

Bezpieczeństwo
międzynarodowe
w XXI wieku
Wybrane problemy



Bezpieczeństwo
międzynarodowe
w XXI wieku
Wybrane problemy

redakcja naukowa
Erhard Cziomer

Rada Wydawnicza Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzje: prof. dr hab. Michał Chorośnicki

Projekt okładki: Oleg Aleksejczuk

Korekta: zespół

Copyright© by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
Kraków 2010

ISBN 978-83-7571-035-9

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 Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.
Kampus Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków
tel./faks: (012) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Druk i oprawa: GS

Spis treści

Wprowadzenie – <i>Erhard Cziomer</i>	7
Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych – <i>Marcin Lasoń</i>	9
Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej: problemy i wyzwania – <i>Erhard Cziomer</i>	33
Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 roku – <i>Anna Paterek</i>	89
Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku – <i>Marcin Lasoń</i>	137
Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych na przykładzie ochrony środowiska naturalnego – <i>Beata Molo</i>	181
Wykaz najczęściej używanych skrótów	229
Spis tabel i rysunków	232



Wprowadzenie

Bezpieczeństwo należy do podstawowych kategorii współczesnych stosunków międzynarodowych tak w aspekcie teoretycznym, jak i praktycznym. Zasadniczą funkcją bezpieczeństwa międzynarodowego jest zinstytucjonalizowane działanie na rzecz pokoju, stabilności oraz rozwoju państw i społeczeństw w wymiarze lokalnym, regionalnym i globalnym. Musi to być skoordynowane działanie zbiorowe, ponieważ nawet najpotężniejsze mocarstwa nie są w stanie samodzielnie zagwarantować pokoju i porządku w wymiarze międzynarodowym. W XX i XXI wieku w dążeniu do trwałego pokoju i bezpieczeństwa należy nieustannie godzić zróżnicowane potrzeby, interesy i cele wzrastającej gwałtownie liczby uczestników stosunków międzynarodowych. Prowadzi to z jednej strony nieuchronnie do wzrostu wyzwań, zagrożeń, napięć i konfliktów we współczesnym świecie, a z drugiej – do podejmowania zbiorowych wysiłków, które przyjmują postać zinstytucjonalizowanego współdziałania organizacji, sojuszy i innych struktur międzynarodowych, tworzonych w celu rozwiązania oraz przewyciężenia tychże zagrożeń.

Złożoność powyższych procesów i zjawisk wymagała od autorów koncentracji na wybranych problemach bezpieczeństwa międzynarodowego zarówno w aspekcie genetycznym, strukturalnym i funkcjonalnym, jak też w skali subregionalnej, lokalno-regionalnej i globalnej. Te założenia teoretyczne oraz wymogi dydaktyczne zdecydowały o ujęciu bogatego materiału teoretyczno-empirycznego skryptu w następujących pięciu rozdziałach:

- przedstawienie podstawowych pojęć i kategorii bezpieczeństwa międzynarodowego jako ważnej przesłanki pomocnej w zrozumieniu analizy merytorycznej jego wybranych zakresów w dalszych rozdziałach (1),
- ukazanie genezy i ewolucji współpracy transatlantyckiej, której zasadniczy trzon – Sojusz Północnoatlantycki – przeszedł od obrony własnego terytorium do jego rozszerzenia w kierunku Europy Środkowo-Wschodniej

Wprowadzenie

- oraz podejmowania prób rozwiązywania konfliktów i przywracania pokoju w bliższym (Kosowo) i dalszym (Afganistan) otoczeniu zewnętrznym (2),
- analiza międzynarodowych implikacji konfliktu w Kosowie po 1999 r. w kontekście rozpadu Jugosławii oraz podejmowania prób przywracania pokoju i stabilizacji ze strony różnych instytucji i organizacji międzynarodowych (3),
 - ocena przesłanek i następstw interwencji zbrojnej w Iraku dla USA oraz pokoju i bezpieczeństwa regionalnego na Bliskim Wschodzie oraz w skali globalnej (4),
 - charakterystyka zagrożeń i wyzwań globalnych, a także prób ich załagodzenia i rozwiązywania na przykładzie ochrony środowiska naturalnego (5).

Ważnym elementem skryptu są również materiały ilustracyjne (mapy, tabele, wykresy), źródła i literatura cytowana w poszczególnych rozdziałach, która pozwoli czytelnikom na szybkie dotarcie do literatury uzupełniającej.

Skrypt stanowi pomoc dydaktyczną dla studentów, którzy na kierunku stosunki międzynarodowe Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego realizują następujące przedmioty specjalistyczne: „Wstęp do bezpieczeństwa międzynarodowego”, „Zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego”, „Instytucje bezpieczeństwa międzynarodowego”, „Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej”, „Polityka bezpieczeństwa Polski”.

Ze względu na ograniczoną objętość publikacja ta nie pretenduje do wyczerpującego omówienia całej problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego. Pozwala jednak zarówno studentom, jak też wykładowcom na efektywne wykorzystanie podczas zajęć oraz przygotowań do egzaminów i zaliczeń końcowych. Materiał zebrany w poszczególnych rozdziałach może być poszerzany i uzupełniany w zależności od prowadzonego wykładu.

Pragnę podziękować wszystkim autorom, recenzentom i redaktorom oraz wydawcom, którzy przyczynili się do wydania skryptu.

Erhard Cziomer

Marcin Lason

Rozdział I

Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

Wstęp

Bezpieczeństwo należy do najważniejszych potrzeb człowieka (a szerzej zbiorowości), a zatem i państwa, którego celem jest jego zapewnienie. Nie może więc dziwić, że w nauce o stosunkach międzynarodowych zajmuje ono szczególne miejsce. Badacze starają się wskazywać kluczowe cechy bezpieczeństwa, oddające jego istotę i pozwalające na przedstawianie kompletnej typologii. Analizują doświadczenia historyczne, starając się wyciągać wnioski z przeszłości i ukazywać pojęcie w kontekście systemowym. Ma to na celu przedstawienie szerokiego, międzynarodowego aspektu bezpieczeństwa, aby dostrzec mechanizmy z nim związane, rodzaje wyzwań i zagrożeń oraz ewolucję środków służących państwom w jego gwarantowaniu (utrzymywaniu). To z kolei pozwala także na kreślenie koncepcji bezpieczeństwa poszczególnych państw i prowadzonej przez nie polityki bezpieczeństwa. Takie właśnie treści w przystępny sposób zostaną przedstawione w pierwszym rozdziale skryptu.

1.1. Pojęcie, istota i typologia bezpieczeństwa

Przez pojęcie **bezpieczeństwa** powszechnie rozumie się stan niezagrożenia, spokoju, pewności ochrony przed niebezpieczeństwami i zdolności obrony przed nimi. W szczególności tyczy się to zagrożeń fizycznych, kluczowych dla możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka, a wśród nich istnienia, przetrwania, posiadania własnej tożsamości, niezależności, jak i możliwość rozwoju, swobodnego i stałego poprawiania jakości życia. Szukając bardziej szczegółowych definicji bezpieczeństwa uznanych w analizie

politologicznej, można przyjąć za wybitnym polskim badaczem stosunków międzynarodowych Józefem Kukułką, że **jest to stan pewności istnienia państw i ludzi w wymiarze podmiotowym, przedmiotowym i procesualnym**. Kluczowy jest brak zagrożeń wewnętrznych wartości podmiotu lub poczucia strachu, że staną się one celem ataku. Jest to zatem ujęcie negatywne, utożsamiające bezpieczeństwo z brakiem zagrożeń. W nauce o stosunkach międzynarodowych zazwyczaj korzysta się z wymiaru podmiotowego i dokonuje podziału bezpieczeństwa na narodowe i międzynarodowe (o tym i innych wymiarach bezpieczeństwa międzynarodowego patrz kolejny podpunkt).

Podmiot – czy to pojedynczy człowiek, czy naród, a także państwo i cały system międzynarodowy (na który składają się państwa i inni uczestnicy stosunków międzynarodowych), chcąc zapewnić sobie bezpieczeństwo, musi zmagać się z wewnętrznymi i zewnętrznymi zagrożeniami poczucia pewności oraz lękami o zapewnienie podstawowych potrzeb. Dlatego z jednej strony dba o wymiar wewnętrzny bezpieczeństwa, a z drugiej – zewnętrzny, czyli eliminuje zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącząc **aspekt wewnętrzny i zewnętrzny bezpieczeństwa**, otrzymamy całościowe ujęcie bezpieczeństwa podmiotu. Przy tym ze względu na zmieniający się zakres potrzeb (poszerzanie się), jak i samą istotę bezpieczeństwa, można przyjąć, że podmiot stale oddziałuje na wewnętrzne i zewnętrzne aspekty bezpieczeństwa, tak by eliminować zagrożenia. Mamy więc do czynienia z procesem, ciągłymi działaniami, co oznacza, że bezpieczeństwo jako kategoria dynamiczna wymaga stałej analizy i środków służących monitorowaniu i rozwiązywaniu potencjalnych problemów we wszystkich aspektach, zatem mamy do czynienia z kreatywną obecnością podmiotu (pozytywne ujęcie bezpieczeństwa).

Współcześnie pojęcie bezpieczeństwa ulega redefinicji ze względu na ewolucję miejsca, roli i możliwości państw oraz innych uczestników stosunków międzynarodowych – ujmując rzecz całościowo, systemów międzynarodowych. Stąd zakres pojęcia poszerza się. Dzieje się to szczególnie pod wpływem rewolucji naukowo-technicznej, zmian w gospodarce światowej, rozwoju prawa międzynarodowego, a szczególnie norm dotyczących wojny i kontroli zbrojeń, wzrostu znaczenia podmiotów pozarządowych oraz stale rosnącej współzależności międzynarodowej. Dlatego podmioty muszą uwzględniać w swoich działaniach interesy bezpieczeństwa większej liczby uczestników. Dla przykładu: państwa jako podstawowe podmioty stosunków międzynarodowych, w swej aktywności na rzecz bezpieczeństwa biorą pod uwagę rosnącą rangę i potrzeby (w tym swoje), np. przedsiębiorstw międzynarodowych

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

(korporacji międzynarodowych). Ponadto zajmują się ochroną kolejnych pojawiających się wartości istotnych dla poczucia bezpieczeństwa. Już nie tylko chodzi o samo przetrwanie, integralność terytorialną i niezależność państwa, ale także o zapewnienie jak najwyższej jakości życia (obywateli) czy też funkcjonowania państwa jako całości. Ma to także przełożenie na system międzynarodowy i jest dobrze widoczne w działaniach podejmowanych przez podmioty na zewnątrz, działaniach, które mają np. wyeliminować zagrożenia dla jakości życia związane z czynnikami ekonomicznymi, środowiskowymi czy przestępczością. Z uwagi na wielość podmiotów i możliwość używania przez nie różnych sposobów w celu zapewnienia bezpieczeństwa otrzymamy obraz stałej ewolucji, zmian środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego.

Poszerzanie się zakresu bezpieczeństwa dobrze widać w licznych jego typologiach wyróżnianych w nauce o stosunkach międzynarodowych [szerzej: Zięba (red.) 2008, s. 15–22]. Za podstawowe kryterium wyróżniające i służące analizie badawczej przyjmuje się opisywane już **kryterium podmiotowe**. Zgodnie z nim wyróżniamy:

1. Bezpieczeństwo narodowe – państwa, przy czym zawsze ma ono charakter międzynarodowy ze względu na miejsce państwa w systemie międzynarodowym.
2. Bezpieczeństwo międzynarodowe – systemu, a więc całości, wszystkich uczestników, relacji i mechanizmów określających jego funkcjonowanie.

Podziałów dokonywać można także w oparciu o **kryterium przedmiotowe**. Ze względu na dynamiczny charakter samego bezpieczeństwa stale przybywa kolejnych typologii (rodzajów) wyodrębnianych przy jego pomocy. W polskiej rzeczywistości politycznej wykorzystują to chociażby politycy, którzy mając określone kompetencje w zakresie bezpieczeństwa, starają się im przypisywać jak najszerszy zakres, tak by objąć swoimi wpływami inne niż zapisane literalnie w aktach prawnych, sfery odpowiedzialności. Warto o tym wspomnieć, bowiem podziały według kryterium przedmiotowego spotyka się nie tylko w nauce, ale i w publicystyce. Zatem wymienić w tym miejscu warto bezpieczeństwo:

- 1) militarne (pewność istnienia, przetrwania, integralność terytorialna, obrona przed agresją itp.),
- 2) polityczne (niezależność, suwerenność wewnętrzna i zewnętrzna itp.),
- 3) ekonomiczne (w tym energetyczne, technologiczne i szereg innych szczegółowych, zapewniające np. swobodę rozwojową),
- 4) ekologiczne (ochrona środowiska naturalnego, np. zapewnienie przetrwania bioróżnorodności, a w skrajnym wypadku – samego człowieka),

Marcin Lasoń

- 5) społeczne (socjalne, zagwarantowanie odpowiedniego poziomu życia członków danego społeczeństwa przez stworzone do tego systemy i instytucje państwowe),
- 6) kulturowe (zapewnienie przetrwania dziedzictwa narodowego i rozwoju kultury danego narodu),
- 7) ideologiczne (rozwój ideologii, ale i obrona przed skrajnymi jej formami np. nawołującymi do dyskryminacji rasowej).

Bezpieczeństwo podmiotu, jak już wspomniano, może być przy tym rozpatrywane w aspekcie pozytywnym i negatywnym. Uwzględnienie aktywności podmiotu i zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa pozwala sięgnąć po **kryterium czasowe**, według którego wyróżniamy:

- 1) stan bezpieczeństwa (w danym punkcie),
- 2) proces bezpieczeństwa (ciąg działań, zmian itp., szerszy przedział czasowy).

Bezpieczeństwo ujmowane może być także w określonej skali. Bierze się pod uwagę np. zakres przestrzenny działań podejmowanych przez podmiot w zakresie zapewniania bezpieczeństwa. Zatem wyodrębnia się także szereg jego rodzajów według **kryterium przestrzennego**, a mianowicie:

- 1) lokalne (podmiot i jego sąsiedzi),
- 2) subregionalne (np. obszaru państw Grupy Wyszehradzkiej),
- 3) regionalne (np. europejskie),
- 4) ponadregionalne (np. obszar transatlantycki),
- 5) globalne (skala całego świata).

Naturalnym uzupełnieniem powyższego podziału jest nakreślenie kolejnego, który będzie brał pod uwagę **sposób zorganizowania** podmiotów aktywnych w zakresie bezpieczeństwa. W nauce o stosunkach wyróżnia się zgodnie z tym kryterium, bezpieczeństwo:

- 1) indywidualne (działalność jednostkowa na kilka sposobów: hegemonizm mocarstwowy (np. Cesarstwo Rzymskie), izolacjonizm (np. polityka USA od 1823 roku, zakończona ostatecznie po II wojnie światowej), neutralność (np. Szwajcaria), niezaangażowanie (np. nieopowiadanie się po żadnej ze stron konfliktu zimnowojennego);
- 2) system równowagi sił (np. klasyczny „koncert mocarstw” po kongresie wiedeńskim w 1815 roku, system bipolarny (dwubiegunowy, ukształtowany w czasie zimnej wojny) czy system równowagi strachu oparty w szczególności o gwarancję wzajemnego zniszczenia);
- 3) system blokowy (sojusze wojskowe, np. Pakt Północnoatlantycki, Organizacja Układu Warszawskiego);

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

- 4) system bezpieczeństwa kooperatywnego (oparty o monitorowanie, wczesne ostrzeżenie i środki budowy zaufania między państwami np. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie);
- 5) system bezpieczeństwa zbiorowego (powszechnego, zarówno ze względu na zasięg, jak i zakres działania, np. Organizacja Narodów Zjednoczonych).

Te podziały nie powinny jednak osłabiać istoty samego pojęcia i jego podstawowego odniesienia do podmiotu. Pytając zatem, o czyje bezpieczeństwo chodzi, możemy otrzymać dwie podstawowe odpowiedzi – narodu (państwa) i grupy państw (zbiorowości, systemu międzynarodowego). Stąd za najważniejszy uznaje się podział dokonywany według tego kryterium. Poznajmy go nieco bliżej.

1.2. Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe

Bezpieczeństwo narodowe odnosi się do troski organów państwa, które ustawowo, mając do dyspozycji określone środki, starają się zaspokoić potrzeby i interesy narodu (narodów) w tym zakresie. Biorąc pod uwagę znaczenie państwa, często stosuje się także termin bezpieczeństwo państwa, który bywa używany zamiennie – jako tożsamy – z bezpieczeństwem narodowym. Przy tym chodzi tu i o wymiar wewnętrzny, i zewnętrzny działalności państwa. Zatem bezpieczeństwo jest kluczowym obszarem tak polityki wewnętrznej, jak i polityki zagranicznej. Biorąc zaś pod uwagę to, że za główne potrzeby uznaje się np. istnienie i przetrwanie, a źródeł ich zagrożeń upatruje się zwykle na zewnątrz państwa, to bezpieczeństwo jest jednym z głównych celów polityki zagranicznej państwa. Z takiego podejścia wywodzi się definiowanie bezpieczeństwa narodowego, które często ujmowane jest jako: zdolność narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed zagrożeniami zewnętrznymi, a najważniejszymi z nich są przetrwanie, czyli integralność terytorialna i niezależność polityczna państwa, jego istnienia, jak i narodu.

Tradycyjnie za główne środki służące utrzymaniu bezpieczeństwa narodowego uznaje się siłę militarną i oddziaływanie polityczno-dyplomatyczne. Za kluczowe uważa się posiadanie przewagi militarnej nad potencjalnym przeciwnikiem, co powinno zapewnić zdolność do obrony przed agresją, a chronić państwo i naród przed zagrożeniem zewnętrznym. Wsparciem dla siły jest dyplomacja, a szczególnie system sojuszy dwu- i wielostronnych. Jednak wraz

z rozwojem stosunków międzynarodowych stale zwiększa się rolę prawa międzynarodowego, którego znaczenie jest obecnie kluczowe. Ważne znaczenie mają także organizacje międzynarodowe zajmujące się problematyką bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego. Jednak doświadczenia początku XXI wieku pokazują, że w wypadku zdecydowanej postawy mocarstwa (i państw go wspierających), kwestie prawnomiędzynarodowe mogą mieć znaczenie drugorzędne, a organizacje stojące na straży pokoju i bezpieczeństwa światowego nie są w stanie wypełniać swojej roli (patrz rozdział poświęcony wojnie w Iraku). Stąd klasyczne postrzeganie dwóch środków zapewniania bezpieczeństwa ma cały czas wielu zwolenników, a ich międzynarodowe ograniczenia nie zawsze zdają egzamin.

Bezpieczeństwo międzynarodowe, jak zauważył znany badacz tej problematyki Ryszard Zięba, jest pojęciem szerszym (wyraża szerszą treść) niż bezpieczeństwo narodowe, ponieważ pozwala na określanie nie tylko zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa pojedynczych państw, ale przede wszystkim na opisywanie pewności przetrwania i funkcjonowania systemu międzynarodowego. Zatem służy nie tylko do analizy sytuacji poszczególnych państw, ale przede wszystkim do opisu bezpieczeństwa ich zbiorowości (zależnie od przyjętej skali przestrzennej) z uwzględnieniem znaczenia innych uczestników stosunków międzynarodowych. Zatem podmiotem są państwa, w szczególności ich grupy. Bezpieczeństwo państwa w stosunkach międzynarodowych z natury rzeczy zawsze posiada charakter międzynarodowy i nie jest pojęciem statycznym, a dynamicznym, zależnym od określonych warunków historycznych, politycznych, militarnych czy ideologicznych. Muszą być one brane pod uwagę przez państwa dążące do utrzymania bezpieczeństwa międzynarodowego, zatem eliminacji lub ograniczeniu zarówno obiektywnych zagrożeń zewnętrznych, jak i subiektywnych obaw przed nimi, i nadania takiej sytuacji zasięgu powszechnego (np. przez system norm prawa międzynarodowego i instytucji je zrzeszających). Innymi słowy, jest to zespół działań mających na celu zapewnienie państwu w wymiarze międzynarodowym wolności od strachu, zagrożeń, a wreszcie agresji. W ogólny sposób rzecz ujmując, bezpieczeństwo międzynarodowe oznacza układ stosunków międzynarodowych zapewniający wspólne bezpieczeństwo państw tworzących system międzynarodowy.

Każde państwo dąży do zaspokojenia swoich podstawowych interesów, co może, ale nie musi, przyczyniać się do utrwalania i stabilizacji systemów międzynarodowych, natomiast niepewność lub uniemożliwienie im tego wpływa na nie destabilizująco. W ten sposób musi dochodzić do prób pogodzenia interesów państw, jak i określania form i sposobów ich działań. Temu ma słu-

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

żyć prawo międzynarodowe, a szczególnie jego rola w określaniu możliwości użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Chodzi o to, by umocnienie bezpieczeństwa jednej strony nie prowadziło do zmniejszenia poczucia bezpieczeństwa drugiej, a zatem byśmy nie mieli do czynienia ze zjawiskiem „dylematu bezpieczeństwa” (dobrze widocznym w wypadku zbrojeń). Uniknięciu takiej sytuacji ma służyć działalność państwa na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego – zwiększenia poczucia pewności, braku strachu, lęków, przed zewnętrznymi zagrożeniami, dla grupy, a nie tylko pojedynczych państw.

Obok opisywanego już wymiaru podmiotowego bezpieczeństwa międzynarodowego, posiada ono także **wymiar przedmiotowy i procesualny**. W wymiarze przedmiotowym wyróżniamy bezpieczeństwo: polityczne, militarne, ekonomiczne, ekologiczne, społeczne czy ideologiczne. Zatem określona zostaje treść bezpieczeństwa i środki oraz sposoby oddziaływania w danym zakresie. W wymiarze procesualnym bezpieczeństwo traktuje się jako zjawisko podlegające zmianom w czasie, zależne od ścierania się wyzwań i zagrożeń z koncepcjami i działaniami państw na rzecz ich eliminacji. Ich dynamika może być różna, tak jak i skala, poziom sprzeczności interesów, podejmowane środki, stąd ujęcie procesualne pozwalające na odpowiednią analizę uznaje się za cenne. W ramach analizy bierze się pod uwagę: ewolucję sposobów umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego, współzależność interesów bezpieczeństwa współczesnych państw i współzależność między bezpieczeństwem a pokojem, czyli ścisły związek między zapewnieniem bezpieczeństwa a budową pokoju międzynarodowego. Uwzględnia się przy tym aspekty subiektywne i obiektywne, a zatem zdolność postrzegania i podejmowania decyzji reprezentowaną przez podmioty. To zaś prowadzi nas do konieczności określenia roli i możliwości państwa w zakresie bezpieczeństwa.

1.3. Polityka bezpieczeństwa państwa i jej środki

Polityka państwa na rzecz bezpieczeństwa powinna mieć charakter prewencyjny, nie dopuszczać do negatywnych zjawisk, zapobiegać i eliminować zagrożenia mogące destrukcyjnie wpływać na chronione przez to państwo wartości. Biorąc pod uwagę wymiar procesualny bezpieczeństwa, można przyjąć, że każde państwo musi nakreślić własną **strategię bezpieczeństwa**, czyli

długofalową koncepcję działań zmierzającą do osiągnięcia celów określonych przez decydentów i odpowiadających racji stanu państwa. Generalnie mamy dwie podstawowe strategie w tym zakresie: opartą na działaniach jednostronnych (unilateralna) i wielostronnych, czyli współpracy z innymi państwami (multilateralna). W praktyce w rzeczywistości międzynarodowej XXI w. państwa sięgają po strategię multilateralną. Podejmowane próby polityki mocarstwowej nie powiodły się (przykład polityki USA wobec Iraku). Okazało się, że oparcie polityki bezpieczeństwa na środkach militarnych nie jest wystarczające, a co więcej – skuteczne. Dlatego zdaniem wielu badaczy następuje spadek znaczenia środków militarnych, a zwiększa się waga środków cywilnych.

Przyjęte przez państwo założenia (koncepcje i strategie, w tym szczegółowe, sektorowe) określać powinny precyzyjnie sposób pojmowania bezpieczeństwa i środki jego osiągnięcia. Źródłem i niejako podstawą strategii i polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa jest **kultura strategiczna**. W oparciu zarówno o historię narodu, doświadczenia, pamięć, ideologię, jak i uwarunkowania zewnętrzne (np. sojusze), określa ona sposób postrzegania problematyki bezpieczeństwa, dla przykładu percepcję zagrożeń, preferowane środki polityki bezpieczeństwa, potencjalne kierunki poszukiwania sojuszników czy też sposoby eliminacji zagrożeń. W oparciu o nią kształtuje się **polityka bezpieczeństwa państwa** [zob. Jakubczak, Flis (red.) 2006, s. 159–226]. Wedle podawanych definicji jest to celowa i zorganizowana działalność kompetentnych organów państwa, której celem jest stałe zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, a także współdziałanie państwa w tworzeniu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jej wyrazem są strategie i doktryny bezpieczeństwa, a nadto przejawia się np. poprzez koordynację działań różnych organów państwowych w zakresie bezpieczeństwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Przy czym należy pamiętać, że koncepcja bezpieczeństwa określonego państwa może być sprzeczna z przyjmowanymi założeniami przez inne kraje lub nawet powodować zagrożenie większej liczby uczestników stosunków międzynarodowych, obejmując zasięgiem nawet cały system międzynarodowy. Stąd konieczność uzgadniania i godzenia interesów i oczekiwań państw posiadających przecież różną pozycję na arenie międzynarodowej. I tak duże znaczenie działań wielostronnych i ich rola we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Państwo dysponuje wieloma **środkami polityki bezpieczeństwa** i są one coraz bardziej zróżnicowane. Zmienia się także ich znaczenie. Generalnie w zależności od zagrożeń państwa mogą sięgać po działania w ramach:

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

- 1) funkcji wewnętrznej (np. wzmacnianie potencjału militarnego, rozwój gospodarki, techniki, stabilności politycznej itp.),
- 2) funkcji zewnętrznej (np. inicjatywy na rzecz reform organizacji międzynarodowych, rozbrojenia międzynarodowego, tworzenia nowych instytucji bezpieczeństwa, rozwoju prawa międzynarodowego itp.).

Biorąc pod uwagę kryterium przedmiotowe, możemy pokazać środki polityki bezpieczeństwa wykorzystywane w obu z powyższych funkcji. Możliwości ich wykorzystania zależą od stanu państwa, jego potencjału, uwarunkowań międzynarodowych; decyzje o osiągnięciu podejmuje się także na podstawie percepcji wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Raz jeszcze zauważamy, że źródłem jest tutaj kultura strategiczna. **Podział środków polityki bezpieczeństwa państwa** może wyglądać następująco:

- 1) polityczne,
- 2) wojskowe,
- 3) ekonomiczne i finansowe,
- 4) naukowo-techniczne,
- 5) kulturowe,
- 6) ideologiczne,
- 7) ekologiczne.

Nie jest to zbiór zamknięty, bowiem pojawianie się nowych zagrożeń oraz zmieniające się uwarunkowania międzynarodowe sprawiają, że państwa są zmuszone do szukania i korzystania z nowych środków czy też szerokiego łączenia i wspólnego wykorzystywania dotychczasowych np. w zmaganiach ze zjawiskiem upadku państw. W ramach sposobów wykorzystywania środków polityka bezpieczeństwa może mieć charakter defensywny, gdy ogranicza się tylko do obrony przed zagrożeniami i ofensywny, kiedy prowadzi działania na rzecz ich eliminacji.

Polityka bezpieczeństwa państwa znajduje swoje odzwierciedlenie w prowadzonej polityce zagranicznej. Wynika to z konieczności realizowania funkcji zewnętrznej i wykorzystywania w tym celu dostępnych środków. Ponadto jest to związane z charakterem zagrożeń i pochodzeniem wielu z nich z otoczenia zewnętrznego państwa i są one uznawane za najgroźniejsze, np. agresja zbrojna. Stąd w ramach celów polityki zagranicznej prymat przyznaje się zapewnieniu bezpieczeństwa państwa, czemu ma służyć zorganizowanie działalności na zewnątrz przy uwzględnieniu szeregu uwarunkowań wewnętrznych i międzynarodowych. Dopiero po zapewnieniu egzystencji, przetrwania państwa można myśleć o realizacji innych celów np. wzrostu jego prestiżu. Ważną rolę mają tutaj uwarunkowania i czynniki, które wpływają na postrzeganie bezpieczeństwa.

1.4. Czynniki kształtujące postrzeganie bezpieczeństwa międzynarodowego

Dynamika zmian w zakresie bezpieczeństwa, ewolucja wyzwań i zagrożeń oraz sposobów ich ograniczania i eliminacji, zmiany w mentalności i oczekiwaniach obywateli oraz rządzących stwarzają możliwość wyszukania czynników, które wpływają na ten proces. Bezsprzecznie wpływ na bezpieczeństwo ma pojawianie się nowych rodzajów broni, zawieranie sojuszy czy proces globalizacji. Biorąc pod uwagę szereg takich zjawisk, można wskazać czynniki kształtujące postrzeganie bezpieczeństwa. Mają one kluczowe znaczenie dla pojmowania bezpieczeństwa międzynarodowego przez podmioty. Pośród czynników prezentowanych przez literaturę przedmiotu wyróżnić warto [zob. Zięba 1999, s. 36–39]:

- 1) **postęp naukowo-techniczny**, widoczny w interesującym nas kontekście, w rozwoju broni, stałym zwiększeniu jej możliwości, siły i precyzji. Przekładało się to na sięganie po wojnę jako narzędzie polityki, co jak pokazała zimna wojna, w wypadku możliwości użycia broni jądrowej, czyniłoby ją instrumentem nieskutecznym. Mogłoby to bowiem doprowadzić do zniszczenia całej ludzkości, a nie tylko przeciwnika. Natomiast w mniejszej skali broń jądrowa pozostaje skutecznym orężem służącym odstraszeniu przeciwników. Postęp techniczny widoczny jest także w broni konwencjonalnej i osiągnięcie przewagi w tym zakresie prowadzić może do wojen, mając potencjalnego napastnika dysponującego przewagą technologiczną, wizją działań wojennych z minimalnymi stratami. Przykład wojny w Iraku w 2003 r. pokazał błędy takiego rozumowania. Ponadto postęp naukowo-techniczny przenosi możliwą rywalizację na inne pola, innymi słowy rozszerza spektrum i obszary działań. Widać to doskonale na przykładzie nowych przestrzeni, w jakich może toczyć się wojna, np. cyberprzestrzeń czy przestrzeń kosmiczna (coraz większe możliwości i znaczenie działań);
- 2) **zakaz użycia siły w stosunkach międzynarodowych** ma z założenia zapobiegać sięganiu po takie narzędzie jak wojna i tym samym ograniczać wpływ i pokusę związaną z postępem naukowo-technicznym. Wojna została zdelegalizowana i jako taka przestała być dozwolonym narzędziem polityki zagranicznej. Szczególne znaczenie w tym zakresie mają zapisy Karty Narodów Zjednoczonych, która określa zasady użycia siły w stosunkach międzynarodowych. Dopuszcza samoobronę indywidualną lub zbiorową, do czasu podjęcia ewentualnych działań przez system narodów zjed-

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

noczonych oraz użycie siły zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa ONZ. Winna ona bowiem pomoc ofiarom agresji, także w wymiarze zbrojnym, tworząc w tym celu siły międzynarodowe pod sztandarem ONZ. Tak stało się w wypadku wojny w Korei w 1950 r. i w Zatoce Perskiej w 1990 r. Jednak częsta niemoc Rady Bezpieczeństwa, a szerzej, samego systemu bezpieczeństwa zbiorowego, sprawia, że dochodzi do szeregu konfliktów zbrojnych i wojen;

- 3) **międzynarodowa kontrola zbrojeń** nie jest wystarczającym uzupełnieniem dla zakazu użycia siły, by tak się nie działo. Państwa przystępują do tego typu porozumień dobrowolnie. Zatem potrzeba woli politycznej lub wystarczającego nacisku międzynarodowego, by podjęły decyzję o przystąpieniu do danego porozumienia np. o nieprolifracji broni masowego rażenia czy całkowitym zakazie doświadczeń z bronią jądrową. Dodatkowo odbywający się na dużą skalę handel bronią, z którego wielkie zyski czerpią m.in. stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ (np. USA, Federacja Rosyjska), utrudnia możliwość skutecznej kontroli zbrojeń i zwiększa możliwość występowania konfliktów regionalnych o charakterze np. etnicznym czy religijnym;
- 4) **wzrost współzależności międzynarodowych związanych z procesem globalizacji** wynikający m.in. z charakteru współczesnych stosunków międzynarodowych, a szerzej życia społecznego i gospodarczego, którego jakościowe zmiany następują pod wpływem gwałtownego postępu naukowo-technicznego. Umożliwił on tworzenie sieci połączeń i powiązań między społeczeństwami, systemami gospodarczymi, wpłynął na cywilizacje i kultury, umożliwiając szybki przepływ myśli i idei. Przekłada się to na konieczność działania państw w nowym środowisku bezpieczeństwa, gdzie nie ma już mowy jedynie o własnych problemach i interesach, ale należy uwzględniać ich szerszy kontekst. Stawienie czoła wielu wyzwaniom i zagrożeniom możliwe jest tylko w ramach wspólnego działania państw. Może to oznaczać konieczność rezygnacji z części suwerenności na rzecz realizacji interesów całej zbiorowości, a tym samym i własnych;
- 5) **zwiększające się znaczenie pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych**. Wielość uczestników zmusza do uwzględniania ich interesów, niezależnie od tego, czy są nimi niewielkie organizacje pozarządowe, czy olbrzymie korporacje międzynarodowe. W dobie globalizacji i jedne, i drugie mogą wywierać wpływ na bezpieczeństwo państw i domagać się uwzględniania ich interesów w tym zakresie. Kraje zaś pod tym naciskiem muszą zmieniać swoją politykę, tak by satysfakcjonowała społeczeństwo oraz uczestników pozapaństwowych. Szczególnym przy-

padkiem są zabiegi państw o przychylność korporacji międzynarodowych obracających ogromnymi pieniędzmi, często potężniejszych finansowo niż kraje. Dlatego ich przedstawiciele są przyjmowani z honorami należnymi głowom państw, w celu zdobycia ich przychylności i tym samym zwiększenia szans na ulokowanie na terenie danego państwa inwestycji danej korporacji.

Jednak możemy sięgnąć także po czynniki, które w sposób szczególnie determinują działania pojedynczego państwa w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego. Służą one bardziej wyodrębnieniu i ocenieniu możliwości państwa w zakresie polityki bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym. Nie każde bowiem, mimo formalnej równości, dysponuje podobnymi instrumentami. W takim wypadku bierze się pod uwagę czynnik [zob. Malendowski, Mojsiewicz 2000, s. 37–41]:

- 1) **gospodarczy**, który decyduje o sile ekonomicznej państwa i jest uznawany za kluczowy przy ocenie jego możliwości w zakresie prowadzonej polityki bezpieczeństwa, sięgania po inne instrumenty czy też ich dostępności. Może przełożyć się on na uzbrojenie armii danego kraju czy też jego pozycję w organizacjach międzynarodowych, gdy uwzględnić pokrywane koszty ich działania i tym samym wpływ na decyzje, także te z zakresu bezpieczeństwa;
- 2) **finansowy**, doskonale widoczny w stale rosnącej roli korporacji międzynarodowych, o których inwestycje zabiegają państwa, a niektóre z nich mają nawet mniejsze znaczenie od dużych firm międzynarodowych. Co prawda kryzys finansowy pokazał, że pełna swoboda działania przedsiębiorstw nie jest możliwa, to jednak duże banki i instytucje finansowe odpowiedzialne za niego, w wielu wypadkach były ratowane przed upadkiem przez państwa. Kraje nie miały bowiem wyboru, ich upadek byłby gorszy niż udzielenie pomocy. Kryzys pokazał także, że coraz większą rolę odgrywają międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy czy Bank Światowy i ich znaczenie powinno rosnąć;
- 3) **technologiczny** warunkujący powodzenie gospodarcze i wyznaczający kierunki rozwoju oraz działania państw w tym zakresie. Dla przykładu tworzenia przez Unię Europejską gospodarki opartej na wiedzy. W kontekście wojskowym pozwala na zdobycie przewagi jakościowej nad przeciwnikiem, która może równoważyć jego większą liczebność. Liczy się zatem nowoczesność armii, a nie jej wielkość, chociaż musi ona pozostać we właściwych proporcjach do stawianych zadań, a szerzej koncepcji użycia sił zbrojnych zapisanych w dokumentach strategicznych;

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

- 4) **militarny**, którego znaczenie po zakończeniu zimnej wojny umniejszono, zdaje się jednak nadal odgrywać bardzo ważną rolę. Dowodzą tego wydarzenia na Kaukazie i na Bliskim i Środkowym Wschodzie, które każą się zastanowić nad jego rolą we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Same normy zakazujące użycia siły nie są tu wystarczające. Wiele zagrożeń bezpieczeństwa może wymagać bardziej zdecydowanego, ale precyzyjnego, zastosowania siły i przy uwzględnieniu możliwości współczesnych sił zbrojnych, niekoniecznie w formie tradycyjnych wojen. Przykładem takiego zagrożenia jest proliferacja broni masowego rażenia;
- 5) **ekologiczny** wymagający od państw wspólnego działania wobec zagrożeń środowiska naturalnego, które mogą doprowadzić do dramatycznego spadku jakości życia ludności, a nawet do zagrożenia istnienia człowieka;
- 6) **informacyjny** związany z masowym przepływem informacji i dostępem do niej. Wielość i różnorodność informacji i łatwość ich tworzenia oraz udostępniania czyni z niej atrakcyjne narzędzie służące dezinformacji, trudnej do kontrolowania przez państwa. Jak użytecznym narzędziem są media dla tych, którzy chcą zagrozić bezpieczeństwu, pokazuje ich wykorzystywanie przez terrorystów. To jednak tylko jedno z wielu zagrożeń dla bezpieczeństwa, warto wskazać i krótko omówić wybrane z nich.

