzeczywistością i ze stanowiskiem zdecydowanej większości obserwatorów. Pozostawiając nawet na uboczu poglądy Mahbubaniego, który stanowczo przewiduje dominację Azji, czy Khanny (którego zdaniem polityka międzynarodowa w najbliższych dekadach będzie kształtowana przez globalizację i geopolityczną rywalizację między Stanami Zjednoczonymi, Unią Europejską i Chinami o przywództwo światowe i lojalność „drugiego świata”), zasadnicze fakty dokonane i spodziewane, niekorzystne dla Stanów Zjednoczonych, zaczęło dostrzegać coraz więcej amerykańskich obserwatorów. W przypadku *Global Trends 2025* łatwo dostrzegalny pesymizm stanie się jeszcze wyraźniejszy, jeśli porówna się tekst tej prognozy z trzema wcześniejszymi. Szczególnie ciekawy jest przypadek jednego z najlepszych obserwatorów, Fareeda Zakarii, Amerykanina pochodzącego z Indii. Usiłuje być optymistą – tak bardzo, że w wydanej w maju 2008 r. książce *The Post-American World*, podzielonym na siedem

³⁰ J. Ikenberry, *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Cornell University Press 2002; T. Risse, *U.S. Power In a Liberal Security Community*, Cornell University Press 2002, s. 260–283.

³¹ Napisał o tym w odpowiedzi Leslie Gelbowi: J. S. Nye, *Get Smart Combining Hard and Soft Power*, „Foreign Affairs” 2009, July–August, s. 160–163.

³² J. M. Owen IV, *Transnational Liberalism and American Primacy; or Benignity is in the Eye of the Beholder*, [w:] *America Unrivaled...*, s. 239–259.

³³ K. N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, „International Security” 1993, Vol. 18, No. 2 (Fall), s. 44–79; C. Layne, *op. cit.*, s. 5–51.

³⁴ *Ibidem*, s. 7–41.

rozdziałów, pierwszy, zatytułowany *The Rise of the West*, zaczyna się od rzeczywistie dziwnego zdania: „Nie jest to książka o schyłku Ameryki, lecz raczej o rozwoju reszty świata”. Wydawało mu się także, że Stany Zjednoczone mogą zachować większość swego międzynarodowego panowania, a upadek, jakiego doświadczają, jest ekonomiczny, nie geopolityczny, płytki, a nie gwałtowny. W wydaniu polskim, rok późniejszym, pod tytułem słusznie zmienionym na *Koniec hegemonii Ameryki*, tymi słowami zaczyna się dopiero rozdział drugi. Rozdział pierwszy nosi tytuł *Koniec złotego wieku*. Można oczywiście tę zmianę uzasadnić biorąc pod uwagę czas pisania i pamiętając, jak szybko poszerzał się i pogłębiał kryzys światowy. Dostrzegam jednak zbyt wiele myślenia życzeniowego w rozważaniach Zakarii. Nie zmienia to jednak ani ogólnej wartości książki, ani tego, że jej lektura, w połączeniu z systematyczną obserwacją gospodarki i polityki światowej, musi prowadzić samodzielnie myślącego czytelnika do stanowczego wniosku o końcu „jednobiegunowego momentu”.

Robert M. Gates, służąc swemu krajowi na polu bezpieczeństwa narodowego przez ponad 42 lata, głównie w CIA (jako dyrektor w latach 1991–1993) i RBN, pełni od grudnia 2006 r. funkcję Sekretarza Obrony (zastąpił wówczas Rumsfelda). Już po roku pracy na tym stanowisku widać, że doszedł do przekonania, iż „znajdujemy się w świecie wielobiegunowym”³⁵. Obecnie wydaje się być w pełni świadom, że Stany Zjednoczone dla osiągnięcia swych podstawowych celów w dziedzinie bezpieczeństwa dysponują ograniczonymi zasobami i muszą dokonywać trudnych wyborów. Takie w każdym razie narzucają się konkluzje z jego tekstu³⁶, zasługującego na szczególną uwagę.

Gates stwierdził bowiem, że „nadrzędną zasadą nowej Narodowej Strategii Obronnej jest równowaga”. Założył, że bezpieczeństwa narodowego nie sposób zapewnić poprzez wyższe budżety obronne, „które wszystko zrobią i pozwolą wszystko kupić”. Dlatego koniecznym obowiązkiem jest „ustalić priorytety oraz rozważyć nieuchronne kompromisy i koszty alternatywne”.

Kluczowe znaczenie ma tu równowaga, którą należy wziąć pod uwagę w trzech sferach:

- 1) wysiłki w celu uzyskania przewagi w bieżących konfliktach i przygotowanie się do przyszłych ewentualności,
- 2) zdolności do prowadzenia działań przeciwpowstańczych i pomoc militarna dla partnerów zagranicznych oraz utrzymywanie przewagi Stanów Zjednoczonych w konwencjonalnych siłach strategicznych,
- 3) zachowanie tych cech kulturowych, które czyniły siły zbrojne Stanów Zjednoczonych skutecznymi, a uwolnienie od tych, które ograniczają ich zdolność do czynienia tego, co jest konieczne.

³⁵ J. Hoagland, *A Gates Style Thaw*, „Washington Post”, 16 December 2007, s. B07.

³⁶ R. M. Gates, *A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon For a New Age*, „Foreign Affairs”, January/February 2009.

Jest zbyt wcześnie, by próbować odpowiedzieć, na ile taki właśnie kierunek myślenia znajdzie odzwierciedlenie w podejmowanych decyzjach, a potem w wysiłkach podejmowanych dla ich realizacji. Do tych pytań bez większych wysiłków można dodawać kolejne.

Nie ulega wątpliwości, że Stany Zjednoczone stają obecnie, chcąc zapewnić bezpieczeństwo sobie i nie tylko, wobec wyjątkowo licznych i trudnych wyzwań w świecie wielobiegunowym. Mają przy tym zasoby dużo mniejsze niż wcześniej i liczą się z ograniczeniami, jakich wcześniej nie doświadczały. Warto pytać, ile przyczyn tego stanu rzeczy można uznać za obiektywne, a ile należy do subiektywnych. Dużo jednak ważniejsze stają się pytania dotyczące przyszłości i świata, a nie wyłącznie Stanów Zjednoczonych.

Daleka Północ – High North. Między dialogiem i współpracą a emocjami i sporami międzynarodowymi

Wprowadzenie

Z uwagi na rosnące w świecie zapotrzebowanie na energię oraz kontrolę nad jej zasobami i rezerwami, kwestia bezpieczeństwa energetycznego¹ zajmuje poczesne miejsce w polityce energetycznej i zagranicznej poszczególnych państw². Obserwowane na całym świecie zmiany klimatyczne to dodatkowe źródło ryzyka, także dla Europy.

Możemy powiedzieć, że „Bezpieczeństwo energetyczne i zmiany klimatyczne to wyzwania dla współczesnego świata”³. Nabierają one szczególnego znaczenia, gdy dotyczą newralgicznych obszarów naszego globu, gdzie ich konsekwencje mogą złożyć się na wyjątkową kombinację szans i współczesnych zagrożeń. Inaczej mówiąc, mogą wywierać wpływ na relacje międzynarodowe w skali wykraczającej poza interesy tylko i wyłącznie naszej półkuli. Takim rejonem jest bez wątpienia Daleka Północ – High North, a w szczególności Arktyka, gdzie topnienie lodu i wiecznej zmarzliny może otworzyć nowe wodne szlaki transportowe oraz ułatwić dostęp do nieosiągalnych wcześniej zasobów. To z kolei stanowi potencjalne źródło sporów, a wręcz nawet konfliktów związanych z wytyczaniem stref zasobów oraz delimitacją granic.

Stąd przedmiotem niniejszego opracowania stała się Daleka Północ – High North, będąca szansą rozwoju, a równocześnie kreśląca konfliktogenną perspektywę dla tej części naszego globu. Mimo trudności wynikających z aktualności tema-

¹ Zob. R. M. Czarny, *Dylematy energetyczne państw regionu nordyckiego*, Kielce 2009, s. 59–65.

² *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, red. E. Cziomer, Kraków 2008.

³ Wypowiedź ministrów spraw zagranicznych Danii i Estonii – Pera Stiga Moellera i Urmasa Paeta, „Rzeczpospolita”, 07.12.2007.

tu, a tym samym braku czasowego dystansu pozwalającego na spokojną, naukową analizę zagadnienia, autor zdecydował się skoncentrować na trzech podstawowych sprawach: globalnym ociepleniu i zmianach klimatu, potencjale ekonomicznym Dalekiej Północy i jego europejskich implikacjach oraz ocenie stanu aktualnych wyzwań i zagrożeń.

Globalne ocieplenie i zmiany klimatu

Jak dowodził zmarły w kwietniu 2008 r. słynny amerykański matematyk i meteorolog Edward Lorenz, pogoda to układ chaotyczny, w którym drobne zawirowanie powietrza w Azji – choćby spowodowane przez motyla – może wywołać trąbę powietrzną w USA. Mimo, że klimatolodzy swoją wiedzę czerpią z danych wieloletnich, prognozy pogody często bywają błędne. Za to dziesiątki, a w niektórych miejscach nawet setki lat, pomiarów temperatury, wilgotności powietrza, opadów, siły i kierunku wiatru oraz nasłonecznienia, pozwalają stwierdzić, jak kształtował się klimat. Dane meteorologiczne nie pozostawiają wątpliwości, na ich podstawie klimatolodzy ogłosili, że klimat się ociepla. W okresie 1906–2005 średnia temperatura przy powierzchni ziemi wzrosła o $0,74^{\circ}\text{C}$ ⁴. W ostatnich 50 lat ocieplenie też znacznie przyspieszyło, rosło mianowicie o $0,13^{\circ}\text{C}$ na dekadę, a 12 najcieplejszych lat w historii pomiarów⁵ zdarzyło się w dwóch ostatnich latach. Ciepłsza temperatura powietrza oznacza, że może ono być bardziej wilgotne – obserwacje wskazują, że wilgotność atmosfery rzeczywiście wzrasta⁶. Według szacunków Narodowego Centrum Badań Atmosfery (NCAR) w Boulder⁷, do końca wieku temperatura podniesie się o $1,1$ – $6,4^{\circ}\text{C}$ ⁸. Spowoduje to wzrost poziomu morza o $0,18$ do $0,59^{\circ}$. Topniejące lodowce odpowiadają za 40% tego wzrostu. „W latach 1961–2003 poziom morza rósł średnio o $1,8$ mm na rok. Jeśli zawężymy ten okres do lat 1993–2003 – roczny wzrost średnio o $3,1$ mm – to zobaczymy, że morza podnoszą się coraz szybciej”¹⁰.

⁴ Dane z Raportu Międzyrządowego Panelu ds. Zmian Klimatu – IPCC, 2007.

⁵ Od 1850 r.

⁶ Wzrasta też temperatura mórz, gdyż woda wolniej akumuluje ciepło i wolniej je oddaje niż powietrze (natomiast może go przyjąć znacznie więcej). W związku z tym, że ciepłsza woda zwiększa swą objętość, wzrasta poziom morza.

⁷ Kolorado, USA.

⁸ W zależności od działań, jakie ludzkość podejmie, żeby powstrzymać ocieplenie.

⁹ Prognozy Instytutu Badania Konsekwencji Zmian Klimatu w Poczdamie (analizujących topnienie lodowców górskich, a także pokrywy lodowej Grenlandii i Antarktydy) wskazują, że w ciągu najbliższych 100 lat poziom oceanów może podnieść się nawet o 1 metr.

¹⁰ T. Ulanowski, *Dlaczego Ziemia się grzeje*, www.wyborcza.pl, 26.11.2008.

Najnowsze analizy topnienia lodowców i długoterminowej zmarzliny¹¹ potwierdzają, że jeśli utrzymamy takie tempo wzrostu temperatury jak obecnie, a topnienie lodowców Grenlandii wpisze się w scenariusz wydarzeń, które miały miejsce w przeszłości naszej planety, to czeka nas błyskawiczny wzrost poziomu mórz. Do tego dochodzi uwalnianie do atmosfery ogromnych ilości dwutlenku węgla i metanu (dwu głównych gazów cieplarnianych), będące następstwem topnienia długoletniej zmarzliny¹². Jak napisała A. Stanisławska, „Te nowe dane o globalnym ociepleniu potwierdzają słuszność obaw tych badaczy, którzy we wzroście temperatury widzą winę człowieka – emitowanych przez przemysł gazów cieplarnianych. Nieprzypadkiem trend zwykłowy pojawił się wraz z epoką rozwoju przemysłu, a dodatkowo przyspieszył pod koniec XX wieku. Ostatnie dziesięć lat było zaś najgorętsze w historii”¹³.

Naukowcy od dawna podkreślają, że „Arktyka jest jednym z regionów Ziemi najbardziej wrażliwych na zmiany klimatu. Bo kiedy biały lód odbija prawie całe promieniowanie słoneczne, to ciemne morze pochłania je bardzo chętnie. Mniejsza krawędź bieguna północnego oznacza coraz szybszą degradację pokrywy lodowej”¹⁴. Jako że Arktyka ciągle zaskakuje naukowców, wyjątkowo trudno im przewidzieć, co tak naprawdę się stanie. Zdecydowana większość uważa jednak, że przy zachowaniu dotychczasowej tendencji, lód może zniknąć z bieguna północnego przed rokiem 2030. W konsekwencji otworzy to dla żeglugi mityczne przejście północno-zachodnie¹⁵, najkrótszy szlak morski prowadzący z Atlantyku przez Cieśninę DAVISA na Morze Arktyczne, wzdłuż północnych brzegów Ameryki i dalej Cieśniną Beringa na Pacyfik. Może to oznaczać również wstrząs dla światowego transportu, gdyż topnienie lodów otworzy szlak żeglugowy przez Arktykę, korytarz konkurencyjny (dla kanałów: Sueskiego i Panamskiego), ale skracający drogę i czas przewozów między Azją a Europą¹⁶.

¹¹ Powierzchnia obszarów objętych przemarzniętym gruntem to prawie 24% lądów półkuli północnej. To nie tylko obszary koła podbiegunowego Syberii, Kanady, Alaski i Półwyspu Skandynawskiego, ale także rejony wysokogórskie, m.in. Alp czy Tien-Szan.

¹² Chodzi w tym przypadku o rozkładanie przez bakterie składników organicznych zawierających węgiel, czyli gnicie na wielką skalę. Według dra E. A. G. Schuura z University of Florida, w zmarzlinie zamknięta jest dwukrotnie większa ilość CO₂, niż zawiera go obecnie atmosfera ziemiska; zob. „BioScience”, September 2008.

¹³ A. Stanisławska, *Za sto lat wszystko popłynie*, „Rzeczpospolita”, 03.09.2008.

¹⁴ T. Ulanowski, *Arktyka bez lodu*, www.wyborcza.pl, 02.07.2008.

¹⁵ Północno-Zachodnią Drogę Morską (łączącą Atlantyk i Pacyfik z obejściem Kanady) próbowano wyznaczyć przez prawie 300 lat, ale wszystkie próby kończyły się tragicznie. Jako pierwszy trasę tę pokonał Roald Amundsen. Jeśli topnienie lodów będzie postępować w takim tempie, a Północno-Zachodnią Drogą Morską będą pływać duże jednostki, to miasteczko Churchill na zachodnim brzegu Zatoki Hudsona może stać się jednym z największych terminali naftowych na świecie.

¹⁶ Trasa przez Północno-Zachodnią Drogę Morską jest o 4 tys. km krótsza niż przez Kanał Panamski.

Dotychczas morskie trasy żeglugowe przez Ocean Arktyczny mają status międzynarodowy. Ale „zapobiegliwy” Artur Czilingarow¹⁷ przedstawił projekt specjalnej ustawy, w której stwierdził, że należy je uznać za „historycznie ukształtowaną rosyjską narodową trasę komunikacyjną przez Arktykę”, gdzie Rosja „powinna mieć prawo kontroli «sytuacji ekologicznej» w tym regionie oraz do decydowania w drodze dyplomatycznej o żegludze obcych okrętów wojennych”¹⁸. A. Kublik słusznie zauważyła, że „Kontrolując «sytuację ekologiczną» w Arktyce, Moskwa mogłaby decydować o eksploatacji tamtejszych złóż”¹⁹.

Potencjał ekonomiczny Dalekiej Północy i jego europejskie implikacje

Daleka Północ – High North to obecnie jeden z kluczowych obszarów na świecie. Dotyczy terenów należących do USA i Kanady, a w najbardziej interesującym nas kontekście europejskim, obejmuje zarówno część kontynentu, wyspy, jak i morza (Morze Barentsa, Morze Grenlandzkie) usytuowane za kręgiem polarnym. Obszar ten rozciąga się na terytorium kilku krajów, mianowicie: Danii, Norwegii, Szwecji, Finlandii oraz Federacji Rosyjskiej²⁰. W epoce wysokich cen surowców energetycznych, topnienia lodów i ocieplenia klimatu, charakteryzuje go wysoka aktywność, a nawet pewna nerwowość państw tego regionu. Trudno się temu dziwić, jeśli przypomnimy, że według geologów, pod dnem morskim samej tylko Arktyki kryje się około 30% wszystkich nieodkrytych jeszcze zasobów gazu ziemnego na świecie oraz około 13% złóż ropy naftowej²¹. Autorzy raportu US Geological Survey szacują je na ponad 90 mld baryłek ropy i 47 bln m³ gazu ziemnego. „Większość z nich znajduje się pod dnem morskim. Tereny te należą do USA, Kanady, Szwecji, Norwegii, Rosji i Danii (Grenlandia)”²². Kiedy z powodu globalnego ocieplenia pokrywa lodu błyskawicznie topnieje, łatwiej jest szukać złóż, a z czasem – je eksploatować. Według wspomnianego już raportu, większość arktycznych złóż położona jest dostatecznie blisko lądu, aby wejść w skład stref ekonomicznych krajów tego regionu. Eksploracja przy użyciu obecnie wykorzystywanych technologii jest nie tylko możliwa, ale wraz ze wzrostem cen surowców energetycznych – również opłacalna.

Większość terenów klasyfikowanych jako High North w Europie, znajduje się w granicach Królestwa Norwegii. J. G. Støre, norweski minister spraw zagranicz-

¹⁷ Wiceprzewodniczący parlamentarnego klubu rządzącej partii Jedna Rosja, polarnik, który wbił flagę Rosji w dno Oceanu Arktycznego, pod biegunem.

¹⁸ A. Kublik, *Rywalizacja o bogactwa Arktyki*, www.wyborcza.pl, 16.02.2009.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zob.: www.regjeringen.no/nb/dep/ud.

²¹ US Geological Survey Report, June 2008.

²² K. Urbański, *Droga do niedrogiej ropy*, „Rzeczpospolita”, 30.07.2008.

nych powiedział, że „Stawiamy czoło historycznemu wyzwaniu na Dalekiej Północy, gdyż zmiany klimatu zmuszają nas, by dostrzegać możliwości i problemy, których nawet nie wyobrażaliśmy sobie kilka lat temu”²³.

Zagadnienie to w Norwegii doskonale rozumie i uczynił swym priorytetem koalicyjny rząd J. Stoltenberga, nadając specjalne znaczenie obszarom High North (*Nordområdene* – Obszary Północne) i opracowując plan działania, który ma gwarantować zachowanie równowagi między ochroną zasobów naturalnych tego obszaru a ich efektywnym wykorzystaniem (*ecosystem based management*)²⁴. Rząd przedstawiając na forum Stortingu Plan Zagospodarowania Obszarów Północnych (St. Meld, nr 8, *Helhetlig forvaltning av det marine miljø i Barentshavet og havområdene utenfor Lofoten*)²⁵ miał wszelkie powody do zadowolenia. Po raz pierwszy w Norwegii przygotowano tak obszerny dokument, w którym udało się zawrzeć wszelkie aspekty sprawy, tj. kwestie ekologiczne, zasobów naturalnych, problemy związane z transportem. Znaczenie dokumentu jest tym większe, że stanowi on efekt kompromisu osiągniętego w niezwykle trudnych negocjacjach partnerów koalicyjnych. W ocenie norweskiego MSZ, istotę tego planu opisują dwa słowa kluczowe: koegzystencja (wartości ekologiczne i działalność wydobywcza) oraz wiedza (wszechstronna znajomość specyfiki regionu, jego potrzeb i uwarunkowań, a także świadomość konieczności prowadzenia dalszych badań). Trzeba też wskazać kwestię bezpiecznego transportu morskiego jako jeden z czynników mających decydujący wpływ na kształt planu. W tym kontekście szczególną uwagę zwraca ograniczenie możliwości zanieczyszczeń i wypadków, bezpieczny transport paliw, poprawa bezpieczeństwa poprzez wzmocnienie zabezpieczeń na samych statkach w przypadku zwiększenia aktywności wydobywczej na Północy. Ustanowienie obowiązkowych tras żeglugi poza zasięgiem wód terytorialnych oraz powstanie centrali kontroli ruchu dla północnej Norwegii w Vardø, przyczynić się ma do zapewnienia bezpieczeństwa transportu morskiego i zabezpieczenia środowiska przed wyciekami.

²³ „Aftenposten”, 15.04.2008.

²⁴ Przy opracowywaniu planu zagospodarowania Dalekiej Północy, należało dokładnie przeanalizować wiele czynników: rybołówstwo (utrzymanie zasobności wód, zwalczanie nielegalnych i nadmiernych połowów), działalność przemysłową na tych terenach (uwarunkowania geologiczne, pozyskiwanie surowców w bezpieczny ekologicznie sposób, opracowanie najkorzystniejszych warunków eksploatacji), środowisko naturalne i jego ochronę oraz bezpieczeństwo transportu morskiego. W trakcie prac okazało się, że potrzebne będą dodatkowe badania i analizy. Z uwagi na szczególne położenie tego regionu (północne prowincje kraju: Nordland, Troms i Finnmark oraz sąsiadujące tereny morskie), rząd norweski przy opracowywaniu projektu współpracował z władzami rosyjskimi, które pozytywnie odniosły się do propozycji rozwijania dwustronnego dialogu na temat Morza Barentsa. Zob. R. M. Czarny, *Dylematy...*, s. 145–168.

²⁵ Plan Zagospodarowania Obszarów Północnych przygotowany został przez międzynarodową grupę roboczą został przedstawiony w Stortingu 31 marca 2006 r.

Dla Europejczyków sprawa relacji Norwegii z Federacją Rosyjską na Dalekiej Północy to problem o kapitalnym znaczeniu. Wspomniany norweski plan podkreśla wprawdzie znaczenie stosunków z Rosją, ale zarazem rodzi pytanie, czy Rosjanie okażą się skłonni przyjąć przypisaną im rolę. Wiele wskazuje, że tak nie jest, czego przykładem są zmienne decyzje w sprawie zagranicznych spółek starających się o licencje na pola Sztokman. Zarówno rządowi, jak i przedłożonemu przezeń projektowi brak jest międzynarodowych partnerów, którzy postrzegaliby współpracę z Norwegią, na ustalonych przez nią zasadach, za korzystną dla siebie²⁶. Można również odnieść wrażenie, że perspektywy wytyczone przez rząd wybiegają w wielu dziedzinach zbyt daleko naprzód. Niewątpliwie plusem jest to, że strategia dotycząca Obszarów Północnych, choć opiera się głównie na istniejących tam bogactwach naturalnych, to dotyczy też kwestii znacznie szerszych niż ropa i gaz. Swym zasięgiem obejmuje ona zrównoważone opodatkowanie zasobów rybnych, sprawowanie kontroli nad środowiskiem i prowadzenie badań w tej dziedzinie, umocnienie i rozszerzenie współpracy z Rosją, ochronę rdzennej ludności, itd. Istotny jest także fakt, że poza rozszerzeniem kwestii Obszarów Północnych o obszary lądowe (dotychczas panowała tendencja ograniczania ich do obszarów morskich), rząd widzi konieczność podejmowania kwestii tych obszarów na forach NATO, UE, ONZ i w USA.

Należy podkreślić, że wzmiankowany plan nie jest dokumentem ostatecznym; przewidywane jest prowadzenie oceny jego realizacji w regularnych odstępach czasowych (pierwsza ocena zaplanowana jest na rok 2010).

Jako producent oraz eksporter ropy i gazu, Norwegia ma zarówno zbieżne, jak i konkurencyjne interesy z Rosją. Były one głównymi tematami rozmów podczas wizyty ministra spraw zagranicznych Norwegii J. G. Støre'a w Rosji (15–17.02.2007). Omówiono wówczas zagadnienia stosunków dwustronnych, w tym zwłaszcza: sprawę respektowania przez rosyjskie trawlerzy ochronnej strefy połowów wokół Svalbardu, perspektywy zniesienia zakazu importu norweskiego świeżego łososia, kwestię delimitacji wód i szelfu na Morzu Barentsa, współpracę w sektorze energetycznym.

Jako że przyszłość ropy i gazu na Północy uzależniona jest od koegzystencji z rybołówstwem, tym bardziej wyznaczenie linii podziału stworzyłoby nowe możliwości dla samej Norwegii, jak i dla współpracy norwesko-rosyjskiej. Zakłada się jednak, że nieodkryte zasoby są znacznie większe, niż w części bezsprzecznie norweskiej. Po stronie rosyjskiej odkryto gaz, na polu Sewjero-Kihnskoje w pobliżu linii podziału środkowego. Domniemane bogactwa złóż ropy i gazu na tym obszarze spowodowały przyspieszenie negocjacji dotyczących linii podziału pomiędzy obu państwami. Po stronie rosyjskiej, wśród dokonanych już odkryć ropy i gazu, największe jest pole Sztokman, 2–3 razy większe, niż pole Troll. Szacuje się, że zawiera ono 3200 mld m³ gazu. Pomimo, że była mowa, iż eksploatacja pola rozpoczęta zostanie w 2010 r.,

²⁶ Żadne z państw, nawet w mającej duże zapotrzebowanie na energię UE, nie podziela stanowiska Norwegii w sprawie jej praw w strefie Spitsbergenu.

obecnie sądzi się, że nastąpi ona kilka lat później. Zakłada się, że roczna produkcja wyniesienie 60 mld m³ gazu.

Nie ulega wątpliwości, że dla dobra wszystkich, Norwegia i Rosja winny współpracować na Morzu Barentsa i w kwestii zagadnień go dotyczących. Norweska dyskusja na temat eksploatacji złóż na tym morzu koncentruje się w dużej mierze wokół zagadnień dotyczących środowiska. W Rosji mamy do czynienia z całkowicie odmiennym podejściem do tego zagadnienia. Cechą charakterystyczną rosyjskiej dyskusji na temat Morza Barentsa jest wyraźny brak regionalnego entuzjazmu dotyczącego przyszłej aktywności na szelfie. Rosjanie uważają też, że norweskie plany zwiększenia eksportu gazu w latach 2007–2012 są próbą alternatywnych – wobec rosyjskich – dostaw tego surowca na rynek unijny.

Norwegia i Rosja w rezultacie położenia geograficznego, warunków geologicznych i rosnącego zapotrzebowania świata na energię, wydają się zmierzać ku szczególnej formie współpracy, a może nawet ku nowemu sojuszowi na Północy. Norwegowie są kandydatem prawie doskonałym, ponieważ mają wspólną granicę geograficzną oraz technologię potrzebną na Obszarach Północnych. Dążą też w praktyce do uzyskania statusu uprzywilejowanego partnera Rosji na Północy. Istnieją również plany wypracowania norwesko-rosyjskiej umowy w dziedzinie administrowania Obszarami Północnymi. I choć Norwegowie wiedzą, że można spodziewać się dalszej walki o określenie pozycji na świecie przy użyciu energii jako środka, to nie powinno to przeszkadzać norweskiej współpracy w dziedzinie energii. Czy Norwegia jest w pełni świadoma ewentualnych „min” natury politycznej? Można dziś odnieść wrażenie, że perspektywa nowych korzyści z zasobów energetycznych na Północy (bez względu na ich państwową przynależność), nieco przysłania politykom i norweskim przywódcom życia gospodarczego złożoność obrazu politycznego.

Ocena stanu aktualnych wyzwań i szans

Wśród wielu istotnych różnic między Antarktydą a Arktyką, na szczególną uwagę zasługują następujące: Antarktyda to jedyne niezamieszkane miejsce na Ziemi, chronione szeregiem międzynarodowych traktatów, zaś w Arktyce mieszka od stuleci ponad 30 ludów miejscowych, a do jej terytorium (w tym również wód arktycznych) zgłasza roszczenia co najmniej pięć państw: Dania²⁷, USA²⁸, Rosja²⁹, Norwegia i Ka-

²⁷ Uważa ona, że biegun północny należy do niej, jako, że jest położony w pobliżu Grenlandii, w obszarze jej szelfu.

²⁸ USA twierdzą, że biegun północny powinien być przyznany im, ponieważ pierwszymi ludźmi, którzy go zdobyli, byli Amerykanie.

²⁹ W 2002 r. rosyjscy żołnierze ustawili na biegunie północnym słup graniczny, w 2007 r. umieszczono flagę rosyjską pod biegunem na głębokości 4 tys. metrów, a w czerwcu 2008 r. dwa bombowce strategiczne Tupolew Tu-95 wykonały misję patrolową nad Arktyką.

nada. Ustalenie jurysdykcji nad biegunem zaczęło mieć znaczenie, od chwili kiedy pojawiła się informacja, iż znajdują się tam ogromne światowe rezerwy węgłodorów.

Wielu polityków i specjalistów prawa międzynarodowego uważa problem prawnej ochrony całego regionu za wyjątkowo trudny, wręcz nierealny. Zbyt dużo państw posiada tam własne interesy. O. Schram Stokke (politolog i ekspert ds. Arktyki w Instytucie F. Nansena w Oslo) widzi szansę rozwiązania konfliktów jedynie w tworzonym aktualnie zbiorze reguł. Zamiast szukać nowych rozwiązań, państwa powinny, jego zdaniem, skupić się raczej na istniejących umowach oraz organizacjach i je rozwijać³⁰. W tym też kierunku zmierzały Norwegia i Dania zapraszając zainteresowane kraje na spotkanie na Grenlandii (28 maja 2008 r.), którego celem było „podkreślenie, że prawo i sprawiedliwość dotyczą również regionu arktycznego [...], że należy iść w kierunku cywilizowania norm i stosowanych reguł, a nie anarchii”³¹.

„Aktualnie system traktatów i instytucji związanych z Arktyką przypomina skomplikowane puzzle”³². Do Rady Arktyki, oprócz pięciu państw leżących nad Oceanem Arktycznym, należą również: Finlandia, Szwecja, Islandia oraz reprezentanci Inuitów. Interesującą formą regionalnego współdziałania jest Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa³³. Początki współpracy ze strony Unii Europejskiej skupiały się na realizacji polityki „wymiaru północnego”³⁴, a obecnie UE stara się wyjątkowo aktywnie włączać w sprawy Arktyki. Także Chiny, Włochy, Wielka Brytania, Hiszpania i Francja wykazują gotowość „uczestniczenia w zrównoważonym rozwoju ogromnych zasobów, które istnieją w regionie Afryki, jak również w innych projektach na rzecz środowiska na Północy”³⁵. W lutym 2009 r. pojawił się oficjalnie nowy zainteresowany – NATO. Jego sekretarz generalny Jaap de Hoop Scheffer stwierdził, że „Sojusz potrzebuje militarnej obecności w Arktyce, bo inne państwa zwiększają wojskową obecność w tym regionie”³⁶.

Jako naturalne odbierane jest silne zaangażowanie państw regionu nordyckiego w Arktyce. Ich inicjatywy są przygotowywane głównie przez Cooperation Programme for the Arctic (Nordyckiej Rady Ministrów), który układa konstrukcję projektów i działań³⁷.

³⁰ „NRK News”, 14.06.2008.

³¹ „Summary of the Norwegian Press”, 16.04.2008.

³² G. Herrmann, „Süddeutsche Zeitung”, 06.10.2006.

³³ Szerzej na ten temat zob.: L. Heininen, R. Langlais, *Europe's Northern Dimension: the BEAR Meets the South*, Rovaniemi 1997; O. Schram Stokke, O. Tunander, *The Barents Region. Cooperation in Arctic Europe*, Oslo 1994.

³⁴ Szerzej na ten temat zob.: R. M. Czarny, M. Tomala, *Wymiar północny Unii Europejskiej. Studium rozwoju*, Kielce 2009.

³⁵ Za: NRK Nordnytt, 27.01.2008.

³⁶ Wypowiedź podczas specjalnego szczytu NATO na Islandii, cyt. za: A. Kublik, *Rywalizacja... Warto pamiętać też o trwającym od 1980 r. sporze pomiędzy Kanadą a Danią o wyspę Hans*.

³⁷ Szerzej na ten temat: www.norden.org/arktisk/samarbeidsprogram.as.

W tym unikatowym i wrażliwym regionie kraje te mają nie tylko oczywiste interesy, ale i długą historię wspólnego rozwiązywania problemów. Dania, Islandia, Norwegia i Wyspy Owcze doszły (w 2006 r.) do porozumienia w sprawie spornego obszaru na północnym Atlantyku, leżącego na południowy-wschód od Spitsbergenu. „Chodziło o to, że według konwencji praw morza wszystkie cztery państwa mogły rościć do niego pretensje, ale ostatecznie doszły do porozumienia”³⁸. Z kolei Norwegia i Dania podpisały historyczne porozumienie dotyczące linii podziału szelfu i obszarów morskich (obejmujących 150 000 km²) pomiędzy Grenlandią a Spitsbergenem³⁹. Podział dokonany został według tzw. zasady linii środkowej, tej samej, którą Norwegia reprezentuje w negocjacjach z Rosją w kwestii podziału Morza Barentsa. Porozumienie nie obejmuje zagadnienia sprawowania władzy na szelfie i na morzu. Oznacza to, że nie porusza ono zagadnień dotyczących postanowień Traktatu o Svalbardzie, przewidujących przyznanie obywatelom wszystkich państw objętych traktatem (łącznie 40), jednakowych praw do prowadzenia działalności gospodarczej⁴⁰.

Norwegowie i Rosjanie spierali się o zwierzchnictwo nad Północą już u schyłku średniowiecza. Dziś spór toczy się o wzajemną granicę na Morzu Barentsa. Norwegia domaga się wyłącznego prawa do archipelagu Svalbard, Kanada i Rosja postrzegają szerokie pasma swych północnych wybrzeży jako własne terytoria i chcą kontrolować wszelką żeglugę w przejściu północno-wschodnim i północno-zachodnim. USA i UE z kolei uważają te szlaki za wody międzynarodowe.

Oddzielnym zagadnieniem są propozycje Rosji i Kanady dotyczące tzw. podziału sektorowego, wyznaczającego granice w oparciu o prostą linię poprowadzoną od wschodniej i zachodniej granicy ich obszarów przybrzeżnych, wzdłuż długości geograficznej do bieguna. Wtedy cały High North (łącznie z Arktyką) podzielony by został na pięć klinowych sektorów. Takie rozwiązanie odrzucają Stany Zjednoczone, które zresztą do tej pory nie ratyfikowały Konwencji praw morza. Z oczywistych względów sprzeciwiają się temu również Norwegia, Islandia, Szwecja i Finlandia. Właściwe, choć trudne w sensie rokowań i negocjacji rozwiązanie, przedstawili ministrowie spraw zagranicznych Norwegii i Danii – J. G. Støre i P. S. Møller (na spotkaniu w Oslo 15 czerwca 2008 r.) podkreślając, że kiedy inne kraje pytają, czy istnieje jakiś system prawny w tej sprawie, mogą odpowiedzieć jedynie: „Yes, the Law of the Sea and International Law”⁴¹.

³⁸ G. Herrmann, *op. cit.*; zob. również: *Topmøde på Grønland om Arktis*, www.norden.org/webb/news, 28.05.2008.

³⁹ „Aftenposten”, 21.02.2007.

⁴⁰ „Dagsavisen”, 21.02.2007.

⁴¹ „Aftenposten”, 16.06.2008.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków ogólnych:

1. Zmiany klimatyczne nie są już ideą abstrakcyjną, lecz rzeczywistością kreującą zupełnie nowe rodzaje wyzwań. Również tych mających znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa państw, jak i całych regionów, a nawet środowiska naturalnego i ekonomiczno-politycznej stabilizacji w układzie globalnym. Ponieważ najbardziej wyraźne stają się one na obszarach arktycznych, wpływają tym samym na zmianę warunków życia ludności zamieszkującej Obszary Północne. W tej sytuacji konieczne jest całościowe potraktowanie kwestii dotyczących środowiska, rozwoju gospodarki i zarządzania. Polityka w zakresie Obszarów Północnych musi być przede wszystkim oparta na współpracy i dialogu z innymi państwami w rejonach arktycznych.

Wydaje się, że Norwegia z racji swych bogatych doświadczeń i kompetencji służb, jest szczególnie predestynowana do pełnienia głównej roli w zakresie badań i wiedzy na temat rozwoju tej części świata.

2. High North to obszar o ogromnym potencjale gospodarczym, mający szczególne znaczenie dla wszystkich państw półkuli północnej. Staje się coraz bardziej istotny zarówno z racji zmian klimatycznych, jak i faktu, iż jest jednym z nowych, dużych regionów energetycznych Europy i świata. W tym kontekście decyzje Norwegii i Rosji dotyczące eksploracji ropy i gazu na Morzu Barentsa śledzone są na świecie z dużym zainteresowaniem. Niezależnie od decyzji Norwegii, Rosjanie przystąpią do zakrojonego na szeroką skalę wydobywania ropy i gazu. Dlatego istotne jest włączenie się Norwegii do jego zabezpieczenia – by działalność Rosji w tej dziedzinie odbywała się zgodnie z najwyższymi standardami ochrony środowiska i przy użyciu najlepszej technologii. To właśnie norweska aktywność naftowa na Północy uwzględni najlepsze standardy światowe w dziedzinie środowiska i bezpieczeństwa wydobywania surowców. Równocześnie współpraca bilateralna z Rosją ma decydujące znaczenie dla zwalczania przestępczości wobec środowiska i nielegalnych połowów, tym bardziej, że obserwowane zmiany klimatyczne staną się w ciągu najbliższych dziesięcioleci wyzwaniem dla środowiska naturalnego całej kuli ziemskiej.
3. Obszary Północne, szczególnie Arktyka, to strefa rosnących emocji i rozbieżności, a w niedalekiej przyszłości może nawet przybierających na sile sporów i kłótni na tle nierozwiązanych kwestii dotyczących delimitacji obszarów morskich i kryjących się tam bogactw naturalnych. Wydaje się, że zamiast szukać nowych rozwiązań i zjednywać sobie do nich sojuszników, szansy uniknięcia eskalacji napięć szukać należy w rokowaniach i negocjacjach opartych na istniejących już umowach i formach organizacyjnych. Mimo manewrów wojskowych (Dania i Kanada w sprawie wyspy Hans), czy spektakularnych posunięć rosyjskich, do tychczas przeważa rozsądne podejście do rozwiązywania sporów. Czynie to obsza-

ry Dalekiej Północy szczególnie atrakcyjnymi dla międzynarodowej gospodarki energetycznej. Na początku XXI wieku stają one w centrum zainteresowania nie tylko krajów nordyckich, ale i Unii Europejskiej, NATO, USA i innych państw. High North to również ogromna szansa dla państw regionu mająca kluczowe znaczenie dla ich rozwoju.



Der Krisenbogen Rußland–Iran–Afghanistan: Deutsche Sicherheitspolitik vor neuen Herausforderungen

Vorbemerkung

Das politische Augenmerk im In- und Ausland ist seit Herbst 2009 wieder verstärkt auf die deutsche Sicherheitspolitik gerichtet. Maßgeblich dafür ist eine Reihe von unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren.

Ein **erster Faktor** ist der Amtsantritt der neuen Bundesregierung der „schwarzgelben“ Koalition, weil die dafür maßgeblichen Schaltstellen im Auswärtigen Amt und im Verteidigungsministerium mit mehr oder weniger erfahrenen Politikern besetzt worden sind. Wird es, so fragen viele Beobachter, nur ein „Weiter wie bisher“ oder auch grundsätzlich neue Weichenstellungen in der Sicherheitspolitik geben?

Dafür, daß eher letzteres zu erwarten ist, spricht ein **zweiter Faktor**. Es sind dies neue, in ihrer Wirkung noch nicht klar einzuschätzende, externe Rahmenbedingungen, die zum einen durch die Entscheidungen der Obama-Administration in Sachen Raketenabwehr und Afghanistan und zum anderen durch breit gefächerte russische Vorstöße für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag gesetzt worden sind.

Ein **dritter Faktor** ist, daß der Bundeswehreinsatz in Afghanistan von mehr als zwei Dritteln der wahlberechtigten Bundesbürger abgelehnt wird, weil eine überzeugenden Gesamtstrategie nicht erkennbar ist.

Ein **vierter Faktor** ist schließlich der deutliche Einflußverlust Deutschlands in der NATO, und zwar bedingt dadurch, daß es in wichtigen Einzelfragen am koordinierten Zusammenwirken der sicherheitspolitischen Entscheidungsträger der Bundesregierung mangelt und der deutsche Verteidigungshaushalt mit einem Anteil von weniger als 1,4 Prozent am Bruttoinlandprodukt weit unter der Zwei-Prozent-Verpflichtung aller NATO-Staaten liegt.¹

¹ K.-H. Kamp, *Deutschlands Einfluß in der NATO schrumpft*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 14.06.2008.

In Kontext dieser Bestimmungsfaktoren werden sicherheitspolitische Herausforderungen erkennbar, die mit Blick auf den Krisenbogen Rußland–Iran–Afghanistan an drei Stichworten festzumachen sind: Russische Initiative für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag; Neue US-Planung für eine Raketenabwehr in Europa; Auslandseinsatz der Bundeswehr in Afghanistan.

Die Erörterung dieser drei Herausforderungen vermittelt ein differenziertes Bild der aktuellen Probleme sowie der kurz- und mittelfristigen Aufgaben deutscher Sicherheitspolitik.

Russische Initiative für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag

Auf seiner Website „kremlin.ru“ hat der russische Präsident Medwedew am 29. November 2009 nachträglich den Entwurf eines euroatlantischen Sicherheitsvertrages veröffentlicht, den er zuvor den Führungsspitzen der NATO-, EU-, OSZE-, GUS- und OVKS-Mitgliedsstaaten übermittelt hatte.² Der Vertragsentwurf war die Konkretisierung eines entsprechenden Vorschlags, der erstmalig am 5. Juni 2008 in Berlin unterbreitet worden war und seither unter dem Etikett „Medwedew-Projekt“ als wichtigste Initiative propagiert wird.

Mit dem Vertragsentwurf zielt die russische Führung darauf ab, die Diskussion über Defizite der euroatlantischen Sicherheitsstruktur und über die Hauptrichtungen ihrer Veränderung, die im Rahmen des Korfu-Prozesses der OSZE und der Strategie-debatte der NATO erfolgt, nachhaltig zu beeinflussen. Der Zeitpunkt der Veröffentlichung des Vertragsentwurfes war bewußt gewählt, weil für den 1. Dezember 2009 der 17. Ministerrat der 56 OSZE-Staaten in Athen und für den Dezember 2009 die Wiederaufnahme der Arbeit des NATO–Rußland-Rates in Brüssel angesetzt war, die seit August 2008 wegen der bewaffneten Auseinandersetzung zwischen Rußland und Georgien unterbrochen war.

Die Hauptinhalte des Vertragsentwurfes, der in symbolischer Anspielung auf die Wilson-Akte von 1918 ebenfalls 14 Punkte umfaßt, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Kernforderung ist der Abschluß eines Sicherheitsvertrages, der für alle Staaten von „Vancouver bis Wladiwostok“, d.h. auch die USA und Kanada, sowie die „internationalen Strukturen“ in diesem Raum, d.h. NATO, EU, OSZE, GUS und OVKS rechtswirksam sein soll.
- Schlüsselprinzip des Vertrages ist die „unteilbare Sicherheit“ (Art. 1). Das heißt: Keine Vertragspartei soll Aktionen unternehmen oder unterstützen, die die Sicherheit eines anderen Vertragspartners bedeutend beeinträchtigen (Art. 2).

² European Security Treaty, November 29, 2009, www.eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.html.

- Nach Artikel 7 soll jeder Vertragspartner einen bewaffneten Angriff gegen einen anderen Vertragspartner als einen Angriff auf sich selbst sehen. Das Vertragswerk zielt somit gleichermaßen auf die Gründung einer kollektiven Sicherheits- und Verteidigungsorganisation.
- Zur Lösung von Konflikten zwischen den Vertragspartnern ist ein dreistufiges Verfahren vorgesehen. Die erste Stufe sind Konsultationen. Die zweite Stufe ist die Einberufung einer Konferenz, die auf Wunsch von zwei Drittel der Vertragspartner zusammentreten und im Konsens verbindlich entscheiden soll. Die dritte Stufe ist der Zusammentritt einer Außerordentlichen Konferenz im Falle eines bevorstehenden oder bereits erfolgten Angriffs auf einen Vertragspartner. Dafür ist ein Quorum von vier Fünfteln der Vertragspartner erforderlich. Die Außerordentliche Konferenz soll wie die Konferenz auf der zweiten Stufe im Konsensverfahren verbindlich entscheiden.

Unter Experten ist auf mindestens drei Schwachstellen des vorliegenden Vertragswerkes hingewiesen worden. Sie machen es schwierig, den Mehrwert an Sicherheit für NATO- und EU-Staaten zu erkennen.³

Eine erste Schwachstelle ist der Mangel an Substanz. Die Formulierungen sind überwiegend sehr vage gehalten und bieten viel Interpretationsspielraum. Zu kritisieren ist das Fehlen von sachlichen Kriterien, um feststellen zu können, daß und vor allem wann die Sicherheit eines Vertragspartners substantiell beeinträchtigt ist. Die russische Seite hat vermutlich auf Präzisierungen verzichtet, um sich alle Möglichkeiten für ein Veto gegen solche Maßnahmen der NATO offenzuhalten, die russischen Interessen zuwiderlaufen. Das gilt insbesondere für die Erweiterung der NATO in den postsowjetischen Raum sowie die Stationierung von US- oder NATO-Truppen bzw. von strategischen Waffensystemen in den ostmitteleuropäischen NATO-Staaten.

Eine zweite Schwachstelle des Vertragswerkes ist die einseitige Ausrichtung auf Fragen der „Hard Security“. Wie mit neuen Risiken und Bedrohungen der Sicherheit umzugehen ist, bleibt völlig offen. Auch die menschliche Dimension der Sicherheit – der dritte Korb der OSZE – ist offenbar bewußt ausgeklammert. Dem russischen Vertragsentwurf liegt ein traditioneller Sicherheitsbegriff zugrunde, der den sicherheitspolitischen Aquis der OSZE negiert. Der von russischer Seite immer wieder in die Debatte gebrachte Begriff „Helsinki II“ ist vor diesem Hintergrund unverständlich.

Eine dritte Schwachstelle ist das „institutionelle Design“. Einerseits sollen die bestehenden Organisationen – NATO, EU, OSZE, GUS, OVKS – in ihrer Funktionsfähigkeiten voll erhalten bleiben. Andererseits soll ihnen aber eine neue Struktur – die Konferenz beziehungsweise die außerordentliche Konferenz – übergestülpt werden, die über Fragen der „Hard Security“ verbindlich entscheidet. Völlig unklar bleibt,

³ M. Klein, *Medwedews Vorschlag für einen euroatlantischen Sicherheitsvertrag*, „Russland-Analysen“ 2009, Nr. 193, S. 2–3.

wie zu verfahren ist, wenn die erforderliche Konsensentscheidung nicht zustande kommt.

Die aufgezeigten Schwachstellen sollten indes nicht dazu verleiten, das Vertragswerk in Bausch und Bogen zurückzuweisen. Das „Medwedew-Projekt“ ist trotz alledem ein Diskussionsangebot, für das es einen Bedarf gibt, weil in Europa eine Reihe von Sicherheitsdefiziten auszumachen sind. Sie reichen von den sogenannten „Frozen Conflicts“ über die ungelöste Frage der konventionellen Rüstungskontrolle bis hin zur allgemeinen politischen Vertrauenskrise zwischen Rußland und der NATO, die auch die ungeklärte sicherheitspolitische Lage der Staaten in der gemeinsamen Nachbarschaft von NATO/EU und Rußland miteinbezieht. Für die Lösung dieser Probleme ist eine Zusammenarbeit mit Rußland dringend erforderlich. Deshalb ist die westliche Seite gehalten, substantielle Gegenvorschläge zum „Medwedew-Projekt“ zu erarbeiten, die über die Forderung nach Anerkennung des Prinzips der „freien Bündniswahl“ und nach einem russischem Verzicht auf „privilegierte Einflußzonen“ hinausgehen.

Diese Analyse des „Medwedew-Projekts“ mit den Verhaltensempfehlungen ist nahezu identisch mit den Stellungnahmen der sogenannten „Elder Statesmen“. So hat Wolfgang Ischinger, der ehemalige Staatssekretär im Auswärtigen Amt und neue Leiter der Münchener Sicherheitskonferenz, in seinem „Monthly Mind Dezember 2009“ zwar auf die gleichen Schwachstellen der russischen Initiative hingewiesen, aber sie auch als Katalysator für einen aufrichtigen und substantiellen Sicherheitsdialog zwischen Rußland und dem Westen gewertet. Eine brüske Zurückweisung durch den Westen würde nur den antiwestlichen Kräften in Rußland neuen Auftrieb geben.⁴

Wie der frühere FDP-Außenminister Genscher, der schon im Juni 2008 die Berliner Rede von Präsident Medwedew gewürdigt hatte und seit der Georgien-Krise unermüdlich für einen Sicherheitsdialog mit Rußland im bi- und multilateralen Rahmen plädiert⁵, seine „früheren Schüler“ im Auswärtigen Amt, Außenminister Westerwelle und Staatsminister Hoyer, jetzt in dieser Frage berät, zeigen die Einlassungen des deutschen Vertreters auf dem 17. OSZE-Ministerrat in Athen am 1. Dezember 2009, die sich mit den Vorstellungen des Lehrmeisters voll inhaltlich decken.⁶

Die Kernelemente eines umfassenden und Vertrauen schaffenden gesamteuropäischen Sicherheitsdialoges unter Einbeziehung der Medwedew-Initiative hat Staatsminister Hoyer stichwortartig wie folgt umrissen:

⁴ W. Ischinger, *Keine Angst vor Medwedew*, www.securityconference.de/Monthly-Mind-Detailansicht.67+M5c3ea044466.0.

⁵ H.-D. Genscher, *Rußland ist zurück – Medwedew hat recht: Wir müssen die OSZE wiederbeleben*, „Der Tagesspiegel“, 01.07.2008; derselbe, *Partner Rußland? – Man braucht sich: Der Westen reagiert falsch auf Dmitri Medwedews sensationelle Rede*, „Der Tagesspiegel“, 17.11.2009.

⁶ Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Dr. Werner Hoyer, beim OSZE-Ministerrat in Athen am 01.12.2009, [in:] Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes.

- Stärkung von Konfliktprävention und Konfliktbeilegung als „raison d’être“ und Kernkompetenz der OSZE inclusive der Rolle als Vermittler und Friedensstifter für Stabilität und Sicherheit;
- Stärkung des Aquis der Rüstungskontrolle sowie der vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen für die Gewährleistung europäischer Sicherheit;
- KSE-Vertrag mit völkerrechtlich-verbindlichem Informations- und Verifikationssystem als unverzichtbares Element der europäischen Sicherheitsstruktur und Markstein eines kooperativen Sicherheitsverständnisses;
- Angemessene Reaktion auf grenzüberschreitende Bedrohungen wie Terrorismus, organisierte Kriminalität, Drogenschmuggel und Menschenhandel;
- Unterstützung der Staaten mit Außengrenzen zu instabilen Staaten;
- Gemeinsame Bewältigung von Herausforderungen wie Klimawandel und Energiesicherheit;
- Respektierung von Menschenrechten, rechtstaatlichen Standards sowie die Garantie demokratischer Willensäußerung als Voraussetzungen dauerhafter Stabilität und Sicherheit.

Die Einlassungen von Staatsminister Hoyer sind wenig später ergänzt worden durch die Zusicherung von Außenminister Westerwelle an seinen kasachischen Kollegen Saudabajew, Kasachstan, das im Jahre 2010 als erster unter den Nachfolgestaaten der ehemaligen UdSSR den OSZE-Vorsitz übernimmt, bei der Fortführung des neuen Sicherheitsdialoges in strukturierter und umfassender Form wirkungsvoll zu unterstützen.⁷ Dafür sind aber auch von deutscher Seite noch erhebliche konzeptionelle Inputs erforderlich.

Neue US-Planung für eine Raketenabwehr in Europa

Es war sicherlich kein Zufall, daß die Abkommen der USA mit Tschechien über die Einrichtung eines Zielerfassungsradars und mit Polen über die Stationierung von zehn Abfangraketen vom Typ GBI bei Slupsk am 14. August 2008, also eine Woche nach Ausbruch des Krieges zwischen Rußland und Georgien, unterzeichnet wurden. Damit sollte die vernichtende Niederlage Georgiens, die auch ein Rückschlag für die USA war, durch einen diplomatischen Erfolg auf einem anderen Schauplatz der amerikanischen Auseinandersetzung mit Rußland zumindest propagandistisch überspielt werden.

Im deutschen Medienecho waren diese bilateralen Vereinbarungen der USA mit Tschechien und Polen als gezielter Versuch der US-Administration gewertet worden, die bereits 2003 inszenierte Spaltung Europas in alte und neue Europäer wiederaufle-

⁷ Statement von Bundesaußenminister Westerwelle nach dem Gespräch mit dem kasachischen Außenminister am 10.12.2009, [in:] Pressemitteilung des Auswärtigen Amtes.

ben zu lassen. Was, so fragte Egon Bahr, seien Sicherheitsgarantien der NATO noch Wert in Anbetracht dessen, daß die USA und Polen in ihrem Stationierungsvertrag eine Klausel über gegenseitigen Beistand eingebaut haben?⁸

Für die damalige Bundesregierung war selbst diese Schlüsselfrage kein Anlaß, in Sachen Raketenabwehr eine klare Richtungsentscheidung zu treffen.

Bei unterschiedlicher Haltung von CDU/CSU, die dem Projekt eines Raketenabwehrsystems grundsätzlich wohlwollend gegenüberstanden, und von SPD⁹, die eine Gefährdung der europäisch-russischen Sicherheitsbeziehungen durch ein solches Vorhaben befürchtete, lag es auf der Hand, daß die Große Koalition eine abwartende Position einnahm. Sie fühlte sich in dieser Haltung bestärkt, weil sich auch der neue US-Präsident Obama zunächst politisch bedeckt hielt, und zwar ungeachtet dessen, daß die Bush-Administration bereits fast 100 Milliarden US-Dollar in dieses Projekt investiert hatte.

Als Obama am 17. September 2009 entschied, die Pläne seines Vorgängers aufzugeben, sah Bundeskanzlerin Merkel darin ein „hoffnungsvolles Signal, die Schwierigkeiten mit Rußland zu überwinden“. Außenminister Steinmeier begrüßte die Gelegenheit, „das Thema Raketenabwehr in Europa noch einmal mit allen Partnern neu zu diskutieren.“ Auch bei den Grünen, den Liberalen und der Linkspartei gab es uneingeschränkte Zustimmung zu dieser US-Entscheidung.

In der allgemeinen Erleichterung unter den deutschen Spitzenpolitikern ging der zweite Teil von Obamas Entscheidung weitgehend unter: Der US-Präsident kündigte an, er werde die bisherige Planung für eine Raketenabwehr in Europa auf der Grundlage einer Neubewertung der iranischen Raketenprogramme durch eine neue ersetzen, in deren Rahmen auch Kompensationen für Polen und Tschechien vorgesehen seien.¹⁰

Was die künftige Planung betrifft, so sollen in einem ersten Schritt ab 2011 Abfangsysteme auf Kriegsschiffen mit dem AEGIS-System, der neuen Abfangrakete SM-3 und mit Hilfe des landgestützten mobilen Radarsystems AN/TPY-2 im Mittelmeerraum sowie im Nahen und Mittleren Osten stationiert werden. Dabei gehe es um erfolgreich getestete Systeme, die Raketen mit Reichweiten von bis zu 2000 Kilometern abfangen können.

In einem zweiten Schritt sollen ab etwa 2015 eine leistungsstärkere Version der Abfangrakete SM-3 und bessere Aufklärungssensoren hinzukommen. Damit solle der Raum vergrößert werden, der gegen anfliegende Raketen geschützt werden könne. Neben die seegestützte Version der SM-3 solle eine land-gestützte, verleg-

⁸ E. Bahr, *Ich sehe keine härtere Gangart Rußlands – Interview mit Freitag*, „Ost-West-Wochenzeitung“, 29.08.2008.

⁹ B. Schreer, *Zwischen den Stühlen? Deutschland und die Raketenabwehr*, [in:] *Rapporte der Konrad-Adenauer-Striftung*, 2007, Nr. 11, S. 62–67.

¹⁰ O. Nassauer, *Aus alt mach neu: Die Raketenabwehrpläne der USA*, www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/raketen/obama4.html.

bare Variante treten. Schrittweise solle ein Schutz für alle NATO-Länder in Europa entstehen, der mit dem von der NATO geplanten Raketenabwehrsystem ALTBMD kompatibel ist.

In weiteren Phasen solle ab 2018 eine neue Version der Abfangrakete SM-3 eingeführt werden, die derzeit entwickelt werde und Raketen großer Reichweite und Interkontinentalraketen bekämpfen könne.

Die neue Planung, so hieß es, sei nicht nur besser an die neue Bedrohungsentwicklung angepaßt, sondern auch flexibler und kostengünstiger. Sie erlaube auch eine viel intensivere Zusammenarbeit mit den Verbündeten in der NATO und mit Rußland. Zudem ermögliche sie eine bessere Koordination mit anderen landgestützten Abfangsystemen für Kurz- und Mittelstreckenraketen vom Typ PATRIOT und THAAD.