1.5. Współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego

Użycie w tytule terminu **współczesne** wydaje się celowe, ze względu na podkreślenie zmian, jakie zaszły po zakończeniu zimnej wojny. Miały one decydujący wpływ na postrzeganie wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa, które w wielu wypadkach przyjęły jakościowo nowy charakter. Pośród wielu czynników na to wpływających podkreślić należy: koniec podziału na dwa bloki polityczno-militarne, rozpad ZSRR i powstanie wielu nowych państw w połączeniu z niestabilnością regionu, obniżenie standardów życia w wielu częściach świata, wzrost znaczenia grup ideologicznych i religijnych, powiązania „sieciowe” o zasięgu światowym (np. internet), gwałtowny wzrost przestępczości (narkotyki i korupcja), rozwój terroryzmu i sprzyjająca mu łatwość podróżowania, zmniejszanie się zasobów ziem uprawnych i wody pitnej czy wreszcie wzrost zysków i znaczenia korporacji międzynarodowych. W połączeniu z nowym, kształtującym się systemem międzynarodowym, w którym uczestnicy próbowali odnaleźć właściwe dla siebie miejsce, np. USA jako jedyne supermocarstwo, stworzyło to konieczność określenia nowych wy-

zwań i zagrożeń bezpieczeństwa państwa i związanych z tym strategii i doktryn, mających zapewnić bezpieczeństwo narodowe.

Przez **wyzwania** rozumie się nowe sytuacje, zdarzenia i okoliczności, w których pojawia się konieczność sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań, by potencjalne negatywne zjawiska z nimi związane nie wpływały na bezpieczeństwo państwa. Zatem nierozwiązane wyzwania, sytuacje trudne, mogą przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa państw. Duże znaczenie ma tutaj zdolność percepcyjna podmiotu (instytucji państwowych, a w szczególności ludzi stojących na ich czele), który powinien być w stanie kierować się w swym postępowaniu czynnikami obiektywnymi, a minimalizować znaczenie subiektywnych. Za główne wyzwania dla bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny uznano możliwe efekty transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz na obszarze byłego ZSRR, dysproporcje rozwojowe pomiędzy bogatą Północną a biednym Południem oraz związane z tym migracje międzynarodowe.

Natomiast za **zagrożenia** uznajemy rzeczywiste działania innych uczestników (w naszym wypadku stosunków międzynarodowych), niekorzystne i niebezpieczne dla żywotnych interesów i podstawowych wartości danego podmiotu. Jest to więc ujęcie węższe. Bierzemy pod uwagę ich realny charakter. Mogą one także mieć wymiar świadomościowy i tutaj także pozostają jako subiektywne, co może oznaczać, że nie zawsze przyjmują realny obraz. Mogą być zatem fałszywe, związane ze zdolnościami postrzegania podmiotu. Z tego powodu warto traktować wyzwania i zagrożenia łącznie, bowiem unika się konieczności wprowadzania granicy, zależnej nie tylko od kwestii rzeczywistych, ale także od subiektywnego postrzegania.

Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego traktujemy jako źródła obaw, lęku, ryzyka przed negatywnymi zjawiskami dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Zagrożenia bezpieczeństwa można dzielić według wielu kryteriów. Dla przykładu zaprezentujemy kilka podziałów. Zgodnie z przedmiotowym wyróżniamy:

- polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, ekologiczne.
Biorąc pod uwagę źródła zagrożeń, mamy:
 - naturalne, techniczne, ustrojowe, demograficzne, ideologiczne, gospodarcze, edukacyjne, psychologiczne, kulturowe, inne.
Wedle skali zagrożeń podział wygląda następująco:
 - światowe, międzynarodowe, państwa, jednostki administracyjnej.
- Współcześnie wymienia się cały szereg wyzwań i zagrożeń dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilizacji międzynarodowej posiadających tak charakter

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

militarny, jak i niemilitarny. Stąd funkcjonujące rozróżnienie bezpieczeństwa na „twarde” – ściśle związane z aspektem militarnym, w rozumieniu użycia sił zbrojnych i wojny, oraz „miękkie”, czyli nieposiadające takiego charakteru. W szerokim katalogu zagrożeń znajduje się m.in.: terroryzm (szczególnie groźny jako sposób działania wszelkiej maści organizacji fundamentalistycznych), rozwój zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, produkcja i proliferacja broni masowego rażenia, konflikty o charakterze etnicznym i religijnym przybierające charakter lokalny, regionalny i międzynarodowy, eksplozja demograficzna, migracje transgraniczne i towarzyszące im problemy ekonomiczno-społeczne, choroby cywilizacyjne (AIDS, SARS), problemy ekologiczne (efekt cieplarniany, dziura ozonowa, klęski żywiołowe) czy mniej prawdopodobny wybuch wojny światowej.

Wiele z nich należy do kategorii **zagrożeń asymetrycznych**, chociaż niektórzy badacze kwestionują potrzebę wprowadzania takiego pojęcia [zob. Kuźniar (red.) 2005, s. 487–517]. Niezależnie od tego, ze względu na skalę upowszechnienia oraz jego miejsce w literaturze przedmiotu, warto wyjaśnić, że rozumie się przez nie te zagrożenia bezpieczeństwa państwa, które pochodzą od podmiotów niepaństwowych. Definiowane są jako powstające w wyniku usiłowania obejścia lub podważenia źródła siły przeciwnika przez wykorzystanie jego słabych stron i przy użyciu metod różniących się w sposób istotny od standardowych procedur działania stosowanych przez przeciwnika. Posługujemy się przy tym wyróżnikiem podmiotowym, pozwalającym na bardziej wyraźne odróżnienie zagrożeń asymetrycznych bezpieczeństwa państwa od form tradycyjnych. Ważną cechą podmiotów pozapaństwowych jest ich transnarodowość. Tego typu organizacje mają rozmieszczone swoje struktury w wielu państwach i rozwijają się niezależnie od ich granic. Oznacza to, że pojedyncze państwa nie są w stanie przeciwdziałać zagrożeniom. To kolejny dowód na konieczność wielostronnych działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego. Do odparcia tego typu zagrożeń i skutecznego zapobiegania potrzebna jest szeroka współpraca, która pozwoli na rozbicie zarówno struktur wykonawczych, jak i kierowniczych oraz poszczególnych elementów (modułów) systemu (sieci), w jakie zorganizowane są podmioty pozapaństwowe o charakterze transnarodowym. Wymaga także używania szeregu środków, a nie ograniczania się tylko do pojedynczych i wydawałoby się najprostszych, takich jak np. siła militarna. Konieczne jest sięgnięcie np. po środki ekonomiczne i finansowe, bo dopiero te pozwolą na wyeliminowanie źródeł niektórych zjawisk, takich jak bieda czy rozwarstwienie społeczne.

Warto krótko przedstawić kilka głównych, współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Pośród nich na pierwsze miejsce wysunął

się terroryzm, co jest związane ze spektakularnością zjawiska i jego oddźwiękiem w mediach, a zatem i społeczeństwie [zob. szerzej np. Malendowski (red.) 2006; Giessman, Kuźniar, Lachowski 2004].

• **Terroryzm**, który jest zjawiskiem definiowanym na wiele sposobów. Przyczyny takiego stanu rzeczy są różne, ale pośród nich warto wskazać na stanowiska państw wobec działań noszących charakter terrorystyczny, które zazwyczaj są zależne od prowadzonej przez nie polityki. Trudno także o zgodę co do rozróżnienia działań o charakterze ruchu oporu, od tych, jakie podejmują terroryści. Ponadto zjawisko jest bardzo dynamiczne, co ma swoje odzwierciedlenie w wielu rodzajach terroryzmu. Dla przykładu według **kryterium podmiotowego** dzieli się go na terroryzm niepaństwowy, sponsorowany przez państwa i państwowy. **Kryterium przedmiotowe** pozwala wyróżnić terroryzm selektywny (indywidualny), nieselektywny (zbiorowy) i ekonomiczny. Wedle zasięgu przestrzennego wskazać można na terroryzm wewnętrzny, międzynarodowy i wewnętrzny sponsorowany międzynarodowo. Z kolei **kryterium motywacji działań** pozwala wyróżnić terroryzm nacjonalistyczny, religijny, lewacki, skrajnie prawicowy i ekoterroryzm. Można również dokonywać podziałów **zgodnie z metodami walki**, jakie stosują terroryści i tak otrzymujemy np. cyberterroryzm czy bioterroryzm.

Niezależnie od tych problemów, samo zjawisko terroryzmu ma długą historię, a swoją obecność w stosunkach międzynarodowych po II wojnie światowej zaakcentował mocno w latach 70. XX w., co było związane z problemem palestyńskim. Zamachy miały miejsce nie tylko na Bliskim Wschodzie, ale i w Europie Zachodniej, a w ich organizowanie zamieszane były także państwa arabskie, z których część wspierała terrorystów, np. Libia. W XXI wieku nastąpiła eksplozja zagrożenia związanego z terroryzmem, za sprawą zamachów z 11 września i ich następstw. Terroryzm międzynarodowy został uznany za główne zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego, a identyfikowana z nim organizacja Al-Kaida, na czele z Osamą bin Ladenem, stała się wrogiem numer jeden nie tylko USA, ale i innych państw.

Przez **terroryzm** możemy rozumieć zgodnie z definicją amerykańskiego Departamentu Stanu wymierzony w cele niewalczące, przygotowany i przeprowadzony z premedytacją, np. przez ukrytych agentów, akt przemocy o motywacji politycznej. Zazwyczaj ma za zadanie przyciągnąć jak największą uwagę poprzez szeroki oddźwięk w mediach. Aby tak się stało, zamach musi być przeprowadzony w sposób spektakularny i pochłonąć, jak największą liczbę ofiar. Największe zamachy początku XXI wieku potwierdzają takie podejście, a należą do nich np. ataki na: WTC i Pentagon 11 września

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

2001 r., Centrum Teatralne na Dubrowce 23–26 października 2002 r., pociągi i dworzec w Madrycie 11 marca 2003, szkołę w Biesłanie 1–3 września 2004 r., londyńskie metro (oraz jeden autobus) 7 lipca 2005 r. oraz dziewięć celów w Bombaju (np. dworzec kolejowy, hotele, restauracje) w dniach 26–29 listopada 2008 r.

• **Zagrożenie wojną**, wydawało się, że po zakończeniu zimnej wojny straciło nieco na znaczeniu. Niektórzy badacze wieścili zakończenie czasu wojen, przynajmniej pośród rozwiniętych państw demokratycznych. Miało to swoje odzwierciedlenie w spadku wydatków na zbrojenia po zakończeniu zimnowojennego podziału świata, co określano jako tzw. dywidendę pokojową. Szybko okazało się jednak, że zagrożenia związane z wyścigiem, a szczególnie proliferacją (rozprzestrzenianiem) broni masowego rażenia, występują nadal. Jeśli nie w Europie, to w innych regionach, np. na obszarze subkontynentu indyjskiego, Chin, Bliskiego i Środkowego Wschodu. Pojawiła się także próba militaryzacji polityki zagranicznej, co zaprezentowały USA.

W ten sposób do około 14 500 wojen, jakich zaznała ludzkość, co podliczyli badacze ze Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem, można dodać kolejne rozgrywające się w XXI wieku. Nie muszą one mieć charakteru klasycznego, zgodnego ze znanymi definicjami, które mówią, że przez pojęcie wojny rozumie się gwałtowny konflikt masowy, w którym dwie strony (w tym przynajmniej jedna przy użyciu regularnych sił zbrojnych) są zorganizowane według jakiegoś schematu/porządku i prowadzą planowe/celowe działania zbrojne, kierowane przez centrum dowodzenia. Wojna jest identyfikowana na gruncie powyższej nauki z momentem zerwania stosunków pokojowych i przejścia do stosunków wojennych.

W XXI wieku wojny przybierają nowy wymiar, ogarniają nowe przestrzenie, tak jak np. cyberwojna. Wojna na granicy izraelsko-libańskiej w lipcu i sierpniu 2006 r. była taką, w której siły wojskowe państwa walczyły z organizacją ulokowaną na terytorium innego kraju. Wojnę tę nazwano hybrydową. Nie oznacza to jednak zakończenia wojen pomiędzy państwami, czego przykładem jest wojna rosyjsko-gruzińska z sierpnia 2008 r. Nadal istnieje też ryzyko wybuchu wojny z użyciem broni jądrowej, np. między Indiami a Pakistanem. Wszystko to pokazuje, że zmniejszenie znaczenia zagrożeń twardych, militarnych, także dla demokratycznej części świata, nie jest tak oczywiste, jak się wydawało na początku lat 90. XX wieku. Najbardziej zagrożone tym zjawiskiem są najbiedniejsze regiony świata, bowiem państwa o najniższych dochodach są jednocześnie obszarami najczęstszych wojen i konfliktów zbrojnych.

- **Konflikty zbrojne** są pojęciem szerszym niż wojna. W jego zakres wchodzi bowiem wszelkie przejawy walki zbrojnej. Również takie, w której uczestniczą strony nie uznane za podmioty prawa międzynarodowego i gdy działania wojenne nie zostały wypowiedziane. Konflikt zbrojny zostaje zakończony po pokonaniu jednej ze stron lub zawarciu porozumienia na podstawie kompromisowej formuły. Cele mogą być różnorakie np. przejęcie władzy, terytorium, zapewnienie jedności terytorialnej, secesja regionów, odparcie agresji militarnej, obrona suwerenności, ograniczenia swobód obywatelskich itp. Ich przyczyn jest wiele, począwszy od wspomnianej już biedy, poprzez różnice etniczne, powody historyczne, religijne, ideologiczne czy wreszcie nacjonalizmy. Bardzo często wiele z tych powodów występuje łącznie, jak to miało miejsce np. w wypadku konfliktu w Kosowie. Ten przypadek pokazał, że nie jest to tylko domena regionów pozaeuropejskich, ale po zakończeniu zimnej wojny występują one także na obszarze transatlantyckim. Szczególnie groźne okazały się na obszarze byłego ZSRR i Jugosławii. Niektóre z nich wymusiły działania społeczności międzynarodowej, ze względu na swój totalny charakter i masową skalę łamania praw człowieka. Jednak samo ich zakończenie na skutek interwencji z zewnątrz nie rozwiązywało problemów. W wypadku Kosowa oraz Bośni i Hercegowiny, konflikt etniczny wymusił długotrwałe stacjonowanie sił międzynarodowych. Stąd gwałtowny rozwój misji i operacji pokojowych jako narzędzia mającego pomóc w rozwiązywaniu konfliktów. Ich celem jest stwarzanie warunków do budowy trwałego pokoju. Przyjmują one różnorakie formy, np. dyplomacji prewencyjnej, utrzymania pokoju i budowania pokoju.

- **Transnarodowa przestępczość zorganizowana** rozwija się dzięki stale rosnącym możliwościom szybkiej komunikacji i dostępie do międzynarodowych rynków, w szczególności uzbrojenia. Na dużą skalę pojawiła się po zakończeniu zimnej wojny, czemu sprzyjały wyżej wymienione zjawiska. Ze względu na trudności ze sformułowaniem jednolitej definicji widoczne w literaturze przedmiotu sięgniemy po próbę jej określenia w dokumencie międzynarodowym.

Przestępczość transnarodowa, zgodnie z Konwencją przeciwko Transnarodowej Przestępczości Zorganizowanej z 2000 roku jest to przestępstwo popełniane na terytorium: 1) Więcej niż jednego państwa, 2) Jednego państwa, ale ważne jego elementy, związane z przygotowaniem, zaplanowaniem, kierowaniem i kontrolą mają miejsce w innym państwie, 3) Jednego państwa, ale zamieszana w nie jest grupa przestępcza zaangażowana w działalność prze-

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

stępczą na terytorium więcej niż jednego państwa, 4) Jednego państwa, ale powodujące istotne skutki w innym.

Konwencja do przestępstw ponadnarodowych, które na jej mocy poddane będą przeciwdziałaniu, badaniu i ściganiu zalicza: uczestnictwo w zorganizowanych grupach przestępczych, „pranie brudnych pieniędzy” (dochodów z przestępstwa), korupcje i matactwo. Przy tym grupy przestępcze zwykle nie podejmują otwartej walki z państwem, zdając sobie sprawę, że w wypadku konfrontacji siłowej poniosłyby klęskę (choć w wypadku Meksyku tamtejsze kartele narkotykowe, silne dzięki robieniu interesów m.in. w USA, podejmują taką próbę). Natomiast przyczyniają się do utrudniania funkcjonowania państwa, dezorganizacji życia gospodarczego, społecznego, a nawet niszczenia fundamentów państwowości i odbierania monopolu na użycie siły na niektórych jego obszarach. Prowadzić to może do upadku państwa, niezwykle groźnego zjawiska, którego eskalacja nastąpiła także po zakończeniu zimnej wojny. W takich wypadkach rząd centralny nie jest w stanie kontrolować całego terytorium i zapewniać bezpieczeństwa ludności, jak i wykonywać innych funkcji państwowych. Przykładem może być Afganistan, Liberia czy Somalia. Jak łatwa droga prowadzi od zjawiska upadku państwa do innych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, pokazuje rozwój organizacji terrorystycznych mających swoje bazy w tego typu krajach (np. w Afganistanie czy Sudanie) czy eskalacja zjawiska piractwa u wybrzeży Somalii.

- **Zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego**, które warto wymienić ze względu na jego rolę na początku XXI wieku w naszym regionie. Miejsce, jakie ta problematyka zajmuje w kreślonych strategiach bezpieczeństwa państw, staje się coraz ważniejsze. Przy uwzględnieniu prognoz dotyczących kończenia się surowców energetycznych dbanie o bezpieczeństwo w tym zakresie zaczyna należeć do priorytetowych. Przekłada to się bowiem bezpośrednio na poziom życia ludności, możliwość korzystania ze swobód rozwojowych, ale i w wypadku uzależnienia od dostawcy czyni państwo podatnym na szantaż energetyczny.

Przez **bezpieczeństwo energetyczne** rozumie się odporność gospodarki na możliwe zakłócenia w zaspokajaniu bieżącego i planowego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię przy zachowaniu wymagań technicznych i ekonomicznych oraz ochrony środowiska. W polityce państwa zmierzającej do jego zapewnienia, zarówno w perspektywie krótko, średnio, jak i długoterminowej musi ono brać pod uwagę wiele czynników. Dla przykładu ilość i jakość zasobów surowców energetycznych (zatem na ile jest samowystar-

czalne energetycznie), stan infrastruktury energetycznej kraju (czy jest równomierna, posiada wystarczającą liczbę łączników, jest regularnie remontowana itp.), geograficzną strukturę importowanych surowców energetycznych (czy pochodzą od jednego czy większej liczby dostawców, zatem czy zapewniona jest dywersyfikacja źródeł dostaw), potencjał gospodarki umożliwiający przetworzenie surowców energetycznych (stan rafinerii, ich możliwości przetwórcze, przestawienia się na przerabianie surowca z innego źródła itp.), zdolność do oszczędności energii przy uwzględnianiu wymogów ochrony środowiska (energochłonność gospodarki, wpływ technologii na środowisko naturalne itp.). W tym wypadku państwa także nie są w stanie samotnie sprostać wszystkim trudom związanym z zapewnieniem bezpieczeństwa (z wyjątkiem tych samowystarczalnych). Konieczne jest bowiem budowanie i eksploataowanie ropociągów, gazociągów, którymi surowce sprowadzane są z odległych kierunków po obszarach licznych krajów tranzytowych. Jak wiele może być przy tym problemów, pokazują kryzysy energetyczne, np. kryzys gazowy między Rosją a Ukrainą z początków 2009 roku.

• **Zagrożenia ekologiczne** (zob. rozdział 5), będące skutkiem z jednej strony działań człowieka, z drugiej naturalnych zmian klimatycznych, prowadzą do pogarszania się warunków życia ludności, a w perspektywie mogą stanowić zagrożenia dla przetrwania ludzkości. Pewne wspólne działania w trosce o środowisko naturalne państwa Europy Zachodniej podejmowały już w latach 70., czego przykładem jest funkcjonowanie wspólnej polityki ochrony środowiska Wspólnoty Europejskiej. Z czasem zaczęto zdawać sobie sprawę, że ze względu na charakter zagrożeń przekraczających granice państw, a nawet kontynentów, konieczna jest bliska współpraca w zakresie troski o **bezpieczeństwo ekologiczne**. Rozumie się je jako stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiając realizację wartości istotnych dla istnienia i rozwoju narodów i państw. Liczba zagrożeń stale wzrasta i można je pogrupować wg skali oddziaływania.

Do globalnych problemów ekologicznych zaliczamy:

- tzw. efekt cieplarniany i związaną z nim perspektywę zmian klimatycznych,
- zanik warstwy ozonowej,
- ginięcie gatunków i łączący się z tym proces zmniejszania bioróżnorodności planety.

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

Do regionalnych zaś należą:

- zanieczyszczenie powietrza i wynikające stąd tzw. kwaśne deszcze,
- energetyka jądrowa i związana z tym możliwość promieniotwórczego skażenia środowiska.

Powyższa analiza pokazuje, że współcześnie bezpieczeństwo można zapewnić przede wszystkim poprzez działania wielostronne, a zatem następuje multilateralizacja i internacjonalizacja działań państw na rzecz bezpieczeństwa. W jakiej skali i w jakich strukturach można je prowadzić?

1.6. Globalizacja i regionalizacja bezpieczeństwa międzynarodowego

Ze względu na syntetyczny charakter skryptu przedstawimy istotę problemu szeroko opisywanego w literaturze przedmiotu [zob. na ten temat i o roli organizacji międzynarodowych np. Zięba (red.) 2008, s. 237–262 i 547–580; Łoś-Nowak 2004].

Transnarodowy charakter współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa, brak ostrego podziału, z jakim mieliśmy do czynienia w czasie zimnej wojny, oraz zwiększająca się liczba powiązań między państwami wprowadziła konieczność i możliwość poszerzania przestrzeni działania państw w zakresie bezpieczeństwa. Jest to uzasadnione i widoczne poprzez współpracę państwa na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowego (a zatem i własnego) w skali regionalnej i globalnej. Państwa z regionów narażonych na dane zagrożenie starają się wspólnie mu przeciwdziałać, a jeśli to możliwe i konieczne, to zaangażować w rozwiązanie danego problemu całą społeczność międzynarodową. Wiele z zagrożeń obejmuje bowiem cały glob. Taka współpraca wręcz domaga się utworzenia odpowiednich mechanizmów, instytucji, które pozwalałyby np. na jej koordynowanie. Powstanie czy też określenie miejsca, zadań i funkcji organizacji przekłada się na konstrukcję **systemu bezpieczeństwa zbiorowego (globalnego)**. Uzasadnia to także zacieranie się podziału na bezpieczeństwo globalne, regionalne, państwowe i jednostkowe, na co silnie wpływa proces globalizacji. Należy brać pod uwagę problemy występujące we wszystkich regionach, państwach itd. Oznacza to, że to, co do niedawna było kłopotem na skalę lokalną czy regionalną, obecnie ma wymiar światowy. Organizacja Narodów Zjednoczonych wydaje się za mało skuteczna, co pokazały wyraźnie wydarzenia z początku XXI wieku (np. wojna

w Iraku). Stąd często pojawiające się głosy o potrzebie reformy tej organizacji, a szczególnie Rady Bezpieczeństwa, jej najważniejszego organu. Miałyby one polegać np. na poszerzeniu liczby jej członków czy zmianie sposobu głosowania. Wszystkie te inicjatywy mają jednak niewielką szansę powodzenia, bowiem brak jest woli politycznej dotychczasowych członków do przeprowadzenia zmian, które uszczuplałyby posiadane przez nich prawa.

Ze względu na występujące problemy w zakresie systemu bezpieczeństwa zbiorowego (globalnego) dochodzi do działań państw i mniejszych organizacji wobec wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa w **skali regionalnej**. Mają ku temu nie tylko wolę, ale i prawną podstawę. System ONZ przewiduje bowiem działanie organizacji regionalnych w wypadku zagrożenia bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego. Zakłada przy tym współpracę z Radą Bezpieczeństwa ONZ. Nie zawsze tak jest. Pokazuje to praktyka ostatnich lat, a szczególnie działania NATO, które w wypadku interwencji w Kosowie w 1999 r. czyniło to bez mandatu ONZ (zob. szerzej o interwencji i jej konsekwencjach w rozdziale trzecim). Zatem sojusz wojskowy przyznał sobie prawo nie tylko do obrony terytorialnej swoich członków, ale także do działań poza ich obszarem, charakterystycznych czy też zarezerwowanych dla innego rodzaju organizacji (bezpieczeństwa zbiorowego, zgodnie z kompetencjami Rady Bezpieczeństwa do użycia siły w stosunkach międzynarodowych). Organizacjami regionalnymi, które w klasyczny sposób podchodzą do swoich zadań w zakresie bezpieczeństwa, pozostają utworzone w tym celu i działające w ramach poszczególnych kontynentów czy też na inną skalę: Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska, Liga Państw Arabskich i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Uprawnienia w zakresie bezpieczeństwa, z zastrzeżeniem prowadzenia ewentualnych operacji na podstawie mandatu ONZ, przyznała sobie natomiast Unia Europejska i Wspólnota Niepodległych Państw.

Podsumowanie

W pierwszym rozdziale ukazaliśmy specyfikę i znaczenie pojęcia bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych. Posłużyły temu rozważania dotyczące treści mieszczących się w pojęciu bezpieczeństwa, wyodrębnienie wielości jego rodzajów, z uwzględnieniem stałego poszerzania się problematyki. Wskazaliśmy czynniki, które wpływają na percepcję bezpieczeństwa. Swoje miejsce znalazły także wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa, które traktowane kompleksowo posłużyły do wyróżnienia kilku najpoważniejszych

Rozdział 1. Bezpieczeństwo w stosunkach międzynarodowych

dla bezpieczeństwa międzynarodowego na początku XXI wieku. Zaznaczyliśmy także, że należy uwzględniać zarówno globalną, jak i regionalną perspektywę bezpieczeństwa. Działania państw na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i ich troska o bezpieczeństwo narodowe, nakazują nam śledzić z największą uwagą ewolucję wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa oraz środków podejmowanych na rzecz ich eliminacji, co ma istotny wpływ na kształt systemu międzynarodowego.

Pytania kontrolne

1. Przedstaw pojęcie, istotę i typologię bezpieczeństwa.
2. Porównaj istotę bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.
3. Przedstaw środki polityki bezpieczeństwa państwa.
4. Omów czynniki kształtujące postrzeganie bezpieczeństwa międzynarodowego.
5. Przedstaw najważniejsze współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego.
6. Przedstaw relacje między bezpieczeństwem globalnym i regionalnym.

Bibliografia

- Ciupiński A., Malak K. (2004), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Warszawa.
- Czaputowicz J. (1998), *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa.
- Dworecki S. (1994), *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa.
- Giessman H., Kuźniar R., Lachowski Z. (red.) (2004), *International Security in a Time of Change: Threats – Concepts – Institution*, Baden-Baden.
- Jakubczak R., Flis J. (red.) (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa.
- Karpowicz J., Tokarski M. (2000), *Współczesne bezpieczeństwo międzynarodowe*, Dęblin.
- Kuźniar R. (2005), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, Warszawa.
- Kuźniar R. (2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne-zarys problematyki*, Warszawa.
- Łoś-Nowak T. (red. 2004), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław.
- Łukaszuk L. (1999), *Międzynarodowe prawo pokoju i bezpieczeństwa: materiały i komentarze*, Warszawa.

Marcin Lasoń

- Malendowski W., Mojsiewicz Cz. (2000), *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław.
- Malendowski W. (red.) (2006), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm: dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Poznań.
- Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Stańczyk J. (2004), *Kres „zimnej wojny”: bezpieczeństwo europejskie w procesie zmiany międzynarodowego układu sił: (na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w.)*, Toruń.
- Zięba R. (2004), *Instytucje bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa.
- Zięba R. (red.) (2008), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa.
- Żukrowska K., Grącik M. (red.) (2006), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa.

Rozdział 2

Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej: problemy i wyzwania

Wstęp

Celem analizy jest przedstawienie genezy i ewolucji współpracy transatlantyckiej oraz jej elementów składowych na przestrzeni ponad 60. lat. Jej kluczowym punktem będą jednak problemy i wyzwania instytucjonalizacji bezpieczeństwa transatlantyckiego w różnych zakresach i wymiarach w XXI wieku. Ograniczone ramy opracowania zmuszają autora do syntetycznego przedstawienia początków i ogólnych tendencji ewolucji współpracy transatlantyckiej do końca XX wieku, eksponując natomiast w szerszym zakresie jej aktualne problemy oraz wyzwania pod koniec pierwszej dekady XXI wieku.

Przez pojęcie „współpraca” względnie „stosunki transatlantyckie” rozumie się zasadniczo rozbudowę od końca lat 40. do współczesności **współzależności** dwóch wzajemnie uzupełniających oraz integrujących się podmiotów świata zachodniego – **ośrodka atlantyckiego** (USA i Kanady) oraz **ośrodka europejskiego** (najpierw Europy Zachodniej do 1989 r., a następnie stopniowo Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej od początku lat 90. w ramach Unii Europejskiej – UE) przez system wzajemnych porozumień, układów, sojuszy, konsultacji itp. Współpraca transatlantycka polegała zatem na interaktywnej instytucjonalizacji tych podmiotów w oparciu o system wspólnych wartości i zasad funkcjonowania, zwłaszcza w płaszczyźnie polityczno-wojskowej, ale także społecznej, gospodarczej, kulturalnej w ramach cywilizacji zachodniej z uwzględnieniem tradycji, tożsamości i suwerenności poszczególnych państw. Na przestrzeni lat 90. XX w. i w XXI w. ulegała ona znacznemu przyspieszeniu w toku procesów globalizacji i integracji europejskiej, reagując z jednej strony na szybkie zmiany i ewolucję systemu międzynarodowego, a z drugiej podejmując nowe wyzwania wobec zagrożenia

bezpieczeństwa w odniesieniu do poszczególnych regionów i ujawniających się w nich konfliktów oraz punktów zapalnych [zob. Gryz 2002, s. 9–26].

2.1. Geneza, istota oraz ewolucja współpracy transatlantyckiej w okresie zimnej wojny Wschód–Zachód 1949–1989

Początki współpracy transatlantyckiej wiążą się z głośnym przemówieniem amerykańskiego sekretarza stanu J. Byrnesa w Stuttgarcie 6 września 1946 r., w którym ogłosił rewizję polityki USA wobec pokonanych Niemiec, podkreślając ich aktywną rolę w działaniu na rzecz ograniczenia strefy wpływów ZSRR i konieczność udzielenia gwarancji bezpieczeństwa dla całej Europy zachodniej. W latach 1947–1948 USA odegrały istotną rolę w przygotowaniu planu odbudowy i stabilizacji Europy Zachodniej (plan Marshalla), do którego włączono także stopniowo wszystkie trzy zachodnie strefy okupacyjne Niemiec (amerykańską, brytyjską i francuską). Doprowadziło to do zaostrzenia się konfliktu USA–ZSRR, a w konsekwencji ukształtowania się „zimnej wojny” Wschód–Zachód, którego punktem kulminacyjnym był pierwszy ostry kryzys berliński na tle dostępu mocarstw zachodnich (USA, Wielka Brytania i Francja) do swych sektorów okupacyjnych w podzielonym Berlinie (20 czerwca 1948 – 4 maja 1949) oraz towarzyszący mu proces utworzenia pod ich kuratelą państwa zachodnioniemieckiego – Republiki Federalnej Niemiec (RFN, 7 września 1949). Wywołało to ostrą reakcję ZSRR, który jako przeciwwagę na powstanie RFN wyraził zgodę na utworzenie w radzieckiej strefie okupacyjnej przez siły „prokomunistyczne”, określane w propagandzie jako „antyfaszystowskie” pod swoją kontrolą odrębnego państwa wschodnioniemieckiego – Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD, 7 października 1949) [zob. Cziomer 2006, s. 69 i nast.]. Przez podzielone Niemcy, zintegrowane w przeciwstawnych blokach polityczno-militarnych – Organizacji Paktu Północno-Atlantyckiego (NATO 4 kwietnia 1949) oraz Państw Stron Układu Warszawskiego (UW, 14 maja 1955) i podzielony Berlin, zwłaszcza po wybudowaniu tam muru (13 sierpnia 1961), przebiegała symboliczna linia podziału Europy do końca „zimnej wojny” w 1989 r.

NATO, określane również jako **Sojusz Zachodni** bądź też **Pakt Północnoatlantycki**, stanowiło podstawową strukturę bezpieczeństwa **Wspólnoty Atlantyckiej** do 1989 r. Powstało ono z inicjatywy USA 4 kwietnia 1949 r. w Waszyngtonie na czas nieograniczony. Podpisało go 12 państw,

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

w tym 2 północnoamerykańskie – USA i Kanada, oraz 10 zachodnioeuropejskich – Belgia, Dania, Francja, Holandia, Islandia (bez armii), Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Włochy i Wielka Brytania. W kolejnych fazach „zimnej wojny” do NATO ze względów geostrategicznych przystąpiły w terminie późniejszym – na flance południowej – Grecja i Turcja (1952), na terenie podzielonych Niemiec – RFN (1955), a po zmianach politycznych i transformacji ustrojowej na półwyspie pirenejskim – Hiszpania (1982).

Przeciwagą w Europie dla NATO był wspomniany już wyżej UW, utworzony przez ZSRR wielostronny układ „O przyjaźni współpracy i pomocy wzajemnej”, do którego należały: Albania (wystąpiła w 1968), Bułgaria, Czechosłowacja, NRD (wstąpiła w 1956), Polska, Rumunia i Węgry. Został on dwukrotnie przedłużony na 20 lat (1965 i 1985). W wyniku Jesieni Ludów w ESW w 1989 r. i towarzyszącej jej transformacji systemowej UW został rozwiązany 1 lipca 1991 r., a więc w przededniu rozpadu ZSRR (8 grudnia 1991).

Traktat Waszyngtoński składał się z 14. artykułów, w których szczegółowo precyzowano cele, struktury, zadania i obowiązki państw członkowskich. Założyciele i kolejni członkowie deklarowali w preambule Traktatu gotowość wspólnej ochrony takich wartości, jak „wolność, wspólne dziedzictwo i cywilizację swych narodów, oparte na zasadach demokracji, wolności jednostki i praworządności”, popierając równocześnie „stabilizację i dobrobyt” oraz „umacniając swe wolne instytucje”. Jego ważnym postanowieniem był artykuł 3, w którym wszystkie strony zgadzały się na potrzebę utrzymywania indywidualnej i zbiorowej gotowości do odparcia zbrojnej napaści. Obowiązek taki powstaje w momencie napaści na jednego lub kilku członków sojuszu, którym wszyscy pozostali winni udzielić pomocy zbrojnej po przeprowadzeniu niezbędnych konsultacji zgodnie z postanowieniami artykułu 5. Innymi słowy nie zawierał on żadnego automatyzmu w udzielaniu pomocy, a ponadto wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się przestrzegać postanowienia Karty NZ, zarówno między sobą, jak też w stosunku do innych państw, powiadamiając każdorazowo o agresji Radę Bezpieczeństwa ONZ.

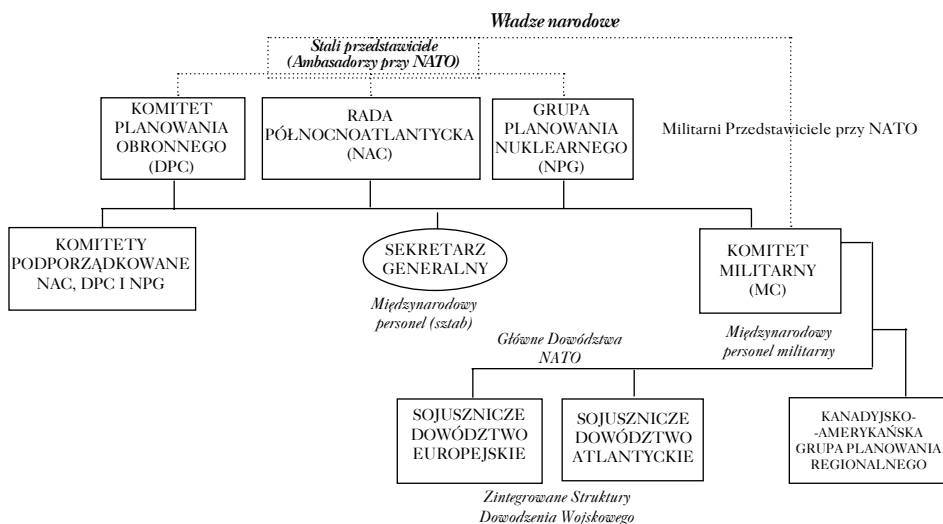
Pozostałe artykuły precyzowały między innymi: terytorium i granice obrony Sojuszu – obejmujące obszar od bieguna północnego do zwrotnika Raka i od wód przybrzeżnych Ameryki Północnej do wód przybrzeżnych Europy z Portugalią i Afryką, wyłączając obszary i granice ówczesnych europejskich metropolii kolonialnych w celu uniknięcia wciągnięcia Sojuszu jako całości w niepotrzebne konflikty i wojny kolonialne (artykuł 6), prawa i obowiązki stron oraz współdziałanie z ONZ (artykuł 7), powołanie instytucji (artykuł 9), warunki i możliwości rozszerzania sojuszu (artykuł 10), proces ratyfikacji

(artykuł 11), dalsze możliwości rewizji (artykuły 12 i 13) oraz języki i miejsce przechowywania Traktatu – Waszyngton (artykuł 14).

Traktat Waszyngtoński odegrał ważną rolę w konfrontacji Wschód–Zachód do 1989 r., ulegając określonej rewizji w odniesieniu do swojej strategii dopiero 10 lat po przewyciężeniu „zimnej wojny” wiosną 1999 r. Kolejne prace nad dalszą modyfikacją Sojuszu zainicjował jego jubileuszowy szczyt w Baden-Baden i Strasburgu wiosną 2009 r.

Pod względem organizacji NATO posiadało instytucje cywilne i wojskowe, które odpowiadały za formułowanie i realizację strategii i taktyki Sojuszu. Jego strukturę tworzyły organy oraz szereg komisji i komitetów stałych, jak też powoływanych doraźnie grup roboczych.

Rysunek 1. Struktury cywilne i wojskowe NATO



Źródło: Cziomer, Zyblikiewicz 2005, s. 348.

Najwyższym i jedynym traktatowym organem politycznym NATO była **Rada Atlantycka**, która zbierała się na szczeblu ministerialnym (ministerów spraw zagranicznych) oraz szefów rządów i państw (szczyty NATO co 2 lata). Na niższym szczeblu (wiceministrów i ambasadorów) działała jako **Rada Stałych Przedstawicieli**, która zbierała się w zależności od potrzeb. Kluczowe decyzje zapadają od 1949 r. w NATO **jednomyślnie**. Zasada powyższa obowiązuje po dzień dzisiejszy. W praktyce oznacza to konieczność prowadzenia częściowo długofalowych konsultacji w celu osiągnięcia wspól-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

nego konsensusu przez wszystkich członków. Głównym organem decyzyjnym na polu wojskowym był **Komitet Planowania Obrony** na szczeblu ministrów obrony państw członkowskich. Ważnym organem wojskowym była też **Grupa Planowania Nuklearnego** na szczeblu ministrów obrony lub ambasadorów. Istotną rolę wśród organów wojskowych sprawował także **Komitet Wojskowy**, który obradował na szczeblu ministrów obrony. Natomiast w strukturach wojskowych NATO **Międzynarodowemu Komitetowi Wojskowemu** podlegały dowództwa regionalne – sił zbrojnych NATO w Europie oraz na Atlantyku.

Organem nadzorującym i wykonawczym Sojuszu jest **Sekretariat Międzynarodowy**, którym kieruje **Sekretarz Generalny**, wybierany po szerokich konsultacjach między państwami członkowskimi przez Radę Atlantycką. Strukturę cywilną NATO współtworzyło kilkadziesiąt doraźnych komisji i grup roboczych, powoływanych przez Radę lub Komitet Planowania Obrony. Zajmowały się one szeregiem powierzonych im spraw politycznych, wojskowych, gospodarczych, w tym przygotowaniem budżetu, problemami w zakresie informacji, infrastruktury, planowania, standaryzacji uzbrojenia, koordynacją lotów i szeregiem istotnych kwestii z punktu widzenia funkcjonowania całego sojuszu. Forum dyskusji i uchwał, wspomagających NATO, było **Zgromadzenie Północnoatlantyckie**, w którym uczestniczyli parlamentarzyści delegowani przez parlamenty państw członkowskich. Naczelny dowódcami sił zbrojnych NATO od początku jego istnienia byli zawsze generałowie amerykańscy [Michałowska 1996, 2004, s. 230].

Natomiast sekretarzami generalnymi NATO byli zawsze politycy zachodnioeuropejscy – do tej pory czternastu: poprzedni Japp de Hoop Scheffer (Holandia, 1 stycznia 2004 – 1 sierpnia 2009) oraz nowy Anders Fogh Rasmussen, były premier Danii (od 1 sierpnia 2009). Siedzibą władz NATO był początkowo Paryż, a po wystąpieniu Francji ze struktur wojskowych Sojuszu Bruksela (od 1966).

Strategia polityczno-militarna NATO wynikała z przewagi militarnej USA oraz gotowości do natychmiastowego udzielenia przez nie gwarancji bezpieczeństwa dla obrony Europy Zachodniej, w obliczu potencjalnego zagrożenia i możliwego ataku ze strony ZSRR i jego sojuszników z UW. Zakładano także obecność oddziałów amerykańskich i kanadyjskich w krajach sojuszniczych Europy Zachodniej i południowej, głównie jednak w licznych bazach na terenie dawnej RFN, gdzie na tzw. środkowoeuropejskim obszarze działań zbrojnych oraz najbardziej hipotetycznego ataku przeciwnika, skomasowano największą liczbę żołnierzy i różnorodnego sprzętu wojskowego, łącznie z amerykańską bronią masowego rażenia. Strategie Sojuszu ulegały modyfikacji, były dostosowywane do stopnia zagrożeń bezpieczeństwa Zachodu czy postępujących

zmian w układzie sił Wschód–Zachód. Najważniejsze kierunki zmian strategiczno-doktrynalnych NATO do 1989 r. można w uproszczeniu przedstawić następująco:

- Po wojnie koreańskiej 1950–1953 w NATO obowiązywała operacyjna doktryna wojskowa tzw. **zmasowanego odwetu**, zwana też „tarczą i mieczem”. Zakładała bowiem możliwość odstraszenia ZSRR i jego sojuszników poprzez przewagę amerykańskiego potencjału nuklearnego. „Tarczą” miały zatem być siły konwencjonalne Sojuszu, które winny szybko zostać przerzucone na tyły przeciwnika, a „miecz” stanowił potencjał nuklearny USA, który mógł zostać szybko i skutecznie użyty przeciw ZSRR.
- W 1967 r. doktryna „**zmasowanego odwetu**” została zastąpiona doktryną „elastycznej reakcji”, przewidującej możliwość prowadzenia kilku wojen równocześnie w miejsce totalnej konfrontacji. Wynikała ona ze stopniowo wyrównującego się potencjału nuklearnego między USA a ZSRR, co wykluczało możliwość automatycznego i natychmiastowego użycia broni nuklearnej, bo hipotetycznie istniała możliwość kontruderzenia ze strony ZSRR, nie wykluczając na przełomie lat 60. i 70. nawet skutecznego rażenia z jego strony terytorium USA. Dlatego nowa doktryna – określana mianem „**elastycznej reakcji**” – zakładała potrzebę eskalacji działań zbrojnych w zależności od zmiany sytuacji na polu walki. Równocześnie przez przyjęcie raportu P. Harmela w 1967 r., NATO, zachowując gotowość do intensyfikacji zbrojeń, pozytywnie zareagowało na liczne inicjatywy UW w kierunku odprężenia Wschód–Zachód. Zaowocowało to między innymi: normalizacją stosunków RFN z krajami Europy Środkowo-Wschodniej (1969–1973), instytucjonalizacją współpracy NATO–UW oraz szerzej Wschód–Zachód w ramach procesu Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – KBWE (Akt Końcowy, Helsinki 1975) oraz zbliżeniem i zawarciem porozumień rozbrojeniowych USA–ZSRR (1972–1974), jak też podjęciem przez NATO i UW długofalowych rokowań wiedeńskich w sprawie redukcji sił zbrojnych i zbrojeń konwencjonalnych w Europie Środkowej (1973–1989).
- Przejściowe załamanie się odprężenia Wschód–Zachód w latach 1979–1985 na tle interwencji zbrojnej ZSRR w Afganistanie (1979) oraz dążenia ZSRR do uzyskania przewagi strategicznej nad NATO dzięki wyposażeniu swoich sił zbrojnych w eurostrategiczną broń masowego rażenia, zagrażającą sojusznikom USA w Europie Zachodniej, zmusiły USA do dobrojenia sojuszników w Europie w najnowocześniejsze rakiety i pociski samosterujące (Cruise Missiles i Pershing II) od jesieni 1983 r. na terenie RFN. Nie doprowadziło to jednak do powrotu do „zimnej wojny”.

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

Wyścig zbrojeń USA–ZSRR, w tym zwłaszcza forsowanie przez administrację prezydenta Reagana od 1983 r. tzw. koncepcji Strategicznej Inicjatywy Obronnej (SDI) oraz napięcia NATO–UW wyczerpała ekonomicznie ZSRR i cały blok wschodni. Po przejściu przewodnictwa partyjnego – Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego (KPZR) w ZSRR przez Michaiła Gorbaczowa oraz zainicjowania przez niego w latach 1985/1986 polityki „jawności” oraz „przebudowy i nowego myślenia” doszło do tzw. „drugiej fazy odprężenia” Wschód–Zachód (1985–1986), w której osiągnięto zarówno amerykańsko-radzieckie porozumienie odnośnie do likwidacji broni strategicznej średniego zasięgu (INF 1987–1988) oraz wspomniane już wyżej porozumienie wiedeńskie dotyczące redukcji broni i sił konwencjonalnych MBFR (1989).

W latach 1949–1989 NATO okazało się bardzo skuteczne jako sojusz obronny całego Zachodu. Potrafiło bowiem przeciwstawić się ZSRR oraz całemu blokowi wschodniemu za pomocą właściwych strategii i środków polityczno-militarnych, doprowadzając do jego załamania się i upadku na przełomie lat 80. i 90. Równocześnie NATO umocniło bezpieczeństwo Europy Zachodniej, umożliwiając jej odbudowę, stabilizację oraz pokojowy rozwój.

Pierwszym poważnym impulsem ze strony USA w kierunku odbudowy i stabilizacji Europy było sformułowanie przez sekretarza stanu George’a Marshalla 5 czerwca 1947 r. w przemówieniu na Uniwersytecie Harvarda **Programu Odbudowy Europy**.

W pierwszej wersji był on skierowany do wszystkich państw europejskich, w tym również do krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Po wstępnym zainteresowaniu, plan powyższy został odrzucony zarówno przez ZSRR, jak też jego satelitów. Dotyczyło to przede wszystkim Polski i Czechosłowacji, które po wstępnych rozmowach i konsultacjach zrezygnowały z uczestnictwa w planie Marshalla pod zdecydowaną presją Moskwy. Kierownictwo radzieckie obawiało się bowiem, iż powyższy plan stanowić będzie dla USA pretekst do kontroli i uzależniania krajów znajdujących się w strefie wpływów ZSRR.

Ostatecznie w wyniku wielu spotkań i narad w ciągu 1947 r. do planu Marshalla przystąpiło 16 krajów (oraz zachodnie strefy okupacyjne Niemiec) z Europy Zachodniej i Południowej bez Hiszpanii. Plan zawierał zarówno cele polityczne, jak i gospodarcze. W aspekcie politycznym odbudowa Europy Zachodniej zmierzała do wewnętrznego i zewnętrznego wyeliminowania zagrożenia komunistycznego ze strony ZSRR, przyczyniając się tym samym do stabilizacji ustrojów demokratycznych wśród jego beneficjentów. Natomiast pod względem gospodarczym chodziło nie tylko o odbudowę zniszczeń

wojennych i udzielenie pomocy żywnościowej zainteresowanym krajom, lecz o stworzenie nowych mechanizmów współpracy gospodarczej i handlowej oraz rozwiązywanie problemów płatniczych dla całej Europy Zachodniej, która miała zostać ściśle powiązana z gospodarką amerykańską. W tym celu utworzono 22 września 1947 r. **Europejski Komitet Współpracy Gospodarczej (CEEC)**. USA były nie tylko zdecydowane udzieleniem Europie Zachodniej łącznej pomocy finansowej w wysokości 19,3 mld dolarów, lecz także zainteresowane dostawą swoich nadwyżek żywnościowych i towarów przemysłowych. Kongres USA zatwierdził ostatecznie **Europejski Program Odbudowy (European Recovery Program)** 3 kwietnia 1948 r. Był on realizowany od 4 kwietnia 1948 r. do 30 czerwca 1952 r. Ogólna wartość pomocy amerykańskiej została ostatecznie zmniejszona do ok. 14 mld dolarów, co w obecnym przeliczeniu stanowiłoby ok. 130 mld dolarów. Z kwoty powyższej największą pomoc uzyskały: Wielka Brytania – 3,2, Francja – 2,7, Włochy – 1,5, a 1,4 mld zachodnie strefy okupacyjne Niemiec (od 1949 RFN) i Holandia – 1,1 mld.

Koordynacją planu Marshalla zajęła się powstała z przekształconej 16 kwietnia 1948 r. **Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OEEC)**. Plan Marshalla ożywił nie tylko gospodarkę i koniunkturę, lecz umocnił przywództwo USA nad całą Europą Zachodnią, przyczyniając się jednak stopniowo do podziału Europy na dwa przeciwstawne bloki polityczno-militarne [zob. Parzymies 2004, s. 86–91].

Realizacja planu Marshalla zbiegła się z zainicjowaniem procesu integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej przez liczne ruchy i organizacje paneuropejskie. Inicjatywy powyższe, lansowane głównie przez europejskich federalistów, doprowadziły do powstania pierwszej organizacji integracyjnej o charakterze ponadnarodowym w oparciu o plan francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumanna **Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS)** 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu z udziałem Francji, RFN, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga. Po ratyfikacji i wejściu w życie 25 lipca 1952 r. struktura powyższa przejęła kontrolę nad wydobyciem węgla i produkcji stali jako surowców o znaczeniu strategicznym w krajach członkowskich, eliminując dotychczasową rywalizację o rynki zbytu między nimi.

Utworzenie struktury integracyjnej miało również doprowadzić do stopniowego przezwyciężenia wrogości między Francją a Niemcami zachodnimi. Przyspieszyła ona proces dalszej integracji gospodarczej Europy Zachodniej, której ważnym elementem było podpisanie przez te same kraje 25 marca 1957 r. w Rzymie **Traktatów o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej**

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

oraz **Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej**. Oba traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 r. Dla wszystkich trzech wspólnot wprowadzono od 1 lipca 1967 r. wspólne instytucje i dlatego od tej pory określano je jako Wspólnoty Europejskie.

W trakcie prac nad utworzeniem EWWiS premier francuski René Pleven ogłosił 24 października 1950 r. projekt wspólnej armii europejskiej, zakładający utworzenie w miejsce rozwiązanych armii narodowych wielonarodowych oddziałów od batalionu wzwyż. W ten sposób Francja nie chciała dopuścić do powstania odrębnych zachodnioniemieckich narodowych sił zbrojnych, poddając je kontroli organowi ponadnarodowemu. Sprzeciw wobec takiego rozwiązania wyrażały nie tylko RFN, lecz także USA, które w toku konsultacji nad projektem **Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej (EWO)** postulowały utworzenie dowództwa ponadnarodowego dopiero na szczeblu korpusu.

Francja obstawała także przy tym, aby liczebność zachodnioniemieckich sił zbrojnych nie przekraczała 20%, czyli ok. 20% stanu EWO. Zaprzestała forsowania powyższego warunku, kiedy USA i Wielka Brytania udzieliły jej gwarancji, iż nie dopuszczą do tego, aby RFN wystąpiła z EWO. Ukształtowany na wzór instytucjonalny EWWiS Traktat o EWO został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych Francji, RFN, Włoch, Belgii i Luksemburga 27 maja 1952 r. w Paryżu. Został on ratyfikowany przez wszystkich sygnatariuszy poza Francją, bowiem odrzuciło go Francuskie Zgromadzenie Narodowe 30 sierpnia 1954 r. Decyzja powyższa przekreśliła prowadzenie dalszych prac nad projektem traktatu o utworzeniu Europejskiej Współpracy Obronnej. USA nie zrezygnowały natomiast z dążeń do włączenia RFN do zachodniego systemu obronnego. Mogło to nastąpić głównie przez modyfikację tzw. Paktu Brukselskiego z 1948 r. oraz poszerzenie NATO o RFN.

W miarę zaostrzania się zimnej wojny Wschód–Zachód w Europie w drugiej połowie lat 40. XX w., USA były również zainteresowane zacieśnieniem współpracy wojskowej ze swoimi bezpośrednimi sojusznikami. Wstępem do zacieśnienia takiej współpracy było zawarcie 4 marca 1947 r. sojuszu brytyjsko-francuskiego w Dunkierce, który miał być skierowany przeciwko przyszłemu zagrożeniu ze strony Niemiec. USA, w trakcie przygotowań do podpisania i wdrożenia planu Marshalla, zabiegały o stworzenie takiego ugrupowania zachodnioeuropejskiego, które stanowiłoby przeciwwagę dla potencjalnego zagrożenia komunistycznego ze Wschodu. Doprowadziło to 17 marca 1948 r. do zawarcia w Brukseli przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię **Traktatu o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samo-**

obrony, określanego potocznie **Paktem Brukselskim**. Był on formalnie skierowany przeciwko potencjalnej agresji niemieckiej w przyszłości, ale w istocie za jego powstaniem opowiadały się USA, zmierzając do lepszego przygotowania obrony Europy Zachodniej przed zagrożeniem ze strony ZSRR i komunizmu. Od jego powstania USA uzależniały udzielenie krajom zachodnioeuropejskim pomocy wojskowej.

Równocześnie Wielka Brytania i Francja w momencie zaostrzenia się konfliktu Wschód–Zachód w 1948 r. zabiegały o bezpośrednie włączenie USA do Paktu Brukselskiego lub zawarcie stosownego porozumienia o ścisłej współpracy wojskowej, co wymagało jednak ratyfikacji oraz zgody 2/3 senatu amerykańskiego. W wyniku dwóch tur rozmów, od 10–28 grudnia 1948 r. oraz od 20 marca do 4 kwietnia, między USA i Kanadą oraz dziesięcioma państwami Europy Zachodniej (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy) podpisano 4 kwietnia 1949 r. w Waszyngtonie wspomniany już wyżej traktat o Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO).

Niedojście do skutku Traktatu o EWO spowodowało, że z inicjatywy USA doszło na konferencji w Londynie (w dniach 28 września do 3 października 1954), z udziałem jej niedoszłych sześciu sygnatariuszy oraz USA, Kanady i Wielkiej Brytanii, do uzgodnienia wstępnych warunków przystąpienia RFN do NATO za zgodą Francji. Warunki powyższe dotyczyły:

- wygaśnięcia Statutu Okupacyjnego oraz przyznania ograniczonej suwerenności RFN,
- gwarancji ze strony Wielkiej Brytanii odnośnie do stałego udziału w obronie Europy Zachodniej,
- zobowiązania RFN, iż nie będzie na swoim terytorium produkować broni ABC (atomowej, bakteriologicznej i chemicznej).

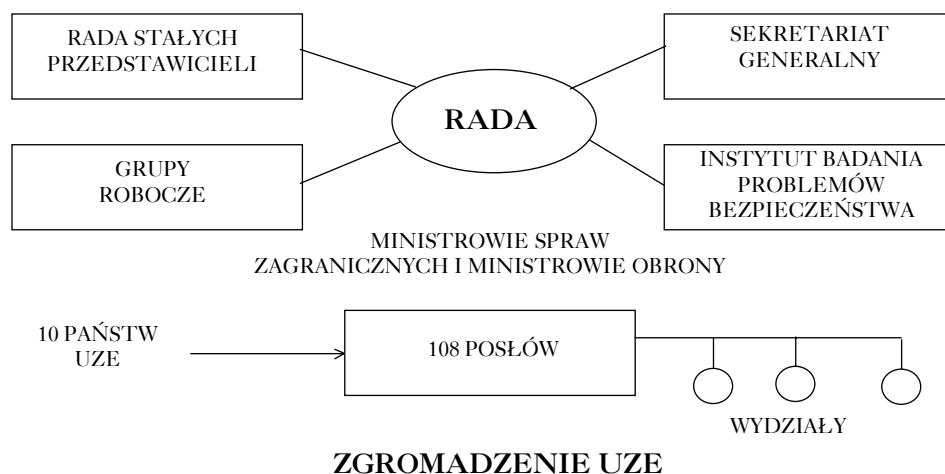
Po ratyfikacji tych ustaleń przez francuskie Zgromadzenie Narodowe wszyscy uczestnicy wspomnianej wyżej konferencji w Londynie spotkali się na kolejnej w Paryżu 20–23 października 1954 r., gdzie podpisali tzw. układy paryskie, które zakładały:

- przystąpienie RFN do NATO i nowo utworzonej **Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE)**,
- wejście RFN i Włoch do zmodyfikowanego i uzupełnionego 23 października 1954 r. Traktatu Brukselskiego z 1948 r. oraz towarzyszących mu czterech protokołów, w których przewidywano głównie ograniczenia zbrojeń dla wszystkich sygnatariuszy, zwłaszcza RFN, poddanych kontroli ze strony Agencji Kontroli Zbrojeń.

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

Utworzona 22 października 1954 r. **UZE** z udziałem byłych członków **Unii Zachodniej** – Francji, Wielkiej Brytanii i krajów Beneluksu (Belgii, Holandii i Luksemburga), RFN i Włoch weszła w życie po ratyfikacji 5 maja 1955 r. W terminie późniejszym przystąpiły do niej także Grecja, Hiszpania i Portugalia. Głównym organem UZE o charakterze międzyrządowym była **Rada**, złożona z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, **Zgromadzenie Parlamentarne** jako ich forum parlamentarne. Na szczeblu ministrów spraw zagranicznych jako **Rada Ministrów** spotykano się dwa razy do roku. Na bieżąco funkcjonowała **Stała Rada**, wspomagana przez szereg grup specjalistycznych, które uległy dalszej rozbudowie na początku lat 90. Do organów pomocniczych Stałej Rady należały – Instytut Badań Bezpieczeństwa w Paryżu, Centrum Interpretacji Danych Satelitarnych i Szkolenia w Torrejon i Agencja Kontroli Zbrojeń, Komórka Planowania, Komitet Szcáfów Badań Generalnych. **Sekretariat Generalny** przygotowywał na zapotrzebowanie Stałej Rady raporty, utrzymując bieżącą łączność między Radą a grupami roboczymi i organami pomocniczymi UZE. **Zgromadzenie Parlamentarne** było forum parlamentarnym UZE z udziałem parlamentarzystów państw członkowskich. Natomiast siedzibą UZE do jej rozwiązania w 2000 r. była Bruksela.

Rysunek 2. Struktura Unii Zachodnioeuropejskiej



Źródło: „Europäische Sicherheit” 1994, nr 1, s. 29.

W odróżnieniu od NATO statut UZE zawierał klauzulę udzielenia **nacyjnychmiastowej i bezwarunkowej pomocy na wypadek agresji**, nie posiadając jednak żadnych operacyjnych funkcji militarnych. W praktyce UZE stała się niezobowiązującym forum dyskusji nad sprawozdaniami krajów członkowskich odnośnie do potencjału sił zbrojnych państw członkowskich. W 1984 r. ze statutu UZE wykreślono wszelkie postanowienia traktujące RFN jako potencjalnego wroga zgodnie z postanowieniami Paktu Brukselskiego z 1948 r. Na posiedzeniach Rady omawiana problemy bezpieczeństwa państw członkowskich UZE poza strukturami NATO. Natomiast na sesji Rady Ministrów UZE w Hadze w 1987 r. przyjęto dokument – „Platforma europejskich interesów bezpieczeństwa”, akcentując w nim gotowość do przejęcia większej odpowiedzialności z obronę Europy Zachodniej [zob. Michałowska 1996, s. 280].

W wyniku ratyfikacji układów paryskich, RFN przystąpiła 5 maja 1955 r. do NATO i UZE, wzmacniając poważnie pozycję Sojuszu zachodniego w konfrontacji polityczno-militarnej z blokiem wschodnim. Integrację polityczno-militarną RFN w Sojuszu zachodnim forsowały ze względów strategicznych USA, które zachowały w nim pozycję hegemoniczną do końca lat 60. Wynikała ona zarówno z ich ogromnego wkładu finansowego w obronę, jak też udzielenia Europie Zachodniej realnych gwarancji bezpieczeństwa przed zagrożeniem ze strony ZSRR.

Ponadto w walce z zagrożeniem komunistycznym poza Europą USA wykorzystwały osłabienie i rozpad imperiów kolonialnych, zwłaszcza zaś Wielkiej Brytanii i Francji, tworząc na terenie Dalekiego i Bliskiego Wschodu ugrupowania polityczno-militarne – ANZUS (1952), SEATO (1954) i CENTO (1955). Po okupacji i podpisaniu Traktatu pokojowego z Japonią w 1951 r. USA zachowały tam, podobnie jak w Korei Południowej, liczne bazy wojskowe. Działania powyższe były skierowane przeciwko wpływom komunistycznym zarówno ze strony ZSRR, jak też ChRL. Przyjmuje się, iż wokół ZSRR i ChRL USA utrzymywały łącznie ok. 250 baz wojskowych.

Głównym miejscem koncentracji obecności wojskowej USA stała się jednak Europa Zachodnia, z którą Waszyngton łączyły dodatkowo silne powiązania polityczno-gospodarcze. O ile jednak do końca lat 60. XX w. USA udało się zachować pierwszoplanową rolę mocarstwa militarnego w świecie zachodnim, to częściowemu osłabieniu uległa ich pozycja ekonomiczna wobec krajów Europy Zachodniej. Świadczyło o tym zmniejszenie się amerykańskich rezerw złota w latach 1957–1965 o 45%, co osłabiło pozycję dolara [zob. Kukułka 2003, s. 143]. Z danych powyższych wynika, iż Europa Zachodnia, szczególnie zaś kraje EWG, stały się na przestrzeni lat 60.

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

głównym rywalem i konkurentem gospodarczo-handlowym USA w świecie zachodnim.

Przeciwko dominującej roli USA w sojuszu zachodnim występowała od początku lat 60. konsekwentnie Francja, zwłaszcza po przejściu urzędu prezydenta V Republiki przez Charle'a de Gaulla. Głównymi motywami antyamerykańskiej polityki Francji były przede wszystkim:

- nieufność Francji wobec gotowości USA do udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Europie zachodniej na wypadek konfrontacji militarnej z ZSRR, co przyspieszyło rozbudowę jej arsenału nuklearnego,
- dążenie USA do wyrugowania wpływów kolonialnych Francji w różnych częściach globu ziemskiego, między innymi na półwyspie indochińskim (wojny wietnamskie),
- negatywny stosunek przywódców anglosaskich do gen. de Gaulle'a w trakcie i bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej,
- przejście de Gaulle'a do aktywnej polityki wschodniej i większego otwarcia na współpracę z państwami bloku wschodniego – złożenie oficjalnych wizyt w ZSRR (1966), Polsce (1967) i Rumunii (1968),
- aspiracje Francji do odgrywania większej roli w Europie i działania na rzecz odprężenia Wschód–Zachód, w tym lansowanie przez de Gaulle'a koncepcji budowy współpracy suwerennych państw narodowych w ramach „Europy od Pirenejów po Ural” [zob. Kukułka 2003, s. 136–146].

Rozwiązanie sporu między Francją a RFN dotyczącego Saary przez jej europeizację w ramach ESWiS oraz jej powrót do RFN po formalnym referendum w 1959 r. doprowadziło z inicjatywy prezydenta de Gaulle'a i kanclerza Adenauera do stopniowego zbliżenia obu krajów. Punktem kulminacyjnym zbliżenia między Francją a RFN było podpisanie 22 stycznia 1963 r. układu, który uzyskał miano „elizejskiego” (od miejsca podpisania w siedzibie prezydenta Francji w Paryżu). Zawierał zobowiązania obu państw do systematycznych konsultacji politycznych na różnych szczeblach w sprawach dwu- i wielostronnych. Równocześnie przewidywał zacieśnienie kontaktów społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Ważnym postanowieniem było także utworzenie specjalnej placówki do wspierania wymiany młodzieżowej między obydwojma państwami w celu przewyciężenia występujących jeszcze uprzedzeń i stereotypów. Ten pewnego rodzaju testament polityczny Adenauera, który u schyłku swoich rządów osiągnął „pojednanie francusko-niemieckie”, doprowadził do przełomu w stosunkach francusko-zachodnioniemieckich. Zawarcie układu elizejskiego nie przekreśliło istotnych różnic między Francją a RFN w niektórych istotnych kwestiach Sojuszu zachodniego i integracji zachodnioeuropejskiej, które zamieszczono w jego preambule:

- pierwszoplanowe dla RFN znaczenie stosunków z USA,
- zasadnicze funkcje NATO dla polityki bezpieczeństwa RFN ze względów geopolitycznych i historycznych,
- ważność przystąpienia Wielkiej Brytanii do EWG, co de Gaulle konsekwentnie blokował do 1969 r., uważając Londyn za „konia trojańskiego” USA, który chce zahamować proces integracji zachodnioeuropejskiej,
- konieczność zacieśnienia współpracy wielostronnej między EWG, USA a Wielką Brytanią jako korzystnych dla RFN ze względów gospodarczych [por. Cziomer 2006].

W latach 70. i 80. współpraca Francja–RFN, mimo zachowania pewnych różnic politycznych, stała się „**motorem integracji zachodnioeuropejskiej**”. Wyrazem zacieśnienia współpracy militarnej RFN–Francja było utworzenie w 1987 r. Brygady Francusko-Niemieckiej, która jednak gotowość działania bojowego osiągnęła dopiero na początku lat 90. Pewnemu osłabieniu gospodarczemu uległa natomiast w świecie zachodnim pozycja USA, które ze względu na trudności finansowe zniosły w sierpniu 1971 r. wymianę dolara na złoto.

Francja i RFN doprowadziły z jednej strony do stabilizacji finansowej Wspólnot Europejskich, a z drugiej – domagały się większej koordynacji gospodarczej całego świata zachodniego. Wynikiem tych starań było powołanie w 1975 r. grupy 6. najbogatszych krajów świata – G-6 (USA, Wielka Brytania, Francja, RFN, Japonia i Włochy), przekształconej w roku 1976 po przyjęciu Kanady w G-7. Do końca lat 80. kraje powyższe w istotny sposób wpływały na wytyczanie kierunku działalności takich instytucji gospodarczych w skali światowej, jak: Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oraz Układu Ogólnego w sprawie Ceł i Handlu (GATTT) oraz jej kontynuatorki – Światowej Organizacji Handlu (od 1995 WTO).

2.2. Transformacja i nowy wymiar współpracy transatlantyckiej w latach 1990–1999

Wyzwolenie się krajów Europy Środkowej spod hegemonii ZSRR (Jesień Ludów, 1989), pokojowe zjednoczenie Niemiec (1990) oraz rozwiązanie Układu Warszawskiego oraz rozpad ZSRR (1991) miały istotny wpływ na transformację NATO oraz przyspieszenie i pogłębienie procesu integracji europejskiej. Rzutowało to również w dużym stopniu na nowy wymiar współpracy transatlantyckiej w latach 90.

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

Wydarzenia powyższe miały kluczowe znaczenie dla dalszego funkcjonowania i transformacji NATO, które zostało pozbawione swojego głównego przeciwnika militarnego z okresu zimnej wojny. Już w deklaracji szczytu londyńskiego 5–6 lipca 1990 r. Sojusz oświadczył, iż państwa byłego bloku wschodniego nie są już jego przeciwnikami, deklarując równocześnie gotowość na otwarcie na dialog i konsultacje z nimi. Na kolejnym szczycie w Rzymie 7–8 listopada 1991 r. NATO, podkreślając potrzebę zachowania swojego charakteru sojuszu obronnego, zwracało uwagę na nowe zagrożenia dla pokoju w Europie i na świecie o charakterze ekonomicznym, społecznym, militarnym, ekologicznym itp., co zmusza Sojusz do poszukiwania nowej polityki bezpieczeństwa. Miała być ona oparta na trzech powiązanych ze sobą elementach: a) dialogu, b) współpracy, c) utrzymywaniu zdolności do obrony zbiorowej. Przyjęto również „Nową koncepcję strategiczną” NATO, której najważniejsze założenia to:

- rezygnacja z dotychczasowej strategii „elastycznej reakcji” i zastąpienie jej „strategią szybkiego reagowania” z udziałem projektowanych sił wielonarodowych,
- kontynuowanie/utrzymanie zasady odstraszenia nuklearnego oraz zachowanie obecności sił zbrojnych USA i Kanady w Europie,
- potrzeba kształtowania nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Uchwały szczytu rzymskiego oraz nowa strategia NATO znalazły odzwierciedlenie w następujących działaniach Paktu do połowy lat 90.:
 - wspieranie działań misji pokojowych ONZ w skali świata (np. Somalia 1992/93) i Europy (na terenie byłej Jugosławii od 1992) [zob. rozdział 3],
 - deklarowanie gotowości do współpracy z UZE, KBWE i Radą Europy w dążeniu do stabilizacji i rozwiązań pokojowych, w tym również realizacji porozumienia o kontroli redukcji broni konwencjonalnych (CFE I – 1992),
 - tworzenie nowych instytucji dialogu i współdziałania z byłymi krajami bloku wschodniego – Północnoatlantycka Rada Współpracy (NACC 20 grudzień 1991), przekształcona w maju 1997 r. w Radę Partnerstwa Północnoatlantyckiego z udziałem 44. państw po rozpadzie ZSRR, Jugosławii i Czechosłowacji,
 - powołanie do życia „Partnerstwa dla Pokoju” (PdP – 1994) jako platformy współdziałania sojuszu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej i postradzieckimi po rozpadzie ZSRR, między innymi w takich kwestiach, jak: planowanie i przejrzystość budżetów wojskowych, demokratyczna kontrola sił zbrojnych, wspólny udział w misjach pokojowych i humanitarnych ONZ / KBWE,

- wsparcie koncepcji utworzenia Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych (CJTF) z dwu lub więcej krajów należących do Sojuszu i UZE, które prowadziłyby do bardziej efektywnego wykorzystania sił i środków do budowy trwałego bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza europejskiego.

W pierwszej połowie lat 90. rozpoczęła się także **transformacja wewnętrzna** NATO, zmierzająca do dostosowania jego struktur i mechanizmów funkcjonowania do nowych warunków międzynarodowych oraz założeń „Nowej Koncepcji Strategicznej” z 1991 r. Najważniejszymi elementami tych zmian były między innymi:

- dokonanie poważnej redukcji sił zbrojnych z ogólnej liczby 5,862 mln (1989) do 4,542 mln w 2000 r.,
- dążenie do zacieśnienia współpracy NATO i UZE,
- równocześnie podjęto żmudne i kosztowne działania na rzecz przygotowania specjalnych oddziałów, zdolnych do realizacji nowej strategii Sojuszu – „szybkiego reagowania”, zmierzających do wsparcia wspomnianej już wyżej koncepcji CJTF oraz Europejskiej Koncepcji Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI), o czym szerzej w dalszej części opracowania,
- w tym celu dokonano też określonej rekonstrukcji mechanizmu dowodzenia NATO oraz funkcjonowania części jego sił zbrojnych. Można to syntetycznie ująć następująco:

Z powołanych przez Radę Atlantycką w 1994 r. nowych **komitetów i grup roboczych w pionie cywilnym** NATO najważniejsze to: 1) Połączony Komitet ds. Proliferacji (JPC), 2) Grupa Koordynacyjna ds. Bieżących (PPCG), 3) Wyższy Urząd ds. Zasobów (SRB).

Natomiast nowymi **strukturami wojskowymi** były: 1) Grupa Robocza ds. Współpracy Wojskowej (MCWG), 2) Grupa Robocza ds. Transformacji Wojskowej (MTIWG), 3) Grupa Ad Hoc ds. Koordynacji Planowania (AHPCG).

W sumie w latach 1994–1996 liczba struktur dowodzenia NATO zmniejszyła się łącznie z 60 do 20. Nowe **dowództwo NATO** od 1996 r. ograniczono do: 1) Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych w Europie (ACE) oraz 2) Dowództwa Połączonych Sił Zbrojnych na Atlantyku (ACLANT).

Siły zbrojne (lądowe, morskie i powietrzne) zostały podzielone na trzy, a w perspektywie cztery grupy: 1) **Siły Reagowania** – to siły o wysokiej gotowości bojowej, przeznaczone do natychmiastowego użycia w czasie kryzysu, 2) **Główne Siły Obrony** – stanowią siły wszystkich państw członkowskich, przeznaczone do odstraszenia i obrony terytorium NATO, 3) **Siły Wzmocnienia** – różne rodzaje wojsk, głównie amerykańskie, stacjonujących w Europie, zdolnych do wspomaganie różnych operacji NATO, 4) CJTF – siły wie-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

lonarodowe w toku prac przygotowawczych, których zakończenie planowano w 2004 roku [zob. Zięba 2004].

Rysunek 3. Struktura dowodzenia NATO

Dowództwo Sił Sojuszniczych NATO ds. Operacji (ACO)



Źródło: Theiler 2008, s. 234.