Im Zusammenhang mit dieser neuen US-Planung könnte auf die Regierung Merkel/Westerwelle ein Problem besonderer Art zukommen. Washington möchte Israel in die Raketenabwehr für Europa miteinbinden. Doch gleichzeitig will Israel eigene Fähigkeiten einbringen und diese künftig sogar noch erweitern. Es plant deshalb den Bau von zwei großen Korvetten, die über ein Radar verfügen sollen, das zur Abwehr von Raketen fähig sei. In beide Schiffe solle auch ein Senkrechtstarter für Flugkörper vom Typ SM-3 integriert werden. Es ist vorgesehen, diese Schiffe bei der Hamburger Werft Blohm & Voss zu konzipieren. Es dürfte deshalb nur eine Frage der Zeit sein, daß die Bundesregierung darum gebeten wird, wie bei den Dolphin-U-Booten für Israel mit Geld aus dem Bundeshaushalt unter die Arme zu greifen.

Doch unabhängig davon wird die neue Bundesregierung grundsätzlich zu entscheiden haben, ob sie wie die vorherige Regierung an der bisher eher reaktiven Politik in der Frage einer Raketenabwehr festhält und damit auf Zeit spielt, oder sich mit eigenen Vorschlägen zur Architektur der NATO-Raketenabwehr, zur finanziellen Beteiligung sowie zu Verfahren für den Einsatz der Systeme einbringt. In diesem Zusammenhang wäre es sicherlich empfehlenswert, auf die Einrichtung einer NATO-Planungsgruppe zur Raketenabwehr analog zu der bereits bestehenden Nuklearen Planungsgruppe zu drängen.

Mit Blick auf den innerpolnischen Streit zwischen Europäern und Atlantikern nach der Obama-Entscheidung sollte Bundesaußenminister Westerwelle der Regierung in Warschau das deutsche Interesse signalisieren, gemeinsam mit Polen einen Dialog mit den USA über die Politik der EU im postsowjetischen Raum, über die Beziehungen zu Rußland und über Einzelaspekte der Europäischen Nachbarschaftspolitik zu führen und zwar mit dem Ziel, Ansätze einer „transatlantischen Ostpolitik“ zu entwickeln, in deren Rahmen sich die USA an Projekten der östlichen Partnerschaft beteiligen könnten.¹¹

¹¹ K.-O. Lang, *Das Ende des neuen Europa – Ostmitteleuropäische Ungewissheiten nach dem Aus für die Raketenabwehr*, „SWP-Aktuell“ 2009, Nr. 55 (Oktober).

Auslandseinsatz der Bundeswehr in Afghanistan

In einem Leitartikel der Ausgabe der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 14. Dezember 2009 hat Paul Georg Hefty¹² zurecht die Frage gestellt: Was genau macht die Bundeswehr in Afghanistan? In der Anfangspassage seiner ausführlichen Antwort heißt es:

„Seit der Bombardierung der Tanklastwagen in Kundus – am 4. September 2009 – ahnt die deutsche Öffentlichkeit, daß die Antwort des damaligen Verteidigungsministers Struck aus dem Jahre 2002, Deutschlands Sicherheit werde auch am Hindukusch verteidigt, alles offenließ. Verteidigungsminister Jung sprach dann von 2005 an von einem Stabilisierungseinsatz. Erst sein Nachfolger, Freiherr zu Guttenberg, gestand den Soldaten zu, daß sie sich berechtigterweise in einer „kriegsähnlichen“ Lage fühlten. Bis zu 142 Tote, unter ihnen eine ungewisse Zahl von Zivilisten, durch einen einzigen gezielten Militärschlag lassen sich allerdings nicht anders erklären als mit einem Kriegseinsatz.“

Die zögerlich erfolgte Bekanntgabe der Abläufe des deutschen Militärschlages von Kundus nach dem personellen Revirement im Verteidigungsministerium hat die Informationspolitik aller Bundesregierungen seit 2002 als eine verhängnisvolle Irreführung der deutschen Öffentlichkeit entlarvt und gleichzeitig den Afghanistan-Einsatz von Bundeswehr im Verbund mit den zivilen Wiederaufbaudiensten zu einer Schlüsselfrage deutscher Sicherheitspolitik gemacht.

In dieser kritischen Situation, die durch steigende Verluste im deutschen ISAF-Kontingent mit 36 gefallenen bzw. gestorbenen Soldaten und über 120 Verletzten gekennzeichnet war, hat der Bundestag am 3. Dezember 2009 mit den Stimmen der Regierungsmehrheit und großen Teilen der Opposition zum zehnten Mal das ISAF-Mandat der Bundeswehr in Afghanistan für ein weiteres Jahr verlängert. Gleichwohl wurden mit dieser Entscheidung eine Reihe von Veränderungen im Konzept für diesen speziellen Auslandseinsatz verknüpft, um Schwachstellen auszumerken und aus der stationären Defensive herauszutreten.

Die nach heftiger Diskussion im Parlament¹³ und in der Öffentlichkeit beschlossenen Kurskorrekturen lassen sich zumindest in fünf Punkten wie folgt zusammenfassen:

1. An der International Security Assistance Force (ISAF), die auf der UN-Resolution 1386 vom 20. Dezember 2001 basiert, wird Deutschland mit einem Kontingent von 4500 männlichen und weiblichen Militärpersonen beteiligt sein. Um die Aufgabe, ein sicheres Umfeld für die Stabilisierung und den Wiederaufbau

¹² G. P. Hefty, *Die Ethik im Auslandseinsatz*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 14.12.2009.

¹³ Debatte über den Bundeswehreinsatz in Afghanistan, 7. Sitzung des 17. Deutschen Bundestages am 26. November 2009, „Das Parlament – Debatten Dokumentation“ 2009, Nr. 49–30 (November), S. 1–16.

Afghanistans zu schaffen, mit größerem Erfolg und flächendeckender als bisher zu erfüllen, will die deutsche Seite ihr Augenmerk besonders auf die Ausbildung und Ausstattung der afghanischen Sicherheitskräfte richten, weil inzwischen bei 70 Prozent aller Sicherheitsoperationen in Afghanistan einheimische Sicherheitskräfte mitwirken. Doch unabhängig davon hat der Stabschef im militärischen Hauptquartier der NATO, der deutsche General Karl-Heinz Lather, bereits eine Aufstockung des deutschen Kontingents um zwei Bataillone mit wenigstens 500, am besten aber mit 3000 SoldatenInnen gefordert, um den Norden von Afghanistan besser als bisher zu befrieden. Ob die Bundesregierung, sich dieser Forderung auf Dauer verschließen kann, darf im Blick auf die von US-Präsident Obama angekündigte massive Erhöhung des US-Kontingents bezweifelt werden.

2. Im Jahre 2004 hat die Bundesregierung vollmundig erklärt, sich landesweit und auf allen Ebenen am Aufbau eines multiethnischen Polizeidienstes aktiv zu beteiligen. Statt der für diese Aufgabe anfangs zugesagten 60 Polizeispezialisten, waren zunächst bis 2008 nur 33 vor Ort. Bis Mitte 2009 erhöhte sich die Anzahl auf 70. Jetzt ist vorgesehen, bis Mitte 2010 den Personaleinsatz im bilateralen deutschen Polizeiprojekt fast zu verdreifachen. Doch ist zu befürchten, daß die geplanten 200 Ausbilder selbst im Zusammenwirken mit Ausbildern aus anderen EU-Staaten das ehrgeizige Ausbildungsziel von 160 000 Polizisten nicht erreichen werden.
3. Deutschland unterstützte den Wiederaufbau Afghanistans seit 2002 jährlich mit über 80 Millionen EURO. Für 2009 war eine Erhöhung um 52 Millionen EURO beschlossen worden, die jetzt auch für 2010 angekündigt wurde. Im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe konnte u.a. der Bau von 3500 Schulen realisiert werden. Landesweit geht rund die Hälfte der Kinder zur Schule, davon sind mittlerweile 40 Prozent Mädchen. 25 Prozent des Lehrpersonals sind Frauen. Gefördert wurde der Wiederaufbau einer medizinischen Grundversorgung, zu der rund 85% der Bevölkerung einen Zugang haben, und der Infrastruktur. Diese Maßnahmen haben „eine beachtliche Entwicklung angestoßen, wenngleich vor allem aufgrund der unterschiedlichen Sicherheitslage nicht für alle Regionen im selben Maße.“ Wenn man diese Jahresbeträge in der Zeitspanne 2002–2008 summiert und den Gesamtbetrag von knapp 750 Millionen EURO für den Wiederaufbau in Relation setzt zu der Summe von 2,6 Milliarden EURO – davon 487 Millionen EURO in 2008 – für die Kosten des Bundeswehreinsetzes im gleichen Zeitraum, dann zeigt sich ein eklatantes Ungleichgewicht bei der Bereitstellung von Finanzmitteln für Einsätze im militärischen und im zivilen Bereich. Deshalb kann es ein „Weiter so“ nicht länger geben. In dieser Situation wird dreierlei für erforderlich gehalten. Zum einen müssen künftig mehr Ressourcen für den wirtschaftlichen und sozialen Wiederaufbau verfügbar sein, wenn es gelingen soll, den offenbar auf enttäuschte wirtschaftliche Erwartungen in der afghanischen Bevölkerung gestützten Rückhalt der Taliban nachhaltig zu schwächen. Zum anderen muß von den Akteuren

vor Ort deutlich gemacht werden, daß Deutschland bei seinem Engagement einen ganzheitlichen Ansatz in enger Verknüpfung von sicherheits- und entwicklungspolitischen Elementen unter Einbeziehung und Mitsprache der lokalen afghanischen Zielgruppen verfolgt. Schließlich muß es sich deutsche Seite angelegen sein lassen, die Nachbarn Afghanistans mit in den Blick zu nehmen und sie gar noch viel stärker als bisher in die Sicherheits- und Stabilitätsbemühungen mit einzubeziehen, darunter vor allem Pakistan, das von einer „Internationalen Pakistan-Freundesgruppe“ unter Einschluß der Bundesrepublik stark umworben wird. Rußland hat der Bundeswehr den Transport von Ausrüstungen und technischen Kampfmitteln für sein ISAF-Kontingent mit der Eisenbahn durch russisches Gebiet erlaubt.

4. Jahrelang hat die Bundesregierung – insbesondere das Auswärtige Amt und das Verteidigungsministerium – durch eine zurückhaltende Öffentlichkeitsarbeit den Eindruck vermittelt, daß es sich bei dem Afghanistan-Einsatz um eine Art „Entwicklungshilfe in Uniform“ handle. Der neue Verteidigungsminister Freiherr zu Guttenberg hat im Zuge der Kundus-Affäre einen neuen Kurs eingeschlagen. Aber die Aufgaben, die hier noch zu erledigen sind, hat der frühere Vorsitzende des Bundeswehrverbandes, Oberstleutnant a.D. Bernhard Gertz¹⁴ wie folgt beschrieben: „Wir müssen in unserer Sprache zu mehr Klarheit finden. Wir haben beispielsweise das Soldatengesetz novelliert und dabei die Regelungen für den Einsatz deutlich verbessert, die verwundete Soldaten und Witwen gefallener Soldaten besserstellen. Aber wenn Sie in dieses Gesetz hineinschauen und suchen, ob es den Begriff „Krieg“ gibt, den Begriff „Kampf“ oder „Angriff“, den Begriff „gefallen“ oder den Begriff „verwundet“ – dann werden Sie ihn dort nicht finden. Auch da sind wir nicht ehrlich in der Sprache. Und wenn jemand von einem Selbstmordattentäter in Afghanistan in die Luft gejagt und dabei getötet wird, dann teilen wir in der Sprache des Gesetzes seiner Witwe mit, daß ihr Mann bei einem Einzelunfall seinen Verletzungen erlegen sei. Wenn jemand von einem Sprengstoffattentat ereilt wird, dann ist er nicht bei einem Einsatzunfall getötet worden, wie es heißt, sondern er ist gefallen für die Bundesrepublik Deutschland, denn es ist unser Parlament, das ihn dorthin geschickt hat, um seinen militärischen Auftrag zu erfüllen.“
5. Die politischen Parteien sind sich dessen bewußt, daß zwei Drittel der Wahlbürger der Bundesrepublik das Engagement in Afganistan ablehnen. Soll dieser dramatische Akzeptanzverlust nicht noch größer werden, dann müssen folgende Fragen in den Focus der weiteren sicherheitspolitischen Diskussion gerückt werden: Welche kurz-, mittel- und langfristigen Ziele sollen mit dem jüngst verlängerten bzw. veränderten Mandat innerhalb welcher Zeithorizonte erreicht werden? Läuft die

¹⁴ B. Gertz, in Deutschlandradio, 23.02.2008, www.dradio.de/kultur/Sendungen/tacheles/743107.

deutsche Mission mittelfristig auf eine Beteiligung an einer Art von UN-Dauerprotektorat in Afghanistan hinaus? Wie sehen deutsche Exit-Strategien aus für den Fall, daß sich die Zielvorstellungen als unrealisierbar erweisen und eventuell eine schrittweise „Vietnamisierung“ droht? Von der Antwort auf diese Fragen und dem darauf gestützten Verhalten der Akteure wird es abhängen, ob sich die Öffentlichkeit davon überzeugen läßt, daß der deutsche Einsatz am Hindukusch ein probates Mittel zur nationalen Sicherheitsvorsorge ist.¹⁵

Ausblick

Aus der Erörterung der Herausforderungen deutscher Sicherheitspolitik im Krisenbogen Rußland-Iran-Afghanistan wird deutlich, daß dafür die Entwicklung eines kohärenten Sicherheitskonzepts dringend geboten ist, um **erstens** die berechtigten nationalen Sicherheitsinteressen und die Handlungsgrundlage der Regierung zu ihrer nachhaltigen Vertretung deutlich zu machen, um **zweitens** die Akzeptanz einer zukunftsfähigen Sicherheitspolitik in der Bevölkerung zu gewährleisten und um **drittens** die sicherheitspolitischen Einfluß- bzw. Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands in den Gremien von NATO, EU und OSZE bei gleichgerichteten Ambitionen der Partner besser als bisher zu nutzen.

¹⁵ U. Merten, *Nicht nur Deutschlands Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt*, „Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte“ 2009, Nr. 12, S. 43–46. Siehe auch: M. F. Harsch, *Warum der Afghanistan-Einsatz kaum öffentliche Zustimmung findet*, „Neue Gesellschaft. Frankfurter Hefte“ 2009, Nr. 12, S. 46–48.



Zivil-militärische Zusammenarbeit (CIMIC) der deutschen Streitkräfte in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo: politische Zielsetzung und militärischer Auftrag

Einleitung

Seit den 1990er Jahren ist die so genannte zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ oder auch *civil-military cooperation* = CIMIC)¹ inhärenter Bestandteil bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr. Dieses ursprünglich aus Strategiedebatten in der NATO resultierende Konzept versucht der Einschätzung Rechnung zu tragen, dass in Post-Kriegsgesellschaften² Entwicklung ohne Sicherheit und Sicherheit ohne Entwicklung nicht möglich sei. Nahezu jede Armee des Bündnisses verfügt mittlerweile über ein solches Konzept, das die Beziehungen zwischen militärischen und zivilen Akteuren regelt und darauf abzielt, sowohl einen sicherheits- als auch einen entwicklungspolitischen Mehrwert zu generieren (siehe auch Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2004). Dieser Zielsetzung versuchen die Bundeswehr, EU und NATO insbesondere in ihren drei größten Einsatzgebieten – Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und Kosovo – gerecht zu werden. Inwiefern

¹ Zu unterscheiden ist zwischen einer zivil-militärischen Zusammenarbeit im engeren und einer solchen im weiteren Sinn. Mit der hier betrachteten zivil-militärischen Zusammenarbeit im engeren Sinn wird die Zusammenarbeit militärischer und ziviler Akteure im Einsatzgebiet bezeichnet. Zivil-militärische Zusammenarbeit im weiteren Sinn bezieht sich auf inter-ministerielle Kooperation auf strategischer Ebene und ist nicht Gegenstand dieser Ausführungen. Da sich selbst im Sprachgebrauch der Bundeswehr die durch die NATO geprägte Bezeichnung ‚CIMIC‘ durchgesetzt hat, wird sie auch in den folgenden Ausführungen verwendet.

² Dieser Begriff wird hier unabhängig davon verwendet, ob sich in solchen Gesellschaften – wie z.B. in Afghanistan – im weiteren Verlauf wieder kriegsartige Zustände entwickeln oder nicht.

dabei Erfolge zu verzeichnen sind und wie Kriterien für eine Bewertung generiert werden können, ist das Thema nachfolgender Überlegungen.

Für die zivil-militärische Kooperation sind drei Sach- bzw. Analyseebenen von Interesse: die operativ-taktische Ebene, die auf institutionelle, personelle, ressourcenbedingte etc. Gegebenheiten bei der Kooperation vor Ort rekurriert; die strategische Ebene, die den Auftrag an die Streitkräfte im Einsatzland insgesamt zu berücksichtigen hat; und schließlich die übergeordnete Ebene politischer Zielsetzung, die in Bezug auf das Einsatzland verfolgt wird und den Streitkräfteeinsatz als ein unabdingbares Element zur Realisierung dieser Ziele betrachtet. Auf der letztgenannten Ebene sind die hier betrachteten Einsätze im Zusammenhang westlicher Bemühungen um erfolgreiches *state building* zu sehen, also die Konsolidierung der Staatlichkeit in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina und im Kosovo, und zwar auf der Grundlage liberaler Gesellschaftsvorstellungen ausgehend von der Annahme, dass eine Gesellschaft nur dann „nachhaltig“ friedlich sei, wenn grundlegende Menschenrechts-, Rechtsstaatlichkeits- und Demokratie-Standards gewährleistet seien³. Dem entspricht an der Schnittstelle von Politik und Militär ein *comprehensive approach*, der darauf gerichtet ist, ein weites Spektrum von Akteuren – militärische und zivile, internationale und regionale Organisationen, NGOs, private Partner und lokale Akteure – in die Bemühungen um Stabilität und Sicherheit einzubinden. Zu diesem Zweck werden zivil-militärische Planungskapazitäten aufgebaut. Der *comprehensive approach* geht davon aus, dass nachhaltige Kriegs- und Krisenbewältigung nur durch koordiniertes Zusammenwirken aller beteiligten zivilen und militärischen Akteure auf Ebenen der Sicherheits-, Sozial- und Entwicklungspolitik erfolgreich sein kann. Dazu gehört vor allem ein gemeinsames Problemverständnis und die Koordination gemeinsamen Handelns. *Comprehensive approach* heißt darüber hinaus, den Kontext von Sicherheits Herausforderungen wie Terrorismus, Energiesicherheit, Waffenproliferation, Staatszerfall usw. bei der auf das Einsatzland bezogenen Strategieentwicklung in Beziehung zu setzen (siehe z.B. Borchert 2004). Je nach Spezifik der Gegebenheiten in den Einsatzländern werden dabei die politischen Vorgaben und die daraus resultierenden Implikationen für die zivil-militärische Zusammenarbeit abgeleitet. Erfolgswertungen und daraus resultierende Empfehlungen in Einzelbereichen sind möglich, aber letztlich nur unter Berücksichtigung der Interdependenz aller drei Ebenen sinnvoll. Methodisch heißt dies, dass nicht in erster Linie Konzepte und Deklarationen (d.h. die *policy*) im Vordergrund der Betrachtung zu stehen haben,

³ Vgl. den Aufsatz von Ulrich Schneckener in diesem Band. – *State building* ist eine theoretisch wie praktisch umstrittenes Konzept. Für den im vorliegenden Beitrag verfolgten Zweck muss die vereinfachende Erklärung genügen, dass damit ein mit einem Gewaltmonopol ausgestatteter Staat gemeint ist, dessen institutionelles Gefüge den Funktionen gerecht werden müsse, Sicherheit und Entwicklung der Gesellschaft zu gewährleisten, und dazu menschenrechtlichen, rechtsstaatlichen und partizipatorischen Mindeststandards Rechnung zu tragen habe. Vgl. dazu z.B. Chandler 2009; Fukuyama 2004; Paris 2004.

sondern der Kontext von externen Einwirkungen und in Gang gesetzten Dynamiken in den Einsatzländern, und der Begriff zivil-militärische Zusammenarbeit aus der Analyse dieses Zusammenhangs zu beleuchten ist.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass sich im Verlauf solcher Auslandseinsätze die oben als politische Zielsetzungen genannten Inhalte und Spezifikationen verändern. Dies ist in allen drei hier näher beleuchteten Einsatzländern der Fall gewesen. Im Kosovo handeln die externen Akteure einerseits vor dem Hintergrund, dass das Ziel einer multiethnischen Gesellschaft gescheitert ist und stattdessen eine weitgehende ethnische Homogenisierung stattgefunden hat (serbische u. a. Exklaven werden durch externen Schutz aufrechterhalten). Andererseits hat der Kosovo formale Unabhängigkeit und Eigenstaatlichkeit (unterstützt von eben diesen Akteuren) erreicht. Externes Einwirken zielt darauf ab, funktionierende staatliche und administrative Organe eines zweiten albanischen Staates zu etablieren – ein Ziel, das allerdings auch zehn Jahre nach der *de facto* – Unabhängigkeit 1999 nur eingeschränkt erreicht worden ist (vgl. etwa Kramer, Džihic 2006; Voget 2008). In Bosnien-Herzegowina besteht die Zielsetzung vorrangig in der Schaffung gesamtstaatlicher Strukturen, die aufgrund des hohen Grads an Selbständigkeit der zwei den Staat konstituierenden politischen Entitäten auch 15 Jahre nach dem Abkommen von Dayton (vgl. Dayton Peace Accords 1995) nur sehr beschränkt gegeben sind (vgl. etwa Bliesemann de Guevara 2009). Afghanistan ist bezüglich der Diskrepanz zwischen Zielsetzung und Realisierung insofern ein problematischer Sonderfall, als die politischen Ziele, die dem militärischen Einsatz zugrunde liegen, von Jahr zu Jahr diffuser geworden sind. Wurde zu Beginn die Errichtung eines „demokratischen Leuchtturmprojektes“ im Mittleren Osten propagiert, so ist mittlerweile nur noch von einem Staat die Rede, der seine Sicherheit (sogar unter Einschluss „moderater Taliban“) selbst garantieren können müsse, ohne anzugeben, was das politisch und strukturell heißt⁴.

Die Verfolgung dieser (auch für Bosnien-Herzegowina und Kosovo modifizierten) Ziele impliziert in jedem Fall zivil-militärische Zusammenarbeit. Die Perspektiven und das Verständnis der Kooperation auf jener Ebene, die als sicherheits- und entwicklungspolitischer Kontext benannt und mit der übergeordneten politischen *state building-Absicht* verbunden ist, unterscheidet sich vom CIMIC-Verständnis auf militärischer Ebene; hier steht die zivil-militärische Zusammenarbeit mit Blick auf die Erfüllung des militärischen Auftrags im Vordergrund. Ein wesentlicher Teil unterschiedlicher und konkurrierender, sich partiell widersprechender Definitionen liegt in politischen Zielsetzungsdivergenzen (auf der Ebene der außenpolitischen Eliten der

⁴ Konzeptualisierung wie praktische Umsetzung dieser reduzierten Vorgaben wird zunehmend von zwei Faktoren determiniert, die weniger mit liberalen *state building*-Vorstellungen, mehr indes mit Legitimationsproblemen der Interventen zu haben, nämlich mit der schwindenden politischen Unterstützung in den „Entsendeländern“ sowie der Sorge v.a. der außen- und sicherheitspolitischen Eliten vor Prestigeinbußen im internationalen System.

an Einsätzen beteiligten Staaten) und in Interessendivergenzen zwischen politischer und der militärischer Ebene (*state building* einerseits und andererseits militärische Auftragsbefüllung, welche durch das politische Ziel determiniert, aber keineswegs identisch ist). Was also die politische Prämisse operativ – und damit für CIMIC – bedeutet, ist seit jeher umstritten, und die Auffassungen darüber gehen umso weiter auseinander, je größer die Schwierigkeiten sind, in einem Einsatz dem politisch formulierten Anspruch gerecht zu werden.

Vor dem beschriebenen Hintergrund wird verständlicher, warum es keine gemeinsame CIMIC-Doktrin der an Militäreinsätzen beteiligten Nationen gibt. Jede nationale Führung erstellt zumal bei Misserfolgen eigene, von spezifischen nationalen Rahmenbedingungen determinierte Analysen und zieht folgerichtig ihre eigenen Schlüsse. Es gibt zwar eine CIMIC-Doktrin der NATO, an die sich die nationalen Doktrinen anlehnen. Diese ist aber so allgemein, dass sie die nationalen Doktrinen so wenig ersetzt wie sie den Interpretationsspielraum dessen, was CIMIC bedeutet, einengt. Die Doktrin von 2003 definiert in großer Allgemeinheit *Civil-Military Liaison, Support to the Civil Environment* und *Support to the Force* als „Kernaufgaben“ (vgl. NATO 2003), wobei aus militärischer Sicht der Schutz der Soldaten das primäre Ziel aller CIMIC-Maßnahmen ist, auch wenn im Konzept Sicherheits- mit Entwicklungszielen gekoppelt werden. Dass diese Aufgabenstellungen und ihr Verhältnis zueinander unterschiedlich definiert werden können, ist evident. Am eindeutigsten bestimmt und gestaltet ist CIMIC auf der lokalen Ebene, aber nur deswegen, weil es dort nicht um *state building*, sondern um die Bewältigung unmittelbarer praktischer Aufgaben geht, die vorrangig aus militärischer Perspektive definiert werden⁵. Ein PRT in Afghanistan ist nicht nur geografisch, sondern auch praktisch-politisch in großer Distanz zu generellen Vorgaben, die den Einsatz der Bundeswehr determinieren. Vor Ort geht es vor allem um eine Verbesserung der Sicherheitslage für die Streitkräfte.

Für die konzeptionellen wie für die praktischen Schwierigkeiten auf operativer Ebene von CIMIC werden in der Regel drei Gründe angeführt (vgl. z.B. Brzoska, Ehrhart 2008: 1–11). Der erste bezieht sich auf das Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Akteuren, das im Zentrum des CIMIC-Konzepts steht. Aufgrund unterschiedlicher Sozialisationshintergründe, ungleicher Zielsetzungen und differenter Handlungs- sowie Organisationslogiken sei eine erfolgreiche Zusammenarbeit dieser Gruppen weder in Afghanistan noch in Bosnien-Herzegowina oder im Kosovo in ausreichendem Maße möglich. Zweitens wird auf eine unzureichende materielle und personelle Ausstattung verwiesen. Insbesondere der Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan (und damit auch der Umfang von CIMIC) wird häufig als zu klein kritisiert.

⁵ D.h. nicht, dass auf dieser operativen Ebene von den Verantwortlichen unter CIMIC das Gleiche verstanden würde. Aber hier hängt es im Wesentlichen vom Kommandeur des Kontingents sowie von der personellen Zusammensetzung der CIMIC-Einheit ab, wie die praktischen Aufgaben festgelegt und durchgeführt werden.

Drittens wird die schon erwähnte Unterschiedlichkeit und Inkohärenz von CIMIC-Konzeptionen und – Interpretation angeführt, und zwar sowohl zwischen den an Auslandseinsätzen beteiligten Nationen bzw. militärischen Führungen als auch innerhalb der beteiligten Länder.

Nachfolgend werden Problemlagen diskutiert, die aus den unterschiedlichen Vorstellungen, Charakteristika und Handlungslogiken ziviler und militärischer Akteure hervorgehen. Damit werden zuerst die institutionellen Hindernisse zivil-militärischer Zusammenarbeit systematisiert. Dem folgt die Analyse der zivil-militärischen Zusammenarbeit der Bundeswehr und anderer Streitkräfte in der Praxis, bezogen auf Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan. Das Fazit versucht die Frage nach dem Erfolg von CIMIC – vorrangig deutscher CIMIC-Aktivitäten – im Kontext internationaler *state building* und *comprehensive approach* – Bemühungen zusammenführend zu verorten und zu beantworten.

Die Beziehungen zwischen militärischen und zivilen Stellen im Rahmen von CIMIC: Kooperation und Distanz⁶

CIMIC-Konzepte werden in der Regel aus militärischer Perspektive verfasst, wie auch an den Zielsetzungen des deutschen CIMIC-Konzeptes deutlich wird⁷. Zivile Akteure⁸, mit denen eine Zusammenarbeit angestrebt wird, tragen diese Konzepte nicht notwendigerweise mit. Sie haben eigene Vorstellungen über eine Zusammenarbeit mit dem Militär und lehnen eine Kooperation zuweilen auch grundsätzlich ab, zumal die militärische Intention darin besteht, zivile Ressourcen für die Umsetzung des militärischen Auftrags zu erschließen. Zivile Organisationen sind dem gegenüber um Neutralität bemüht⁹. Nur unter der Bedingung der Unparteilichkeit könnten sie auch in relativ unsicheren Gebieten Hilfe leisten. Selbst wenn zivile Akteure nicht mit militärischen Akteuren kooperierten, militärische Akteure aber von sich aus zi-

⁶ Zu nachfolgendem Passus siehe detaillierter: Brzoska, Ehrhart 2008; Braunstein, Meyer, Vogt 2001; Ehrhart 2007; Hofmann 2008.

⁷ Grundsätzlich wird in der Bundeswehr zwischen zivil-militärischer Zusammenarbeit im Inland (ZMZ/I) und im Ausland (ZMZ/A) unterschieden. In beiden Fällen regelt das Konzept die Beziehungen der Bundeswehr zu zivilen Akteuren. Im Inland geht es dabei vor allem um die Kooperation im Fall von Naturkatastrophen oder der Landesverteidigung. Siehe etwa Bundeswehr (2006).

⁸ Damit sind hier sowohl Nichtregierungsorganisation (NROs) wie zivile Regierungsorganisation (GOs) gemeint.

⁹ Eine Ausnahme bildet das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Es unterstützt die Bundeswehr z.B. durch Informationsveranstaltungen für Soldaten im Vorfeld ihres Afghanistaneinsatzes. Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) entsendet sogar Personal in die deutschen PRTs.

vile Aufgaben übernehmen, steige das Risiko für ziviles Personal. Besonders problematisch sei für zivile Helfer, wenn Militärs beim Verteilen von Hilfsgütern oder bei Infrastrukturprojekten auf ihre Uniformierung verzichteten. Dann sei es unmöglich, zwischen der Arbeit ziviler Hilfsorganisationen und militärischen Akteuren zu unterscheiden¹⁰. Demgegenüber weisen Militärs darauf hin, dass NGOs vielfach gar keine Möglichkeit hätten tätig zu werden, wenn das Militär nicht die entsprechenden Sicherungsaufgaben übernehme, und dass gerade in besonders gefährdeten Gebieten nur Militär über die Ressourcen verfüge, um Hilfe zu leisten.

Für militärische Akteure ist die Kooperation mit zivilen Stellen u.a. mit Blick auf Informationsgewinnung umso nützlicher, je prekärer sich die Sicherheitslage darstellt. In derartigen Situationen ist die Tendenz einer Militarisierung unvermeidlich, während Unterstützungs- bzw. Koordinationsaufgaben oft als zu risikoreich oder schlicht unnütz empfunden werden. Vor allem NGOs haben angesichts ihres Bekenntnisses zur Unparteilichkeit Schwierigkeiten, sicherheitsrelevante Informationen an die Sicherheitskräfte weiterzugeben. Dabei sind es vor allem diese Informationen, die für die Streitkräfte von Wert sind. Auf der anderen Seite gibt es keine etablierten Verfahren oder Prozeduren, die die Freigabe klassifizierter Dokumente an zivile Helfer regeln würden. Das Militär beharrt vielfach und mit dem Hinweis auf Sicherheitsvorbehalte auf einem Geheimhaltungsanspruch.

Ein grundsätzliches Dilemma kennzeichnet also zivil-militärische Kooperation: Die Zusammenarbeit ist insbesondere in fragilen Sicherheitslagen geboten, wird aber in solchen Lagen von den beteiligten Seiten als besonders prekär erachtet. Die Widersprüchlichkeit ist indes nicht nur eine zwischen zivilen und militärischen Stellen, sondern auch innerhalb der je beteiligten Seiten sichtbar. Reservisten, die gleichzeitig Fachleute z.B. in Landwirtschaftsfragen sind, erachten den Aufbau eines Musterbetriebes als sinnvolle Ergänzung bzw. als Bestandteil ihres militärischen Auftrags. Andere lehnen derartige Aktivitäten als falsch verstandene militärische Aufgabenstellung („Dachlattensoldaten“) ab. Wieder andere sind frustriert, wenn sich der Auftrag der Informationsgewinnung unzureichend im Rahmen solcher ziviler oder zivil-militärischer Aktivitäten erfüllen lässt. In der Bundeswehrführung wie im Verteidigungsministerium gibt es kontroverse Auffassungen zum – vor allem in Bosnien-Herzegowina, dann in Kosovo und anfangs auch in Afghanistan – öffentlichkeitswirksam genutzten Bild des beim zivilen Aufbau in einem zerstörten Land helfenden Soldaten, um die politische Unterstützung für den Einsatz zu verbreitern und eventuelle militärische Mehrausgaben zu rechtfertigen.

Eine Tendenz ist indes allenthalben erkennbar: Insbesondere von militärischer Seite wird zunehmend darauf hingewiesen, dass humanitäre Hilfe und Wiederauf-

¹⁰ In Afghanistan wird die wachsende Zahl von Anschlägen auf Mitarbeiter ziviler Organisationen auch darauf zurückgeführt, dass sie infolge der Kooperation mit militärischen Stellen als Kriegspartei wahrgenommen würden.

baumaßnahmen vor dem Hintergrund des militärischen Auftrags zu betrachten und Unterstützungsmaßnahmen strategisch einzusetzen seien, um den Selbstschutz der Soldaten zu erhöhen und die militärische Zielerfüllung zu erleichtern. Eine „Verwässerung des militärischen Mandats“ dürfe nicht stattfinden. Diese auf den Eigenschutz der Truppen fokussierte Herangehensweise zieht (vor allem von ziviler Seite) den (keinesfalls widerspruchsfreien) Vorwurf auf sich, längerfristige Entwicklungsziele aus dem Blick zu verlieren¹¹.

Zivil-militärische Beziehungen sind auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Sozialisierungserfahrungen und Organisationskulturen spannungsgeladen. Im Militär spielen Disziplin, Gehorsam und Gruppenidentität eine besonders für den Ernstfall unverzichtbare Rolle. Die Soldaten sind eingebettet in ein engmaschiges Netzwerk hierarchischer Beziehungen, klar definierter Normen und einer starken sozialen Kontrolle, was auf der einen Seite Verlässlichkeit und auf der anderen Seite ein hohes Maß an Verhaltenssicherheit und Vertrauen erzeugt (siehe auch Jaberg, Biel, Mohrmann, Tomforde 2009, insbes. Tomforde 2009).

Zwar gibt es hier eine beträchtliche Spannbreite, aber zivile Organisationen sind in der Regel stärker von informellen Kommunikationsstrukturen und flacheren Hierarchien geprägt. Zivile und militärische Akteure verfolgen trotz möglicher Schnittmengen unterschiedliche Ziele, mit divergierenden Zeithorizonten und Qualifikationen. Zivile Organisationen beschäftigen ihre Mitarbeiter im Regelfall über mehrere Jahre hinweg in einem Einsatzgebiet. Soldaten bleiben üblicherweise nur vier bis sechs Monate. Infolge der personellen Diskontinuität hat das Militär spezifische Schwierigkeiten bei der Kontaktpflege zu lokalen Akteuren. Außerdem gehen mit den Kontingentwechseln Wissen, Verbindungen, Vertrauen, Informationen und Erfahrungen verloren. Gleichzeitig gibt es zu wenige qualifizierte und für CIMIC-Projekte im Ausland ausgebildete Stabsoffiziere, was z.T. auch an der teilstreitkraftexternen Positionierung von CIMIC und an teilstreitkraftfixierten Verwendungsmustern liegt: Qualifiziertes Personal ist knapp und wird im Zweifelsfall in den etablierten Strukturen verwendet. Zivile Vertreter kritisieren kurzfristige Planungshorizonte und mangelnde entwicklungspolitisch-fachliche Expertise auf militärischer Seite. Ihrer Meinung nach konterkarieren die von militärischer Seite im Rahmen von CIMIC präferierten, so genannten „Quick Impact Projects“, die auf schnell sichtbare Erfolge abzielen, langfristige Aufbaumaßnahmen und Projekte zur strukturellen Armutsbekämpfung.

Aufgrund unterschiedlicher Vorstellungen über den Sinn und Zweck gemeinsamer Arbeit ergeben sich Schwierigkeiten bei der Arbeitsteilung und der Zuteilung von Kompetenzen. Zivile Organisationen suchen möglichst engen Kontakt zur Bevölkerung. Militärische Akteure wahren schon mit Blick auf den Selbstschutz eine

¹¹ Widersprüchlich, weil andererseits der Vorwurf erhoben wird, das Militär mische sich in Entwicklungsaufgaben ein.

größere Distanz. Gleichzeitig konkurrieren Militär und zivile Organisationen um Finanzmittel¹².

CIMIC in Bosnien-Herzegowina und Kosovo: erste Gehversuche und Ausdifferenzierung

Im Juli 1997 wurde im Rahmen von SFOR der erste deutsche CIMIC-Verband gegründet. Der militärische Auftrag lautete, durch eine Beteiligung an Wiederaufbaumaßnahmen bei der Rückkehr von Flüchtlingen und der Verbesserung der Lebensumstände der Bevölkerung mitzuwirken, das Ansehen der Soldaten im Einsatzgebiet zu erhöhen und so den eigenen Schutz zu steigern. Die Sicherheitslage im engeren Sinne zeichnete sich durch „verstreute Militärpotenziale“ (Braunstein, Meyer, Vogt 2001) und weit verbreiteten Waffenbesitz aus. Die Infrastruktur war weitgehend zerstört. Anders als in Afghanistan konnten die Interventen allerdings auf existente, wenn auch ineffiziente Strukturen der öffentlichen Verwaltung zurückgreifen. Polizeiaufgaben wurden durch lokale Kräfte und die *International Police Task Force* (IPTF) übernommen.

Mit der Flüchtlingsrückkehr verbundene Aufgaben nahmen großen Raum in der CIMIC-Arbeit ein. CIMIC-Fachleute unterstützten Projekte zur Wiederherstellung der Infrastruktur und zerstörter Hoch- und Tiefbauten. Sie lieferten Berichte zur Flüchtlingsrückkehr und gaben einen Überblick über die Wohnungssituation, den Arbeitsmarkt, die Wirtschaftslage und die Funktionalität öffentlicher Einrichtungen. In Bosnien-Herzegowina führten CIMIC-Kräfte erstmals auch Unterstützungsprojekte wie Reparaturen von Schulen durch, um Ansehen und Schutz der Streitkräfte zu steigern. Zahlreiche Projekte wurden zusammen mit zivilen Organisationen durchgeführt und der Versuch unternommen, Kooperationsvorbehalte auf ziviler wie militärischer Seite bezüglich der Zusammenarbeit abzubauen (vgl. ebd.).

Im Rahmen der auf IFOR/SFOR folgenden EU-Operation EUFOR ALTHEA¹³ gewannen so genannte *Liason and Observation Teams* (LOT; oder Verbindungs-Beobachtungs-Teams = VBT) an Bedeutung. Sie flankierten die Dezentralisierung der in Bosnien-Herzegowina eingesetzten Streitkräfte. Enger Kontakt zur Bevölkerung sollte ermöglichen, Informationen zu sammeln und Anzeichen für Spannungen frühzeitig zu identifizieren. Die drei- bis achtköpfigen Teams wurden in so genannten LOT-Häusern inmitten der Bevölkerung angesiedelt. Diese Entwicklung war verbunden mit einer Reduzierung ziviler Komponenten (v.a. entwicklungspolitischer Art) in

¹² Da der Bundeswehr kein eigener Etat für CIMIC-Maßnahmen zur Verfügung steht.

¹³ Im Jahre 2004 übernahm die Europäische Union die Verantwortung von der NATO im Rahmen des für Bosnien-Herzegowina beschlossenen Mandats der Vereinten Nationen. Vgl. www.euforbih.org/eufor (zuletzt abgerufen am 22.1.2010).

der Tätigkeit von CIMIC. Diese Tendenz resultierte aus einer Entspannung der Lage und der zunehmenden Übernahme des „Wiederaufbauprojekts B-H“ durch interne und externe zivile Kräfte.

Zu dieser Entspannung hat CIMIC sicher einen Beitrag geleistet, freilich vor dem Hintergrund des „Ausblutens“ der Konflikte in den Kriegsjahren 1992–1995, der Kriegsmüdigkeit und der Sehnsucht nach „Normalität“ bei weiten Teilen der Bevölkerung. Das politisch übergeordnete Ziel einer Gesamtstaatlichkeit, die die EU als Grundlage eines kooperativen Miteinanders der drei Volksgruppen und größerer wirtschaftlicher, administrativer und politischer Effizienz sowie „selbsttragender Sicherheit“ (und damit eines Abzugs ausländischer Streitkräfte) erachtete, wurde nicht erreicht. Dies ist freilich zum geringsten Teil CIMIC, sondern der Diskrepanz zwischen externen Vorgaben und politisch-gesellschaftlicher Realität in Bosnien-Herzegowina geschuldet.

Im Kosovo war mit dem Krieg 1999 die öffentliche Ordnung zusammengebrochen, und nach Beendigung der Kampfhandlungen waren die von den Vereinten Nationen mandatierten internationalen Kräfte (UNMIK) noch nicht in der Lage, das Vakuum zu füllen. Serbien hatte seine Verwaltungs- und Sicherheitskräfte vollständig abgezogen, die militante albanische Freischärlerorganisation UCK sollte „integriert“, zahllose Waffen eingesammelt und eine Polizei aufgebaut werden. Häuser, Schulen und Krankenhäuser wurden instand gesetzt. Anders als in Bosnien-Herzegowina musste das Militär auch Polizei- und Verwaltungsaufgaben übernehmen. Die chaotischen Zustände führten sogar dazu, dass die Bundeswehr ein Gefängnis betrieb. Mit all den damit verbundenen Herausforderungen wurde das Aufgabenspektrum von CIMIC im Vergleich zum IFOR/SFOR-Einsatz deutlich ausgeweitet. Doch im Prinzip folgte die Entwicklung von CIMIC im Kosovo der in Bosnien-Herzegowina. Nach einem ausgedehnten Engagement nicht nur bezüglich der Organisation und Koordination zivil-militärischer Kooperation, sondern auch an Hilfs- und Aufbaumaßnahmen durch CIMIC- (und andere Bundeswehr-)Kräfte, wurden derartige Aktivitäten in dem Maße zurückgeschraubt, wie zivile interne und externe Akteure diese Aufgaben übernahmen. Auch im Kosovo trug CIMIC zur Stabilisierung der Verhältnisse bei. Dabei waren als Bewertungskriterien wie als Rahmenbedingungen zwei Faktoren ausschlaggebend. Erstens war mit dem von der NATO durch den Krieg herbeigeführten Regimewechsel und der Garantie einer kosovo-albanischen Machtübernahme (v.a. der ehemaligen UCK) im Prinzip der Weg frei für eine „Zivilisierung“ der Entwicklung. Zweitens wurde im Zuge der Vertreibung größerer Teile serbischer Bevölkerung aus dem Kosovo nach dem Krieg auch das politische Ziel eines multiethnischen Kosovo revidiert und die Ethnisierung von Politik und Staatlichkeit akzeptiert. Außerdem konnten trotz hohen personellen und finanziellen Einsatzes auch unter diesen eingeschränkten Prämissen die Ziele einer funktionierenden und „selbsttragenden“ Staatlichkeit erst in Ansätzen erreicht werden. Aber wie im Falle Bosnien-Herzegowinas ist auch im Kosovo für diesen Sachverhalt höchstens zu geringen Teilen CIMIC verantwortlich.

Die Bundesregierung zog aus diesen Erfahrungen vor allem folgende Schlussfolgerungen (vgl. Bundeswehr 2009a): Wiederaufbaubemühungen können Erfolg haben, wenn durchsetzungsfähige CIMIC-Instrumente mit einer hochrangigen politischen Repräsentation verknüpft werden. Koordination und Kooperation mit zivilen Hilfsorganisationen müssen frühzeitig organisiert werden. Projekte, die die Lokalbevölkerung unterstützen, können den Schutz der Truppen erhöhen. Integrierte Projekte können zu einer friedlichen Gesamtsituation im Einsatzgebiet beitragen und ein günstigeres Umfeld schaffen. Hilfsprojekte sollen in erster Linie von lokalen bzw. zivilen Akteuren durchgeführt und nur subsidiär von der Bundeswehr übernommen werden. Für komplexe CIMIC-Aufgaben ist nur hoch qualifiziertes Personal geeignet. Projekte müssen unter Einhaltung strikter Neutralität gegenüber (ehemaligen) Konfliktgruppen durchgeführt werden – Lehren, denen, wie das folgende Kapitel zeigt, in Afghanistan nur zu geringen Teilen entsprochen werden konnte.

CIMIC in Afghanistan: Wiederaufbau oder Krieg?

Schon ab 2003/2004 verschlechterte sich die Sicherheitslage in Afghanistan sukzessive. Im Jahre 2009 forderte der Konflikt 2.400 zivile Tote (Human Development Report 2009). Parallel zur Lageverschlechterung vervielfachte sich die Präsenz der internationalen Truppen von knapp 15.000 in 2002 auf weit über 100.000 Soldaten in 2010, die im Rahmen der NATO-geführten Schutztruppen ihren Dienst tun.

Der Regimewechsel in Afghanistan war als Initialzündung für ein transregionales Umwälzungsprojekt Washingtons (*Transformation of the Greater Middle East*) geplant gewesen (vgl. Asmus, Pollack 2002). Diese Region sollte in eine Zone demokratischer Stabilität und Prosperität umgestaltet werden. Die deutsche Beteiligung an der Intervention in Afghanistan hatte zwei weitere Prämissen: Loyalität mit den USA und Übernahme einer Führungsrolle bei der intendierten Demokratisierung Afghanistans.

Diese politischen Vorgaben bestimmten auch die Definition von CIMIC in Afghanistan, wobei der schnelle militärische Erfolg gegen die in einem modernen Sinn über keine Armee verfügenden Taliban Hoffnungen auf eine vorrangig von entwicklungspolitischen Aufgabenstellungen bestimmte Absicherungsfunktion externer Streitkräfte weckte. Ausgehend von der Idee eines afghanischen Nationalstaats liberaler Prägung, sollten die externen Streitkräfte den Einfluss der (ebenfalls extern installierten) Kabuler Zentralregierung unter Präsident Karzai absichern und ausweiten. Operativ umzusetzen versucht wurde CIMIC im Rahmen „Regionaler Wiederaufbauteams“ (*Provincial Reconstruction Teams* = PRTs). Diese sollten im Sinne des *comprehensive approach* von einer gleichberechtigten „Doppelspitze“ mit „gemeinsamen politischen Auftrag“ geführt werden: einem Beamten aus dem Auswärtigen Amt und einem aus dem Bundesministerium der Verteidigung. So sollte auf konzept-

tioneller wie operativer Ebene eine „integrierte Zusammenarbeit“ ziviler und militärischer Experten gewährleistet und damit dem Gedanken der „vernetzten Sicherheit“ Rechnung getragen werden (vgl. Bundeswehr 2009c). Seitdem 2003 in Kundus das „Deutsche Haus für Entwicklungspolitik“ eingerichtet worden ist und die entsandten Beamten des AA, des BMVG, des Innenministeriums sowie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein gemeinsames Quartier haben, wird der „breite und integrierte Ansatz“ der deutschen PRTs gelobt (vgl. Brzoska, Ehrhart 2008). Im Oktober 2003 übernahm die Bundeswehr das von den USA eingerichtete PRT in Kundus, im September 2004 wurde ein weiteres in Feyzabad, der Provinzhauptstadt von Badakhshan, installiert.

Für Afghanistan gilt – anders als bei den Balkan-Einsätzen – von Anfang an, dass die Bundeswehr keine umfangreichen CIMIC-Wiederaufbauprojekte durchführt. Stattdessen wurden auf der entwicklungspolitischen Ebene vor allem (bereits erwähnte) *Quick Impact Projects* initiiert, also schnell sichtbare Unterstützungsmaßnahmen wie der Bau von Brunnen oder Brücken, um das Ansehen der Streitkräfte in der Bevölkerung zu steigern¹⁴.

In Afghanistan litt CIMIC einem ganz anderen Ausmaß als in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo an dem Problem, dass fehlende Neutralität gegenüber den politischen Kräften den Kontakt zu lokalen und zivilen Akteuren erschwerte und Informationen über feindliche Bewegungen, mögliche Anschläge oder andere Gefahren nur mit steigenden Schwierigkeiten zu gewinnen waren. CIMIC in Afghanistan sah sich zunehmend in der Zwickmühle, dem übergeordneten politischen Ziel einer Stärkung der Zentralisierung zu entsprechen und angesichts begrenzter militärischer Ressourcen und der fragilen Sicherheitslage immer mehr auf die Unterstützung durch lokale Machthaber, die vielfach in Konkurrenz zur Zentralregierung stehen, angewiesen zu sein. Außerdem machte die Verschlechterung der Sicherheitslage die Zielsetzung „Selbstschutz“ immer prioritärer. Schon im Herbst 2006 führte dies dazu, dass ein dänisches Ersatzkontingent die Hälfte der Patrouillen des deutschen PRTs in Feyzabad übernahm (vgl. Paul 2008).

Die trotz Truppenaufstockung immer weniger zureichende militärische Präsenz führte im Mai 2007 dazu, dass die Arbeit im PRT Kundus zunehmend eingeschränkt wurde (vgl. ebd., 21f.). CIMIC-Fachleute durften in der Regel nur mehr in geschütz-

¹⁴ Diese Projekte wurden grundsätzlich von Dritten, vor allem durch das Auswärtige Amt und das BMZ, finanziert, während die Bundeswehr Personal und Technik zur Verfügung stellte. Ein großer Teil von Kleinprojekten in den PRTs Feyzabad und Kundus sowie dem *Provincial Advisory Team Taloquan* (PAT) wurde über den von BMVG (bis einschließlich 2008: 4,72 Mio. Euro) und BMZ (bis einschließlich 2008: 3,5 Mio. Euro) ausgestatteten Regionalen Entwicklungsfonds finanziert (vgl. Paul 2008: 20, 26). Der personelle Ansatz beim *state building* in Afghanistan spiegelte sich solcherart im Umfang der finanziellen Mittel, die zur Verfügung gestellt wurden: Sie waren ungleich geringer als das, was im Rahmen von IFOR/SFOR und KFOR aufgewendet worden war.

ten Fahrzeugen und Begleitschutz außerhalb der Lager operieren (vgl. Bundeswehr 2009b). Vor diesem Hintergrund machte sich der Mangel an Infanteriesoldaten, die als Schutz zur Verfügung standen, und an geschützten Fahrzeugen immer stärker bemerkbar. Der Strategiewechsel der Bundeswehr hin zu einem offensiveren Vorgehen gegen „Aufständische“ (mit der Folge größerer „Kollateralschäden“ wie etwa beim Angriff auf zwei Tankklaster Anfang September 2009) kennzeichnete das Scheitern des bisher verfolgten Konzepts militärischer Absicherung und wirtschaftlichen sowie politischen Wiederaufbaus und damit auch von CIMIC. Dem entsprach auf der operativen Ebene, dass das PRT (mit traditionellen CIMIC-Kräften) durch das TK 17 (mit „robusten“ KSK-Kräften) ersetzt und CIMIC der neuen politischen und militärischen Ausrichtung gemäß redefiniert wurde.

Von Anfang an krankte die ISAF-Mission insgesamt an fundamentalen Fehleinschätzungen und ihrer politischen Aufgabenstellung. Illusionen über die Machbarkeit eines von außen induzierten *state, nation and democracy building*, außer Acht lassend, dass es in Afghanistan kaum Voraussetzungen gab, an die die Konzepte Staat, Nation und Demokratie anknüpfen konnten. Aufgrund der sozialen Strukturen und kulturellen Gegebenheiten sowie damit verbundener antizentralistischer und antistaatlicher Traditionen waren selbst die Taliban nie in der Lage gewesen, das afghanische Territorium vollständig zu kontrollieren. Soweit CIMIC im Rahmen eines übergeordneten politischen Konzepts wirksam werden sollte, war daher die Ausgangslage für die Bundeswehr ungleich problematischer als in Bosnien-Herzegowina und Kosovo. Darüber hinaus hatte es nach dem Krieg in den beiden Balkan-Ländern keine Aufstandsbewegungen gegen externe Truppen gegeben. In Afghanistan konkurrierten von Anfang an ISAF zusammen mit Präsident Karzai und seiner Regierung (bzw. Teilen derselben) mit Taliban, regionalen Machthabern und Warlords um Einfluss und Legitimität in der Bevölkerung. Je stärker der Widerstand gegen die Interventionskräfte, desto schwieriger gestaltete sich die Koordination militärischer und ziviler Aktivitäten, weil CIMIC immer weniger aus den Basislagern herauskam, um den Kontakt zur lokalen Bevölkerung herzustellen, und der Eigenschutz der Soldaten in den Vordergrund rückte. Dies alles hätte einen besonders hohen Mittel- und Personaleinsatz impliziert. Die Realität hatte von Beginn an anders ausgesehen.

Für CIMIC wurde eine erfolgreiche Arbeit in dem Maße zusätzlich schwieriger, in dem das Vertrauen der Bevölkerung in die militärischen Fähigkeiten des Westens und in die Zentralregierung sank, Sicherheit und Ordnung garantieren zu können, und immer größere Teile der Bevölkerung ihren Wunsch nach stabilen Verhältnissen wieder anderen Akteuren antrugen (Paul 2008: 22).

Fazit

Die obigen Ausführungen bedeuten freilich nicht, dass CIMIC überflüssig wäre, im Gegenteil: CIMIC ist der notwendige Versuch, um unter schwierigen Rahmenbedingungen wenigstens in Teilbereichen Erfolge zu erzielen, die grundsätzlich vom Zusammenwirken militärischer und ziviler Aktivitäten abhängig sind.

Über den Zeitraum der vergangenen zwei Jahrzehnte hinweg betrachtet, unterlag CIMIC je nach Entwicklung an den Einsatzorten einer Transformation. In Bosnien-Herzegowina gibt es mittlerweile genügend interne und externe zivile Stellen, die das übergeordnete politische Ziel, den Wiederaufbau und das *state* und *institution building*, abdecken. Die CIMIC-Funktion in der unmittelbaren Nachkriegszeit – also nach dem Abkommen von Dayton im Dezember 1995 – hat sich mit dem „Kalten Frieden“ zwischen den beiden „Entitäten“ und der Konsolidierung der Nachkriegsverhältnisse weitgehend auf – die erreichte „Zivilität“ der Lage widerspiegelnd – Kommunikations-, Koordinations- und Aufklärungsaufgaben reduziert. Ähnliches gilt für CIMIC in Kosovo. In Afghanistan entwickeln sie die Dinge in eine ganze andere, gegenteilige Richtung, und die Beschränkung und Verengung der CIMIC-Definition und die Reduzierung der CIMIC-Aufgaben dort reflektiert nicht eine Zivilisierung, sondern eine Militarisierung des Einsatzes.

Die Einsätze westlicher und internationaler Streitkräfte in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo stehen unter dem Vorzeichen von Friedenserhaltung und Konflikt-nachsorge, wobei das externe Ziel eines *state building* auf interne Widerstände stößt, andererseits aber auch mit dem Wunsch weiterer Bevölkerungskreise korrespondiert, „normale europäische Länder“ zu werden. Auf der operativen Ebene wird die Eigenständigkeit ziviler und militärischer Akteure kaum berührt. Latente Konkurrenz, Abstimmungs- und Kommunikationsprobleme, Kompetenzrängeleien usw. führen zwar zu Effizienzverlusten, aber CIMIC kann relativ ungehindert agieren. Freilich zeigen sich auch in Bosnien-Herzegowina und in Kosovo die Grenzen und Widersprüchlichkeiten westlich-liberaler Interventionslogik einerseits und gesellschaftlicher Realität in den Interventionsländern andererseits.

In Afghanistan wird die Einsatzrealität von der Gleichzeitigkeit von Wiederaufbau und Aufstandsbekämpfung bestimmt, mit zunehmender Bedeutung des zweitgenannten Elements. Für CIMIC bedeutet dies nicht nur eine größere Abhängigkeit ziviler von militärischen Stellen und umgekehrt, sondern auch ein zunehmender Trend zur Militarisierung und zur Aufhebung der Trennung zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen. In Afghanistan ist die Bundeswehr selbst Kriegspartei und daher nicht neutral. Der zunehmend strategische Fokus auf Kriegsführung bewirkt eine entsprechende Reinterpretation und Instrumentalisierung von CIMIC. Die Erfolge von CIMIC sind umso begrenzter, je schwieriger die Einsatzbedingungen werden und je stärker gleichzeitig die aufgezeigten Widersprüchlichkeiten des Konzepts, die

mangelhafte Umsetzung des Konzepts und die Inkompatibilität des Konzepts mit den Verhältnissen vor Ort zur Wirkung gelangen.

Der Misserfolg von ISAF, NATO und nachgeordnet CIMIC in Afghanistan ist demnach keineswegs nur auf unzureichenden Ressourceneinsatz oder mangelnde Koordination ziviler und militärischer Akteure, sondern grundlegender auf die Diskrepanz zwischen den von den Interventen an die afghanische Gesellschaft herangetragenen Transformationsvorstellungen und den diesen Vorstellungen widersprechenden und sie konterkarierenden Verhältnissen im Land zurückzuführen. Die zentralstaatszentrierte Interventionslogik widerspricht den realen, sozialen und politischen Verhältnissen und Traditionen.

Auch in Afghanistan bestätigt sich die Erfahrung, dass interventionistische Maßnahmen vielfach nicht die von den Interventen erwarteten Folgen zeitigen, sondern mit der Intervention verbundene Maßnahmen selbst je nach lokalen Verhältnissen adaptiert und transformiert werden, was dann zu anderen Ergebnissen und Konsequenzen oder sogar zum Gegenteil dessen führt, was mit dem externen Eingriff beabsichtigt war. In diesem Dilemma liegt hauptsächlich begründet, dass CIMIC – bei allen inneren Widersprüchen des Konzepts, Interpretationsdiskrepanzen und praktischen Umsetzungsschwierigkeiten – immer weniger einen produktiven Beitrag zur Stabilisierung in Afghanistan zu leisten vermag.

Als generelles Resümee lässt sich also festhalten, dass die Erfolgchancen von CIMIC von einer Reihe interner und externer Faktoren beeinflusst werden, maßgeblich aber von der Größe der Schnittmengen interner Voraussetzungen und Dynamiken einerseits, externer Ressourcen-Allokationen, vor allem aber politischer Zielsetzungen andererseits.

Literaturverzeichnis

- Asmus Ronald D., Pollack Kenneth M. (2002), *Transformation des Mittleren Ostens. Das neue transatlantische Projekt*, „Blätter“, Nr. 12, S. 1457–1466.
- Baumgard Frank, Kühl Klaus (2008), *Zivil-Militärische Zusammenarbeit Bundeswehr – Ein operativer Faktor der Planung und Führung von Stabilisierungseinsätzen*, „Europäische Sicherheit“, Nr. 10, S. 54–58.
- Borchert Heiko (2004), *Vernetzte Sicherheit und die Transformation des Sicherheitssektors*, Hamburg.
- Bliesemann de Guevara Berit (2009), *Staatlichkeit in Zeiten des Statebuilding: Intervention und Herrschaft in Bosnien und Herzegowina*, Frankfurt am Main [u.a.].
- Brzoska Michael, Ehrhart H.-G. (2008), *Zivil-militärische Kooperation in Konfliktnach-sorge und Wiederaufbau. Empfehlungen zur praktischen Umsetzung*, Stiftung Entwicklung und Frieden, „Policy Paper“, Nr. 30 (auch erhältlich unter www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_30_de.pdf – zuletzt aufgerufen am 23.12.2009).

- Braunstein Peter, Meyer Christian Wilhelm, Vogt M. J. (2001), *Zivil-militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr im Balkan-Einsatz*, „Aus Politik und Zeitgeschichte“, B. 20, S. 37–46.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2004), *BMZ-Diskurs. Zum Verhältnis von entwicklungspolitischen und militärischen Antworten auf neue sicherheitspolitische Herausforderungen*, Bonn, S. 4–19.
- Bundeswehr (2006), *Zukunftsfähige Zivil-Militärische Zusammenarbeit*, www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/de/streitkraefte/grundlagen/auftrag/katastrophenhilfe/zivil_mil_zusammenarbeit?yw_contentURL=/C1256EF4002AED30/W26LNHPT14-8INFODE/content.jsp (zuletzt abgerufen am 21.12.2009).
- Bundeswehr(2009a), *CIMIC im Kosovo: Auftrag ausgeführt*, www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/de/einsaetze/missionen/balkan/kosovo?yw_contentURL=/C1256EF4002AED30/W27W6HP6263INFODE/content.jsp (zuletzt aufgerufen am 23.12.2009).
- Bundeswehr(2009b), *Im Schutz der Infanterie. Zivil-militärische Zusammenarbeit in Kunduz*, www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLN_SJdw02BMIB2EGu-pFw0aCUVH1vfV-P_NxU_QD9gtyIckdHRUUA6z3abA!!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfMUxfRVNR?yw_contentURL=%2FC1256F1D0022A5C2%2FW27WJGTX442INFODE%2Fcontent.jsp (zuletzt abgerufen am 17.11.2009).
- Bundeswehr (2009c), *Zivil-militärische Zusammenarbeit: vernetzte Sicherheit*, www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLD-443cXUGSYGYxgEh-pEwsaCUVH1fj_zcVH1v_QD9gtyIckdHRUUA0YQZg!!/delta/base64xml/L3dJdyEvd0ZNQUFzQUMvNEIVRS82X0NfNEVV (zuletzt aufgerufen am 23.12.2009).
- Chandler David (2009), *State Building and Intervention: Policies, Practices and Paradigms*, Routledge, London.
- Dayton Peace Accords (1995), www.avalon.law.yale.edu/subject_menus/daymenu.asp (zuletzt abgerufen am 22.01.2010).
- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2009), *Die GTZ in Afghanistan*, www.gtz.de/de/aktuell/670.htm (zuletzt abgerufen am 17.11.2009).
- Drebes Jan, Ehrich Issio (2009), *Wasser statt Straßen*, „Der Tagesspiegel“, 04.10.2009, www.tagesspiegel.de/politik/international/afghanistan/Bundeswehr-Einsatz-Hindukusch;art15872,2915157 (zuletzt abgerufen am 17.11.2009).
- Ehrhart Hans-Georg (2007), *Civil-Military Co-Operation and Co-Ordination in the EU and in Selected Member States*, [in:] European Parliament, Directorate General External Policies of the Union, Policy Department External Policies, Brüssel.
- Fukuyama Francis (2004), *Staaten bauen: die neuen Herausforderungen internationaler Politik*, Propyläen, Berlin.
- Gauster Markus (2006), *Provincial Reconstruction Treams in Afghanistan. Ein innovatives Instrument des internationalen Krisenmanagements auf dem Prüfstand* [Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie], Wien, www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/mg_prt_studie_okt_2006.pdf (zuletzt abgerufen am 12.11.2009).

- Hippler Jochen (2008), *Afghanistan: Kurskorrektur oder Rückzug? Die politischen Folgen aus der Gewalteskalation*, Stiftung Entwicklung und Frieden, „Policy Paper“, Nr. 29.
- Hofmann Claudia (2008), *Das Problem der Sicherheit für NGOs in Afghanistan*, [in:] *Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategien, Perspektiven, Konsequenzen*, hrsg. P. Schmidt, „SWP-Studie“, August, S. 49–55.
- Human Development Report (2009), www.hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_EN_Complete.pdf (zuletzt abgerufen am 21.01.2010).
- Jaberg Sabine, Biel Heiko, Mohrmann Günter, Tomforde Maren (2009), *Auslandseinsätze der Bundeswehr: sozialwissenschaftliche Analysen, Diagnosen und Perspektiven*, Berlin.
- Klingebiel Stephan, Roehder Katja (2004), *Entwicklungs- und Sicherheitspolitik: neue Schnittstellen in Krisen- und Post-Konflikt-Situationen*, „Nord-Süd Aktuell“, 2. Quartal, S. 350–357.
- Kramer Helmut, Džihic Vedran (2006), *Die Kosovo-Bilanz – Scheitert die internationale Gemeinschaft?*, Wien.
- Kühn Florian (2003), *Krieg gegen Terrorismus? Das Beispiel Afghanistan*, Hamburg.
- Maaß Citha D. (2007), *Die Afghanistan-Mission der Bundeswehr*, [in:] S. Mair, *Auslandseinsätze der Bundeswehr*, September 2007, S. 78–87.
- NATO (2003), AJP-9. Nato Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine, www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf (zuletzt abgerufen am 23.12.2009), S. 1–57.
- Noetzel Timo, Schreer Benjamin (2008), *Bundeswehr: Herausforderung Aufstandsbe-kämpfung*, [in:] *Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategien, Perspektiven, Konsequenzen*, hrsg. P. Schmidt, „SWP-Studie“, August, S. 31–42.
- Paris Roland (2004), *At war's end: building peace after civil conflict*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Paul Michael (2008), *CIMIC am Beispiel des ISAF-Einsatzes. Konzeption, Umsetzung und Weiterentwicklung zivil-militärischer Interaktion im Auslandseinsatz*, „SWP-Studie“, November, S. 31.
- Pradetto August (2008), *Intervention, Regimewechsel, erzwungene Migration. Die Fälle Kosovo, Afghanistan und Irak* [Strategische Kultur Europas, Band 5], Frankfurt am Main.
- Tomforde Maren (2009), *My Pink Uniform Shows I am One of Them': Socio-Cultural Dimensions of German Peacekeeping Missions*, [in:] *Armed Forces, Soldiers and Civil-Military Relations. Essays in Honor of Jürgen Kuhlmann. Schriftenreihe des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr*, hrsg. G. Kümmel, G. Caforio, Ch. Dandeker, VS Verlag, S. 37–57.
- Voget Bernhard G. (2008), *Civil-military cooperation of the German armed forces, theoretical approach and contemporary practice in Kosovo*, [in:] *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations, Emerging theory and practice. Cass Military Studies Series*, hrsg. Ch. Ankersen, Abington Routledge, S. 143–172.
- Weller Christoph (2007), *Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – Jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren*, „INEF Policy Brief“ 2007, Nr. 2.

Uwarunkowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej

Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa każdego kraju uwarunkowana jest różnorodnymi zjawiskami i procesami o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, które zachodzą zarówno na jego terytorium, jak i poza nim; nie zapominać także należy i o tych, które mają charakter transgraniczny. Ponadto uwzględnić należy też konkretne właściwości o charakterze samoistnym, bądź wpływające ze wspomnianych procesów, takie jak wielkość terytorium czy parametry makroekonomiczne. Problematyka ta jest niezwykle złożona i skomplikowana, ponieważ zakres zjawisk i właściwości mających wpływ na funkcjonowania państwa jest ogromny. Podejmowanie badań w tym zakresie jest oczywiście bardzo potrzebne, gdyż stają się one podstawą do zrozumienia różnorodnych decyzji w polityce państwa. Decyzje te wpływają zarówno z możliwości, jak i konieczności oraz ograniczeń czynników decyzyjnych. Z kolei właśnie te możliwości, konieczności i ograniczenia wpływają w dużej mierze z szeroko pojętych uwarunkowań polityki państwa.

Tematykę tę należy zatem poruszać, zarówno w szerszym kontekście konkretnych założeń i realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak też i niezależnie od nich. Zmiany polityczne, gospodarcze i społeczne przynoszą zmianę szeregu parametrów, ewoluują bowiem zjawiska wpływające na politykę i na bezpieczeństwo. Problematyka uwarunkowań jest zatem w ciągłym ruchu i należy ją podejmować wciąż na nowo, biorąc pod uwagę nowe wydarzenia i trendy.

Czynniki ekonomiczno-technologiczne

Jednym z najważniejszych, czy nawet najważniejszym, z wewnętrznych uwarunkowań ogólnej polityki, a więc także zagranicznej i bezpieczeństwa, jest gospodarka połączona z technologią. Potencjał ekonomiczny wraz z możliwościami tworzenia lub choćby tylko wykorzystywania nowoczesnych technologii jest kluczem do siły każdego państwa. Od niego zależy nie tylko pozycja kraju w świecie i jego znaczenie dla innych aktorów gospodarczych, ale także możliwości działania i instrumenty realizacji polityki bezpieczeństwa, jak np. jakość i skuteczność czynnika militarnego.

Analizując sytuację gospodarczą Rosji można często się spotkać z dwoma skrajnymi poglądami. Pierwszy z nich optymistycznie akcentuje wysokie makroekonomiczne wskaźniki rozwoju w ostatnich latach oraz zasoby kraju, szczególnie jeśli chodzi o surowce naturalne. W tym kontekście mówi się o Rosji jako mocarstwie lub nawet supermocarstwie energetycznym, oczekując kontynuacji wzrostu gospodarczego w podobnym tempie, jak w ostatnim dziesięcioleciu. Drugi pogląd na rosyjską gospodarkę jest natomiast pesymistyczny: zwraca głównie uwagę na archaiczną i niedoinwestowaną bazę produkcyjną, brak infrastruktury, niewydolny system polityczny i niskie nakłady na rozwój technologiczny. W obu tych perspektywach jest niewątpliwie wiele prawdy, zsumowane mogą przybliżyć faktyczny obraz gospodarki rosyjskiej.

W analizie rosyjskiej gospodarki w połączeniu z czynnikiem technologicznym, podane zostaną najważniejsze aktualne dane liczbowe i zarysowane charakterystyczne cechy systemu ekonomicznego Rosji rzutujące na stan i perspektywy gospodarki. Zanalizowane zatem będą główne elementy potencjału gospodarczego Rosji oraz zasadnicze cechy strukturalne rosyjskiej gospodarki. Nie ulega bowiem wątpliwości, że rosyjska gospodarka i system kreacji technologii mają potencjał ogromny.

Zasoby naturalne

Rosja jako największy kraj świata ma ogromne zasoby różnorodnych surowców naturalnych. Nie jest, jak inne kraje uprzemysłowione, uzależniona od ich importu, może także czerpać ogromne korzyści ekonomiczne z ich eksportu. Wydobywanie, przetwórstwo i transport kopalin to ogromny przemysł, dający zatrudnienie wielkiej liczbie ludzi i przynoszący znaczne dochody państwu. Oprócz zasobów nieodnawialnych, Rosja dysponuje także ogromnymi zasobami odnawialnymi w postaci lasów, oraz energetycznym potencjałem wielkich rzek. Do zasobów naturalnych należy także doliczyć wielkie obszary żyznych pól uprawnych, położonych w sprzyjających warunkach klimatycznych.

Zasoby ludzkie

Rosyjskie społeczeństwo jest stosunkowo dobrze wykształcone. System edukacji w zakresie przedmiotów ścisłych i technicznych jeszcze za czasów radzieckich stworzył znaczny zasób bardzo dobrze przygotowanych kadr naukowo-technicznych. Współcześnie w Rosji działa około 3000 instytucji zajmujących się realizacją badań naukowych¹, a w roku akademickim 2007/2008 w Rosji studiowało prawie 7,5 miliona studentów². Zmiany w systemie szkolnictwa dokonane po rozpadzie ZSRR wpłynęły na uelastycznienie oferty edukacyjnej i rozwój dziedzin nauki hamowanych

¹ Hasło: *Rosja – nauka*, www.encyklopedia.pwn.pl [dostęp 11.12.2009].

² Dane za: Rosstat, www.gks.ru [dostęp 11.12.2009].

w czasach radzieckich. Mimo problemów w finansowaniu³ i narastających różnic w poziomie nauczania pomiędzy różnymi placówkami, Rosja dość skutecznie tworzy potencjał ludzki w dziedzinie kadr technicznych, zarządzania, ekonomii, marketingu i innych. Syntetyczne dane wskazują z jednej strony, że postęp technologiczny w Rosji ma miejsce i jest porównywalny z niektórymi innymi krajami przemysłowymi⁴. Z drugiej jednak strony widać, że praktyczne wykorzystanie technologii opracowanych w ostatnich latach w Rosji nie jest powszechne⁵.

Wartość kapitału ludzkiego Rosji ograniczona jest relatywnie niskim stanem zdrowotności społeczeństwa oraz szeregiem patologii, co zostanie omówione poniżej. Obciążenie gospodarki kosztami pośrednimi i bezpośrednimi tych zjawisk jest niezwykle trudne do obliczenia, choć niewątpliwie jest ogromne. Zaznacza się także odpływ najlepszych uczonych i inżynierów do krajów z lepszą perspektywą finansową.

Potencjał przemysłowy

Federacja Rosyjska odziedziczyła po ZSRR znaczną bazę przemysłową oraz rozwiniętą infrastrukturę. Wprawdzie jeszcze w czasach radzieckich potencjał ten był nieefektywny w sensie organizacyjnym oraz technologicznie zacofany w porównaniu do rozwiniętych państw Zachodu, niemniej mógł stanowić dobrą bazę do modernizacji. Ostatnie dwadzieścia lat nie zostały jednak właściwie wykorzystane, z różnych powodów inwestycje w bazę przemysłową były niewielkie w stosunku do potrzeb, co skutkowało postępującym starzeniem. Obecnie Rosja dysponuje niewielką liczbą przedsiębiorstw na światowym poziomie pod względem jakości i innowacyjności produkcji. Znajdują się one w sektorze maszynowym, chemicznym, wydobywczym, wojskowym i kosmicznym. Jednak większość istniejącej bazy jest mocno zdekapitalizowana i zestarzała, nawet w tak kluczowych z punktu widzenia Rosji dziedzinach, jak np. wydobywanie surowców energetycznych⁶. Także infrastruktura komunikacyjna, w którą w ostatnich dwóch dziesięcioleciach niewiele zainwestowano, jest coraz bardziej zdegradowana i niewydolna.

³ Według danych ONZ, średnioroczne wydatki na edukację w latach 2002–2005 wyniosły 3,6% PKB, podczas gdy w innych krajach rozwiniętych jest to co najmniej 5% (Polska 5,4%), najczęściej 6–8%. Dane za: „Human Development Report 2007/2008”, UNDP, Geneva, s. 265–266.

⁴ Liczba patentów na jednego mieszkańca w 2005 r. wynosiła 135 (Niemcy – 158, Francja – 155, Holandia – 110, USA – 244, Japonia – 857). Dane za: „Human Development Report 2007/2008...”, s. 273–274.

⁵ Dochody z praw licencyjnych i patentowych wyniosły w Rosji 1,8 dolarów na mieszkańca (Niemcy – 82,6, Francja – 97,1, Holandia – 236,8, USA – 191,5, Japonia – 138).

⁶ Por. np.: E. Wyciszkievicz, *Rosyjski sektor naftowo-gazowy. Uwarunkowania wewnętrzne i perspektywy rozwoju*, [w:] *Geopolityka rurociągów*, red. E. Wyciszkievicz, Warszawa 2008, s. 7–55.

Potencjał rynku

Federacja Rosyjska jest znaczącym rynkiem konsumenckim. W ostatnich dziesięciu latach siła nabywcza Rosjan znacząco wzrosła i kraj staje się coraz bardziej atrakcyjnym rynkiem dla handlu dobrami konsumpcyjnymi i usługami. W 2008 r. rynek ten importował towary za 291,9 mld dolarów i usługi za 74,6⁷, zajmując odpowiednio 17. i 16. miejsce na świecie pod względem wartości importu. Obecny kryzys zapewne zmniejszy znacząco tempo wzrostu popytu wewnętrznego w Rosji⁸, pozostanie ona jednak ważnym perspektywicznym rynkiem zbytu.

Mówiąc o strukturze gospodarczej Rosji, przedstawione będą główne zachodzące w niej zjawiska, które stanowią o jej cechach charakterystycznych i decydują o jej funkcjonowaniu i perspektywach.

Charakter surowcowy

Uzależnienie gospodarki rosyjskiej od surowców nie ma charakteru bezwzględniego, jak się czasem sądzi. Rosyjska gospodarka, choć może nienowoczesna i niezbyt wydolna, jest jednak mocno zróżnicowana. Wprawdzie znaczne dochody pochodzące z wydobycia surowców energetycznych miały swój udział we wzroście ekonomicznym i dobrobytu w ostatnich latach, to jednak nie były jedynym jego źródłem⁹. Zmniejszenie się dochodów z tych źródeł nie jest automatycznie katastrofą gospodarczą. Z innej jednak strony, znaczne wydatki budżetowe napędzające do pewnego stopnia koniunkturę i dobrobyt są możliwe tylko dzięki wysokim cenom eksportowym surowców energetycznych, ich brak zmusza do znacznej redukcji wydatków. Ilustrując stopień tej zależności, można zacytować założenia budżetowe znajdujące się w Federalnym Budżecie na 2008 r. Paragraf 1. tej ustawy ustanawia prognozę wysokości dochodów budżetowych na 6,64 bln rubli, w tym 2,38¹⁰ dochodów gazo-wo-naftowych. Te cyfry mówią same za siebie i nie wymagają dalszego komentarza, podobne zresztą są proporcje w kolejnych budżetach. Jeśli zatem mówimy o surowcowym charakterze gospodarki rosyjskiej, to oznacza, że jej szybki rozwój uzależniony jest od eksportu, w razie niższych cen rozwój nie będzie już tak spektakularny, ale nie oznaczają one automatycznie katastrofy.

⁷ 1,8% światowego importu towarów, 2,1% importu usług; wzrost w stosunku do roku poprzedniego odpowiednio: 31% i 29%. Dane za: „International Trade Statistics 2009”, World Trade Organization, Geneva 2009, s. 12–14.

⁸ Por.: „Russian Economic Report” 2009, No. 20, November; *The World Bank in Russia 2009*, www.worldbank.org.ru [dostęp 11.12.2009].

⁹ Por. np.: A. Åslund, A. Kuchins, *The Russia Balance Sheet*, Peterson Institute for International Economics, Washington 2009; E. Paszyc, I. Wiśniewska, *Gospodarka rosyjska pod rządami Putina*, „Prace OSW” 2005, nr 15, www.osw.waw.pl [dostęp 10.10.2005].

¹⁰ „Fiedieralnyj zakon. O fiedieralnom biudżecie na 2008 god i na planowyj pieriod 2009 i 2010 godow, www.minfin.ru [dostęp 22.11.2008].

Dysfunkcjonalna baza prawna, korupcja i inne patologie systemowe

Bardzo poważnym problemem rosyjskiej gospodarki jest prawo regulujące działalność gospodarczą, poczynając od prawa bankowego, poprzez prawo podatkowe, na przepisach ochrony środowiska i fitosanitarnych kończąc. Ustawodawstwo pełne jest luk i wieloznaczności, daje ogromną możliwość do nadużyć i pomyłek; praktyka stosowania prawa przez organy administracji *de facto* sankcjonuje uznaniowość decyzji i daje biurokracji wiele możliwości wykorzystywania podmiotów gospodarczych w osobistych celach oraz na zlecenie władz politycznych. Można nawet powiedzieć, że rosyjska praktyka nie zna pojęcia nienaruszalności własności, ponieważ organy administracji mają możliwość zastosowania bardzo wielu metod, aby każdego obywatela bądź przedsiębiorstwo wyzuc z całości bądź części majątku.

Powyższy stan rzeczy jest główną przyczyną szalejącej w Rosji korupcji, która staje się coraz większym ciężarem dla gospodarki¹¹. Biurokracja państwowa, mając potężną władzę nad przedsiębiorstwami i obywatelami i praktycznie nie ponosząc żadnej odpowiedzialności, swobodnie wykorzystuje sytuację, pasożytując na gospodarce i przyczyniając się do spowolnienia jej rozwoju. Warunki realizowania działalności gospodarczej w Rosji są bardzo niesprzyjające głównie z tego właśnie powodu, że dysfunkcjonalna baza prawna wykorzystywana jest przez biurokrację nie tylko na zamówienie polityczne, ale przede wszystkim do codziennego grabienia firm i obywateli przez urzędników. Według Banku Światowego, w rankingu Doing Business, który zajmuje się oceną instytucjonalno-prawnych uwarunkowań działalności gospodarczej, Rosja znajduje się na 120. miejscu na 183 sklasyfikowane kraje, pomiędzy Bangladeszem a Kostaryką; w ciągu ostatniego roku Bank Światowy zarejestrował jedynie jedną pozytywną zmianę w dziedzinie prawa gospodarczego¹².

Znaczna rola czynnika politycznego

Wspomniane powyżej dysfunkcje systemowe są w dużej mierze pochodną układu zależności między czynnikiem gospodarczym a politycznym. W Rosji sfera gospodarcza jest silnie zależna od politycznej i objawia się to nie tylko w etatyzacji gospodarki, poddawanej coraz silniejszej regulacji przez państwo. Przede wszystkim należałoby mówić o swoistej prywatyzacji gospodarki, w której państwo jest eksponentem bardzo wąskiej grupy ludzi bezpośrednio sprawujących władzę oraz ich posłusznej klienteli. Powstaje sytuacja, w której władza jest zainteresowana głównie sprawowaniem bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad zasobami i wyciąganiem

¹¹ Według Transparency International, Rosja znajduje się na 147. miejscu (na 180 sklasyfikowanych krajów), pomiędzy Kenią a Syrią, dane za: „Corruption Perceptions Index”, Transparency International 2009, www.transparency.org [dostęp 11.12.2009].

¹² Dane za: „Doing Business 2010. Overview”, The World Bank Group 2009, www.doing-business.org [dostęp 13.12.2009].

z tego korzyści majątkowych, w symbiozie z dyspozycyjną biurokracją i wymiarem sprawiedliwości. Czynniki polityczny kontroluje zatem system gospodarczy mniej na rzecz jego optymalizacji dla szeroko rozumianego rozwoju, a bardziej dla zachowania kontroli w celach prywatnych. Instytucje i zasady prawne mają więc mniejsze znaczenie niż układy powiązań personalnych i osobistych interesów.

Reasumując, można spróbować dokonać następującej, syntetycznej oceny gospodarki rosyjskiej:

1. Różne dysfunkcje systemowe, także na styku gospodarki z polityką, skutkują drastycznym niedoinwestowaniem w ciągu całego okresu istnienia Federacji Rosyjskiej jako samodzielnego bytu, co nakłada się na szereg negatywnych skutków wieloletniej degradacji radzieckiej gospodarki nakazowo-rozdziałowej. Obecnie niedoinwestowanie stawia pod znakiem zapytania nawet możliwości długofalowego rozwoju sektora wydobywczego.
2. Większość dziedzin gospodarki jest znacząco zapóźnionych technologicznie, co także wynika z niedoinwestowania sektora naukowo-badawczego, szczególnie cywilnego. Przedsiębiorstwa nie reinwestują wystarczającej części zysku, bazując na kosztownym imporcie technologii. Coraz mniej jest zatem dziedzin, w których rosyjska technologia znajduje się na światowym poziomie: to zaledwie niektóre elementy przemysłu kosmicznego, chemicznego i wojskowego oraz część technologii materiałowych. Rosja nie jest natomiast znaczącym kreatorem technologii w dziedzinie telekomunikacji, komputerów i biotechnologii.
3. Ten stan rzeczy narzuca myślenie w kategoriach reform. Wydaje się, że dalszy trwały i długofalowy rozwój gospodarczy Rosji bez zmian negatywnych elementów systemu będzie bardzo trudny. Jest mało prawdopodobne, aby w długoterminowej perspektywie dochody z eksportu węglowodorów powróciły na poziom zapewniający taki poziom wydatków, jaki był realizowany w latach przedkryzysowych (choć zapewne i to nie wystarczałoby do realizacji zadań związanych z długofalową modernizacją gospodarczą). Wydaje się, że tylko zmiany polegające na zwiększeniu swobody działalności gospodarczej, stabilizacja systemu prawnego i zwiększenie konkurencji mogą przynieść wzrost inwestycji, także zagranicznych. Tymczasem perspektywy takiej ewolucji są małe, choć oficjalne wypowiedzi przedstawicieli rządu sugerują, że modernizacja będzie podejmowana. Jednak znajomość rosyjskich realiów, w szczególności systemu politycznego, każe powątpiewać w możliwość przewyciężenia bezwładnego obecnego systemu gospodarczego, sprzyjającego przecież najbardziej wpływowym siłom politycznym.

Czynniki demograficzne i społeczne

Ewolucja struktury demograficznej w Rosji na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat przebiega tylko częściowo podobnie do procesów zachodzących w większości krajów rozwiniętych. Mamy więc do czynienia ze znacznym spadkiem liczby uro-

dzeń, wynikającym ze zjawisk opisywanych najczęściej jako drugie przejście demograficzne¹³, ale jednocześnie nie nastąpiło znaczące wydłużenie życia ludzkiego powiązane ze wzrostem zdrowotności. Ogólna zdrowotność społeczeństwa wyrażona liczbą zgonów na podstawowe choroby, jest znacznie niższa niż w innych krajach rozwiniętych, choć jednocześnie wyższa niż w krajach słabo rozwiniętych, na co należy zwrócić uwagę, ponieważ często zupełnie niesłusznie stawia się Rosję na jednym poziomie z krajami Trzeciego Świata, co jest znaczącym nadużyciem. Zwraca uwagę także dramatycznie wysoki odsetek zgonów wynikających ze zdarzeń nadzwyczajnych, niepowiązanych bezpośrednio z chorobami. W efekcie depopulacja w Rosji jest szybsza niż w innych krajach rozwiniętych i perspektywa demograficzna jest także bardziej pesymistyczna.

Szczególne znaczenie dla perspektywy demograficznej mają także patologie społeczne, takie jak alkoholizm i narkomania oraz choroby epidemiczne, czyli przede wszystkim AIDS.

Nadużywanie alkoholu jest problemem Rosji od stuleci. Tradycja upijania się do utraty przytomności wynika z głębokich historycznych i świadomościowych uwarunkowań i jest głęboko zakorzeniona w społeczeństwie rosyjskim. Podejmowane okresowo kampanie antyalkoholowe nie przynoszą rezultatu. Według danych Rosstatu, w 2008 r. liczba alkoholików i chorych na psychozy alkoholowe zarejestrowanych w ośrodkach leczniczych przekraczała 2 mln¹⁴, przy czym liczba alkoholików pozostających poza leczeniem jest niemożliwa do oszacowania, ale na pewno jest kilkakrotnie większa. Liczba zarejestrowanych narkomanów wynosi 340 000¹⁵, choć jednocześnie ocenia się, że liczba osób regularnie stosujących narkotyki wstrzykiwane przekracza 1,8 mln, z czego 37% jest nosicielami HIV¹⁶. Ogólna liczba zarażonych tym wirusem wynosi między 600 000 a 1 400 000 osób, w zależności od przyjętego wariantu szacowania¹⁷. Rosja jest zatem krajem bardzo mocno dotkniętym epidemią AIDS. W wyniku relatywnie nieskutecznej polityki państwa w tym zakresie oraz niskiej świadomości społecznej, AIDS przekracza w Rosji granice grup ryzyka, co oznacza pojawienie się tzw. drugiej fali AIDS.

Szczególную uwagę należy poświęcić także zmieniającej się strukturze narodowościowej Rosji. Pomiedzy spisami powszechnymi w 1989 i 2002 r. liczba etnicznych Rosjan spadła w Federacji Rosyjskiej z 81,5% do 79,8%¹⁸, mimo dodatniego salda migracji, na którą składają się przede wszystkim etniczni Rosjanie. Utrzymywanie się tego trendu związane jest z wysokim przyrostem naturalnym ludności muzułmańskiej w Rosji. Przykładowo, w 1989 r. w Republice Czeczeno-Inguskiej żyło około

¹³ Por. J. Z. Holzer, *Demografia*, Warszawa 2003, s. 24–25.

¹⁴ Dane za: Rosstat, www.gks.ru [dostęp 10.12.2009].

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ „AIDS Epidemic Update 2009”, UNAIDS, Geneva 2009, s. 49.

¹⁷ Dane za: World Health Organization, www.who.int [dostęp 10.12.2009].

¹⁸ Dane za: Rosstat, www.gks.ru [dostęp 10.12.2009].

1,3 mln ludzi, a w 2002 w Czeczenii i Inguszetii w sumie 1,6 mln, przy czym w 1989 r. Czeczeni i Ingusze stanowili 70,7% ludności swojej republiki, w 2002 było to w sumie 94,9¹⁹. Wzrost liczby ludności realizował się zatem mimo znaczącej emigracji ludności nieautochtonicznej. W dającej się przewidzieć przyszłości należy spodziewać się pogłębienia zmian składu narodowościowego Federacji Rosyjskiej.

Podsumowując, ludność Rosji jest w relatywnie gorszej sytuacji zdrowotnej niż w innych krajach rozwiniętych, przy czym zauważalne jest pogorszenie tego stanu od czasów radzieckich. W związku z tym perspektywa demograficzna kraju jest bardzo pesymistyczna.

Czynnik militarny

Federacja Rosyjska wydaje na wojskowość w gruncie rzeczy niewielki procent swojego budżetu. Według ustawy budżetowej na 2010 r. jest to 678,4 mld rubli w dziale „obrona narodowa”, czyli 6,9% wydatków budżetowych²⁰. Jest to zaledwie 1,6% PKB, planowanego na 43,2 bln rubli²¹. Biorąc pod uwagę rozmiary armii i jej infrastrukturę, są to pieniądze bardzo niewielkie, w ostatnich latach relatywnie niezmiennie²². W związku z tym, z jednej strony, w ramach reformy sił zbrojnych, powstają nowoczesnie zorganizowane i względnie dobrze wyposażone brygady, z drugiej zaś znaczne połacie infrastruktury pozostają w stanie postępującej degradacji, o czym świadczą liczne katastrofy i patologie.

Analizując zdolność do wykonywania swych zadań, za jedyne w pełni skuteczne siły zbrojne Rosji należy uznać strategiczne siły jądrowe, w szczególności ich komponent lądowy. Mimo postępującego starzenia się sprzętu i kłopotów z opracowaniem następnych generacji²³, Rosja jest wciąż w stanie zniszczyć każdego przeciwnika przy pomocy zmasowanego ataku odwetowego i nie zmieni się to w dającej się przewidzieć przyszłości. W przypadku takiego kraju odstraszenie nuklearne w relacji koszt–efekt, jest najlepszą metodą zaspokajania podstawowych potrzeb bezpieczeństwa państwa, czyli jego przetrwania jako niepodległego bytu.

Komponent konwencjonalny rosyjskich sił zbrojnych natomiast jest daleki od zdolności realizacji zadań bojowych proporcjonalnych do jego rozmiaru. Jakkolwiek

¹⁹ Zob.: L. Szerepka, *Sytuacja demograficzna w Rosji*, „Prace OSW” 2006, nr 24, s. 14 i 23, www.osw.waw.pl [dostęp 10.08.2006].

²⁰ „Fiedieralnyj zakon. O fiedieralnom biudżecie na 2010 god i na planowyj pieriod 2011 i 2012 godow, www.minfin.ru [dostęp 15.12.2009].

²¹ *Ibidem*.

²² Budżet na 2009 r. w oryginalnym brzmieniu ustawy z listopada 2008 r. przewidywał 712 mld rubli, czyli 7,9% budżetu i 1,4% PKB, natomiast w 2008 r. było to 509 mld rubli, czyli 7,7% budżetu i 1,5% PKB.

²³ Por. np.: P. Felgenhauer, *The Bulava SLBM and the US-Russian Arms Talks*, „Eurasia Daily Monitor” 2009, Vol. 6, No. 232, www.jamestown.org/programs/edm [dostęp 17.12.2009].

zapewne jest on w stanie przeprowadzić z sukcesem długotrwałe działania obronne w Europie opierając się na dogłębnie opracowanej strategii, to jednocześnie nie ma możliwości prowadzenia długotrwałego konfliktu lokalnego o średniej intensywności poza swymi granicami. W razie ewentualnych poważniejszych zaburzeń w Azji Środkowej, zmuszających do długotrwałego zastosowania znacznych i wyspecjalizowanych sił, Rosja nie jest w stanie tego uczynić. Zdolności konwencjonalnego komponentu sił zbrojnych FR ograniczają się do skutecznego przeprowadzenia niewielkiej operacji pacyfikacyjnej w bezpośrednim swoim sąsiedztwie, w rodzaju wojny w Gruzji w sierpniu 2008 r. Choć wojna ta przy okazji obnażyła wszystkie słabości sprzętowe i organizacyjne armii rosyjskiej²⁴.

Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z wciąż słabego finansowania sił zbrojnych, niedoinwestowanych od ponad dwudziestu lat. Na kwestię finansową nakłada się oczywiście problematyka organizacyjno-logistyczna, czyli niezdolność do przeprowadzenia realistycznego dostosowania rozmiarów i struktury armii do nowych czasów. Obecnie prowadzona reforma wojskowa może przynieść w pewnym zakresie racjonalizację systemu prowadzenia działań zbrojnych państwa, ale jej pełna skuteczność pozostaje pod znakiem zapytania, oczywiście z przyczyn finansowych.

Czynnik świadomościowy i percepcja świata

Z punktu widzenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czynnik świadomościowy obejmuje głównie kwestię percepcji zagrożeń oraz przekonania dotyczącego miejsca kraju w świecie i stosunku do innych uczestników stosunków międzynarodowych.

W rosyjskim społeczeństwie istnieje głębokie poczucie zagrożenia zewnętrznego, które wynika z długotrwałych uwarunkowań historycznych. Przez kilkaset lat Rosja stała w zdecydowanej i mocno ideologicznie warunkowanej opozycji do reszty Europy. Z zachodniego kierunku pojawiały się główne zagrożenia – wedle współczesnej percepcji – poczynając od krzyżackiego, poprzez polskie, francuskie, niemieckie czy wreszcie natowsko-amerykańskie. Dodatkowo rosyjska propaganda, zarówno w okresie przedrewolucyjnym, jak i w czasach radzieckich pieczołowicie kreowała i cyzelowała obraz wroga, jakim generalnie jest Zachód. To poczucie zagrożenia, syndrom obłożonej twierdzy stał się bardzo ważnym elementem rosyjskiej świadomości politycznej.

Drugim elementem, mocno powiązanim z powyższym, jest przekonanie o odrębności i swoistości rosyjskiej kultury i tradycji. Jej odmienności w stosunku do innych wielkich kręgów kulturowych, takich jak zachodnioeuropejski czy kręgi kulturowe Azji. Tożsamość rosyjska odwołuje się do osobnej historii i osobnego pnia kulturowego, tworzącego autonomiczną i swoiście odrębną całość. Przekonanie takie

²⁴ Por. np.: M. Czajkowski, *Destabilizująca rola Federacji Rosyjskiej w przestrzeni porządkowej ze szczególnym uwzględnieniem konfliktu gruzińsko-rosyjskiego* [w druku].

w mniej lub bardziej wyraźnej formie jest jednym z dominujących elementów świadomości narodowej i państwowej.

Istotnym aspektem powyższych elementów percepcji świata i miejsca w nim Rosji jest powszechność tego przekonania. Nie jest ono tylko narzuconą przez władze ideologią, lecz ma głębokie zakorzenienie w świadomości społecznej. Dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wynikają z powyższego dwie zasadnicze konsekwencje.

1. Powszechne przekonanie, że jedynym możliwym miejscem w świecie Rosji jest pozycja mocarstwowa. Tylko dzięki szczególnej w stosunku do innych krajów potędze i pozycji, Rosja może realizować swój byt, co wynika nie tylko z potencjału i rozmiarów, ale także z odrębności kulturowej i cywilizacyjnej. W tym punkcie ma swoje główne źródło niechęć Rosjan do kompromisu rozumianego według logiki zachodniej.
2. W polityce zagranicznej i bezpieczeństwa powyższe uwarunkowania kreują postawę akcentującą stan zagrożenia. Można tu użyć swoistego neologizmu: *bezpieczeństwocentryczne* myślenie o otoczeniu. Rosja ze wszech stron spodziewa się najgorszego i szczególnie trudno jej realizować nowoczesny paradygmat integracyjny akcentujący efekt synergii i wzajemnych korzyści²⁵.

Ustrój polityczny

Ocena ustroju politycznego Rosji jest sprawą mocno kontrowersyjną. Waha się ona od określeń typu „krwawa dyktatura” do „państwo demokratyczne”, podobnie przedstawia się ocena głównej postaci rosyjskiej sceny politycznej, Władimira Putina, którego jedni nazywają „kryształowym demokratą” a inni „dyktatorem”. Wszystko zależy od punktu wyjścia analizy, czyli przyjętego normatywu, a także od interesów i celów oceniającego.

Cokolwiek by powiedzieć o charakterze rosyjskiego ustroju, pamiętać należy, że jego podstawą ideologiczną jest obecnie pojęcie suwerennej demokracji. Należy to rozumieć jako ustrój co do zasady demokratyczny, który jednak nie jest budowany na podstawie jakiegokolwiek zewnętrznego, konkretnego wzorca²⁶. Podstawowym założeniem formalnym, łączącym go z demokracją w ujęciu zachodnim, jest tylko ogólne stwierdzenie, że demokracja to ustrój, w którym społeczeństwo rządzi w interesie społeczeństwa. Jednak wszystkie szczegóły dotyczące sposobu organizacji państwa i systemu prawnego winny być rozumiane jako swoiste dla Rosji. Sposób realizacji zasady demokratycznej nie jest zatem zależny od jakiegokolwiek zewnątrz-

²⁵ Por.: M. Czajkowski, *Miejsce UE w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania, założenia, pola konfliktu i obszary współpracy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 4, s. 85–103.

²⁶ Por. np.: A. Romanow, *Transit bez punkta naznaczenia*, „Rossija w globalnej polityce” 2008, t. 6, nr 2, s. 19–32.

nego wzorca, nie może też być zatem według niego, jak sądzą Rosjanie, oceniany. W mniemaniu ideologów suwerennej demokracji, jej konkretne instytucje odpowiadają specyfice i odrębności warunków, w jakich jest tworzona, czyli rosyjskich. Korresponduje to z powyższymi uwarunkowaniami świadomościowymi.

Uchylając się zatem od normatywnego podejścia do oceny tego ustroju i nie wchodząc szczegółowo w analizę jego struktury, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na jego funkcjonalność. Na pytanie, czy system polityczny jest dobry czy zły, można przecież odpowiadać nie tylko z perspektywy normatywnej czy ideologicznej, ale także podejmować próbę oceny ustroju w funkcji stabilności, zapewniania rozwoju i dobrobytu czy skuteczności działania instytucji.

Z tego punktu widzenia zauważyć można następujące charakterystyczne cechy: monocentryczny układ dystrybucji władzy, pełna dyspozycyjność organów administracji, organów ścigania i sądów w stosunku do władzy politycznej i wysoka niejasność systemu prawnego, szczególnie w zakresie różnych dziedzin prawa administracyjnego i prawa gospodarczego.

Powyższe cechy skutkują słabą optymalizacją decyzji gospodarczych, patologiami w postaci korupcji, zawłaszczenia państwa, etc., systemową niestabilnością spersonalizowanej władzy pozbawionej mechanizmów regulacji, groźbą nieefektywności centrum zmuszonego do podejmowania nadmiernej liczby szczegółowych decyzji w ramach ręcznego sterowania poszczególnymi sferami życia.

Z drugiej strony, ten system polityczny ma także pewien potencjał krótko- i średnioterminowej stabilności, związanej ze skutecznością sprawowania władzy przez obecny układ, oraz tradycyjną biernością społeczeństwa.

Ewolucja najbliższego otoczenia Rosji

Z uwarunkowań zewnętrznych pierwszoplanowy jest stan najbliższego otoczenia Rosji, za które najczęściej uznaje się obszar WNP, względnie szerzej – obszar poradziecki. Obecnie wydaje się jednak, że taka definicja jest przestarzała. Działalność aktorów zewnętrznych i usilne próby dywersyfikacji stosunków realizowane przez państwa postradzieckie, prowadzą do relatywnego zatarcia granic regionów politycznych wyznaczanych na bazie starej granicy ZSRR. (Choć oczywiście pojęcia obszar poradziecki nie należy jeszcze odstawiać do lamusa, ponieważ w niektórych okolicznościach wciąż jest ono przydatne.)

Mówiąc o bezpośrednim otoczeniu Rosji mamy więc na myśli regiony wyróżnione na podstawie kryteriów politycznych, gospodarczych i cywilizacyjnych, bezpośrednio do niej przylegające, z którymi prowadzi ona ożywione stosunki i które są najbardziej istotne dla jej interesów. Uwzględnić zatem trzeba Europę, Zakaukazie, Azję Środkową i Daleki Wschód. Ponieważ obszar ten jest ogromny i zachodzą w nim skomplikowane zjawiska o rozległych i trudnych do syntetycznej analizy

uwarunkowaniach, nie ma oczywiście możliwości w niniejszym tekście szczegółowo ich omówić. Dlatego też, zgodnie z zapowiedzią ze wstępu, uwaga zostanie skupiona na wyliczeniu szczególnie istotnych dla Rosji zjawisk i procesów zachodzących w regionach bezpośrednio do niej przylegających, a znacząco wpływających na formułowanie i realizację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej.

Europa

Nasz kontynent jako całość jest kluczowy dla Rosji, przede wszystkim ze względu na stosunki gospodarcze i uwarunkowania dotyczące bezpieczeństwa. Ponadto zachodnia i środkowa część Europy stanowi w pewnej mierze całość, co stanowi szczególne wyzwanie dla Rosji z powodu utrzymującej się asymetrii pomiędzy Rosją i UE. Główne zjawiska na tym obszarze, istotne z punktu widzenia Rosji, można skategoryzować następująco:

- pogłębianie i poszerzanie związków ekonomicznych pomiędzy Rosją a Europą, przy utrzymujących się asymetriach; znacząca przewaga demograficzna i ekonomiczna Europy²⁷, a z drugiej strony potęga potencjału surowcowego Rosji,
- zmiany zapotrzebowania Europy na surowce, dywersyfikacja źródeł dostaw,
- ewolucja integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem pogłębiania spójności ekonomicznej i politycznej, sukcesywnie coraz bardziej utrudniającego prowadzenie zindywidualizowanej polityki wobec poszczególnych państw,
- rozszerzanie ekonomicznego i politycznego oddziaływania UE w kierunku wschodnim, na obszar Europy Wschodniej, ale i w stronę Zakaukazia i Azji Środkowej,
- ewolucja NATO i innych instytucji bezpieczeństwa europejskiego.

Zakaukazie

Jest to ważny z punktu widzenia Rosji obszar, będący istotnym zwornikiem tranzytowym między Rosją a Bliskim Wschodem oraz między Europą a Azją Środkową. Region pełen problemów w dziedzinie bezpieczeństwa, będący jednak przedmiotem zainteresowania wielu państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych. Główne problemy w tym regionie, to:

- postępująca dywersyfikacja kierunków polityki i współpracy gospodarczej krajów regionu, starających się budować i zacieśniać relacje z różnymi aktorami zewnętrznymi,

²⁷ Najbardziej znacząca jest asymetria w stosunkach handlowych. Kraje UE eksportują do Rosji 2,6% swojego eksportu, a odliczając handel wewnątrz UE, czyli biorąc pod uwagę tylko eksport na zewnątrz wspólnoty, jest to 7,9%. Z drugiej strony Rosja eksportuje do krajów UE 53,8% swoich towarów, co stanowi 4,1% importu krajów UE (pomijając import wewnątrz UE), jest to 11,1%. Jeszcze większa dysproporcja panuje w obrotach usługami. Wszystkie dane za: „International Trade Statistics 2009”, World Trade Organization, Geneva 2009, s. 18.

- w związku z powyższym, widoczna jest postępująca penetracja regionu przez uczestników zewnętrznych, zarówno państwowych (kraje UE, USA, Turcja, Iran, Izrael), jak i niepaństwowych, przede wszystkim ponadnarodowych korporacji paliwowych,
- problemy bezpieczeństwa związane z niestabilnością wewnętrzną i konfliktami międzynarodowymi w regionie skutkujące relatywnie niską jego stabilnością.

Azja Środkowa

Podobnie jak Zakaukazie, region ten niesie ogromny potencjał niestabilności, jednocześnie jest jednak bogaty w surowce energetyczne, ma także kluczowe położenie strategiczne. Dominują tu:

- problemy bezpieczeństwa, głównie wewnętrzna niestabilność państw, oraz znaczny potencjał konfliktów międzynarodowych, ale także zagrożenie terrorystyczne oraz handel narkotykami i związana z tym przestępczość zorganizowana,
- mieszcząca się w powyższym, ale wymagająca osobnego potraktowania, problematyka wojny w Afganistanie i jej wymiar pakistański,
- postępująca dywersyfikacja kierunków polityki i współpracy gospodarczej krajów tego obszaru,
- perspektywy penetracji regionu przez uczestników zewnętrznych, zarówno państwowych (kraje UE, Turcja, Iran, Chiny), jak i niepaństwowych, przede wszystkim ponadnarodowe korporacje paliwowe.

Daleki Wschód

Wielu ekspertów i polityków, także rosyjskich, wskazuje na ten region jako perspektywiczny ośrodek rozwoju gospodarczego, oraz działań politycznych i militarnych w skali globu. Główne procesy tam zachodzące to:

- coraz silniejsza rola Chin jako rodzącego się mocarstwa globalnego, co prowadzi do rosnącej asymetrii w stosunkach chińsko-rosyjskich na niekorzyść Rosji,
- rosnąca penetracja gospodarcza i demograficzna Chin w ich najbliższym otoczeniu, czyli w Azji Środkowej i samej Rosji,
- wzrastające zapotrzebowanie energetyczne regionu,
- nieuregulowane stosunki z Japonią.

Ewolucja głównych procesów globalnych z punktu widzenia Rosji

Poza najbliższym otoczeniem Rosji widać różnorodne procesy, zarówno te podobne, jak i te zupełnie inne. Można je wymienić w formie najbardziej ogólnych haseł:

- globalizacja z jej aspektami ekonomicznymi i społecznymi,
- zmieniająca się rola głównych mocarstw i ich wzajemne relacje: Europa, USA, Chiny, Indie i inne mocarstwa regionalne,

- globalny rozwój gospodarczy wraz ze wzrostem zapotrzebowania na surowce, szczególnie energetyczne, oraz zaznaczającym się perspektywicznym wzrostem podaży węglowodorów kopalnych²⁸,
- lokalne i regionalne polityczne następstwa światowego kryzysu gospodarczego,
- transformacje społeczno-polityczne w różnych regionach, przy czym szczególnie istotna jest tu ewolucja sytuacji na Bliskim Wschodzie oraz w Azji Południowej.

Miejsce Rosji w świecie

Percepcja Rosji w świecie ma także znaczenie jako uwarunkowanie rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ponieważ wpływa na założenia i realizację polityki innych krajów w stosunku do niej. Nie można tej kwestii omówić szczegółowo w tak wąskich ramach niniejszego artykułu i to nie tylko dlatego, że zainteresowanych uczestników stosunków międzynarodowych jest wielu, ale dlatego, że w poszczególnych państwach ścierają się różne poglądy. Można jednak spróbować odnieść się do grup krajów i przedstawić ich generalny stosunek do Rosji.

Obszar poradziecki

Główną cechą stosunku wszystkich państw tego obszaru do Rosji, nawet tych blisko z nią współpracujących, jest obawa. Podsycia ją nie tylko dążenie Rosji do osiągnięcia jednostronnych korzyści ze współpracy, ale ostatnio także coraz większa skłonność do rozwiązań agresywnych (Gruzja, Turkmenistan). Działania Moskwy postrzegane są generalnie jako dyktat i chęć powrotu do dawnych czasów. Rosja nie ma sensownej alternatywy integracyjnej i dotyczącej wzajemnie korzystnej współpracy gospodarczej, ale jednocześnie wiele krajów regionu nie ma też większego wyboru. Symptomaticznie polityki wszystkich krajów regionu są starania o dywersyfikację swych relacji zewnętrznych i odmowa usankcjonowania rosyjskiej polityki siły²⁹. W perspektywie prowadzić to może do konfliktów i słabnięcia rosyjskich wpływów na rzecz zachodnich, chińskich czy irańskich.

Europa

Europa silnie pożąda długofalowej współpracy z Rosją, uważając ją za perspektywicznego partnera politycznego, gospodarczego i w zakresie bezpieczeństwa. Cechą charakterystyczną tych oczekiwań jest jednak założenie, że współpraca ta, szczególnie gospodarcza, odbywać się będzie na zasadach europejskich. Powszechnie się bo-

²⁸ Por. np.: T. Mitrowa, *Enierygorynki w zonie turbulentnosti*, „Rossija w globalnoj politikiie” 2009, t. 7, nr 3, s. 140–149.

²⁹ Obecnie głównie w postaci odmowy uznania niepodległości Abchazji i Osetii Południowej.

wiem uważa w Europie, że paradygmat przejrzystej, zinstytucjonalizowanej i opartej na zasadzie wzajemnych korzyści współpracy, jest najkorzystniejszy. Tymczasem Rosja z różnych powodów nie godzi się na przyjęcie europejskich standardów, a co za tym idzie, oferta bardzo szerokiej i długofalowej współpracy jest zasadniczo odrzucana. To wzbudza zniechęcenie, szczególnie że dostrzega się fakt, iż Rosja w ten sposób robi szkodzi sama sobie. Jak najszersza i jak najgłębsza współpraca z Europą mogłaby bowiem jej przynieść ogromne długoterminowe korzyści.

USA

Dla Stanów Zjednoczonych, starających się utrzymać swą pozycję jedyne supermocarstwa, Rosja nie jest znaczącym konkurentem. Może wprowadzić w pewnym zakresie pomoc bądź przeszkodzić w realizacji amerykańskich zamierzeń, ale w planie światowym, całościowo, nie ma to kluczowego znaczenia, ponieważ głównym partnerem globalnym USA stają się Chiny. W niektórych natomiast dziedzinach związanych z bezpieczeństwem, takich jak wojna w Afganistanie, proliferacja broni masowego rażenia czy zbrojenia strategiczne, USA pragną nawiązać i utrzymać jak najbliższe stosunki z Rosją, bazując na koncepcji wspólnych interesów.

Chiny i Indie

Najważniejsze kraje świata, poza szeroko pojętym Zachodem, to Indie i Chiny. ChRL traktuje obecnie Rosję w zasadzie przedmiotowo, jako kartę przetargową w rozgrywce o własną mocarstwową pozycję. Chińczycy wykorzystują rosyjską politykę mocarstwową dla swoich celów, jednocześnie prowadząc grę o własny status, w istocie rzeczy sprzeczną z interesem rosyjskim. Indie natomiast starają się o zrównoważone stosunki ze światem i osiągnięcie statusu mocarstwa. Rosja może być dla Indii partnerem gospodarczym i w zakresie technologii wojskowej. Nie można jednak mówić o Indiach jako kraju pozostającym w orbicie rosyjskich wpływów, jak jeszcze kilkanaście lat temu. Jest to kraj samodzielnie kształtujący swoją politykę, oczekujący partnerskiego traktowania ze strony nawet największych mocarstw świata.

Podsumowanie

Wnioski z powyższej analizy można streścić najbardziej ogólnie spostrzeżeniem, że Rosja ma wielki, lecz relatywnie słabo wykorzystany potencjał. Ten stan rzeczy wynika w największej mierze z kwestii ustrojowych, czyli nieumiejętności wytworzenia takiej struktury organizacyjnej, która byłaby zdolna optymalnie zagospodarować istniejące możliwości. Nie ma oczywiście w niniejszej pracy miejsca na bardziej szczegółowe omówienie konsekwencji gospodarczych i społecznych istniejącego

ustroju³⁰, niemniej powyższa konstatacja wydaje się dość oczywista, często zresztą pojawia się w literaturze przedmiotu³¹.

Podsumowując bardziej szczegółowo należy podkreślić następujące kwestie:

1. Relatywna słabość ekonomiczna i strukturalna państwa powoduje, że instrumenty jego międzynarodowego oddziaływania są słabsze niż mogłyby być, gdyby lepiej wykorzystywano potencjał naturalny, przemysłowy i ludzki.
2. Modernizacja wewnętrzna Rosji przebiega w gruncie rzeczy powoli, w szczególności w odniesieniu do potrzeb i konieczności, co w dużej mierze wynika z niechęci do przyjęcia wielu ważnych rozwiązań prawno-organizacyjnych funkcjonujących w państwach rozwiniętych.
3. Z wielu różnych powodów Rosja nie dysponuje szeroką gamą instrumentów miękkiego oddziaływania, zmuszona jest zatem do wykorzystywania przede wszystkim *hard power*, zarówno w formie dyktatu gospodarczego, jak i gróźb militarnych czy też nawet użycia siły.
4. Rosja ma zatem znaczny potencjał destabilizacji swego najbliższego otoczenia, nie dysponując lub nie chcąc zastosować (co w pewnej mierze wynika z założeń polityki zagranicznej, nieporuszanych w niniejszym artykule), instrumentów rozwiązywania sytuacji konfliktowych.

³⁰ Autor niniejszego artykułu robił to już kilkakrotnie w swoich wcześniejszych publikacjach, zob. np.: M. Czajkowski, *Ewolucja rosyjskiego systemu politycznego*, [w:] *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2006, s. 15–24.

³¹ Por. np.: P. Dumkiewicz, *Pierieosmyslenie rossijskiego „gosudarstwa razwitija”*, „Rossija w globalnoj politikie”, t. 7, nr 5, s. 73–86.

Rola Unii Europejskiej w umacnianiu bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie

Wprowadzenie

Bliski Wschód odgrywa ogromną rolę w tworzeniu współczesnej strategii bezpieczeństwa europejskiego. Stabilność Europy wymaga podejmowania działań w skali globalnej, które nie są ograniczone do jednego kontynentu. Wzdłuż Morza Śródziemnego, które oddziela Europę od Bliskiego Wschodu, przebiega widoczna granica pomiędzy bogatym północnym jego wybrzeżem a krajami położonymi na jego brzegu południowym i wschodnim, nękanymi wieloma wewnętrznymi konfliktami i pozostającymi na niskim poziomie rozwoju gospodarczego. Ogromne zróżnicowanie tego obszaru ma wpływ na przyszłość nie tylko krajów położonych w jego sąsiedztwie, ale i na bezpieczeństwo całego świata. Różnice w stopniu rozwoju gospodarczego, odmienność religii, ras, pozostałości kolonializmu nie tylko w sferze gospodarczej, ale przede wszystkim w mentalności społeczeństw, do dziś są źródłem wielu napięć i konfliktów.

Największe zagrożenia, z którymi mierzy się Europa w stosunku do omawianego regionu, wynikają przede wszystkim z dysproporcji ekonomicznych, stagnacji gospodarczej, ciągle rosnącego bezrobocia, problemów demograficznych i nielegalnej migracji. Kraje Bliskiego Wschodu borykają się także ze wzrostem przestępczości zorganizowanej, niestabilnością polityczną, terroryzmem, tu także często dochodzi do konfliktów o charakterze lokalnym. Najbardziej niepokojący jest także fakt, że trwający od ponad pół wieku konflikt izraelsko-arabski pozostaje nierozwiązany. Problem ten niezmiennie pozostaje obecny w zmieniającym się świecie.

Zaangażowanie Unii Europejskiej na obszarach Bliskiego Wschodu, mającej ambicje do odgrywania poważnej i realnej roli jako aktor międzynarodowy wpływający na otaczającą rzeczywistość, stanowi dla niej nie tylko test efektywności, ale także pokazuje, czy jest ona akceptowana jako pełnoprawny gracz i uczestnik międzynarodowy przez tradycyjnie obecnych w regionie USA, NATO czy Rosję.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. podkreśla, że rozwiązanie konfliktu izraelsko-arabskiego jest strategicznym priorytetem dla Europy. Unia powinna stale angażować się w politykę bliskowschodnią i być gotowa do przekazywania środków finansowych w celu rozwiązania trwających tam konfliktów. Stabilizacja w regionie wymaga połączenia sił ze Stanami Zjednoczonymi, Rosją, NATO, krajami regionu, oraz zwrócenia większej uwagi na sprawy świata arabskiego¹.