W połowie lat 90. doszło do dalszego umocnienia instytucjonalnych więzi transatlantyckich na rzecz bezpieczeństwa. Wynikało to z jednej strony z transformacji NATO, a z drugiej ze stopniowego wdrażania Jednolitego Aktu Europejskiego (1987–1992), którego przełomowym momentem było uzgodnienie na szczycie w Maastricht Traktatu o Unii Europejskiej (UE) oraz towarzyszącej mu „Deklaracji państw członkowskich Unii Zachodnioeuropejskiej w sprawie roli UZE i jej stosunków z UE i Sojuszem Północnoatlantyckim” w grudniu 1991 r. UZE określano w nich jako „ramię zbrojne UE oraz filar europejski NATO”.

Już w 1990 r. UZE przyjęła jako członków Hiszpanię i Portugalię, a w 1994 r. Grecję, które były równocześnie członkami UE i NATO. Formalne związki z UZE o różnym statusie utrzymywały – członka stowarzyszonego – Islandia, Norwegia i Turcja (1992), obserwatora – Dania i Irlandia (od 1992) oraz Austria, Szwecja i Hiszpania (od 1995). Po ratyfikacji i wejściu w życie Traktatu o UE w 1993 r., UZE stała się częścią składową UE oraz wykonawcą jej polityki obronnej w ramach II filara Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZB) UE. Należy podkreślić, iż już od 1992 r. UZE otworzyła się również na współpracę wojskową z krajami Europy Środkowo-Wschodniej w ramach tzw. Forum Konsultacyjnego. Niebawem 9 krajom tego regionu – Bułgarii, Czechom, Słowacji, Estonii, Łotwie, Litwie, Polsce, Rumunii i Węgrom przyznano status „**partnerów stowarzyszonych**” UZE. Ważne znaczenie miała deklaracja Rady Ministerialnej z 19 czerwca 1992 r. w Petersbergu k. Bonn, upoważniająca swoje jednostki bojowe do działań samodzielnych lub współdziałania z NATO w trzech kategoriach operacji (tzw. **misje petersberskie**): pierwsza – operacje humanitarne i ratownicze, druga – przeprowadzanie misji pokojowych, trzecia – zadań bojowych przy opanowywaniu sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju.

W następnych latach nie uzyskano widocznych postępów w kształtowaniu zdolności bojowych UZE, której grupy bojowe i policyjne spełniały jedynie funkcje pomocnicze i stabilizacyjne, np. w zakresie kontroli embarga na dostawy broni na obszar b. Jugosławii, monitorowanie sytuacji w Albanii, w Zatoce Perskiej, na Morzu Śródziemnym i w Afryce.

Różnice poglądów w łonie UE i UZE w podejściu do kwestii wypracowania spójnej koncepcji **Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI)** w ramach WPZiB trwały do końca lat 90. Wielka Brytania opowiadała się za ścisłą współpracą UZE z NATO przez rozbudowę sił CJTF, a Francja preferowała większą samodzielność UZE. Dopiero na szczycie francusko-brytyjskim w Saint-Malo (1998) uzgodniono wspólne stanowisko w kwestii ustanowienia autonomicznej polityki obronnej UE. Po wielu uzgodnieniach Rada Europejska w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. ostatecznie powołała na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZB UE – dotychczasowego sekretarza generalnego NATO J. Solanę, akceptując wstępnie ogólne założenia WPBiO i zleciła wypracowanie szczegółowych rozwiązań programowo-organizacyjnych, które zatwierdził oficjalnie kolejny szczyt UE w Helsinkach 10–11 grudnia 1999 r. Zapowiedziano na nim utworzenie następujących organów w ramach Rady UE: 1) Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa, 2) Komitetu Wojskowego i 3) Sztabu Wojskowego.

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

Konsekwencją przejścia przez UE dorobku UZE było stopniowe wygaśnięcie tej ostatniej, co na mocy traktatu z 1954 r. założycielskiego nastąpiło formalnie 31 stycznia 2004 r. [zob. Zięba 2000, s. 47–89].

Jednak zarówno zaostrzanie się wojny domowej w b. Jugosławii, w tym zwłaszcza konieczność wygaszenia konfliktu w Bośni i Hercegowinie z udziałem NATO (1995) oraz zagrożenia, wynikające z destabilizacji całego obszaru postradzieckiego, w tym również na terenie samej Rosji (konflikty czeczeńskie 1994–1999) wymagały wzmocnienia Sojuszu oraz bezpośredniej obecności militarnej USA jako jedyne gwaranta pokoju i stabilizacji w Europie. Tendencja powyższa stopniowo zyskała zrozumienie w kręgach doradczych i eksperckich w Waszyngtonie, co znalazło odzwierciedlenie w opublikowanym tam we wrześniu 1995 r. – „**Studium o rozszerzeniu NATO**”. Analiza powyższa była efektem przeszło 9-miesięcznej dyskusji w USA oraz z ich sojusznikami w Europie Zachodniej na różnych szczeblach. Zakładała ona potrzebę ustanowienia „nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego”, którego zasadniczym elementem byłoby dalsze poszerzenie o nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej. Miało to przyczynić się do przesunięcia stabilizacji i bezpieczeństwa na Wschód, obejmując wybrane państwa partnerskie – NACC/PdP, realizujące intensywnie uzgodnione programy dostosowawcze do standardów NATO. Miały one spełniać następujące kryteria polityczno-gospodarcze i wojskowe:

- 1) mieć demokratyczny system polityczny oraz przestrzegać norm OBWE,
- 2) prowadzić gospodarkę rynkową,
- 3) wprowadzić cywilną kontrolę nad swoimi siłami zbrojnymi,
- 4) dbać o przejrzystość budżetów wojskowych,
- 5) uzyskać minimalną interoperatywność (zdolność do współdziałania z siłami NATO oraz gotowość do zaakceptowania podstawowych zasad i zobowiązań, wynikających z Traktatu Waszyngtońskiego z 1949 r.).

Na szczycie NATO w Madrycie 8 lipca 1997 r. wybór padł na **Polskę, Czechy i Węgry** jako kandydatów na członków NATO. Decydujące znaczenie dla członkostwa tych państw miało zarówno ich położenie geopolityczno-strategiczne w Europie Środkowo-Wschodniej, jak i poparcie administracji amerykańskiej B. Clintona, która optowała w drugiej połowie lat 90. za członkostwem **politycznym tych państw**, rezygnując z uprzednio zakładanego wymogu kosztownej modernizacji ich sił zbrojnych. Weto przeciwko członkostwu tych państw w NATO podtrzymywała Rosja jako sukcesor ZSRR, argumentując między innymi, iż w momencie wyrażenia przez ZSRR zgody na zjednoczenie Niemiec 3 października 1990 r. mocarstwa zachodnie jednoznacznie udzieliły mu gwarancji poszerzenia NATO tylko do granicy

z Polską na Odrze i Nysie Łużyckiej oraz ówczesnej Czechosłowacji. Ostatecznie prezydent Rosji B. Jelcyn za sprawą pośrednictwa kanclerza H. Kohla i prezydenta Francji J. Chiracka dopuścił do zawarcia między NATO i Rosją 28 maja 1997 r. w Paryżu układu – tzw. Aktu Stanowiącego, w którym Sojusz zgadza się na zacieśnienie i instytucjonalizację współpracy z NATO przez utworzenie dwóch stałych ciał – **Rady NATO–Rosja** oraz **NATO–Ukraina** jako forum rozmów i konsultacji, ale bez **prawa weta** dla decyzji NATO ze strony Rosji. Mimo powyższego kompromisu, Rosja nie zmieniła swego sceptycznego, a w dalszej perspektywie czasowej negatywnego, nastawienia do poszerzenia NATO na Wschód.

Po zakończeniu rozmów akcesyjnych w grudniu 1997 r. oraz ratyfikacji układu akcesyjnego NATO z Polską, Czechami i Węgrami zarówno przez dotychczasowych członków, jak też kandydatów 1998, powyższe kraje środkowoeuropejskie o dużym znaczeniu strategicznym zostały przyjęte uroczyście 12 marca 1999 r. w poczet członków NATO. Pod wpływem USA ustalono ostatecznie jako warunek przyjęcia kryteria polityczne, a nie wojskowe. Zaplanowano bowiem, iż koszt przyjęcia nowych członków do Sojuszu w ciągu 10. lat nie przekroczy ok. 1,5 mld dolarów. Po roku 1999 doszło do kolejnych etapów poszerzenia NATO do 2009 r. (zob. niżej rys. 5).

Wydarzenie powyższe zmieniło sytuację geopolityczną na korzyść NATO, umacniając także pozycję USA w Europie. Kilka dni później 23 marca 1999 r. z inspiracji USA, NATO zdecydowało się na interwencję zbrojną przeciwko Federacyjnej Republice Jugosławii (FRJ) na tle konfliktu serbsko-albańskiego w Kosowie (zob. szerzej rozdział 3). Interwencja ta odbyła się bez zgody i legitymizacji Rady Bezpieczeństwa ONZ i została usprawiedliwiona koniecznością zahamowania katastrofy humanitarnej ze względu na krwawe represje ze strony serbskich sił porządkowych na ludności albańskiej w Kosowie. Uprzednio NATO i UE nie udało się doprowadzić do kompromisu między stronami konfliktu w Kosowie.

W trakcie interwencji zbrojnej przeciwko FRJ odbył się jubileuszowy szczyt NATO 23–25 kwietnia 1999 r., na którym przyjęto przygotowywaną od 1997 r. – kolejną „Nową Koncepcję Strategiczną”. Uwzględniała ona nowe zagrożenia oraz doświadczenia Sojuszu po 1989 r. Jej nowe i najważniejsze postanowienia to:

- gotowość Sojuszu do działań zewnętrznych na wypadek sytuacji kryzysowych poza obszarem obowiązywania artykułu 5. Traktatu Waszyngtońskiego,
- dążenie do zachowania jedności transatlantyckiej w ramach NATO przy jednoczesnej akceptacji określonej autonomii Europejskiej w formie EPBO,

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

Rysunek 4. Etapy rozszerzenia NATO 1952–2009



Źródło: http://www.zgapa.pl/zgapedia/data_pictures/_uploads_wiki/r/RozszerzanieNATO.PNG.

- utrzymanie niezbędnych zdolności do odstraszenia i obrony oraz wykonywania innych zadań stabilizacyjnych poza obszarem Sojuszu,
- właściwa kompozycja sił konwencjonalnych i nuklearnych, zapewniająca zarówno odstraszenie, jak też możliwość właściwego reagowania konwencjonalnego na nowe zagrożenia bezpieczeństwa w skali globalnej i regionalnej,

Erhard Cziomer

- potwierdzenie gotowości Sojuszu do dalszego otwarcia się dla nowych członków,
- opowiedzenie się za współdziałaniem z innymi organizacjami na rzecz pokoju i stabilizacji,
- przestrzeganie norm KNZ, w tym także legitymizacji ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ podejmowanych przez Sojusz akcji zbrojnych, dopuszczalność odstępstw od tego głównie w wypadku rażącego naruszenie praw człowieka, pod warunkiem uzyskania jednomyślnej decyzji wszystkich członków [Zięba 2004, s. 147–148].

W latach 90. doszło do podniesienia poziomu instytucjonalizacji współpracy transatlantyckiej, Pierwszym dokumentem programowym była „Deklaracja transatlantycka” z 22 listopada 1990 r., w której nakreślono program współpracy w zakresie polityczno-militarnym oraz polityczno-gospodarczym. Jego efektem były intensywne konsultacje na szczeblu ekspertów, które miały w następnych latach określać wspólne interesy oraz stanowiska w zakresie wspierania pokoju, demokracji i reagowania na wyzwania globalne. Znalazło to odzwierciedlenie w bardziej precyzyjnym dokumencie z 5 grudnia 1995 r. pt. „Nowy program transatlantycki”.

Za sprawą powyższych dokumentów pod koniec lat 90. pojawiło się nowe określenie – **Partnerstwo Transatlantyckie**. Najwyższym forum współpracy były coroczne **oddzielne** spotkania na szczycie szefów państw i rządów oraz przedstawicieli Komisji Europejskiej z USA oraz Kanadą (na przemian w Ameryce i Europie). Zapadały na nich kluczowe decyzje, które uprzednio przygotowywano na niższych szczeblach ministerialnych i eksperckich. Do 2000 r. działało na niższych szczeblach również Forum **Transatlantyckie UZE**.

Reasumując, można stwierdzić, iż na polu bezpieczeństwa współpraca i partnerstwo transatlantyckie stały się w latach 90. decydującym czynnikiem działania na rzecz pokoju i stabilizacji tak w Europie, jak i w skali globalnej. Stopniowo jednak ze względu na przewagę potencjału militarnego ujawniły się tendencje **unilateralne** w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA, które wraz z nowymi zagrożeniami postawiły nowe wyzwania i problemy przed współpracą transatlantycką.

2.3. Nowe przesłanki i tendencje w kształtowaniu partnerstwa transatlantyckiego w XXI wieku

Na przełomie XX i XXI wieku nastąpiła istotna modyfikacja instytucjonalizacji współpracy transatlantyckiej. O ile w latach 90. jej podstawę stanowiły relacje USA–NATO–UZE, to od początku XXI wieku wyłonił się jej nowy kształt instytucjonalny w oparciu o zacieśniającą się współpracę USA–NATO–UE. Powyższą modyfikację instytucjonalizacji współpracy transatlantyckiej należy rozpatrywać na tle dalszej ewolucji systemu bezpieczeństwa międzynarodowego w pierwszej dekadzie XXI wieku, której zasadniczymi elementami oraz długofalowymi tendencjami były przede wszystkim:

- pojawienie się nowych zagrożeń bezpieczeństwa, w tym zwłaszcza **terroryzmu międzynarodowego**, którego przezwyciężenie wymaga skutecznego współdziałania różnych państw oraz organizacji i instytucji międzynarodowych [zob. szerzej rozdział 4],
- przejście w USA władzy przez neokonserwatywną administrację G. Busha jr., która po ataku terrorystycznym na Światowe Centrum Handlowe (WTC) 11 września 2001 r. w Nowym Jorku [dalej skrót 11.09] podjęła szeroko zakrojone działania antyterrorystyczne, wykorzystując je równocześnie do umocnienia pozycji USA jako jedyne **supermocarstwa globalnego**,
- dążenie do umocnienia nowej roli NATO jako instytucji bezpieczeństwa międzynarodowego, zdolnej do działań stabilizujących poza obszarem własnej obrony w skali **globalnej i regionalnej**,
- wykorzystanie reform i poszerzenia NATO oraz UE jako elementów zacieśnienia współpracy transatlantyckiej w różnych zakresach i dziedzinach, także militarnych,
- działanie NATO na rzecz stabilizacji Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej w kontekście trudności współpracy z Rosją oraz na całym obszarze postradzieckim,
- implikacje polityczno-militarne i gospodarcze wzrostu znaczenia międzynarodowego Azji Południowo-Wschodniej ze szczególnym uwzględnieniem roli takich krajów, jak Chińska Republika Ludowa (CRL) i Indie, posiadających własne ambicje mocarstwowe,
- trudności w dążeniu do zahamowania wyścigu zbrojeń oraz kontroli rozbrojenia w skali globalnej,

- ujawnienie się nowych wyzwań bezpieczeństwa dla partnerstwa transatlantyckiego w obliczu światowego kryzysu finansowo-gospodarczego 2008–2009 [zob. Mueller 2009].

Atak terrorystyczny z 11.09 na WTC i jego skutki sprzyjały reorientacji w polityce zagranicznej USA, zmierzającej zdecydowanie do zdynamizowania walki z terroryzmem międzynarodowym środkami militarnymi daleko poza zasięgiem NATO. Wybór padł na Afganistan, znajdujący się od połowy lat 90. w rękach reżymu fundamentalistów islamskich – talibów, aktywnie popierających organizację terrorystyczną Al-Kaidę i jej przywódcę Osamę bin Ladena, której przedstawiono 2 października 2001 r. dowody na inspirację i organizację ataków z 11 września 2001 r. na WTC i Pentagon. Spowodowało to szerokie poparcie dla przygotowanych od października 2001 r. działań odwetowych USA przeciwko Afganistanowi w ramach operacji Enduring Freedom.

Powyższe działania USA spotkały się z jednoznacznym poparciem NATO, które pierwszy raz w swojej historii w oświadczeniu Rady Atlantyckiej z 12 września 2001 r. zgodnie z artykułem 5. traktatu wyraziło gotowość do zbiorowej obrony sojuszniczej (*casus foederis*). USA nie były jednak zainteresowane zaangażowaniem całego Sojuszu w działania przeciwko Afganistanowi. Do wspomnianej wyżej operacji Enduring Freedom zaproszono jedynie kilka większych państw członkowskich NATO, w tym Wielką Brytanię, Niemcy, Polskę, Holandię i inne. Dodatkowo niektórych członków Sojuszu wykorzystano wyłącznie do udzielenia pomocy logistycznej. Przy znacznym wsparciu międzynarodowym USA udało się szybko pokonać (do końca 2001) zbrojnie talibów w Afganistanie, których część kadrowa wraz z bojownikami Al-Kaidy schroniła się w niedostępnych obszarach górskich na pograniczu afgańsko-pakistańskim, aby po niezbędnej konsolidacji przejść ponownie do odwetowych działań zbrojnych.

Na bazie opozycyjnego wobec talibów afgańskiego Sojuszu Północnego zgodnie z zaleceniami konferencji międzynarodowej na Petersbergu k. Bonn oraz formalną uchwałą Rady Bezpieczeństwa ONZ Nr 1386 z 20 grudnia 2001 r. w Afganistanie utworzono – **Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (International Security Assistance Force – dalej ISAF)**. Była to międzynarodowa misja stabilizacyjna 33. państw w Afganistanie w sile ok. 5500 żołnierzy (2003), z czego na członków NATO przypadało 95% personelu, w tym na Kanadę – 1900, Niemcy – 1500, Francję – 540, Wielką Brytanię – 267 oraz Polskę – 12. Początkowo operacja stabilizacyjna ISAF koncentrowała się głównie na zapewnieniu bezpieczeństwa Kabulu i okolicy oraz funkcjonowania tymczasowych władz Afganistanu. Z inicjatywy Rady Atlantyckiej z lutego 2003 r. na podstawie kolejnej rezolucji Rady

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

Bezpieczeństwa ONZ z 13 października 2003 r. operacja ISAF została rozszerzona na kolejne prowincje, obejmując wspólnie z amerykańską operacją Enduring Freedom stopniowo cały Afganistan. Na początku grudnia 2003 r. NATO przejęło formalnie dowództwo nad operacją ISAF. Była to zatem pierwsza misja stabilizacyjna kierowana bezpośrednio przez Sojusz poza Europą [zob. szerzej Theiler 2008, s. 288–302].

Reasumując, można stwierdzić, iż początkowe sukcesy w działaniach antyterrorystycznych w Afganistanie w latach 2001–2002 przy pełnym wsparciu NATO i ONZ umocniły jeszcze bardziej tendencje **unilateralistyczne** w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa administracji prezydenta Busha jr.; następstwem tego było między innymi:

- a) uzyskanie wsparcia w walce z terroryzmem międzynarodowym ze strony Rosji, co doprowadziło także do zacieśnienia współpracy Rosji z NATO przez wzrost rangi i znaczenia konsultacji w ramach dotychczasowej Rady NATO–Rosja. Od porozumienia NATO–Rosja w Rzymie 28 maja 2002 r. spotkania uzgodniono dwa razy do roku na szczeblu ministrów (obrony i spraw zagranicznych), w razie potrzeby nawet częściej na najwyższym szczeblu. Równocześnie uzgodniono szeroki program współpracy wojskowej Rosja–NATO. Obrazowo modyfikacja powyższej współpracy polegała na tym, iż o ile do 2002 r. 19 państw Sojuszu najpierw wypracowywało wspólnie propozycje przekazywane później Rosji („19+1”), to teraz uzgadniano je wspólnie, czyli („20”) państw, mimo iż Rosja nadal nie posiadała prawa weta. Formuła na pewien czas załagodziła kontrowersje NATO–Rosja,
- b) w odróżnieniu od Rosji współpraca Ukrainy z NATO kształtowała się na niższym poziomie w ramach Komisji Ukraina–Rosja. Ze względu na brak efektów w transformacji wewnętrznej Ukrainy zaproponowano nowy Plan Działania Ukraina–NATO, zakładający jedynie przyjęcie przez Kijów ogólnych celów Planu Działania na rzecz Członkostwa (MAP), bez określenia jej perspektywy pożądanego przez nią członkostwa w NATO,
- c) wycofanie się 13 grudnia 2001 r. USA z obowiązujących postanowień układu ABM (1972) o ograniczeniu wyrzutni raketowych, jak również forsowanie planów budowy własnego systemu antyraketowego (NMD), co doprowadziło jednak w następnych latach ponownie do stopniowego pogorszenia się stosunków amerykańsko-rosyjskich.

Ważne znaczenie dla dalszego rozwoju NATO miały uchwały kolejnego szczytu w Pradze 21–22 listopada 2002 r., które podporządkowane były głównie dążeniom USA do takiej modernizacji Sojuszu, aby jeszcze lepiej mógł

wykorzystać swe zdolności i zasoby w trakcie misji stabilizacyjnych i pokojowych poza swoimi granicami. Można je syntetycznie ująć następująco:

- a) ustanowienie **Praskich Zobowiązań w Dziedzinie Zdolności Obronnych** (DCI), przewidujących podniesienie w przyszłości poziomu operacji zewnętrznych Sojuszu oraz dokonania specjalizacji poszczególnych państw członkowskich przy równoczesnym lepszym rozłożeniu ich kosztów oraz określeniu zasad wykorzystania wspólnych zasobów,
- b) powiększenie zdolności wojskowych w wyniku utworzenia **Sił Odpowiedzi NATO** (NATO Response Force – dalej NRF). Powyższa propozycja USA została wcześniej przekonsultowana na szczepku ministrów obrony NATO w Warszawie w październiku 2002 r., i przyjęta przez Radę Atlantycką w Pradze, uzgadniając liczebność sił szybkiego reagowania w wysokości 20 000. Kontyngent NRF miał osiągnąć zdolność operacyjną do roku 2004, a pełną gotowość bojową do 2006,
- c) zapowiedź zreformowania struktury dowodzenia NATO, która miała z jednej strony usprawnić zdolność prowadzenia operacji wojskowych poza obszarem obrony Sojuszu, a z drugiej – doprowadzić do umocnienia więzi transatlantyckich. Decyzje wykonawcze na szczepku ministrów obrony podjęto 12 czerwca 2003 r. w Madrycie, przewidując między innymi utworzenie:
 - **na poziomie strategicznym** – dwóch dowództw:
 - jednego do prowadzenia wszelkich operacji sojuszniczych – **Sojusznicze Dowództwo Operacyjne (ACO)** – w miejsce dotychczasowego Dowództwa Obszaru Europy SHAPE w Mons na terenie Belgii,
 - drugiego funkcjonalnego ds. **transformacji (ACT)** sił i zasobów w oparciu o dotychczasowe Dowództwo Obszaru Atlantyku w Norfolk,
 - **na poziomie operacyjno-regionalnym Dowództwo Połączonych Sił Morskich, Lądowych i Powietrznych** w Neapolu (na bazie dwóch dotychczasowych dowództw – Europy Północ w Brunssum i Europy Południe w Neapolu), które miały docelowo pozwolić na utworzenie bardziej sprawnych mniejszych dowództw morskich i lądowych w ramach tworzonych sił CJTF,
 - **na poziomie taktyczno-subregionalnym** – wprowadzenie szeregu redukcji i utworzenie mniejszych dowództw funkcjonalnych oraz centrów szkoleniowo-analitycznych o charakterze narodowym i wielonarodowym.

Generalnie w wyniku powyższej modyfikacji liczba dowództw różnych szczebli NATO zmniejszyła się z 20 do 11. Wdrażanie rozpoczęto już w 2003 r. z myślą o nasileniu zewnętrznych misji Sojuszu,

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

d) podjęto przygotowania do drugiej **rundy poszerzenia NATO** zgodnie z kryteriami z 1995 r. oraz realizacją przez kandydatów programów MAP, od początku 2001 r. Zostały one przyspieszone przez zasygnalizowane wyżej implikacje wydarzeń z 11.09. Na wspomnianym wyżej szczycie praskim zapadła decyzja o zaproszeniu do rozmów akcesyjnych 7. państw: Bułgarii, Estonii, Litwy, Łotwy, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Rozmowy akcesyjne zakończono w roku 2003. Po ratyfikacji kraje te zostały członkami NATO jeszcze przed kolejnym szczytem w Rydze w 2006 r.; Albania, Macedonia i Chorwacja, mimo znacznych postępów, nie sprostały całkowicie kryteriom MAP [zob. Zięba 2004, s. 374–380, i rys. 4].

Mimo sukcesów, na przełomie 2002/2003 w NATO zarysował się poważny konflikt polityczno-strategiczny USA–UE, którego implikacje miały daleko idące następstwa dla dalszego funkcjonowania partnerstwa transatlantycznego w latach następnych. Jego najważniejsze elementy składowe oraz implikacje międzynarodowe można w ujęciu syntetycznym przedstawić następująco:

- a) USA, wykorzystując początkowe sukcesy w zwalczaniu talibów w Afganistanie 2001–2003 oraz poparcie i gotowość wielu państw dla zwalczania terroryzmu międzynarodowego, zdecydowały się na forsowanie interwencji zbrojnej przeciwko reżymowi Saddama Husajna w Iraku, niezależnie od trudności w przeforsowaniu stosownej Rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz uzyskania poparcia ze strony wszystkich członków NATO (zob. szczegółowo rozdział 4). W tej sytuacji USA wykorzystwały do realizacji swojej koncepcji tzw. koalicji chętnych (*coalition of the willing*) partnerów, którzy dobrowolnie wyrazili gotowość czynnego wsparcia planów interwencji zbrojnej w Iraku bez uprzedniej akceptacji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Koncepcja ta była przeciwieństwem wcześniejszego pojęcia lansowanego przez prezydenta Busha jr. „osi zła”, czyli krajów niestabilnych i dyktatorskich, które zagrażały demokracji, tak jak np. Irak, wymagając zdecydowanego przeciwdziałania ze strony USA i nie wykluczając interwencji zbrojnej. Stan liczebny „koalicji chętnych” wahał się w latach 2003–2006 od 36–43 krajów sojuszniczych, partnerskich lub doraźnie sprzyjających USA, ulegając częstym zmianom,
- b) z interesującego nas punktu widzenia istotne znaczenie miało to, iż plany interwencji zbrojnej USA w Iraku poparła większość ich sojuszników w NATO, w tym członków i kandydatów UE w liście „8” z 30 stycznia 2003 r. (szefowie rządów Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch, Portugalii, Danii, Polski, Węgier i prezydenta Czech). 5 lutego 2003 r. z inspiracji dyplomacji amerykańskiej dalsze poparcie dla interwencji zbrojnej USA w Iraku zgłosiło dalszych 10 państw (tzw. list 10.) z Europy Środkowo-Wschodniej

i Południowej. Zdecydowanie przeciwko interwencji USA w Iraku wystąpiły Francja i Niemcy, popierane przez Belgię i Luksemburg. Francji i Niemcom udało się przy pomocy Rosji, ChRL oraz niektórych członków niestałych, zablokować poparcie dla powyższej interwencji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Natomiast Francja i Belgia wstrzymały przejściowo na forum Rady Północnoatlantyckiej w lutym 2003 r. udzielenie przez NATO wsparcia dla Turcji w przededniu interwencji zbrojnej USA w Iraku w zakresie umieszczenia na jej terytorium samolotów wczesnego ostrzegania AWACS, systemów obrony przeciwlotniczej (Patriot) oraz środków ochrony przed bronią masowego rażenia. Dzięki elastycznej postawie Niemiec, pozytywną decyzję dla Turcji podjął ostatecznie 16 lutego 2003 r. Komitet Planowania Obrony NATO,

- c) kontrowersje wokół interwencji USA w Iraku 2002/2003 miały liczne implikacje dla partnerstwa transatlantyckiego w latach następnych, część odnosiła się do umiejętnego wygrywania przez Biały Dom licznych animozji w gronie państw sojuszniczych i partnerskich, sprzyjających lub będących przeciwnych interwencji w Iraku,

Ówczesny sekretarz obrony Donald Rumsfeld dzielił je na:

- „**starą Europę**”, czyli niektóre sceptycznie nastawione do polityki bezpieczeństwa administracji G.Busha jr., kraje Europy Zachodniej na czele z Francją i Niemcami,
- „**nową Europę**” obejmującą zdecydowaną większość krajów z Europy Środkowo-Wschodniej, popierających interwencję zbrojną w Iraku, zainteresowanych członkostwem w NATO oraz gwarancjami bezpieczeństwa ze strony USA [por. szerzej: Zięba 2004, s. 382–385],

- d) mimo podziałów w ramach NATO stopniowo postępował proces poszerzenia i pogłębienia UE w latach 2002–2004 (przyjęcie na bazie Traktatu z Nicei 1 maja 2004 10. nowych członków UE z ESW wraz z Cyprzem i Malcią). Równocześnie powoli wdrażano koncepcję EPBiO, która z kolei wymagała systematycznego zacieśniania współpracy na polu bezpieczeństwa między UE a NATO w trzech sprawach, takich jak:

- podpisanie porozumień UE–NATO z 14 i 18 marca 2003 r. na temat wykorzystania przez UE tajnych informacji oraz współpracy strategicznej o charakterze wojskowo-policyjnym na terenie Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny, gdzie w 2004 r. misja UE przejęła od NATO zadania w ramach dotychczasowej operacji SFOR [zob. szerzej rozdział 3].
- wykorzystanie powyższych porozumień z NATO przez UE do skutecznego i praktycznego rozwiązywania zadań wynikających z tzw. pa-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

kietu Berlin + (uzgodnionych jeszcze w 1999), obejmującego między innymi takie kwestie, jak: gwarantowanie UE dostępu do planowania operacyjnego NATO, udostępnianie jej określonych zdolności i zasobów NATO, identyfikacja europejskich opcji na potrzeby operacji UE, określenie roli głównodowodzącego siłami Sojuszu w Europie (D-SACEUR-A) dla współpracy wojskowej UE–NATO [por. szerzej Ciupiński 2008, s. 171 i nast.],

- ważnym wydarzeniem dla wzmocnienia EPBiO oraz zacieśnienia współpracy transatlantyckiej było zatwierdzenie przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. **Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa**. Składała się ona z trzech części oraz konkluzji, których najważniejsze elementy i kierunki działań można ująć syntetycznie następująco:
 - dokonanie specyfikacji nowych zagrożeń dla bezpieczeństwa UE w XXI w., które wykraczają daleko poza jej granice i obejmują takie kwestie jak terroryzm międzynarodowy,
 - proliferacja broni masowego rażenia, nasilania się konfliktów regionalnych oraz zorganizowanej przestępczości w skali globalnej,
 - główne cele strategiczne UE zmiierzają w kierunku ochrony własnych wartości, budowania bezpiecznego jej otoczenia poprzez rozszerzenie oraz zacieśnienie współpracy z USA, NATO i Rosją, wspieranie ONZ oraz regionalnych organizacji i instytucji bezpieczeństwa, doskonalenie i funkcjonowanie mechanizmów WPZiB oraz EPBiO,
 - zasadniczym elementem strategii jest podkreślenie pierwszoplanowej roli partnerstwa transatlantyckiego, które należy systematycznie wzbogacać i pogłębiać na bazie interesów i zobowiązań obu stron,
- praktyczne znaczenie dla kierunku wdrożenia powyższej strategii bezpieczeństwa miało przyjęcie uchwałą Rady Europejskiej z 18 czerwca 2004 r. – **celu strategicznego UE 2010**. Zmierzał on do etapowego wdrożenia i osiągnięcia w trzech etapach pełnych zdolności operacyjnych UE – **Europejskich Sił Szybkiego Reagowania** (2010 Headline Goal-EHG). Działania powyższe miały przyczynić się do podniesienia wiarygodności, sprawności i skuteczności misji wojskowo-policyjnych UE, w tym również jako partnera NATO i USA – do 2010 r. [zob. szerzej B. Panek, 2008, s. 329–346],
- d) w okresie dziesięciu lat funkcjonowania EPBO (1999–2009) państwa członkowskie UE uczestniczyły łącznie w 25 misjach/operacjach, z czego zakończono 12, a trwają one jeszcze w 13. krajach głównie w Europie (Bałkany Zachodnie i obszar WNP) oraz Afryce. W działaniach powyższych

z jej ramienia uczestniczyło łącznie 20 940 osób (aktualnie uczestniczy w nich jeszcze 8 414 osób). Działania powyższe koncentrowały się głównie na sprawach pozamilitarnych oraz wykorzystaniu tzw. potencjału cywilnych specjalistów i ekspertów z UE, w tym głównie policjantów, sędziów, prokuratorów, specjalistów w zakresie administracji, zarządzania kryzysowego, spraw komunalnych itp. [zob. szerzej: Klaus-Dieter 2009/53, s. 23–29]. Należy założyć, iż w przyszłości zdolności cywilne w misjach pokojowych i stabilizacyjnych będą odgrywały coraz większą rolę. Stąd dalsza potrzeba przygotowania odpowiednich kadr,

- e) pozytywne znaczenie dla dalszego rozwoju partnerstwa transatlantyckiego miały uchwały oraz uzgodnienia szczytów NATO – w Stambule (28–29 czerwca 2004), Rydze (28–29 listopada 2006), Bukareszcie (2–4 kwietnia 2008) oraz szczytu jubileuszowego – 10 lat partnerstwa transatlantyckiego (od 1995) UE–USA (22 lutego 2005 w Brukseli, połączone z wizytą prezydenta G.W. Busha jr. w Niemczech 23 lutego 2005 w Moguncji).

Z punktu widzenia interesującego nas tematu efekty powyższych szczytów można syntetycznie i problemowo ująć następująco:

- 1) na szczycie NATO w Stambule doszło do załagodzenia napięć między zwolennikami i przeciwnikami interwencji „koalicji chętnych” w Iraku pod kierunkiem USA. Za ważny element stabilizacji przyjęto akceptację ONZ dla powołania Tymczasowego Rządu w Iraku, a największe europejskie państwa Sojuszu, w tym Niemcy i Francja, zgodziły się na częściowe umorzenie długów Irakowi oraz udział w szkoleniu irackich sił policyjnych. O ile negatywnie oceniono współpracę NATO z Rosją ze względu na odmowę wycofania jej sił pokojowych z Mołdawii i Gruzji, o tyle Ukrainę po „pomarańczowej rewolucji” 2004/2005 za silne zaangażowanie się we współpracę z NATO określono mianem „partnera strategicznego”;
- 2) poważne znaczenie miało pojednawcze spotkanie prezydenta Busha jr. z Radą Europejską w Brukseli, na którym przedyskutowano całokształt problemów globalnych i regionalnych, uzgadniając programy działań zarówno na rzecz nieprolifracji broni masowego rażenia i zwalczania terroryzmu międzynarodowego, piractwa i fałszerstw, jak też promowania demokracji, rządów prawa i praw człowieka, ochrony środowiska naturalnego itp. W celu podniesienia efektywności działań dla zacieśnienia partnerstwa transatlantyckiego utworzono na wysokim szczeblu dyplomatycznym – **Forum Regulowania Współpracy**. Natomiast krótka wizyta prezydenta Busha jr. w Niemczech miała na celu z jednej strony zademonstrowanie definitywnego zakończenia ostrych kontrowersji amerykańsko-niemieckich wokół interwencji USA w Iraku 2002/2003, a z drugiej podkreślenie znacze-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

nia wkładu rządu kanclerza G. Schroedera w działania na rzecz stabilizacji na Bałkanach i w Afganistanie [por. Cziomer 2005, s. 182–186];

3) na listopadowym szczycie w Rydze, który odbył się po kolejnym poszerzeniu NATO 2002–2004, na obszarze postaradzieckim, uzgodniono następujące kwestie istotne z punktu widzenia dalszej poprawy i pogłębienia partnerstwa transatlantycznego:

- zatwierdzenie **kompleksowych wytycznych politycznych** – zawierających 10 priorytetów dla zwalczania nowych zagrożeń bezpieczeństwa w dziedzinie zdolności militarnych, planowania i działalności wywiadowczej,
- dążenie do przewyciężenia trudności występujących przed **misjami ISAF w Afganistanie** przez polepszenie ich koordynacji i współdziałania między poszczególnymi członkami oraz zwiększenie stanu liczebnego (32 000) o dalsze 2500 żołnierzy. Było to niezbędne, gdyż niektórzy członkowie NATO – Niemcy, Włochy, Francja i Hiszpania – zredukowały własne kontyngenty łącznie ok. 6000 żołnierzy. Między członkami misji ISAF wyłoniły się nie tylko różnice w potencjale wojskowym, ale także gotowość do wspomagania obszarów o większym zagrożeniu ze strony wroga. Postulowano konieczność zwiększania ze strony ISAF działań na rzecz odbudowy infrastruktury i innych form pomocy zarówno dla nowych władz, jak też ludności cywilnej w Afganistanie. Generalnie sytuacja w Afganistanie ulegała dalszemu pogorszeniu w latach 2007–2009, zwłaszcza w porze letniej, kiedy to Talibowie przystępowali do silnych kontrataków w różnych prowincjach afgańskich oraz na pograniczu afgańsko-pakistańskim, o czym będzie szerzej w dalszej części opracowania,
- podanie informacji o osiągnięciu pełnej zdolności operacyjnej przez siły NRF dzięki dodatkowemu wsparciu ze strony USA i niektórych ich sojuszników,
- zasygnalizowanie możliwości zaproszenia do rozmów akcesyjnych – Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji i Macedonii, zaoferowanie PdP niektórym państwom Bałkanów Zachodnich oraz podkreślenie potrzeby dalszej współpracy NATO z UE, ONZ i OBWE w celu rozwiązania kwestii Kosowa [zob. szerzej rozdział 3],
- podjęcie wstępnej dyskusji na temat bezpieczeństwa energetycznego, między innymi z inicjatywy Polski, bez osiągnięcia jednak wymiernych efektów, ze względu na różnice interesów oraz rozbieżność stanowisk między poszczególnymi państwami członkowskimi [por. szerzej: Ma-dej 2006, nr 70 (410)].