Antecedencje

Pierwsze zaangażowanie Wspólnoty Europejskiej w sprawy izraelsko-palestyńskie sięga lat 70. Powstanie Europejskiej Współpracy Politycznej dało możliwość odgrywania roli przez WP nie tylko partnera ekonomicznego, ale i politycznego. Było wynikiem dojrzewania politycznego Wspólnoty i rodzącej się potrzeby odgrywania w polityce międzynarodowej roli koordynatora. Po wojnie Yom Kippur w 1973 r. WE wydała oświadczenie, w którym wezwała Izrael do wycofania się ze wszystkich terytoriów zajętych w roku 1967, uznając za uzasadnione prawa Palestyńczyków. Komisja Europejska zainaugurowała także dialog europejsko-arabski w celu budowania wzajemnego zrozumienia między jego uczestnikami. Działanie to pokazało także zmianę europejskich postaw wobec Izraela. Popierając dążenia Palestyńczyków WE umieściła się jednak na pozycji adwokata interesów OWP. Oznaczało to, że nie tylko Izrael nie będzie uznawał zaangażowania WE w sprawy bliskowschodnie, ale także rodziło obawy o brak akceptacji ze strony supermocarstwa – USA – orędownika interesów Izraela².

Podczas szczytu w 1977 r. w Londynie, WE po raz drugi wypowiedziała się oficjalnie na temat konfliktu. W deklaracji stwierdziła, że rozwiązanie konfliktu izraelsko-palestyńskiego wymaga uznania tożsamości narodowej Palestyńczyków i ich prawa do posiadania ojczyzny³. Stanowisko to zostało wzmocnione w deklaracji we-neckiej z 1981 r. WE podkreśliły obowiązek państw członkowskich, czyli podtrzymywanie tradycyjnych więzi i wspólnych interesów z Bliskim Wschodem, odgrywanie specjalnej roli przez WE w dążeniu do pokoju w regionie. KE wezwała do udziału OWP w negocjacjach pokojowych oraz skrytykowała osadnictwo izraelskie na terytoriach okupowanych⁴. Rosnące zainteresowanie WE sytuacją na Bliskim Wscho-

¹ European Security Strategy, 13 March 2003, www.ue.eu.int/pressData/en/reports/78367.pdf.

² *Europe's Role in the Palestinian-Israeli Conflict*, „European Union Center of North Carolina EU Briefings”, www.unc.edu/euce/resources/business_media/mediabriefs/Brief6_Palestinian_Israeli_conflict_web.pdf, s. 1.

³ *Ibidem*, s. 3–5.

⁴ *Ibidem*, s. 6–7.

dzie, dążenie do odgrywania niezależnej roli w regionie wywołało jednak sprzeciw administracji prezydenta Reagana. USA wymagały uznania tradycyjnej hierarchii i nadrzędnej pozycji supermocarstwa. Większe zaangażowania WE mogło oznaczać otwarty konflikt ze Stanami, a na to Wspólnota nie mogła sobie pozwolić. Niewielkie więc polityczne oddziaływanie Wspólnoty na arenie bliskowschodniej wynikało nie tylko z przyćmienia przez politykę Stanów, także sama Wspólnota nie była gotowa do odgrywania znaczącej roli, nie posiadała wystarczających instrumentów dających jej możliwość większego oddziaływania na środowisko międzynarodowe, do prowadzenia działań w skali globalnej. Zainteresowanie regionem tak mocno podzielonym frontami zimnej wojny wymagało stworzenia równowagi dla polityki mocarstw, na co Wspólnota nie była jeszcze gotowa.

Po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie dwubiegunowego podziału świata, aspiracje WE wzrosły, a wraz z nimi chęć odgrywania znaczącej pozycji w przywracaniu stabilizacji i udzielaniu wsparcia toczącemu się procesowi pokojowemu. Co prawda w trakcie rozmów pokojowych w Oslo, Waszyngtonie i Madrycie, WE odgrywała marginalną pozycję, ograniczoną do zapewnienia pomocy gospodarczej i wspierania rozwoju instytucji Autonomii Palestyńskiej. Powstanie Unii Europejskiej w 1993 r., a co za tym idzie, mechanizmów politycznych, stało się impulsem, który spowodował, że Unia przeszła od rozmów, wygłaszania deklaracji, do rzeczywistego działania. Wyrazem tego stało się Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, w ramach którego wzajemną integrację budują członkowie Unii Europejskiej, kraje Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu.

Inicjatywy Unii wobec obszaru bliskowschodniego

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie

Partnerstwo zostało zainicjowane w 1995 r. na konferencji w Barcelonie. Konferencja zakończyła się przyjęciem Deklaracji barcelońskiej, która stanowi dokument określający podstawowe cele i kierunki współpracy.

Deklaracja inicjuje trzy rodzaje partnerstwa: polityczne i w dziedzinie bezpieczeństwa, ekonomiczne oraz dotyczące kultury i spraw społecznych. Postanowienia dotyczące współpracy ekonomicznej i kulturalnej zostały zaakceptowane przez wszystkich uczestników konferencji, emocje natomiast wzbudziły sprawy polityczne i dotyczące bezpieczeństwa, ze względu na obecność stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Różnice więc w podejściu do prawa do samostanowienia narodów, broni masowego rażenia i terroryzmu, od początku zawiązania Partnerstwa niejednokrotnie opóźniały, a niekiedy uniemożliwiały realizację zapisów Deklaracji.

Na konferencji uzgodniono, że współpraca odbywać się będzie na dwóch płaszczyznach, bilateralnej poprzez podpisywane umowy stowarzyszeniowe, oraz re-

gionalnej, głównie w ramach spotkań ministrów spraw zagranicznych z krajów uczestniczących w procesie, ale także na spotkaniach ministrów zajmujących się poszczególnymi dziedzinami, urzędników, ekspertów oraz parlamentarzystów⁵.

Zapisy Deklaracja barcelońskiej ujmują wzajemną współpracę w sposób całościowy. Po raz pierwszy wyczerpująco zostały określone wzajemne relacje o charakterze międzyregionalnym. Pokazują, że Unia o regionie śródziemnomorskim myśli szeroko i długofalowo, podkreślając jego strategiczne znaczenie. Rozwijając współpracę gospodarczą, zwraca uwagę na konieczność stabilizacji politycznej rozwoju społeczeństwa i demokracji, gdyż bez niej nie ma możliwości odpowiedniego wykorzystania środków pomocowych, napływu nowego kapitału i inwestowania w regionie.

Partnerstwo, jak zostało zapisane w Deklaracji, nie zmierza do zastąpienia wysiłków Europy na rzecz rozwiązania konfliktu izraelsko-arabskiego. Inicjatywa eurośródziemnomorska nie zmierza do zastąpienia innych działań i inicjatyw na rzecz pokoju, stabilności i rozwoju gospodarczego w regionie, ale ma przyczynić się do osiągnięcia tych wartości, szczególnie poprzez poparcie sprawiedliwego, całościowego i trwałego pokojowego rozwiązania konfliktu bliskowschodniego, które powinno uwzględniać dotychczasowe rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ, a w szczególności zasadę ziemia za pokój⁶. Partnerstwo, chociaż nie dysponuje środkami bezpośrednio wykorzystywanymi w konflikcie bliskowschodnim, może przyczynić się do stworzenia dobrego klimatu dla pogłębiania wzajemnego zrozumienia i budowy zaufania pomiędzy skonfliktowanymi stronami. Partnerstwo poprzez swoje instytucje zapewnia stały kontakt pomiędzy państwami arabskimi a Izraelem, co według UE stanowi krok naprzód we wzajemnych relacjach. Partnerstwo stanowi praktycznie jedyne forum, na którym strony konfliktu mają możliwość współpracy. Z drugiej strony, jego rozwój jest w dużym stopniu uzależniony od postępów w negocjacjach pokojowych⁷.

Europejska Polityka Sąsiedztwa

Kolejną inicjatywą Unii odnoszącą się do regionu bliskowschodniego jest Europejska Polityka Sąsiedztwa, która została zainicjowana w 2004 r., jako szeroki projekt współpracy regionalnej Unii Europejskiej z jej najbliższymi sąsiadami. Otwiera nowy etap w stosunkach międzypaństwowych i tworzy nowy współczesny ład międzynarodowy. Poszerzenie Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r. o 12 nowych państw

⁵ K. Anderson, *The Euro Mediterranean Partnership*, „County Administration of Västerbotten” 2005, April, s. 5–10.

⁶ Barcelona Declaration adopted at The Euro-Mediterranean Conference, 27–28 November 1995, europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm.

⁷ European Commission Communication on the role of the European Union in the Middle East peace process Brussels, 16 January 1998, www.europa.eu.int/rapid/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=IP/98/37|0|RAPID&lg=EN.

z Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów, zrodziło konieczność stworzenia nowych form oddziaływania Wspólnoty na południowych i wschodnich sąsiadów Unii. Podstawowym instrumentem polityki sąsiedztwa są plany działania, odnoszące się do wspólnych zasad i priorytetów współpracy, ale także uwzględniające indywidualne potrzeby poszczególnych partnerów. Pomimo tego, że plany mają charakter dwustronny i uwzględniają potrzeby indywidualne krajów, odnoszą się one zawsze do kilku dziedzin współpracy: dialogu politycznego i reform, handlu i środków przygotowujących partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska naturalnego, badań i innowacyjności oraz polityki społecznej i kontaktów interpersonalnych⁸. Polityka sąsiedztwa w swoim założeniu nie dąży do zastąpienia już istniejących form współpracy. Wobec państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej jest komplementarna względem Procesu barcelońskiego. Inicjatywy w ramach EPS podejmowane są równolegle do tych wynikających z partnerstwa.

Unia dla Śródziemnomorza

W 2008 r. została także zainicjowana Unia dla Śródziemnomorza. Ma ona za zadanie promować wzajemne zrozumienie oraz znaczenie regionu Morza Śródziemnego dla Europy, podkreślić wagę wzajemnych powiązań, głębokich związków kulturowych i historycznych oraz potrzebę szybkiego sprostania wspólnym strategicznym wyzwaniom⁹. Wyzwania te muszą być na nowo przemyślane oraz przeniesione na wyższy poziom. Przed przyjęciem oficjalnego dokumentu, Komisja dokonała przeglądu dotychczasowych osiągnięć Procesu barcelońskiego, podkreśliła jego znaczenie i wkład w kształtowanie polityki dialogu, pokoju stabilności oraz to, że od 1995 r. spotkania w ramach partnerstwa były jedynym forum, na którym kraje Bliskiego Wschodu miały możliwość wymiany opinii, prowadzenia konstruktywnego dialogu oraz promocji silnego zaangażowania w stabilność i demokrację. Komisja wskazała także niedociągnięcia i trudności, które zdarzyły się podczas realizacji partnerstwa¹⁰.

Celem nowej inicjatywy eurośródziemnomorskiej jest zacieśnianie stosunków wielostronnych, zwiększanie współodpowiedzialności wszystkich krajów za ten proces oraz zbliżenie go do obywateli. Unia dla Śródziemnomorza opierać się ma na istniejących już strukturach Procesu barcelońskiego i być wobec niego oraz prowadzo-

⁸ *Ibidem*, s. 6–7.

⁹ Join Declaration of the Paris summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008, www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/home/declaration_paris_summit_formediterranean_13july2008_en.pdf.

¹⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Proces barceloński. Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, 20 maja 2008, COM (2008), s. 319.

nych dwustronnych relacji w ramach EPS, uzupełnieniem. Inicjatywa ma charakter wielostronny i opiera się na projektach regionalnych i transnarodowych; powinna też przenieść na wyższy poziom integrację regionalną i spójność. Obejmuje ona wszystkie kraje Unii Europejskiej, członków Procesu barcelońskiego i jego obserwatorów oraz europejskie kraje nadmorskie, jak Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra i Monako. Do współpracy zaproszono Ligę Arabską¹¹, oraz podkreślono związek i spójność z nową strategią Unii wobec państwa afrykańskich. Unia ma stać się także uzupełnieniem polityki rozszerzenia Unii obejmującej proces akcesyjny.

Przeniesienie na wyższy poziom współpracy opiera się także na ustanowieniu nowych wielostronnych programów. W 2008 r. na szczycie w Paryżu i spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w Marsylii zatwierdzono 6 projektów: program oczyszczenia Morza Śródziemnego – realizacja do 2020 r., budowa autostrad morskich i lądowych – modernizacja istniejącej szlaków oraz stworzenie autostrady nadmorskiej, śródziemnomorski plan słoneczny – rozwój energii alternatywnej, program ochrony ludności – mający zapobiegać katastrofom naturalnym, powołanie Uniwersytetu Śródziemnomorskiego w Słowenii – współpraca naukowa Północy i Południa, inicjatywa dla rozwoju przedsiębiorczości – pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom¹².

Działania Unii na rzecz rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego

Po 2000 r., kiedy negocjacje pokojowe pomiędzy Izraelem a Palestyną praktycznie zostały zerwane, to właśnie Unia swoimi inicjatywami starała się je zastąpić. Komisja Europejska rozpoczęła wypłatę świadczeń z budżetu UE dla Palestyny i zwiększyła dla niej pomoc humanitarną w celu zapewnienia chociaż w ograniczonym stopniu stabilności społecznej. Unia głęboko zaangażowała się w reformę instytucji Palestyny w nadziei, że bardziej demokratyczna będzie partnerem nie tylko dla Unii, ale także i dla Stanów, które odgrywały i nadal odgrywają pierwszoplanową rolę na Bliskim Wschodzie. Wysoki Przedstawiciel Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE Javier Solana oraz specjalny wysłannik UE na Bliski Wschód Marc Otte, starali się podtrzymać negocjacje, uczestniczyli też niemal we wszystkich przedsięwzięciach mogących stworzyć na nowo dobry klimat do rozmów¹³.

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ M. Britz, J. Hallenberg, *Security Governance in the Middle East: Can the EU Contribute to Peace Between Israel and the Palestinians?*, Swedish National Defence College, Paper presented at the ISA's 50 th Annual Convention 15–18 February 2009, New York, www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/3/1/2/9/4/pages312949/p312949-1.phps, s. 3–5.

W 2002 r. został utworzony Kwartet Bliskowschodni, którego głównym zadaniem stała się praca na rzecz pokoju na Bliskim Wschodzie. Kwartet to inicjatywa gromadząca największych decydentów bliskowschodnich: USA, UE, Rosję i ONZ¹⁴. Jego uczestnicy sformułowali tzw. Mapę Drogową, czyli rozwiązanie zakładające utworzenia państwa palestyńskiego oraz wycofanie się Izraela z terytoriów okupowanych. Możliwość partycypacji Unii w procesie pokojowym na Bliskim Wschodzie w dużej mierze zależy od tego, czy jest ona akceptowana przez jego strony oraz uczestników. Izrael zgadza się z rolą Unii, dla której głównym terenem działania byłyby sprawy społeczne i współpraca ekonomiczna, stoi jednak na stanowisku, że to USA ma prawo i środki do działania na gruncie realnego bezpieczeństwa.

Javier Solana się odgrywać konstruktywną rolę w stabilizowaniu sytuacji w regionie. Jego działanie jako wysłannika Unii jest akceptowane nie tylko przez bezpośrednie strony konfliktu, ale także przez inne kraje arabskie. Prowadzi dwustronną dyplomację nie tylko z liderami Izraela i Palestyny, ale także z Jordanią, Egiptem, Libanem. Bardzo często podróżuje na Bliski Wschód chcąc wyrazić zaangażowania Unii w sprawy regionu. Brał udział w negocjacjach pokojowych z Taba (2001), Sharm el-Sheik (2002) oraz uczestniczył w obradach Komisji senatora USA George'a Mitchela, która starała się wypracować rozwiązanie pokojowe. Unia ma także swojego wysłannika na Bliski Wschód. Początkowo Komisja Europejska wyznaczyła mu zadanie wspierania działalności Wysokiego Przedstawiciela w Kwartecie. W 2008 r. jego status został wzmocniony, ma on możliwość tworzenia i nadzorowana programów w zakresie bezpieczeństwa.

W 2005 r. Unia i Palestyna powołały Biuro Koordynacji Wsparcia Polityki Palestyny, w celu wspieranie reform politycznych oraz ułatwienia implementacji postanowień Kwartetu. 14 grudnia 2005 r. Unia zainicjowała Misję Policyjną UE na Terytoriach Palestyńskich (EUPOL COPPS). Jej zadania opierają się na udzielaniu pomocy przy przeprowadzaniu reformy służb policyjnych na Zachodnim Brzegu i w Strefie Gazy. Pomoc ta składa się ze wsparcia merytorycznego i finansowego koordynowania pomocy finansowej płynącej do palestyńskiej policji zarówno z krajów członkowskich UE, jak i spoza Wspólnoty. Misja ta stanowi jedno z kluczowych działań Unii Europejskiej oraz społeczności międzynarodowej, których celem jest wsparcie Palestyńczyków na trudnej drodze reform i tworzenia porządku na zarządzanych przez nich obszarach. Raporty Komisji Europejskiej pozytywnie odnoszą się do działalności misji i podkreślają jej sukcesy w dziedzinie reformy prawa w Autonomii¹⁵.

¹⁴ The Middle East Quartet, A Progress Report, 2008, www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db-900SID/VDUX-7JSSZD?OpenDocument.

¹⁵ R. Youngs, *The EU and the Middle East Peace Process: Re-engagement?*, „Friede Comment” 2007, March, s. 2–5.

Traktat ustanawiający współpracę pomiędzy Izraelem, Palestyną i Unią zakładał między innymi otworzenie w mieście Rafah przejścia granicznego pomiędzy Strefą Gazy a Egiptem, jako jedyne połączenia ok. 1,4 miliona mieszkańców Strefy Gazy ze światem zewnętrznym. Umowa przewidywała również udział Unii w monitorowaniu i zarządzaniu przejściem granicznym. 13 czerwca 2007 r. misja została czasowo zawieszona, na co wpływ miała wygrana Hamasu wyborach parlamentarnych w Autonomii i ochłodzenie stosunków Unii z Autonomią. Wtedy też pod znakiem zapytania stała dalsza pomoc finansowa Unii na rzecz reform w Palestynie. Po wyborach Unia zażądała od Hamasu, jako warunku przyznawania kolejnych dotacji, wyrzeczenia się przemocy, uznania Izraela i wyrażania poparcia dla procesu pokojowego. Misja w Rafah na nowo rozpoczęła działalność w 2008 r. Zadania EUBAM Rafah sprowadzają się do pomocy władzom Autonomii Palestyńskiej w efektywnym zarządzaniu granicą i wykonywaniu operacji zaopatrzeniowych, oceny wypełniania przez Autonomię zobowiązań ustalonych w porozumieniu z 2005 r. (budowa zaufania między stronami traktatu, przygotowanie Autonomii Palestyńskiej do samodzielnego zarządu nad przejściem). Funkcjonariusze uczestniczący w misji mają prawo w razie wątpliwości zatrzymać i dokonać rewizji każdego podróznego, jego bagażu, pojazdu lub innych dóbr w celu wyeliminowania ewentualnego zagrożenia¹⁶.

Według raportu przygotowanego przez 15 europejskich organizacji zajmujących się konfliktem izraelsko-palestyńskim¹⁷, Unia Europejska odgrywa ważną rolę na Bliskim Wschodzie, jest największym darczyńcą Palestyny oraz jako uczestnik Kwartetu Bliskowschodniego, może wywierać realny wpływ na sytuację w regionie. Unia musi jednak dokonać korekty swoich działań oraz zaistniałych sprzeczności i podjąć konkretne środki w celu lepszego wykorzystania swojej rosnącej pozycji¹⁸.

Komisja Europejska powinna przyjąć bardziej zdecydowane stanowisko w kwestii ochrony praw człowieka i przestrzegania prawa międzynarodowego w Strefie Gazy. Dotychczas Komisja w swoich oświadczeniach wzywała do zaprzestania blokady

¹⁶ *European Union Border Assistance Mission Rafah, EUBAM still operational*, December 2007, www.eubam-rafah.eu/portal.

¹⁷ Amnesty International EU Office, Broederlijk Delen (Belgium), CAFOD (England and Wales), CCFD Terre Solidaire (France), CIDSE Working Group on Palestine/Israel, Defence for Children International, Diakonia (Sweden), Euro-Mediterranean Human Rights Network, medico international (Germany), MS ActionAid Denmark, Oxfam International, Pax Christi International, Trócaire (Ireland), United Civilians for Peace (coalition of Dutch organizations – Oxfam Novib, Cordaid, ICCO and IKV Pax Christi), War Child UK.

¹⁸ *EU's Position on the Middle East Peace Process: Key Inconsistencies*, Addressing Inconsistencies in the EU's Approach to the Middle East Peace Process at the next Council meeting on 27–28 October 2009, [w:] www.amnesty-eu.org/static/documents/2009/EU_position_on_MEPP_-_paper.pdf, s. 1.

granic w Strefie Gazy. Powinna ona jednak jasno i zdecydowanie przyznać, że działania Izraela są nielegalne, wprowadzają zbiorową odpowiedzialność i są sprzeczne z prawem międzynarodowym¹⁹. Od momentu budowy przez Izrael muru w Palestynie, Komisja regularnie, do połowy 2007 r., przedstawiała swoje stanowisko w tej sprawie. Nakazywała zaprzestanie budowy swego getta i uważała działania Izraela za sprzeczne z prawem międzynarodowym. Od drugiej połowy 2007 r. sprawa ta jednak nie pojawia się w konkluzjach z posiedzeń Komisji. Unia powinna więc na nowo zająć zdecydowane stanowisko i wezwać Izrael do natychmiastowej rozbioru muru. Dla zwiększenia efektywności swojego działania Unia powinna podjąć zdecydowane kroki, jej polityka powinna sprowadzać się do konkretnego działania, a nie tylko dyplomacji i wydawania oświadczeń, gdyż działania polegające na wstrzymaniu środków finansowych i ograniczeniu kontaktów handlowych mogą przynieść lepszy efekt i skutecznie wpłynąć na strony konfliktu.

Unia nie powinna także prezentować jedynie stanowiska propalestyńskiego i kierować się podwójnymi standardami. Swoją politykę powinna opierać na równym traktowaniu obu stron, bez dyskryminacji, ale i też faworyzowania jednej z nich. Przypadki łamania prawa zarówno przez Izrael, jak i Autonomię Palestyńską, powinny być na równi poruszane i piętnowane.

Unia powinna przede wszystkim monitorować przeprowadzanie reform w Autonomii Palestyńskiej, reagować na każde przypadki łamania prawa wobec jej mieszkańców. Wspierać rozwój i udzielać pomocy finansowej Palestynie, pod warunkiem przestrzegania przez jej władze prawa i standardów rządzenia. Unia powinna także jasno i zdecydowanie przypominać o należytych traktowaniu więźniów, zarówno przez Izrael, jak i Palestynę, podjąć zdecydowane środki w celu zatrzymania przemytu broni. Zaangażowanie Unii w działania i wytyczne Kwartetu Bliskowschodniego powinno być bardziej widoczne i zdecydowane, musi ona także przestać upierać się, że tylko spełnienie wytycznych Kwartetu może być warunkiem wznowienia negocjacji pokojowych.

Bliski Wschód jako arena współdziałania i rywalizacji

Dla wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych Bliski Wschód stanowi źródło wyzwań dla stabilizacji i bezpieczeństwa światowego. Obok zaangażowania w proces pokojowy i negocjacje pomiędzy Izraelem a krajami arabskimi, nie tylko Unia stara się stworzyć całościową platformę współpracy. Działania takie podjęły Stany Zjednoczone oraz NATO. USA, do swojej bliskowschodniej polityki opartej w większości na siłach zbrojnych, wprowadziły nowy element. Po 11 września 2001 r. negatywny obraz Stanów i brak akceptacji ze strony krajów arabskich jeszcze się po-

¹⁹ *Ibidem*, s. 3–5.

większył. Waszyngton chciał więc zaoferować współpracę, która zostałaby pozytywnie przez nie odebrana. Pod koniec 2002 r. Stany zainicjowały Partnerstwo USA–Bliski Wschód. Zakłada ono całościowe ułożenie stosunków z państwami położonymi od Maroka po Zatokę Perską²⁰. Opiera się na trzech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, w dziedzinie edukacji oraz dąży do zwrócenia uwagi na rolę kobiety w społeczeństwie arabskim. Obok strony rządowej angażuje organizacje pozarządowe, fundacje, instytuty badawcze i innych uczestników społeczeństwa obywatelskiego. Jego celem jest przygotowanie współpracy na wszystkich poziomach i etapach życia społecznego oraz budowa zaufania do USA jako partnera wszystkich krajów Bliskiego Wschodu²¹.

Obok USA także Sojusz Północnoatlantycki szuka swojego miejsca w bliskowschodniej przestrzeni. NATO, tradycyjnie postrzegane jako gwarant twardego militarnego bezpieczeństwa, od połowy lat 90. prowadzi wobec Bliskiego Wschodu specyficzną politykę w ramach dialogu śródziemnomorskiego. Opiera się ona na szeroko rozumianej wymianie informacji, promowania NATO jako stabilizatora w regionie, partnera do rozwiązywania problemów nie tylko militarnych, ale i społecznych. Inicjatywa ta skierowana jest do elit politycznych, wojskowych i intelektualnych, sprowadza się do organizowania seminariów informacyjnych i konferencji. W ramach dialogu NATO prowadzi także współpracę naukowo-techniczną, rozmowy na temat operacji ratunkowych w przypadku klęsk żywiołowych oraz współpracę *stricte* wojskową²².

Projekty te stanowią niejako konkurencję dla obecności Unii Europejskiej w regionie bliskowschodnim. Opierają się na stworzeniu całościowej wizji współpracy międzyregionalnej inicjowanej obok procesu pokojowego. Zastanawiające jest, czy u podstaw tych inicjatyw leżała wzmożona aktywność Europy wobec państw arabskich, skierowana do nich szeroka oferta współdziałania, będąca alternatywę dla proizraelskiej polityki Stanów Zjednoczonych. Postrzeganie przez USA Europy jako rywala w regionie świadczy o ogromnej zmianie, jaka dokonała się w polityce UE, która od początku la 90. aktywnie i zdecydowanie wkracza na bliskowschodnią arenę współdziałania.

Działania zarówno USA, jak i Unii zmiernają do tego samego: stabilizacji i pokoju na Bliskim Wschodzie. Metody i środki, które proponuje Unia są jednak czymś nowym w polityce bliskowschodniej. USA działały na gruncie twardego bezpieczeństwa angażując siły zbrojne, rozwiązania, które proponuje Unia są wielopoziomowe

²⁰ The U.S. – Middle East partnership Initiative: Building Hope for Years Ahead – statement in Heritage Foundation in Washington, 12 December 2002, www.state.gov/secretary/rm/2002/15920pf.htm.

²¹ A. Abd Aziz, *Balance of Threat Perception and the Prospect of NATO Mediterranean Dialogue*, Final Report, June 2003, [w:] <http://www.nato.int/acad/fellow/01-03/alaziz.pdf>, s. 6–7.

²² *Ibidem*, s. 7–9.

i mają na celu przede wszystkim zbudowanie dobrego klimatu i podstaw do dalszej współpracy. Rozdzwięk pomiędzy metodami oraz rywalizacja o pierwszą rolę w regionie nie ułatwiają negocjacji pokojowych. O tym, jak Izrael postrzega pozycję Unii najlepiej świadczą więc słowa Ariela Sharona „UE are payers not players”²³. Nastąpiła także zmiana w polityce Rosji, na rzecz uznania zwiększenia roli UE na Bliskim Wschodzie. Nie tylko wpływ miała na to rzeczywista sytuacja, czyli rozpad ZSRR, ale chęć Rosji do zbliżenia ze strukturami europejskimi oraz rozczarowanie polityką Stanów, które stały się niezdolne do kontynuacji procesu pokojowego. Rosja w ramach Kwartetu pozytywnie odnosi się do inicjatyw zgłaszanych przez Unię, rosyjski punkt widzenia nie jest w tej kwestii sprzeczny z europejskim. Rosja akceptuje Unię jako aktywnego gracza, który jest w stanie skutecznie wspierać rozwój gospodarczy regionu, ale i także reagować w trakcie sytuacji kryzysowych²⁴.

Podsumowanie

Unia Europejska, budując swoją pozycję na Bliskim Wschodzie, mierzy się z problemami wewnętrznymi. Dużą przeszkodą w jej polityce jest częsty brak konsensusu poszczególnych krajów członkowskich w sprawie metod i środków wykorzystywanych na Bliskim Wschodzie. Przykładem może tu być spór o sposób podejścia do współpracy z Hamasem po wyborach w 2006 r. Unia będzie się starała zwiększać swoją pozycję w regionie częściowo dlatego, by zapobiec wybuchowi niezadowolenia ludności muzułmańskiej w Europie. Jednak pomimo przeszkód, zaangażowanie Unii od ponad 40 lat na Bliskim Wschodzie pokazuje, że jest ona niekwestionowanym aktorem w regionie. W trakcie eskalacji konfliktu, jak to miało miejsce na przełomie 2008 i 2009 r., jej działania przynoszą niestety niewielkie efekty, gdyż sprowadzają się do mało znaczącej próby dyplomacji.

Inicjatywy Unii, jak Partnerstwo Eurośródziemnomorskie czy Europejska Polityka Sąsiedztwa, bezpośrednio nie mają możliwości oddziaływania na konflikt bliskowschodni. Świadczą raczej o ogromnym znaczeniu Bliskiego Wschodu dla polityki europejskiej. Mnożenie inicjatyw wobec tych obszarów z jednej strony może być traktowane jako nieumiejętność określenia jednorodnej polityki unijnej wobec najbliższych sąsiadów, niewypełnienie przez poprzednie inicjatywy swoich zadań. Z drugiej strony oznacza też stałą obecność Unii na Bliskim Wschodzie. Obecność, która odnosi się do wszystkich aspektów współpracy, buduje grunt pod stabilizację

²³ *Europe mulls new role in Middle East*, „BBC European Affairs Analyst” 2006, 13 December, www.news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6175327.stm.

²⁴ V. Naumkin, *Europe's role in the Greater Middle East: A Russian Perspective*, Prepared for the IISS/CEPS European Security Forum, Brussels, 11 March 2002, www.eusec.org/naumkin.htm, s. 2–5.

i pokój. Zaangażowanie to powoduje, że Unia zaczyna być postrzegana jako pełnoprawny uczestnik konfliktu bliskowschodniego, który kreuje własny punkt widzenia i ma własny pomysł na zagospodarowanie przestrzeni międzynarodowej, pomysł który nie może być już traktowany przez USA marginalnie i tymczasowo.

The Perspectives of EU–Russia Strategic Partnership in the Situation of Conceptual Divergence

At first glance, the history of EU–Russia latest relations might be compared to a drama, which is stimulated by legal regulations on the one hand and by both parties' wishful thinking on the other. It is possible to visualize the legal perspective of these relations beginning with the first basic bilateral document, the Agreement on Partnership and Cooperation (PCA) which was signed on June 24, 1994 and came into force on Dec 1, 1997.¹ Here are some other important moments in mutual relations:

- January 1, 1991, the EC launches the Technical Assistance for Commonwealth of Independent States program (TACIS) implemented by the European Commission to help members of the Commonwealth of Independent States and Mongolia in their transition to democratic market-oriented economies;
- June 4, 1999, Cologne: the European Council proclaims the Common Strategy of the European Union on Russia as *Annex II* in the *Conclusions of the Presidency*.² Moscow responds with the *Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000–2010)*, which expired in 2004 and has not been extended since then;
- October 30, 2000, Paris: the parties at the EU–Russia summit in the *Joint Declaration* “decided to institute, on a regular basis, an energy dialogue.”³ Since then several *Joint Progress Reports* have been formulated, the most essential being probably the fourth one (6 November 2003), where the parties declared they should undertake joint analyses regarding energy strategies. The document states that still “long term *take or pay* contracts [...] will continue to play an important role in ensuring the stable and reliable supplies of Russian natural gas to the EU market”. What was placed among the priorities of the dialog is cooperation in the field of nuclear energy or energy infrastructure projects of common interest;⁴

¹ See: www.ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf.

² See: www.europarl.europa.eu/summits/kol2_en.htm#an2.

³ See: www.ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm.

⁴ See: www.ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress4_en.pdf.

- May 31, 2003, St. Petersburg: the 11th summit results in the intention “to reinforce our co-operation with a view to creating in the long term a common economic space, a common space of freedom security and justice, a space of co-operation in the field of external security, as well as a space of research and education”;⁵
- April 27, 2004, Brussels: the *Joint Statement on EU Enlargement and EU–Russia Relations* states that the Union will “take note of the Protocol to the Partnership and Cooperation Agreement (PCA), [...] extending the PCA to the new Member States of the EU”;⁶
- June 14, 2004, Luxembourg: the EU Council of General Affairs and External Relations draws up the idea of European Neighborhood Policy, which is directed to many states including Armenia Azerbaijan and Georgia.⁷ Although Russia is called a “key partner for the EU”, Moscow looks reluctantly at the ENP especially because of Europe’s engagement with democracy in Belarus, Ukraine and Southern Caucasus as well as EU’s clear attitude to illegal trade in Transnistria;
- September 8, 2005, Berlin: Gazprom and German energy firms sign a deal to build a gas pipeline under the Baltic Sea. Eric Kraus, a chief strategist at Sovlink Securities openly explains that “For Russia, the new pipeline paves the way for a significant increase in gas exports. It will also enable Gazprom to stop paying transit fees to Poland and Ukraine. Russia has been eager for its energy exports to bypass these two countries, which have increasingly troubled relations with Moscow”;⁸
- November 2005, Russia imposes an embargo on Polish meat, accusing Poland of presenting false veterinary certificates. As a reprisal, Poland vetoes the launch of talks between the EU and Russian Federation on a new agreement in November 2006.

Since then the summits have been resulting in growing stagnation and mistrust hidden behind official courtesy and declarations about strategic partnership (the summit in Sweden on November 19, 2009 brought only a couple of agreements about cross-border co-operation programs; Russia declared to support the energy security of the EU and, unexpectedly, claimed to back up European climate policy). After the Georgian conflict of 2008 and the following row about gas supplies to Ukraine, a transit country to the EU, all plans to draw a comprehensive “PCA II” had to fall through.

Even though it does not seem to refer exactly to the matter, the document that silently determines the present ups and downs of EU–Russia relations is the European Energy Charter signed on December 17, 1991 by 46 states. In spite of the original

⁵ *Joint Statement*, point 2. See: www.delrus.ec.europa.eu/en/p_234.htm.

⁶ See: www.ec.europa.eu/external_relations/russia/russia_docs/js_elarg_270404.htm.

⁷ See: [www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/040614_gaerc_conclusion_on_enp_\(provisional_version\).pdf](http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/040614_gaerc_conclusion_on_enp_(provisional_version).pdf).

⁸ See: C. Bigg, *Russia: Putin, Schroeder Ratify Pipeline Deal*, available at: www.rferl.org/featuresarticle/2005/09/06ee2efe-3983-4522-b6b2-50d3a8a56c8f.html.

acceptance, Russia finally refused to ratify the charter and has been assertively expressing this position so far.

However, the dialog between both parties after 1994, took regular forms: summits of Heads of State/Heads of Government (twice a year); the Permanent Partnership Council at Ministerial level; Cooperation Committee at senior officials and expert level (however, because of Russian objections, no Cooperation Committee has taken place since 2004; meetings within the framework of the “political dialog” including Foreign Ministers Troika meetings, meetings of the Political Directors, monthly meetings of the Russian Mission in Brussels with the troika of the Political and Security Committee and at expert level on a wide range of topical international issues, consultations on human rights problems twice a year, etc.; Parliamentary Cooperation Committee between the European Parliament and the State Duma.⁹

The first years of EU-Russia partnership were quite promising and both parties seemed to develop great expectations, which were expressed in the text of PCA as well as in other documents.¹⁰ The main ideas oscillated around the consolidation of Russian democracy, building a free trade area in all possible spheres, permanent peace and safety. The EU diplomacy aimed at two key objectives: gradual construction of a free market for European products and democratization of Russia according to the EU model so that the formation of strategic partnership could be completed by adjusting the Russian legislation to the one required by European integration procedures. Russia’s expectation focused rather on such things as financial support in restructuring its economy, transfer of advanced technology and, later, on opening the European market to Russian capital willing to take over the infrastructure of the energy sector.

In spite of idealistic declarations the cooperation took a predominantly economic shape. There is no doubt that the level of partnership appeared to be relatively high. As some analysts point out, the EU relations with Russia became the most elaborated among the non-candidate states although the general approach follows the standard community method.¹¹ But even in the area of economic exchange the dynamics of cooperation reflected obvious conceptual differences. According to Tatyana Romanova the divergence in overall relations boils down to five aspects:

- 1) the clarity of rules: the EU thinks in terms of clear stages of cooperation whereas Russia insists on slower progress, so the vision of the partnership takes more obscure forms;

⁹ *EU–Russia Relations. Introduction and EU objectives*, available at www.ec.europa.eu/external_relations/russia/intro/index.htm.

¹⁰ See: *Agreement on Partnership and Cooperation...*, Article 1, available at: www.ec.europa.eu/external_relations/ceeca/pca/pca_russia.pdf.

¹¹ S. Kux, *European Union–Russia Relations: Transformation Through Integration*, [in:] *Russia’s Engagement with the West. Transformation and integration in the Twenty-First Century*, ed. A. J. Motyl, B. A. Ruble, L. Shevtsova, Armonk NY 2005, p. 173.

- 2) the range of partnership: the European community is used to drawing a full system of legislation and to wholesale cooperation whereas Russia would like to regulate it only in some spheres, where it is supposed to become an equal partner;
- 3) the spirit of legal approximation: the EU insists on integration on the basis of its own traditional procedures; Russia expects much more flexibility from Brussels and a reciprocal movement;
- 4) the shape of the institutional structure: the EU is unwilling to change the present institutions whereas Russia would like to create new ones to comply with the specificity of EU–Russia relations;
- 5) the axiological priority: the European party emphasizes the importance of common values, Russia is satisfied with cooperation based on interests.¹²

As far as the last issue is concerned, a thorough look at the tendencies in mutual relations, reflected in the *Joint Statements* drawn after each summit, leads to the conclusion that there is actually no progress in the area of common values. Moreover, a brief *Communication* prepared by the EU Commission on Relations with Russia to the Council of the EU and the European Parliament states directly that „Russian practices [...] run counter to universal and European values, such as democracy, human rights in Chechnya, media freedom and some environmental issues”.¹³

Even the partnership within the limits of the Common Economic Space is not equally understood by both parties. The EU, for instance, generally supports Russia’s attempts to join the WTO but Russian officials sometimes feel that this support takes a theoretical rather than practical shape. The western side, pointing out lower gas prices inside Russia and in the same way accusing it of dumping procedures underestimates the specificity of its partner. Russia argues that in some regions such as Sakha Republic full liberalization of that market would lead to a disaster because of extremely cold climate.

Generally speaking, the EU insists on wholesale cooperation, with general rules embracing the Energy Dialog as well. Russia prefers a separate treaty, emphasizing the exceptional character of this area. As for the legal procedures, the EU is much more consistent requiring a full-scale approximation, which is perceived by Russia as a violation of its independence. Russia is so far and probably will be in the nearest future unprepared for economic and political transparency. Therefore it feels forced to require limitations in building a common economic space. Russia’s basic principle is to secure a profitable exchange in certain areas and to avoid penetration of its econo-

¹² T. Romanova, *EU–Russian Relations in View of 2007: A Problematic Search for a Concept of New Economic Relations*, [in:] *The Future Competitiveness of the EU and its Eastern Neighbourours*, ed. P. Vahtra, E. Pelto, Turku 2007, p. 18.

¹³ EU Commission on Relations with Russia, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Relations with Russia*, Brussels, February 2004, p. 7. Available at www.ec.europa.eu/externalrelations/russia/russiadocs/com04.106.en.pdf.

my's internal workings by external agents. This attitude results in strictly procedural divergence: whereas the EU prefers negotiations on a medium decision-making level, the decisions within the Russian Federation usually need acceptance of the highest authorities, which pushes a lot of discussed topics upwards and delays the integration process. The heart of the matter, however, lies not in Russian procedural habits, which could be improved or adjusted in a relatively short time, but in the existential necessity to protect Russia against the transparent system of European economy. It is considered to be a substantial threat to Russia's independence, identified with the omnipotence of central government.

According to most specialists on both sides, Russia and the EU need bettering of mutual understanding not only in the economic sphere. However, an open dialog and a thorough reconsideration of interests should lead to significant improvement of the structural framework which underlies the bilateral relations. A lot has been done already so the solution to the still existing questions such as the visa procedure or access to energy markets is only a matter of time.

Such embodiment of "legal approach" illustrates a relatively naïve attitude to the problem. This optimistic point of view boils down to the belief that formal regulations are able to create a realistic model of satisfactory integration, which is going to work under any circumstances. If it were so, the problem of obligatory visa regime would have been solved a long time ago. Russia's argument that the abolition of this requirement should be a logical consequence of the PCA and that it is hardly possible to understand how both parties could build four common spaces in the air of distrust. The EU side explains its position providing technical reasons: with Russian southern and eastern borders being in so parlous a state there would always be a high-level possibility of non-Russian terrorists permeating into the EU territory. The explanation illustrates the European hesitation to accept Russia as an equal partner or a possible member state.

On the other hand, if we look critically at the problem of Russian border control, there is a striking difference between its intensity in the West and the one in the other areas. One would not even realize that the border line was crossed while driving from Kazakhstan steppe northwards. Hundreds of petty Chinese salespeople and workers cross the border in the woods without any control in the morning to be back in their country (or not) in the evening. After the Baltic states regained independence, especially after joining NATO and the EU, the Federal Border Service turned out to be ready for creating a reliable and strict control system within a couple of weeks whereas in the eastern territories of Russia analogical perfection is only an object of dreams. For unprepared observers this practical dualism shows the real attitude of the Russian state to its European partners.

The situation of conceptual divergence provoked many researchers to draw some scenarios for the future of EU–Russia strategic partnership. In the 1990s Yuri Borko provided five possible models: a) full integration; b) an alliance (a new form of co-

operation without membership in the EU); c) strategic partnership (the most likely option, requiring, however, much time for completion); d) a cold peace (cooperation within a “frozen dialog”; e) confrontation (a conflict based on Russia’s imperial ambitions.¹⁴

A similar structure of possible scenarios has been suggested by Sophia Clément-Noguier. She speaks about four models: a) partnership (on the condition that Russia ensures its democratic development and its attachment to the West); b) alliance, where Russia’s role is limited to crisis management “at the periphery”; c) *detente* – a rather humiliating option boiling down to rewarding Russia for good behavior; d) dissociation – presupposing a lack of interest; in such a case Russia returns to the previous “Grand Strategy” and reorientates its priorities.¹⁵

Jakub Godzimirski in his report at the Russia–EU Forum in Krynica presented an interesting set of four options, whose essence depends only on the internal situation in Russia. According to the Polish-Norwegian analyst we can imagine: a strong federal Russia with the growing role of the energy and military sectors, friendly towards the West and tending to integrate with its structures; a unitarian state with a relatively ineffective central government, a stable situation of the army and the energy sector and a neutral attitude towards the West; a very ineffective government and decreasing importance of Russia’s energy sector and its army in the world; the relations with the outer world are based on competition and rooted in the Eurasian ethos; a rambling economy and confrontation as a principle in Russia’s relations with the West.¹⁶

Godzimirski does not realize any possibility of an essential change in EU’s attitude towards Russia, which reflects at least two problems: the incapacity of the European structures to introduce a more dynamic policy regarding specific partners as well as systemic links between Russia’s economic stability and its relations with the European Union.

Tatyana Romanova in her Tartu paper provides a review of some other scenarios, complementing it with her own proposals. Within the EU at least two think-tanks provide quite optimistic visions. The first one, called EU–Russia Centre, surveys various EU stakeholders’ opinions about the cooperation with Russia to find out that most respondents support the practice of promoting wholesale partnership, realizing that much more must be done to help Russia in the process of economic stabilization and consolidation of democracy.

Another group of researchers: the Centre for European Policy Studies in their policy brief came up with six possible models of mutual relations:

¹⁴ Y. Borko, *Rossija i Evropa: sostoitsia li partniorstvo?*, „Svobodnaya Mysl” 1996, No. 3.

¹⁵ S. Clément-Noguier, *Russia, the European Union and NATO After September 11: Challenges and Limits of a New Entanglement*, [in:] *Russia’s Engagement with the West...*, p. 257.

¹⁶ See: M. Bodio, *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską. Stan i perspektywy rozwoju*, Warsaw 2005, p. 172.

- a) retirement of the PCA without continuation;
- b) an extension of the current PCA with multiple sectoral agreements;
- c) an extension of the present relations with the Political Declaration on Strategic Partnership instead of a binding treaty;
- d) a replacement of the PCA with a legally binding short treaty on strategic partnership;
- e) a replacement of the PCA with a comprehensive treaty on strategic partnership;
- f) a global Treaty of Strategic Union giving the status of equal partners to the EU and Russia.

As far as the Russian views are concerned, at least two think-tanks are pointed out by Romanova. Russia in the United Europe Committee, represented in publications by Nadezhda Arbatova, suggests that Russia seems too contestable for the EU and the ratification of the new treaty by 25 member states is quite dubious. That is why the committee proposes a “treaty of advanced partnership establishing an association”. Such a solution would involve legal harmonization for the introduction of four freedoms: of movements of goods, services, capital and labor.¹⁷

Another group of analysts, gathered around “Russia in Foreign Affairs” journal, represented mostly by Timofei Bordachev, proposes a definite change in the course of cooperation between the EU and Moscow. The new order should take into account the specific status of Russia, including both a non-binding declaration regarding the basic principles of EU–Russia relations and a set of detailed and binding agreements in “sectors that are of interest to Russian players”.

Romanova herself supposes that in a short-term perspective the relations between the EU and Russia will probably follow the blurry provisions of the PCA. However, a deeper model of cooperation is possible on the basis of the four roadmaps for EU–Russia common spaces adopted in 2005. Moreover, positive experiences may help with drawing the new agreement.

Romanova realizes that in the long run the perspectives of partnership are quite vague. Basically, she reduces the unclear perspective to two models: a) a small binding agreement fixing the basic rules and obligations of the parties and followed by more particular, sectoral agreements; b) a detailed agreement embracing all fields of cooperation (in Romanova’s opinion this option illustrates wishful thinking rather than a realistic view about possible relations).¹⁸

Almost all scenarios presented above, especially the ones given by Romanova and Godzimirski refer to various levels of probability and give evidence for their authors’ realism. However, they are all focused on the legal structure of mutual relations whereas the heart of the problem lies in a more general, geopolitical vision. Another proposal given by Mienkiszak takes into account a wider range of motivations starting from the theoretical possibility of three options: political breakthrough

¹⁷ See: N. Arbatova, *Problema – 2007: chto dalshe*, “Rossiya v globalnoi politike” 2006, No. 1.

¹⁸ T. Romanova, *op. cit.*, p. 24–25.

(a real change in Russia); “pragmatization” or “stagnation”; confrontation (a strongly anti-European shift leading to the rejection of most common values and limitation of cooperation to absolute minimum).

Mienkiszak suggests that a realistic vision should account for the short term and the long-term perspectives. As far as the first case is concerned, the author supposed two years before the collapse that no significant changes should be expected until 2008. As it turned out, he was generally right but dramatic changes in the South Caucasus made his opinion even too optimistic. In a long run there is every possibility that general trends will bring Russia closer to the EU. Negative options are less realistic because of at least three challenges, which Russia is going to face in the nearest future. Firstly, with the CIS overwhelmed by devolutionary tendencies Russia is gradually becoming less attractive for the region. Secondly, a hypothetical alliance with China would result in gradual subordination. Finally, Russia will have to face the challenge of Islamic extremism.¹⁹

A sober analysis of the tendencies that characterize the development of recent EU-relations shows obvious divergence in visions which lie behind political proposals brought up by both parties. It would be a definite exaggeration to indicate gradual headway in the dialog since the area of practically realized common values has been shrinking rather than expanding within the latest four years.

That is why some analysts, especially the more enthusiastic ones, seek opportunity to better the atmosphere and draw up new structural frames of the cooperation by means of a minimum program. For example, Stephan Meister and Alexander Rahr, similarly to Romanova, suggest that in the situation of incapacity of forming a developed kind of partnership it would be better to accept a brief and general document satisfying both sides, which could be later followed by “sectoral agreements [...] attached to the general agreement as protocols”.²⁰

The first visible regression in the dynamics of EU–Russia relations was observed in 2007 and explained as a result of the pre-election fever. This factor, however, seems to have been overestimated. The surveys and opinion polls left no doubt that not only would the Kremlin team preserve its position but that it was able to fossilize the structure of influence for years. The campaign of 2007/2008 was dominated by the idea of integrity. This tendency was reflected in presidential remarks²¹ and in the politically-ordered movie *1612*, produced by Nikita Mikhalkov. This provokes the question about the source of danger. The image of dark clouds or aggressive

¹⁹ M. Mienkiszak, *Russia vs the European Union: a „Strategic Partnership” crisis*, „CES Studies” 2006, No. 22, p. 61.

²⁰ S. Meister, A. Rahr, *The EU–Russia Relationship at a Turning Point*, “DGAP Aktuell” 2009, No. 1, available at www.interznanie.ru/stat/PovorotPoint_EU_RF.pdf.

²¹ Meeting with Cadets of the Nakhimov and Suvorov Military Schools and Representatives of Youth Organizations after Laying Flowers at the Monument to Minin and Pozharskii, see: www.kremlin.ru/eng/text/speeches/2007/11/04/0838_type84779_150380.html.

well-equipped and bad-willed troops coming from the West shows the everlasting archetype that characterizes a nation which always looks westwards on the one hand and always identifies itself by rejecting the western values and mentality on the other. The polite and conciliatory although progressively assertive voice of Russian leaders at the international stage is accompanied by anti-Western phraseology within the country.

After the election process the Russian Federation reached another stage of political stability (based on the monolithic structure and interests of the elite), building a highly predictable system of the distribution of power. This provides a relatively long perspective for the dialog between the EU and Russia. However, stabilization within the country does not necessarily lead to mutual understanding. We can as well expect deaf ears on both sides, which is going to result in official and practically ineffective *Joint Statements* after each summit. In such a structure of relations the main role will be played by contracts in selected areas, especially in the energy sector.

The tendencies in recent EU–Russia relations do not seem to depend on accidental factors or a specific *signum temporis*. On the contrary, they illustrate a striking regularity. First of all, we observe a silent but growing resignation. Both parties understood that strategic partnership is unavoidable but, on the other hand, unable to extend beyond certain limits. A friendly tone after critical moments such as an election campaign does not change essentially the qualitative content of EU–Russia relationships which are gradually turning into a pragmatic deal.

A cold look at the documents which have appeared after the PCA and a thorough analysis of internal tendencies in both discussed areas lead to a risky but unavoidable suspicion that in fact neither of the parties has ever seriously taken into account a scenario essentially different from the one which is being realized at present. Paradoxically, the best period for a radical change passed ineffectively after Jeltsin's conflict with the Parliament. In 1994 it was generally too late for a wedding; the disappointment caused by huge inflation and rambling economy ruined the positive associations connected with Western democracy and the idea of free market.

The European Community, although satisfied with the end of the cold war, was not prepared for a sudden growth. Looking forward to substantial expansion of their market the European structures were reluctant to take high costs of a more ambitious model of integration. On the other hand, who could realistically think about entire unification with a conglomerate torn by the Chechen conflict and threatened by uncontrolled weapon flow or Chinese illegal immigration? The Georgian war only fostered European conviction that Russia, at least for the coming decades, could only be treated as a trade partner. The South Osetia conflict turned out to be the most divisive among the EU member states. Even though dividing Europe used to be a typical weapon in Russian policy toward the EU, the result of the internal controversy among European countries led to hindering the co-operation process. As a result, the atmosphere about building strategic partnership became quite dense and the incapacity of

working out a common vision of headway seems to be fossilized for a longer period of time.

Russia's expectations about its links with the EU were not clear, either. First of all, we observe a growing objection to Western products flooding the Russian market. Secondly, it was becoming clearer and clearer that Russia would never accept any form of non-Russian stock's domination within strategic sectors. Thirdly, Russian security structures promoted geopolitical concepts which emphasized the necessity of a more balanced, *multipolar* international order, where the Atlantic block would be forced to withdraw and give way to "continental" powers, especially Russia. In extreme cases the slogans sound like: "The Rest Against the West" (a chapter of Alexandr G. Dugin's book *The Principles of Geopolitics*) or "History's Revenge" (Alexandr S. Panarin).²² Later the Kremlin camp (esp. Vladislav Surkov) trying to rationalize the nationalist initiatives promoted the Nashi (*Ours*) movement which is oriented on patriotic and statist values rather than fascist or racist ones.

In other words, Kremlin's reserved or even reluctant position about European attempts to transform Russia into a Western kind of civilization with the traditional understanding of human rights, free market and full transparency of power is rooted in a basic belief (accepted by most Russians and the political elite) that Russia should avoid subordination to the Euro-Atlantic model and form its own, independent civilizational structure to become an assertive power on a multipolar international stage. Therefore the tendencies within the EU after 2005 turned out to be quite disappointing for the Kremlin, which hoped that the community would become a kind of counterbalance to the USA. With the leading role of Gerhard Schröder and Jacques Chirac in the core states of the EU–Russia consistently took advantage of some misunderstandings and conceptual differences between Europe and America, which are rooted in the Gaullist tradition. Moreover, this helped Russian diplomacy to undermine European solidarity especially in the field of energy. Essential changes in these areas as well as the position of new leaders (especially in France and Germany) must have damped down the original zeal.

These remarks should not lead to a dark scenario of unavoidable conflict. Even though both sides understand their incapacity to build an ideal partnership, they are necessary for each other, and they would have to construct a system of multidimensional cooperation.²³ What seems to be especially important is that they are natural partners in the shape they have taken. The EU is now and is going to be in the coming years the main importer of Russian energy resources and the idea of long-term contracts although promoted by Moscow is actually acceptable for both parties. Russia,

²² A. G. Dugin, *Osnovy geopolitiki: geopoliticheskoe budushchee Rossii*, Moscow 1997; A. S. Panarin, *Revansh istorii: rossiiskaia strategicheskaia initsiativa v XXI veke*, Moscow 1998.

²³ R. Schouette, *EU–Russia Relations: Interests and Values – a European Perspective*, "Carnegie Papers" 2004, No. 54, p. 28.

irritated by continual complaints about the violation of human rights in Chechnya, political murders and imperial behavior toward its southern neighbor may theoretically change its political vector and become an energy supplier for China. This operation, however, would be very costly implying a gigantic investment in a system of new pipelines. Moreover, apart from bold rhetoric, Russian leaders are reasonable enough to realize that feeding a monstrous dragon just behind dramatically depopulated Far East is a risky deal. That is why the meetings of Russian and Chinese leaders are usually held in very good atmosphere but result in constructive but limited undertakings. Chinese Prime Minister Wen Jiabao's visit in Moscow in November 2007 brought about a reasonable but not astonishing set of nine agreements, four concerning future cooperation in the area of the peaceful use of nuclear power. The two countries also vaguely agreed to complete the construction of only one oil pipeline connecting China and Russia by the end of 2008.²⁴ Nothing else can be said about President Medvedev's first visit to China in May 2008, which is often interpreted as an evident snub towards the West.

Russia and the EU are linked by common interests; their partial contradictions do not determine the character of cooperation. First of all, Russia is a closer and more reliable energy supplier than the Near East region. Secondly, this big country is also a kind of a bumper or filter which protects the European community of wealthy states against direct meetings with unsolvable problems and civilization clashes in Central Asia, Northern Caucasus or the Far East. With such complex connotations Russia as a non-integrated partner puts the EU in a much more comfortable situation than it could be in the cases of a candidate status or full membership. In the present model of assertive and independent Russia the EU can criticize its Eastern partner for violation of human rights, authoritarianism and centralism without being directly involved in the painful problems of Islamic extremism, illegal Asian immigration or local separatisms.

Generally speaking, the system is getting balanced with Russia regaining its beloved status of an equal and independent power and the EU preserving political virginity thanks to a gendarme in "unmanageable" territories. The value of a moderate nuclear power between the EU and China or Iran should not be underestimated, either. The European greenhouse is protected and heated by Guardian Angels from outside.

There are some areas of real controversy as well, such as the political and military future of Ukraine, Belarus, Georgia or other countries of the CIS. President Putin in his annual address to the Federal Assembly on 26 May 2004 stated that "Work on deepening integration in the Commonwealth of Independent States remains our priority, especially within the framework of the Common economic space, and the

²⁴ Xinhua, *China, Russia move Even Closer*, "Shanghai Daily. com", November 7, 2007, available at: www.english.eastday.com/eastday/englishedition/node20676/userobject1ai3213139.html.

Eurasian economic community. This, without exaggeration, is one of the conditions of regional and international stability.²⁵ The problem of glorious “colorful” revolutions and the growth of pro-European perspectives in that area must be treated as a mental challenge for Russia, which will have to put up with the fact that its western neighbors are independent countries and it would be advisable for the Kremlin to start speaking more openly rather than use secret canals of propaganda or economic pressure.

The belief (reflected in many analyses) that the nearest years cannot be an arena of radical change seems to be quite believable. The problem is that the situation of pragmatic stability seems to be convenient for both sides; therefore the short-term and the long-term perspectives do not differ significantly. A deep transformation might take place only in the case of a) a systemic breakthrough resulting from an outer factor, including two hypothetical situations: intensive actions of a common enemy or contestant, a significant change in the global energy market such as the introduction of a new kind of fuel; b) a structural and mental development of Russian society, its “technologization” and pragmatization; this option definitely needs a long time and hard effort to create a new quality in spite of president Medvedev’s optimistic determination expressed in his famous address of 2009.

A negative scenario is not entirely impossible even though it is more difficult to provide solid motivations for this option. It may become reality in the case of a social and civilizational crisis in Russia, conditioned by economic breakdown and socio-demographic disaster. The political stabilization after 2008 and stable tendencies in the energy market suggested a relatively optimistic vision of the future. Everything changed as a result of the financial crisis, which reduced almost all economies at several per cent, Russia being not an exception if we account for the drastic fall of oil and gas prices.

The strategic partnership between Russia and the European Union will probably become more fruitful after a long process of chemical rather than mechanical changes, which will prepare a new base for political initiatives. It is, however, quite unlikely to expect a kind of spillover process between Russia and the Western world because the belief in the necessity of structural independence is essentially connected with the character of the Russian state.

What seems especially vital in the prognostic field is the fact that in certain issues Russian obstinacy is not a matter of temporary political trends or of a pressure from the military or secret service circles but of deeply rooted standards of thinking. The questionnaire used in the research led by Valeria Kasamara, Head of Laboratory for Political Studies from State University – Higher School of Economics in Moscow, illustrates the fact that Russian elites openly support a strictly economic approach to

²⁵ V. Putin, *Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation*, available at: www.kremlin.ru/eng/speeches/2004/05/26/1309_type70029type82912_71650.html.

EU–Russia relations rather than the European pressure on establishing a value-based kind of cooperation.²⁶ However, in many areas both elites' views show much more convergence: the research led both in the EU and Russia indicates that there is no controversy about such things as the necessity of visa regimes abolishment and of deepening the joint research in the interpretation of history.²⁷ These issues generally support the assumption that the cooperation will probably develop along the economic route and, in a long run, will probably result in a slightly better understanding of the subjective factors underlying the positions of both parties.

²⁶ V. Kasamara, *Russia: Fears and Expectations of the EU // Europe and Russia – trusting Friends or Fearful Neighbours*, “The EU–Russia Centre Review” 2009, No. 13, p. 19.

²⁷ M. Ordzhonikidze, E. Vesanto, *A Way Forward for EU–Russia Relations: Tackling Mutual Fears and Assessing Expectations*, *ibidem*, p. 26.



Przeciwdziałanie aktom piractwa i terroryzmu na morzu w polityce Federacji Rosyjskiej. Ocena możliwości implementacji rozwiązań przez Unię Europejską

Przeciwdziałanie aktom piractwa i terroryzmu na morzu w rozwiązaniach międzynarodowych

Intensyfikacja działań przestępczych na akwenach morskich stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa żeglugi handlowej w obrębie okołoeuropejskich akwenów morskich. Skala i charakter tego zjawiska powoduje, że niezbędne jest stworzenie skutecznego mechanizmu ograniczającego ryzyko wystąpienia aktów przemocy. Jednak tworzone procedury przeciwdziałania muszą uwzględniać rozwiązania wdrażane przez jedyną organizację posiadającą uprawnienia do tworzenia międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących żeglugi, czyli Międzynarodową Organizację Morską (IMO)¹. Opracowane pod jej auspicjami Prawo morza² wyraźnie rozgranicza upraw-

¹ Posiada ona status tzw. Organizacji Wyspecjalizowanej Systemu ONZ, a zakres jej działalności dotyczy problematyki bezpieczeństwa na morzu oraz zapobiegania zanieczyszczeniu środowiska morskiego. Status członków tej organizacji mają 162 państwa (w tym trzy są członkami stowarzyszonymi), a 36 organizacji międzyrządowych podpisało umowy o współpracy z IMO. Dorobek prawny tej organizacji to kilka konwencji oraz szereg rezolucji i okólników regulujących zasady wykorzystania morza. Zob. *Leksykon bezpieczeństwa morskiego*, red. T. Szubrycht, Gdynia 2009; D. R. Bugajski, *Międzynarodowe organizacje morskie*, Gdynia 2009.

² Prawo morza stanowi system rozwiązań międzynarodowych, opartych na usankcjonowanym zwyczaju oraz umowach ponadnarodowych. W praktyce określa ono sytuację prawną obszarów morskich i statków, reguluje zasady wykorzystania akwenów morza pełnego, znajdujących się poza zasięgiem zwierzchnictwa terytorialnego państw nadbrzeżnych oraz unifikuje przepisy wewnętrzne dotyczące obrotu morskiego. Najważniejszym dokumentem regulującymi te kwestie jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie mo-

nienia państw na akwenach morskich, dzieląc je na: prawa wynikające z jurysdykcji terytorialnej na akwenach wód wewnętrznych i terytorialnych oraz uprawnienia o charakterze jurysdykcji funkcjonalnej, w postaci szczegółowego określenia praw państwa na poszczególnych akwenach.

Scedowanie przez ONZ na IMO uprawnień w zakresie tworzenia i stosowania prawa, umożliwiło wprowadzenie międzynarodowych regulacji systemu żeglugi. Równocześnie jednak ograniczyło możliwość wprowadzenia rozwiązań o charakterze narodowym czy regionalnym. Państwa i organizacje regionalne mogą jedynie do swojego prawodawstwa implementować rozwiązania międzynarodowe lub, za zgodą IMO, stosować bardziej rygorystyczne niż zalecane przez IMO. Jednak zasadą jest pełna akceptacja zasady wolności mórz i wolności (swobody) żeglugi, oraz uprawnienia państwa bandery³. Tym samym Prawo morza – niejako wbrew przyjętym założeniom – w znaczny sposób ogranicza możliwość skutecznego przeciwdziałania aktom przemocy na akwenach morskich. Niezwykle szeroki zakres definicyjny pojęć „piractwo”⁴ i „akt terroru”⁵, tylko pozornie stwarza bowiem możliwości skutecznego wyeliminowania tych przestępstw. Stosowana przez IMO definicja pozwala, co prawda, na zaliczenie do tego rodzaju aktów przemocy praktycznie większość aktów przemocy na morzu. Ale jednocześnie obowiązek stosowania przedstawionych powyżej zasad swobody żeglugi i uprawnień państwa bandery w praktyce uniemoż-

rza z 10 grudnia 1982 (Konwencja jamajska). Pełen tekst konwencji zob. m.in.: www.lex.com.pl/serwis/du/2002/0544.htm.

³ Za morze otwarte, inaczej nazywane morzem pełnym, zgodnie z konwencjami międzynarodowymi uznaje się wszelkie akweny, nieposiadające statusu wód terytorialnych lub wewnętrznych państwa. Można uznać, że są to akweny, na których żadne państwo nie sprawuje jurysdykcji. Obowiązują na nim natomiast prawa gwarantujące: wolność żeglugi, wolność rybołówstwa, wolność układania kabli podmorskich i rurociągów, wolność badań naukowych oraz wolność budowania wysp i innych instalacji (*ibidem*).

⁴ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza za piractwo uznaje:

- każdy bezprawny akt gwałtu, zatrzymania bądź grabieży statku lub mienia skierowany na morzu otwartym przeciwko innemu statkowi morskemu lub powietrznemu, przeciwko osobom lub mieniu znajdującemu się na pokładzie takiego statku morskiego lub powietrznego;
- akt dobrowolnego uczestnictwa w działaniu statku morskiego lub powietrznego z wiedzą o faktach, które nadają mu charakter pirackiego statku morskiego lub powietrznego;
- podżeganie lub umyślne ułatwianie powyższych czynów.

⁵ Aktem terroru na morzu jest podjęcie działań zmierzających do zajęcia statku lub przejęcie nad nim kontroli przy użyciu siły, fakt nakłaniania lub zmuszenia do podjęcia takich działań lub prowadzenie innych działań zagrażających bezpieczeństwu żeglugi, w tym:

- dokonanie aktu przemocy przeciwko osobie znajdującej się na statku,
- uszkodzenia lub niszczenia statku lub ładunku,
- uszkodzenia urządzeń nawigacyjnych oraz przekazywanie fałszywych informacji.

liwia podjęcie skutecznych form przeciwdziałania, zwłaszcza tych o charakterze prewencyjnym. Zgodnie z zapisami Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, „zajęcie pirackiego statku morskiego jest możliwe przez jednostkę pozostającą w służbie państwowej, a o wymiarze kary czy też dalszym postępowaniu z takim obiektem decydują sądy państwa, którego jednostki zajęły statek”⁶. W dodatku, jeżeli statek został zajęty bez dostatecznych podstaw, państwo, które dokonało takiego czynu ponosi odpowiedzialność za szkody związane z działalnością wobec państwa przynależności państwowej statku (morskiego lub powietrznego).

Przedstawione zapisy powodują, że za podstawowe formy podejmowanych działań uznaje się tzw. prawo wizyty oraz prawo pościgu⁷. Pierwsze z nich (prawo wizyty) sprowadza się do przeprowadzenia kontroli statków na morzu pełnym przez jednostki pozostające w służbie państwowej. Kontrola ta może jednak mieć miejsce tylko w przypadku zaistnienia podejrzenia, że kontrolowany statek: zajmuje się procederem piractwa lub handlem narkotykami; nadaje nielegalne audycje radiowe; nie posiada przynależności państwowej; sytuacji, w której statek podnosi tę samą banderę, co jednostka pozostająca w służbie państwowej, lecz odmawia ujawnienia tego faktu⁸.

Natomiast do prawa pościgu na morzu pełnym upoważnione są jednostki w służbie państwowej (w tym także samoloty i statki powietrzne), które rozpoczęły wykonywanie go w momencie, gdy jednostka innej bandery naruszyła przepisy prawne obowiązujące na wodach wewnętrznych lub morzu terytorialnym państwa ścigającego. Prawo wykonywania pościgu nie ma zastosowania, gdy ścigana jednostka wpływa na wody terytorialne państwa trzeciego lub własnego kraju⁹.

⁶ Artykuł 105 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza. Natomiast zgodnie z artykułem 106, jeżeli statek został zajęty bez dostatecznych podstaw, państwo, które dokonało takiego czynu ponosi odpowiedzialność za szkody związane z działalnością wobec państwa przynależności państwowej statku (morskiego lub powietrznego).

⁷ Zakres podejmowanych przedsięwzięć określony został artykułach 110 i 111 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza.

⁸ Szerzej zob.: D. R. Bugajski, *Prawa żeglugowe okrętu w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 2009.

⁹ Szerzej na temat praktycznych form realizacji prawa pościgu i prawa wizyty zob.: K. Kubiak, P. Mickiewicz, M. Rosiak, A. Szulczewski, *Grupa kontrolno-inspekcyjna. Proponowany skład, struktura i zasady szkolenia*, „Przegląd Morski” 2002, nr 5; i idem, *Koncepcja działania grupy kontrolno-inspekcyjnej w warunkach MW RP*, „Przegląd Morski” 2002, nr 4.

Międzynarodowe rozwiązania prawne a praktyka przeciwdziałania piractwu i terroryzmowi na akwenach morskich UE i Rosji

Nałożone przez prawo międzynarodowe ograniczenia spowodowały, że większość państw, określanych jako mocarstwa morskie¹⁰, zdecydowała się na rozszerzenie rozwiązań zalecanych przez Międzynarodową Organizację Morską, z zachowaniem jednak pełnej aprobaty dla regulacji zawartych w Konwencji o prawie morza, a uszczegółowionych w sferze przeciwdziałania czynom przestępczym na morzu w przyjętej w 1988 r. Konwencji rzymskiej¹¹. Na taką formę minimalizowania zagrożenia aktem piractwa czy terroryzmu morskiego zdecydowała się Unia Europejska. Jednak ze względu na charakter wykorzystania morskich strumieni transportowych, niezbędna jest korelacja unijnych rozwiązań z rosyjskim systemem przeciwdziałania przestępczości na akwenach morskich. Tym bardziej, że Unia monitorowała to zagrożenie już od połowy lat 90. XX w., sukcesywnie wdrażając stosowne rozwiązania prawne i organizacyjne.

Jak przedstawiono powyżej, zasadniczym ograniczeniem skutecznego przeciwdziałania czynom przestępczym na morzu jest prymat zasad jurysdykcji państwa bandery oraz wolności mórza, znacznie ograniczających arsenał możliwych do wykorzystania środków przeciwdziałania przestępczości na morzu. Stosując się do tych wymogów Unia Europejska zdecydowała się na budowę systemu prewencyjnego, ukierunkowanego nie na zwalczanie przestępczości, ale zwiększenie poziomu bezpieczeństwa statku i portów. Jego podstawą jest system monitoringu żeglugi, zezwalającego na: stworzenie systemu nadzoru i monitorowania ruchu statków na akwenach Unii Europejskiej¹²; wdrażanie adekwatnego do bieżącej sytuacji zagrożenia poziomu bezpieczeństwa konkretnego statku i obiektu portowego.

Zadaniem systemu nadzoru jest kontrola ruchu i identyfikacja jednostki znajdującej się na monitorowanym akwencie, dokonywana dzięki tzw. *Vessel Traffic Management Information System* (VTMIS)¹³. Natomiast rozwiązania wdrażane w ramach

¹⁰ Jest to państwo, które posiada możliwości lub wolę polityczną do utrzymywania sił morskich, przeznaczonych do działań na dużych akwenach i potencjale pozwalającym na kontrole mórza poza własnymi akwenami.

¹¹ Konwencja w sprawie przeciwdziałania bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej z 10 marca 1988 r. (Dz.U. z 1994, Nr 129, poz. 635; weszła w życie 1 marca 1992 r.).

¹² System ten tworzony jest w oparciu o Dyrektywę nr 2002/59/EC Komisji Europejskiej z 27 czerwca 2002 r.

¹³ Zasadniczymi elementami składowymi systemu VTMIS są: systemy nadzoru ruchu statków (VTS), systemy automatycznej identyfikacji statków (AIS), systemy meldunkowe okrętów (SRS), krajowy komputerowy system wymiany informacji – krajowy system SafeSeaNet.

podnoszenia poziomu bezpieczeństwa statków i obiektów portowych są *de facto* rozszerzeniem zapisów wprowadzanych na mocy opracowanego przez IMO Międzynarodowego Kodeksu Ochrony Statku i Obiektu Portowego (ISPS). Komisja Europejska zdecydowała się bowiem na wprowadzenie rozwiązań nie tylko obowiązujących w Kodeksie, ale również tych mających status zaleceń.

Istotą funkcjonowania systemu monitoringu jest odbiór przez stację brzegową automatycznie nadawanego przez statek sygnału. Pozwala on na identyfikację i kontrolę trasy rejsu jednostek¹⁴. Natomiast podstawą ochrony statku jest indywidualnie przygotowywany tzw. Plan ochrony statku (*Ship Security Plan – SSP*), polegający na wprowadzeniu szczegółowych rozwiązań chroniących statek¹⁵. Podobne rozwiązania obowiązują w portach państw członkowskich, a ich podstawą jest opracowany w oparciu o wspomnianą Konwencję ISPS indywidualny Plan ochrony obiektu portowego (*Port Facility Security Plan – PFSP*)¹⁶. W obydwu rozwiązaniach, państwa europejskie, wdrażając zalecenia Komisji Europejskiej, rozszerzyły zakres stosowanych rozwiązań. Jako obligatoryjne na statkach i w portach państw UE uznano zapisy ISPS, posiadające status zaleceń. Ponadto za obszary objęte postanowieniami Kodeksu ISPS uznano pozostałe obiekty okołoportowe, w tym stocznie. Natomiast podstawowymi środkami zapobiegawczymi są działania zmierzające do ogranicze-

¹⁴ Zalicza się do nich: jednostki rybackie, statki handlowe o długości 65 stóp, jednostki pasażerskie uprawnione do przewożenia 150 pasażerów lub o wyporności powyżej 150 ton, statki holownicze o długości 26 stóp i więcej oraz mocy większej niż 600 koni mechanicznych. Zob.: www.navcen.uscg.gov/enav/ais/default.htm.

¹⁵ Plan ochrony statku zawiera ocenę stanu zagrożeń i prawdopodobieństwo ich zaistnienia, wskazówki dotyczące niezbędnych środków ochrony, słabe punkty w infrastrukturze jednostki oraz sfery wymagające ochrony. Za jego realizację odpowiada oficer ochrony statku (*ship security officer*), do obowiązków, którego należy zapewnienie poprawnego wdrażania planu ochrony statku, wyszkolenie załogi w tym zakresie oraz utrzymywanie statku w tak zwanej „świadomości związanej z ochroną”. Zob.: M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport ropy i gazu w warunkach zagrożenia aktami przemocy*, Wrocław 2006, s. 116–124.

¹⁶ *Port Facility Security Plan* zawiera m.in.: środki ograniczające dostęp nieupoważnionych osób do obiektu portowego, statków w nim zacumowanych oraz do obszarów o ograniczonym dostępie oraz zapobiegające możliwości wniesieniu na teren obiektu portowego lub na statek broni, niebezpiecznych substancji oraz przedmiotów umożliwiających ich wykorzystanie przeciwko osobom, statkom lub obiektowi portowemu, procedury reagowania na zagrożenia lub naruszenia ochrony, szczególnie w przypadku wprowadzenia najwyższego poziomu zagrożenia, aktywacji systemu alertu o zagrożeniu ochrony statku na statku przebywającym w porcie, procedury ewakuacyjne w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa, umożliwiające zejście załogi statku na ląd lub wymianę załogi i powiadamiania o zdarzeniach naruszających bezpieczeństwo, zadania personelu obiektu portowego i środki zapewniające skuteczną ochronę ładunku oraz sprzętu przeładunkowego w porcie. Zob.: M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport ropy i gazu...*

nia dostępu do obiektu portowego oraz szczegółowe procedury reagowania na zagrożenia w postaci naruszenia systemu ochrony.

Oceniając wdrażane rozwiązania stwierdzić należy, że system monitoringu akwenów morskich nie może być traktowany jako zasadniczy instrument umożliwiający skuteczne przeciwdziałanie aktom piractwa i terroryzmu na morzu. Jego walory w większym stopniu stwarzają możliwość uzyskania informacji o ruchu jednostek przewożących ładunki niebezpieczne czy podejrzanych o możliwość popełnienia przestępstwa na morzu. Natomiast system ISPS faktycznie pozwala na przygotowanie załóg i portów do przeciwdziałania takowemu zagrożeniu. Kierując się tymi przesłankami, Federacja Rosyjska nie zdecydowała się na pełne przyjęcie tych rozwiązań w narodowej koncepcji przeciwdziałania piractwu i terroryzmowi na morzu. Decydując się na wdrożenie systemu monitoringu, skoncentrowano się na budowie zautomatyzowanej i scentralizowanej bazy danych o pasażerach przewożonych przez przewoźników rosyjskich i zagranicznych¹⁷. Natomiast nie zdecydowano się na objęcie własnych akwenów morskich systemem monitoringu ruchu jednostek, kompatybilnego z rozwiązaniami obowiązującymi na akwenach morskich Unii Europejskiej. Postawa ta wynika z przekonania o niskiej skuteczności wprowadzonych rozwiązań w sferze zwalczania przestępczości na morzu. Ale równie ważnym powodem jest możliwość wykorzystania systemu monitoringu do kontroli ruchu jednostek przewożących ładunki niebezpieczne i stwarzających zagrożenie katastrofy ekologicznej na akwenach morskich. W sytuacji radykalnego wzrostu dostaw ropy naftowej i jej przetworów drogą morską, wdrożenie tego rozwiązania stanowić może poważne ograniczenie planów zdominowania dostaw surowców energetycznych do Europy.

Natomiast w odniesieniu do zapisów Kodeksu ISPS, Rosjanie zdecydowali się na wprowadzenie standardowych rozwiązań, znacznie jednak rozszerzając definicję obiektów objętych jego zakresem. Został ono dosyć ściśle określone w ustawie O bezpieczeństwie transportu¹⁸, która, między innymi, definiuje pojęcie czynu przestępczego podejmowanego wobec obiektu infrastruktury transportowej. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami, za morski obiekt infrastruktury transportowej uznaje się dworce morskie, porty morskie i rzeczne (handlowe, rybackie, specjalistyczne), obiekty portowe wraz z urządzeniami, budowle hydrotechniczne, obiekty zarządzania ruchem i transportem morskim oraz inne budynki zapewniające prawidłowe funkcjonowanie morskiego kompleksu transportowego. Ustawa zalicza także do tych obiektów całość infrastruktury dojazdowej do portów morskich i rzecznych. System

¹⁷ Baza taka zawiera podstawowe dane osobiste pasażera, w tym: nazwisko, imię, imię ojca, datę i miejsce urodzenia; numer dokumentu potwierdzającego personalia osoby posiadającej bilet, dane przebiegu podróży z zaznaczeniem jej trasy oraz czasu trwania. Zob.: Fiedieralnyj zakon Rossijskoj Fiedieracyi ot 9 fiewrala 2007 g., Nr 16-FZ, O transportnoj biezopasnosti, s. 5. Ustawa obowiązuje od 14 sierpnia 2007 r.

¹⁸ *Ibidem*.

ochrony tych obiektów w praktyce jest oparty na rozwiązaniach przyjętych przez Kodeks ISPS.

Przedstawione podejście do implementacji rozwiązań międzynarodowych pozwala z jednej strony na pełną akceptację międzynarodowych rozwiązań dotyczących swobody żeglugi i prawnej jurysdykcji państwa bandery. Równocześnie jednak umożliwia skuteczne przeciwdziałanie aktom przestępczym na morzu, w tym piractwa i terroryzmu. W cytowanej ustawie, oprócz implementacji rozwiązań międzynarodowych, dokonano także stosownego rozszerzenia niektórych jego zapisów. Wprowadzono w niej pojęcie aktu bezprawnej ingerencji, który określa się jako „działanie niezgodne z prawem, z włączeniem w to aktów terrorystycznych, a także gróźb wobec kompleksów transportowych, które mogą pociągnąć za sobą spowodowanie uszczerbku zdrowia lub życia ludzi”¹⁹. Pojęcie to rozszerza powszechnie stosowane w Konwencji o prawie morza definicje piractwa i terroryzmu na morzu. Ponadto, w oparciu o tę definicję określono także zadania państwa rosyjskiego w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa transportu. Za takowe uznano wszelkie „czynności prawne, ekonomiczne i organizacyjne wykonywane przez państwo, a mające na celu zabezpieczenia kompleksu transportowego przed aktami bezprawnej ingerencji”.

Ochrona przed zagrożeniem piractwem i aktem terroryzmu na morzu w rozwiązaniach prawnych Federacji Rosyjskiej i UE

Federacja Rosyjska od 1996 r. sukcesywnie wprowadza rozwiązania prawne, umożliwiające przeciwdziałanie aktom piractwa i terroru na morzu. Zasadą jest pełne podporządkowanie się wymogom międzynarodowego prawa morza przy jednoczesnym znacznym rozszerzeniu zakresu sankcji karnych. W obowiązującym od 1996 r. Kodeksie Karnym definicja aktu piractwa jest w pełni zbieżna z zapisami Konwencji o prawie morza. Za akt piractwa uznaje się w nim „napad na statek morski lub rzeczny, dokonany z użyciem siły lub z zagrożeniem jej zastosowania oraz pozostałe czynności mające na celu przygotowanie napadu”²⁰. Również w rosyjskiej wykładni pojęcie piractwa nie odbiega od definicji prawa międzynarodowego. Za akt piractwa uznaje się w nim wszelkie działania, skierowane na osiągnięcie rezultatu przestępczego na drodze stosowania siły wobec poszkodowanych, bądź stworzenia (fakt przygotowania) realnego zagrożenia niezwłocznego jej użycia. Tym samym stwierdzić należy, że piractwo w myśl rosyjskiego systemu karnego, to działania skierowane ku członkom załogi oraz pasażerom:

¹⁹ *Ibidem*, art. 1.

²⁰ Kodeks Karny Federacji Rosyjskiej, art. 30.

- ukierunkowane na zawładnięciem statkiem lub ładunkiem czy wyposażeniem znajdującym się na jego pokładzie,
- wyrządzające krzywdę fizyczną załodze i pasażerom porwanej jednostki,
- porwania z użyciem siły i zatrzymanie statku,
- porwania w celu uzyskania okupu²¹.

Równocześnie jednak do rosyjskiego systemu legislacyjnego wprowadzone zostało wiele rozszerzeń rozwiązań międzynarodowych. Dokonano między innymi kategoryzacji aktów piractwa, dzieląc je na trzy kategorie: proste, wykwalifikowane i szczególnie wykwalifikowane. Podstawowym kryterium definicyjnym jest niejednokrotność jego dokonania, rozumiana jako dokonanie dwóch lub więcej przestępstw przewidzianych jednym artykułem lub częścią artykułu Kodeksu Karnego²², fakt posiadania broni i jej wykorzystania. Wprowadzono także szczegółowe zapisy dotyczące odpowiedzialności prawnej sprawców aktu piractwa oraz zakresu jurysdykcji prawa rosyjskiego wobec sprawców przestępstw na morzu. Zgodnie z rosyjskimi rozwiązaniami, odpowiedzialność prawną za akt piractwa ponosi osoba poczytalna, która osiągnęła wiek 16 lat. Zaś rosyjską jurysdykcją prawną objęci zostali także:

- obcokrajowcy przebywających na terenie Rosji i jej akwenach morskich,
- osoby pracujące na statkach, które pływają pod banderą Federacji Rosyjskiej,
- załogi jednostek pod banderą obcą, ale znajdujących się w granicach wewnętrznych wód oraz morza terytorialnego Federacji Rosyjskiej, jak również poza granicami kraju w przypadkach przewidzianych międzynarodowymi umowami, które podpisała Federacja Rosyjska.

Podobną zasadę do swoich rozwiązań prawnych Rosja wprowadziła w sferze zwalczania terroryzmu na morzu. Akceptując w pełni międzynarodowe rozwiązania dotyczące definicji aktów terroru na morzu i zakresu działań antyterrorystycznych,

²¹ Postanowienie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej „O praktyce zastosowania ustawodawstwa o odpowiedzialności za bandytyzm przez statki”, z 17 stycznia 1997 r.

²² Termin „niejednorodność” precyzuje artykuł 16 Kodeksu Karnego. Autorzy Kodeksu wyszli z założenia, że akty piractwa najczęściej dokonywane są przez zorganizowane grupy przestępcze, zaś definicję grupy przestępczej zawiera art. 35 Kodeksu Karnego. Za taką grupę uznaje „stałą grupę osób połączonych w celu dokonania jednego lub kilku przestępstw”. Grupa ta charakteryzuje się stałą więzią między współuczestnikami, a także strukturą organizacyjną. Może ona być utworzona w celu dokonania jednego lub większej liczby przestępstw. W rezultacie działań pirackich może dojść do spowodowania śmierci członków załogi w wyniku napadu. W omawianym kodeksie istnieje zapis o spowodowaniu śmierci przez nieostrożność; mówi o tym art. 24. Zaznaczyć trzeba, że w przypadku piractwa można się spotkać z umyślnym spowodowaniem śmierci jednej bądź kilku osób. W takim przypadku wymagana jest dodatkowa kwalifikacja zgodna z art. 105.

określono jednoznacznie cel tych operacji²³. Zgodnie z zapisami ustawy „O walce z terroryzmem”²⁴, obiektem działań antyterrorystycznej mogą być:

- statki pływające pod państwową banderą Federacji Rosyjskiej po wewnętrznych wodach na morzu terytorialnym Federacji Rosyjskiej oraz na pełnym morzu,
- statki pływające na akwenach morskich Federacji Rosyjskiej będące pod banderą zagranicznego państwa,
- statki pływające pod banderą Rosyjskiej Federacji na obszarach morskich innego państwa,
- statki pływające pod zagraniczną banderą, ale z obywatelami Rosyjskiej Federacji na pokładzie,
- obiekty zarządzania ruchem morskim, nawigacji morskiej, infrastruktury portowej oraz ich personel, znajdujący się na terytorium Federacji Rosyjskiej²⁵.

Ustawa ta tworzy także prawne podstawy, umożliwiające podjęcie działań nie tylko na akwenach rosyjskich, ale także na morzu otwartym²⁶. Samo przeprowadzenie działań prewencyjnych jest uwarunkowane wyłącznie posiadaniem sił i środków złożonych z federalnych organów władzy wykonawczej. Zaś wymogiem o charakterze ponadnarodowym jest obowiązek informowania o zaistniałym działaniu bezprawnego aktu przeciwko żegludze danego państwa lub grupy państw w przypadku, gdy na statku, na którym miało miejsce przedsięwzięcie na obszarach morskich Federacji Rosyjskiej, znajdują się obcokrajowcy. Informację o zaistniałym zdarzeniu przesyła się kanałami dyplomatycznymi do przedstawicielstw tych krajów znajdujących się na terytorium Federacji Rosyjskiej. Przewidywane przez rosyjskie normy sposoby przeprowadzenia operacji antyterrorystycznych i antypirackich to: ostrzał jednostki podejrzanej o akt piractwa, odbijanie porwanych jednostek, zabezpieczenie jednostek przez system monitoringu i reakcji na wezwanie.

²³ Zgodnie z międzynarodowymi rozwiązaniami, w przypadku zaistnienia aktu terroru na akwenach morskich, celem działań jest:

- uwolnienie pasażerów i załogi porwanego statku,
- unieszkodliwienie napastników, którzy zdobyli lub próbują zdobyć statek,
- zapewnienie bezpieczeństwa innym statkom, ich pasażerom i załodze,
- zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom morskich organizacji oraz obiektów portowych w przypadku dokonania w morskim porcie bezprawnych aktów.

²⁴ Zgodnie z Zarządzeniem Rządu Federacji Rodyjskiej z 30 lipca 2004 r., nr 398, „O federalnej służbie nadzoru w dziedzinie transportu”, odpowiada za to Służba Morskiego Bezpieczeństwa (Położenje o fiederalnoj sistiemie zaszczyty morskogo sudochodstwa ot niezakonnych aktow, naprawlennych protiv biezopasnosti morieplawanija, utw. postanowlenijem Prawitielstwa RF ot 11 aprielja 2000 g., Nr 324, s. 4).

²⁵ *Ibidem*, s. 5.

²⁶ Przewiduje on ewentualne podjęcie działań na wodach państwa trzeciego za jego zgodą lub na wniosek.

Rosyjskie koncepcje zwalczania piractwa i terroryzmu na morzu oraz używane sankcje karne znacznie wykraczają poza rozwiązania stosowane przez państwa Unii Europejskiej. W większości z nich sama operacja antypiracka (antyterrorystyczna) jest traktowana jako rozwiązanie ostateczne, a odpowiedni poziom bezpieczeństwa zapewnić ma system monitoringu akwenów. Kierując się tymi przesłankami państwa europejskie rozbudowują siły kontrolne, których zadaniem jest praktyczna realizacja prawa wizyty. Dlatego też większość działań podejmowanych na akwenach morskich zmierza sprowadza się do selekcji jednostek uznawanych za podejrzane, monitorowaniu ich ruchu oraz ewentualnego przeprowadzenia kontroli poprzez zastosowanie prawa wizyty²⁷.

Przeprowadzenie klasycznej operacji opanowania jednostki, w przypadku działań podejmowanych przez państwa UE, może nastąpić w sytuacji skrajnej, za którą uznaje się porwanie zakładników lub narażenie życia. Standardowo celem grup antyterrorystycznych państw unijnych jest przeprowadzenie akcji abordażowej. Zadaniem sił wspierających jest próba rozproszenia uwagi piratów (terrorystów), a nie ostrzał lub prowadzenie innych działań o charakterze zbrojnym. Celem działań abordażowych jest zajęcie statku i obezwładnienie osób znajdujących się na statku. Zasadą jest, że komandosi dopiero po obezwładnieniu osób dokonują tzw. filtracji (działania ukierunkowane na ograniczenie możliwości wmieszania się terrorystów w grupy uwolnionych zakładników), selekcji zatrzymanych, udzielenia pomocy medycznej i sukcesywnej ewakuacji z zajętego statku.

Pomimo ograniczeń dotyczących zakresu form podejmowanych działań antypirackich i antyterrorystycznych, unijny system przeciwdziałania uznać należy za bardziej efektywny. Zapewnia on stały monitoring sytuacji i stwarza szansę na podjęcie skutecznych działań o charakterze prewencyjnym. Natomiast słabością tego rozwiązania, co ukazuje *casus* Zatoki Adeńskiej²⁸, jest ograniczenie jurysdykcji prawnej wobec osób podejrzanych o prowadzenie piractwa lub terroryzmu na akwenach morskich. Ścisłe stosowanie się do zapisów Prawa morza dotyczących statusu państwa bandery uniemożliwia zastosowanie sankcji prawnych wobec takich osób, gdy nie nastąpi akt przestępczy.

²⁷ Kontrola odbywa się po wcześniejszym uprzedzeniu kapitana kontrolowanej jednostki i zobowiązaniu go do przygotowania załogi do kontroli (kapitan jest zobowiązany do udostępnienia wszystkich pomieszczeń oraz zebrania załogi w wyznaczonym miejscu). Ze względu na ograniczony czas kontroli, jej zakres sprowadza się do równoległego sprawdzenia dokumentacji oraz przeszukania części pomieszczeń i ładunku. Jedynie w przypadku stwierdzenia niezgodności lub uchybień, jednostka poddawana jest szczegółowej kontroli lub kierowana do wyznaczonego portu. Zob.: K. Kubiak, P. Mickiewicz, M. Rosiak, A. Szulczewski, *Koncepcja działania grupy kontrolno-inspekcyjnej...*

²⁸ Przykładem jest zwolnienie załóg jednostek podejrzanych o piractwo przez okręt duński i niemiecki po wcześniejszym zatopieniu broni znalezionej na pokładach tych jednostek.

Podsumowanie

Dokonując oceny rozwiązań wdrażanych przez Federację Rosyjską i Unię Europejską stwierdzić należy, że wynikają one z przekonania o ograniczeniach, jakie nakłada międzynarodowe prawo morza. Jednakże są one oparte na odmiennej koncepcji zwalczania zagrożenia przestępczością na morzu. Dla Komisji Europejskiej podstawowym założeniem jest literalne przestrzeganie zasad wolności mórz i jurysdykcji państwa bandery. Polityka taka jest konsekwencją zarówno uznania konieczności stosowania rozwiązań międzynarodowych, jak i prowadzonej zgodnie z wymogami stawianymi mocarstwu morskemu polityki obecności na akwenach morskich. Utrzymanie liberalnego charakteru żeglugi, a zwłaszcza swobody żeglugi oraz ograniczonych praw państwa kontrolującego akwen, jest jednym z najważniejszych założeń budowy europejskiego systemu strumieni transportowych w wymiarze globalnym i regionalnym. Stworzenie prawnych możliwości kontroli jednostki przez państwo kontrolujące akwen, możliwość tworzenia morskich stref kontrolnych przez np. ogłaszanie akwenów pod nadzorem i swobodne wykorzystywanie prawa wizyty, może negatywnie oddziaływać na morski system przewozów, stanowiący jeden z zasadniczych środków wymiany towarowej państw europejskich.

W rosyjskiej polityce zwalczania przestępczości na morzu naczelną zasadą jest natomiast skuteczne ograniczenie skali tego zjawiska. Z tego względu ustawodawstwo rosyjskie skoncentrowało się na maksymalnym uszczegółowieniu i – w pewnym sensie – rozszerzeniu zakresu definicyjnego przestępczości na morzu (w tym piractwa i terroryzmu). *Gros* podejmowanych przedsięwzięć zmierza do opracowania zbieżnych z generalnymi zasadami prawa morza sankcji karnych dla przestępców oraz rozszerzenia zakresu jurysdykcji państwa poddanego aktowi przestępstwa w stosunku do państwa bandery. Natomiast marginalnie traktowana jest działalność związana z monitoringiem ruchu jednostek, stanowiącego podstawę unijnego systemu bezpieczeństwa morskiego. Polityka ta wynika z negatywnych konsekwencji, jakie niesie za sobą unijny system nadzoru żeglugi. Jego immanentną częścią jest kontrola zanieczyszczeń akwenów morskich i przeciwdziałanie zagrożeniu wystąpienia katastrofy na morzu, a jak wiadomo, jednym z podstawowych rosyjskich towarów eksportowych, transportowanych drogą morską jest ropa naftowa i jej przetwory. Równie istotnym czynnikiem jest stan techniczny rosyjskich (i czarterowanych przez rosyjskich armatorów) jednostek, które nie zawsze spełniają unijne normy techniczne. Obecnie jedyną konsekwencją dla takich jednostek jest zakaz wstępu do unijnych portów, co nie uniemożliwia prawa przebywania na okołoeuropejskich akwenach. Natomiast wdrożenie systemu monitoringu wymagałoby konsekwentnej i szybkiej przebudowy rosyjskiej floty transportowej.

Przedstawione uwarunkowania znacznie ograniczają zakres możliwej współpracy Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej w sferze bezpieczeństwa na morzu, w tym zwalczania przestępczości na akwenach morskich. Zwalczanie piractwa

i przeciwdziałanie aktom terroru na morzu pozostanie w gestii poszczególnych państw. Możliwym rozwiązaniem jest korelacja podejmowanych działań, a zwłaszcza informacja o skali zagrożenia. Natomiast nie jest możliwa wzajemna, nawet częściowa, implementacja rozwiązań w sferze zwalczania piractwa i aktów terroru na morzu.

Wewnętrzne uwarunkowania międzynarodowej roli Rosji – koncepcje i wyzwania

Pytanie o współczesną Rosję i jej miejsce w Europie i świecie to w zasadzie pytanie o kształt powstającego ładu międzynarodowego, jego wartości i priorytety. Polityka zagraniczna mocarstw jest funkcją ich racji stanu, którą realizują poprzez wpływ w pożądanym przez siebie kierunkach na środowisko międzynarodowe. Miarą potęgi państwa jest realizowanie założeń swojej polityki zagranicznej, realizowanie celów w niesprzyjającym, poliarchicznym, żywiołowym i niezwykle złożonym środowisku, niezależnie od formy, jaką ta polityka przyjmuje. Bo choć forma, jaką przyjmuje treść polityki zagranicznej jest niezwykle ważna, to trudno nie zauważyć, że im większym wpływem międzynarodowym dysponuje państwo, tym większą indolencję w kwestii formy może wykazać. Federacja Rosyjska nie jest wyjątkiem. Jest państwem świadomym swego potencjału i słabości – którym stawia czoło, ale się nimi nie chwali, „nadrabiając” często sprawnością swojej dyplomacji, także publicznej. Jest też państwem, które przeszło od 1991 r. długą drogę w kontekście przemian ustrojowych, gospodarczych i społecznych. Ich skala, ze względu na rozmiary tego kraju i jego specyfikę społeczno-gospodarczą przed rokiem 1991, pozostają bezprecedensowe w skali globu. Polityka zagraniczna i międzynarodowe oddziaływania państw to proces, który nie ma początku ani końca i trwa permanentnie, także więc i rola Rosji ewoluuje, dostosowując się do zmieniających się realiów świata na początku XXI w., ale wykazując również ambicję tworzenia lub współtworzenia zasad jego funkcjonowania. Z całą pewnością można stwierdzić, że rosyjska artykulacja priorytetów w dziedzinie gospodarki i polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa staje się coraz lepiej zdefiniowana.

Uwarunkowania międzynarodowej roli Rosji

Federacja Rosyjska to kraj, który rozciąga swoją suwerenną władzę na powierzchni 17 076 tys. km²; jest największym państwem na świecie, zamieszkałym przez

141,9 tys. obywateli¹, co plasuje je pod względem ludności na szóstym miejscu. Rosjanie stanowią ponad 80% tej liczby, poza nimi do federacji należy ponad 180 innych grup narodowych i etnicznych².

W Rosji istnieją ogromne, udokumentowane zasoby surowców, praktycznie wszystkie pierwiastki chemiczne. Gospodarka rosyjska opiera się głównie na zasobach naturalnych, w tym surowcach energetycznych. Zdaniem niektórych badaczy, jest to objaw swoistej deindustrializacji. Rosja z kraju uprzemysłowionego została zdegradowana do surowcowego, czyli „żyjącego” z eksportu nieprzetworzonych bogactw naturalnych, co czyni z niej zakładnika światowego zapotrzebowania i koniunktury. Naturalne bogactwa ocenia się na blisko 30 bln dolarów, co znacznie przewyższa bogactwa USA (8 bln), Chin (6,5 bln) czy Europy (0,5 bln). Wydobycie gazu ziemnego stanowi 25% światowej produkcji, a ropy 10% – ich eksport zapewnia stałe dochody. Istotny jest też poziom niektórych, naprawdę nowoczesnych technologii, takich jak samolot SU-37, przemysł kosmiczny czy nuklearny³.

Status Rosji w stosunkach międzynarodowych jest warunkowany jej położeniem geograficznym, zasobami naturalnymi, rolą stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ, a także przynależnością do klubu potęg jądrowych. Są to atrybuty, które upoważniają ją do uczestnictwa w kształtowaniu nowego ładu światowego, opartego na utrwalaniu wielobiegunowości, jako gwarancji równoważenia sił i wpływów na świecie. Poza tradycyjnymi sferami oddziaływania (polityczną, gospodarczą czy geostrategiczną), pojawiły się też nowe dziedziny współpracy, związane z zagrożeniami obecnej epoki nuklearnej, zwłaszcza w zakresie zwalczania zagrożeń asymetrycznych (m.in. walka z terroryzmem międzynarodowym i fundamentalizmem islamskim, nieproliferacja). Są to pola współpracy, na których Rosja ma szansę, i ją wykorzystuje, powrócić do gry na poziomie globalnym, są to też bowiem pola kluczowe dla współpracy ze Stanami Zjednoczonymi⁴. Rosja nie ma w zasadzie bezpośrednich wrogów, ale też i stałych sojuszników. Jest ważnym podmiotem w stosunkach międzynarodowych o sporym tzw. potencjale negatywnym, z uwagi na nieprzewidywalność i zdolność do destabilizacji sytuacji międzynarodowej.

Kryzysowy stan gospodarki rosyjskiej był czynnikiem ograniczającym jej międzynarodową pozycję, spychającym znacznie poniżej jej politycznych aspiracji. Dlatego też w rosyjskiej doktrynie polityki zagranicznej podkreślano, że bez gospodarczego odrodzenia Rosja nie stanie się członkiem klubu wielkich mocarstw i trudniej będzie jej bronić swoich interesów na arenie międzynarodowej. Stworzenie w Rosji

¹ Stan na 2009 r., www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo11.htm.

² Dane z ostatniego spisu ludności z 9 października 2002 r. Dla porównania: zgodnie z danymi ze spisu z 12 stycznia 1989 r., w rosyjskiej SRR zamieszkiwało 147 022 mln ludzi, www.perepis2002.ru/index.html?id=17.

³ M. Raś, *Ewolucja polityki zagranicznej Rosji wobec Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej w latach 1991–2001*, Warszawa 2005, s. 37.

⁴ Zaangażowanie Moskwy w Azji Środkowej, kwestia programu nuklearnego Iranu.

efektywnej, dynamicznej gospodarki liczącej się na świecie uznano za „podstawowy warunek przetrwania kraju”⁵. Również w doktrynie bezpieczeństwa kryzysowy stan gospodarki podniesiono do rangi głównej przyczyny powstawania zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. W 2001 r. Władimir Putin w swoim orędziu, tuż po objęciu urzędu prezydenta, mówił, że polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej musi być ściśle podporządkowana wewnątrzpolitycznym celom państwa, a jej imperatywem jest ochrona gospodarczych interesów kraju. Niezwykle wielkiej wagi w polityce zagranicznej FR nabrała polityka energetyczna, prowadzona bezpośrednio przez najwyższe władze Rosji. Energetyka jest priorytetowym narzędziem prowadzenia polityki zagranicznej nie tylko w regionie, ale także z państwami UE i USA. Wzrost dochodów z eksportu surowców energetycznych umożliwił rozpoczęcie reform w niektórych gałęziach rosyjskiej gospodarki oraz dotowanie innych. Jednym z największych beneficjentów tzw. petrodolarów są rosyjskie siły zbrojne, tradycyjnie zajmujące ważne miejsce w rosyjskiej rzeczywistości. Dzięki wpływowi z eksportu surowców możliwa stała się wcześniejsza spłata zadłużenia zagranicznego, w tym bezprecedensowa całkowita spłata zadłużenia wobec Klubu Paryskiego. Pozwala to zrozumieć determinację, z jaką Rosja realizuje swoje interesy w tym zakresie. Do priorytetów zaliczono uzyskanie niezależności tranzytowej, dostęp do złóż surowców poza terytorium Rosji – przede wszystkim w rejonie Morza Kaspijskiego, w Azji, na Kaukazie Południowym oraz w Turkmenistanie, a także zdobycie przewagi nad konkurencją w stosunku do gazu turkmeńskiego⁶. Warto jednak zwrócić uwagę, że do wzrostu gospodarczego przyczynił się decydująco rozwój innych sektorów gospodarki – telekomunikacji, usług, sprzedaży detalicznej i hurtowej, turystyki, bankowości. Autorzy raportu *Russian Foreign Policy. Sources and Implications*⁷ stwierdzają, że mimo kryzysu, rosyjski wzrost, choć już nie tak szybki, pozostaje zrównoważony, a Rosja ma szansę stać się do 2025 r., jedną z czterech największych gospodarek w Europie – dochody będą rosnać, a wraz z nimi rozszerzy się klasa średnia. Dlatego też utrzymanie wzrostu i tempa rozwoju gospodarczego jest największym wyzwaniem, spędzającym sen z powiek rosyjskich decydentów – niepowodzenie w tym zakresie może przynieść reperkusje polityczne, w tym spadek poparcia dla rządów Miedwiediewa i Putina, a także pogorszenie stosunków z Zachodem i zmniejszenie wydatków na bezpieczeństwo wewnętrzne i obronę⁸.

⁵ *Ibidem*.

⁶ S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Federacja Rosyjska w stosunkach międzynarodowych 1991–2001*, red. J. Adamowski, A. Skrzypek, Warszawa 2002, s. 256–258.

⁷ O. Oliker, K. Crane, L. H. Schwartz, C. Yusupov, *Russian Foreign Policy. Sources and Implications*, RAND, Project Air Force, Santa Monica 2009.

⁸ *Ibidem*, s. 4 i nast.

W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Federacji Rosyjskiej do 2025 r.*⁹ z 12 maja 2009 r., widać odwrót od klasycznego, dziewiętnastowiecznego, ujęcia bezpieczeństwa jako problemu militarnego i geopolitycznego oraz jego interpretacji „siłowej”, i przejście w stronę kompleksowego pojęcia bezpieczeństwa, na które składają się także takie parametry, jak potencjał demograficzny, jakość kapitału ludzkiego, poziom życia (w tym stan służby zdrowia, współczynnik nierówności społeczeństwa), identyfikacja narodowa obywateli oraz problem wykształcenia społeczeństwa obywatelskiego („Bezpieczeństwo przez rozwój”). W kontekście polityki zewnętrznej akcentuje się rozszerzenie priorytetowych kierunków polityki zagranicznej na Azję, w tym Daleki Wschód, zwłaszcza Chiny. Dynamicznie rozwijająca się sytuacja w tym rejonie świata, w kontekście zaostrzającej się konkurencji w walce o energetyczne zasoby naturalne i rynki zbytu, otwiera dla Rosji nowe możliwości współpracy z Europą i Stanami Zjednoczonymi oraz takimi organizacjami, jak Szanghajska Organizacja Współpracy¹⁰.

Rosja odrzuciła zasady porozumienia waszyngtońskiego¹¹ i wybrała drogę transformacji nieprzewidującą przyłączenie się do już istniejących struktur na ich neoliberalnych zasadach. Robert Kagan, neokonserwatywny publicysta i wykładowca, autor książki *Powrót historii i koniec snów*¹², której tytuł jest parafrazą *Końca historii* Francisa Fukuyamy, opisując system gospodarczy Rosji, mówi o kapitalizmie autorytarnym i państwowym; porównuje go do chińskiej drogi rozwoju ekonomicznego. Zarówno w Rosji, jak i w Chinach, zdaniem autora, dominuje przekonanie, że prawdziwe mocarstwo musi być niezależne i samodzielne, a kluczem do tego jest rozwój gospodarczy, stąd też rośnie rosyjska asertywność i pewność siebie, znajdująca ideowe uzasadnienie dla podporządkowania strategicznych sektorów gospodarki rządowi w takich koncepcjach, jak suwerenna demokracja¹³.

⁹ „Strategija nacionalnoj biezopasnosti Rossijskoj Fiedieracyi do 2020 goda”, www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/8abb3c17eb3d2626c32575b500320ae4?OpenDocument.

¹⁰ J. Winiecki, *Rośnie tygrys*, „Polityka”, 28.03.2009; N. Zlobin, *Ebrazijska integracja. Projekt zawieszeń*, „Wiedomosti”, 27.04.2009.

¹¹ Więcej na temat założeń porozumienia waszyngtońskiego w: E. Halizak, *Ideowe podstawy globalnego ładu w gospodarce światowej. Rola i znaczenie Washington Consensus*, [w:] *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, red. E. Halizak, R. Kuźniar, J. Symonides, Bydgoszcz–Warszawa 2004, s. 12–25.

¹² R. Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Knopf 2008. Autor tezę o rosnącym zagrożeniu ze strony współpracujących ze sobą Rosji i Chin, jako państw o autorytarnym charakterze rozwoju kapitalistycznego, przedstawiał już wcześniej, w kwietniu 2006 r. na łamach „The Washington Post”, co zostało skomentowane na łamach „Rosji w globalnej polityce”. A. W. Łomanow, *Tranzit bez punkta naznaczenia*, „Rossija w globalnej polityce” 2008, nr 2.

¹³ Konstytucja z 1993 r. nie uchylila ustawy o prezydencie z 1991 r., na mocy której prezydent jest „najwyższą osobą w państwie i szefem władzy wykonawczej”. W konstytucji

Koncepcje

Rozpoczęta w Rosji po rozpadzie ZSRR debata o roli tego państwa we współczesnym świecie, toczyła się w ramach rodzimych nurtów myśli politycznej – słowianofilstwa, mesjanizmu (misjonizmu), nacjonalizmu i komunizmu oraz okcydentalizmu¹⁴. Współcześnie wykrystalizowały się dwa teoretyczne podejścia, które stanowią podstawę dyskusji o koncepcji rosyjskiej polityki zagranicznej, występujące w wersji neoliberalnej i neorealistycznej – atlantyzm i neoeuroazjatyzm oraz, przeżywająca w ostatnich latach odrodzenie, geopolityka. O ile neoliberalne koncepcje rosyjskiej polityki zagranicznej skończyły się wraz z odejściem Andrieja Kozyriewa¹⁵, który kończył okres „romantyzmu” w rosyjskiej polityce zagranicznej, o tyle neorealistyczne wciąż znajdują swoich zwolenników w osobach Siergieja Karaganowa¹⁶, Siergie-

z 1993 r., art. 80 określa prezydenta jako „głowę państwa”, która reprezentuje FR w kraju i za granicą. Prezydent *de iure* jest nie tylko głową państwa, ale *de facto* (i częściowo *de iure*) także zwierzchnikiem pionu władzy wykonawczej i istotnym czynnikiem tworzenia prawa. S. Gardocki, *Instytucja prezydenta w polityce Federacji Rosyjskiej*, Toruń 2008, s. 51–53.

¹⁴ Szerzej na temat klasycznych nurtów rosyjskiej myśli politycznej piszę w: „*Pozwólcie mi zapomnieć, że jest Rosja i że są Rosjanie*”. *Mesjanizm i słowianofilstwo rosyjskie w myśli społeczno-politycznej Mariana Zdziechowskiego*, [w:] *Europa narodów*, red. G. Tokarz, Wrocław 2008.

¹⁵ Andriej Władimirowicz Kozyriew (ur. 1951 r. w Brukseli) był ministrem spraw zagranicznych w latach 1990–1995. Należał do tzw. orientacji prozachodniej (zapadników). Postulował wprowadzenie modelu polityki zagranicznej ponad podziałami politycznymi, zgodnego z interesem narodowo-państwowym. Za jedyną drogę do utrzymania pozycji Rosji na arenie międzynarodowej uważał demokratyzację kraju, tworzenie społeczeństwa demokratycznego i przeprowadzenie radykalnych reform gospodarczych. Wśród podstawowych celów polityki zagranicznej wymieniał: ochronę obywateli, tworzenie pomyślnych warunków do rozwoju gospodarczego oraz zapewnienie krajowi bezpieczeństwa. Opowiadał się za utrzymaniem strategicznej stabilizacji na świecie, szczególnie w sferze nuklearnej, deklarował odejście od radzieckiej polityki mesjanizmu i globalizmu. Dla krajów WNP proponował zachowanie wspólnej przestrzeni obronnej. Realne interesy Rosji, jego zdaniem, skupiały się w strefie państw ościennych z Rosją i WNP, a także pasie regionów Azji i Pacyfiku, Środkowego i Bliskiego Wschodu, regiony Morza Czarnego i Śródziemnego, Europę, region Morza Bałtyckiego i Barentsa. Przywiązywał wagę do udziału Rosji w organizacjach międzynarodowych, szczególnie w G-7. Rosję widział jako mocarstwo demokratyczne, broniące swoich 25 milionów rodaków mieszkających za granicą. W. Baluk, *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwo. Podstawy instytucjonalno-prawne*, [w:] *Rosja*, red. B. Albin, W. Baluk, Wrocław 2003, s. 106.

¹⁶ Siergiej Aleksandrowicz Karaganow – wieloletni wicedyrektor Instytutu Europy Rosyjskiej Akademii Nauk, od 2003 r. wydawca czasopisma „Rossija w globalnoy politikiie”.

ja Kortunowa, Wiaczesława Nikonowa¹⁷ czy Jewgienija Primakowa¹⁸. W podejściu geopolitycznym dominuje nurt eurazjatycki, którego reprezentantem jest popierany przez przedstawicieli władz Aleksandr Dugin – nacjonalista, propagujący eurazjatyzm w jego skrajnej formie¹⁹.

W praktyce rosyjskiej polityki zagranicznej obecne są dwie główne wizje: klasyczna (instytucjonalna) i nowego porządku (koncertu mocarstw)²⁰. Wizja klasyczna oparta jest na założeniu, że po upadku systemu dwubiegunowego, USA dążą do stworzenia systemu jednobiegunowego, który ma im zapewnić dominację na świecie – przy pomocy NATO, która jest postrzegana w Rosji jako organizacja jednego aktora. Aby więc przeciwdziałać destabilizacji stosunków międzynarodowych przez USA (tzw. globalizmowi NATO czy powstawaniu „systemu brukselsko-waszyngtońskiego”), Rosja musi, wraz z państwami o podobnej optyce, działać na rzecz ochrony zagrożonego systemu „nowojorskiego”, czyli porządku opartego na prawie międzynarodowym i ONZ, ze szczególną rolą RB. Podejście to znalazło swój wyraz w *Koncepcji bezpieczeństwa narodowego FR*, ale także w licznych wypowiedziach Władimira Putina i kolejnych ministrów spraw zagranicznych Rosji²¹. Trudno tu nie zauważyć instrumentalnego traktowania przez Rosję ONZ i innych organizacji międzynarodowych. Poprzez członkostwo w nich chce ona wzmocnić swoją międzynarodową pozycję polityczną, a podważając podstawowe zasady ładu, na które-

¹⁷ Wiaczesław Aleksiejewicz Nikonow jest założycielem i prezesem fundacji „Politika”, współzałożycielem Fundacji „Jedinstwo wo imia Rossini” i redaktorem naczelnym czasopisma „Strategia Rossiji”.

¹⁸ Jewgienij Maksymowicz Primakow (ur. 1928 r. w Kijowie) był ministrem spraw zagranicznych Rosji w latach 1995–1998. Wcześniej pełnił funkcję szefa wywiadu zagranicznego. Zwolennik twardej polityki zagranicznej, przeciwnik rozszerzenia NATO na wschód, orędownik sojuszu z radykalnymi krajami Bliskiego Wschodu oraz związku Białorusi z Rosją. Uważał, że Rosja powinna zachować pozycję głównego gracza na arenie międzynarodowej i prowadzić wielosektorową politykę zagraniczną, wykazując aktywność w różnych regionach świata – USA i Europa, Chiny, Japonia, Indie, Bliski Wschód, Ameryka Łacińska, Afryka i Pacyfik. Do głównych zadań polityki zagranicznej zaliczał: zapewnienie Rosji bezpieczeństwa, stabilizacji, integralności terytorialnej i warunków dla rozwoju gospodarczego. Stanowczo sprzeciwiał się tzw. wbijaniu klina pomiędzy Rosję a pozostałe kraje WNP przez „czynniki zewnętrzne”. Z tego też powodu dążył do zaciśnięcia więzi i intensyfikacji stosunków z Ukrainą, Białorusią, Kazachstanem, Uzbekistanem, Azerbejdżanem i Gruzją. Mimo prowadzenia twardego kursu w polityce zagranicznej, był przeciwny konfrontacji z Zachodem. G. Przebinda, J. Smaga, *Kto jest kim w Rosji po 1917 r. Leksykon*, Kraków 2000, s. 229.

¹⁹ Więcej na ten temat zob.: I. Massaka, *Eurazjatyzm. Z dziejów rosyjskiego misjonizmu*, Wrocław 2001.

²⁰ M. Menkiszak, *Rosyjskie wersje pozimnowojennego porządku międzynarodowego*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI w.*, red. R. Kuźniar, s. 292–294.

²¹ *Ibidem*.

go straży te organizacje stoją – czyli wolności i prawa człowieka – swoją polityką wewnętrzną podważa prestiż i autorytet tychże. Konstytucja FR w zakresie praw obywatelskich pozostaje bowiem w sferze deklaratywnej, wojna w Czeczenii, naruszenia zasad demokracji, brak przejrzystości systemu władzy, korupcja, kontrowersje wokół prawodawstwa i funkcjonowania rosyjskiego wymiaru sprawiedliwości czy zakresu działalności służb specjalnych, prowadzą do licznych napięć w relacjach z organizacjami międzynarodowymi (RE, OBWE), których FR jest członkiem, a których standardy przyjmuje wybiórczo. Należy także zwrócić uwagę, że Rada Europy, której Rosja jest członkiem od 1996 r.²² wykazuje się bardzo liberalnym podejściem do Rosji – państwa członkowskiego niewywiązującego się z przyjętych przez siebie zobowiązań. Do wyjątków należą nieliczne próby podjęcia debat na ten temat przez ZP RE²³.