Najwięcej kontrowersji wzbudziła jednak w Rydze proponowana przez USA koncepcja „globalnego partnerstwa” (*global partnership*). Zakładała ona możliwość podejmowania w przyszłości szerokiej współpracy operacyjnej państw NATO i zapraszania do niej każdorazowo jego bliskich partnerów, takich jak np. Australia, Nowa Zelandia, Japonia, Korea Południowa. Nietrudno przeoczyć, iż intencją USA było maksymalne wzmocnienie strategii działania Sojuszu poza jego granicami, co w konsekwencji mogło doprowadzić do przejścia przez niego pewnego rodzaju funkcji „policjanta światowego”. Stawiało to na porządku dziennym coraz większe obawy o zdolność NATO do właściwego oraz przemyślanego wykorzystania swoich zasobów w dążeniu do osiągania celów adekwatnych do posiadanych instrumentów wojskowych. Dodatkowo zbyt pospieszne tworzenie przez USA „koalicji chętnych” w Iraku oraz początek interwencji zbrojnej w Afganistanie nie przyniosły oczekiwanych efektów. W tej sytuacji nawet kraje członkowskie, popierające generalnie strategię i politykę bezpieczeństwa USA (np. kraje Europy Środkowo-Wschodniej) uważały, iż koncepcja powyższa idzie za daleko, przyczyniając się w konsekwencji do osłabienia spójności partnerstwa transatlantyckiego oraz zdolności do obrony własnego terytorium przez NATO [por. Kamp 2006, nr 29];

- 4) szczyt NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r. miał też znaczenie historyczne, gdyż odbywał się ostatni raz z udziałem kończącego drugą kadencję prezydenta Busha jr. przed listopadowymi wyborami prezydenckimi w USA. Administracji amerykańskiej nie udało się przy silnym wsparciu Polski przełamać na szczycie zaproszenia Ukrainy i Gruzji do Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP) NATO ze względu na sprzeciw Francji i Niemiec. Argumentowano to zarówno ich trudną sytuacją wewnętrzną, jak i brakiem poparcia społecznego dla członkostwa w NATO, zwłaszcza na terenie Ukrainy. Formalną decyzję w tej sprawie odroczone do spotkania ministrów spraw zagranicznych w grudniu 2008 r. w Brukseli. Przeciwno perspektywie członkostwa tych państw w NATO wypowiedziała się także jednoznacznie Rosja na posiedzeniu Rady NATO–Rosja w trakcie szczytu Sojuszu w Bukareszcie; Rosja dodatkowo krytycznie odniosła się do projektu USA odnośnie do planów rozmieszczenia Tarczy Antyrakietowej w Polsce i w Czechach. Uzgodniono natomiast porozumienie z Rosją odnośnie zakresu tranzytu przez jej terytorium żywności, paliwa i pojazdów wojskowych krajów NATO do Afganistanu, jak też współpracę przy szkoleniu służb antynarkotykowych dla Afganistanu. Szczyt poparł generalnie projekt budowy tarczy antyrakietowej w Europie, nie konkretyzując możliwości objęcia nim pozostałych krajów członkowskich. Usta-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

lono 4 priorytetowe zasady misji ISAF w Afganistanie – długoterminowe mocne zaangażowanie, wzmocnienie afgańskich władz i ich odpowiedzialności, szukanie poparcia międzynarodowego dla Afganistanu, w tym poszerzenia współdziałania z jego bezpośrednimi sąsiadami, zwłaszcza z Pakistanem. Nieformalnie Francja zapowiedziała gotowość powrotu do struktur wojskowych NATO oraz wysłania do Afganistanu 800 żołnierzy. Szczyt poparł kontynuowanie misji na Morzu Śródziemnym oraz wsparcie misji Unii Afrykańskiej przy tworzeniu Afrykańskich Sił Reagowania w Sudanie oraz Somalii, jak też walki z piractwem morskim na Morzu Czerwonym. Potwierdzono też kontynuowanie misji KFOR pod mandatem ONZ w Kosowie oraz misji szkoleniowej NATO w Iraku [zob. Madej 2008, nr 14 (482)];

- 5) poważne implikacje dla NATO miała wojna rosyjsko-gruzińska i konflikt wokół separatystycznych republik kaukaskich – Południowej Osetii i Abchazji (7–23 sierpnia 2008). Mimo iż szczyt NATO w Bukareszcie potwierdził integralność Gruzji, to mediację między zwaśnionymi stronami podjęła Francja, przewodnicząca wówczas Radzie Europejskiej. Rozejm nie przywrócił integralności terytorialnej Gruzji; niebawem Osetia Południowa i Abchazja ogłosiły swoją niepodległość, która natychmiast została uznana przez Rosję. Stanowiło to poważne wyzwanie dla NATO, które na znak protestu częściowo zawiesiło współpracę wojskową z Rosją. Sojusz nie był jednak przygotowany na rozwój wydarzeń, który dowiódł niedostosowania strategii i działań Sojuszu do powstałej sytuacji kryzysowej [zob. szerzej: Madej 2008, nr 42 (510)].

Ważnym uzupełnieniem **partnerstwa transatlantycznego** na polu bezpieczeństwa w ramach NATO była **współpraca polityczna i gospodarczo-społeczna UE z USA i Kanadą**. Zagadnienia powyższe znajdowały się w centrum uwagi różnych mieszanych zespołów i grup roboczych, które z ramienia UE koordynowała Komisja Europejska. Najważniejsze decyzje zapadały na corocznych odrębnych spotkaniach na szczytach UE z USA i Kanadą naprzemiennie w Europie i Ameryce Północnej. UE była z reguły każdorazowo reprezentowana zarówno przez przewodniczącego Komisji Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela ds. WPBiZ, komisarza ds. kontaktów i aktualnego przewodniczącego Rady Europejskiej (prezydencji).

Ze względu na potencjał gospodarczy i znaczenie polityczne szczyty UE z USA od początku XXI w. odgrywały coraz większą rolę, wykazując nie tylko zgodność, ale również istotne różnice między stronami w odniesieniu do wielu kwestii politycznych i gospodarczych o charakterze globalnym. Dotyczyło to przykładowo takich kwestii międzynarodowych o charakterze globalnym

jak: zaakceptowanie przez kraje UE protokołu z Kioto odnośnie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych i jego wdrożenie przy poparciu Kanady, ale bez udziału USA [zob. szerzej rozdział 5], jak też utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego pod egidą ONZ, który również odrzucały USA. Generalnie można sumarycznie stwierdzić, iż na corocznych szczytach przedmiotem zarówno porozumień, jak też określonych kontrowersji między UE a USA były między innymi takie zagadnienia jak:

- współdziałanie w zakresie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, w tym odcięcia terrorystów od możliwości przeprowadzania licznych operacji finansowych na Zachodzie,
- problem „otwartego nieba”, czyli zasady wzajemności w transporcie lotniczym,
- sprawa kontroli granicznych i praktyki wizowej USA, zwłaszcza w odniesieniu do nowych krajów członkowskich UE, w tym Polski, które nie mogły uzyskać zgody na zniesienie wiz do USA,
- problemy współpracy gospodarczo-handlowej,
- problemy współpracy naukowo-technicznej i w zakresie szkolnictwa wyższego, w tym wymiany studentów,
- dyskusja na różne tematy polityczne, w tym sytuacji na Bliskim Wschodzie i Afryce, przewycięzania zagrożeń i rozwiązywania konfliktów międzynarodowych i szeregu innych.

Należy podkreślić, iż mimo dążenia UE do odgrywania coraz większej roli międzynarodowej, USA miały nad nią przewagę. Wynikała ona głównie z przewagi polityczno-militarnej USA, którą umiejętnie USA wykorzystywały, podnosząc różnice polityczno-strategiczne i interesy między poszczególnymi krajami członkowskimi UE [por. Zięba 2003, s. 130–153].

Kanada utrzymywała bliskie stosunki ze Wspólnotami Europejskimi od 1973 r. W latach 90. i w XXI w. jej szczyty z UE z reguły odbywały się po szczytach UE–USA. Poglądy Kanady na wiele problemów globalnych były zbieżne z poglądami krajów UE, różniąc się poważnie od stanowiska USA. Kanada była szerzej otwarta na współpracę z ONZ, koncentrując się w relacjach z UE na próbach współpracy w takich dziedzinach jak: współdziałanie policji i wymiarów sprawiedliwości, współpraca gospodarczo-technologiczna, ochrona środowiska naturalnego i szereg innych [zob. Zięba 2007, s. 111–126].

Współpraca gospodarcza UE–USA miała istotne znaczenie dla zachowania więzi transatlantyckich od okresu zimnej wojny do XXI w. Pierwszoplanowy element tych więzi stanowi wymiana handlowa, w której USA i UE jako potęgi przemysłowe tworzą w XXI w. największy dwubiegunowy układ

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

handlowy w skali całego świata. Ogólna wartość obrotów towarowych między nimi stanowiła w 2008 r. ok. 40% handlu światowego. Wysokość obrotów towarowych między nimi w latach 2000–2008 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Handel Unii Europejskiej i USA (mld euro) w latach 2000–2008

Dane/Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Eksport z UE do USA	238	246	248	227	235	253	269	261	249
Import z USA do UE	206	203	183	158	159	164	175	182	186
Nadwyżka	32	42	65	69	76	89	94	80	63

Źródło: Eurostat 2009, s. 140–150.

Z danych tabeli 1 wynika, iż po 2000 r. systematycznie wzrastał eksport krajów UE do USA, zachowując znaczne nadwyżki eksportu nad importem, które w 2008 r. wyniosły 63 mld euro. Nadwyżki 27. krajów UE w 2000 r. (nie wszystkie były wówczas formalnie członkami UE) wyniosły tylko 32 lnd euro. Wzrost nadwyżek handlowych dla UE jest zatem tendencją stałą.

Ważne jest również to, iż bardzo korzystna jest struktura obrotów handlowych, gdyż w 2008 r. kraje UE eksportowały do USA głównie samochody, maszyny oraz produkty chemiczne, a USA wysyłały do UE samochody, lekarstwa oraz ropę i produkty ropopochodne. Należy podkreślić, iż wśród krajów UE najwięcej towarów wyeksportowały do USA Niemcy – 71, Wielka Brytania – 43, Francja – 24 i Włochy 10 – mld euro.

Najważniejszymi odbiorcami dóbr amerykańskich w UE są kolejno: Wielka Brytania – 37, Niemcy – 34, Holandia – 29, Francja – 21 mld euro. Niemcy mają największą nadwyżkę w handlu z USA +37 mld euro, a Holandia największy deficyt – 11 mld euro. Dla porównania Polska wyeksportowała do USA towary wartości 1,7 mld euro, czyli ok. 0,7 % całości unijnego eksportu, a wartość jej importu wyniosła nieco ponad 2 mld euro. W wartościach względnych, udział Stanów Zjednoczonych w unijnym eksporcie zmniejszył się z 28% w 2000 r. do 19% w 2008 r. W tym samym czasie udział w imporcie spadł z 21% do 12%. Niemniej jednak Stany Zjednoczone pozostają największym pojedynczym importerem z Unii Europejskiej. Utraciły jednak pozycję największego eksportera do UE – na rzecz ChRL.

Ważnym uzupełnieniem wymiany handlowej jest wartość wzajemnych inwestycji bezpośrednich USA i krajów UE po obu stronach Atlantyku.

W 2007 r. ich skumulowaną wartość obliczano na ok. 2 bln dolarów. Głównymi miejscami lokowania inwestycji amerykańskich w krajach UE w 2007 r. były: Wielka Brytania – 398,8, Niderlandy – 370,2, Luksemburg – 113,6 i Niemcy – 107,4 mld dolarów.

Z kolei największe inwestycje w USA lokowały firmy i instytucje bankowe z następujących krajów UE: Wielka Brytania – 410,8, Niderlandy – 209,4, Niemiec – 202,6 mld dolarów. Na marginesie warto dodać, iż bardzo ważnymi inwestorami USA z krajów pozacuropejskich są: Japonia – 2331,1 mld dolarów i Kanada – 213,2 mld dolarów. Natomiast inwestycje firm polskich są zbyt niskie i nie są publikowane w statystykach amerykańskich [zob. szczegółowo: Ambasada RP w Waszyngtonie, 2007]. Warto podkreślić, iż według różnych szacunków wartość eksportu i inwestycji amerykańskich tworzą w krajach UE ok. 14 mln miejsc pracy, a inwestycje europejskie w USA blisko 9 mln miejsc pracy. Dlatego czynniki powyższe wykraczają poza sferę czysto gospodarczą, stanowiąc ważny element stabilności bezpieczeństwa społecznego po obu stronach Atlantyku,

Natomiast wymiana handlowa oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne UE z Kanadą odgrywają znacznie mniejszą rolę niż z USA. W latach 2000–2007 eksport z krajów UE do Kanady wzrósł z 21,1 do 25,9 mld euro, a import z 19 do 23,3 mld euro. Oznaczało to nieznaczny wzrost wartości nadwyżek w powyższym okresie z 2,1 do 2,6 mld euro. Największym eksporterem były Niemcy – 6,3 mld euro przed Wielką Brytanią – 4,8 mld euro. Natomiast najważniejszymi importerami były: Wielka Brytania – 8,2 oraz Niderlandy – 2,7 mld euro. Ogólna wartość bezpośrednich zagranicznych inwestycji UE w Kanadzie wyniosła w 2006 r. 58, 3 mld euro, a kanadyjskich w krajach UE – 9 mld euro. Najważniejszym partnerem handlowym Kanady były USA. Eksport kanadyjski do USA opiewał bowiem w 2008 r. na 369,7 mld dolarów, a import na 280,5 mld dolarów przy dodatnim dla Kanady bilansie handlowym w wysokości 89,1 mld dolarów [zob. Handel UE–Kanada, 2007].

Handel UE–Kanada, mimo nieznacznych dysonansów i sporów, rozwijał się pomyślnie. Nie stwarzał on poważniejszych komplikacji w stosunkach transatlantyckich. Natomiast kontrowersje USA z krajami UE mają długie tradycje, a ich początki przypadają na lata po utworzeniu EWG w 1958 r. Po przezwyciężeniu zimnej wojny 1989/1990 USA zachowały nad UE przewagę polityczno-militarną, ale w płaszczyźnie gospodarczej osiągnięto pewnego rodzaju równowagę przy nieznacznej przewadze UE w zakresie handlu, a USA na polu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W sumie jednak oba podmioty były z jednej strony skazane na współpracę, a z drugiej – urosły do rangi poważnych konkurentów. Z powstałych różnic interesów w wielu

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

dziedzinach handlowo-inwestycyjno-technologicznych pojawiły się poważne napięcia i konflikty, które musiały być rozwiązywane zarówno na szczytach i innych forach transatlantyckich – najważniejsze z nich to Transatlantycka Rada Gospodarcza (2007), jak też w ramach określonych organizacji międzynarodowych, w tym zwłaszcza – Światowej Organizacji Handlu (WTO), MFW, oraz przez niektóre wyspecjalizowane komisje ONZ i inne. Rozległość materii pozwala w tym miejscu jedynie na zasygnalizowanie wybranych napięć, kontrowersji i sporów USA–UE w tak istotnych zakresach gospodarczo-technologicznych, jak:

- przyspieszenie działań w kierunku zniesienia lub ograniczenia licznych barier prawnych i technologiczno-eksploatacyjnych w eksporcie samolotów, samochodów, sprzętu elektrycznego i elektronicznego oraz lekarstw, stanowiących znaczące pozycje w eksporcie i imporcie transatlantyckim,
- rozwiązanie sporów odnośnie do ochrony własności intelektualnej oraz licencji na zakup sprzętu komputerowego itp.,
- szukania kompromisu w eksporcie i imporcie, żywności, zwłaszcza produktów rolnych oraz mięsa, które podlegają w USA modyfikacji genetycznej,
- zaniechanie sankcji i ograniczeń w zakresie przepływu inwestycji,
- uregulowania skomplikowanego prawa patentowego, wynalazczego i szeregu innych.

Przyjmuje się, iż wdrożenie – uzgodnionych w latach 2007–2008 na posiedzeniach Transatlantyckiej Rady Gospodarczej – przedsięwzięć liberalizacyjnych na polu handlu, usług i inwestycji między UE i USA może doprowadzić do jednorazowego zwiększenia dochodu narodowego krajów UE i USA o 3,5, czyli łącznej wartości ok. 1 biliona dolarów [zob. Kolka 2009].

2.4. Wyzwania i perspektywy partnerstwa transatlantyckiego

Pod koniec pierwszej dekady XXI w. dalsze partnerstwo i współpracę transatlantycką czeka szereg nowych problemów i wyzwań, z których najważniejsze znaczenie mają:

- 1) określenie nowej strategii i roli NATO w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego w oparciu o postanowienia szczytu w Strasburgu i Kehl (2009),
- 2) miejsce partnerstwa transatlantyckiego w kontekście powstawania nowych struktur i mechanizmów współpracy międzynarodowej,

- 3) podjęcie skutecznych działań na rzecz przezwyciężenia światowego kryzysu finansowo-gospodarczego i podniesienia efektywności pomocy rozwojowej.

Problemy i wyzwania te są ze sobą ściśle powiązane, ale ze względu na konieczność syntetycznej prezentacji zostaną zasygnalizowane odrębnie.

Posiedzenie Rady Atlantyckiej w Strasburgu (Francja) i Kehl (Baden-Baden, Niemcy) odbyło się 3–4 kwietnia 2009 r. Był to 21. szczyt Sojuszu w jego 60-letniej historii. Na szczycie przyjęto szereg ważnych dokumentów, które będą miały istotne znaczenie dla przyszłości Sojuszu i wymagają krótkiego omówienia. W „Deklaracji Szczytu w Strasburgu i Kehl” stwierdza się między innymi:

„Misje NATO

- zadeklarowano, iż bezpieczeństwo Sojuszu jest związane z bezpieczeństwem i stabilnością Afganistanu, powtórzono, że misja ISAF jest priorytetem działań NATO,
- zapowiedziano kontynuację misji KFOR w Kosowie,
- doceniono rozpoczęcie misji UE w Kosowie – EULEX,
- zadeklarowano kontynuację misji szkoleniowej NATO w Iraku (NTM-I),
- zdecydowano o rozpoczęciu operacji *Allied Protector*, celem prowadzenia operacji morskich u wybrzeży Rogu Afryki, zwalczających piractwo i rabunki,
- zapowiedziano kontynuację wspierania Unii Afrykańskiej w jej misjach budowania pokoju oraz w tworzeniu Afrykańskich Sił Reagowania (*African Standby Force*),
- zapowiedziano kontynuację operacji *Active Endeavour* na Morzu Śródziemnym.

Rozszerzenie i stosunki z państwami sąsiedzkimi

- potwierdzono gotowość zaproszenia Macedonii do członkostwa w Sojuszu po rozwiązaniu sporu o nazwę państwa z Grecją,
- NATO doceniło wysiłki i postęp Bośni i Hercegowiny oraz Czarnogóry, czynione w celu integracji z Sojuszem w ramach Zintensyfikowanego Dialogu oraz IPAP (Indywidualny Plan Działań na rzecz Partnerstwa), a także wysiłki Serbii w ramach IPAP,
- Sojusz wezwał Bośnię i Hercegowinę oraz Serbię do pełnej współpracy z ICTY,
- zachęcono Ukrainę i Gruzję do kontynuowania reform, związanych z aspiracjami obu krajów do członkostwa w Sojuszu, NATO zapowiedziało przyglądanie się temu procesowi,

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

- powtórzono wsparcie NATO dla integralności terytorialnej i suwerenności Gruzji w jej międzynarodowo uznawanych granicach. NATO wezwało do nieutrudniania pracy obserwatorom ONZ, UE i OBWE na terytorium Gruzji, włącznie z regionami Abchazji i Osetii Południowej,
- podkreślono znaczenie Dialogu Śródziemnomorskiego, stwierdzono, że pokój i stabilność regionu śródziemnomorskiego jest niezbędna dla bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Wezwano do przywrócenia konstytucyjnych rządów w Mauretanii jako warunku wznowienia pełnego udziału tego kraju w Dialogu Śródziemnomorskim,
- pochwalono znaczący postęp we współpracy z państwami Zatoki Perskiej, osiągnięty w ramach Istambulskiej Inicjatywy Współpracy (ICI),
- wyrażono niepokój konfliktami regionalnymi w Południowym Kaukazie i Republice Mołdowy. NATO zapewniło o poparciu integralności terytorialnej i suwerenności Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji i Mołdawii.

Stosunki z Rosją

- NATO uznało partnerstwo z Rosją za strategiczny element w rozwijaniu bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim,
- wezwało Rosję do wycofania żołnierzy z regionu Osetii Południowej i Abchazji oraz do wypełnienia zobowiązań, ustalonych w sierpniu i we wrześniu 2008 r. w ramach rozejmu, wynegocjowanego przez UE. NATO potępiło uznanie przez Rosję niepodległości obu regionów i wezwało do anulowania tej decyzji,
- NATO podkreśliło istnienie wspólnych interesów z Rosją oraz pochwaliło decyzję o wznowieniu współpracy (zawieszanej przez wojnę w Gruzji) w ramach Rady NATO–Rosja.

Kwestie bezpieczeństwa

- zapowiedziano kontynuację wysiłków, mających na celu promocję bezpieczeństwa infrastruktury energetycznej oraz prowadzenia przez Sojusz konsultacji w kwestii bezpieczeństwa energetycznego. Podkreślono znaczenie stabilnych dostaw energii; dywersyfikacji tras przesyłowych, dostawców i źródeł zasobów oraz wzajemnego powiązania sieci energetycznych,
- zobowiązano się do wzmocnienia komunikacji i systemów informatycznych NATO przed atakami w cyberprzestrzeni dzięki utworzonemu *NATO Cyber Defence Management Authority* (Urząd NATO ds. Zarządzania Cyber-Obroną),
- potwierdzono ustalenia w sprawie obrony przeciwrakietowej Sojuszu, przyjęte na Szczycie w Bukareszcie. Rozprzestrzenianie rakiet balistycznych

uznano za rosnące zagrożenie dla sił, terytorium i mieszkańców państw Sojuszu” [zob. Strasbourg/Kehl Summit Declaration, 4 April 2009].

W poczet członków przyjęto Albanie i Chorwację, wyrażając zadowolenie z powrotu Francji do struktur wojskowych Sojuszu. Na sekretarza generalnego NATO wybrano po wielu dyskusjach i kontrowersjach premiera Danii – Andersa Fogha Rasmussena. W odrębnej „Deklaracji w sprawie Afganistanu” zawarto natomiast:

- potwierdzenie 4. głównych zasad zaangażowania NATO w Afganistanie, uzgodnionych na Szczycie w Bukareszcie: długoterminowe zaangażowanie, afgańskie przywództwo, wszechstronne podejście, regionalne zaangażowanie,
- ustanowiono Misję Szkoleniową NATO w Afganistanie (NTM-A, *NATO Training Mission – Afghanistan*) – celem szkolenia Afgańskiej Armii Narodowej oraz Afgańskiej Policji Narodowej,
- zdecydowano o zwiększeniu wojsk ISAF w Afganistanie w celu zabezpieczenia wyborów prezydenckich w sierpniu 2009 r.,
- zdecydowano o zwiększeniu środków na Fundusz Powierniczy Afgańskiej Armii Narodowej,
- zadeklarowano dalsze wspieranie rządu Afganistanu w jego wysiłkach wojskowych i cywilnych,
- zadeklarowano wspieranie współpracy Afganistanu i Pakistanu oraz wolę szerszej współpracy politycznej i praktycznej między Pakistanem a NATO [zob. Summit Declaration of Afghanistan, 4 April 2009].

W trakcie szczytu 28. państw członkowskich przyjęło również „**Deklarację Bezpieczeństwa Sojuszniczego**”, w której potwierdzono zasadnicze wartości, cele i zasady NATO, stwierdzając między innymi:

- „powtórzono, że art. 5. Traktatu Waszyngtońskiego, gwarantujący wzajemną obronę i niepodzielne bezpieczeństwo, stanowi podstawę NATO,
- rozszerzenie Sojuszu określono mianem historycznego sukcesu i potwierdzono zasadę „otwartych drzwi” NATO dla europejskich demokracji, podzielających wartości Sojuszu oraz chętnych i zdolnych przyjąć obowiązki wynikające z członkostwa,
- zdefiniowano nowe zagrożenia bezpieczeństwa, stojące przed NATO i społecznością międzynarodową, jak: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, cyberterroryzm oraz nowe wyzwania: bezpieczeństwo energetyczne, zmiany klimatyczne, niestabilność państw upadłych lub upadających,
- wyrażono wolę wzmocnienia współpracy z innymi aktorami sceny międzynarodowej, takimi jak: ONZ, UE, OBWE, UA,

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

- podkreślono szczególne relacje NATO z UE (poparcie dla rozwoju zdolności obronnych UE) oraz z Rosją,
- zobowiązano sekretarza generalnego NATO do powołania i przewodniczenia grupie wykwalifikowanych ekspertów w celu stworzenia podstaw nowej koncepcji strategicznej Sojuszu [zob. Declaration on Alliance Security NATO. Official text, 4 April 2009].

Uchwały, decyzje i zapowiedzi podjęte na szczycie w Strasburgu/Kehl zapowiadają strategię działania Sojuszu na następne dziesięciolecie. Warto zauważyć, iż nieprzypadkowo zrezygnowano z okazji jubileuszu z przyjęcia nowej **Koncepcji Strategicznej Sojuszu**, zapowiadając jedynie jej szczegółowe wypracowanie przez grono polityków, wojskowych i naukowców z różnych gremiów oraz krajów członkowskich NATO. Nie będzie to sprawą łatwą, gdyż nowa Koncepcja Strategiczna musi brać pod uwagę zarówno nowe zagrożenia globalne i regionalne, jak też ograniczone możliwości wdrożenia jej poszczególnych elementów. Związane z tym problemy i wyzwania na najbliższe lata można ująć wybiórczo i syntetycznie następująco:

a) pierwszoplanową rolę w odniesieniu do przyszłego kierunku rozwoju NATO odegra nowa administracja demokratyczna USA prezydenta Baracka Obamy. Wiążą się z nim duże oczekiwania i nadzieje w USA i na całym świecie, czego wyrazem było między innymi przyznanie mu 9 października 2009 r. **Pokojowej Nagrody Nobla**. Jednak ze względu na złożone uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, związane głównie z wieloma błędami i zaniedbaniami w okresie poprzedniej prezydentury G.W. Busha jr. (2001–2008), mogą się ujawnić poważne trudności w praktycznej realizacji zarówno nowej strategii i taktyki polityki bezpieczeństwa USA, jak też całego Sojuszu w najbliższych latach. Wynikają z tego określone konkluzje na przyszłość w tym zakresie:

1) pod koniec pierwszej dekady XXI wieku utrzymuje się duża dysproporcja w wydatkach wojskowych między USA a jego sojusznikami europejskimi. O ile roczne wydatki wojskowe USA w 2007 r. wyniosły 520 mld dolarów, to wydatki wszystkich sojuszników europejskich opiewały łącznie na 255 mld dolarów. Daje to razem 22% światowych wydatków zbrojeniowych. Do tego dochodzi 5000 głowic nuklearnych USA, czyli ok. 44% ogółu światowych zasobów nuklearnych. Francja i Wielka Brytania dysponują natomiast liczbą łącznie ok. 500 przestarzałych pocisków nuklearnych [zob. SIPRI Yearbook 2007].

Potencjał i wysokość wydatków wojskowych rzutują w decydującym stopniu na poziom zaangażowania się poszczególnych państw w misje pokojowe i stabilizacyjne. Stan zaangażowania się NATO i innych państw

w rozwiązywanie konfliktu oraz stabilizację Kosowa (KFOR od 1999) i Afganistanu (ISAF – od 2001) w 2008 r. przedstawia się następująco:

- w stabilizację Kosowa było zaangażowanych łącznie **15 415** żołnierzy, z czego 13 250 z NATO, a 2165 z kilkunastu innych, głównie europejskich państw,
- w walce z talibami w Afganistanie uczestniczy łącznie **66 432** żołnierzy, z czego 48 620 z NATO, a 4543 z kilkunastu innych państw.

Największe kontyngenty ISAF w Afganistanie z państw NATO wystawiły USA – 21 000 (dodatkowo jeszcze 33 000 własnych sił poza NATO), Wielka Brytania – 8450, Niemcy – 3400, Kanada – 3000, Włochy – 2235, Holandia – 1750, Francja 1670, Polska – 1400.

Natomiast w Kosowie najwięcej żołnierzy wystawiły największe kraje UE i NATO w Europie (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy), a USA tylko 1500 [zob. Theiler 2008, s. 314]. Potwierdza to z jednej strony pierwszoplanową rolę USA w procesie stabilizacji bezpieczeństwa międzynarodowego, a z drugiej – postępującą regionalizację i przejmowanie coraz większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Europie przez kraje UE,

2) w świetle zaprezentowanych w deklaracjach szczytu w Starsburg/Kehl w 2009 r. postulatów odnośnie do przyszłych kierunków intensywnych działań Sojuszu poza jego obszarem obrony powstaje szereg pytań: Jaki będzie jego przyszły model? W jakim kierunku będą zmierzały jego działania na rzecz rozwiązywania zagrożeń i konfliktów poza obszarem Sojuszu, biorąc pod uwagę doświadczenia w Afganistanie? Jak winna wyglądać strategia dalszego poszerzenia Sojuszu w kontekście jego współpracy z Rosją?

3) na podstawie licznych analiz i dyskusji można aktualnie rozważać hipotetycznie trzy opcje przyszłościowego modelu funkcjonowania NATO:

- opcja 1 – NATO jako klasyczny transatlantycki sojusz obronny we własnych granicach,
- opcja 2 – NATO jako pewnego rodzaju „straż pożarna” lub „policjant światowy”, reagujące szybko i sprawnie na kryzysy oraz zagrożenia zewnętrzne przy wsparciu wszystkich sojuszników i ważniejszych partnerów, zmierzając w ten sposób do stabilizacji systemu bezpieczeństwa międzynarodowego,
- opcja 3 – NATO jako selektywna wypadkowa interesów niektórych państw członkowskich i ważnych partnerów zewnętrznych, zmierzające

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

do podejmowania ograniczonych interwencji zewnętrznych po wnikliwym rozpoznaniu sytuacji wewnętrznej oraz geostrategicznej.

Nie wchodząc w szereg kwestii szczegółowych, autor zakłada ostatecznie realizację przez NATO długofalowo opcji 3. z możliwością wykorzystania niektórych elementów sytuacyjnych opcji 2. Byłaby ona generalnie bardzo dogodna dla interesów USA. Równocześnie jednak wymagałaby ona od USA więcej konsultacji oraz rzetelnych uzgodnień z ich sojusznikami, natomiast dylematy i wyzwania realizacji przez NATO hipotetycznej opcji 2. można krótko przeanalizować na podstawie dotychczasowej oceny przebiegu misji stabilizacyjnej NATO w Afganistanie. Jej przesłanki i implikacje przedstawiają się następująco:

- 1) antyterrorystyczna interwencja zbrojna USA w 2001 r. doprowadziła wprawdzie do pokonania militarnego talibów, ale dzięki ich schronieniu się wysoko w górach na pograniczu afgańsko-pakistańskim (szacunkowo ok. 15 000–20 000 bojowników) nie można im było przeszkodzić w przegrupowaniu oraz stopniowemu nasileniu i rozszerzaniu walki partyzanckiej na całe terytorium Afganistanu. Talibowie mogą liczyć zarówno w Afganistanie, jak też w Pakistanie, na silne wsparcie polityczne i zbrojne wielu klanów oraz ochotników. Przekupują także wojsko oraz policję afgańską. Według szacunkowych danych w 2007/2008 r. kontrolowali oni już ok. 70% powierzchni całego kraju,
- 2) stało się to już po wsparciu USA przez siły Sojuszu ISAF, których stan liczebny na początku operacji w 2003 r. wynosił 5000, a w 2008 r. wzrósł już do 65 000 żołnierzy. W latach 2009–2010 winny one osiągnąć docelowo liczbę ok. 100 000 żołnierzy oraz policjantów, co jednak wydaje się mało realne. Z roku na rok wzrasta liczba ofiar cywilnych i wojskowych walk zbrojnych do ok. 2100 rocznie (2007). Według danych ONZ w 2008 r. całkowita liczba zabitej ludności cywilnej wyniosła 2118 ofiar, z czego 55% zginęło z rąk rebeliantów talibskich, a 39% zostało zabitych przez wojsko i policję afgańską oraz siły międzynarodowe,
- 3) w powstałej sytuacji ludność cywilna, w tym starszyzna wielu klanów, wspiera w coraz większym stopniu talibów, doprowadzając do tego, iż misja stabilizacyjna przekształca się w bezkompromisową i krwawą wojnę domową. Narastający z roku na rok wzrost liczby ofiar wśród Afgańczyków wzmacnia opór, utrudnia stabilizację i uniemożliwia rychłe zakończenie walk. Powstała sytuacja beznadziejności sprzyja produkcji i przemytowi narkotyków, a skorumpowany aparat państwowy nie posiada wystarczającego autorytetu wśród ludności afgańskiej. Dowo-

dzą tego kontrowersje wokół wyborów prezydenckich, trwające od sierpnia 2009 r. Ze względu na znaczny stopień korupcji obserwatorzy międzynarodowi musieli częściowo zakwestionować wybór prezydenta H. Karzaja na drugą kadencję, postulując przeprowadzenie drugiej tury wyborów prezydenckich na początku listopada 2009 r. Ostatecznie nie doszło do tego, gdyż kontrkandydat Karzaja – Abdullah Abdullah wycofał się z nich jako kontrkandydat, wskazując na możliwość powtórzenia się fałszerstw przy przeliczaniu głosów. Po wycofaniu się Abdullaha Karzaj został 19 listopada 2009 r. ostatecznie zaprzysiężony na drugą kadencję jako prezydent Afganistanu i z wielkim trudem dopiero po kilku tygodniach zdołał ostatecznie skompletować nowy rząd. Jego autorytet został mocno nadwerężony zarówno w kraju, jak też zagranicą, ale USA oraz ich sojusznicy nie mogli sobie pozwolić na dalsze przedłużanie kryzysu wewnętrznego w Afganistanie,

- 4) wydatki wojskowe dla największego kontyngentu USA (60 000) szacuje się za lata 2001–2008 na ok. 179 mld dolarów, z czego w 2008 r. 34 mld dolarów. Międzynarodowe zbiórki darczyńców na odbudowę Afganistanu na okres dwóch lat wyniosły w 2009 r. 20 mld dolarów. Ze względu na powszechną korupcję nie można ich w Afganistanie wykorzystać zgodnie z przeznaczeniem. Szacuje się, iż z każdego euro pomocy zachodniej dla Afganistanu, tylko 20 centów trafia bezpośrednio do ludności. Pomocą dla zniszczonego Afganistanu zajmuje się ok. 1000 państwowych i prywatnych agencji. Efekty jej działalności są skromne – przykładowo w 2008 r. tylko ok. 25% Afgańczyków miało dostęp do czystej wody pitnej,
- 5) na przełomie 2008/2009 wojna z Afganistanu przeniosła się częściowo na góryste rejony Pakistanu, utrudniając transport sprzętu wojskowego i amunicji do Afganistanu. Rozszerzenie konfliktu na Pakistan skomplikowało sytuację strategiczną USA i NATO, ponieważ dotychczasowy sojusznik przekształca się stopniowo w państwo upadłe, a pakistańska broń nuklearna może hipotetycznie dostać się w ręce talibów lub innych odłamów fanatyków islamistów,
- 6) niepowodzenie oraz znaczne straty wojsk USA i ISAF spowodowały gorączkowe poszukiwania przez amerykańską administrację prezydenta B. Obamy nowych rozwiązań sytuacji w Afganistanie, aby uniknąć potencjalnej klęski o nieobliczalnych implikacjach dla krajów całego Środkowego Wschodu. Generalnie postulowana nowa strategia amerykańska wobec Afganistanu polegała z jednej strony na wzmocnieniu sił sojuszniczych oraz wojsk afgańskich, a z drugiej na podjęciu zwy-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

cięskiej ofensywy przeciwko oddziałom talibów przy równoczesnym wyraźnym określeniu terminu wycofania się oddziałów sojusznicznych z tego kraju. Równocześnie nowy rząd afgański na czele z prezydentem Karzajem miał przygotować realny program przyspieszenia odbudowy i stabilizacji oraz pełnego przejścia odpowiedzialności za bezpieczeństwo w Afganistanie. W tym celu zwołano kolejną konferencję na temat Afganistanu w Londynie 28 stycznia 2010 r., nawiązującą do poprzednich (Petersberg k. Bonn 2001, Tokio 2002, Berlin 2004, Paryż 2006 i Haga 2008). Uczestniczyli w niej przedstawiciele 70 państw na różnych szczeblach bezpośrednio i pośrednio zainteresowanych dalszym rozwojem sytuacji w Afganistanie.