Koncepcja porządku opartego na układzie mocarstw zakłada unikanie konfrontacji z USA i dążenie do ułożenia z nimi stosunków partnerskich. Nowe zagrożenia wymagają redefinicji polityki zagranicznej wszystkich państw, zawierania koalicji i współpracy, zwłaszcza mocarstw, dla których forum do współpracy są takie instytucje, jak G8. W praktyce Rosja stosuje pewną kalkę zachowania USA w swojej własnej działalności międzynarodowej, wykorzystując elementy obu wizji, w zależności od bieżących potrzeb, choć kierując się przede wszystkim pragmatyzmem.

Już na początku pierwszej kadencji prezydenta Putina, na poziomie publicystycznym często pojawiały się różne pomysły autorytarnej definiowania demokracji. Najczęściej pisano o „demokracji sterowanej” lub „kierowanej” czy „ograniczonej”. Koncepcja „demokracji suwerennej” została wypromowana, na poziomie hasłowym, przez Władysława Surokowa, uważanego za głównego ideologa Kremla tamtego okresu, kiedy w 2005 r. rozpoczął on dyskusję o narodowych priorytetach. W 2006 r. ogłosił podstawowe założenia suwerennej demokracji działaczom „Jedynoj Rossiji”: Rosja nie naśladuje żadnych istniejących wzorców demokracji chcąc pozostać niezależna, nie ulega wpływom zewnętrznym. To Rosja ma określać, co jest demokratyczne, a co nie. Jako temat dla szerszej opinii publicznej zagadnienie suwerennej demokracji pojawiło się w lutym 2006 r. wraz z wydaniem książki Aleksieja Czadajewa poświęconej ideologii Putina. Zdaniem Romana Baeckera, wbrew tytułowi, praca Czadajewa nie jest wykładnią ideologii Putina, a jedynie próbą interpretacji

²² Rosja jest członkiem RE od 28 lutego 1996 r. kiedy to J. Primakow podpisał w Strasburgu w imieniu FR Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Konwencję o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, Europejską kartę o samorządach lokalnych oraz Konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych. W Rosji Konwencja mocy prawnej nabrała z dniem 5 maja 1998 r.

²³ Więcej na ten temat w: R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002; L. Leszczenko, *Rosja w Radzie Europy*, [w:] *Rosja...*, s. 213–229.

wielu jego sformułowań przez wpływową część administracji prezydenckiej, usiłującej wyznaczyć pola, w ramach których można wyznaczyć cele przyszłej działalności aparatu urzędniczego państwa. Czadajew wyznacza trzy podstawowe typy państw, wyróżnione ze względu na praktykowany typ suwerenności: mocarstwa (suwerenność absolutna ze względu na posiadanie broni atomowej i stref wpływów), państwa samodzielne oraz państwa faktycznie należące do sfery wpływów mocarstw. Rosja, według niego, należy do pierwszego typu państw – jest potęgą atomową, z prawem do nadawania suwerenności innym państwom i posiadającą swoją strefę wpływów²⁴.

Na początku 2007 r. ukazała się broszura Surokowa *Kultura polityczna Rosji. Spojrzenie z utopii (dyskurs nienaukowy)*²⁵, a w czerwcu na posiedzeniu prezydium RAN wygłosił on wykład na temat rosyjskiej kultury politycznej, którego główną tezą była myśl o specyfice rosyjskiej kultury politycznej, wyrażającej się koncentracją takich cech, jak holistyczne widzenie świata (dążenie do monocentryczności władzy), idealizacja walki politycznej oraz personifikacja instytucji politycznych. Suwerenność jest traktowana przez zwolenników koncepcji suwerennej demokracji jako idea niepodległego, wolnego narodu, który samodzielnie rozstrzyga problem władzy. Polega zatem na walce z zewnętrzną demokratyzacją będącą w zasadzie mechanizmem desuwerenizacji, jednocześnie podkreślając, że demokracja jest najważniejszą polityczną podstawą suwerenności²⁶. Surokow, krytycznie odnosząc się do Europy i przestrzegając przed zbyt jej idealizowaniem (zwłaszcza przez rosyjskich liberałów), pragnie by Rosja była traktowana jako część cywilizowanego świata, niezależnie od dominujących w niej mechanizmów życia społecznego. Postuluje współpracę z Europą, nie tylko poprzez eksport surowców, ale także w ramach zasobów intelektualnych, bez których niemożliwa jest społeczna i technologiczna modernizacja Rosji, przy jednoczesnej stabilizacji systemu politycznego²⁷.

Wyzwania

Wbrew potocznej opinii, najważniejsze dla Rosji wyzwania leżą w sferze działań wewnętrznych, a nie zewnętrznych, choć są one ich pochodną. Do największych zagrożeń, przed którymi stoi współczesna Rosja zaliczyć można: problemy demograficzne, bezpieczeństwo wewnętrzne, szczególnie terroryzm, ekstremizm i separatyzm²⁸ oraz

²⁴ R. Baecker, *Rosyjskie myślenie polityczne za czasów prezydenta Putina*, Toruń 2007, s. 74–76.

²⁵ Opublikowana ją w skrócie w prasie polskiej, zob.: W. Surokow, *Misja narodu rosyjskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 04–05.08.2007, s. 20.

²⁶ R. Baecker, *Rosyjskie...*, s. 72.

²⁷ *Ibidem*, s. 79.

²⁸ Rosyjska definicja terroryzmu jest bardzo szeroka. Dodanie do najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego separatyzmu odróżnia Rosję od USA i Europy Za-

gospodarcze: problemy z prywatyzacją majątku państwowego, zmianą niekorzystnej struktury zagranicznej wymiany handlowej, będącej konsekwencją „surowcowego”, słabo uprzemysłowionego, profilu gospodarki.

Zmieniające się wskaźniki demograficzne w Rosji są powodem wielu, dosyć historycznych w swoim brzmieniu, artykułów w rosyjskiej prasie i wypowiedzi w mediach. Rosnąca śmiertelność oraz spadek liczby urodzeń i migracje przyczyniają się do spadku liczby ludności. Od 1989 r. jest to około 3,7%, co w porównaniu z niektórymi byłymi republikami radzieckimi – Armenią (15%), Gruzją (14%) czy Ukrainą (10%), w tym samym okresie. Jest to spadek co prawda nieznaczny, ale w Rosji szczególnie niepokoi wysoka śmiertelność mężczyzn w wieku produkcyjnym, spowodowana stylem życia – alkoholizmem lub/i innymi nałogami i ich konsekwencjami – wypadkami, przemocą, utratą zdrowia. Liczbę takich „dodatkowych śmierci” szacuje się na 400 tys., a średnia długość życia rosyjskiego mężczyzny wynosi, według stanu na 2005 r., 59 lat (kobiety 72), czyli tyle, co w Pakistanie. Znacznie odbiega to od podobnych statystyk w krajach o porównywalnych wskaźnikach dochodu i wykształcenia. Spada także wskaźnik urodzeń – w latach 1986–1987 średnio na jedną kobietę wynosił on 2,2, w 2005 r. już tylko 1,3. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w ogólnie złej sytuacji socjalnej rodzin w Rosji i choć za prezydentury Putina podjęto wiele kroków zachęcających kobiety do posiadania drugiego dziecka, to spadek populacji jest nieuchronny – według prognoz Federalnego Urzędu Statystycznego Rosji, spadek populacji wyniesie w latach 2005–2025 około 6%, natomiast według prognoz ONZ czy Banku Światowego, może on wynieść nawet 20%²⁹. ONZ informuje także o zagrożeniu epidemią HIV/AIDS. Do 2015 r. zgonny z powodu AIDS mogą stanowić 10% wszystkich zgonów w Rosji. Swoje zniwo w Rosji zbiera także gruźlica i inne choroby zakaźne³⁰. W związku z sytuacją demograficzną, do priorytetów zaliczono w zakresie polityki migracyjnej, ściągnięcie do Rosji jak największej liczby etnicznych Rosjan mieszkających poza granicami kraju, głównie tych wysoko wykwalifikowanych³¹.

chodniej, gdzie zalicza się do nich tylko terroryzm i ekstremizm (zbliża natomiast do Chin i państw Azji Środkowej). Rosyjscy eksperci często podnoszą problem sprzeczności dwóch zasadniczych reguł prawa międzynarodowego, a mianowicie prawa do integralności terytorialnej państw i prawa do samostanowienia narodów.

²⁹ O. Oliker, K. Crane, L. H. Schwartz, C. Yusupov, *Russian Foreign Policy...*, s. 31.

³⁰ Szacuje się, że w Rosji żyje z HIV od 630 tys. do 1 mln 300 tys. osób, z tego w przedziale wieku od 15 do 49 lat od 0,8 do 1,6%. Nieznana jest liczba zarażonych HIV dzieci do lat 14, co przy liczbie zarażonych kobiet w wieku rozrodczym (w przedziale od 150 do 350 tys.) może dawać faktycznie większe liczby. UNAIDS, *2006 Report on Global AIDS Epidemic*, May 2006. Corocznie przybywa od 0,8 do 1,6% populacji zarażonych, www.unaids.org/en/KnowledgeCentre/HIVData/GlobalReport/2008.

³¹ To głównie zasiłki finansowe, w wysokości około 60 dolarów miesięcznie na pierwsze i 120 dolarów na drugie dziecko do 18 miesiąca życia oraz nadanie priorytetowego cha-

Zagadnienie migracji związane jest z problemem bezpieczeństwa wewnętrznego. W wyniku olbrzymiej fali emigrantów, także nielegalnych, rosła napięcia na tle etnicznym. Szacuje się, że liczba nielegalnych emigrantów „ekonomicznych” z Armenii, Gruzji, Kirgistanu, Tadżykistanu, Ukrainy i innych krajów wynosi około 10 mln, a około 400 tys. rocznie wybiera Rosję jako kraj docelowy emigracji³². Rosja jest najbogatszą gospodarką w regionie i stan ten nie zmieni się przez najbliższe dziesięciolecie. Pamiętać jednak należy, że centrum fundamentalizmu islamskiego znajduje się tradycyjnie w Kotlinie Fergańskiej, na pograniczu Tadżykistanu, Kirgistanu i Uzbekistanu. Niepokojący dla władz jest napływ nielegalnych emigrantów z północnego Kaukazu – Czeczenii i Dagestanu. Rośnie także populacja muzułmańska w Rosji, szacunkowo jest to około 20 mln. Na znaczeniu zyskują radykalne ugrupowania islamskie, poza Czeczenią także w dość umiarkowanym Tatarstanie i Baszkirii oraz w Republice Karaczajo-Czerkieskiej i Kabardyno-Bałkarskiej³³. Sprzyja temu przede wszystkim bieda i brak perspektyw na poprawę sytuacji gospodarczej. Rosyjscy eksperci ostrzegają, że w Rosji doszło do sytuacji, w której oficjalne struktury państwowe nie są w stanie kontrolować całych regionów, co pozwala na swobodne przemieszczanie się i działalność różnych, potencjalnie niebezpiecznych, grup³⁴. Rośnie statystycznie liczba aktów terrorystycznych w Rosji – średnio w latach 2002–2004 o 12%³⁵. Do zwalczania zagrożeń terrorystycznych w Rosji kierowane są nie tylko służby specjalne, ale także siły zbrojne, w tym flota morska. Kluczowe dla bezpieczeństwa wewnętrznego pozostają regiony WNP i Azji Środkowej, która stała się zapleczem dla ekstremistów działających, między innymi, w Tadżykistanie i na Kaukazie. Z działalnością ekstremistyczną coraz mocniej związana jest także międzynarodowa przestępczość zorganizowana – przede wszystkim narkobiznes – tranzyt narkotyków przez terytoria byłych republik radzieckich i samej Federacji Rosyjskiej stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa³⁶.

rakteru reformom systemu ochrony zdrowia, edukacji, wzrostowi w budownictwie mieszkaniowym oraz modernizacji rolnictwa. Przemówienie W. Putina przed Zgromadzeniem Federalnym FR, 10 maja 2006 r. www.eng.kremlin.ru/text/speeches/2006/05/10/1823_type70029type82912_105566.shtml.

³² O. Oliker, K. Crane, L. H. Schwartz, C. Yusupov, *Russian Foreign Policy...*

³³ W Rosji mamy do czynienia z pewnymi tradycjami i historycznie ukształtowanymi relacjami między ludnością nierosyjską a państwem rosyjskim. Żaden z muzułmańskich narodów zamieszkujących na terytorium Rosji nie znalazł się na nim z własnej woli.

³⁴ W. N. Plastun, *Ewolucja dejatelnostim ekstremistskich organizacii w stranach wostoka*, Nowosybirsk 2002, s. 564–567.

³⁵ Są to akty terrorystyczne w rozumieniu rosyjskiego ustawodawstwa w tym zakresie. Zob. *Osnovy protivodejstwiija terrorizmu*, red. J. D. Wisznijakow, Moskwa 2006, s. 38.

³⁶ Handel narkotykami i narkomania (około 2,5 mln zarejestrowanych narkomanów, choć Federalna Służba Kontroli Obrotu Narkotykami przyznaje, że nie wie, jaka jest rzeczywista liczba osób uzależnionych) jest kluczowym, obok alkoholu, negatywnym czynnikiem

Spośród wyzwań gospodarczych do najistotniejszych należy zaliczyć problem prywatyzacji. Założenia rosyjskiego programu prywatyzacji cechowały się spójnością wewnętrzną i logiką, jednak proces prywatyzacji nie przebiegał zgodnie z nimi. Decydującą rolę odegrał, nie jak zakładano, akcjonariat pracowniczy, ale stara nomenklatura, często powiązana z grupami przestępczymi. W rezultacie tak istotny aspekt transformacji systemowej, jak prywatyzacja, nie doprowadził do wyłonienia się klarownych form własności prywatnej, lecz do niejasnych powiązań własności i władzy politycznej. Powstałe oligarchie finansowo-przemysłowe poważnie wypaczyły jeden z fundamentów gospodarki rynkowej. Sztandarowym przykładem jest tu Gazprom. Znamienne, że system stosunków oligarchicznych objął tylko bardzo dochodowe sektory gospodarki rosyjskiej, konkurencyjne na rynkach międzynarodowych: kompleks wojskowo-przemysłowy czy eksport broni i surowców energetycznych. Konsekwencją takiego stanu rzeczy było utrwalenie surowcowej roli Rosji na arenie międzynarodowej, ponieważ marginalizacji uległy inne formy własności i sektory gospodarki, a także mechanizmy rynkowe.

Transformacja w Rosji to także próba włączenia do światowego nurtu gospodarczego. Pozycja Rosji w światowej wymianie handlowej nie jest zadowalająca przede wszystkim z powodu przestarzałej struktury towarowej – podstawowa oferta eksportowa to najważniejsze surowce i paliwa – ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel kamienny oraz metale nieszlachetne i wyroby pochodne. Istotną pozycję stanowią wyroby przemysłu chemicznego oraz środki transportu. W imporcie natomiast dominują maszyny i urządzenia, a także żywność, napoje, wyroby przemysłu farmaceutycznego³⁷.

Priorytetem pozostaje przyciągnięcie inwestycji zagranicznych, najnowszych technologii eksploatacji, transportu i przeróbki ropy naftowej, pozwalających zwiększyć wydobycie i zmieniać strukturę handlu zagranicznego.

Pozycja międzynarodowa Rosji wynika z wielu przesłanek – obiektywnych (wymiernych) – terytorium, ludność, bogactwa naturalne, stan gospodarki, które sprzyjają silnej pozycji międzynarodowej, oraz subiektywnych (niewymiernych), podlegających różnym ocenom, do których można zaliczyć jakość strategii państwowej, skuteczność dyplomacji, rola i jakość armii, stabilność systemu politycznego, wpływająca na ocenę potencjału państwa.

Do największych słabości Rosji należy jej potencjał instytucjonalny. Słabość w tym sensie obejmuje takie aspekty, jak zdolność do formułowania i wdrażania polityki oraz stanowienia prawa, administrowania w sposób efektywny i przy pomocy

demograficznym. Przez Rosję do Europy płynie rzeka afgańskiej heroiny i opium z Tadżykistanu, Uzbekistanu, Kirgistanu i Kazachstanu. Alternatywna trasa, bałkańska, wiedzie przez Kaukaz (granica azersko-turecka, Gruzja i Dagestan). Sprzyja temu korupcja i powiązania mafijne handlarzy z władzą. W. Radziwinowicz, *Afgańska heroina płynie do Rosji czy przez Rosję?*, „Gazeta Wyborcza”, www.wyborcza.pl/2029020,86738,6371346.html; A. Bryc, *Rosja w XXI w. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2008, s. 65.

³⁷ M. Wróblewski, *Polityka gospodarcza*, [w:] *Rosja...*, s. 231–242.

minimalnej biurokracji, kontrolowania przekupstwa, korupcji i łapownictwa, utrzymywanie wysokiego stopnia przejrzystości i odpowiedzialności instytucji rządowych oraz, co najważniejsze, egzekwowania prawa – od przestrzegania przepisów ruchu drogowego po respektowanie fundamentalnych założeń konstytucyjnych³⁸.

³⁸ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI w.*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005, s. 19–25.

Koncepcje, strategia i polityka bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej

Wprowadzenie

Fundamentem prawnym polityki bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej jest ustawa federalna z 5 marca 1992 r. O bezpieczeństwie¹. Konstytucyjnie umocowanym organem posiadającym kompetencje z tego zakresu jest Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej². Artykuł 83, pkt ż, Konstytucji Federacji Rosyjskiej precyzuje zakres kompetencji prezydenta: „formuje i kieruje Radą Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, której status reguluje federalna ustawa”³. Federalna ustawa O bezpieczeństwie jest dokumentem bazowym, którego uzupełnieniem i rozwinięciem są inne dokumenty, będące podstawą do prowadzenia przez Rosję szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa. Ustawa O bezpieczeństwie definiuje pojęcia: bezpieczeństwa,

¹ Z 5 marca 1992 r., ze zmianami w latach: 1992, 1993, 2002, 2005, 2006 i 2007.

² Zob.: Конституция РФ, государственные символы России, государственный флаг РФ, государственный герб РФ, государственный гимн РФ, Новосибирск 2004, s. 27.

³ Inne dokumenty obejmujące problematykę bezpieczeństwa narodowego, to m.in.: *Военная доктрина Российской Федерации, Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года, О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами, О государственном оборонном заказе*. Problematykę bezpieczeństwa międzynarodowego regulują: *Концепция внешней политики Российской Федерации, Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения), О противодействии терроризму, О противодействии экстремистской деятельности и О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма*. Inne dokumenty z tej dziedziny: *Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, Основы пограничной политики Российской Федерации, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации*. Zob. www.scrf.gov.ru. Więcej o Radzie Bezpieczeństwa FR zob.: K. Kraj, *Status i pozycja polityczna Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2008, nr 1–2, s. 147–157.

podmioty bezpieczeństwa, zagrożenie bezpieczeństwa, zabezpieczenie bezpieczeństwa, zasady bezpieczeństwa, podstawy prawne bezpieczeństwa FR oraz gwarancje praw i swobód obywatelskich w procesie zapewniania bezpieczeństwa⁴. Zajmuje się także problematyką systemu bezpieczeństwa FR, podstawowymi jego elementami, funkcjami systemu bezpieczeństwa, pełnomocnictwami w tej sferze władz państwowych, kierownictwem państwowym oraz siłami i środkami przeznaczonymi dla zapewnienia bezpieczeństwa⁵. Stanowi podstawy prawne dla funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa FR, określa także jej status, skład, sposób jego formowania, podstawowe zadania RB FR, procedurę podejmowania decyzji oraz problematykę międzyresortowych komisji i aparatu rady⁶.

Ostatnie uregulowania ustawy dotyczą finansowania działalności związanej z zapewnieniem bezpieczeństwa oraz kontrolą i nadzorem nad tą sferą działalności państwa⁷.

Polityka bezpieczeństwa narodowego

Anihilacja ZSRR wytworzyła nową sytuację polityczną, militarną, ekonomiczną i społeczną. Federacja Rosyjska stanęła wobec konieczności określenia swojego stosunku do zaistniałych faktów. Terytorium FR stanowi tylko – i aż – 76,2% obszaru zajmowanego przez ZSRR. Na terytorium Rosji pozostało 52% ludności oraz 60% dawnego potencjału ekonomicznego Związku Radzieckiego. Zmiana granic spowodowała powstanie odmiennej sytuacji geopolitycznej Rosji. Zmniejszył się dostęp do Bałtyku i Morza Czarnego. Stracono takie porty i bazy wojskowe, jak Ryga, Kłajpeda, Tallin, Odessa, Sewastopol, Jałta czy Batumi. Destrukcji uległ również system bezpieczeństwa związany z funkcjonowaniem Układu Warszawskiego, rozpadła się też machina obronna stworzona na potrzeby ZSRR (obrona przeciwrakietowa, okręgi wojskowe, systemy łączności itp.)⁸. Obwód Kaliningradzki przekształcił się w enklawę, obecnie na terytorium Unii Europejskiej. Granice zachodnie powróciły do stanu z 1600 r., a w Azji Centralnej są takie, jak około 1850 r.

Do ustawy O bezpieczeństwie nawiązuje koncepcja bezpieczeństwa narodowego Rosji z 17 grudnia 1997 r., ale przede wszystkim z 10 stycznia 2000 r., podpisana przez Władimira Putina, pełniącego od 31 grudnia 1999 r. obowiązki prezydenta Federacji Rosyjskiej.

⁴ Rozdział 1 ustawy.

⁵ *Ibidem*, rozdział 2.

⁶ *Ibidem*, rozdział 3.

⁷ *Ibidem*, rozdziały 4 i 5.

⁸ Więcej zob.: A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2008, s. 5–7; E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 386–387.

Obie koncepcje zawierają oficjalnie przyjęte poglądy na temat celów i zagadnień państwowej strategii bezpieczeństwa jednostek, społeczeństwa i państwa. Najważniejszymi celami, które wymieniono w dokumentach były: zapewnienie suwerenności i integralności terytorialnej Rosji, nienaruszalności jej granic i ochrony ustroju konstytucyjnego. Problematyka ta wiąże się z podnoszoną kwestią stabilizacji regionu poradzieckiego. W koncepcji zatwierdzonej w 2000 r. jednym z najważniejszych wymienianych celów było pokojowe uregulowanie regionalnych konfliktów polityczno-etnicznych i narodowościowych oraz przeciwdziałanie ich powstawaniu.

W koncepcji zatwierdzonej przez Putina poświęcono także uwagę konieczności pogłębienia i rozwoju stosunków z państwami członkowskimi WNP, co ma się przyczynić do uregulowania konfliktów etniczno-politycznych oraz wpłynąć na stabilizację polityczno-społeczną w granicach Federacji Rosyjskiej. Wśród niebezpieczeństw zagrażających Rosji wymieniany jest problem wzrostu wpływów politycznych, ekonomicznych i kulturowych państw trzecich na obszarze tzw. bliskiej zagranicy. Osłabienie powiązań kulturowych i językowych jest również postrzegane w kategoriach zagrożenia. Jednym z elementów zapewniających bezpieczeństwo Federacji Rosyjskiej jest ochrona języka rosyjskiego jako elementu scalającego narody Wspólnoty Niepodległych Państw. W obu koncepcjach bezpieczeństwa widać powtarzalność celów polityki zagranicznej⁹. Więcej uwagi niż w dokumentach dotyczących polityki zagranicznej, poświęcono tam wspomnianym kwestiom ekonomicznym, kulturowo-językowym oraz naukowo-technicznym. Podkreślanie problematyki ekonomicznej jest uwidocznione w koncepcji bezpieczeństwa narodowego z 2000 r.¹⁰ W tym dokumencie stwierdza się wyraźnie, że priorytetem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrona interesów Federacji w sferze ekonomicznej oraz budowa wspólnej przestrzeni gospodarczej z członkami WNP. Koncepcja bezpieczeństwa z 2000 r. wskazuje także na dążenie do eliminacji uzależnienia Rosji od źródeł zewnętrznych, szczególnie w zakresie naukowo-technicznym i technologicznym¹¹.

Federacja Rosyjska powinna dbać o swoje bezpieczeństwo również w ramach polityki zagranicznej. Ma się to odbywać poprzez umacnianie mechanizmów wielostronnego wpływania na światowe procesy polityczne i ekonomiczne, kontrolę nad bronią jądrową, utrzymanie strategicznej stabilności, pomoc w regulowaniu konfliktów, ochronę praw i interesów obywateli rosyjskich poza granicami kraju. Jednym z istotnym zadań wynikających z treści koncepcji bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej jest rozwój międzynarodowej współpracy przy zwalczaniu ponadnarodowej przestępczości oraz terroryzmu.

⁹ Pierwsza z 23 kwietnia 1993 r., druga z 28 czerwca 2000 r.

¹⁰ Wnioski wynikające z kryzysu gospodarczego 1998 r.

¹¹ Zob. więcej: *Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)*; *Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу*, www.scrf.gov.ru.

Koncepcja z 2000 r. przejrzysto przedstawia zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Rosji, jak również zadania związane z jego umocnieniem. Według niej, podstawowymi organami władzy państwowej realizującymi politykę bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej są: Prezydent FR, Zgromadzenie Federalne FR, Rząd FR, Rada Bezpieczeństwa FR oraz federalne organa władzy wykonawczej, wspierane przez właściwe organa podmiotów Federacji¹², w tym również przez władze samorządowe. „Utworzone prawne demokratyczne instytucje składające się na strukturę organów władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, szerokie uczestnictwo partii politycznych i społecznych stowarzyszeń w realizacji koncepcji bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej – [są] rękojmią dynamicznego rozwoju Rosji w XXI wieku”.

Lata, które upłynęły od sformułowania koncepcji bezpieczeństwa narodowego w 2000 r. zaowocowały wieloma zmianami na globalnej scenie politycznej i na obszarach bliskiej zagranicy. Wystarczy wspomnieć 11 września 2001 r., uderzenie na Afganistan i Irak (2003 r.), rozszerzenie NATO, rewolucje w państwach WNP, wojnę gruzińsko-rosyjską oraz uznanie przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Południowej. Te i inne czynniki spowodowały konieczność modyfikacji podstawowego dokumentu dotyczącego kierunków polityki bezpieczeństwa narodowego Federacji. Koncepcja z 2000 r. obowiązywała do 12 maja 2009 r., kiedy to dekretem nr 537 prezydent Miedwiediew zatwierdził dokument *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*.

Perspektywa zagraniczna bezpieczeństwa narodowego

Strategia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej została przyjęta rok po zatwierdzeniu *Концепции внешней политики Российской Федерации*. Dlatego oceniając koncepcję bezpieczeństwa możemy ją porównywać z wcześniejszym spojrzeniem na politykę zagraniczną Rosji. W strategii zawartych zostało wiele różnorodnych aspektów, takich jak: wzrost gospodarczy, polityka zdrowotna, ekologia, kultura, edukacja, nauka i technologia, polityka obronna, państwowe i społeczne bezpieczeństwo oraz podniesienie jakości życia Rosjan. Rozłożenie akcentów, między „twardym” a „miękkim” bezpieczeństwem, pokazuje, że twórcy strategii starali się szeroko pokazać problematykę bezpieczeństwa narodowego¹³.

Analizując treść tej strategii, można stwierdzić, że kreśli ona obraz Rosji powracającej na światową scenę polityczną w roli kluczowego gracza. Już na wstępie autorzy dokumentu przekonują, że Federacja Rosyjska przezwyciężyła kryzys ekonomiczny

¹² O systemie władzy w FR zob.: A. Stelmach, *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*, Poznań 2003; *Rosja Putina. Leksykon*, red. A. Głowacki, A. Stępień-Kuczyńska, Łódź 2004.

¹³ 12 lipca 2008 r.

oraz uporała się z separatyzmem i terroryzmem na swoim terytorium. Nie odpowiada to jednak całkowicie faktom. Niewątpliwie jednak Rosja, której dziesięć lat temu groził chaos, widoczne były oznaki rozpadu federacji i kompletnej destrukcji władz państwowych, obroniła integralność terytorialną, utrzymała ustrój konstytucyjny, obroniła się przed spadkiem poziomu i jakości życia obywateli oraz w znacznej mierze odniosła sukcesy w walce z terroryzmem, ekstremizmem i separatyzmem na Północnym Kaukazie. Stworzone więc zostały warunki do zapobiegania wewnętrznym i zewnętrznym niebezpieczeństwom.

Podstawowym elementem nowej strategii bezpieczeństwa jest przygotowany katalog zagrożeń dla bezpieczeństwa Rosji. Federacja uważa, że istniejąca struktura bezpieczeństwa w Europie nie odpowiada wymogom, jakie stawiają współczesne zagrożenia¹⁴. Dla Rosji NATO jest organizacją niedostosowaną do współczesnych wyzwań i trudno przynajmniej częściowo nie podzielać takiej opinii. Uwypuklony został problem niebezpieczeństwa, jakie niesie dla Rosji jednostronne użycie siły w stosunkach międzynarodowych. Strategia podkreśla dążenie niektórych państw do uzurpowania sobie dominującej pozycji militarnej w świecie, zwłaszcza w dziedzinie strategicznych sił nuklearnych. Ponadto podniesiony został problem militaryzacji kosmosu, co jest związane z projektem tarczy antyrakietowej forsowanym przez administrację G. W. Busha.

Spis zagrożeń wymienianych w strategii jest długi. Obejmuje on proliferację broni masowego rażenia, cyberterroryzm, ksenofobię, separatyzm, problemy demograficzne, pandemie, działalność zorganizowanych grup przestępczych. W spisie uwzględnione zostały także wojny surowcowe toczone w pobliżu granic Rosji, a będące potencjalnym zewnętrznym zagrożeniem państwa. Pod terminem wojen surowcowych kryje się walka o wpływy w Azji Centralnej, zasobnej przede wszystkim w ropę naftową i gaz. Utrata wpływów w Azji Centralnej i rejonie Morza Kaspijskiego byłaby znaczącym utrudnieniem dla rosyjskiej ekspansji energetycznej i dróg tranzytu surowców. W strategii pojawił się też problem Arktyki i jej zasobów, o które w przyszłym dziesięcioleciu prawdopodobnie rozegra się geopolityczna batalia – z udziałem Rosji.

Perspektywa wewnętrzna bezpieczeństwa narodowego

Część strategii poświęcona aspektom bezpieczeństwa wewnętrznego mówi o osiągnięciu bezpieczeństwa narodowego poprzez wszechstronny rozwój ekonomiczny i spo-

¹⁴ Nie musi to być wynik rywalizacji między *silownikami* a pionem społeczno-ekonomicznym władzy, jak ocenia to wielu badaczy, ale wynik kompromisu komisji Rady Bezpieczeństwa FR. Również, jak sądzę, nie miała wpływu na treść strategii postawa prezydenta Miedwiediewa, ponoć inicjatora nowego programu reform ekonomicznych.

łeczny. Analizując zapisy w tej materii zauważyć można, że tradycyjnie w czołówce zagrożeń wewnętrznych znajduje się działalność wywiadowcza służb specjalnych i organizacji obcych państw oraz indywidualnych osób, skierowana przeciwko bezpieczeństwu FR, mająca na celu zmianę podstaw ustroju prawnego, dezorganizację normalnego funkcjonowania organów władzy państwowej, zniszczenie obiektów wojskowych i przemysłowych, przedsiębiorstw i instytucji zapewniających normalny tok życia społeczeństwa. Wśród zagrożeń wymienia się także nacjonalistyczne, etniczne i religijne organizacje nastawione na rozbitcie społecznej i terytorialnej integralności Rosji. Ponadto w strategii położony został nacisk na kwestie rozwoju ekonomicznego, bezrobocie, wpływ procesów globalizacyjnych na rosyjskie społeczeństwo, inflację oraz zacofanie techniczne i technologiczne rodzimej gospodarki. Dla autorów strategii zagrożenia związane z poziomem życia obywateli Rosji są priorytetowymi dla stabilizacji państwa. Poprawienie i podniesienie jakości edukacji, szeroki dostęp do usług medycznych, a w efekcie podwyższenie standardu życia, będzie miało, zdaniem wielu ekspertów, pozytywny wpływ na redukcję korupcji oraz zorganizowanej przestępczości. W konsekwencji może ułatwić usunięcie tych przeszkód na drodze do faktycznej reformy systemu ekonomicznego Federacji Rosyjskiej. Nacisk położono także na rozwój nauki, technologii, uniezależnienie się w tej kwestii od czynników zewnętrznych. Ważne są cele związane z bezpieczeństwem narodowym w kulturze, gdzie postulowano rozszerzenie dostępu szerokim masom społeczeństwa do wszelkich dóbr ojczystej kultury. Zagrożeniem w tej sferze jest uproszczony, bezideowy przekaz kultury masowej, próby rewizji historii poglądów na historię Rosji, nietolerancja rasowa, narodowa i religijna. Strategia zwraca także uwagę na zagrożenia wynikające z niszczenia i nieracjonalnej gospodarki zasobami surowcowym, co wpływa na środowisko. Mówi o niebezpieczeństwach wynikających z braku lub ograniczeniu dostępu do źródeł wody pitnej, wyczerpywania się zapasów surowców, obniżenia wydobycia ważnych strategicznie surowców. Wskazuje kierunki działania w tej sferze.

W końcowym fragmencie strategii przedstawiono kolejność kryteriów, wedle których ma być badane znaczenie i potencjał zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego: a) poziom bezrobocia; b) poziom nierówności społecznych; c) stopa inflacji; d) dług publiczny w stosunku do PKB; e) wydatki na służbę zdrowia, edukację, kulturę i naukę w porównaniu do PKB; f) coroczna modernizacja systemów i sprzętu wojskowego; liczba wyszkolonych specjalistów wojskowych i inżynierjno-technicznych.

Strategia bezpieczeństwa narodowego a koncepcja polityki zagranicznej

12 lipca 2008 r. została zatwierdzona przez prezydenta Miedwiediewa *Концепция внешней политики Российской Федерации*. Stanowi ona rozwinięcie i dopełnienie

założeń zawartych w koncepcji z 28 czerwca 2000 r., powstałej na początku prezydentury Putina. Przedstawione w niej cele polityki zagranicznej są odbiciem poglądów władz Federacji Rosyjskiej. Polityka zagraniczna ma być jednym z ważniejszych instrumentów stabilnego rozwoju Rosji i zapewnienia jej konkurencyjności w globalizującym się świecie. Podstawowymi wyróżnikami rosyjskiej polityki zagranicznej mają być równowaga i wielobiegunowość. Konkretnie działania mają być adekwatne do aktualnej sytuacji oraz międzynarodowej pozycji Federacji Rosyjskiej. W odróżnieniu od poprzedniej, formułę budowania gospodarki rynkowej zastąpiono zadaniem modernizacji gospodarki oraz jej przestawieniem na drogę innowacji. Za zakończony uznano proces przemian i tworzenia ustroju konstytucyjnego. Nowym celem jest wzmocnienie państwa prawa oraz instytucji demokratycznych. Wdrażana strategia bezpieczeństwa narodowego wskazuje na cele, które obecnie stanowią bazę dla działań politycznych Federacji. Jedną z podstaw tej polityki jest rosyjskie przekonanie o odzyskaniu pozycji światowego mocarstwa. Drugim elementem jest determinacja przy zachowaniu kontroli nad swoją strefą wpływów, co ma znaczenie dla dostępu do surowców (szczególnie energetycznych) oraz tranzytu ropy i gazu. Ten kierunek polityki będzie prowadził do działania na rzecz zmian układu politycznego na Ukrainie i w Mołdawii i powrotu tam do władzy ugrupowań i polityków nastawionych prorosyjsko. Rosja na dwóch kluczowych dla siebie akwenach morskich, na Morzu Czarnym i Kaspijskim, będzie wykorzystywała „twarde” aspekty bezpieczeństwa w tym regionie¹⁵. Punktem kulminacyjnym sporów w regionie Morza Czarnego, zdominowanego przez floty rosyjską i turecką, będą działania Federacji Rosyjskiej skierowane na utrzymanie bazy w Sewastopolu. Ponadto Rosja już kontroluje porty Abchazji, co pozwala na trzymanie w szachu zarówno Ukrainy, jak i Gruzji. Również w regionie Morza Kaspijskiego Rosja znacząco zwiększyła swoją obecność podważając swoją flotę wojenną oraz podejmując próbę utworzenia sił wielonarodowych pod swoim przywództwem, które decydowałyby o systemie bezpieczeństwa w tym regionie.

Realizując zadania wynikające z zapisów koncepcji polityki zagranicznej oraz wskazówki zawarte w strategii bezpieczeństwa narodowego, Federacja Rosyjska będzie dążyła do zacieśniania relacji ze swoimi najbliższymi sojusznikami w sferze wojskowej¹⁶. Ponadto zdecydowanie sprzeciwia się liberalizacji rynku surowców energetycznych i rynku energetycznego. W ramach polityki regionalnej Rosja będzie przywiązywać szczególną wagę do stosunków z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw, umacniania potencjału politycznego jako forum dialogu oraz mechanizmu

¹⁵ Nawiązanie do propozycji Miedwiediewa z czerwca 2008 r. w sprawie nowej koncepcji bezpieczeństwa w Europie.

¹⁶ Organizacje powstałe w celu zacieśnienia współpracy w regionie Morza Czarnego (Grupa Robocza ds. Współpracy Morskiej oraz Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego) nie są w stanie skutecznie odpowiedzieć na twardą politykę bezpieczeństwa prowadzoną przez Rosję.

wielobiegunowej współpracy. Główną organizacją ekonomicznej integracji ma być Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (Rosja, Białoruś, Kazachstan) oraz stworzona w jej ramach wspólna przestrzeń gospodarcza i powołany związek celny. Stabilność i bezpieczeństwo regionu ma być oparte na Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym.

Podsumowanie

Na podstawie analizy dokumentów można stwierdzić, że przestrzeń bliskiej zagranicy nadal znajduje się w centrum zainteresowania rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Utrzymanie stabilności w tym regionie jest podstawowym wyznacznikiem zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej. Utrzymanie wpływów na tym obszarze zapewnia Rosji strefę buforową, oddzielającą ją od NATO (Ukraina, Białoruś). Umacnianie się wpływów państw trzecich spowodowałoby utratę znaczenia Rosji na obszarach byłego Związku Radzieckiego.

Analizowane koncepcje bezpieczeństwa oraz aktualna strategia są odzwierciedleniem prowadzonej przez Rosję polityki zagranicznej. W strategii bezpieczeństwa do 2020 r. przedstawione są zewnętrzne i wewnętrzne zagrożenia dla Federacji Rosyjskiej, zarówno „twarde”, jak i „miękkie”. Strategia w swoim odbiorze nie przedstawia jednorodnej, całościowej koncepcji czy wizji polityki bezpieczeństwa narodowego. Wskazuje ona jednak na dążenie Rosji do utrzymania strefy wpływów oraz odzyskania utraconego znaczenia. Federacja będzie parła do utworzenia świata wielobiegunowego, gdzie jednym z ośrodków władzy będzie Rosja. Strategia jest także bazą dla tworzonych kolejnych koncepcji strategicznych: nowej doktryny militarnej oraz strategii bezpieczeństwa żywnościowego.

Polityka zagraniczna Ukrainy – czynniki wewnętrzne i zewnętrzne

Ukraina jako niepodległe państwo wkroczyła na arenę międzynarodową prawie dwadzieścia lat temu. Wystarczający to, czy niewystarczający czas, by państwo mogło zająć należyłą pozycję we wspólnocie międzynarodowej? I tak, i nie. A to dlatego, że droga Ukrainy ku tej niepodległości okazała się bardzo długa i powikłana. Niepodległość spadła na Ukraińców niemal jak dar boski, a nie w wyniku walki wyzwolenczej. Zakrawa to na ironię losu, bo ciężkie, krwawe walki w przeszłości nigdy nie doprowadziły narodu ukraińskiego do niepodległości. Każda próba jej wywalczenia kończyła się fiaskiem.

Nie czas tu na dyskusję o tych minionych walkach. Dramat narodowy z poprzednich stuleci pozostawił jednak po sobie trwały ślad w społeczeństwie. Ukraińska elita społeczna przestała faktycznie być nosicielem ukraińskiego interesu narodowego. W społeczeństwie z biegiem lat wytworzyło się poczucie niższości, co negatywnie wpływa na współczesne państwo ukraińskie, jego rozwój wewnętrzny i starania o zajęcie należytej pozycji na arenie międzynarodowej. Niestety, niewywalczona ale podarowana niepodległość nie wpłynęła pozytywnie na ukraińską mentalność.

Ponadto wciąż działają instytucje byłej władzy totalitarnej (oprócz partii komunistycznej), nie doznawszy prawie żadnego uszczerbku. Co gorsza, na wszystkich szczeblach władzy stanowiska zostały obsadzone przez ludzi, którym nie zależy na rzeczywistym rozwoju Ukrainy i jej przystąpieniu do Unii Europejskiej. Nic więc dziwnego, że w takich okolicznościach Ukraina wciąż boryka się z problemami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Agonia Związku Radzieckiego dobiegła końca na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Jego przywódcy gorączkowo poszukiwali możliwości uratowania konającego kolosa. Jednak kolejne republiki byłego mocarstwa ogłaszały swoje wystąpienie z sojuszu. Skończyło się na utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, do której weszły Białoruś, Rosja i Ukraina, a nieco później także Gruzja (wystąpiła jednak w wyniku wojny z Rosją w 2008 r.). Udziału w jakichkolwiek rozmowach na temat utrzymania więzi sojuszniczych kategorycznie odmówiły natomiast trzy republiki nadbałtyckie – Litwa, Łotwa i Estonia.

Pierwsze lata po zdobyciu niepodległości oznaczały dla Ukrainy starania o uznanie jej przez wspólnotę międzynarodową za państwo suwerenne. Główne założenia i kierunki polityki zagranicznej niepodległej Ukrainy, do dziś aktualne, zostały ujęte w Rozporządzeniu Rady Najwyższej z 2 lipca 1993 r. *O podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Ukrainy*. Celem nadrzędnym są interesy strategiczne i geopolityczne, związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego Ukrainy oraz obrona jej interesów politycznych. Równie istotne są interesy ekonomiczne, związane z integracją gospodarki narodowej Ukrainy z gospodarką europejską, a także regionalne i subregionalne, mające zapewnić rozwój wewnętrzny państwa.

Kierując się ogólnie przyjętymi zasadami współpracy międzynarodowej i interesem państwowym, Ukraina stara się prowadzić aktywną i zrównoważoną politykę zagraniczną, której podstawowymi kierunkami są: rozwój dwustronnych stosunków międzypaństwowych; poszerzenie udziału w europejskiej współpracy regionalnej, przede wszystkim z państwami ościennymi i państwami WNP; aktywna działalność w ramach ONZ oraz innych organizacjach międzynarodowych; utrzymanie więzi z diasporą ukraińską¹.

Wszystkie wyżej wymienione punkty stały się teoretycznym fundamentem zewnętrznej działalności państwa, co z kolei wymaga odpowiednich kroków praktycznych. Ważnymi krokami na drodze do wzmocnienia międzynarodowej pozycji Ukrainy, jej wejścia do wspólnoty europejskiej jako suwerennego podmiotu, stały się dokumenty Rady Najwyższej Ukrainy². Spośród nich można wymienić, np. O stanie prawnym Ukrainy (1991), Do parlamentów i narodów świata (1991), O działaniu umów międzynarodowych na terytorium Ukrainy (1991), O ustanowieniu stosunków dyplomatycznych z państwami – podmiotami byłego ZSRR (1991), O Apelu Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie Umowy o nierozpowszechnianiu broni jądrowej z dnia 1 lipca 1968 r. (1994)³.

Od początków swojej aktywności międzypaństwowej Ukraina stawiała sobie ambitne zadania – wejście do Rady Europy, udział w Radzie Północnoatlantyckiej i Zgromadzeniu Północnoatlantyckim, działalność w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Ukraina deklarowała także potrzebę udziału w ogólnościatowych organizacjach, takich jak: ONZ, MOP, UNESCO, UNIDO, MAEA czy MFW. Twórcy ukraińskiej polityki zagranicznej uważali, że pełne członkostwo Ukrainy w procesach integracji europejskiej i euroatlantyckiej służyć będzie rozwojowi wewnętrznemu i wejściu do wspólnoty międzynarodowej jako równo-

¹ *Konstytucji i konstytucyjni akty Ukrajiny. Istorija i suczasnist'*, Kyjiw 2001, s. 288–290.

² *Miżnarodni widnosyny ta zownisznia polityka. 1980–2000*, Kyjiw 2001, s. 558–559; J. Makar, *Nezależna Ukrajina: problemy poszukiw heopolitycznoji stratehiji. Ukrajinska istoryczna nauka na szlachu tworczoho postupu*, t. 1, Łučk 2007, s. 25–31.

³ *Ibidem*.

prawnego partnera⁴. Jeśli zaś chodzi o WNP, to w pierwszych latach niepodległości politycy ukraińscy uważali ją za międzynarodowe forum konsultacji wielostronnych, powołane do formowania jakościowo nowych dwustronnych stosunków pomiędzy państwami członkowskimi⁵.

Jak słusznie zauważył znany ukraiński działacz państwowy i społeczny, były ambasador w USA Jurij Szerbak, „został zaproponowany wystarczająco przemyślny, zbalansowany, o wielu celach program zapewnienia interesów geopolitycznych Ukrainy, plan jej działalności zagranicznej na szeroką skalę”. Lecz, jak również zaznaczył, „szerokość i ambicje programu nie zawsze i niezupełnie zgadzały się z realnymi możliwościami państwa ukraińskiego”⁶.

Spory o to, co się udało w polityce zagranicznej Ukrainy przez lata niepodległości, trwają i będą trwały. Nie brakuje bowiem powodów do dyskusji. Z biegiem czasu ukształtowały się bowiem dwa główne kierunki polityki zagranicznej Ukrainy. Pierwszy – droga ku integracji europejskiej. Jego wprowadzenie w życie ciągle trafia na przeszkody, nie tyle zewnętrzne, ile wewnętrzne. Drugi – bezwzględna orientacja na Rosję, co, delikatnie mówiąc, nie zawsze odpowiada interesom narodowym Ukrainy. Nie ma wątpliwości, że Ukraina musi utrzymywać dobre sąsiedztwo z Rosją, w każdych okolicznościach – taka jest prawda. Jednak czynić to trzeba nie kosztem rezygnacji z interesów narodowych, ale na równoprawnych warunkach.

Polityka zagraniczna jest nierozzerwalnie związana z rozwojem wewnętrznym państwa, te dwa składniki życia społecznego Ukrainy wzajemnie się przeplatają, tworząc formę i treść bycia społeczeństwa. Po zdobyciu niepodległości Ukraina w rozwoju wewnętrznym nie osiągnęła większych sukcesów. Republika w byłym Związku Radzieckim zajmująca główną pozycję w gospodarce narodowej (pomijając sferę socjalną), obecnie jest bodaj ostatnia w sferze produkcyjnej. Powodów tej sytuacji jest kilka. Niewątpliwie odegrały tu negatywną rolę niekontrolowane (czy formalnie niekontrolowane) procesy przejścia od socjalizmu do kapitalizmu, związane z pierwotnym gromadzeniem kapitału, które nie obyły się bez oszustw, olbrzymich malwersacji itp.

Nie bez podstaw wspomina się o rozerwaniu tradycyjnych więzi gospodarczych sformowanych w czasach ZSRR. To powszechnie znana prawda. Jednak takie zjawisko charakterystyczne jest dla wszystkich państw postradzieckich. Dlaczego więc Ukraina ucierpiała w jego wyniku najwięcej? Moim zdaniem, równoległe z obiektywnymi czynnikami bezładu, spowodowanego przemianami społecznymi, obecny jest czynnik subiektywny. Polega on na zupełnej niedojrzałości społeczeństwa ukraińskiego, które uformowało się nie jako ukraińskie, ale radzieckie.

⁴ J. Szerbak, *Ukrajina: wyłk i wybir. Perspektywy w globalizowanomu switi XXI stolit-tia*, Kyjiw 2003, s. 131.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 131–132.

W jego ramach każdy obywatel musiał przede wszystkim myśleć o ojczyźnie, a potem o sobie.

Przez lata niepodległości nieustannie mówiono o idei narodowej, interesie narodowym, ale w rzeczywistości niewiele zrobiono. Co więcej, od wyborów do wyborów – parlamentarnych lub prezydenckich – partie polityczne wzajemnie walcząc o władzę, rujnują powoli społeczeństwo i państwo, ośmieszając go przy tym na arenie międzynarodowej.

Przykładem może tu posłużyć historia Pomarańczowej rewolucji. Wiktor Juszczenko wygrał wybory prezydenckie na fali zrywu patriotycznego. Znany ukraiński uczony Anatolij Galczynskij, okoliczności związane z tymi wyborami ocenił jako rewolucję będącą „przedłużeniem głębokich transformacji społecznych rozpoczętych w roku 1991”. Jego zdaniem „Cele lat 1991 i 2004 są identyczne. Mają one tę samą genetykę i są związane nie tylko z pozycją Ukrainy jako państwa suwerennego, lecz również z dogłębną przebudową całości stosunków społecznych, przystosowaniem naszego państwa do współczesnego rozwoju cywilizacyjnego”⁷.

Każdy z polityków ukraińskich, w tym również prezydenci Leonid Krawczuk, Leonid Kuczma i Wiktor Juszczenko, wyrażali chęć integracji Ukrainy z Unią Europejską. Wyjątkiem są tylko komuniści i kilka ugrupowań lewackich, które nie dostały się do parlamentu po wyborach w 2007 r. Całkiem słusznie ten sam Anatolij Galczynskij zauważył, że „ta kwestia nie może być rozpatrywana jako hasło któregoś z polityków [...] strategia eurointegracyjna Ukrainy – to strategia naszej samoidentyfikacji, odnowienia naszej tożsamości cywilizacyjnej. Krystalizuje się ona z wielowiekowych dziejów naszego narodu, jego mentalności i korzeni etnicznych”⁸. Niestety, prawie wszyscy politycy ukraińscy uważają, że tylko oni, jako jedyni są nosicielami owej prawdy.

Po 1991 r. Ukraina podpisała wiele umów dwustronnych i wielostronnych, została także członkiem organizacji międzynarodowych. Istotny jest tu szczególnie problem stosunków Ukraina–Unia Europejska. W czerwcu 1994 r. została podpisana umowa o partnerstwie i współpracy pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską. 10 listopada tegoż roku została ratyfikowana przez Radę Najwyższą, ale weszła w życie dopiero w 1998 r. Otwarto wówczas drogę do poszerzenia dialogu politycznego i współpracy gospodarczej Ukrainy z UE. Czas między podpisaniem umowy a jej wejściem w życie został wypełniony działaniami na rzecz zbliżenia Ukrainy do wymagań UE⁹.

Następnym etapem na tej drodze było uchwalenie w 1998 r. Strategii integracji Ukrainy z Unią Europejską. Uzyskanie przez Ukrainę pełnoprawnego członkostwa

⁷ A. Halczynskij, *Pomarańczowa rewolucja i nowa władza*, Kyjiv 2005, s. 5.

⁸ *Ibidem*, s. 268.

⁹ J. Makar, B. Hdyczynskij, W. Makar *et al.*, *Ukrajina w międzynarodowych orhanizacijach*, Czerniwci 2009, s. 621–624.

z UE uznano za cel strategiczny. Z tego też powodu utworzono struktury, np. Państwową Radę ds. Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej¹⁰.

Ważnym krokiem w stronę integracji gospodarczej Ukrainy stało się przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu w 2008 r. Powstają tu jednak dwa pytania: dlaczego tak długa była droga Ukrainy do tej organizacji, oraz drugie – jakie korzyści przyniosło to członkostwo? Wyraźny jest tutaj brak uzgodnionego stanowiska ukraińskich elit politycznych w sprawie tak istotnych dla kraju problemów. Zbyt długo więc trwał proces wejścia Ukrainy do wspomnianej organizacji międzynarodowej, a prawie dwuletnie członkostwo na razie nie przynosi Ukrainie oczekiwanych korzyści. W tej sytuacji coraz głośniejszy słychać zarzuty przeciwników integracji, że ta akcja nie była potrzebna¹¹.

Ze strony zaś Unii Europejskiej i jej członków widać nieustanne próby okazania pomocy państwom postradzieckim w ich wysiłkach związanych z integracją. Od 2004 r. wprowadzono w życie Europejską Politykę Sąsiedztwa, a od 2009 r. – jej odmianę – Partnerstwo Wschodnie, skierowane do sześciu państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy. Innymi słowy, ze wszystkich europejskich wschodnich sąsiadów UE, wyodrębniono konkretną grupę państw, którym okazywana będzie pomoc w zbliżaniu społeczeństw do standardów życia europejskiego. Nie podano jednak konkretnych dat dotyczących przystąpienia do samej Wspólnoty.

Ukraina dysponuje obszernym materiałem analitycznym, sporządzonym przez polski Instytut Spraw Międzynarodowych w kwietniu 2009 r., w przeddzień szczytu UE w Pradze, poświęconego właśnie Partnerstwu Wschodniemu¹². Inicjatywa powołania do życia Partnerstwa wyszła z Polski i Szwecji, później uzyskała poparcie innych członków UE oraz jej struktur. Ukraina przyjęła co prawda zaproszenie do udziału w tej nowej formie współpracy, ale z poczuciem lekko urażonej dumy. Spodziewano się bowiem czegoś więcej, przynajmniej formy podobnej do stowarzyszenia. Tak się jednak nie stało – ani w Pradze, ani na szczycie Ukraina–UE w Kijowie w grudniu 2009 r.¹³

Podczas przygotowania programu Partnerstwa Wschodniego ukraińskie MSZ uważało, że poziom współpracy „dla każdego państwa–partnera będzie uzależniony od dążeń, celu i zdolności każdego z nich”. Jednocześnie podkreślano, że Ukraina dołączy do Partnerstwa, jeżeli ono „nie pozostanie alternatywą dla przyszłego członkostwa w UE”¹⁴. Z sześciu wschodnich sąsiadów UE, tylko Ukraina i Gruzja otwar-

¹⁰ *Switowa ta jewropejska intebracija*, red. J. J. Małyk, Lwów 2005, s. 314–316.

¹¹ J. Makar, B. Hdyczynskij, W. Makar *et al.*, *op. cit.*, s. 429–452.

¹² *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, red. B. Wojna, M. Gniazdowski, Warszawa 2009.

¹³ Deklaracja Prążkoho samitu Schidnoho partnerstwa ne mistyt’ czitkych formuwań szczo do možlywosti czenstwa w JS dla kraj-in-partneriw, www.ukrinform.ua.

¹⁴ Komentarz MZS Ukrainy szczo do Komunikacji Jewropejskoji Komisiji „Schidne partnerstwo” wid 3 grudnia 2008 r., www.mfa.gov.ua.

cie deklarują chęć przystąpienia do UE. Nieco mglściej na ten temat wypowiadają się Mołdowa i Azerbejdżan. Białoruś i Armenia na razie nie zamierzają przystępować do UE, chociaż w obu państwach jest sporo zwolenników tego kroku¹⁵.

W przypadku Ukrainy, po praskim szczycie przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso, witając Ukraińców z okazji Dnia Europy, powiedział że „Ukraina to państwo z ogromnym potencjałem gospodarczym i ludzkim, które pełni ważną polityczną rolę. Nowa inicjatywa Wschodniego Partnerstwa z UE zwiększy możliwości Ukrainy w pełnieniu przewodniej roli wśród wschodnich sąsiadów UE”. Jednocześnie nawoływał jednak przywódców ukraińskich do wprowadzania reform systemowych, które „pozwołyby na stworzenie kwitnącej Ukrainy, zintegrowanej z rodziną europejską”¹⁶. Przystępując do Partnerstwa Wschodniego Ukraina ma nadzieję na uzyskanie w przyszłości statusu członka stowarzyszonego z UE, liczy także na korzyści ze strefy wolnego handlu, zniesienie reżimu wizowego oraz na pomoc w usprawnieniu działalności administracji¹⁷.

Równoległe ze sprawą integracji europejskiej społeczeństwo ukraińskie nurtuje problem integracji euroatlantyckiej. Od wielu lat na Ukrainie działa Centrum Informacji i Dokumentacji NATO, a w Brukseli funkcjonuje Misja Ukrainy przy siedzibie NATO. Od 1994 r. Ukraina uczestniczy w programie Partnerstwo dla Pokoju, w 1997 r. podpisała z NATO Kartę o szczególnym partnerstwie, powołano też Komisję Ukraina–NATO. Ukraina liczyła, że na szczycie w Bukareszcie w 2008 r., wraz z Gruzją, ustalona zostanie tzw. mapa drogowa dla sojuszu, ale tak się nie stało¹⁸.

Przedterminowe wybory parlamentarne w 2007 r. w kwestii przystąpienia Ukrainy do NATO wywołały skrajnie wysokie napięcie. Korzystając ze słabego informowania społeczeństwa o działalności NATO, część polityków ukraińskich, zorientowana na Rosję, wbrew własnym interesom narodowym, kategorycznie sprzeciwiła się zbliżeniu do Sojuszu i wymagała zorganizowania niezwłocznego referendum w tej sprawie, licząc na to, że społeczeństwo odmówi tego członkostwa.

Reasumując należy powiedzieć, że główny problem Ukrainy polega na tym, iż jej niepodległość nie jest pełna. Przyczyn jest tu kilka, przede wszystkim – to chore i rozdarte (w znacznym stopniu przez polityków) społeczeństwo. W dalszej kolejności – chybiona polityka zagraniczna, nieodpowiadająca potrzebom życiowym społeczeństwa. Fatalną rolę tu pełni polityka sąsiedniej Rosji, która liczy na przywrócenie mocarstwowej pozycji i potrzebuje do tego celu słabej Ukrainy. Sprzyjają temu

¹⁵ *Partnerstwo Wschodnie...*, s. 10; M. Kacewicz, *Krok na Wschód*, „Newsweek Polska” 2009, nr 19, s. 36–39.

¹⁶ „Zowniszni sprawy”, kwiecień–maj 2009, s. 10.