Z punktu widzenia dyplomatyczno-politycznego konferencja obejmowała rząd afgański i społeczność międzynarodową, reprezentowaną przez przedstawicieli poszczególnych państw, zgłaszających gotowość do udzielenia Afganistanowi konkretnej pomocy. Wyniki konferencji: „Afgańskie przywództwo, współpraca regionalna i partnerstwo międzynarodowe” ujęto w 34 punktach i opublikowano w formie komunikatu na zakończenie obrad (zob. Communiqué-2010-01028). Jego najważniejsze elementy w odniesieniu do interesującego nas zagadnienia można przedstawić następująco:

- Rząd afgański wyraził gotowość przestrzegania wszelkich rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz przejścia odpowiedzialności za utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznej w Afganistanie oraz włączenia go w większym stopniu do współpracy regionalnej na Środkowym Wschodzie oraz w szerszej skali międzynarodowej. Dokładny program działań zostanie przygotowany w ciągu 2010 r. Rząd afgański przedstawi na kolejnej konferencji międzynarodowej w Kabulu jeszcze w 2010 r. etapy realizacji programu działań na rzecz przejścia pełnej odpowiedzialności w ciągu pięciu lat.
- Rząd afgański zadeklarował podniesienie stanu sił zbrojnych do października 2010 r. do wysokości 245 000, a do 2011 r. do 305 000 żołnierzy i policjantów. Już w 2010 r. afgańskie siły porządkowe i zbrojne winny co najmniej w 50% partycypować we wszystkich operacjach ISAF i USA. Natomiast wszelkie nocne akcje już od 2010 r. będą dokonywane tylko przez siły afgańskie, aby uniknąć niepotrzebnych ofiar, zadrażeń i protestów.
- Rząd USA zadeklarował dodatkowe wzmocnienie kontyngentu wojskowego w wysokości 30 000, a ich sojusznicy o 9000 w ciągu 2010 r. Niemcy zadeklarowały dodatkowy kontyngent wojskowy w wysokości 500 żołnierzy po wyrażeniu zgody przez Bundestag w lutym 2010 r.

Erhard Cziomer

- Uczestnicy konferencji udzielą wszechstronnej pomocy w restrukturyzacji afgańskich sił zbrojnych, przeznaczając na ten cel co najmniej 500 mln dolarów w ciągu najbliższych pięciu lat. Niemcy zadeklarowały przyznanie na cały okres łącznie 50 mln euro, a Japonia 50 mln dolarów na 2010 r.
- Termin wycofania etapowego wojsk sojuszniczych winien się rozpocząć w 2011 r., a zakończyć w 2014/2015 r.
- Złożono też przyrzeczenie umorzenia długu afgańskiego za granicą w wysokości 1,6 mld dolarów, co razem z odsetkami i obsługą zadłużenia daje łączną sumę ok. 11 mld dolarów.
- Wiosną 2010 r. zostanie zwołana sesja parlamentu afgańskiego Loja Dzirga, który winien rozpocząć proces pojednania międzynarodowego. W jego ramach zostanie między innymi podjęta próba nawiązania kontaktów i pozyskania umiarkowanych Talibów celem porzucenia walki zbrojnej przeciwko rządowi afgańskiemu. Uczestnicy konferencji zgodzili się wstępnie przeznaczyć na powyższy cel 50 mln dolarów, umożliwiając stworzenie nowej perspektywy życiowej i zawodowej pozyskanym talibom.
- Rząd afgański przedstawi w programie dodatkowo szereg działań zmierzających do przewyciężenia korupcji, stopniowego ograniczenia produkcji narkotyków, usprawnienia funkcjonowania administracji itp.
- Dla podniesienia efektywności szerokiej międzynarodowej pomocy rozwojowej od 2010 r. będzie ona przekazywana w 50% bezpośrednio do budżetu afgańskiego, a pozostałe 50% na określone projekty i programy.
- Wielkie znaczenie przywiązuje się w komunikacie do stopniowego przywracania powszechnego nauczania w szkołach dzieci afgańskich, w tym zwłaszcza dla dziewcząt.
- Dla przeprowadzenia odpowiedniej kontroli i konsultacji powyższych przedsięwzięć zarówno ONZ, jak też NATO, wyznaczyły kilku wysokich urzędników do utrzymywania bezpośrednich kontaktów z władzami afgańskimi w celu oceny bieżącej stanu ich realizacji.

Zaprezentowany wyżej plan działań dla przywrócenia stabilizacji, porządku, a w perspektywie pokoju jest bardzo ambitny. Od początku lutego 2010 r. wojska ISAF nasiliły z powodzeniem operacje przeciwko głównym skupiskom talibów w Afganistanie. Zostaną one poszerzone wiosną tego roku. Z ocen głównodowodzącego wojsk amerykańskich NATO w Afganistanie generała Stanleya McChrystala wynika, iż do jesieni 2010 r. siły sojusznicze winny odnieść zdecydowany przełom w operacjach i odzyskać większość terenów zajmowanych przez talibów. Wiele zależy od dalszego rozwoju sytuacji w Pakistanie, gdzie siły rządowe winny również opanować obszary zajmowa-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

ne przez talibów pakistańskich. W miarę stabilizacji w obu krajach, proces wycofywania wojsk sojusznicznych winien rozpocząć się w Afganistanie od 2011 r. stopniowo według opracowanego planu na zasadzie przekazywania siłom afgańskim „prowincję po prowincji”. Wiele ekspertów i specjalistów wyraża sporo wątpliwości – czy tak ambitny program konferencji londyńskiej w kontekście dotychczasowych doświadczeń stabilizacji w Afganistanie 2001–2009 przyniesie pozytywny efekt? Zwraca się między innymi uwagę na fakt, iż większego zainteresowania sytuacją w Afganistanie nie wykazują ani ChRL i Indie, ani też szereg innych państw ościennych w Azji Środkowej i południowo-wschodniej. Przez nieprzemyślane akcje i działania administracji prezydenta Busha jr. USA i ich sojusznicy znaleźli się w sytuacji nie do pozazdroszczenia. Natomiast sama strategia londyńska z 2010 r. nie przesądza jeszcze definitywnie o sukcesie względnie porażce stabilizacji i pokoju w Afganistanie. Być może założone w niej ambitne cele i zadania nie zostaną całkowicie zrealizowane w ciągu najbliższych pięciu lat (por. S. Hansen 29.01. 2010).

Stan sił zbrojnych w Afganistanie według stanu na 15 stycznia 2010 r. przedstawia tabela 2.

Do końca XX w. USA oraz ich europejscy sojusznicy w NATO i partnerzy w UE zachowywali zdecydowaną przewagę w takich **organizacjach i strukturach międzynarodowych** o charakterze globalnym jak: ONZ, zwłaszcza Rada Bezpieczeństwa (RB), MFW, Bank Światowy, G-8, G-20 i inne. Od początku XXI w. podważano dotychczasowe funkcjonowanie, a zwłaszcza wyłączne prawo weta stałych mocarstw w **Radzie Bezpieczeństwa (RB) ONZ** (USA, Wielka Brytania, ChRL, Francja i Rosja) jako pewnego rodzaju reliktu układu sił obowiązującego bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej oraz przewagi państw zachodnich. Problem powyższy miała rozstrzygnąć reforma ONZ w 2005 r. Ze względu na zbyt duże różnice zdań między dotychczasowymi stałymi członkami RB ONZ a czołowymi płatnikami składek członkowskich i aspirantami do stałego członkostwa wśród wielkich krajów Południa – Japonia, Niemcy, Brazylia, Meksyk i Południowa Afryka od 2005 r. dyskusja wokół tej kwestii została przejściowo wyciszona. Najbogatsze państwa zachodnie – NATO i UE, powiązane więzami transatlantyckimi – USA, Kanada, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy i Japonia zdominowały także Grupę G-7 od 1975 r., do której jako pełnoprawnego członka w 1999 r. dokooptowano Rosję.

G-8 miała ambicję ogólnego koordynowania gospodarki światowej, ochrony środowiska naturalnego i innych problemów społeczno-gospodarczych.

Erhard Cziomer

Tabela 2. Kontyngenty i siły zbrojne w Afganistanie według stanu na 15 stycznia 2010 r.

Kraj	Liczba żołnierzy
USA	45 780
Wielka Brytania	10 000
Niemcy	4410*
Francja	3750
Włochy	3150
Kanada	2830
Polska	1955
Niderlandy	1950
Turcja	1755
Australia	1550
Hiszpania	1065
Rumunia	900
Dania	740
Belgia	545
Norwegia	500
Szwecja	500
Bułgaria	495
Łącznie kraje	81 875
Dodatkowo ISAF	2405**
Ogółem	84 280
USA – wzmocnienie	30 000***
Łącznie	114 280
Siły zbrojne Afganistanu	100 000

Legenda:

* Bundeswehra (stan z 26 stycznia 2010 r.), zapowiedź dodatkowego wzmocnienia o 500 żołnierzy.

** Łączny stan żołnierzy z kilkunastu krajów podporządkowanych ISAF.

*** Dodatkowe wzmocnienie żołnierzy USA (2010 r.) – 30 000 nie są oni częścią sił ISAF, lecz zostali podporządkowani bezpośrednio pod amerykańskie dowództwo operacji w Afganistanie – Enduring Freedom.

Źródło: „Neue Zuercher Zeitung” z 26 stycznia 2010 r. za Agencją Reuters.

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

Jednak już na szczyt w Heiligendamm (Niemcy 2007) zdecydowano się zaprosić dodatkowo nowe potęgi gospodarcze Południa ChRL – Indie, Brazylię, do których w 2008 r. przyłączyła się ze względu na specyficzne interesy gospodarcze i bezpieczeństwa Rosja. Brazylia, Rosja, Indie i ChRL utworzyły zatem tzw. grupę BRIC. Największe kraje progowe Południa – ChRL, Indie, Brazylia, Meksyk i Południowa Afryka (RPA) utworzyły tzw. G-5 dla lepszej ochrony swoich interesów. Większość wymienionych wyżej krajów współpracuje w ramach tzw. G-20, o czym szerzej będzie mowa w dalszej części opracowania.

W XXI w. kraje członkowskie NATO i UE jako ściśle powiązani sojusznicy i partnerzy transatlantyccy utracili stopniowo wyłączność w podejmowaniu decyzji politycznych i gospodarczo-finansowych przy koordynacji współpracy międzynarodowej. Muszą się one coraz bardziej liczyć z takimi grupami krajów jak: BRIC, G-5 i G-20. Będą one z pewnością odgrywały także coraz większą rolę w zakresie współkształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Nowe wyzwania dla współpracy transatlantyckiej stwarza ujawniony od jesieni 2008 r. na szeroką skalę światowy kryzys finansowo-gospodarczy. Wynika to głównie z faktu, iż jego źródła i geneza wiążą się ściśle z poważnymi zakłóceniami funkcjonowania mechanizmów zachodniej gospodarki rynkowej, zwłaszcza banków w USA, których upadłość ze względu na ich silne powiązania globalne negatywnie wpłynęła na rozwój gospodarczo-finansowy całego świata.

W latach 2008–2009 doszło do nasilenia i pogłębienia się światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, który najbardziej dotknął Amerykę Północną i kraje UE. Następnie rozprzestrzenił się w sposób zróżnicowany na pozostałe kraje świata. Odczuwa go boleśnie także szereg najbiedniejszych krajów rozwijających się. Jego efektami są między innymi takie następstwa jak: upadłość banków i przedsiębiorstw, spadek produkcji i PKB, wzrost bezrobocia, ograniczenia w handlu zagranicznym międzynarodowym i szereg innych. Wiosną 2009 MFW prognozował spadek globalnego PKB na 2009 r. o ok. 0,5–1%, a WTO spadek światowego handlu o 0,9%.

W aspekcie międzynarodowym czołową rolę w dążeniu do ograniczenia i przewyciężenia przejęła utworzona pod koniec lat 90. grupa bogatych i wielkich krajów na wszystkich kontynentach określana jako **G-20**, do której w 2009 r. należały: Argentyna, Australia, Brazylia, Kanada, Chiny (ChRL), Francja, Niemcy, Indie, Indonezja, Włochy, Japonia, Meksyk, Rosja, Arabia Saudyjska, Republika Południowej Afryki (RPA), Korea Południowa,

Turcja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Unia Europejska (jako całość niezależnie od wymienionych wyżej jej większych krajów członkowskich). Od szczytu w Waszyngtonie (grudzień 2008) spotkania G-20 koncentrują się niemal wyłącznie na sprawach światowego kryzysu gospodarczo-finansowego. Najistotniejsze uzgodnienia zapadły na szczycie w Londynie (kwiecień 2009), które tylko nieznacznie doprecyzowano na szczycie G-20 w Pitsburgu (wrzesień 2009) w zakresie stopniowej likwidacji międzynarodowych rajów podatkowych oraz zwiększenia kontroli państwa nad bankami. Chociaż USA i kraje członkowskie UE mają w G-20 przewagę, to muszą się jednak w coraz większym stopniu liczyć ze stanowiskiem państw z innych kontynentów. Najistotniejszymi ustaleniami G-20 w Londynie były między innymi:

- zapowiedź wdrożenia planu reform do pobudzenia wzrostu gospodarczego przez 1) dofinansowanie globalnych instytucji finansowych (MFW, Bank Światowy o 1,1 biliona dolarów, 2) zwiększenia pakietów fiskalnych do 5 bilionów dolarów,
- przeprowadzenie reformy MFW w kierunku zwiększenia pomocy dla różnych kategorii krajów, w tym rozwijających się,
- wzmocnienie regulacji i nadzoru rynków finansowych zarówno przez poszczególne państwa, jak też instytucje międzynarodowe [zob. Gradziuk 2009, nr 7].

Dla USA, które w głównym stopniu przyczyniły się do wywołania światowego kryzysu gospodarczego, jego długofalowe następstwa mogą być bardzo kłopotliwe, mimo podjęcia działań w kierunku szerokiego planu przeciwdziałania kryzysowi wartości ok. 2 bilionów dolarów. Jest to istotne także dla innych krajów, w tym wzrastającej potęgi polityczno-gospodarczej ChRL, u której USA są zadłużone na blisko 1 bilion dolarów. Na szczycie G-20 w Pitsburgu we wrześniu 2009 r. uzgodniono formalnie przejęcie przez G-20 funkcji koordynacyjnych w gospodarce światowej. Chociaż G-20 jest z pewnością ciałem bardziej reprezentacyjnym od G-8, to jednak jej możliwości sprawnego sterowania gospodarką światową w okresie kryzysu uważa się za bardzo ograniczone, głównie ze względu na występujące między tymi państwami różnice interesów w handlu i innych dziedzinach współpracy międzynarodowej [zob. Klaus-Dieter 2009/53].

Światowy kryzys finansowo-gospodarczy może jeszcze bardziej skomplikować sytuację krajów rozwijających się, wśród których ok. 60 zalicza się już obecnie do tzw. krajów upadłych. Obecny kryzys może spotęgować tam takie następstwa, jak wzrost głodu i nędzy, nasilenie się niekontrolowanej migracji, konfliktów zbrojnych itp. Stąd na kraje obszaru współpracy transatlantyckiej przypada wielka odpowiedzialność za zwiększenie efektywności pomocy roz-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

wojowej. Zarówno USA, jak też większe kraje UE, są bowiem największymi dawcami pomocy rozwojowej w ramach ONZ i współpracy dwustronnej. Sprawom powyższym poświęcony był szczyt krajów G-8 w L'Aquila we Włoszech z udziałem wybranych krajów rozwijających się.

Interesującym wnioskiem, wypływającym z dyskusji na powyższym szczycie, był postulat, aby doprowadzić do koordynacji działań G-8, G-5, G-BRIC i G-20 w kierunku zwiększenia efektywności pomocy rozwojowej do 2015 r. Jest to zadanie palące, gdyż do 2009 r. tylko nieliczne bogate kraje świata przeznaczają zgodnie z rezolucjami ONZ – 0,33% PKB na pomoc rozwojową. Kraje G-8 na szczycie w L'Aquila przeznaczyły w 2009 r. 20 mld dolarów na pomoc żywnościową dla krajów najbiedniejszych, zwłaszcza w Afryce. Podtrzymano również obietnicę z 2005 r. odnośnie do podwojenia pomocy rozwojowej w krajach rozwijających się do 2010 r. Potwierdzono też, iż do zdecydowanej poprawy pomocy rozwojowej winno dojść w 2015 r. [zob. G8-Gipfel in L'Aquila, 2009]. Efektywna pomoc rozwojowa może być o wiele bardziej skuteczna niż podejmowanie o wiele bardziej kosztownych misji i operacji pokojowych i stabilizacyjnych. Jednak nawet, jeśli misje takie okażą się nieodzowne, to prawdopodobnie nie będzie o nich decydował tylko Sojusz Północnoatlantycki.

Podsumowanie

Z przedstawionej analizy problemów, wyzwań oraz poszerzania instytucjonalizacji współpracy transatlantyckiej w XX i XXI w. wynikają następujące wnioski o charakterze ogólnym:

- 1) współpraca transatlantycka istnieje od ponad 60 lat, przyczyniając się do zachowania więzi między Ameryką Północną a Europą, najpierw zachodnią, a następnie także Środkowo-Wschodnią, w działaniu na rzecz bezpieczeństwa, pokoju i stabilizacji w płaszczyznach polityczno-militarnej, gospodarczej, społecznej, a nawet kulturalno-cywilizacyjnej. Decydujące znaczenie posiadają współdziałanie sojusznicze w ramach NATO oraz współpraca gospodarczo-technologiczna, związana z wymianą handlową, przepływem inwestycji, jak też funkcją koordynacyjną czołowych partnerów transatlantyckich na polu gospodarki światowej, początkowo w ramach szczytów G-7, poszerzonych w latach 90. o Rosję – G-8,
- 2) NATO jako zasadniczy element bezpieczeństwa Wspólnoty Atlantyckiej przeszło po zakończeniu zimnej wojny w okresie głębokiej transformacji w latach 90. od funkcji obrony własnego terytorium do zaangażowania się

w liczne misje i operacje pokojowo-stabilizacyjne poza granicami Sojuszu. Postawiło to przed nim szereg nowych wyzwań strategiczno-militarno-politycznych w XXI w. W NATO uwidoczniły się również różnice interesów między USA a ich niektórymi sojusznikami zachodnioeuropejskimi, jak również między starymi i nowymi członkami NATO po 1999 r. Tendencje powyższe nasiliły się poważnie od 2001 r. ze względu na tendencje unilateralne w polityce bezpieczeństwa administracji prezydenta G.W. Busha jr. w latach 2001–2008,

- 3) forsowanie przez USA interwencji zbrojnej w Afganistanie (2001), a następnie w Iraku (2003) pogłębiły kontrowersje w łonie NATO odnośnie do wypracowania spójnej i skutecznej strategii przywracania pokoju i stabilizacji globalnej i regionalnej. Szczyt NATO w Strasburgu/Kehl (2009) stanowi początek procesu poszukiwania nowej roli NATO oraz zacieśnienia współpracy transatlantyckiej w różnych dziedzinach, zwłaszcza gospodarczo-technologicznej. Zainicjowano między innymi prace nad nową koncepcją strategii NATO, która musi odpowiedzieć na szereg nowych wyzwań bezpieczeństwa XXI w., w tym odnośnie do współdziałania w zakresie form i metod rozwiązywania konfliktów międzynarodowych,
- 4) skutki ujawnione go jesienią 2008 r. w USA kryzysu finansowo-gospodarczego znacznie skomplikowały sytuację świata zachodniego, także współpracy transatlantyckiej. Widocznymi oznakami tych zmian i modyfikacji są i będą w przyszłości między innymi:
 - poszukiwanie nowej roli i funkcji NATO w usprawnieniu działania na rzecz bezpieczeństwa i stabilizacji, uwzględniające trudności, błędy i wyzwania towarzyszące zarówno operacji ISAF w Afganistanie (od 2001), jak też interwencji USA na czele „koalicji chętnych” w Iraku (od 2003),
 - dążenie do zachowania więzi transatlantyckich, mimo zwiększającej się preferencji priorytetów i celów USA w kierunku Azji Południowo-Wschodniej,
 - zabiegi USA i większości państw NATO w kierunku zacieśnienia współpracy z Rosją w rozwiązywaniu różnych problemów międzynarodowych, co nie zawsze odpowiada wszystkim nowym członkom Sojuszu, w tym zwłaszcza Polsce,
 - zastąpienie grupy G-8 przez grupę G-20 jako nowego forum konsultacyjno-koordynacyjnego gospodarki światowej w warunkach utrzymywania się ujemnych następstw globalnego kryzysu finansowo-gospodarczego,
 - konieczność większego zaangażowania się w celu udoskonalenia i zwiększenia pomocy rozwojowej, która może w określonym stopniu załagodzić dysproporcje rozwoju między Północą a Południem, przy-

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantyckiej...

czyniąc się w określonym stopniu do łagodzenia napięć i konfliktów międzynarodowych.

Pytania kontrolne

1. Przedstaw pojęcie, elementy składowe i ewolucję współpracy transatlantyckiej do 1989 r.
2. Na czym polegała rola NATO do końca lat 80.?
3. Jakie były trudności w kształtowaniu struktur bezpieczeństwa europejskiego do końca lat 80.?
4. Omów nowe tendencje i problemy we współpracy transatlantyckiej w latach 90.
5. Jakie zmiany wystąpiły w organizacji i funkcjonowaniu NATO w latach 90.?
6. Jakie nowe wyzwania bezpieczeństwa rzutują na zmianę strategii oraz działanie NATO w XXI w.?
7. Jakie wyzwania i trudności występują w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w XXI w.?
8. W jakim stopniu światowy kryzys finansowo-gospodarczy wymusza zmianę roli i funkcji współpracy transatlantyckiej w XXI w.?
9. Dokonaj oceny dylematów oraz implikacji wydłużającej się misji stabilizacyjnej USA i NATO w Afganistanie pod koniec pierwszej dekady XXI w.
10. Jaką rolę mogą spełniać integracja europejska i współpraca transatlantycka w kontekście widocznej zmiany układu sił oraz kształtowania się nowego porządku międzynarodowego u progu drugiej dekady XXI w.?

Bibliografia

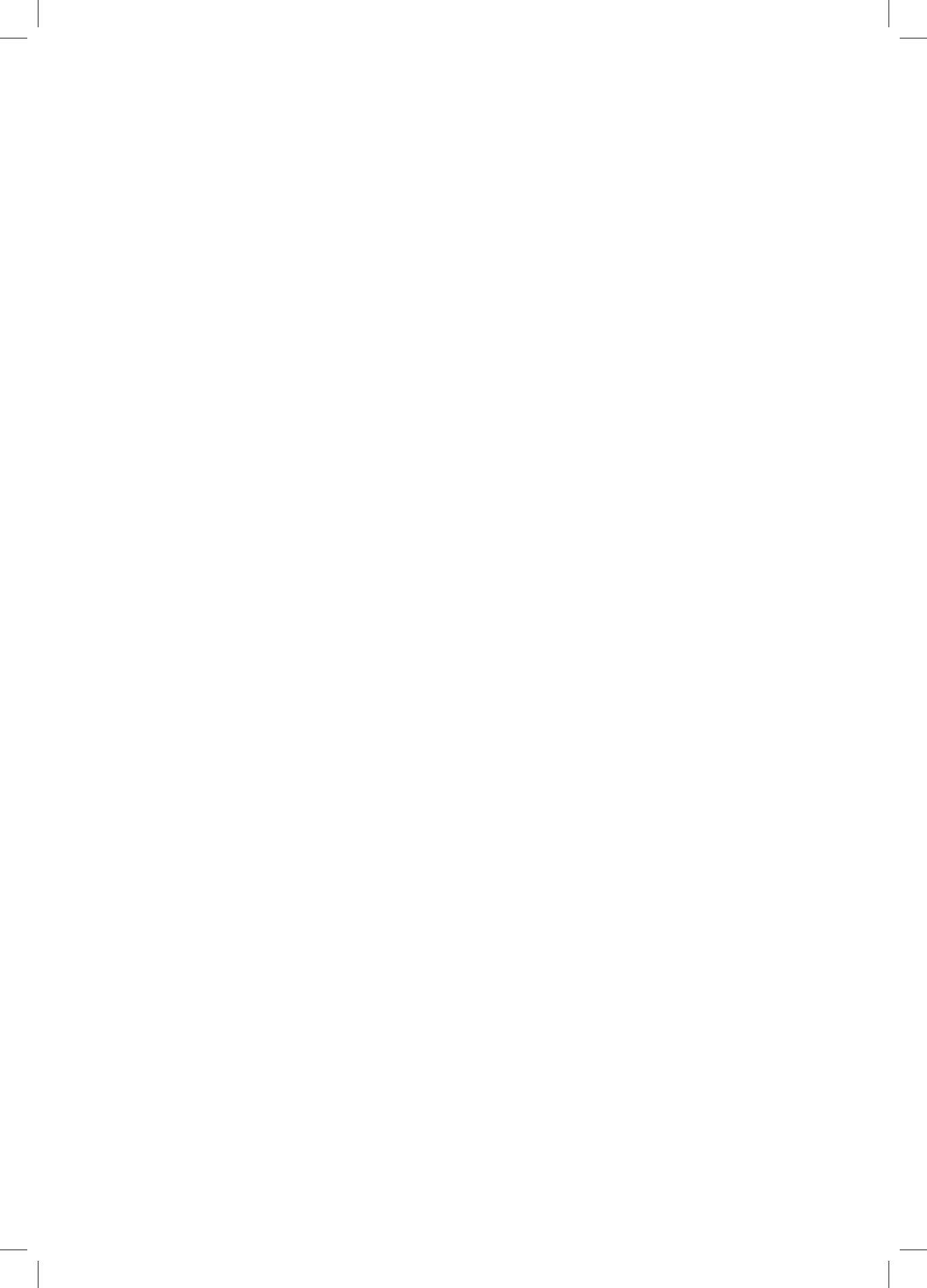
- Ambasada RP w Waszyngtonie. Wydział Promocji, Handlu i Inwestycji (2007), *Amerykańskie inwestycje za granicą i inwestycje zagraniczne w USA w 2007 roku*, http://washington.trade.gov.pl/pl/usa/article/detail,788,Amerykanskie_inwestycje_zagraniczne_i_inwestycje_zagraniczne_w_USA_w_2007_r.html.
- Ciupiński A (2008), *Rozwój europejskiej autonomii strategicznej jako wyzwanie dla spójności transatlantyckiej wspólnoty bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, red. J. Gryz, Warszawa, s. 171 i nast.

Erhard Cziomer

- Communique (2010-01-28), Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership, <http://afghanistan.hng.gov.uk/en/conference>.
- Cziomer E. (2005), *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L. (2005), *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Cziomer J. (2006), *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa, s. 69 i nast.
- Deklaration on Alliance Security NATO Official text, 4 April 2009, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease.
- Eurostat (2009), *Key figures on Europe*, Luxembourg, s. 140–150.
- G8-Gipfel in L'Aquila, (2009), Der FischerWeltalmanach. Zahlen, Daten, Fakten, http://www.weltalmanach.de/nachricht/nachricht_detail.php?id=2848 (10.07.2009).
- Gradziuk A. (2009), *Plan G 20 ożywienia i reform gospodarki światowej*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 7.
- Gryz J. (2002), *Teoretyczne aspekty instytucjonalizacji stosunków transatlantyckich*, „Studia Europejskie”, Warszawa, nr 3, s. 9–26.
- Handel UE–Kanada. Podsumowanie. Gospodarka. Raporty* (2007), <http://www.egospodarka.pl/35117,Handel-UE-Kanada-podsumowanie-2007,1,39,1.html>.
- Hansen Sven (2010-01-29), *Ergebnisse der Afghanistan-Konferenz*, „Die Tageszeitung“, www.taz.de.
- Heise V. (2009), *Zehn Jahre Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, SWP-Studien, Berlin, nr 25.
- Henken L. (2009), *Zur aktuellen politischen Lage in Afghanistan*, AG Friedensforschung an der Uni Kassel, <http://www.unikassel.de/fb5/frieden/regionen/Afghanistan/henken2.html> (23.08.2009).
- Kamp K.H. (2006), *„Global Partnership“: Ein neuer Streitpunkt in der NATO*, „Analysen und Argumente aus der Konrad Adenauer Stiftung”, Sainkt Augustin, nr 29.
- Kolka M.A (2009), *Czy rywalizacja między UE a USA ma szansę zakończyć się pogłębieniem współpracy*, <http://globaleconomy.pl/content/view/2149/6/> (19.08.2009).
- Kukułka J. (2003), *Historia stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa, s. 142–146.
- Madej M. (2006), *Szczyt NATO w Rydze*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 70 (410).
- Madej M. (2008), *Konflikt rosyjsko-gruziński. Główne implikacje dla NATO*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 42 (510).
- Madej M. (2008), *Wyniki szczytu NATO w Bukareszcie*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych”, nr 14 (482).

Rozdział 2. Instytucjonalizacja współpracy transatlantycznej...

- Michałowska G. (red.) (1996), *Sojusz Północnoatlantyczny*, [w:] *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, Warszawa, s. 224–230.
- Mueller H. (2009), *Wie kann die neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik*, Bonn.
- NATO (1999), *The NATO Handbooks*, Brussels.
- Panek B. (2008), *Operacje reagowania kryzysowego w obszarze działania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, [w:] *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantycznych*, red. J. Gryz, Warszawa, s. 329–342.
- Parzynies S. (2004), *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa.
- Schmidt P. (2008), *Das internationale Engagement in Afghanistan. Strategien, Perspektiven, Konsequenzen*, SWP-Studie, Berlin, nr 23.
- Schwarz Klaus-Dieter (2009/53), *Sicherheitspolitik*, „Analysen und militärische Sicherheit” Nr 53, Berlin.
- SIPRI Yearbook (2007), *Armament, Disarmament and International Security*, <http://www.sipri.org/yearbook/2007>.
- Strasbourg/Kehl Summit Declaration (4 April 2009. NATO Official text, Summit Declaration of Afganistan, 4 April 2009) [w] http://www.nato.int/cps/en/nato-live/news_52836.htm?mode=pressrelease.
- Theiler O. (2008), *Deutsche Sicherheitspolitik. Herausforderungen, Akteure und Prozesse*, hrsg. von S. Boekenfoerde, Baden-Baden, s. 288–302.
- Zięba R. (2000), *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa.
- Zięba R. (2003), *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa, s. 130–153.
- Zięba R. (2004), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, wyd. czwarte, Warszawa.
- Zięba R. (2007), *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa, s. 111–126.



Anna Paterek

Rozdział 3

Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

Wstęp

Konflikt wokół Kosowa i uznania jego niepodległości rozgrywa się zarówno na płaszczyźnie regionalnej (spór pomiędzy Serbami i Albańczykami), jak i stanowi obszar rywalizacji interesów mocarstw (USA, Rosja) i współpracy organizacji międzynarodowych (m.in. UE, NATO, OBWE). Analiza podporządkowana została przedstawieniu nowo powstałego państwa jako strefy ścierających się wpływów międzynarodowych w postzimnowojennym systemie politycznym Europy. Kluczową kwestią w tym kontekście jest ukazanie wyzwań i determinantów zinstytucjonalizowanej współpracy międzynarodowej, będącej wynikiem zaangażowania w proces uregulowania statusu Kosowa. Celem opracowania jest syntetyczne zarysowanie historycznych, etnicznych i społecznych uwarunkowań konfliktu oraz przedstawienie jego regionalnych i globalnych implikacji.

3.1. Geneza i uwarunkowania albańsko-serbskiego konfliktu o Kosowo (do 1999) na tle rozpadu Jugosławii

Na obszarze byłej Jugosławii od 1991 r. powstało siedem państw, mianowicie: Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Serbia, Czarnogóra, Kosowo oraz Macedonia. Rozpad Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii nasunął sporo pytań i wątpliwości, przede wszystkim nurtujące wiele osób pytanie, dlaczego do niego doszło? Czy stał się symbolem porażki wspólnot-

nienia wielokulturowych społeczeństw w granicach jednego państwa? Jaka rolę odegrała tu społeczność międzynarodowa? Jakie konsekwencje miał rozpad dla stabilizacji całego regionu? Jak wyjaśnić eskalację konfliktu i wrogości między sąsiadami? Nic dziwnego zatem, że kryzys jugosłowiański stał się przedmiotem zainteresowania i licznych badań, czego owocem jest obszerna baza źródłowa i wielojęzyczna literatura przedmiotu [zob. *Balkankonflikt* 2000, 10:37; Waldenberg 2003; Cohen, Dragović-Soso 2008; Ramet 1999, 2005]. W niniejszym opracowaniu, w centrum uwagi pozostaną najważniejsze wewnętrzne przyczyny i okoliczności towarzyszące rozpadowi Jugosławii i ich implikacje w przypadku Kosowa.

Na tle pogłębiającego się kryzysu społeczno-gospodarczego lat 80. XX wieku i postępującej utraty legitymizacji dla istniejącego ustroju politycznego, w republikach jugosłowiańskich wykrystalizowały się dwa przeciwstawne kierunki określające ich przyszły polityczny rozwój, reprezentowane przez:

- z jednej strony zwolenników liberalizacji sfery politycznej i gospodarczej (przede wszystkim w politycznych kręgach Słowenii),
- z drugiej strony orędowników dalszej centralizacji i wzmocnienia pozycji federacji względem podległych jej podmiotów (pod przewodnictwem elit politycznych Serbii).

Głównym przedmiotem sporów i kontrowersji stała się jugosłowiańska konstytucja z 1974 r., wieńcząca proces federalizacji Socjalistycznej Republiki Jugosłowiańskiej. W świetle jej postanowień nastąpiło znaczne osłabienie kompetencji centralnych organów federalnych, a zobligowanie wspólnej głowy państwa do osiągania porozumienia na drodze konsensusu w rezultacie w znacznym stopniu utrudniło proces podejmowania decyzji na poziomie centralnym. Co więcej, przyznane zostały dalsze prawa poszerzające kompetencje dwóm autonomicznym prowincjom Kosowu i Wojwodinie w ramach Republiki Serbii, podnoszące ich rangę do konstytucyjnych części federacji. Władze serbskie odczytywały je jako szczególnie krzywdzące. Z kolei kosowscy Albańczycy w demonstracjach, dających upust ich niezadowoleniu, domagali się uznania Kosowa za siódmą republikę. Tak jak wcześniejsze konstytucje jugosłowiańskie, ustawa zasadnicza z 1974 r. zawierała prawo do secesji, a źródłem polemik stała się jego interpretacja. Wraz ze śmiercią Tito w 1980 r. pogrzebana została idea socjalistycznej federacyjnej Jugosławii, bowiem tylko ten przywódca był w stanie utrzymać pod kontrolą rosnące społeczne niezadowolenie. Dobięł kresu relatywny dobrobyt i swoboda, którymi cieszyła się ludność Jugosławii w porównaniu z mieszkańcami innych państw bloku wschodniego. Poziom życia przeciętnych obywateli uległ znacznemu obniżeniu, zwiększała liczba bezrobotnych, bieda, pogłębiało się zadłużenie

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

państwa. Wraz z rozpadem bloku wschodniego zabrakło również podstawy, na której opierała się legitymizacja systemu, wzrosło niezadowolenie, obawy i dezorientacja wśród ludności [Sundhaussen 2008, 10:11].

Kryzys społeczno-gospodarczy lat 80. wzmocnił nastroje nacjonalistyczne oraz antagonistyczne nastawienie i uprzedzenia przede wszystkim między Albańczykami a Serbami, Macedończykami, Czarnogórcami. W literaturze przedmiotu można spotkać się z tezą, iż etniczne spięcia i ich eskalacja w ramach jugosłowiańskiego państwa były nie tyle przyczyną, ile skutkiem kryzysu i rozpadu Jugosławii [Sundhaussen 2008, 11:12]. Po pierwszych od 63 lat wolnych wyborach w 1990 r. (z wyjątkiem Serbii i Czarnogóry, gdzie wygrali komuniści), w wyniku których do władzy doszły narodowo-obywatelskie partie i koalicje, proces rozpadu Jugosławii wszedł w decydującą fazę. W ślad za tym zorganizowano liczne referenda w Słowenii, Chorwacji, Macedonii, Bośni i Hercegowinie i Czarnogórze, mające przesądzić o suwerenności republiki bądź/i secesji od federacji.