¹⁷ Wice-premjer ministr Ukrainy Hryhorij Nemyria: „Schidne partnerstwo spryjatyme pohlyblenniu spiwpraci miż Ukrajinoju ta Jewropejským Sojuzom w enerhetycznij sferi”, 16.01.2009, www.kmu.gov.ua; A. Honczaruk, *Ukraina pidtrymuje „Schidne partnerstwo” jak instrument dosiahnennia czlenstwa w JS*, 24.03.2009, www.president.gov.ua.

¹⁸ J. Makar, B. Hdyczynskij, W. Makar *et al.*, *op. cit.*, s. 792–806.

zresztą dogodne nastroje społeczeństwa ukraińskiego. Tym bardziej, że Ukraina nie jest w stanie poradzić sobie z zobowiązaniami wypływającymi z międzynarodowych porozumień z Zachodem. Zachód natomiast nie zawsze rozumie to, co się dzieje na Ukrainie. W efekcie powstaje zamknięty krąg, z którego Ukraina nie może wybrnąć. Napawa nadzieją fakt, że zjednoczona Europa zaczyna zdawać sobie sprawę, że potężna, rozwinięta Ukraina jest jej potrzebna tak samo, jak Ukrainie Europa.



Kanadyjska wizja kwestii ukraińskiej podczas II wojny światowej

Problem ukraińskiej państwowości, spośród wszystkich państw na świecie, w sposób szczególny jest obecny w Kanadzie. Stało się tak dlatego, że w kraju tym osiedliła się liczna i zwarta mniejszość ukraińska; obecnie stanowi ona ponad milion obywateli Kanady. Kanadyjscy Ukraińcy od początku wykazywali zainteresowanie losem swoich braci w ojczystym kraju. U schyłku XIX i na początku XX w. do Kanady emigrowali przeważnie Ukraińcy z ziem znajdujących się pod panowaniem Austro-Węgier, a w czasach międzywojennych z Polski, Czechosłowacji i Rumunii. Większość z nich przed emigracją była obywatelami wymienionych państw. Przesiedleńcy ci przywieźli więc ze sobą nastroje społeczne krajów, z których przyjechali. A sytuacja Ukraińców w wymienionych krajach pod względem narodowo-kulturalnym pozostawiała wiele do życzenia, wyjątkiem zapewne była tylko Czechosłowacja. Z tego właśnie powodu w Kanadzie nieustannie dochodziło do akcji protestacyjnych przeciwko uciskom Ukraińców w Europie. Powodów ku temu nie brakowało. W przypadku np. Polski, kością niezgody była przegrana walka Ukraińców o Galicję Wschodnią, ucisk prawosławia na Chełmszczyźnie i Podlasiu, ogółem – niezdrowe stosunki ukraińsko-polskie na poziomie międzyludzkim, z którymi, niestety, nie radziły sobie władze II Rzeczypospolitej.

Jednakże byłoby co najmniej pomyłką twierdzenie, że akcje protestacyjne kanadyjskich Ukraińców kierowane były wyłącznie przeciw uciskowi ich rodaków w Polsce czy Rumunii. W dwudziestoleciu międzywojennym w Kanadzie, ale również i w innych krajach zachodnich, rozchodziły się wiadomości o sytuacji Ukraińców w Związku Radzieckim. Trzeba jednak przypomnieć, że przed II wojną światową był okresem wzrostu nastrojów lewicowych lub, jeśli można użyć takiego określenia, buntowniczych, negujących istniejący ład ustrojowy i niekiedy biorących za wzór zwycięstwo socjalizmu w ZSRR. Dlatego również w Kanadzie wśród ukraińskich organizacji społecznych przez pewien czas przeważała sympatia dla przemian ustrojowych w ich praojczyźnie. Potem jednak pojęcia „narodowa” i „socjalna” sytuacja Ukraińców przestały być tożsame. Z biegiem lat wśród kanadyjskich Ukraińców zaczęły przybierać na sile prądy zorientowane narodowo. Proces,

oczywiście, dojrzewał stopniowo. Do Kanady docierały wiadomości, pomimo że polityczna emigracja ukraińska w tamtych czasach zatrzymywała się przeważnie na Europie, o upadku Ukraińskiej Republiki Ludowej pod ciosami bolszewickiej Rosji i o przymusowej kolektywizacji, co pociągnęło za sobą milionowe ofiary wśród ukraińskich chłopów, o zagładzie inteligencji ukraińskiej, również kleru. To wszystko budziło chęć walki o wyzwolenie narodowe Ukrainy spod panowania władz komunistycznych.

Przed wybuchem II wojny światowej po raz kolejny w niepodległościowym środowisku ukraińskim dojrzało przekonanie, że nastąpił dogodny moment na zdobycie niepodległego państwa na ukraińskich ziemiach etnicznych, zarówno po wschodniej, jak i po zachodniej stronie Dniepru.

Dlatego też społeczność ukraińsko-kanadyjska podjęła próbę poparcia akcji Ukraińców na ziemiach ojczystych, walczących o niepodległość. Wspomniano o tym w odezwie kanadyjskich Ukraińców do premiera Williama Mackenziego Kinga na początku 1939 r.¹ Jako dominium Wielkiej Brytanii, Kanada jednak nie mogła pozwolić sobie na jakiegokolwiek kroki na arenie międzynarodowej niezgodne z intencjami suzerena. Z tego powodu władze kanadyjskie czuwały, by wewnętrzne mniejszościowe ruchy polityczne nie wchodziły w konflikt z brytyjską polityką europejską. Równocześnie jednak nie mogły sobie pozwolić na ignorowanie apeli swoich obywateli. Sprawa pertraktacji z Ukraińcami została więc przekazana zastępcy ministra spraw zagranicznych Oscarowi D. Skeltonowi. Właśnie do niego, by dotrzeć do premiera, za pośrednictwem posła do Parlamentu Federalnego prowincji Saskatchewan, W. Tuckera, próbowali dotrzeć przedstawiciele Ukrainian Canadian Committee.

Wiceminister od początku był przeciwny takiej możliwości, tłumacząc, że rządy brytyjski i kanadyjski nie mogą popierać ruchów separatystycznych dążących do rozbicia Polski i ZSRR – sojuszników Wielkiej Brytanii. Na to Tucker miał odpowiedzieć, że Ukraińcy kanadyjscy zdają sobie sprawę z delikatnej sytuacji, w której znajdowała się Kanada, ale domagają się wizyty u premiera, aby przedstawić mu swój punkt widzenia, nawet „bez żadnych obietnic poparcia ich działań”. W memorandum do premiera wiceminister sceptycznie ustosunkował się do problemu, podkreślając, że „Ukraińcy liczą wśród tego chaosu [zbliżającej się wojny – W.M.] na korzystną dla siebie decyzję”. Uważał on akcję ukraińską za początek kampanii na rzecz Ukrainy jako samodzielnego państwa. Dlatego nawoływał premiera do „powstrzymania tej grupy przed stworzeniem problemu poza granicami i wewnątrz samego państwa”. Premier King przyznał wiceministrowi rację².

¹ B. S. Kordan, *Canada and the Ukrainian Question, 1939–1945. A Study in Statecraft*, Montreal 2001, s. 12–13; T. M. Prymak, *Maple Leaf and Trident: The Ukrainian Canadians during the Second World War*, Toronto 1988, s. 27–28.

² Library and Archives Canada (LAC), RG 25 G1, Vol. 1896, file 165, part 1, Dr O. D. Skelton to the prime minister, 27 April 1939.

Sytuacja zmuszała zarówno premiera, jak i rząd Kanady do podjęcia jakichś działań w sprawie walki kanadyjskich Ukraińców o losy rodaków w Europie – z jednej strony zgodnych z postawą Wielkiej Brytanii w sprawie przestrzegania umowy z Polską i Związkiem Radzieckim, a z drugiej trzymających w ryzach wewnętrzne stosunki społeczne. Takie stanowisko rząd kanadyjski utrzymywał do końca wojny.

W tym miejscu należy jednak przedstawić stanowisko rządu kanadyjskiego wobec problemu powstania niepodległego państwa ukraińskiego. Presja organizacji ukraińskich na rząd nie skończyła się na oficjalnym przyznaniu przez premiera Kinga racji wiceministrowi spraw zagranicznych. Środowiska ukraińskie w Kanadzie dążyły do skłonienia Wielkiej Brytanii – poprzez rząd kanadyjski – do uznania, że Ukraińcy mają prawo do stworzenia własnego suwerennego państwa.

W marcu 1939 r. Reprezentacyjny Komitet Ukraińców Kanady wystąpił z odezwą „Do wsich horożan Kanady”, w której przypominając o losie ziem ukraińskich, rozdzielonych pomiędzy Rumunią, Polską a Związkiem Radzieckim, wzywał opinię kanadyjską do poparcia idei utworzenia „Sobornoj Ukrajinśkoj Derżawy”. Angielską wersję dokumentu wysłano premierowi, a 26 marca ogłoszono odezwę społeczeństwu Kanady³. W tym czasie dwie największe i najaktywniejsze organizacje ukraińskie – Sojuz Ukrajinciw Samostijnykiw (SUS) i Ukrajinśke Nacionalne Objednannia (UNO), podjęły nowe działania w Ottawie i Londynie. W Londynie działało Ukrajinśke Presowe Biuro, któremu przewodniczył Wołodymyr Kysilewśkyj, ukraiński działacz społeczny, historyk i socjolog, syn znanej działaczki ukraińskiego ruchu kobiecego, byłej senatorki II Rzeczypospolitej Miłeny Kysilewśkiej⁴. Przedstawiciel UNO Wołodymyr Kossar, planował złożyć w brytyjskim Foreign Office memoriał o umiędzynarodowieniu sprawy ukraińskiej przez powołanie komisji Ligi Narodów w celu rozstrzygnięcia sprawy w sposób globalny, a nie tylko w aspekcie stosunków wewnętrznych Polski lub Rumunii. Przed wyjazdem do Londynu Kossar nawiązał kontakt ze wspomnianym wiceministrem Skeltonem. W liście do niego wskazywał słabość państw Europy Środkowo-Wschodniej – Związku Radzieckiego, Polski, Rumunii i Węgier – przejawiającą się nieuregulowaniem problemu ukraińskiego. Jego zdaniem, gdyby w 1918 r. utworzono państwo ukraińskie, nie doszłoby do sytuacji grożącej wybuchem następnej wojny. Konkludując, Kossar uważał, że utworzenie niepodległego państwa ukraińskiego leży w interesie państw imperium brytyjskiego⁵.

Z kolei minister Skelton w poufnym piśmie do kanadyjskiego Wysokiego Komisarza w Londynie w następujący sposób opiniował plany W. Kossara: „Rząd kanadyjski nie może, rzecz oczywista, żyrować tych opozycji, szczególnie wobec faktu, że jest daleki od składania jakichkolwiek własnych propozycji wobec rządu Zjednoczonego Królestwa wobec polityki, którą rząd ten prowadzi w Europie Wschod-

³ LAC, MG 30, D 212, Vol. 37, file 37, O. Woycenko Collection.

⁴ Zob.: A. Zięba, *Ukraińcy w Kanadzie wobec Polaków i Polski (1914–1939)*, Kraków 1998, s. 317, 327 i nast.

⁵ *Ibidem*, s. 327.

niej. Nie byłoby właściwe, aby polecał przedłożenie grupy, która, przynajmniej w wypadku wielu jej członków, jest zainteresowana bardziej Europą aniżeli Kanadą. Jednocześnie nie ma zastrzeżeń wobec Pana Kossara, aby przedstawił on swój punkt widzenia jakiemukolwiek członkowi rządu brytyjskiego lub pracownikowi ministerstwa spraw zagranicznych albo urzędu dominialnego, który by chciał się z nim spotkać. Ukraińskie aspiracje narodowe są niewątpliwie ważnym czynnikiem, a będą jeszcze ważniejszym, w sytuacji wschodniej, która nabrała specjalnego znaczenia dla Zjednoczonego Królestwa, odkąd Wisła stała się jedną z jego granic⁷⁶.

W obliczu zbliżającej się wojny aktywność kanadyjskich Ukraińców nasilała się, ale władze kanadyjskie postanowiły ochłodzić ich zapał. W maju 1939 r. Izba Gmin parlamentu federalnego Kanady oficjalnie ostrzegła ukraińskie organizacje przed działalnością, którą uważała za rujnąjącą wobec polityki państwowej, wzywając ich przede wszystkim, aby byli lojalnymi obywatelami państwa kanadyjskiego, a nie ingerowali w sprawy wschodnioeuropejskie, co mogłoby zaszkodzić polityce zagranicznej, tak dominium Kanady, jak i całej Wspólnoty Brytyjskiej. Władze nawet groziły pozbawieniem obywatelstwa osób zbyt aktywnie działających na rzecz niepodległości Ukrainy⁷⁷.

Zarówno ten krok, jak i inne akcje rządowe nie powstrzymały jednak kanadyjskich Ukraińców od poparcia swoich rodaków w Europie. Z początkiem wojny i najazdem Związku Radzieckiego na Polskę nastąpiły jednak pewne zmiany w charakterze działalności ukraińskich organizacji niepodległościowych w Kanadzie i w polityce władz państwowych, korygujących swoją pozycję na arenie międzynarodowej. W 1940 r. powołano Komitet Ukraińców Kanady (KUK), skupiający przede wszystkim organizacje ukraińskie zorientowane na utworzenie niepodległego państwa ukraińskiego zarówno na ziemiach zachodnich, jak i na ziemiach ukraińskich wchodzących w skład ZSRR. Od powstania KUK władze kanadyjskie w omawianej materii kontaktowały się więc tylko z jedną organizacją niepodległościową, gdyż nie brały pod uwagę grup prokomunistycznych, popieranych przez radziecką agenturę. Ta nowa zjednoczeniowa organizacja ukraińska postawiła sobie za cel „wyświetlenie problemu ukraińskiego w Kanadzie i w Europie z pozycji Ukraińców jako obywateli Kanady”⁷⁸. Co to oznaczało w rzeczywistości? Ukraińcy kanadyjscy byli posądzeni o popieranie interesów Ukraińców europejskich kolaborujących z Niemcami hitlerowskimi. Propaganda radziecka doprowadziła tę sprawę do absurdu, gdyż w tym czasie przywódcy ukraińscy znajdowali się w niemieckich obozach koncentracyj-

⁶ LAC, Department of External Affairs, Rg 25, Vol. 1896, file 165-39C, pt. 1, O. D. Skelton do Wysokiego Komisarza dla Kanady, Ottawa 15.06.1939; zob. też: A. Zięba, *op. cit.*, s. 327–328; B. S. Kordan, *op. cit.*, s. 19.

⁷ LAC, Norman Robertson Papers, MG 30, E 163, Vol. 12, file 133, Draft Statement to be made by the Acting Prime Minister, 29 May 1939.

⁸ Perszuj Wse-kanadyjskij Kongres Ukrajinciw Kanady, Winnipeg, Man, 22, 23, 24 czerwca 1943, Winnipeg [b.d.w.], s. 3.

nych. Prawdą jest, że na początku wojny Ukraińcy liczyli na to, iż uda im się przy poparciu Niemiec wywalczyć niepodległość Ukrainy. Jak pokazała rzeczywistość, była to iluzja, bo Niemcy zamierzali wykorzystać Ukraińców wyłącznie do swoich celów. Związek Radziecki natomiast zagarnął Ukrainę Zachodnią uważając, że tym samym zjednoczył ją z resztą Ukrainy. Rozpoczęło się zwalczanie „ukraińskiego nacjonalizmu burżuazyjnego”, czyli bezwzględne fizyczne unicestwienie wszystkich Ukraińców, którzy marzyli o niepodległości swojego państwa. Problem w stosunkach ukraińsko-polskich na pograniczu polegał na tym, że każdy z tych narodów chciał na tym terenie odbudować swoje państwo.

W Kanadzie powszechnie mówiono o tym, że Ukraińcy kanadyjscy popierają, jako obywatele państwa należącego do koalicji antyhitlerowskiej, wrogów tejże koalicji – choć wbrew interesom samej Kanady. Dlatego na pierwszym Kongresie w czerwcu 1943 r. KUK postanowił wyjaśnić swoje stanowisko, podkreślając, że kanadyjscy Ukraińcy są patriotami kraju swego zamieszkania. Potwierdzeniem tego było ochotnicze wstąpienie do wojska około 40 tys. młodzieży pochodzenia ukraińskiego. Ukraińska społeczność aktywnie włączyła się także do powszechnej akcji pożyczkowej na rzecz wysiłków wojskowych Kanady, pracowała w przemyśle i transporcie wojennym, itp.⁹ Jednocześnie Kongres wypowiedział się za okazaniem pomocy „45 milionom Ukraińców w Europie, którzy chcą zdobyć równe prawa i żyć w rodzinie wolnych narodów”¹⁰.

W drugiej części wojny sprawa poparcia walczącej o niepodległość Ukrainy podziemnej ze strony Ukrainy kanadyjskiej wciąż pozostawała kwestią niezręczną dla władz kanadyjskich, z tą jednak różnicą, że zwracano uwagę na to, by nie urazić ZSRR. Do dziś ten fakt pozostaje najbardziej niezbadanym problemem polityki zagranicznej Kanady. Wymaga on rzetelnej analizy, przynajmniej przez badaczy ukraińskich.

Co najmniej dwie sprawy wydają się tutaj istotne. Pierwsza to uniezależnienie Ukrainy od Związku Radzieckiego. Druga to los ukraińskich przesiedlonych, czyli uciekinierów przed nieuchronnymi prześladowaniami ze strony władz radzieckich. Właśnie te dwa problemy pod koniec wojny i po jej zakończeniu były omawiane przez rządy Kanady i Związku Radzieckiego. ZSRR uważał, że Ukraina w ramach państwa radzieckiego ma swoją państwowość i nie powinna marzyć o żadnej innej. Tym bardziej że po napadzie na Polskę w 1939 r., Rumunię w 1940 r. i po zakończeniu działań wojennych w Europie, po przyłączeniu do siebie Ukrainy Zakarpackiej, zdaniem polityków radzieckich, sprawa państwowości ukraińskiej została ostatecznie rozstrzygnięta. Nie zgadzały się z tym ukraińskie organizacje niepodległościowe, utrzymujące kontakty także z ukraińską wspólnotą kanadyjską. ZSRR nieustannie miał więc kłopot z nacjonalizmem ukraińskim, dlatego politycy radzieccy uznali

⁹ *Ibidem*, s. 41–47.

¹⁰ *Ibidem*, s. 37.

ukraińskie organizacje o zabarwieniu narodowym, istniejące zarówno w Kanadzie, jak i w innych krajach, za ruch pragnący zniszczyć ZSRR, którego centrum przed wojną znajdowało się w Niemczech¹¹. Gdyby więc władze kanadyjskie podjęły jakiegokolwiek kroki wypełniające postulaty swoich Ukraińców, dawałoby to dodatkowy powód do zerwania stosunków kanadyjsko-radzieckich, czy w ogóle – wewnątrz koalicji antyhitlerowskiej¹².

Pod koniec wojny dobiegało również końca formowanie ONZ. Na początku lutego 1945 r. w Jałcie na Krymie, na spotkaniu Stalina z Churchilllem i Rooseveltem podjęto decyzję o powojennych losach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polski i Ukrainy. Przy ówczesnym układzie sił na arenie międzynarodowej, losy nie tylko dwóch wymienionych narodów na pewien, jak się okazało – dość długi czas, uzależnione zostały od dobrej lub złej woli ZSRR. Przywódcy KUK dobrze rozumieli, że rząd kanadyjski, dla zadowolenia ambicji niepodległościowych Ukraińców, nie mógł sobie pozwolić na pogorszenie stosunków ze Związkiem Radzieckim. Czyli, innymi słowy, kanadyjscy przywódcy ukraińscy zrozumieli, że przyszłe losy Ukrainy nadal będą związane z ZSRR¹³.

Po zakończeniu działań wojennych w Europie, w San Francisco odbyła się konferencja założycielska ONZ, z którą KUK wiązał pewne nadzieje, jeśli chodzi o przyszłe losy Ukrainy. Jak się jednak okazało, także one okazały się płonne¹⁴. W San Francisco przywódcy KUK nie byli w ogóle wysłuchani, skierowali więc swoją energię na równie aktualny problem, czyli losy wielotysięcznej rzeszy ukraińskich przesiedlonych. Sprawa w równej mierze dotyczyła Polaków, jak i Litwinów, Rosjan czy przedstawicieli innych narodowości, zagrożonych prześladowaniami ze strony Związku Radzieckiego. Aby ratować Ukraińców przed przymusowym powrotem do ZSRR, w tym również tych, którzy do września 1939 r. nie byli obywatelami tego państwa, KUK skierował na adres rządu kanadyjskiego wiele apeli¹⁵.

Należy tu przytoczyć wypowiedź na ten temat ówczesnej ambasador Kanady w ZSRR Dany Wilgress, która w maju 1945 r. napisała, że „jeżeli my zgodzimy się [...] nie wydawać władzom radzieckim wybitnych nacjonalistów ukraińskich, to odbije się ujemnie na naszych stosunkach ze Związkiem Radzieckim. Rząd radziecki uważa tych ludzi za «faszystów» i nasz interes w ich obronie będzie potraktowany jako akt nieprzyjazny w stosunku do Związku Radzieckiego»¹⁶.

¹¹ LAC, RG 25, G 1, Vol. 1896, file 165-A, R.G. Riddell to N. Robertson, 19 June 1944.

¹² *Ibidem*; zob. też: B. S. Kordan, *op. cit.*, s. 166–168.

¹³ LAC, RG 25, G 1, Vol. 1896, file 165-A, part 4, L. Malania to H. Sichel, British Security Co-ordination, 10 May 1945.

¹⁴ B. S. Kordan, *op. cit.*, s. 168–169.

¹⁵ Zob.: *A Delicate and Difficult Question. Documents in the History of Ukrainians in Canada. 1899–1962*, red. B. S. Kordan, L. Y. Luciuk, Kingston 1986, s. 146–148.

¹⁶ LAC, RG 25, F 6, Vol. 1022, file 139, D. Wilgress to N. Robertson, 25 May 1945.

Konkludując, ambasador miała powiedzieć, że „wyłącznie z punktu widzenia prawa [powrotu do ZSRR uciekinierów – W.M.] nie jest naszym problemem to, co będzie z nacjonalistami ukraińskimi; nie mogą być należycie traktowane odpowiedzi na apele kierowane do nas przez Komitet Ukraińców Kanady¹⁷. Kanadyjski MSZ odpowiedział, że „oczywiście władze radzieckie będą rozpatrywały każdą pomoc dla tych ludzi jako próbę ukrycia ich przed karą za ich działalność antyradziecką. Dlatego w tych okolicznościach nie ma możliwości działać wspólnie z Komitetem Ukraińców Kanady¹⁸”.

Ostatecznie jednak rząd kanadyjski przyjął około 40 tys. ukraińskich uciekinierów, oczywiście pod presją społeczności ukraińskiej, ale również z powodu informacji o prześladowaniach i gwałtach dokonanych na ofiarach powrotu do ZSRR¹⁹.

Na zakończenie należałoby wspomnieć, że na drugim Kongresie Ukraińców Kanady, obradującym w dniach 4–6 czerwca 1946 r., prof. Watson Kirkkonell z McMaster University wygłosił obszerny referat o przyszłości swobód europejskich. Niezwykle ostro skrytykował działalność Związku Radzieckiego i popierające jego poczynania państwa zachodnie, w tym Wielką Brytanię, Kanadę i USA²⁰. Ponad 60 lat temu ten wybitny kanadyjski uczoney wypowiedział się na ten temat następująco: „Niebezpieczeństwo przyszłości leży [...] w słabej polityce zagranicznej, która zachęca Moskwę do agresywnych awantur. Naszą najbardziej bezpieczną drogą jest droga odwagi i honoru. My zyskamy, a nie stracimy odważnym stanowiskiem na rzecz swobody ludzkiej²¹”.

Od II wojny światowej upłynęło wiele czasu. 20 lat temu, u schyłku ubiegłego wieku, powstało niepodległe państwo ukraińskie. Symboliczny stał się fakt, że jako pierwsze państwo, niepodległość Ukrainy uznała Polska, a po niej Kanada. Zarówno Polska, jak i Kanada nie przestają też wspierać Ukrainy w jej utrwalaniu państwowości na arenie międzynarodowej i w rozwoju wewnętrznym.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Zob. B. S. Kordan, *op. cit.*, s. 169–170.

¹⁹ Zob. W. Makar, *Socialno-polityczna integracja Ukrajinciw w polietniczne suspilstwo Kanady*, Czerniwci 2006, s. 77, 79.

²⁰ Druhyj Wse-kanadyjskyj Kongres Ukrajinciw Kanady, Toronto, Ont., 4, 5, 6 czerwca 1946, Winnipeg [b.d.w.], s. 83–97.

²¹ *Ibidem*, s. 97.



Von Omdurman zum Aufstand im Irak. Der Wandel militärischer Macht vom späten 19. zum frühen 21. Jahrhundert

Einführung

Die Krieg, den die USA zu Beginn des 21. Jahrhunderts im Irak führen und die Intervention der Briten im Sudan Ende des 19. Jahrhunderts markieren einen grundlegenden Wandel militärischer Macht. Qualitativ wie quantitativ war die Überlegenheit der USA im Irak weitaus größer als diejenige der Briten im Sudan. Doch während die USA im Irak über einen Zeitraum von sechs Jahren kaum in der Lage waren, auch nur das sunnitische Dreieck unter Kontrolle zu bringen, konnten die Briten mit der Schlacht von Omdurman einen entscheidenden Sieg erringen. Es lag nur an dem vergleichsweise geringen Marschtempo der Armee, dass die Kampfhandlungen im Sudan insgesamt von 1896–1899 dauerten. Warum erwies sich die militärische Macht der Briten vor einem Jahrhunderts als so viel effektiver?

Beide Konflikte laden schon deshalb zum Vergleich ein, weil der jeweilige Gegner maßgeblich aus islamistischen Bewegungen bestand. Schätzungen zufolge hat die Zahl der Aufständischen im Irak bei nie mehr als 25–30.000 gelegen¹, die Mahdi-Armee im Sudan zählte wohl allein in der Schlacht bei Omdurman 50.000 Krieger. Während die USA im Irak in den vergangenen Jahren jeweils über 140–160.000 Soldaten verfügten, zu denen noch einmal doppelt so viele Angehörige der neu aufgebauten irakischen Streitkräfte traten, setzten die Briten im Sudan etwa 8.000 eigene und noch einmal etwa die doppelte Zahl an ägyptischen Truppen ein.² Das Verhältnis des finanziellen Aufwandes lässt sich im Falle des Sudan nur schwer einschätzen,

¹ Vgl. N. Kamp, M. E. O’Hanlon, *Iraq Index. Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq*, 2006, S. 26; G. Steinberg, *Die irakische Aufstandsbewegung. Akteure, Strategien, Strukturen*, „SWP-Studie“ 2006, S. 25–26; A. S. Hashim, *Insurgency and Counter-Insurgency in Iraq*, Ithaca NY 2006, S. 59–123.

² P. Ziegler, *Omdurman*, Barnsley 2003, S. 58.

im Irak haben die USA bis 2008 etwa 570 Mrd. \$ für die militärischen Operationen aufgewandt³, die Ausgaben der Aufständischen dürften zwischen 70 und 200 Millionen jährlich liegen.⁴ Prägnanter lässt sich das Missverhältnis zwischen eingesetzten Ressourcen und militärischem Erfolg nicht beschreiben.

Zwar waren auch zur Zeit des britischen Sudanfeldzugs einzelne Guerillakriege unverhältnismäßig wirkungsvoll gegen überlegene Streitkräfte, wie beispielsweise im Burenkrieg. Umgekehrt erwies sich das US-Militär gegenüber regulären Streitkräften wie der Armee Saddam Husseins 1991 oder 2003 als noch weitaus effektiver als es die britischen Truppen in den Kolonialkriegen der viktorianischen Zeit ihren Gegnern gegenüber waren. Der Unterschied war jedoch folgender: Für Jahrhunderte war wirkungsvolle Guerillakriegführung gegen westliche Streitkräfte eine Ausnahmeerscheinung und hing in ihren Erfolgsaussichten entscheidend vom Terrain ab. Sie fand sich nur dort, wo die Weite des Landes und die Verstreutheit der Siedlungen seine Beherrschung erschwerten oder seine Beschaffenheit den Nachschub zum eigentlichen Problem überlegener Streitkräfte werden ließ. Aufgrund moderner Transportmittel spielen diese logistischen Schwierigkeiten heute kaum noch eine Rolle. Doch Guerillakriege machen westlichen Streitkräften nicht mehr nur in Gegenden zu schaffen, in denen sie dies auch im 19. Jahrhundert taten wie in Afghanistan, sie finden sich heute auch in Gebieten, wo sie früher kaum effektiv gewesen wären wie in den urbanen Zentren des Irak. Tatsächlich sind derartige Szenarien gegenüber zwischenstaatlichen Kriegen seit dem Zweiten Weltkrieg zunehmend zum Regelfall geworden – und zum Paradigma künftiger Konfliktformen.⁵

Im Gegensatz zu den Kolonialkriegen des 19. Jahrhunderts erlitten westliche Armeen dabei regelmäßig schwerwiegende Rückschläge und meist auch Niederlagen. Die gilt, von wenigen Ausnahmen wie in Malaya abgesehen⁶, für eine lange Reihe verlorener Entkolonisierungskriege europäischer Mächte und ebenso für die Schwierigkeiten, denen die israelische Armee im Libanon-Krieg von 2006 oder die USA bzw. NATO im Irak und Afghanistan begegneten. Es fehlt nicht an Erklärungsversu-

³ Congressional Research Service, *The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11*, Updated October 15, 2008, Washington DC, S. 10.

⁴ J. F. Burns, K. Semple, *U.S. Finds Iraq Insurgency Has Funds to Sustain Itself*, „New York Times“ 2006, 26 November.

⁵ M. Kaldor, *New & Old War: Organized Violence in a Global Era*, 2. Ed., Cambridge 2006, S. 1–14; H. Münkler, *Die neuen Kriege*, 2. Auflage, Hamburg 2005, S. 13–57; M. Van Creveld, *Die Zukunft des Krieges. Wie Krieg geführt wird und warum*, 3. Auflage, Hamburg 2004, S. 281–325; R. Kaplan, *The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism, and Disease Are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet*, „The Atlantic Monthly“ 1994, Vol. 273, No. 2, S. 72–74; T. Barnett, *The Pentagon's New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, New York 2004, S. 89–96.

⁶ Vgl. J. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam*, Chicago 2005, S. 59–114.

chen für das Auftreten dieser militärischen Probleme. Unterschiedliche Autoren haben argumentiert, dass das Interesse westlicher Mächte in diesen Konflikten begrenzt gewesen sei⁷, dass die normativen Restriktionen in Demokratien einer erfolgreichen Kriegführung im Wege gestanden haben⁸, dass die Aufständischen entscheidende Unterstützung von außen erhalten hätten⁹ oder dass die Ungleichheit der von westlichen Mächten und ihren Gegnern jeweils verfolgten Strategien letzteren einen asymmetrischen Vorteil verschafft hätte.¹⁰ Alle diese Argumente sind durchaus plausibel, lassen aber eine entscheidende Frage offen: Warum sind asymmetrische Strategien gegenüber westlichen Streitkräften heute wirkungsvoll, wo sie das früher nicht waren? Denn keiner dieser Faktoren hat sich entscheidend verändert. Neu sind auch nicht die Strategien, verändert hat sich ihre Effektivität. Wie ist das zu erklären?

Technischer Wandel

Eine Voraussetzung für die neue Effektivität asymmetrischer Strategien liegt in den technologischen Voraussetzungen. Die Entwicklung von Explosivstoffen hat das individuelle Gewaltpotential immer mehr gesteigert. Seit der Erfindung der ersten wirksamen Feuerwaffen haben sich die taktischen Vorteile des Angriffs gegenüber Schutzvorkehrungen zunehmend vergrößert. Die Folge war zunächst, dass die zur Selbstverteidigung fähigen politischen Einheiten immer größer wurden. Zuvor hatten sich Befestigungsanlagen verhältnismäßig schnell und billig errichten lassen, ihre Einnahme aber erforderte einen unverhältnismäßig größeren Aufwand. Deshalb setzten im Feudalstaat die Mauern jeder Stadt und jeder Burg der Durchsetzung einer einheitlichen Herrschaftsmacht eine Grenze.

Die Entwicklung leistungsfähiger Metallkanonen im späten 15. Jahrhundert aber ließ die Kosten für effektive Festungswerke explodieren und reduzierte die Zahl der militärisch zur Selbstbehauptung fähigen Akteure auf die sich neu formierenden Territorialstaaten.¹¹ Kanonen haben die Entstehung des modernen Staates mit seinen Gewaltmonopol ermöglicht. Erst mit ihrer Hilfe ließ sich die eigenständige Macht der ständischen Gewalten brechen. Das Ergebnis bestand in der Verstaatlichung des

⁷ A. Mack, *Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict*, „World Politics“ 1975, Vol. 27, No. 2, S. 175–200.

⁸ G. Merom, *How Democracies Lose Small Wars: State, Society, and the Failures of France in Algeria, Israel in Lebanon, and the United States in Vietnam*, Cambridge 2003, S. 14–23.

⁹ J. Record, *Beating Goliath: Why Insurgents Win*, Washington 2007, S. 23–65.

¹⁰ I. Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge Studies in International Relations 99, Cambridge NY 2005, S. 203–227.

¹¹ G. Parker, *The Military Revolution: Military Innovation and the Rise of the West 1500–1800*, 2nd. ed., Cambridge 1996, S. 6–12, 24–44.

Krieges, die in der Staatenordnung nach dem westfälischen Frieden ihren Ausdruck fand.¹² Die „trinitarische“ Struktur, die der Krieg dabei ausprägte, wirkt noch heute im Kriegerrecht nach: Er wurde geführt von Regierungen, mit regulären Streitkräften, die sich von der Zivilbevölkerung klar unterschieden.¹³

Bis in das 20. Jahrhundert hinein verringerte die Entwicklung der Schusswaffen die Selbstbehauptungsfähigkeit schwächer Akteure gegenüber stärkeren. Dies führte nicht nur zu einer Konzentration der Macht im inner-, sondern auch im zwischenstaatlichen Raum.¹⁴ Am Ende dieses Prozesses wurde nahezu die gesamte Welt von fünf Imperien dominiert, die 1945 die ständigen Sitze im Weltsicherheitsrat einnahmen. In diesem Zeitraum, der ungefähr vom Ende des Dreißigjährigen Krieges bis zu dem Weltkrieg reichte, war militärische Macht zwischen den fortgeschrittensten Staaten mehr als je zuvor oder danach eine relative Größe. Entscheidend für die nahezu weltweite Ausdehnung der militärischen Dominanz westlicher Mächte war, dass sich ihre Streitkräfte zudem technisch weniger fortgeschrittenen Akteuren gegenüber auch weitgehend unabhängig von deren jeweiliger Kampfweise als überlegen erwiesen. Wie beim spanischen Aufstand gegen Napoleon, zu Beginn des amerikanischen Unabhängigkeitskrieges sowie bei den britischen Expeditionen nach Afghanistan oder im Rif-Krieg waren Guerillataktiken nur in abgelegenen Gegenden wirkungsvoll.

Die Mahdi-Armee war gezwungen, ihre Kräfte zu konzentrieren, weil sie sich aufgrund eines Mangels an Kommunikationsmitteln sonst kaum hätten mobilisieren oder koordinieren lassen. Die Geschwindigkeit von Truppen und Nachrichten wurde durch Reittiere bestimmt. Die große Masse der Bevölkerung war, wie in den meisten westlichen Kolonien, ohnehin sehr weitgehend von Informationen abgeschnitten, wirtschaftlich an ihr Land gebunden, kaum beweglich und deshalb leicht aus der Distanz zu beherrschen. Anders als beispielsweise im Krieg gegen die Buren, die in weit verstreuten ländlichen Siedlungen lebten und sich auch deshalb schwer fassen ließen, glich sich die Situation im Sudan wie im Irak vor einem Jahrhundert darin, dass derjenige, der die politischen und wirtschaftlichen Zentren an den Flussläufen beherrschte, auch das ganze Land beherrschte. Anders als im heutigen Irak ließen sich diese Zentren mit den zeitgenössischen Waffen nur in offenem Kampf verteidigen, in dem eine Streitmacht ihre technische Überlegenheit voll ausspielen konnte.

Wie die Führungsmittel erlaubten auch die Wirkung und Reichweite der Waffen, die der Mahdi-Armee zur Verfügung standen, nur in sehr begrenztem Maße einen Kampf aus dem Hinterhalt; denn solche Taktiken konnten die überlegene Feuerkraft

¹² H. Münkler, *Die neuen Kriege*, 2. Auflage, Hamburg 2005, S. 91–129.

¹³ M. Van Creveld, *Die Zukunft des Krieges. Wie Krieg geführt wird und warum*, 3. Auflage, Hamburg 2004, S. 68–78.

¹⁴ Vgl. R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge 1981, S. 61–63; S. Andrzejewski, *Military Organization and Society*, London 1954, S. 75–78.

der Briten meist nicht negieren, und so bedeuteten sie für die Angreifer in der Regel ein weit größeres Risiko als für die Angegriffenen. Heute verfügen die Aufständischen im Irak über weitaus wirksamere Sprengstoffe. Tatsächlich geht etwa die Hälfte der amerikanischen Verluste im Irak auf improvisierte Sprengsätze zurück, die oft an Straßenrändern platziert und elektronisch aus der Distanz gezündet werden.¹⁵ Im Vergleich zu den Waffensystemen der US-Streitkräfte handelt es sich dabei um sehr viel primitivere Waffen als sie die Anhänger des Mahdi im Vergleich zu den Briten besaßen, ihre reine Zerstörungskraft lässt aber kaum eine effektive Gegenwehr zu, während sich der Angreifer einem viel geringeren unmittelbaren Risiko aussetzen muss. Zugleich vergrößern moderne Kommunikations-, Informations- und Transportmittel die taktischen Möglichkeiten der Aufständischen.

Während die zunehmende Wirkung von Explosivstoffen zunächst die Durchsetzungskraft stärkerer gegenüber den Verteidigungsmöglichkeiten schwächerer Akteure gesteigert hat, trägt sie inzwischen dazu bei, dass letztere erstere immer wirksamer angreifen können. Im Ergebnis erlangen materiell und technisch unterlegene Akteure eine, gemessen an den Kräfteverhältnissen, zunehmend überproportionale Wirkungschance gegen überlegene Mächte. Das extremste Beispiel dieser Entwicklung ist die Atombombe. Die Folge dieser Entwicklung besteht nicht einfach darin, dass eine bestimmte Konfliktform durch eine andere abgelöst würde, sondern dass die Effektivität militärischer Macht je nach Szenario und Art des Akteurs auseinander fällt.

Je nach ihrem Entwicklungsstand bleiben insbesondere staatliche Akteure von administrativen, wirtschaftlichen und technischen Infrastrukturen abhängig. Der Entwicklungsstand bedeutet deshalb aber nicht mehr einfach militärische Macht, er schafft Verwundbarkeit. Soweit dies auf Gegenseitigkeit beruht, besteht eine grundlegende Symmetrie in zwischenstaatlichen Konfliktszenarien fort. Deshalb konkurrieren Staaten nach wie vor um immer höher entwickeltere Waffensysteme; und der technische Vorsprung, den die USA und mit einigem Abstand auch andere westliche Staaten erlangt haben, marginalisiert in dieser Hinsicht die konventionellen Streitkräfte aller anderen Staaten weitgehend. Doch die Wirkung, die sich mit diesen Waffensystemen erzielen lässt, bedeutet nicht mehr effektive Macht, sie erschöpft sich immer mehr in ihrer destruktiven Kraft. Als politisches Instrument stellen sie ein Drohpotential dar, das Staaten gegeneinander richten können. Werden sie jedoch tatsächlich eingesetzt, können sie zwar immer effektiver erfassbare Ziele vernichten, sie lassen sich jedoch immer weniger als Mittel wirksamer Kontrolle oder Herrschaftsausübung über andere verwenden.

Gegen asymmetrisch kämpfende Gegner, die sich der Erfassung entziehen, verliert sich ihre Wirksamkeit; und sie bieten nur begrenzten Schutz. Die Ressourcen, die für die Entwicklung, Anschaffung und Logistik von Waffensystemen gebunden werden,

¹⁵ N. Kamp, M. E. O'Hanlon, *Iraq Index...*, S. 31.

verwandeln sich in einen Nachteil; und auch die entsprechenden Doktrinen sorgen dafür, dass dieselben Strategien, die sich in einem Krieg gegen reguläre Streitkräfte als hoch effektiv erweisen, in Kämpfen gegen asymmetrische Gegner zunehmend ins Leere greifen. Aufgrund dieser zunehmenden Ineffektivität ihrer Machtmittel insbesondere nichtstaatlichen Akteuren gegenüber verlieren Staaten in zunehmendem Maße das Monopol zur Kriegführung und Gewaltausübung, deren Durchsetzung den modernen Staat im neuzeitlichen Europa begründet hat.

Die historische Folge besteht in dem politischen Fragmentierungsprozess, den die Welt nach 1945 erlebte. Dieser vollzog sich u. a. mit der Entkolonisierung, in deren Verlauf westliche Mächte einen der so genannten *low-intensity conflicts* nach dem anderen verloren. Er führte nicht nur zur Multiplizierung der Staaten. Während zwischenstaatliche Kriege selten wurden, nahm auch die Zahl innerstaatlicher Konflikte zu, die oft einfach den Zerfall von Staatlichkeit zur Folge hatten. Heute verursacht diese militärische Entwicklung die Schwierigkeiten, die die NATO und die USA im Irak und in Afghanistan haben, sich militärisch gegenüber kleinen Gruppierungen von Aufständischen durchzusetzen, wobei der Vergleich mit dem britischen Feldzug im Sudan zumindest für letzteren Konflikt die Vermutung nahe legt, dass er mit den Machtmitteln des 19. Jahrhunderts schnell und siegreich beendet worden wäre.

In der Zunahme an überproportionaler Wirkung, die sich mit Gewaltmitteln erzielen lässt, liegt das Kernproblem der künftigen Sicherheitspolitik. Die gewachsene Gefährdung durch Terrorismus, die von der Proliferation ausgehenden Risiken, die zunehmenden Schwierigkeiten staatlicher Akteure, sich in *low-intensity-conflicts* zu behaupten, und das damit zusammenhängende Phänomen der *failing* oder *failed states* – all jene Entwicklungen, die in den Strategiepapieren westlicher Akteure regelmäßig als neue Bedrohungen identifiziert werden, sind nur unterschiedliche Folgerscheinungen dieses Problems.

Normativer Wandel

Die Fähigkeit zur Gewaltausübung und Kriegführung ist nie nur von den vorhandenen Ressourcen bestimmt, ebenso wenig kann sie alleine von politischen Interessen gesteuert werden. Interessen können der maßgebliche Grund sein, warum Staatsmänner Kriege führen. Wirtschaftliche Interessen, Raub und Bereicherung sind auch wesentliche Triebkräfte vieler der so genannten „Neuen Kriege“.¹⁶ Aber Interessen erklären schon deshalb nicht allein die Fähigkeit zur Kriegführung, da das Leben, dass der Kämpfer im Krieg riskiert, nicht gegen Interessen aufgewogen werden kann, es

¹⁶ M. Kaldor, *New & Old War: Organized Violence in a Global Era*, 2. ed., Cambridge 2006, S. 95–118; H. Münkler, *Die Neuen Kriege...*, S. 131–142.

ist ihre Voraussetzung.¹⁷ Diese Feststellung stellt mehr als eine logische Spitzfindigkeit dar. Die Fähigkeit, Krieg zu führen und die Form, wie er geführt wird, setzt eine entsprechende Disposition oder Konditionierung der Kämpfenden voraus.

Der damit zusammenhängende Militarisierungsgrad von Gesellschaften oder einzelnen gesellschaftlichen Gruppen ist weniger eine politische und interessengeleitete als eine kulturelle Frage¹⁸; und er kann zwischen unterschiedlichen Gesellschaften sehr weit auseinander fallen. Um dies an zwei historischen Beispielen zu verdeutlichen: Offenbar hat die lange und im Inneren meist friedliche Zivilisationsentwicklung der Weltreiche Roms und Chinas jeweils zu einem weitgehenden Erlöschen der militärischen Kultur geführt, sodass sie am Ende kaum noch fähig waren, Krieg auch nur zur Verteidigung zu führen. Anders scheint jedenfalls nur schwer zu erklären zu sein, warum der römische Westen den Einfällen einiger zehntausend Barbarenkrieger zum Opfer fiel, während das Reich selbst noch mehrere dutzend Millionen Einwohner zählte¹⁹, jedoch nicht mehr imstande war, auch nur annähernd so große Heere zu mobilisieren, wie sie die viel kleinere Republik in zahlreichen Kriegen aufgestellt hatte. China war noch weitaus bevölkerungsreicher als es von den relativ noch kleinen Mongolenheeren erobert wurde. Auch wenn insbesondere die Reiternomaden über eine überlegene Kampfweise verfügten, machen die Zahlenverhältnisse doch eines deutlich: In beiden Fällen war die Eroberung nur möglich, wenn es, gemessen an den objektivierbaren, oft existenziellen Interessen der Betroffenen sowie ihren demographischen, technischen und wirtschaftlichen Potentialen, nahezu keine Gegenwehr gab.

In der zivilisatorischen Entwicklung Europas hat wohl vor allem die politische Zersplitterung innerhalb eines immer auch auf einer militärischen Konkurrenz beruhenden Mächtesystems dazu geführt, dass sich eine kriegerische Kultur in gesellschaftlichen Gruppen erhielt, bis die Einführung der Wehrpflicht im revolutionären Frankreich zu einer Militarisierung der Nationen führte. Ohne diese Militarisierung der Völker wäre schon die Dimension, die der erste Weltkrieg annahm, wohl nicht möglich gewesen. Diese Militarisierung beruhte nicht nur auf einem System, das einen großen Teil der männlichen Bevölkerung als Rekruten einberief, sondern vor allem auf der Verbreitung kriegerischer Wert- und Pflichtvorstellungen, die auch durch wo keine Wehrpflicht herrschte, durch das öffentliche Schulwesen oder Institutionen wie die Pfadfinder gefördert wurden.

Doch in dieser Hinsicht markieren die Weltkriege in kriegsgeschichtlicher Hinsicht einen Ausnahmefall, eine „ungeheure kulturelle Verirrung“²⁰. Heute haben die

¹⁷ Vgl. M. Van Creveld, *Die Zukunft des Krieges...*, S. 234–253.

¹⁸ J. Keegan, *Die Kultur des Krieges*, Hamburg 1997; M. van Creveld, *The Culture of War*, New York 2008.

¹⁹ P. Heather, *The Fall of the Roman Empire. A New History*, London 2006, S. 32–40, 182, 445–446.

²⁰ J. Keegan, *Die Kultur des Krieges...*, S. 48.

Gesellschaften nicht nur im Westen, sondern der entwickelten Welt insgesamt eine im Detail zwar unterschiedlich ausgeprägte, insgesamt aber doch überall dominierende Kriegsaversion entwickelt. Dieser Prozess lässt sich in Ansätzen bereits vor, vor allem aber nach den Weltkriegen feststellen.²¹ Die Folge ist eine gesunkene Toleranz vor allem – aber keineswegs nur – eigenen Verlusten gegenüber sowie eine ebenfalls gesunkene Akzeptanz gegenüber dem Krieg als legitimem Mittel insgesamt. In den Kolonialkriegen des 19. Jahrhunderts waren die Verlustraten weitaus höher als sie es für die Amerikaner im Irak seit 2003 waren, aber das wurde hingegenommen. Bei der Niederlage von Isandlwana gegen die Zulus verloren die Briten an einem Tag an die tausend Mann, aber das führte nur dazu, dass London, welches den Krieg anfangs nicht enthusiastisch begrüßt hatte, nun entschlossen war, ihn siegreich zu beenden. 1993 veranlassten die Bilder einiger getöteter US-Soldaten in Somalia Washington zum Rückzug. Im 19. Jahrhundert hätten ähnliche Ereignisse vermutlich eine gegenteilige Reaktion hervorgerufen – wie beispielsweise der Tod General Gordons bei der Eroberung Khartums durch die Mahdi-Armee, die zu einem Motiv für die britische Rückeroberung des Sudan wurde.

Wie ist der Wandel hin zu einer sehr viel ausgeprägteren Gewalt- und Kriegsaversion in modernen Gesellschaften zu erklären? Dafür lassen sich insgesamt vier Gründe nennen. Erstens zählen dazu demographische Veränderungen, insbesondere sinkende Geburten- und Sterberaten, auch durch die erfolgreiche Bekämpfung von Krankheiten. Die Folgen bestehen in dem Fehlen eines Youth Bulge und weniger fatalistischen Einstellungen zum menschlichen Leben.²² Zweitens lässt sich mit einem Wertewandel hin zu einer „postheroischen“ Gesellschaft argumentieren²³, deren Mitglieder Kriege nicht mehr als heroische Herausforderung, sondern nur noch als tragische Verirrung wahrnehmen. Verlust und Opfer im Krieg verlieren damit ihren Sinn.

Drittens dürfte auch der Rückgang der Gewalterfahrungen einen Einfluss auf die Gewalt- und Opferbereitschaft in Gesellschaften haben. Dieses Argument kann grundsätzlich an Norbert Elias Theorie über den „Prozess der Zivilisation“ anknüpf-

²¹ J. Mueller, *The Remnants of War...*, S. 24–84.

²² H. Urdal, *A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence*, „International Studies Quarterly“ 2006, Vol. 50, No. 3, S. 617–623; J. A. Goldstone, *Population and Security: How Demographic Change Can Lead to Violent Conflict*, „Journal of International Affairs“ 2002, Vol. 56, No. 1, S. 10–14; G. Heinsohn, *Söhne und Weltmacht. Terror im Aufstieg und Fall der Nationen*, Zürich 2003, S. 13–36; Ch. G. Mesquida, N. I. Wiener, *Male Age Composition and Severity of Conflicts*, „Politics and the Life Sciences“ 1999, Vol. 18, No. 2, S. 181–189.

²³ E. N. Luttwak, *A Post-Heroic Military Policy*, „Foreign Affairs“ 1996, Vol. 75, No. 4, S. 33–44; H. Münkler, *Der Wandel des Krieges. Von der Symmetrie zur Asymmetrie*, Weilerswist 2006, S. 310–354.

fen.²⁴ Ihr zufolge wurden Fremdwänge und Gewalterfahrungen, insbesondere in europäischen Gesellschaften seit dem Mittelalter, immer stärker abgelöst durch eine Ausdifferenzierung sozialer Normen, die zugleich zunehmend verinnerlicht und so durch die Selbstkontrolle des Individuums gewährleistet wurden. Viertens verringert die Präsenz moderner Medien die Distanz zwischen Geschehen und Beobachter. Die Zeitnähe der Berichterstattung sowie die Eindringlichkeit von Bildern schaffen einen Eindruck unmittelbarer Involvierung, der die Öffentlich anders als zuvor mit der Brutalität von Kriegen konfrontiert und zugleich ebenfalls fatalistischen Haltung entgegenwirkt.

Im Ergebnis bringen entwickelte Gesellschaften immer weniger die soziologischen und normativen Grundlagen für die zum Kriegführen erforderliche Gewalt- und Opferbereitschaft hervor. Dabei ist der kulturelle oder zivilisatorische Kontext deshalb von grundlegender Bedeutung, weil diese Bereitschaft nie einfach gegeben ist. Soldaten brauchen in der Regel eine intensive Konditionierung auch zum tödlichen Waffeneinsatz.²⁵ Nicht die Bereitschaft zum Kampf, sondern das Ausweichen vor der Konfrontation ist seit jeher die weit typischere menschliche Verhaltensweise gewesen.²⁶ Darin liegt eine der Voraussetzungen dafür, dass sich Macht effektiv über andere ausüben lässt und stabile Herrschaftsstrukturen entstehen können. Dass die Staaten in den entwickelten Gesellschaften der Gegenwart ihre Stabilität bewahren, obwohl die technische Entwicklung es theoretisch immer kleineren Gruppierungen erlauben würde, sie effektiv zu bekämpfen, ist so wohl auch weniger mit objektivierbaren Interessen als mit einem sehr weitgehenden Fehlen einer entsprechenden Gewaltdisposition und Opferbereitschaft zu erklären.

Diese Faktoren können sowohl zwischen wie auch innerhalb von Gesellschaften sehr unterschiedlich ausgeprägt sein. Tatsächlich sind die meisten insbesondere der innergesellschaftlichen Konflikte der jüngeren Zeit nicht dadurch gekennzeichnet, dass ganze Volksgruppen gegeneinander kämpfen. Vielmehr sind es in der Regel kleine, aber gewaltbereite Minderheiten, die mit den Machtmitteln früherer Zeiten nur wenig hätten ausrichten können, mit denjenigen der Gegenwart aber das Konfliktgeschehen dominieren und für den größten Teil der Opfer verantwortlich sind.²⁷ In der Folge sind immer kleinere Gruppen von Gewaltakteuren imstande, sehr viel größeren, aber gewaltaverseren Mehrheiten gegenüber die gesellschaftliche und politische Ordnung zu untergraben oder aber ganzen Gesellschaften ihre Herrschaft

²⁴ N. Elias, *Über den Prozess der Zivilisation*, Bd. 1–2, 24. Auflage, Frankfurt am Main 2000.

²⁵ Vgl. S. Lyman Atwood Marshall, *Men Against Fire: The Problem of Battle Command*, Norman OK 2000, S. 50–63; D. Grossman, *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*, Boston 1995, S. 35, 250–261.

²⁶ Vgl. J. Mueller, *Why isn't There More Violence?*, „Security Studies“ 2004, Vol. 13, No. 3, S. 191–203.

²⁷ Idem, *The Remnants of War*, Ithaka NY 2007, S. 85–116.

aufzuzwingen. Das ist einer der Gründe dafür, dass in großen Teilen der weniger entwickelten Welt heute entweder repressive Herrschaftssysteme oder mehr oder minder gescheiterte Staaten existieren.

Demgegenüber beeinträchtigt die ausgeprägte Kriegsaversion entwickelter Gesellschaften deren sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit. Einerseits schränken normative Ansprüche taktische Optionen weitaus stärker ein als in früheren Zeiten. Großbritannien z.B. war bereits 1920 mit einem landesweiten Aufstand im Irak konfrontiert, den es auch durch extensive Luftangriffen gegen Siedlungen niederschlug, die u.a. dem Zweck dienten, das wirtschaftliche Leben so weit zu beeinträchtigen, dass die Bevölkerung die Kämpfer zur Aufgabe des Widerstandes veranlasste. Unabhängig von ihrer Opportunität würde die Anwendung ähnlicher Methoden heute kaum noch Akzeptanz finden. Die theoretische Möglichkeit besteht nach wie vor, als praktische Option existiert sie nicht. Andererseits sorgen gesunkene Toleranzschwellen für Opferzahlen dafür, dass Verlusten, die im 19. Jahrhundert noch als unvermeidliche Normalität gegolten hätte, inzwischen als Zeichen militärischen Misserfolgs begriffen werden. Weil sie die militärischen Optionen wirksam einschränken, verändern somit auch normative Gesichtspunkte die Eigenschaft militärischer Macht und tragen zusätzlich zu einer Asymmetrisierung der Konfliktszenarien bei.

Fazit

Die Schlacht bei Omdurman und der Krieg im Irak stellen zwei Fallbeispiele in einer Entwicklung dar, die einerseits charakterisiert ist durch eine Zeit imperialer Machtausdehnung, die etwa bis zum Zweiten Weltkrieg reicht, andererseits eine zunehmende, oft gewaltsame politische Fragmentierung in der Zeit danach, die bereits in den Entkolonisierungskriegen zum Ausdruck kam und sich heute auch in den zahlreichen *failed* oder *failing states* fortsetzt. Form und Verlauf der Kriege, die von westlichen Mächten vom westfälischen Frieden bis zu den Weltkriegen geführt wurden, wurden maßgeblich durch den Umstand bestimmt, dass Macht eine in hohen Maße relative Größe war, die von der Kräfteverteilung zwischen den Akteuren abhing. Dies führte zur Monopolisierung des Krieges durch die Staaten und bewirkte, dass deren Konflikte untereinander weitgehend dem neorealistischen, idealtypisch von Kenneth Waltz beschriebenen Paradigma²⁸ entsprachen, nach dem die Konkurrenz um Machtpotentiale über die Durchsetzungskraft und Selbstbehauptungsfähigkeit der Akteure entschied.

Diese Relativität militärischer Macht aber geht zunehmend verloren. Die technische Entwicklung hat das individuelle Gewaltpotential immer mehr über die Proportion zu den jeweiligen Ressourcen hinauswachsen lassen. Weil die materielle Schwell-

²⁸ K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading Mass. 1979.

le dafür sinkt, kann eine wachsende Bandbreite an unterschiedlichen Akteuren und Motiven sicherheitspolitische Relevanz erlangen. Ob El Kaida, die Taliban, Saddam Hussein oder die Regierungen in Nordkorea oder Iran – mit den Machtmitteln, die ihnen vor hundert Jahren zur Verfügung gestanden hätten, wären alle diese Akteure nahezu bedeutungslos geblieben. Die Wirksamkeit der Mittel entscheidet maßgeblich darüber, welche Akteure und welche Motive eine Rolle spielen.

Die Überproportionalität der Wirkungschancen, die moderne Machtmittel verleihen, bedeutet, dass Akteure mit größeren Ressourcen zwar eine vergleichsweise höhere Verletzlichkeit aufweisen, jedoch nicht mehr über eine entsprechende militärische Durchsetzungskraft verfügen. Das hat zwei Folgen: Erstens entwickelt sich bei kriegerischen Auseinandersetzungen das Kosten-Nutzen-Kalkül für stärkere Akteure grundsätzlich ungünstiger, für schwächere aber vorteilhafter; und Gewalt kommt daher als rationales Mittel für erstere immer weniger, für letztere immer mehr in Betracht. Damit hängt jedoch zweitens die Effektivität militärischer Macht nicht mehr einfach von der Kräfteverteilung zwischen den Akteuren ab, vielmehr gilt die Formel: Macht ist, wie man sie einzusetzen vermag. Machtmittel an sich sind eine rein theoretische Größe. Praktische Relevanz erlangen sie nur durch die jeweilige Ausprägung der Gewalt- und Opferbereitschaft; denn sie setzt effektive Grenzen hinsichtlich der Formen und des Ausmaßes ihres Gebrauchs. Diese Bereitschaft aber ist nicht frei verfügbar, sie ist zwischen und innerhalb von Gesellschaften nicht gleichmäßig verteilt, sondern hängt maßgeblich von jeweiligen kulturellen Kontext ab. Damit werden Konfliktszenarien nicht mehr primär von der Konkurrenz um ähnliche Machtgrundlagen und dementsprechende Interessen, sondern in wachsendem Maße von zivilisatorischen Unterschieden bestimmt.