Ludność serbska była w grupie najbardziej narażonej zblizającym się rozpadem Jugosławii. Według spisu ludności z 1981 r. w Serbii żyło 60% (4,8 mln) wszystkich zamieszkujących Jugosławię Serbów, natomiast w Bośni i Hercegowinie – 16,2%, w Wojwodinie – 13,6%, w Chorwacji – 6,5%, w Kosowie – 2,6%. W ich interesie było zatem albo utrzymanie odpowiadającej serbskim postulatam Jugosławii, albo utworzenie niezależnego państwa skupiającego w swoich granicach wszystkie terytoria, na których żyją Serbowie (Wielka Serbia). Z kolei Chorwaci w 75% stanowili ludność swojej republiki, a w 17,2% – Bośni i Hercegowiny i 2,7% – Wojwodiny. Uzasadniało to w przekonaniu chorwackich nacjonalistów konieczność ustalenia nowych granic kosztem Bośni i Hercegowiny. Obawy bośniackich muzułmanów wiązały się z konsekwencjami rozpadu Jugosławii dla integralności Bośni i Hercegowiny, gdzie Muzułmanie stanowili 39,5% ludności, bośniaccy Serbowie – 32,0%, a bośniaccy Chorwaci – 18,4%. Również Macedończycy zainteresowani byli utrzymaniem integralności Jugosławii, mając na uwadze znaczny udział ludności albańskiej w republice – podobnie jak polityczne elity etnicznie heterogenicznej Czarnogóry. Tylko Słoweńcy zamieszkiwali w granicach swojej republiki (ponad 90%), co wzmocniło dążenia niepodległościowe tamtejszej ludności [zob. Sundhaussen 2008, 14:15; Waldenberg 2003].

25 czerwca 1991 r. parlamenty Słowenii i Chorwacji ogłosiły niepodległość. W ślad za tym jednostki Jugosłowiańskiej Armii Narodowej podjęły działania zbrojne w celu obrony jedności federacji. Dziesięciodniowe walki w Słowenii zakończyły się wycofaniem wojsk serbskich już pod koniec lipca 1991 r., jednakże konflikt rozszerzył się na Chorwację (przede wszystkim

Slawonia, Kraina) i eskalował do wojny o zasiedlone przez Serbów obszary tego kraju. Między sierpniem i grudniem 1991 r. w wyniku czystek etnicznych wysiedlono siłą 80 tys. Chorwatów i Muzułmanów z kontrolowanych przez Serbów terenów Chorwacji. Do końca 1991 r. nieskuteczne pozostawały liczne inicjatywy mediacyjne Wspólnot Europejskich. Również inni aktorzy międzynarodowi, m.in. USA, pozostawali bezradni wobec konfliktu – koniec zimnej wojny, zjednoczenie Niemiec, wojna w Zatoce Perskiej i rozpad Związku Radzieckiego absorbowały w większym stopniu uwagę zachodnich dyplomatów i polityków. W obliczu fiaska międzynarodowej konferencji w sprawie Jugosławii we wrześniu 1991 r. rząd niemiecki jako pierwsze państwo członkowskie uznał Słowenię i Chorwację (25 grudnia), pozostałe kraje EWG – 15 stycznia 1992 r.

Usankcjonowanie rozpadu Jugosławii z punktu widzenia prawa międzynarodowego wywołało spory i dyskusje [zob. *Balkankonflikt* 2000, 20–22]. Jego oponenti stali na stanowisku, iż uznanie Słowenii i Chorwacji nastąpiło przedwcześnie i tym samym przyczyniło się do zaostrzenia konfliktu, szczególnie w odniesieniu do Bośni i Hercegowiny. Zwolennicy krytykowali zbyt późną reakcję państw zachodnich w tej kwestii. W styczniu 1992 r. prezydent Jugosławii Slobodan Milošević ogłosił koniec wojny w Chorwacji. Stacjonowanie obserwatorów ONZ miało stanowić gwarancję ochrony mniejszości serbskiej przed atakami chorwackimi [*Balkankonflikt* 2000, 10–13]. Armia serbska wycofała się do Bośni, gdzie na przełomie lutego i marca 1992 r. większość Muzułmanów i Chorwatów opowiedziała się w referendum za oderwaniem od Jugosławii. Rozpoczęła się kolejna wojna, która została podporządkowana serbskim celom: przeprowadzeniu czystek etnicznych i przejęciu obszarów i korytarzy zamieszkiwanych przez mniejszość serbską.

6 kwietnia 1992 r. USA i państwa EWG uznały niepodległość BiH. 22 maja 1992 r. Słowenia i Chorwacja zostały przyjęte do ONZ. 27 kwietnia jugosłowiański parlament w Belgradzie uchwalił nową konstytucję ustanawiającą Federalną Republikę Jugosłowiańską, w której skład weszły Serbia i Czarnogóra. 12 maja 1992 r. bośniaccy Serbowie proklamowali „Republikę Serbską BiH” z Radovanem Karadžićem jako pierwszym prezydentem, która nie zyskała uznania międzynarodowego, podobnie jak proklamowana przez bośniackich Chorwatów 24 sierpnia 1993 r. Republika Herceg-Bośnia, obejmująca obszary w większości zamieszkałe przez Chorwatów ze stolicą w Mostarze.

Przełom w rozwoju wydarzeń wojennych w Chorwacji oraz Bośni i Hercegowinie nastąpił dopiero w 1995 r. Na początku sierpnia kontrofensywa chorwackiej armii pozwoliła na odzyskanie Krainy, czego następstwem była uciecz-

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

ka 150 tys. Serbów do Bośni i Serbii, gdzie dochodziło ze strony chorwackiej do masowych aktów zemsty. Współpraca rządowych jednostek bośniackich i chorwackiej armii w północno-zachodniej Bośni zmieniła położenie militarne w ciągu kilku tygodni. Wspólna ofensywa bośniacko-chorwacka oraz wojskowa interwencja NATO (w operacji *Deliberate Force* uczestniczyło ok. 300 samolotów i 3 tys. jednostek, w jej ramach przeprowadzono naloty na pozycje serbskie w obszarze Sarajewa, Tuzli i Pale), a także działania mediacyjne tzw. Grupy Kontaktowej (Rosja, USA, WB, Francja, Niemcy i Włochy), wywarły nacisk na zaangażowane strony co do zawarcia porozumienia pokojowego. 1 listopada 1995 r. w Dayton (w stanie Ohio) rozpoczęły się rokowania pokojowe między prezydentami Slobodanem Miloševićem (Serbia), Franjo Tuđmanem (Chorwacja) i Aliją Izetbegovićem (BiH) z udziałem amerykańskich negocjatorów – Richarda Holbrooka i generała Wesleya Clarka. Parafowane 21 listopada 1995 r. porozumienie pokojowe z Dayton (formalnie podpisane 14 grudnia w Paryżu, w tymże dniu nabrało mocy prawnej) zakładało, wbrew serbskim i chorwackim planom podziału, konfederacyjny charakter Bośni i Hercegowiny, składającej się z dwóch „etniczności” Federacji Chorwacko-Muzułmańskiej obejmującej 51% powierzchni państwa i Republiki Serbii – 49%. W załączniku 7. układu strony zobowiązały się do umożliwienia powrotu wypędzonym i uciekinierom. Jednocześnie ustanowiony został międzynarodowy protektorat w Bośni i Hercegowinie [zob. szerzej Gniazdowski 2008; *Balkankonflikt* 2000, 16:20; Lasoń 2008, 346:347]. Nad przestrzeganiem porozumienia miały czuwać siły międzynarodowe NATO IFOR (Implementation Force, liczące 60 tys. żołnierzy, z których ok. 50 tys. stacjonowało w samej Bośni i Hercegowinie), przekształcone po roku w siły stabilizacyjne SFOR (Stablization Force), które miały za zadanie wspieranie tworzenia stabilnych i bezpiecznych warunków życia.

25 maja 1993 r. rezolucją RB 827. powołano Międzynarodowy Trybunał Karny dla Byłej Jugosławii z siedzibą w Hadze, który miał osądzać zbrodniarzy wojennych i winnych ludobójstwa w jugosłowiańskich wojnach [*Balkankonflikt* 2000, 25–26].

Problem regionalnego bezpieczeństwa na Bałkanach po zakończeniu wojny w Bośni nieuchronnie koncentrował się na konieczności uregulowania kwestii kosowskiej. Jednak po zawarciu porozumienia z Dayton (podpisanego w Paryżu) w 1995 roku, społeczność międzynarodowa zwlekała z rozwiązaniem problemu statusu Kosowa, co wywołało rozczarowanie wśród albańskiej części społeczeństwa. Rozwiązanie dylematu statusu Kosowa stanowiło kluczowy krok do stabilizacji regionu i w efekcie jego integracji z NATO i UE. Co więcej problem Kosowa pociągał za sobą niebezpieczny „potencjał dzie-

lenia” społeczeństw państw bałkańskich, co negatywnie wpływało na rozwój współpracy w tym regionie. Zapoczątkowany w 1990 r. wewnętrzny rozpad Jugosławii stał się dla kosowskich Albańczyków historycznym pretekstem do realizacji dążeń niepodległościowych.

Wyznacznikiem konfliktu kosowskiego jest fakt, iż Albańczycy zamieszkujący 90% terytorium Kosowa, leżącego w obrębie Republiki Serbii, domagali się przywrócenia, utraconego na skutek decyzji z 1988 i 1989 roku, statusu okręgu autonomicznego. Z kolei dla Serbów i Belgradu autonomia Kosowa oznaczała utratę tego regionu oraz ewentualność przyszłego przyłączenia się do Albanii [zob. Patek, Rydel, Węc 1997, III, 127–128]. Zarówno w Belgradzie, jak i w Priscinie nie było mowy o wspólnym stanowisku: podczas gdy Priscina opowiada się za bezwarunkową niepodległością Kosowa, Belgrad nadal postrzegał Kosowo jako integralną część Serbii.

Sporom o status Kosowa towarzyszą zabiegi zaangażowanych stron, polegające niezmiennie na doszukiwaniu się historycznego uzasadnienia dla swoich roszczeń co do tego terytorium. Co więcej, rodzaj przytaczanych argumentów, świadczy o „nieumiejętności wyzwolenia się z mitologiczno-symbolicznego sposobu postrzegania rzeczywistości” [zob. Nowak 1999, 2].

Racje Albańczyków opierają się na przekonaniu, że są oni potomkami Iliarów – ludności rzekomo zamieszkującej Bałkany przed przybyciem Słowian. Roszczenia Serbów wobec Kosowa legitymizowane są jego średniowieczną rolą duchowego i kulturowego serca Serbii (zob. Nowak 1999; Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008, 7–8; Rütsche 2007; Patek, Rydel, Węc 1997, III, 127].

Po drugiej wojnie światowej Kosowo weszło w skład Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Wraz z przejściem władzy przez komunistyczny reżim Josipa Broz Tity w 1946 r. Kosowo z Metohiją uzyskało status regionu autonomicznego, a w 1963 stało się prowincją, jednakże zakres jego autonomii został znacznie ograniczony. W tym czasie tereny te zamieszkiwało ok. 790 tys. osób – 68% społeczeństwa stanowili Albańczycy, a 24% – Serbowie. W coraz większym stopniu kontrolę nad Kosowem przejmowała Państwowa Służba Bezpieczeństwa, na której czele stał minister spraw wewnętrznych Aleksandar Ranković, słynący z antyalbańskiego nastawienia. Za jego sprawą w latach 1945–1966 wysiedlono do Turcji 200 tys. kosowskich Albańczyków wyznania muzułmańskiego, zaewidencjonowanych jako „Turcy”. W 1966 r. kres tej polityce położyło usunięcie Rankovića ze stanowiska przez Titę. Zmiany w Konstytucji SFRJ wprowadzone w 1968, 1971 i 1974 r. nadawały Kosowu i Wojwodinie status okręgów autonomicznych w obrębie Republiki Serbii, aczkolwiek bez prawa odłączenia. Dzięki temu mogły one

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

wpływać na wybór władz i na kształt konstytucji FR Serbii. Mimo że postanowienia te wzmocniły obawy wśród serbskiej części społeczeństwa, nie usatysfakcjonowały kosowskich Albańczyków, domagających się przyznania Kosowu statutu republiki i uznania ich za naród państwowy. Po śmierci Tity (4 maja 1980) nasiliło się niezadowolenie, a także niepodległościowe nastroje wśród albańskiej części kosowskiego społeczeństwa, których wyrazem były demonstracje i strajki; Serbowie odpowiadali na nie protestami, broniąc własnych praw. Zamieszki tłumione były przez jugosłowiańskie wojsko i policję siłą, w 1981 i 1989 r. wprowadzony został stan wyjątkowy. Działania te skierowane były zarówno w Serbów, którym uniemożliwiano masowy *exodus* z Kosowa, jak i w Albańczyków, których poddawano represjom politycznym i wtrącano do więzień, gdzie byli torturowani. Lata 80. wiązały się z wysoką skalą emigracji Serbów z Kosowa, determinowaną pogarszającą się sytuacją gospodarczą i wysokim przyrostem naturalnym Albańczyków. Ta tendencja, wpływająca na niekorzystne dla Serbów zmiany struktury etnicznej Kosowa i wzrost wzajemnych resentymentów, wykorzystywana była i jest jako jeden z argumentów serbskiej strony w omawianym konflikcie. Służy ona uzasadnieniu tezy o dążeniu Albańczyków do wyeliminowania różnorodności etnicznej Kosowa. Zgodnie ze stanem ludności na rok 1981 spośród liczącej 1,6 mln społeczności Kosowa 77% stanowili kosowscy Albańczycy, 13% – Serbowie, a 10% – inne grupy etniczne [zob. Nowak 1999, 14; Balcer, Kaczmarski, Stanisławski 2008, 9; Rüttsche 2007].

3.1.1. Eskalacja konfliktu i ustanowienie międzynarodowego protektoratu

Antyalbańskie nastroje i wzrastający serbski nacjonalizm stały się instrumentem realizacji politycznych ambicji Slobodana Miloševića. Wybrany we wrześniu 1987 r. na prezydenta Serbii już w 1988 i 1989 r. zniósł autonomię Kosowa i Wojwodiny. W ślad za tym w 1990 r. rozwiązany został kosowski parlament i rząd. Na radykalizację nastrojów po obu zwaśnionych stronach duży wpływ miał wspomniany wyżej kryzys gospodarczy lat 80. Sytuację pogarszał dodatkowo fakt, że od 1989 r. rząd Miloševića wstrzymywał wszystkie inwestycje i subwencje dla Kosowa. W konsekwencji do 1995 r. PKB spadł o 48,5%, natomiast produkcja przemysłowa zmalała o 71,6%. Bezrobocie wzrosło do ponad 50%. Szczególnie ludność wiejska cierpiała ubóstwo, co wzmacniało jej wrogość w stosunku do mniejszości serbskiej [zob. Nietsch 2008].

Wydarzenia związane z omówionym wyżej rozpadem Jugosławii w 1990 r. zwiększyły nadzieje kosowskich Albańczyków na odzyskanie utraconej auto-

nomii. Był to zarazem historyczny pretekst dla urzeczywistnienia dążeń niepodległościowych. Reakcją na politykę represji i agresji reżimu Miloševića było ogłoszenie w 1991 r. niezawisłego państwa Kosowa, uznanego jednakże jedynie przez Albanię. W nieoficjalnych wyborach w 1992 r. większością 99,5% głosów na prezydenta Kosowa został wybrany Ibrahim Rugova, zwolennik pokojowych metod walki z reżimem, który opowiadał się za bojkotem władz Serbii oraz stworzeniem paralelnych instytucji (szkolnictwo, służba zdrowia), częściowo tolerowanych przez Belgrad. Równocześnie w Kosowie i na emigracji powstała Wyzwoleńcza Armia Kosowa (UÇK), której przywódcy rozwiązanie konfliktu postrzegali w przejściu okręgu siłą. Ludność kosowsko-albańska domagała się utworzenia niepodległej Republiki Kosowa w ramach Jugosławii, natomiast nacjonalistyczni serbscy politycy kwestionowali nadany Kosowu status autonomicznej prowincji. Wzrastające napięcia pomiędzy serbskim rządem i kosowskimi Albańczykami w latach 80. i 90., represje i brak efektów pokojowej strategii prezydenta Rugovy doprowadziły do nasilenia działalności terrorystycznej i wybuchu powstania UÇK w 1998 r. [zob. szerzej: Waldenberg 2003]. W zbrojnych starciach pomiędzy albańską partyzantką a serbską policją i armią jugosłowiańską regularne ofiary ponosiła przede wszystkim kosowska ludność cywilna [zob. *Human Rights Watch...*]. Wymiar konfliktu, pociągający za sobą niebezpieczeństwo destabilizacji regionu wymusił na społeczności międzynarodowej, zaangażowanie się w jego rozwiązanie. Aktywność UÇK w tym kontekście przyniosła zamierzony efekt, ponieważ zwróciła uwagę świata na kwestię kosowską. Latem 1998 r. tzw. Grupa Kontaktowa ds. Byłej Jugosławii (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy, Rosja, USA) zażądała bezzwłocznego opuszczenia Kosowa przez serbską policję oraz nałożyła embargo na broń (wobec władz Belgradu). Skutkiem walk były masowe ucieczki ludności obu narodowości. We wrześniu 1998 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ w rezolucji 1199 wzywała do natychmiastowego zaprzestania działań zbrojnych oraz wyraziła zaniepokojenie społeczności międzynarodowej rozwojem konfliktu w Kosowie. Do wstrzymania walk przyczyniła się dopiero groźba interwencji NATO oraz obecność obserwatorów OBWE, nadzorujących ich dotrzymanie. Jednakże już w grudniu doszło do ponownej eskalacji konfliktu. Prowadzone pod auspicjami Grupy Kontaktowej negocjacje pokojowe w lutym i marcu 1999 r. we francuskim Rambouillet nie przyniosły porozumienia między zwaśnionymi stronami. Serbowie wykluczali możliwość wkroczenia do Kosowa sił międzynarodowych, natomiast Albańczycy obstawali przy postulacie przeprowadzenia referendum niepodległościowego po trzyletnim okresie przejściowym. Pod naciskiem Stanów Zjednoczonych delegacja albańska podpisała propo-

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

nowane warunki, natomiast Serbowie odrzucili zapisy ograniczające suwerenność Kosowa [zob. Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008, 10:11].

Postanowienia konferencji pokojowej w Rambouillet (marzec 1999)

- respektowanie suwerenności i integralności terytorialnej Federalnej Republiki Jugosławii,
- objęcie Kosowa trzyletnim protektoratem międzynarodowym,
- nadzór OBWE i UE nad realizacją niniejszych postanowień,
- powołanie KFOR (Kosovo Forces) międzynarodowych sił zbrojnych, podległych NATO,
- obecność w Kosowie przez rok 2,5 tys. policjantów Republiki Serbii i do końca misji 2,5 tys. żołnierzy armii jugosłowiańskiej,
- demilitaryzacja Wyzwoleńczej Armii Kosowa,
- stworzenie wieloetnicznych lokalnych sił policyjnych,
- ustanowienie Zgromadzenia Kosowa, w którego skład miało wejść 120 deputowanych, w tym 40 członków wybieranych przez niealbańskie wspólnoty narodowe, wprowadzenie prawa weta mniejszości niealbańskich w kwestiach ich życiowych interesów (autonomii politycznej i kulturowej),
- zorganizowanie trzy lata po wejściu w życie porozumienia międzynarodowej konferencji, rozstrzygającej kwestię statusu Kosowa na podstawie referendum, opinii misji, wysiłków stron tego porozumienia oraz Aktu Helsińskiego (gwarancja integralności terytorialnej sygnatariuszy).

20 marca 1999 r. Serbia ponowiła działania zbrojne w Kosowie. Gdy zawiodły próby dyplomatycznego zakończenia konfliktu podjęto decyzję o przeprowadzeniu 24 marca nalotów NATO (bez mandatu ONZ) na serbskie cele wojskowe i strategiczne. Tym samym podjęcie interwencji zbrojnej NATO bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowiło naruszenie prawa międzynarodowego, w szczególności zapisów Karty Narodów Zjednoczonych, stanowiących o zakazie użycia siły przy rozwiązywaniu sporów oraz stosowaniu groźby użycia siły. Wprawdzie akcja miała zapobiec „humanitarnej katastrofie”, jednakże przyniosła zupełnie odwrotny skutek. Atak NATO zakończył się przyjęciem planu Grupy G8 przez FRJ, w którym sprecyzowane zostały warunki zaprzestania nalotów na Serbię. W trwającej 78 dni interwencji militarnej wg brytyjskich szacunków śmierć poniosło ok. 10 tys. kosowskich Albańczyków z oddziałów armii jugosłowiańskiej, serbskiej policji i grup paramilitarnych. Ponad milion kosowskich Albańczyków uciekło bądź zostało wysiedlonych, w tym ponad 800 tys. do Albanii, Macedonii i Czarnogóry. Również UÇK obarczono odpowiedzialnością za przestępstwa wojenne. W wyniku nalotów natowskich na Jugosławię według szacunków międzynarodowych organizacji praw człowieka, śmierć poniosło od 400 do 600

osób cywilnych. 10 czerwca 1999 r. prezydent Jugosławii Slobodan Milošević rozpoczął wycofywanie policyjnych i wojskowych jednostek z Kosowa. Wraz z wojskiem Kosowo opuszczały tysiące Serbów i przedstawiciele mniejszości niealbańskich (głównie Romów), w obawie przed aktami zemsty ze strony kosowskich Albańczyków. Wielu z nich zostało przymusowo wysiedlonych. Według danych UNMIK w 1999 r. zginęło 150. Serbów, Kosowo opuściło wówczas ok. 200 tys. osób tej narodowości [zob. Balcer, Kaczmarek, Stanisławski, 2008, 15–16; Rütsche 2007].

Zarówno interwencja militarna NATO, jak i jej zakończenie oznaczały przerzucenie odpowiedzialności za pokojowe uregulowanie przyszłego statusu Kosowa na barki społeczności międzynarodowej. Okazało się to trudne ze względu na głęboko zakorzoną wrogość i wzajemne resentymy zwaśnionych stron.

Na mocy rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ przyjętej 10 czerwca 1999 r. Kosowo zostało objęte protektorem międzynarodowym. Rezolucja stwarzała podstawy dla obecności sił pokojowych NATO (KFOR), liczących początkowo ok. 50 tys. (w roku 2007 ok. 16 tys.; w 2009 r. ok. 14 tys.) żołnierzy. Ponadto ustanawiała Misję Tymczasową ONZ w Kosowie UNMIK.

Zgodnie z rezolucją 1244. Rada Bezpieczeństwa ONZ:

- „postanawia o międzynarodowej obecności cywilnej i w zakresie bezpieczeństwa na wstępny okres 12 miesięcy, przedłużany następnie do czasu gdy Rada Bezpieczeństwa postanowi inaczej” (ust. 19),
- „zezwala Sekretarzowi Generalnemu na ustanowienie międzynarodowej obecności cywilnej w Kosowie przy wsparciu odpowiednich organizacji międzynarodowych [...]” i „postanawia, że jej podstawowy zakres odpowiedzialności będzie obejmował [...] f) w końcowej fazie nadzór nad przekazaniem władzy przez tymczasowe instytucje Kosowa instytucjom ustanowionym na mocy porozumienia politycznego [...] i) utrzymywanie porządku publicznego, w tym utworzenie miejscowych sił policyjnych, a do tego czasu poprzez rozmieszczenie międzynarodowych sił policyjnych w Kosowie” (ust. 10 i 11),
- „wyraża zadowolenie ze współpracy z Unią Europejską i innymi organizacjami międzynarodowymi w celu opracowania wszechstronnego podejścia do rozwoju i stabilizacji w regionie dotkniętym kryzysem w Kosowie, w tym wdrożenia Paktu Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej z szerokim udziałem międzynarodowym, w celu dalszego wspierania demokracji, dobrobytu, stabilności i współpracy regionalnej” (ust. 17).

Rezolucja wezwała ponadto FR Jugosławii do natychmiastowego zaprzestania stosowania przemocy i represji w Kosowie, wycofania wszystkich sił

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

wojskowych, policyjnych i paramilitarnych, z możliwością późniejszego powrotu określonej liczby personelu do Kosowa. A także potwierdziła integralność terytorialną Federacyjnej Republiki Jugosławii [*Resolution 1244*, 1999].

Natomiast mandat Misji Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK) obejmował: pełnienie podstawowych funkcji administracyjnych, dążenie do ustanowienia trwałej autonomii i samorządności w Kosowie, ułatwianie politycznego procesu określającego przyszły status Kosowa, koordynację pomocy humanitarnej wszystkich międzynarodowych agencji, popieranie odbudowy najważniejszej infrastruktury w prowincji, utrzymanie porządku i bezpieczeństwa, zapewnienie bezpiecznego i niezagrażonego powrotu wszystkich uchodźców do ich domów w Kosowie” [UNMIK 2009].

3.1.2. Problem stabilizacji i integracji mniejszości w Kosowie po 1999 r.

Do kluczowych zadań UNMIK w myśl Rezolucji 1244 należało ustanowienie autonomii i samorządu w Kosowie, z uwzględnieniem postanowień konferencji w Rambouillet oraz zasad suwerenności i integralności terytorialnej FR Jugosławii. Mandat ONZ zakładał ponadto wypracowanie kompleksowego podejścia do stabilizacji i rozwoju gospodarczego w regionie kryzysu. Struktura UNMIK obejmuje cztery filary, są nimi: 1) policja i wymiar sprawiedliwości, 2) administracja cywilna, 3) demokratyzacja i budowa instytucji, 4) odbudowa i rozwój gospodarczy. Misja prowadzona była przy współpracy NATO, OBWE i UE.

Początkowo działalność administracji UNMIK polegała na udzielaniu pomocy humanitarnej i wsparciu odbudowy domów i infrastruktury. Proces stabilizacji Kosowa rozpoczęto od stworzenia lokalnych instytucji administracyjnych. Powołana została Wspólna Tymczasowa Struktura Administracyjna, składająca się z Tymczasowej Rady Administracyjnej (rodzaj rządu) i Kosowskiej Rady Przejściowej (pełniące funkcje doradcze, będącej rodzajem parlamentu). Jesienią 2000 r. zostały przeprowadzone pierwsze wybory lokalne, zbojkotowane przez ludność serbską, natomiast na jesieni 2001 r. – odbyły się pierwsze wybory parlamentarne. Zwycięstwo w obu przypadkach odniosła Demokratyczna Liga Kosowa, pokonując Demokratyczną Partię Kosowa z byłym liderem UÇK Hashimem Thacim na czele i koalicję serbską Povratnik. Pierwszym prezydentem Kosowa został wybrany Rugova, a pierwszym premierem Bajram Rexhepi z DPK [zob. Balcer, Kaczmarski, Stanisławski 2008, 12:15; Nietsch 2007].

Wśród problemów, z jakimi borykał się UNMIK przy budowie tymczasowych struktur administracyjnych w Kosowie należy wymienić:

- kwestię rekrutacji kompetentnych pracowników. Przed wybuchem wojny stanowiska administracyjne obsadzone były przede wszystkim przez Serbów, w związku z czym brakowało dobrze wykształconych albańskich urzędników. Co więcej, konkurencję stanowiły wysoko opłacane posady w organizacjach międzynarodowych i pozarządowych, oferujące o trzy do pięciu razy większą pensję, niż otrzymywali urzędnicy instytucji rządowych,
- istnienie równoległych serbskich systemów administracyjnych przede wszystkim w północnym Kosowie, finansowanych przez Serbię szkół, sądów i urzędów [zob. Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008, 12:15; Nietsch 2007].

Zasady ustrojowe określały ogłoszone 15 maja 2001 r. *Ramy Konstytucyjne*, przyznające UNMIK-owi prerogatywy m.in. w zakresie polityki zagranicznej i monetarnej, policji, zarządzania własnością, ochrony praw mniejszości. Kompetencje przysługujące instytucjom kosowskim zostały im przekazane dopiero w 2003 r., co było m.in. źródłem napięć z lokalnymi władzami. Co więcej, Serbowie bojkotowali tymczasowe władze Kosowa, tworząc paralelne instytucje w Mitrowicy. W grudniu 2005 r. w ramach rządu kosowskiego utworzone zostało ministerstwo sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, monitorowane przez międzynarodową administrację [zob. Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008, 12–15; Zięba 2008, 310–311].

Ustanowienie międzynarodowego protektoratu zaowocowało masowymi powrotami kosowskich Albańczyków, równocześnie około 200 tys. Serbów opuściło prowincję. Jesienią 1999 r. UNMIK rozpoczął proces transformacji UÇK w Korpus Ochrony Kosowa i budowę struktur policyjnych. Mimo to UÇK nie zaprzestała swojej działalności, udało jej się nawet stworzyć Armię Wyzwolenia Preseva, Medvedji i Bujanovaca (UCPMB), dążącą do secesji tych obszarów (południowa Serbia) i przyłączenia ich do Kosowa.

Problemy, które determinowały i ograniczały efektywne działania stabilizacyjne pod auspicjami ONZ wynikały w znacznym stopniu z trudnej sytuacji ekonomicznej Kosowa oraz z braku integracji ludności serbskiej. Frustracje i niezadowolenie mieszkańców Kosowa pogłębiał nieuregulowany status prowincji, zła sytuacja gospodarcza, korupcja i przestępczość.

Jednym z zadań UNMIK było zapewnienie bezpiecznego i niezagrażonego powrotu wszystkich uchodźców do ich domów w Kosowie, a także pokojowe współistnienie grup etnicznych zamieszkujących te tereny. Kosowo, liczące ponad dwa miliony ludności, zamieszkuje według danych OBWE blisko 91%

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

Albańczyków, do 7% Serbów, 2% Bośniaków i Gorani (muzułmańska ludność słowiańska), 1,7% Romów, Ashkali i Egipcjan, około 1% Turków. Małe grupy etniczne swoją odrębność definiują przede wszystkim przez język i częściowo przynależność wyznaniową (Muzułmanie, kościół serbsko-ortodoksyjny, czy rzymskokatolicki). Serbowie stanowią większość na północy w trzech gminach: Leposaviq (Leposavić), Zubin Potok, Zvečan (Zvečan) oraz w północnej części miasta Mitrowica, zaś na południu w Shtërpçe (Štrpce). Zamieszkują oni również mniejsze enklawy, głównie wsie i małe miasteczka, strzeżone przez policję i siły NATO. Region na północ od Mitrowicy pozostaje pod kontrolą Serbów. W dalszym ciągu do największych napięć dochodzi między kosowskimi Albańczykami i Serbami. Zarówno uwarunkowania historyczne, jak i kulturowe, społeczne i językowe różnice i wynikająca z nich niechęć pomiędzy obiema stronami konfliktu bywają instrumentalnie wykorzystywane przez władze w Prisztinie i Belgradzie [zob. Bieńczyk-Missala 2008].

Rysunek 1. Podział etniczny Kosowa



Źródło: http://news.bbc.co.uk/nol/shared/spl/hi/uk/07/kosovo_map/img/kosovo_albanians_map416_a.gif.

Według szacunków UNHCR do końca 2007 r. do Kosowa dobrowolnie powróciło ponad 17 tys. z około 245 tys. uchodźców. Przymusowo z państw goszczących wróciło około 47 tys. W 2008 r. liczba powrotów znacznie się zmniejszyła, wyniosła 582 uchodźców, dla porównania w 2007 było ich ok. 1816, a w 2006 r. – 1669. 11 listopada 2008 r. władze Kosowa rozpoczęły projekt powrotu i reintegracji w Kosowie, mający na celu pomoc dla co najmniej 180 rodzin uchodźców. Jego budżet wynosi 7 mln euro i jest finansowany przez Komisję Europejską i UNDP. Kosowskie Ministerstwo ds. Społeczności i Powrotów zatwierdziło 109 projektów w zakresie rozwoju społecznego i stabilizacji na 2009 rok, wartości 2 mln euro. W 2009 r. liczba dobrowolnych powrotów stopniowo się zwiększała. Według danych UNHCR między styczniem a kwietniem 2009 r. do Kosowa wróciło 137. uchodźców, w tym 24. kosowskich Albańczyków, 30. kosowskich Serbów i 54. Romów, Ashkali i Egipcjan. W tym samym okresie 936 osób zostało zmuszonych do powrotu do Kosowa z krajów Europy Zachodniej, nastąpił zatem wzrost o 27,3%, porównując do wyników z korespondującego okresu w 2008 r. Wśród tej grupy 40 osób należało do mniejszości [*Report of the Secretary-General...*, 17 March 2009].

Wśród czynników wpływających na małą liczbę powrotów oraz sytuację mniejszości w Kosowie należy wymienić:

- obawy o bezpieczeństwo i tym samym ograniczone możliwości poruszania się Serbów po Kosowie,
- stronniczość instytucji wymiaru sprawiedliwości, brak równego dostępu do sądów dla mniejszości,
- brak możliwości odzyskania utraconej własności przez powracających serbskich uchodźców,
- dyskryminację w dostępie do pracy, co pogłębia sięgające od 40 do 60% bezrobocie,
- ograniczony dostęp do edukacji, służby zdrowia i pomocy społecznej,
- wysoką przestępczość, korupcję,
- trudną sytuację gospodarczą.

W dalszym ciągu wyzwaniem jest reintegracja mniejszości, a zwłaszcza kosowskich Serbów. Największym problemem pozostaje brak możliwości zatrudnienia, krucha sytuacja gospodarcza, ograniczony dostęp do usług publicznych i bezpieczeństwa. Ministerstwo ds. Społeczności i Powrotów zamierza podjąć działania mające na celu wspieranie rozwoju gospodarczego i stabilności sytuacji społeczności mniejszościowych w celu zachęcenia ich do powrotów. Ponad 660 rodzin (3100 osób) wyraziło zainteresowanie ponownym osiedleniem się w Kosowie [*Report of the Secretary-General...*, 17 March 2009].

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

Do największych zamieszek na terenie Kosowa w okresie administracji UNMIK doszło w marcu 2004 r. W ich wyniku zginęło 21 osób, ok. 1000 zostało rannych, ponad 4 tys. było zmuszonych do opuszczenia swoich domów. Radykalne grupy kosowskich Albańczyków zaatakowały serbskie enklawy, niszcząc i paląc domy, ortodoksyjne kościoły i klasztory. Straty dotknęły przede wszystkim Serbów i Romów. Niszczono również budynki i sprzęt UNMIK. Zajścia te znacznie osłabiły wiarygodność sił KFOR i administracji UNMIK wśród ludności serbskiej. Wpłynęło to również na przyśpieszenie procesu wprowadzania tzw. standardów dla Kosowa i rozpoczęcie negocjacji w sprawie uregulowania przyszłego statusu Kosowa.

3.2. W poszukiwaniu przyszłego statusu Kosowa

Nieuregulowany status pozostającego pod międzynarodowym protektoratem Kosowa w znacznym stopniu utrudniał proces stabilizacji, postęp gospodarczy i zbliżenie Bałkanów Zachodnich do Unii Europejskiej. Postanowienia Rezolucji 1244. Rady Bezpieczeństwa z 1999 r. nakładały na UNMIK odpowiedzialność za: „wspieranie politycznego procesu przeznaczonego do ustalenia ostatecznego statusu Kosowa, biorąc pod uwagę ustalenia konferencji w Rambouillet” (ust. 11e) [*Resolution 1244* 1999]. Jednocześnie tylko pod warunkiem zachowania terytorialnej integralności FRJ, Rosja i Chiny wyraziły swoje poparcie. Tym samym zapisy rezolucji odzwierciedlały dylemat, przed którym stanęła społeczność międzynarodowa. Z jednej strony potwierdzała ona zasadę suwerenności i terytorialnej nienaruszalności Federacyjnej Republiki Jugosławii, wyznaczając międzynarodowej administracji zadanie ustanowienia tymczasowej administracji w Kosowie oraz szerokiej autonomii w obrębie FRJ. Natomiast z drugiej – tymczasowe struktury miały stworzyć przejściowe demokratyczne instytucje samorządowe, co zapobiegało podporządkowaniu Kosowa władzom serbskim oraz zainicjowało proces budowy niezależnych rządów.

Wiosną 2002 r. niemiecki dyplomata Michael Steiner, ówczesny szef UNMIK, opracował ramy strategii „Standardy przed statusem”, której podstawowym założeniem było rozwiązanie kwestii statusu dopiero po stworzeniu demokratycznych standardów w Kosowie. Strategia ta opierała się na tezie, iż nowo powstałe kosowskie demokratyczne instytucje będą zdolne stopniowo pobudzić zwaśnione strony do praktycznej współpracy i demokratycznej partycypacji. Lokalne instytucje miały być oceniane pod względem funkcjonowania demokracji, rządów prawa, swobody poruszania się mniejszości narodo-

wych, powrotu uchodźców, sytuacji ekonomicznej, uregulowania problemu własności, dialogu z Belgradem oraz stopnia profesjonalizacji Korpusu Ochrony Kosowa. Jednocześnie liczone na stopniowe relatywizowanie istniejącego napięcia między serbskimi roszczeniami a albańskimi postulatami o samostanowienie przez stworzenie europejskiej perspektywy, otwartej Bałkanom Zachodnim w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia [Calic 2004, 11–16]. Ostatecznie strategia „Standardy przed statusem” zawierała 106 konkretnych celów – opracowanych przez powołaną w marcu 2003 r. przez UNMIK Radę Transferową – które przedstawiono 10 grudnia. Po zamieszkach w marcu 2004 r. państwa zachodnie uświadomiły sobie konieczność podjęcia konkretnych kroków w sprawie pozostającej w zawieszeniu kwestii statusu, co oznaczało odejście od formuły wcześniejszego wprowadzenia standardów. W raporcie, przedstawionym w październiku 2005 r. na zlecenie sekretarza generalnego ONZ, norweski dyplomata Kai Eide stwierdził, że standardy zakładają w dużej mierze nierealne cele. Mniejszość serbska w dalszym ciągu odmawia współpracy, natomiast większość nie podjęła żadnych znaczących działań, by zagwarantować bezpieczeństwo mniejszości i powrót uchodźców [Raport Kaia Eide 2005]. Rekomendacje Norwega zostały przyjęte przez Radę Bezpieczeństwa, która jednocześnie zadecydowała o rozpoczęciu bezpośrednich negocjacji kosowsko-serbskich pod auspicjami ONZ. Tym samym społeczność międzynarodowa wycofała się z priorytetu wypracowania demokratycznych standardów w Kosowie, co wynikało również z zamiaru stopniowego ograniczania zaangażowania w Kosowie, przede wszystkim ze strony USA.