Die technische Entwicklung begünstigt deshalb grundsätzlich nicht mehr den stärkeren, sondern den aggressiveren Akteur. Die Folge besteht in einem grundlegenden Wandel militärischer Macht im Allgemeinen sowie der Konfliktszenarien im Besonderen. Im Ergebnis verlieren Staaten ihr Monopol zur Kriegführung, und die trinitarische Struktur der Kriegführung löst sich allmählich auf. Eine noch tiefer greifende Folge kann darin bestehen, dass westliche Streitkräfte die Überlegenheit einbüßen, über die sie, von Ausnahmen abgesehen, aufgrund ihrer spezifischen Kampfweise anderen Akteuren gegenüber seit der Antike verfügten.²⁹ Künftige Konfliktszenarien dürften daher weniger den Erfahrungen mit den europäischen Staatenkriegen der Neuzeit entsprechen. Wenn überhaupt ein historisches Paradigma ihnen nahe kommt, dann dürften sie den Kämpfen ähneln, die – wie im Falle Roms oder Chinas – zwischen Zivilisationszentren mit sinkender Opferbereitschaft sowie kriegerischeren Akteuren an deren Peripherie ausgetragen wurden.

²⁹ G. Parker, *The Western Way of War*, [in:] *The Cambridge History of Warfare*, hrsg. G. Parker, New York 2005, S. 1–11; V. Davis Hanson, *Why the West has Won: Carnage and Culture from Salamis to Vietnam*, New York 2002, S. 1–24.

Zwar hat die zwischenstaatliche Konkurrenz um militärische Macht auch unter den großen Machtzentren der Gegenwart keineswegs aufgehört. Allerdings stellen Kriege untereinander für sie in immer geringerem Maße noch eine akzeptable oder vorteilhafte Option dar. Zugleich wird ihr Verhältnis miteinander in zunehmendem Maße von transnationalen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder sogar politischen Integrationsprozessen geprägt. Damit einhergehend verlagert sich jedoch der Ursprung von Bedrohungsszenarien zunehmend in jene Teile der Welt, die von diesen Modernisierungs- und Integrationsprozessen nicht oder nicht in gleicher Weise erfasst werden. Die Entfaltungsspielräume von Gewaltakteuren dort einzuschränken, wird eine entscheidende sicherheitspolitische Herausforderung der Zukunft sein.

Półwysep Koreański a problem bezpieczeństwa międzynarodowego na przełomie XX i XXI wieku

Wojna koreańska w latach 1950–1953 doprowadziła, jak się okazało, do trwałego podziału Półwyspu Koreańskiego. Podział ten zarówno dziś, jak i w dającej się przewidywać przyszłości stanowić będzie główne źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego w Azji Wschodniej. Aby trwale doprowadzić do jego likwidacji, czyli zjednoczenia Półwyspu, należy rozwiązać wiele trudnych kwestii, które obecnie tworzą swoisty węzeł gordyjski. Na pierwszym miejscu wymienić można politykę militaryzacji Korei Północnej, która stanowi podstawę przetrwania reżimu Kim Dzong Ila i jego ewentualnych następców, po drugie coraz większy dystans Korei Południowej do procesu zjednoczenia. Następne są partykularne stanowiska Stanów Zjednoczonych, Chin, Rosji i Japonii wobec kwestii zjednoczenia Półwyspu Koreańskiego.

Polityka militaryzacji Korei Północnej jest w zasadzie nieprzerwanie realizowana od lat 60. XX w. O ile jednak w 1961 r. udział wydatków wojskowych w budżecie państwa kształtował się na poziomie 2,6%, o tyle w roku 1966 było to już 10%, a od 1967 do 1971 r. na poziomie 30%¹. Przyjęty 1 kwietnia 2009 r. budżet obronny KRL-D oznacza udział wydatków w całym budżecie rządu 15,8%, tj. 545 mln dolarów, podobnie jak w 2008 r., z tym że poza oficjalnymi wydatkami wojskowymi, istnieją nieoficjalne, prawdopodobnie równe oficjalnym². Korea Północna, przy liczbie ludności 23,5 mln, ma 1 mln 170 tys. regularnego wojska (w rezerwie 4 mln 700 tys.), 6 tys. czołgów, 708 morskich jednostek wojennych, 1778 samolotów oraz 612 helikopterów, podczas gdy Korea Południowa, przy liczbie ludności 48 mln 300 tys., posiada 687 tys. regularnego wojska, 3540 czołgów, 85 morskich jednostek wojennych, 538 samolotów i 502 helikoptery³. W tym miejscu należy podkreślić, że Korea

¹ W. J. Dziak, *Korea – pokój czy wojna?*, Warszawa 2003, s. 145.

² Koo Sub Kim, *Substance of North Korea's Military Threats and the Security Environment in Northeast Asia*, „The Korean Journal of Defense Analysis” 2009, September, Vol. 21, No. 3, s. 244.

³ *Świat robi wszystko, by uniknąć wojny z Kimem*, „Rzeczpospolita”, 28.05.2009.

Północna dysponuje czwartą armią świata pod względem liczebności. Wyprzedzają ją Chiny (2 mln 185 tys.), USA (1 mln 473 tys.) oraz Indie (1 mln 281 tys.). Siły zbrojne Rosji są mniejsze od północnokoreańskich – liczą 1 mln 27 tys.⁴

Należy jednak podkreślić, że pomimo tych imponujących liczb, od upadku ZSRR nie przeprowadzono faktycznej modernizacji północnokoreańskich sił zbrojnych. Czołgi, samoloty i okręty pozostają zasadniczo niezmienione, zarówno pod względem liczby, jak i modeli⁵. Koniec radzieckiej pomocy gospodarczej oznaczał dla północnokoreańskiej gospodarki spadek PKB w latach 1991–1999 o 75%, tj. z 47,9 mld do 14 mld dolarów. W latach późniejszych statystyki międzynarodowe nie zarejestrowały danych o PKB Korei Północnej⁶.

Korea dysponuje także ogromną ilością broni masowej zagłady – ma trzeci w świecie arsenał broni chemicznej i biologicznej. Szacuje się, że od lat 80., w ośmiu zakładach chemicznych wyprodukowano do tej pory 5 tys. ton broni chemicznej, m.in. paraliżującej układ nerwowy, duszącej czy powodującej powstawanie pęcherzy. Osobno produkowana jest broń biologiczna, obejmująca m.in. bakterie wąglika, czarnej ospy i cholery⁷. Najgroźniejsza jednak wydaje się realizacja północnokoreańskiego programu nuklearnego. Kim Ir Sen był pod ogromnym wrażeniem skuteczności amerykańskiej broni nuklearnej użytej w 1945 r. w Hiroszynie i Nagasaki. Z tego też powodu pod koniec lat 50. przygotowano projekt północnokoreańskiego programu nuklearnego, który w latach 60. był dopracowywany, a od około 1980 r. zaczął nabierać realnych kształtów wojskowych. Krótko mówiąc, realizacja programu nuklearnego to wynik dziesięcioleci poświęceń, wyczerpanej pracy i skrupulatnego planowania⁸. W zasadzie program ten służy trzem celom politycznym. Po pierwsze, posiadanie broni nuklearnej traktowane jest przez władze północnokoreańskie jako strategiczny środek odstrasżający. Po drugie, jego realizacja ma wewnętrzne znaczenie polityczne. Testy nuklearne przeprowadzane w październiku 2006 r. były jedynym namacalnym „sukcesem” rządów Kim Dzong Ila. Po trzecie, celem programu nuklearnego – być może najważniejszym – jest wzrost zdolności władz KRL-D do ciągłego wywierania nacisku na społeczność międzynarodową w celu uzyskania pomocy mającej pomóc przetrwać reżimowi Kim Dzong Ila. W Korei Północnej wciąż funkcjonuje przestarzały stalinowski system gospodarczy, który nie może o własnych siłach ani się utrzymać, ani nawet zaspokoić podstawowych potrzeb żywnościowych ludności⁹.

⁴ Koo Sub Kim, *Substance of North...*, s. 243–244.

⁵ L. Hangstrom, Ch. Turesson, *Among Threats and a „Perfect Excuse”: Understanding Change in Japanese Foreign Security Policy*, „The Korean Journal of Defense Analysis” 2009, September, Vol. 21, No. 3, s. 301.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Koo Sub Kim, *Substance of North...*, s. 245.

⁸ A. Lankov, *Why the United States will Have to Accept a Nuclear North Korea*, „The Korean Journal of Defense Analysis” 2009, September, Vol. 21, No. 3, s. 252.

⁹ *Ibidem*, s. 252–253.

Nuklearny program północnokoreański związany jest z rozwojem balistycznych pocisków raketowych krótkiego, średniego oraz dalekiego zasięgu. Wśród nich wymienia się: Scud-B (o zasięgu 300 km), Scud-C (550–600 km), Nodong-1 (1300 km), Taepodong-1 (2000–2200 km; obejmuje całą Japonię), Taepodong-2 (5000–6000 km; w jego zasięgu znajduje się amerykańska baza na wyspie Guam i Australia) oraz udoskonalona wersja Taepodong-2 (10 tys. km; w jego zasięgu jest zachodnia część kontynentalnych Stanów Zjednoczonych oraz cała Europa wraz z Afryką)¹⁰.

31 sierpnia 1998 r. KRL-D po raz pierwszy przeprowadziła udaną próbę raketową. Ostatni człon rakiety przeleciał nad japońską wyspą Okinawa i wpadł do wód Oceanu Spokojnego, co wywołało zrozumiałe poruszenie Japonii¹¹. W październiku 2006 r., jak zostało już wcześniej wspomniane, przeprowadzono testy nuklearne. Miały one również miejsce w kwietniu i maju 2009 r. 25 kwietnia tego samego roku KRL-D wystrzeliła raketę Eunha II, co wiązało się z kolejną fazą rozwoju międzykontynentalnego pocisku balistycznego (ICBM – *intercontinental ballistic missile*). W związku z tym przyjęto, że Korea Północna posiada międzykontynentalne balistyczne pociski raketowe ICBM (są nimi zmodernizowane Taepodong-2), oraz głowice nuklearne, w które mogą być wyposażone¹². 23 maja 2009 r. reżim północnokoreański, przeprowadzając drugi test nuklearny, wystrzelił kolejne pociski raketowe. Sądzi się, że w czerwcu 2009 r. Korea Północna dysponowała ok. sześcioma (być może ośmioma) plutonowymi głowicami bojowymi. W ich produkcji prawdopodobnie pomocny okazał się program wzbogaconego uranu (HEU). Należy tu podkreślić, że Korea ma też możliwość rozproszonej produkcji mniejszych i lżejszych bomb atomowych, co z kolei stwarza warunki do wyposażenia pocisków raketowych krótkiego i średniego zasięgu w lżejszą i bardziej wyrafinowaną broń jądrową¹³. Ostatnie testy z pięcioma pociskami raketowymi krótkiego zasięgu typu ziemia-ziemia (KN-02), zostały przeprowadzone w październiku 2009 r.¹⁴

Reakcją na zbrojenia północnokoreańskie jest zacieśnianie współpracy bilateralnej Korei Południowej i Stanów Zjednoczonych. Szczególnie istotne znaczenie ma bezterminowe utrzymywanie nad Koreą amerykańskiego parasola atomowego. Z kolei władze południowokoreańskie umacniają siły zbrojne, co obejmuje m.in. tworzenie systemu szybkiego reagowania przeciwko północnokoreańskiej broni jądrowej, chemicznej i biologicznej¹⁵.

Niewątpliwie wojskowy sojusz Stanów Zjednoczonych z Republiką Koreańską jest ważnym czynnikiem stabilizacji na Półwyspie Koreańskim. Wysokość rocznych

¹⁰ *Świat robi wszystko...*

¹¹ W. J. Dziak, *Korea – pokój czy wojna? ...*, s. 172.

¹² Koo Sub Kim, *Substance of North...*, s. 242.

¹³ *Ibidem*, s. 246.

¹⁴ *N. Korea Tests 5 Short-Range Missiles*, „The New York Times”, 12.10.2009, www.nytimes.com/2009/10/13/world/asia/13korea.html?_r=1.

¹⁵ Koo Sub Kim, *Substance of North...*, s. 247–248.

północnokoreańskich wydatków wojskowych, tajnych i oficjalnych, wynosi 30% ogólnych wydatków budżetowych, co daje sumę ponad 1 mld dolarów. Wydatki Stanów Zjednoczonych na obronność za 2008 r. wyniosły 607 mld dolarów¹⁶, czyli były aż 607 razy większe od północnokoreańskich. W związku z tym nasuwa się pytanie, dlaczego Stany Zjednoczone nie użyją rozwiązania siłowego wobec KRL-D definitywnie likwidując problem zagrożenia północnokoreańskiego.

Istnieje jednak kilka powodów, dla których USA powstrzymują się od użycia sił zbrojnych przeciwko Korei Północnej. Po pierwsze, operacja wojskowa na dużą skalę w KRL-D wiąże się z niewspółmiernie wysokimi kosztami ludzkimi, finansowymi i politycznymi. Północnokoreańska broń nuklearna ukryta jest w podziemnych fortyfikacjach. Nie ma wątpliwości, że poza bronią nuklearną, Phenian w przypadku obcej inwazji użyje też broni chemicznej i biologicznej. Ponadto Korea Północna jest terenem górzystym, z dużą armią. Po drugie, doprowadzenie do inwazji amerykańskiej na szeroką skalę byłoby związane z przekonaniem do niej Korei Południowej, co jest niezwykle trudne. Społeczeństwo południowokoreańskie woli żyć w cieniu północnokoreańskiej bomby niż realnie zaangażować się w wojnę przeciwko sąsiadowi, który to fakt niewątpliwie biorą pod uwagę władze w Seulu. Należy również podkreślić, że dla Koreańczyków z Południa byłaby to wojna bratobójcza, przeciwko Koreańczykom z Północy. Zatem bez poparcia Korei Południowej działania wojsk lądowych praktycznie stają się niemożliwe¹⁷. Po trzecie, brany jest pod uwagę fakt, że zarówno Chiny, jak i być może Rosja, będą po cichu wspierać północnokoreańskie siły zbrojne bronią, amunicją oraz informacjami wywiadowczymi¹⁸. Po czwarte, północni Koreańczycy zaczną być postrzegani jako ofiary agresji, co dla Amerykanów wiąże się z wysokimi kosztami politycznymi nie tylko w tym regionie świata, ale prawdopodobnie na całym świecie. I wreszcie, gdyby nawet doszło do wybuchu wojny na Półwyspie Koreańskim i wojska amerykańskie wraz z południowokoreańskimi odniosłyby ostateczne zwycięstwo nad przeciwnikiem, oznaczałoby to powstanie jakościowo nowej sytuacji, która wymusiłaby na USA wycofanie swoich wojsk z Półwyspu. Byłoby to jednak jednoznaczne z ograniczeniem wpływów Stanów Zjednoczonych w tym regionie świata. Istnieją zatem dość istotne powody, by Stany Zjednoczone odłożyły rozwiązanie siłowe na czas nieokreślony.

Kolejnym ważnym graczem na Półwyspie Koreańskim są Chiny, które mają długą, liczącą 1416 km, granicę z KRL-D. Z Koreą Północną graniczy również Federacja Rosyjska, ale jedynie na 19 kilometrach. Chiny, w odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, są najbliższym sojusznikiem państwa północnokoreańskiego. Decyduje o tym nie tylko wspomniana długa granica, rządzące partie komunistyczne w obu krajach, ale także dominująca rola w gospodarczej wymianie z sąsiadem północnokoreańskim. W 2008 r. około 45% całego handlu północnokoreańskiego przypadło

¹⁶ *Potencjał UE w porównaniu z supermocarstwami*, „Dziennik. Gazeta Prawna”, 01.12.2009.

¹⁷ A. Lankov, *Why the United States...*, s. 256.

¹⁸ *Ibidem*.

na ChRL, Korea Południowa znalazła się na drugim miejscu z udziałem 35%. Ponadto Chiny są głównym dostawcą pomocy dla Korei Północnej; obejmuje ona przypuszczalnie 40% całości zagranicznej pomocy budżetowej tego państwa¹⁹. Jednak pomimo faktu, że są one najbliższym sojusznikiem, nie mają prawdopodobnie jakiegokolwiek realnego wpływu na zahamowanie rozwoju północnokoreańskiego programu jądrowego. Mają jednak pełną świadomość, że nieskrepowana realizacja tego programu może pociągnąć za sobą wyścig zbrojeń w regionie, który mogłoby oznaczać wyłonienie się nowych graczy nuklearnych: Japonii i Tajwanu²⁰. Największym jednak zmartwieniem Chin nie jest posiadanie broni nuklearnej przez Phenian, ale ewentualna destabilizacja wewnętrzna w Korei Północnej, która mogłaby doprowadzić do upadku tamtejszego reżimu, a to z kolei mogłoby stworzyć kilka wymiernych zagrożeń. Po pierwsze, byłyby to ogromne fale uchodźców napływające do północno-wschodnich Chin. Po drugie, stwarza to zagrożenie proliferacją broni masowej zagłady (*Weapons of Mass Destruction* – WMDs). Po trzecie, zjednoczenie Korei na warunkach Seulu i kontynuowanie sojuszu wojskowego ze Stanami Zjednoczonymi oznaczałoby pogorszenie się strategicznej sytuacji Chin. Po czwarte wywoływałoby upominanie się zjednoczonego państwa koreańskiego o respektowanie przez Pekin interesów mniejszości koreańskiej w Chinach. Są też wreszcie żądania terytorialne państwa koreańskiego, dotychczas często podnoszone przez Seul, a znane jako „kwestia Kando”²¹.

Rosja jest postrzegana jak drugoplanowy gracz w relacjach z Koreą Północną. Wystarczy wspomnieć, że u progu XXI w. udział Rosji w obrocie towarowym z KRL-D wyniósł zaledwie 5–6%²². W 2005 r. wartość wzajemnych obrotów wyniosła 235 mln dolarów²³. Za rządów prezydenta Borysa Jelcyna stosunki rosyjsko-północnokoreańskie były zamrożone. Ocieplenie rozpoczęło się dopiero w 2000 r. w trakcie wizyty rosyjskiego ministra spraw zagranicznych Igora Iwanowa w Phenianie, gdzie 9 lutego podpisał on ze swoim odpowiednikiem, Paek Hamsunem, Traktat o przyjaźni, dobrosąsiedzkich stosunkach, współpracy i wzajemnej pomocy. Była to pierwsza od 10 lat wizyta rosyjskiego ministra spraw zagranicznych w KRL-D. Położyła też grunt pod wizytę rosyjskiego prezydenta Władimira Putina w lipcu 2000 r.²⁴, w trakcie której obaj przywódcy nawiązali przyjazne stosunki, podkreślając ich budowanie w „atmosferze osobistej przyjaźni”. W trakcie wizyty Kim

¹⁹ *Ibidem*, s. 259.

²⁰ *Ibidem*, s. 260.

²¹ *Ibidem*.

²² *Torgowo-ekonomiczeskoe sotrudnichestwo Rossii s KNDR 17.09.2007*, www.mid.ru/ns-rasia.nsf/108b7937ae580ae432569e700419c2/432569d8002 [dostęp 28.12.2007].

²³ International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics Yearbook 2007*, November 2007, s. 400.

²⁴ Seung Ham Yang, Woosang Kim, Yogho Kim, *Russo-North Korean Relations in the 2000s, Moscow's Continuing Search for Regional Influence*, „Asian Survey” 2004, s. 797, 800.

Dżong Ila w Rosji, w lipcu i sierpniu 2001 r., została podpisana wspólna deklaracja, w której w art. 8 obaj politycy wzywali do wycofania amerykańskich sił zbrojnych z Korei Południowej. Ponadto sprzeciwili się programowi obrony raketowej USA (*US Missile Defense Program* – MD). Wyrażenie tego sprzeciwu było szczególnie ważne dla Phenianu, który postrzegał MD jako wymierzony przeciwko sobie²⁵. Na przełomie XX i XXI w. Rosja wróciła na scenę międzynarodową w Azji Północno-Wschodniej, co zostało potwierdzone przez ówczesnego prezydenta USA George’a Busha w 2003 r., który publicznie oświadczył, że Moskwa bierze udział w rozmowach dotyczących kwestii nuklearnych na Półwyspie Koreańskim, pomimo że tego samego roku Rosja aktywnie wspierała KRL-D po wycofaniu się z układu o nieprolifracji²⁶. Oznaczało to rozpoczęcie sześciostronnych rozmów: USA, Japonii, Chin, Rosji, Korei Południowej oraz Korei Północnej; jednak do dziś nie przyniosły one żadnych znaczących rezultatów.

Rozwijanie stosunków rosyjsko-północnokoreańskich w obecnej dekadzie oznacza, że również Rosja chce utrzymania dotychczasowego *status quo* na Półwyspie Koreańskim. Powstanie jednego państwa koreańskiego mogłoby oznaczać dla Moskwy poważne ograniczenie jej roli w tej części świata. Wyłaniają się tu dwa niekorzystne warianty z punktu widzenia rosyjskich interesów. W pierwszym zjednoczona Korea byłaby pod wpływem Stanów Zjednoczonych, natomiast w drugim mogłaby się znaleźć pod wpływem Chińskiej Republiki Ludowej²⁷.

Zagrożenie ze strony północnokoreańskiego programu nuklearnego było wielokrotnie podkreślane także przez polityków japońskich. Nawiązywał do niego w swoim wystąpieniu w parlamencie, jeszcze na początku 1992 r., ówczesny minister spraw zagranicznych Michio Watanabe, mówiąc, że „mamy do czynienia z poważną sytuacją zagrażającą nie tylko Japonii, ale także pokojowi w regionie Azji i Pacyfiku, i na całym świecie.”²⁸ W podobnym tonie, wiele lat później, wypowiadał się premier Keizo Obuchi. Zarówno przeprowadzony przez KRL-D w 2006 r. test nuklearny, jak i testy późniejsze spotkały się z ostrą krytyką Japonii.

Również Japonia chce utrzymania *status quo* na Półwyspie Koreańskim. Prawdopodobnie kieruje się ona następującymi przesłankami. Po pierwsze, zjednoczenie Korei może oznaczać wycofanie wojsk amerykańskich z Półwyspu, co nie będzie korzystne dla bezpieczeństwa Japonii, ponieważ Chiny mogą umocnić swoje wpływy w zjednoczonej Korei. Po drugie, zjednoczona Korea oznaczać będzie jedną gospodarkę koreańską, która może stać się poważnym konkurentem dla gospodarki japońskiej. Po trzecie, istnienie *status quo* umożliwia ciągłe podnoszenie kwestii zagrożenia atomowego ze strony KRL-D, ułatwiając tym samym zmiany w polityce obronnej Japonii. W 2007 r., wbrew japońskiej konstytucji (art. 9), powstało japoń-

²⁵ *Ibidem*, s. 804.

²⁶ *Ibidem*, s. 805.

²⁷ A. Lankov, *Why the United States...*, s. 261.

²⁸ L. Hangstrom, Ch. Turesson, *Among Threats...*, s. 301.

skie ministerstwo obrony²⁹. W niedalekiej perspektywie Japonia może wejść w posiadanie broni nuklearnej, czego nie ukrywają niektórzy japońscy politycy.

Reasumując, stanowiska USA, Chin, Rosji i Japonii wobec zjednoczenia Półwyspu Koreańskiego są negatywne, choć ich dążenia do utrzymania terytorialnego *status quo* na Półwyspie wypływają z różnych powodów. Ponadto zarówno dzisiejsze społeczeństwo południowokoreańskie, jak i jego rządy nie dążą do szybkiego zjednoczenia, jak to miało miejsce wcześniej. Jednym z powodów są ogromne finansowe koszty zjednoczenia, o wiele wyższe niż w przypadku zjednoczenia Niemiec. Natomiast reżim północnokoreański za wszelką cenę dąży do utrzymania się przy władzy, czemu mają służyć zbrojenia, w tym nuklearne. Wszystkie więc zainteresowane strony chcą utrzymania *status quo*. Można wyciągnąć wniosek, że taka postawa powinna sprzyjać stabilizacji bezpieczeństwa międzynarodowego w Azji Wschodniej. Jest to jednak stabilizacja pozorna, z czego doskonale wszyscy zdają sobie sprawę. Największa obawa dotyczy rewolty w społeczeństwie północnokoreańskim, którego nie da się w nieskończoność izolować. Im później nastąpi bunt, tym konsekwencje mogą okazać się tragiczniejsze. Na terenie KRL-D znajdują się przecież ogromne arsenały broni, w tym masowego rażenia. Za obecną sytuację na Półwyspie Koreańskim, wpływającą destrukcyjnie na bezpieczeństwo międzynarodowe w Azji Wschodniej, jest więc odpowiedzialny nie tylko nieobliczalny reżim północnokoreański, ale i wszystkie zainteresowane państwa, które w imię partykularnych interesów nie chcą zlikwidować źródła niestabilności w tym regionie świata.

²⁹ Ch. W. Hughee, „*Super-Sizing*” the DPRK Threat. Japan’s Evolving Military Posture and North Korea, „Asian Survey” 2009, March–April, Vol. 49, No. 2, s. 294.



Cywilna kontrola nad armią w Republice Federalnej Niemiec

Wprowadzenie

W socjologii wojskowości bardzo popularne jest stosowane przez Amerykanów określenie *civilian control*. Termin ten odnosi się zarówno do norm, procedur postępowania, jak i nastawienia, które ma zagwarantować, że siły zbrojne pozostaną instrumentem w rękach politycznego przywództwa państwa, a nie wojskowych. Militarny schemat myślenia przestaje należeć do podstawowych wzorców sceny politycznej. Dlatego z jednej strony „ucywilnienie” sił zbrojnych odbywa się na poziomie organizacji, struktur wewnętrznych, a z drugiej na poziomie kontroli demokratycznej. Oznacza to, że siły zbrojne są wbudowane w struktury decyzyjne systemu politycznego i hierarchię instytucji społecznych. Ponadto dużą rolę odgrywa identyfikowanie się żołnierzy (przede wszystkim korpusu oficerskiego) z demokratycznymi normami i wartościami. Społeczna i polityczna integracja wojskowych zapobiega poczuciu wyalienowania oraz odizolowania od reszty społeczeństwa. Konsekwencją owej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi jest skuteczne zapobieganie przewrotom i dyktaturom militarnym. W Niemczech termin ten jest tłumaczony jako „polityczna kontrola” (*politische Kontrolle*) lub „cywilna kontrola” (*zivile Kontrolle*). Warto zaznaczyć, że nie ma przyjętego jednego modelu politycznej/cywilnej kontroli nad armią. Trudno bowiem rozwiązania wypracowane w jednym społeczeństwie przenosić na grunt innego.

Całościowe przyjrzenie się kwestii cywilnej (politycznej) kontroli nad armią w Republice Federalnej Niemiec wymaga, dla zachowania kompletności wywodu, odwołania się do czasów podziału Niemiec na dwa państwa. Pomoże to uchwycić specyfikę problematyki reform sił zbrojnych podejmowanych od chwili zjednoczenia Niemiec. Analiza podstaw prawnych, struktury niemieckiego ministerstwa obrony, roli Bundestagu oraz koncepcji polityki bezpieczeństwa i obrony pozwoli wyraźnie naświetlić całą problematykę procesów związanych z „ucywilnianiem” obronności wraz z elementami ciągłości i zmiany.

Podstawy prawne

Siły zbrojne w reżimie demokratycznym

Ustawa zasadnicza z 23 maja 1949 r. jest podstawowym aktem określającym ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec¹. Warto zaznaczyć, że w owym czasie nie istniały jeszcze siły zbrojne Republiki Federalnej Niemiec, zaczęto je tworzyć dopiero po roku 1955. Jednak Ustawa zasadnicza określiła pewne podstawowe normy i wartości, które stanowią trzon dla później kształtujących się sił zbrojnych i obronności²: Wolność sumienia i wyznania (art. 4 ust. 3), Przekazanie kompetencji władczych na międzynarodowe cele (art. 24 ust. 2), Zakaz wojny napastniczej (art. 26 ust. 1.), Kontrola uzbrojenia. (art. 26 ust. 2), Obowiązek służby wojskowej (art. 12 a ust. 1), Ograniczenie wolności słowa, zrzeszania się i praw do petycji (art. 17 a ust. 1), oraz Siły zbrojne (art. 87 a ust. 1).

Polityczna kontrola nad armią

Podstawy politycznej kontroli nad armią poszczególnych organów władzy, zagwarantowane przez Ustawę zasadniczą można przedstawić w następujących punktach³:

- liczba i struktura organizacyjna sił zbrojnych określana jest przez Bundestag w corocznie zatwierdzanym budżecie;
- uprawnienia do dowodzenia siłami zbrojnymi i wydawania rozkazów (art. 65a) w czasie pokoju należą do federalnego ministra obrony. Stoi on na czele Bundeswehry – z politycznego i organizacyjnego punktu widzenia. Z chwilą ogłoszenia stanu obrony uprawnienia do wydawania rozkazów i dowodzenia siłami zbrojnymi przechodzą w ręce kanclerza federalnego (art. 115 b). Oba przypadki podlegają kontroli parlamentu. Prezydent federalny nie posiada żadnych uprawnień rozkazodawczych względem Bundeswehry. Mianuje on oficerów i podoficerów (art. 60) oraz ustala odznaki, mundury wojskowe, ma prawo łaski w odniesieniu do żołnierzy oraz ogłasza „stan obrony” państwa z kontrasygnatą kanclerza⁴;
- stan obrony: istnieją parlamentarne gremia, które decydują o przystąpieniu do wojny i obronie. Stwierdzenie o zaistnieniu stanu obrony wydaje Bundestag za zgodą Bundesratu na wniosek prezydenta federalnego. Wymagana jest zgoda

¹ *Ustawa zasadnicza (Konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (wersja niemiecka i polska z uwzględnieniem tekstów wszystkich kolejnych zmian)*, red., wprowadzenie i weryfikacja L. Janicki, Poznań 2007.

² Zob. W. von Bredow, *Militär und Demokratie in Deutschland. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008, s. 107–113.

³ *Ibidem*, s. 120.

⁴ Por. Z. Trejnis, *Bundeswehra w systemie politycznym Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] *Niemcy po zjednoczeniu*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 1995, s. 79.

większości dwóch trzecich oddanych głosów, co najmniej większości ustawowej liczby deputowanych do Bundestagu (art. 115 a, ust. 1). W przypadku nagłej sytuacji, gdy niemożliwe jest zwołanie deputowanych na czas posiedzenia lub Bundestag nie jest zdolny do podejmowania działań legislacyjnych, wówczas decyzję o stanie obrony podejmuje Komisja Wspólna⁵ większością dwóch trzecich oddanych głosów, co najmniej ustawową większością swoich członków (art. 115 a, ust. 2). Jeśli terytorium Federacji zostanie zaatakowane przy użyciu broni i odpowiednie organy nie są w stanie natychmiast stwierdzić stanu obrony, wówczas uznaje się za istniejące owo stwierdzenie od momentu, w którym nastąpił atak. Gdy tylko pozwolą na to okoliczności, prezydent federalny podaje taką informację do wiadomości publicznej (art. 115 a, ust. 4);

- Komisja Obrony: na mocy art. 45 a, ust. 1, Bundestag powołuje Komisję Spraw Zagranicznych i Komisję Obrony; według ust. 2, Komisja Obrony posiada również uprawnienia komisji śledczej. Na wniosek jednej czwartej ogółu deputowanych ma ona obowiązek uczynienia określonej sprawy przedmiotem śledztwa. Zgodnie z regulaminem Bundestagu Komisja Obrony zobowiązana jest do składania rocznych raportów Bundestagowi.

Koncepcja wewnętrznego dowodzenia (*Innere Führung*)

Koncepcja wewnętrznego dowodzenia łączy w sobie nienaruszalną zasadę godności człowieka (art. 1, ust. 1 Ustawy zasadniczej RFN) z wykonywaniem przez Bundeswehre jej konstytucyjnych zadań. Zdaniem Wilfrieda von Bredowa, wewnętrzne dowodzenie jest najbardziej innowacyjną i kreatywną regulacją polityczną w RFN, porównywalną do społeczno-gospodarczej koncepcji gospodarki socjalnej⁶.

Koncepcja ta, wypracowana głównie przez Wolfa Grafa von Baudissina (1907–1993), opiera się przede wszystkim na:

- integracji sił zbrojnych z cywilnym społeczeństwem w ramach systemu politycznego;
- stworzeniu w siłach zbrojnych rozsądnego klimatu działania, który łączy schemat rozkazu i posłuszeństwa z kooperatywnym zachowaniem przywództwa;
- koncepcji żołnierza jako obywatela w mundurze;
- obserwacji i analizie demokratycznej kompatybilności organizacji i jej członków⁷.

⁵ Komisja Wspólna złożona jest z 22 członków wybranych przez Bundestag i 11 desygnowanych przez Bundesrat. Pracami kieruje przewodniczący Bundestagu. W momencie ogłoszenia „stanu obrony” przejmuje ona funkcje ustawodawcze i kontrolne obu izb. K. A. Wojtaszczyk, *Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec*, Warszawa 1992, s. 16.

⁶ W. von Bredow, *op. cit.*, s. 125.

⁷ W 1957 r. Federalne Ministerstwo Obrony opublikowało podręcznik wewnętrznego dowodzenia – *Handbuch Innere Führung*, w którym zamieszczono główne elementy tej koncepcji.

Według Baudissina, *Innere Führung* jest „urzeczywistnieniem podstawowych zasad i przepisów wewnętrznej struktury w służbie i poza nią. W najszerszym rozumieniu jest ludzkim dowodzeniem i będzie wszędzie tam skuteczna, gdzie cały organizm oddziału zostanie poddany wychowawczo-kształcącym i pielęgnowanym zadaniom”⁸. Ulrich de Maiziére (1912–2006) zdefiniował ten rodzaj dowodzenia jako zadanie wszystkich wojskowych przełożonych, wychowanie obywateli na żołnierzy, którzy są gotowi i chętni bronić pokoju i praw narodu niemieckiego i jego sprzymierzeńców w walce z użyciem broni lub w światopoglądowych sporach⁹. W celu realizacji tej koncepcji powołano instytucje mające zajmować się jej rozwijaniem i edukacją żołnierzy. Jest to m.in. założone w 1956 r. Centrum Wewnętrznego Dowodzenia w Koblencji (*Das Zentrum Innere Führung in Koblenz / Schule der Bundeswehr für Innere Führung*; Szkoła Wewnętrznego Dowodzenia Bundeswehry – nazwę zmieniono w 1981 r.); Rada Doradcza Wewnętrznego Dowodzenia (*Beirat für Innere Führung*), składająca się z przedstawicieli życia publicznego, mająca doradzać ministrowi obrony we wszystkich kwestiach związanych z wewnętrznym dowodzeniem; Pełnomocnik Bundestagu ds. Wojskowości. W koncepcji znajdują się także uwagi dotyczące relacji społecznych między wojskowymi a cywilami oraz żołnierzami a obywatelami. Podstawowym założeniem jest „szczególne zobowiązanie” sił zbrojnych względem obywateli. Polega ono przede wszystkim na gotowości do informowania ich o wszystkich kwestiach związanych z polityką obronną i siłami zbrojnymi. Oznacza to również otwartość na publiczną krytykę, akceptację pluralizmu światopoglądowego i politycznego. Celem zaś wewnętrznego dowodzenia jest rozpowszechnianie politycznych i prawnych uzasadnień służby wojskowej oraz wyjaśnienie jej sensu; pogłębianie integracji Bundeswehry i żołnierzy w państwie i społeczeństwie oraz zwiększenie zrozumienia dla zadań Bundeswehry w ramach sojuszy oraz kolektywnych systemów bezpieczeństwa; gotowość żołnierza do sumiennego wypełniania obowiązków, do przejścia odpowiedzialności i podejmowania współpracy, aby zapewnić dyscyplinę i zwartość wojska; stworzenie wewnętrznego porządku opartego na godności ludzkiej, systemie prawnym i wypełnianiu zadań. Cele te odpowiadać mają idei „obywatela w mundurze”. Instrukcja ta podkreśla również, że siły zbrojne podporządkowane są polityce. Prymat polityki oznacza, że dowodzenie siłami zbrojnymi leży w rękach odpowiedzialnych parlamentarnie polityków, poddane jest kontroli parlamentarnej, ich struktura zaś jest hierarchiczna i podlega rozkazom i posłuszeństwu¹⁰. Ponadto na uwagę zasługuje wydana latem 1972 r. *Centralna instrukcja służby wojskowej (Zentrale Dienstvorschrift)*, zreformowana

⁸ W. Graf von Baudissin, *Nie wieder Krieg! Pragmatische Schriften 1951–1981*, München 1982, s. 64.

⁹ W. von Bredow, *op. cit.*, s. 129.

¹⁰ *Ibidem*, s. 135–137.

w lutym 1993 r. oraz w lutym 2008 r.¹¹ Dotyczy ona przede wszystkim powszedniego przebiegu służby wojskowej, zachowań na polu walki, obchodzenia się z bronią i sprzętem oraz szkolenia w tym zakresie.

Instytucja Pełnomocnika Bundestagu ds. Sił Zbrojnych (*Wehrbeauftragter des Bundestages*)

Pełnomocnik Bundestagu ds. Sił Zbrojnych został powołany nowelizacją Ustawy zasadniczej (art. 45 b) z 19 marca 1956 r., jako organ pomocniczy Bundestagu, aby chronić podstawowe prawa żołnierzy i obserwować wcielanie w życie założeń związanych z koncepcją wewnętrznego dowodzenia. Zadania Pełnomocnika zostały określone szczegółowo w ustawie z 26 czerwca 1957 r., znowelizowane ustawą z 16 czerwca 1982, 5 maja 2004 i 5 lutego 2009 r.¹² Jest on wybierany większością głosów przez Bundestag, w tajnych wyborach na pięcioletnią kadencję, z możliwością reelekcji. Prawo zgłaszania kandydatów przysługuje Komisji Obrony, frakcjom parlamentarnym oraz grupie posłów, która zgodnie z regulaminem parlamentarnym, odpowiada liczebności danej frakcji. Funkcję Pełnomocnika może pełnić obywatel Niemiec, który ukończył 35 lat i posiada bierne i czynne prawo wyborcze. W trakcie pełnienia tej funkcji nie może on wykonywać żadnego innego płatnego zawodu, prowadzić działalności gospodarczej, sprawować urzędu, nie może też należeć do kierownictwa bądź rady nadzorczej przedsiębiorstwa, którego celem jest zysk. Nie może również na czas kadencji należeć do rządu lub innego ciała ustawodawczego federacji ani krajów związkowych.

Każdy żołnierz (w tym rekrut) ma możliwość zwrócenia się do pełnomocnika, z pominięciem drogi służbowej. Nie są jednak rozpatrywane petycje anonimowe. Pełnomocnik rozpatruje również sprawy na polecenie Bundestagu, Komisji Obrony, ale polecenie takie może być wydane jedynie wówczas, gdy Komisja Obrony nie zajmie się daną kwestią podczas własnych obrad. W tym przypadku pełnomocnik powinien on po zakończeniu sprawy złożyć szczegółowe sprawozdanie ze swego badania organowi, który je zlecił. Ponadto pełnomocnik zobowiązany jest do corocznego przedkładania raportów Bundestagowi i Komisji Obrony. Raport ów może być tematem debaty parlamentarnej – na żądanie jednej z frakcji parlamentarnych lub 5% deputowanych całej liczby posłów w Bundestagu.

¹¹ *Zentrale Dienstvorschrift 10/1 Hilfen für die Innere Führung*, Koblenz 27.02.2008, dostępne na stronie Centrum Wewnętrznego Dowodzenia: www.innerefuehrung.bundeswehr.de.

¹² *Gesetz über den Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages (Gesetz zu Artikel 45b des Grundgesetzes – WbeauftragtrG) vom 16. Juni 1982 (BGBl. I), s. 677; vom 5. Mai 2005 (BGBl. I, s. 718); vom 5. Februar 2009 (BGBl. I, s. 160)*. Szerzej zob.: B. Zoń, *Organ parlamentarnej kontroli armii w Niemczech*, [w:] *Niemcy po zjednoczeniu...*, s. 49–88.

Kiedy zachodzi podejrzenie naruszenia praw podstawowych żołnierza lub założeń wewnętrznego dowodzenia, pełnomocnik może uznać, że jego interwencja jest niezbędna również na podstawie własnej inicjatywy. Może wtedy domagać się od federalnego ministra obrony oraz podległego mu resortu i osób, informacji oraz dostępu do akt. Minister obrony zobowiązany jest ponadto do cyklicznego przedkładania pełnomocnikowi informacji o przypadkach, w których zaszło podejrzenie naruszenia praw obywatelskich żołnierzy. Pełnomocnik jest również zawsze uprawniony do złożenia wizytacji w każdej komórcie wojska, sztabach, urzędach i organach Bundeswehry i jej instytucjach. W przypadku wyraźnych uchybień może dać sposobność odpowiednim organom do właściwego załatwienia sprawy. Gdy zachodzi taka konieczność, może daną sprawę skierować do organu właściwego w celu wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego. Ma również prawo do uczestnictwa w takich rozprawach sądowych oraz postępowania administracyjnego, wojskowego postępowania skargowego i dyscyplinarnego. Uprawniony jest również do wglądu do akt na prawach oskarżyciela i strony¹³.

Struktura Federalnego Ministerstwa Obrony

Federalny minister obrony sprawuje w okresie pokoju władzę rozkazodawczą i dowódczą nad niemieckimi siłami zbrojnymi. W wykonywaniu powierzonych mu zadań pomaga mu Federalne Ministerstwo Obrony (*Bundesministerium der Verteidigung*), powołane 7 czerwca 1955 r., obecnie zatrudniające ok. 3730 pracowników. Ministerstwo podzielone jest na różne wydziały wojskowe, co ułatwia dowodzenie siłami zbrojnymi: lądowymi (*Heer*), powietrznymi (*Luftwaffe*) i morskimi (*Bundesmarine*) oraz centralnymi wojskowymi i sanitarnymi instytucjami Bundeswehry. Funkcje kierownicze ministerstwa sprawują: szef resortu, dwóch politycznych parlamentarzystów sekretarzy stanu, z reguły są to deputowani partii koalicji rządowej w Bundestagu oraz dwóch sekretarzy stanu, którzy są zawodowymi urzędnikami. Do głównych zadań parlamentarzystów sekretarzy stanu należy pomoc ministrowi w wykonywaniu zadań rządowych, utrzymywanie kontaktów z Bundestagiem, Bundesratem i frakcjami parlamentarnymi partii politycznych. Natomiast zawodowi sekretarze stanu koncentrują się przede wszystkim na pomocy w kierowaniu ministerstwem i wypełnianiu przez ministra funkcji rozkazodawczych i dowódczych.

Oprócz cywilów, ważnym doradcą rządu federalnego jest Główny Inspektor Bundeswehry, będący żołnierzem najwyższym rangą. Odpowiada on za rozwój i realizację głównej koncepcji obrony militarnej. Ma uprawnienia do wydawania poleceń inspektorom różnych rodzajów sił zbrojnych (sił lądowych, powietrznych, morskich,

¹³ I. Malinowska, *System organów ochrony prawnej*, [w:] *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, red. S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2005, s. 206.

służby sanitarnej), choć nie jest ich wojskowym przełożonym. W realizacji powierzonych mu zadań służy mu Sztab Dowodzenia Sił Zbrojnych. Jego zastępca jest jednocześnie inspektorem centralnych instytucji wojskowych Bundeswehry. Warto zaznaczyć, że inspektorzy poszczególnych rodzajów sił zbrojnych z jednej strony są kierownikami wydziałów w ministerstwie obrony, a z drugiej jednocześnie wojskowymi przełożonymi.

Federalne Ministerstwo Obrony jest najważniejszą władzą w administracji Bundeswehry, oprócz tego podstawowymi organizacjami wojskowymi są też Centralne Wojskowe Instytucje Bundeswehry, podlegające zastępcy Generalnego Inspektora. Administracja Bundeswehry oddzielona jest od sił zbrojnych, dzięki czemu wojsko może koncentrować się na wypełnianiu swoich zadań. Do głównych zadań administracji Bundeswehry należą przede wszystkim: osobowe uzupełnianie sił zbrojnych, przygotowywanie personelu cywilnego, rozwój, prace doświadczalne i zakup sprzętu wojskowego¹⁴, obrona interesów prawnych Bundeswehry, kształtowanie awansu zawodowego żołnierzy, realizowanie zapotrzebowania mundurowego i żywnościowego itd. Podział cywilnych i wojskowych dziedzin organizacyjnych w ministerstwie przedstawia poniższy schemat.

Cywilno-wojskowy podział organizacyjny w Federalnym Ministerstwie Obrony

FEDERALNE MINISTERSTWO OBRONY RFN									
Opieka prawna	Duszpa-sterstwo wojsko-we	Teryto-rialna Admi-nistracja Obrony	Dział Uzbro-żenia	Centralne Instytucje Służby Sanitarnej Bundeswehry	Zaplecze sił zbroj-nych, m.in. koszary, poligony	Siły lądowe	Siły powietrzne	Siły morskie	
		ADMINISTRACJA BUNDESWEHRY			SIŁY ZBROJNE			Centralne Instytucje Wojskowe	
		CYWILNY ZAKRES ORGANIZACYJNY			MILITARNY ZAKRES ORGANIZACYJNY				
BUNDESWEHRA									

¹⁴ Dział uzbrojenia podporządkowany jest Głównemu Wydziałowi (Departamentowi) Uzbrojenia w Federalnym Ministerstwie Obrony i składa się z Federalnego Urzędu Techniki Wojskowej i Zaopatrzenia w Koblencji (*Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung* – BWB). Wydział Uzbrojenia planuje, kieruje i kontroluje wszystkimi zamierzeniami zbrojeniowymi. Jego zadania obejmują również rozwój, testowanie i dostarczanie sprzętu wojskowego potrzebnego siłom zbrojnym. Urząd Techniki Wojskowej i Zaopatrzenia jako publiczny zleceniodawca zawiera kontrakty z licznymi gałęziami przemysłu i zakładami, zarówno rodzimymi, jak i zagranicznymi.

Cechą szczególną organizacji Federalnego Ministerstwa Obrony jest powiązanie czynnika politycznego z wojskowym, z przewagą tego pierwszego, reprezentowanego przez cywilnego ministra, który odpowiada, jako członek rządu federalnego, bezpośrednio przed kanclerzem. Czynniki wojskowy jest ściśle włączony w całą strukturę i naczelne dowództwo wojskowe i podlega ministrowi obrony. Zapewniono przez to jedność dowodzenia i administrowania¹⁵.

Kontrola Bundestagu

Komisja Obrony

Komisja Obrony złożona jest z 27 deputowanych i takiej samej liczby zastępców, działa również, tak jak Komisja Spraw Zagranicznych, w okresach między kadencjami. Propozycje członków tej komisji przedstawiane są na plenarnych posiedzeniach Bundestagu. Obrady Komisji Obrony mają charakter poufny. Uczestnictwo w nich jest ograniczone do określonego kręgu osób. Obejmuje zwyczajnych członków komisji, ich zastępców, Pełnomocnika ds. Sił Zbrojnych, przewodniczących frakcji parlamentarnych, przewodniczącego Bundestagu. Poza tym udział w posiedzeniach po wcześniejszej ścisłej autoryzacji i przebadaniu pod kątem bezpieczeństwa może być dozwolony dla reprezentantów ministerstw i rządów krajowych (landów) oraz dla członków poszczególnych frakcji i administracji. Dostęp do protokołów z posiedzeń jest ograniczony do osób wyznaczonych przez Komisję. Regulamin Bundestagu (§ 68 *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*) umożliwia komisjom wzywianie na posiedzenia komisji członka rządu. Komisja obraduje regularnie we środy, w czasie tygodni obrad wyznaczanych corocznie przez Bundestag.

Podobnie jak i inne komisje Bundestagu, w kwestiach przedkładanych projektów Komisja Obrony może doradzać lub sprawować funkcje kontrolne nad pracami związanymi z przygotowaniem ustaw. W przypadku doradztwa, wotum przedkładane jest komisji kierującej pracami. Natomiast gdy Komisja Obrony kieruje pracami, sama odnosi się do opinii współpracujących komisji i przedkłada plenum końcowe zalecenie wraz ze sprawozdaniem z prac. Komisja ma prawo, podobnie jak i inne komisje Bundestagu, do samodzielnego inicjowania prac i zajmowania się kwestiami związanymi z obronnością oraz przedkładania zaleceń. Zalecenia takie mają duże znaczenie polityczne, nie są jednak wiążące dla rządu.

W pierwszych latach funkcjonowania Komisji Obrony przypadła jej szczególna rola przy tworzeniu ustaw w związku z powstałą 1955 r. Bundeswehrą. W ten sposób ukształtowały się główne zadania Komisji, przede wszystkim współdziałanie przy wydawaniu ustaw odnoszących się do służby wojskowej. Wraz ze zwiększającym się

¹⁵ Z. Trejnis, *op. cit.*, s. 83.

zaangażowaniem militarnym Niemiec na arenie międzynarodowej, do prac Komisji dołączono kwestie związane z operacjami międzynarodowymi, chociaż kierowniczą rolę w procesie decyzyjnym Bundestagu przy udzielaniu mandatu do udziału w misji sprawuje Komisja Zagraniczna.

Oprócz zadań związanych z procesem legislacyjnym, istotnym punktem w pracach Komisji jest wypełnianie parlamentarnej kontroli nad władzą wykonawczą w zakresie obronności. Bundestag poprzez Komisję Obrony realizuje konstytucyjne prawo do kontroli nad działaniami egzekutywy, Federalnego Ministerstwa Obrony, podporządkowanych mu sił zbrojnych i administracji Bundeswehry. Żadnej innej komisji parlamentarnej w Niemczech nie podlega tak duża część władzy wykonawczej. Specjalne uprawnienia Komisji, jak np. możliwość przekształcenia się w każdej chwili w komisję śledczą (art. 45 a UZ), wynika ze specyfiki sił zbrojnych, które dysponują ogromnym potencjałem siłowym i wymagają przez to szczególnej kontroli¹⁶.

Do pomocy w pracach administracyjno-organizacyjnych Komisja ma ośmioosobowy sekretariat. Może również powoływać podkomisje, jak np. działająca Podkomisja Dalszego Rozwoju Wewnętrznego Dowodzenia (*Weiterentwicklung der Innere Führung*).

Wpływ na budżet federalny ma również Komisja Budżetowa Bundestagu, kontrolę nad wydatkami sprawuje Federalna Izba Obrachunkowa. Problematyką obronności zajmuje się ponadto Komisja Prawna (odnośnie do ustawodawstwa wojskowego) oraz Komisja Spraw Wewnętrznych (odnośnie do obrony cywilnej). Ponadto do kontroli nad przestrzeganiem prawa w sprawach każdego obywatela włączone są kompetentne sądy (m.in. karne, administracyjne, Federalny Trybunał Konstytucyjny). Przestrzeganiem prawa w sprawach dotyczących sił zbrojnych zajmują się sądy wojskowe i izby wojskowe Federalnego Trybunału Sprawiedliwości.

Budżet obronny

Bundestag zatwierdza przede wszystkim budżet, w tym środki przeznaczone na Bundeswehrę. Wymaga to corocznego przedkładania przez ministra obrony planu budżetowego. Federalny minister finansów za pośrednictwem Komisji Budżetowej przekazuje Bundestagowi plany budżetowe poszczególnych ministerstw. Komisja ta analizuje projekt budżetu i wydaje końcowe zalecenie, a następnie Bundestag ustosunkowuje się do wniosków Komisji.

Ministerstwo Obrony, realizujące budżet, zobowiązane jest niezależnie od przyjętych założeń ustawy budżetowej, każdorazowo zwrócić się do Komisji Obrony i Komisji Budżetowej o poradę i aprobatę – gdy dokonywany jest zakup o wartości równej lub przewyższającej 25 milionów euro lub w sprawach o szczególnym znaczeniu ze względów bezpieczeństwa i obrony. Dotychczasowa praktyka wykazała,

¹⁶ Zob. www.bundestag.de/ausschuesse/a12.

że wszystkie przedsięwzięcia, nawet zaplanowane w ustawie budżetowej, na które Komisja nie wyraziła zgody, nie były realizowane.

Między rokiem 1990 a 2001 środki budżetowe przeznaczone na obronę w Niemczech spadły z 57,7 mld do 46,7 mld marek, inwestycje w wojsku z 18,5 mld do 11,2 mld marek. W 2005 r. wydatki na obronę stanowiły zaledwie 1,4% produktu krajowego brutto, dla porównania, we Francji było 2,5%, w Wielkiej Brytanii 2,7%, a w USA aż 4,1%¹⁷. W 2008 r. budżet obrony w RFN wynosił prawie 29,45 mld euro. Był to wzrost o prawie 1 mld euro w porównaniu z rokiem wcześniejszym. Plan finansowy przewidywał dalsze wzmacnianie procesów modernizacyjnych Bundeswehry oraz zapewnienie optymalnej ochrony żołnierzom biorącym udział w operacjach międzynarodowych. Budżet obrony na rok 2009 wzrósł o kolejne 5,6% w stosunku do roku poprzedniego i wyniósł 31,1 mld euro, co stanowi zaledwie 1,2% niemieckiego PKB¹⁸. Tendencja wzrostowa w ostatnich latach jest charakterystyczna nie tylko dla RFN. W Polsce środki budżetowe na rok 2009 dla Ministerstwa Obrony (25 mld zł) wzrosły o 8,8% w stosunku do roku poprzedniego. W planowanych wydatkach budżetowych na rok 2010 kwota ta niewiele się zmieni – 25,457 mld zł – czyli wyniesie 1,95% PKB roku poprzedzającego rok budżetowy. Warto tu zaznaczyć, że stan sił zbrojnych w RFN wynosi 284 tys. i około 358 tys. rezerwistów, w Polsce zaś – 141 tys. i 234 tys. w rezerwie.

Podsumowanie

Bardzo istotnym założeniem niemieckich sił zbrojnych jest kompatybilność podstawowych praw i wolności, takich jak wolność i godność człowieka, demokracji i rządów prawa, z zadaniami militarnymi. Żołnierz jest w tym ujęciu obywatelem w mundurze, a posłuszeństwo rozkazom powiązane z prawem i sumieniem. Bundeswehra podlega ścisłej politycznej kontroli Parlamentu Federalnego (Bundestagowi). Demokratycznie wybrani politycy wytyczają główne kierunki polityki bezpieczeństwa i obrony, decydują o strukturze i wyposażeniu sił zbrojnych, a także o ich użyciu. Od 12 lipca 1994 r., za zgodą Bundestagu (wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego) Bundeswehra może brać udział w operacjach typu *out of area* (poza obszarem NATO).

Szczególna rola w systemie sprawowania demokratycznej kontroli nad Siłami Zbrojnymi RFN przypada parlamentarnej Komisji Obrony. Rozpatruje ona wszystkie kwestie dotyczące polityki obronnej (decyzje polityczne, wysokość żołdu wypłacanego żołnierzom, zakup systemów obrony).

¹⁷ *The SIPRI Military Expenditure Database*, www.first.sipri.org/non_first/milex.php [dostęp listopad 2007].

¹⁸ Zob. oficjalna strona internetowa Rządu Federalnego: www.bundesregierung.de.

Struktura ta w każdej chwili może również przekształcić się w komisję śledczą. Nie należy zapominać również o kontroli realizacji budżetu obrony, leży to w gestii Komisji Budżetowej Bundestagu.

Ideę cywilnej kontroli nad armią odzwierciedla przede wszystkim struktura organizacyjna Ministerstwa Obrony, na której czele stoi cywilny minister.



O autorach

prof. dr hab. Ryszard M. Czarny, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce; Uniwersytet Jagielloński

dr Marek Czajkowski, Uniwersytet Jagielloński

Anna Diawoł – doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr hab. Joachim Diec, Uniwersytet Jagielloński

dr hab. Robert Jakimowicz, prof. nadzw. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

dr Dorota Kaźmierczak-Pec, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław

dr Kazimierz Kraj, Toruńska Szkoła Wyższa

prof. Jurij Makar, PhD, Yuri Fed’kowych Chernivtsi National University, Ukraine

doc. Witalij Makar, PhD, Yuri Fed’kowych Chernivtsi National University, Ukraine

Christian Meier, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

dr hab. Piotr Mickiewicz, Dolnośląska Szkoła Wyższa, Wrocław

dr hab. Andrzej Podraza, prof. nadzw. KUL, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

prof. dr August Pradetto, Helmut-Schmidt-Universität – Universität der Bundeswehr Hamburg

dr Hans Martin Sieg, Freie Universität Berlin

dr Aleksandra Zięba, Uniwersytet Warszawski

prof. dr hab. Lubomir W. Zyblikiewicz, Uniwersytet Jagielloński

prof. dr hab. Katarzyna Żukrowska, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzje:

prof. dr hab. Irena Stawowy-Kawka
prof. nadzw. dr hab. Bogusława Bednarczyk
dr hab. Witold Stankowski, prof. UJ

Projekt okładki: Marcin Cziomer

Adiustacja: Margerita Krasnowolska

Korekta: zespół

ISBN 978-83-7571-031-1

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2010

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie, ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o. – Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2010

Sprzedaż prowadzi:

Księgarnia „U Frycza”

Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków

tel./faks: (12) 252 45 93

e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: Drukarnia GS