Zgodnie z raportem Kaia Eidego, Grupa Kontaktowa określiła pięć kluczowych zasad unormowania kwestii kosowskiej, były to:

- wykluczenie oddania Kosowa bezpośrednio zwierzchnictwu władz serbskich,
- dalsze monitorowanie procesu regulowania statusu przez społeczność międzynarodową, a tym samym wyłączenie bezpośredniej suwerenności,
- bezpieczeństwo i ochrona mniejszości,
- wykluczenie etnicznego podziału Kosowa,
- wykluczenie inkorporacji Kosowa do innego państwa [zob. *Guiding principles of the Contact Group for a settlement of the status of Kosovo*, S/2005/709].

W ślad za tym w listopadzie 2005 r. sekretarz generalny ONZ Kofi Annan wyznaczył na stanowisko głównego negocjatora między Belgradem i Prisztiną byłego prezydenta Finlandii Marttigo Ahtisaariego. Jego zadaniem było również opracowanie propozycji rozwiązania kwestii kosowskiej w razie braku osiągnięcia konsensusu między stronami. Rozpoczęte w lutym 2006 r. w Wiedniu bezpośrednie rokowania kosowsko-serbskie zakończyły się bez-

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

owocnie po ponad roku, w marcu 2007 r. Obie strony pozostały przy swoich maksymalistycznych propozycjach. Jeszcze w 2006 r. serbski parlament przyjął nową konstytucję, w której Kosowo uznane zostało za integralną część Serbii. Również przywódcy kosowskich Albańczyków nie byli skłonni do rozmów o szczegółach regulacji autonomii. Co więcej, podejmowano niewielkie wysiłki, mające na celu poprawę sytuacji mniejszości serbskiej, jej bezpieczeństwa i pomocy dla powracających uchodźców.

Sprawa Kosowa w latach 1999–2007

Rozmowy Trójki	10. GRUDZIEŃ 2007 Sprawozdanie Trójki z negocjacji dwustronnych dla Sekretarza Generalnego ONZ. LISTOPAD 2007 Trzecie wybory parlamentarne. Zwycięża Demokratyczna Partia Kosowa z Hashimem Thaci na czele. SIERPIEŃ 2007 Sekretarz Generalny ONZ proponuje z inicjatywy Grupy Kontaktowej nową rundę rozmów pod auspicjami Trójki (UE/ USA/ Rosja)
Inicjatywa Ahtisaariego	LIPIEC 2007 Rezygnacja z Planu Ahtisaariego po zdecydowanym WETO Rosji MARZEC 2007 Propozycja Ahtisaariego w raporcie końcowym: nadanie Kosowu „kontrolowanej niepodległości”. Poparcie planu przez USA, UE oraz NATO. Zgoda kosowskich Albańczyków, odrzucenie Planu przez serbski rząd LUTY–WRZESIEŃ 2006 10 spotkań serbsko-kosowskich prowadzonych przez Ahtisaariego STYCZEŃ 2006 Grupa Kontaktowa ustanawia wytyczne odnośnie do procesu uzyskania i rozwiązania sprawy statusu PAŹDZIERNIK 2005 Rada Bezpieczeństwa ONZ zadecydowała o podjęciu negocjacji dotyczących sprawy statusu. Rozmowy ma poprowadzić Martti Ahtisaari. WRZESIEŃ 2005 Kai Eide w raporcie do Sekretarza Generalnego ONZ wzywa do rozwiązania kwestii przeszłego statusu Kosowa
Od Rezolucji 1244 do Raportu Eidego	PAŹDZIERNIK 2004 Drugie wybory parlamentarne MARZEC 2004 „Pogrom” Serbów i innych mniejszości GRUDZIEŃ 2003 Polityka „Standardy przed statusem” – osiem celów powinno zostać osiągnięte przed rozpoczęciem rozmów statusowych LISTOPAD 2001 Pierwsze wybory do prowizorycznego parlamentu KWIECIEŃ 2001 Powstanie prowizorycznych instytucji CZERWIEC 1999 Mocą Rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ ustanowiono w Kosowie protektorat międzynarodowy (Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie, ang. UNMIK)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schmidt, Tolksdorf 2007.

W marcu 2007 r. Ahtisaari przedstawił plan i raport w sprawie statusu Kosowa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Plan zakładał przyznanie Kosowu atrybutów państwowości (konstytucja, flaga, hymn), kompleksową ochronę mniejszości narodowych, międzynarodowy nadzór nad suwerennym Kosowem, a także w przyszłości członkostwo w ONZ. Plan Ahtisaariego spotkał się z pozytywnym odzewem kosowskich Albańczyków i niealbańskich mniejszości narodowych, natomiast napotkał na opór Serbii i kosowskich Serbów. Również w Radzie Bezpieczeństwa koncepcja Ahtisaariego została odrzucona wskutek weta Rosji. W tej sytuacji zdecydowano o rozpoczęciu nowych rozmów pod auspicjami Grupy Kontaktowej.

Założenia planu Ahtisaariego dla Kosowa miały gwarantować:

- prawo do zawierania umów międzynarodowych i członkostwa w organizacjach międzynarodowych,
- własne siły bezpieczeństwa, flagę, hymn;
- przekazanie kompetencji UNMIK dotychczasowym prowizorycznym instytucjom administracji rządowej;
- szeroką autonomię i zagwarantowanie praw mniejszości serbskiej;
- objęcie ortodoksyjnych kościołów i klasztorów ochroną;
- zgodę, aby serbska mniejszość mogła utrzymywać szczególne stosunki z Serbią;
- wprowadzenie podwójnego obywatelstwa w przyszłości;
- w celu monitorowania i nadzoru implementacji planu, misję UNMIK zastąpi Międzynarodowa Reprezentacja Cywilna Unii Europejskiej, natomiast w dalszym ciągu obecne będą siły militarne pod dowództwem NATO [zob. *Comprehensive proposal for the Kosovo Status...*].

Pod koniec sierpnia 2007 r. powołana została tzw. Trójka, grupa mediatorów z USA, Rosji i Unii Europejskiej, której zadaniem miało być osiągnięcie porozumienia między Serbią i Kosowem. Mandat rokowań miał wynieść 120 dni. Kolejne próby znalezienia kompromisu kończyły się fiaskiem. Serbska strona odrzuciła m.in. kosowski projekt umowy o dobrym sąsiedztwie i przyjaźni z Serbią, zakładający poszanowanie integralności terytorialnej, gwarancje praw mniejszości, powrotu uchodźców oraz współpracę w ramach integracji europejskiej. Również propozycja negocjatora Unii Europejskiej Wolfganga Ischingera, zakładająca rozwiązanie na wzór porozumienia między NRD i RFN z 1972 r., co oznaczałoby nawiązanie faktycznych stosunków bez prawnego uznania, nie została przyjęta przez Serbię. Negatywnie oceniono także porozumienie Trójki co do 14-punktowego dokumentu dotyczącego przyszłego statusu Kosowa, w którym m.in. wykluczono powrót Kosowa do sytuacji sprzed 1999 r., przyznano mu prawo do zawierania umów z między-

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

narodowymi instytucjami finansowymi, przewidziano powołanie wspólnych komitetów, składających się z przedstawicieli Serbów i Kosowa. Z kolei w Belgradzie pojawiły się koncepcje przyznania Kosowu statusu Hongkongu, Wysp Alandzkich, **czy też kwestia Tajwanu** (formalnie będącego prowincją Chin, faktycznie jednak niezależnego od rządu ChRL) [zob. Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008, 30–31; Schmidt, Tolksdorf 2007].

Tabela 1. Uczestnicy negocjacji związanych z określeniem statusu Kosowa

Uczestnicy negocjacji związanych z określeniem statusu Kosowa			
Grupa Kontaktowa	Rozmowy Trójki		
Niemcy Francja Wielka Brytania	W sierpniu 2007 roku, po porażce planu Martii Ahtisaariego z inicjatywy Grupy Kontaktowej zlecono Trójce (składającej się z Unii Europejskiej, Rosji oraz USA) wznowienie dialogu z Belgradem i Prisztiną. Zakończenie negocjacji przewidziano na grudzień 2007 roku. 10 grudnia 2007 Grupa Kontaktowa miała przedłożyć stosowne sprawozdanie Sekretarzowi Generalnemu ONZ.		
Włochy Rosja USA	UE	Rosja	USA
	Wolfgang Ischinger Ambasador Niemiec w Wielkiej Brytanii	Alexandr Bocan-Charczenko Rosyjski negocjator ds. bałkańskich	Frank Wisner Amerykański wysłannik ds. bałkańskich
ONZ	Serbska grupa negocjacyjna	Kosowsko-albańska grupa negocjacyjna	
Sekretarz Generalny Rada Bezpieczeństwa	W jej skład weszli serbski prezydent oraz członkowie rządu serbskiego. Na jej czele stanął prezydent Boris Tadic oraz premier Voislav Kostunica.	W jej skład weszli przedstawiciele partii prowizorycznego parlamentu. Na jej czele stanął prezydent Kosowa Fatmir Sejdiu.	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Schmidt, Tolksdorf 2007.

10 grudnia 2007 r. negocjacje zakończyły się fiaskiem. W przedłożonym sekretarzowi generalnemu ONZ raporcie z 4 grudnia 2007 r. mediatorzy z USA, Rosji i Unii Europejskiej stwierdzili, że obie strony są niezdolne do osiągnięcia porozumienia co do przyszłego statusu Kosowa. Co więcej, żadna

ze stron nie okazała woli odstąpienia od swojego stanowiska w sprawie fundamentalnej kwestii suwerenności Kosowa [*Report of the EU/U.S./Russia...*].

W konsekwencji strona albańska podjęła przygotowania do ogłoszenia deklaracji niepodległości. Pod koniec grudnia 2007 r. parlament Serbii przyjął rezolucję zapowiadającą zerwanie stosunków dyplomatycznych z państwami, które uznają niepodległość Kosowa, ponieważ takie działanie byłoby skierowane w suwerenność i integralność terytorialną kraju. 14 grudnia 2007 r. Rada Europejska UE przyjęła decyzję o wysłaniu do Kosowa misji administracyjno-policyjnej EULEX (1800 osób). W ślad za tym do połowy lutego 2008 r. coraz częściej pojawiały się deklaracje serbskich przywódców wykluczające możliwość secesji Kosowa, a także zapowiadające podjęcie wszelkich środków gospodarczych, politycznych i dyplomatycznych w przypadku urzeczywistnienia deklaracji niepodległości. Pomimo zapowiadanych gróźb, 17 lutego 2008 r. parlament Kosowa ogłosił, że „Kosowo jest niepodległym i suwerennym państwem” oraz zobowiązał się do kontynuowania procesu przewidzianego w planie Ahtisaariego [zob. *Kosovo declaration of independence* 2008; Górka-Winter, Tarnogórski 2008].

3.2.1. Kosowo po 2008 roku – ocena politycznej, społecznej i gospodarczej dojrzałości

Już 18 lutego 2008 r. amerykańska sekretarz stanu Condoleezza Rice oświadczyła, że Stany Zjednoczone „formalnie uznają Kosowo jako suwerenne i niepodległe państwo” [*U.S. Recognizes Kosovo...*]. Podobne działania podjęły największe kraje Unii Europejskiej: Wielka Brytania, Francja, Niemcy. Deklaracje niepodległości Kosowa zdecydowanie odrzuciły władze w Serbii, Rosji, a także Chiny. Obecnie Kosowo zostało uznane przez 60 państw [*Report of the Secretary-General...*, 10 June 2009].

Kosowo

Stolica: Prisztina, 400 tys. mieszkańców

Powierzchnia: 11 tys. km kw. (mniej niż województwo świętokrzyskie)

Ludność: 2 mln, 90% to Albańczycy, 5–8% Serbowie, 2–3% to Romowie, Bośniacy, Gorani i in.

Religie: 90% muzułmanie, 5–8% prawosławni, reszta katolicy

Źródło: <http://bi.gazeta.pl/im/5/4936/m4936805.jpg>.

9 kwietnia 2008 r. kosowski parlament jednogłośnie przyjął nową konstytucję, wyznaczającą fundament demokratycznego i suwerennego Kosowa.

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

W myśl ustawy zasadniczej Kosowo ma być pokojową, świecką, wieloetniczną wspólnotą równoprawnych obywateli i narodów oraz gospodarką opartą na zasadach wolnego rynku. Jej postanowienia podkreślają państwową niezależność, wykluczając możliwość przyłączenia się do innych państw, a także stwarzają gwarancje ochrony praw mniejszości. Konstytucja ustanawiała dwa oficjalne języki urzędowe: albański i serbski. Jej zapisy są zgodne z założeniami planu Marttiego Ahtisaariego oraz zatwierdzone przez przedstawiciela Unii Europejskiej, stojącego na czele misji prawno-administracyjnej EULEX.

„Kosowo jest państwem wszystkich obywateli, bez względu na ich pochodzenie narodowościowe” podkreślił wybrany 10 lutego 2006 r. przez Zgromadzenie w Prisztinie prezydent Kosowa Fatimir Sejdiu (wybrany po śmierci Ibrahima Rugovy 21 stycznia 2006 r.), składając podpis pod dokumentami, nadającymi moc prawną nowej konstytucji [www.wiadomosci.gazeta.pl, 15.06.2008].

Wraz z wejściem w życie kosowskiej ustawy zasadniczej 15 czerwca 2008 r., ważne prerogatywy państwowe w dalszym ciągu leżą w gestii zadań UNMIK i EULEX. „Zgodnie z wolą sekretarza generalnego ONZ Ban Ki-moon ONZ-owska administracja Kosowa (UNMIK) postanowiła nie przekazywać swych zadań kosowskim władzom”. W myśl postanowień deklaracji niepodległości Kosowa międzynarodowa obecność militarna i cywilna będzie trwała do momentu, kiedy kosowskie instytucje będą w stanie przejąć na siebie odpowiedzialność wynikającą z postanowień Rezolucji 1244 i planu Ahtisaariego [zob. *Kosovo declaration of independence* 2008].

Przedstawiciele władz Kosowa, powołując się na przyjętą konstytucję, w publicznych oświadczeniach postulują zakończenie misji UNMIK. Argumentem uzasadniającym wygaśnięcie międzynarodowego mandatu jest w przekonaniu Prisztiny deklaracja niepodległości Kosowa, co tym samym stanowi spełnienie warunków Rezolucji 1244 odnośnie do określenia jego statusu.

Fakt ogłoszenia niepodległości wywołał protesty Serbów w Belgradzie oraz północnym Kosowie. W reakcji na uchwalenie 15 czerwca 2008 r. konstytucji Kosowa, kosowscy Serbowie powołali odrębny parlament w Mitrovicy. Zdaniem UNMIK i władz Kosowa utworzenie go było aktem nieposiadającym podstaw, a tym samym skutków prawnych. Pełni on rolę polityczną i reprezentacyjną.

Serbskie władze samorządowe w północnym Kosowie oraz w Mitrovicy postrzegają UNMIK i Kosowskie Siły (KFOR) za jedyną posiadającą legitymację na mocy rezolucji 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ obecność międzynarodową w Kosowie; jednocześnie nie akceptują żadnej instytucji bądź symboli

kosowskich władz. Konsekwentnie sprzeciwiają się zmianom w dowództwie Kosowskiej Policji, tak by nie doszło do przejęcia zwierzchnictwa przez Prisztinę. Obecnie Kosowska Policja z północy kraju podlega EULEX.

Mimo że wielu kosowskich Serbów stosuje bojkot wobec instytucji Kosowa, rośnie liczba osób składających wnioski o kosowskie dowody tożsamości, prawo jazdy itp. czy też decyduje się na podpisanie kontraktów z Kosowską Korporacją Energetyczną.

Poziom bezpieczeństwa w Kosowie generalnie rośnie, aczkolwiek zdarzają się incydentalne konfrontacje w północnej Mitrovicë/przedmieściach Mitrovicy Kroi Vitakut/Brdjani, gdzie mieszkający tam przed interwencją zbrojną w 1999 r. Albańczycy, wbrew sprzeciwom Serbów, zaczęli odbudowywać swoje domy. UNMIK przy współpracy EULEX i KFOR podejmuje działania rozjemcze, które, mimo ataków na jednostki EULEX i KFOR, pozwoliły na opanowanie sytuacji w kwietniu 2009 r. W wyniku mediacji misji międzynarodowej doszło do zawarcia porozumienia: kosowscy Serbowie zgodzili się na odbudowę pięciu domów kosowskich Albańczyków, natomiast kosowscy Albańczycy zaaprobowali budowę pięciu domów Serbów, na nabytych parcelach w tym regionie [*Report of the Secretary-General...*, 17 March, 10 June 2009].

Najważniejsze problemy, którym musi stawić czoło młode państwo, świętujące w lutym 2009 r. pierwszą rocznicę swojej niepodległości to:

- mimo bogatych złóż naturalnych i wysokiego udziału młodych osób w ogólnej liczbie ludności, Kosowo jest najbiedniejszym krajem w Europie. Wprawdzie według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, PKB kraju wzrósł w latach 2004–2006 o 30%, przewidywany średni wzrost na następne cztery lata to zaledwie 5%. Ok. 45% ludności żyje za mniej niż 1,5 euro dziennie. Średnia pensja wynosi ok. 220 euro miesięcznie,
- brak sprzyjającego klimatu inwestycyjnego, wsparcia dla sektora prywatnego, zagranicznych i krajowych inwestorów, którzy stworzyliby miejsca pracy. 10 lat po wojnie niemal 50% ludzi w wieku produkcyjnym jest bezrobotna,
- kosowska gospodarka „leży pod kroplówką kosowskiej diaspory i zagranicznych dawców”. Przelewy, pozostających poza granicami Kosowa członków rodzin stanowią ponad 13% PKB tego kraju,
- nieefektywna polityka rolna, nieco poniżej 50% użytków rolnych uprawiana jest wyłącznie na użytek własny. Większość artykułów rolnych pochodzi z importu. Przechowane metody uprawy nie pozwalają kosowskim pro-

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

ducentom na sprostanie konkurencji wobec subwencjonowanej produkcji rolnej z UE,

- brak wiarygodnych danych statystycznych – ostatni spis ludności przeprowadzono na początku lat 80. co wpływa na ograniczone pole manewru dla działań rządu i organizacji międzynarodowych,
- około 60% dochodów Kosowa pochodzi z ceł na towary importowane, przy jednocześnie minimalnym udziale wpływów z tradycyjnych źródeł budżetowych: podatku obrotowego, dochodowego oraz od osób prawnych,
- korupcja, bezprawie oraz struktury klanowe utrudniają tak procesy demokratyzacji, jak i transformację gospodarczą,
- niski poziom szkolnictwa; dobra jest znajomość języków obcych wśród młodzieży, co z jednej strony wynika z wpływu albańskiej diaspory, z drugiej – obecności międzynarodowej administracji w Kosowie [zob. Kaps, Länderbericht: Kosovo. Das Armenhaus Europa, FAZ 18.05.2008; *Report of the Secretary-General...*, 17 March, 10 June 2009].

Kolejnym problemem jest kwestia zaopatrzenia mieszkańców Kosowa w energię elektryczną i uiszczanie opłat za prąd. Jedynie ok. 41% kosowskich klientów płaci rachunki. By wyegzekwować zapłatę Kosowska Korporacja Energetyczna podjęła radykalne kroki, polegające na zbiorowym odcięciu dostaw prądu wioskom, nagminnie zalegającym z płatnościami. Działania te objęły przede wszystkim tereny zamieszkałe przez Serbów, którzy interpretowali je jako akty motywowane politycznie i etnicznie. Protesty w Shillovë/Ilono na początku marca 2009 r. i w maju 2009 r. w Pasjane/Pasjan zakończyły się użyciem siły. Kosowska Korporacja Energetyczna przy współpracy z organizacjami międzynarodowymi zaproponowała odłączonym wioskom porozumienia w sprawie płatności. Efektem rozmów było podpisanie zbiorowych umów, przewidujących ponowne podłączenie większości dotkniętych wsi do końca maja 2009 r. Tereny zamieszkałe przeważnie przez kosowskich Serbów Graçanicë/Granica niechętnie podpisują umowy z korporacją mimo wezwania do dopełnienia płatności Serbskiego Ministerstwa ds. Kosowa i Metohiji. Niektórzy kosowscy Serbowie uważają, iż nawiązanie stosunków opartych na umowach z instytucją publiczną, stanowiłoby bezpośrednio uznanie niepodległości Kosowa. OBWE monitoruje rozwój sytuacji, sprawdzając, czy nie dochodzi tu do dyskryminacji na tle etnicznym. Jednakże w raportach organizacja odrzuciła taką opcję, jednocześnie podkreślając, że Kosowska Korporacja Energetyczna powinna przyjąć bardziej pojednawczą postawę, ze względu na złożony kontekst polityczno-prawny tej sytuacji [zob. *Report of the Secretary-General...*, 10 June 2009; *Balkankonflikt 2000*, 20–22].

3.3. Wymiar regionalny i międzynarodowy kwestii kosowskiej po 2008 roku

Kwestia kosowska była i jest nierozdzielnie związana z międzynarodowym dylematem obecnej ewolucji prawa międzynarodowego, szczególnie w odniesieniu do praktyki i legitymizacji interwencji zbrojnej, mającej na celu przywrócenie pokoju. Obawy wiążą się przede wszystkim z nadużyciem tego rodzaju instrumentu przez państwa demokratyczne dla realizacji ich partykularnych interesów. Kolejnym wyzwaniem, które pociąga za sobą kosowska niepodległość, jest problem jej prawomocności [zob. Bergen 2008]. Na to pytanie najprawdopodobniej w 2010 r. odpowie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze. Kontrowersje dotyczą postanowień Rezolucji 1244, w myśl której Rada Bezpieczeństwa jest władna do rewizji statusu pozostającego pod protektorem Kosowa [zob. szerzej Bergen 2008].

3.3.1. Bałkany Zachodnie

Wraz z proklamacją niepodległości Kosowa spełniło się jedno z największych marzeń albańskiej ludności tego kraju. Jednocześnie dobiegł końca kolejny etap krwawego procesu rozpadu Jugosławii. Uregulowanie statusu Kosowa stało się kluczowym krokiem do stabilizacji regionu i w efekcie jego integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Proklamacja niepodległości nie przyniosła jednak rozwiązania istniejących problemów, lecz stworzyła nowy stan niestabilności, niosący za sobą analogicznie duże ryzyko polityczne i społeczne.

Kosowo aktywnie partycypuje w regionalnych inicjatywach integracyjnych: zawarło w latach 2003–2006 układy o wolnym handlu z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją i Macedonią, a także umowę o inwestycjach z Turcją; jest członkiem Południowo-Wschodniej Bazowej Sieni Transportu Regionalnego (czerwiec 2004), wchodzi w skład CEFTA (2006) i Europejskiej Wspólnoty Lotniczej, a także podpisało Traktat o wspólnocie Energetycznej Europy Południowo-Wschodniej (2005).

Deklaracja niepodległości Kosowa ma istotne znaczenie dla skomplikowanego politycznie dialogu w regionie. Problem kosowski pociąga za sobą wspomniany wyżej „potencjał dzielenia” społeczeństw państw bałkańskich, mający negatywne implikacje dla intensyfikacji współpracy w regionie. Albańczycy i w mniejszym stopniu Serbowie należą do najbardziej rozdzielonych granicami narodów w Europie. Państwa bałkańskie są podzielone również w kwestii niepodległości Kosowa. Albania popierała propozycje Ahtisaariego

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

dotyczące uznania niezależnego Kosowa, pod warunkiem początkowo ograniczonej suwerenności i przejścia dotychczasowego protektoratu ONZ przez UE. Byłoby to w jej przekonaniu najlepsze rozwiązanie dla Kosowa, Serbii i całego regionu. Jednakże w Albanii pojawiały się obawy, że niepodległość Kosowa przyczyni się do destabilizacji wewnętrznej sytuacji w kraju, a także w Macedonii. Rząd albański pod przewodnictwem Ilir Meta dystansował się wyraźnie od wszelkich planów secesji kosowskich Albańczyków i postrzegał rozwiązanie konfliktu wokół Kosowa przede wszystkim w powiązaniu Federalnej Republiki Jugosławii i Albanii z procesem integracji europejskiej. Stanowisko innych krajów bałkańskich było bardziej ostrożne – Bośnia i Hercegowina, a także Czarnogóra postrzegają ten problem przez pryzmat własnej sytuacji oraz zagrożeń dla ich stabilności i integralności. Obawy Chorwacji wiązały się przede wszystkim z negatywnymi konsekwencjami niestabilności w regionie dla unijnych aspiracji tego kraju [zob. Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008; *Balkankonflikt* 2000, 27–28; Calic 2008, 40].

Szczególnie narażona na kosowski efekt *spill over* była Macedonia. Albańska mniejszość stanowi ok. 23% ludności tego kraju, w związku z czym uzasadnione były obawy o wzrost nastrojów nacjonalistycznych. Do 2001 r., kiedy to omal nie doszło do wojny domowej, wewnętrzna sytuacja w Macedonii była względnie ustabilizowana. Jednakże konflikt zbrojny w Kosowie oraz będący jego następstwem problem uchodźców, a także w konsekwencji nierozstrzygnięty status Kosowa, wywarły presję na macedońską politykę wewnętrzną, a tym samym wpłynęły na wzrost napięć etnicznych. Macedońskie elity polityczne zarzucały USA próby stworzenia Wielkiego Kosowa. W efekcie doszło do starć macedońskiej UÇK (w dużej części złożonej z kosowskich uchodźców) z macedońskimi siłami zbrojnymi. Pod naciskiem USA i UE doszło do negocjacji między obiema stronami, a podpisane 13 sierpnia 2001 r. porozumienie pokojowe w Ohrid, zawierało postanowienia mające na celu poprawę sytuacji Albańczyków w Macedonii. Zadaniem NATO było przede wszystkim rozbicie rebeliantów, następnie misja wojskowa w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii została przejęta przez UE (była to pierwsza misja wojskowa UE: EUMO Concordia, trwająca od 31.03 do 15.12.2003 r.; 350 żołnierzy). W grudniu 2003 została zastąpiona misją policyjną Eupol-Proxima (200 policjantów i personel cywilny), trwającą dwa lata, do 4 grudnia 2005 r. W dalszym ciągu zagrożeniem dla stabilizacji tego kraju jest rywalizacja albańskich elit politycznych, przede wszystkim walka o władzę pomiędzy największymi macedońskimi partiami BDI (Demokratyczna Unia na rzecz Integracji) i PDSH (Demokratyczna Partia Albańczyków). Greckie weto na szczycie NATO w Bukareszcie (2008) w sprawie przyszłej integra-

cji Macedonii ze strukturami euroatlantyckimi stanowiło katalizator kryzysu politycznego, do którego doszło wiosną 2008 r. Również przeprowadzone w czerwcu 2008 r. wybory parlamentarne w opinii zachodnich obserwatorów nie spełniały demokratycznych standardów. W dalszym ciągu dochodzi do starć pomiędzy albańskimi i słowiańskimi Macedończykami, co więcej pogłębia się społeczna przepaść między nimi [zob. szerzej Opfer-Klinger 2008, 25–33]. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM) w roku 2001 jako pierwszy kraj w regionie podpisała SAA, które weszło w życie w kwietniu 2004 r. W grudniu 2005 roku otrzymała status państwa kandydującego, jednakże bez wyznaczenia daty rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych. Jednocześnie Macedonia stała się ważnym czynnikiem stabilizującym Bałkany i istotnym elementem struktury bezpieczeństwa energetycznego w strategii zarówno UE, jak i Stanów Zjednoczonych.

Do istotnych problemów wynikających z secesji Kosowa, a mających implikacje dla całego regionu Bałkanów Zachodnich należy zaliczyć:

- 1) trudności osiągnięcia politycznej i gospodarczej stabilności,
- 2) wewnętrzna polityczna sytuacja w Serbii, gdzie dominacja kwestii kosowskiej w agendzie politycznej marginalizuje konieczność przeprowadzenia ważnych politycznych i gospodarczych reform [zob. Länderbericht Serbien 2009],
- 3) podział Kosowa (północna część pozostająca pod faktyczną kontrolą Serbii).

Serbia, mimo że Kosowo znajduje się pod protektorem ONZ, traktuje ten obszar jako integralną część swojego terytorium, co wyraźnie zapisane zostało w przyjętej w 2006 r. przez serbski parlament konstytucji. Wprawdzie władze serbskie podjęły kroki, świadczące o przyjęciu euroatlantyckiej perspektywy – od 14 grudnia 2006 r. członkostwo w Partnerstwie dla Pokoju, a także aspiracje do członkostwa w Unii Europejskiej, jednakże przywódcy tego kraju oscylują pomiędzy państwami zachodnimi a Rosją. W konsekwencji Serbia z jednej strony zabiega o bliskie stosunki z Rosją, posiadającą status stałego członka w RB ONZ. Z drugiej strony – zabiega o członkostwo w strukturach unijnych.

W związku z niewystarczającą współpracą Serbii z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii w Hadze, 3 maja 2006 r. Unia Europejska zawiesiła negocjacje w sprawie Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu SAA. 15 maja 2007 r. zawarte zostało porozumienie o ułatwieniach w ruchu wizowym i readmisji z UE. Rokowania nad SAA wznowiono w czerwcu 2007 r., po deklaracji rządu serbskiego o woli współdziałania z Trybunałem, a w listopadzie parafowano porozumienie. Belgia i Holandia zablokowały

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

jego podpisanie pod koniec stycznia 2008 r., domagając się zagwarantowania przez Belgrad pełnej współpracy z Trybunałem. Ostatecznie układ podpisano 29 kwietnia 2008 r.; miał on zrekompensować Serbii utratę Kosowa, a także wesprzeć proeuropejskie siły w tym kraju przed wyborami parlamentarnymi. Proklamowanie przez Kosowo 17 lutego 2008 r. niepodległości, jego uznanie przez USA i większość państw Unii Europejskiej, odczytane zostało przez władze serbskie jako nielegalne oraz sprzeczne z prawem międzynarodowym i wewnętrznym. Spośród państw UE Kosowo uznały: Francja, Wielka Brytania, Łotwa, Niemcy, Estonia, Włochy, Dania, Luksemburg, Belgia, Polska, Austria, Irlandia, Szwecja, Holandia, Słowenia, Finlandia, Węgry, Bułgaria, Litwa. Tym samym te państwa nie podpiszą z Belgradem żadnych porozumień, które w jakiegokolwiek formie uznawałyby prawne roszczenia Serbii. Z drugiej strony władze serbskie nie podpiszą żadnego dokumentu, z którego wynikałoby uznanie Kosowa. Prezydent Serbii Boris Tadić już w związku z przysięgą na konstytucję, podkreślił, że jego kraj jeśli chodzi o wybór pomiędzy członkostwem w UE i roszczeniem przynależności Kosowa do Serbii, zawsze wybrałby Kosowo. Jednocześnie za bezprawną Serbia uznała obecność misji EULEX, działającą na mocy decyzji Rady UE z 16 lutego 2008 roku [Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z 4 lutego 2008 r.]. Belgrad skierował ponadto wniosek o wydanie opinii na temat legalności deklaracji niepodległości Kosowa do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze. Został on poparty przez analogiczny postulat Zgromadzenia Ogólnego ONZ (rezolucja 63/3 przyjęta przez ZO 8 października 2008 r.).

Podpisanie SAA było bezpośrednią przyczyną przedterminowych wyborów parlamentarnych w Serbii, a także obaw związanych z ich wynikiem i ewentualnym dojściem do władzy opcji eurosceptycznej, wpłynęło również na pogłębienie się polaryzacji serbskiej sceny politycznej [Balcer 2008, 2–3]. W wyniku wyborów 11 maja 2008 r. przewagę zdobyła koalicja proeuropejska „Za evropsku Srbiju” (ZES), którą tworzyły m.in. Partia Demokratyczna (DS) prezydenta Borisa Tadića i liberalna G17 Plus [Brzezińska 2008]. W ślad za tym również ratyfikacja SAA przez serbski parlament 9 września 2008 r. postrzegana była jako wyraźny sygnał wzmocnienia unijnej perspektywy Serbii [Obradović 2008].

Przyszły kierunek serbskiej polityki zagranicznej niewątpliwie będzie miał kluczowe znaczenie dla stabilizacji Bałkanów Zachodnich, a tym samym dla bezpieczeństwa Europy. To, czy państwa regionu będą w stanie kontynuować swoje dążenie do integracji z Unią Europejskiej, uzależnione jest przede wszystkim od procesu transformacji Kosowa, a także Bośni i Hercegowiny.

Tabela 2. Kluczowe wyznaczniki możliwych scenariuszy relacji UE – Bałkany Zachodnie

Scenariusz/ Czynnik	Scenariusz „Bałkany w ruchu”	Scenariusz „proces ak- cesyjny bez entuzjazmu”	Scenariusz „zamknięta Unia”	Scenariusz „Bałkany nowe stare podłoże kryzysów”
Państwo- wość i sta- bilizacja instytucji w regionie	– porozumienie w Radzie Bezpie- czeństwa ONZ co do statusu Kosowa – USA i Rosja powściągliwość wobec regionu Bałkanów Za- chodnich – wzmocniona współpraca Serbii z UE	– kwestia Ko- sowa pozosta- je sporna – porozumie- nie państw UE w sprawie szybkiej akcesji krajów Bałkanów Zachodnich – rozkwit Ser- bii w regionie	– brak porozu- mienia w RB ONZ i jedno- stronna deklara- cja niepodległo- ści Kosowa – państwa UE chcą uznać Kosowo po fazie przejściowej – odwrócenie Serbii od UE – częściowo funkcjonujące systemy poli- tyczne	– brak porozumie- nia w RB ONZ i jednostronna deklaracja niepod- ległości Kosowa – podział UE w kwestii uznania niepodległości Kosowa – Kosowo pozostaje „zamrożonym kon- fliktem” w Europie – Bośnia i Macedo- nia w stałym zagro- żeniu wewnętrznego rozkładu
Gospodar- czy i społecz- ny rozwój w regionie i zdolność zbliżenia się do UE	– rozkwit gospo- darczy i wzrost zagranicznych inwestycji bezpo- średnich w regionie – postępy w budowie nieza- leżnego aparatu sądowiczego i zwalczającego korupcję	– rozkwit gospodarczy w pojedyn- czych częś- ciach regionu. Prawie żad- nych zmian na rynku pra- cy, duża część ludności żyje poniżej grani- cy ubóstwa – warunki SAP w znacz- nym stopniu spełnione	– rozkwit gospodarczy w wielu częś- ciach regionu, wzrost inwestycji przedsiębiorstw – spełnienie warunków unijnych, SAP pozostaje jednak procesem tech- nicznym	– stagnacja go- spodarki i handlu, ryzyko inwestycji zagranicznych – z wyjątkiem Serbii, SAP konty- nuowany w krajach Bałkanów Zachod- nich

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

Kultura demokratyczna i współpraca w regionie	<ul style="list-style-type: none"> – większa integracja mniejszości – ciągła poprawa relacji sąsiedzkich – CEFTA jako sukces 	<ul style="list-style-type: none"> – prawa mniejszości w teorii zagwarantowane, w praktyce rzadko respektowane – troska o kontakty sąsiedzkie w perspektywie członkostwa w UE – rozwój CEFTA straci na dynamice 	<ul style="list-style-type: none"> – lepsza integracja mniejszości – stałe polepszanie relacji sąsiedzkich – integracja regionalnego rynku 	<ul style="list-style-type: none"> – napięcia między narodowościami, przemoc w stosunku do grup mniejszościowych – Serbia wszczyna dyskusję na temat podziału Bośni i zrywa stosunki z państwami sąsiadującymi – rozbitcie/porażka CEFTA
Zdolność i zainteresowanie UE rozszerzeniem i współpracą	<ul style="list-style-type: none"> – zdolna do działania UE po ratyfikacji Traktatu reformującego – pozytywne nastawienie UE do akcesji państw Bałkańskich – rozluźnienie reżimów wizowych przez państwa UE 	<ul style="list-style-type: none"> – zdolna do działania UE po ratyfikacji Traktatu reformującego – poparcie w UE dla akcesji krajów bałkańskich 	<ul style="list-style-type: none"> – tylko „odchudzona” wersja traktatu i zastój UE – brak zgody w UE na poszerzenie o kraje bałkańskie – brak porozumienia w sprawie uproszczonych regulacji wizowych 	<ul style="list-style-type: none"> – porażka traktatu – zmęczenie poszerzeniem również wśród rządów, odrzucenie kolejnych poszerzeń – propozycje uprzywilejowanego partnerstwa dla państw bałkańskich

Źródło: Paterek 2009, 318:319.

W tabeli 2 przedstawione zostały cztery scenariusze rozwoju relacji pomiędzy Unią Europejską i państwami bałkańskimi, uzależnione przede wszystkim od sposobu rozwiązania kwestii traktatu reformującego oraz statusu Kosowa. Mimo że analiza została opracowana przez ekspertów niemieckiego Centrum für Angewandte Politikforschung jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości Kosowa, warto przedstawić jej wyniki.

3.3.2. Charakter zaangażowania w konflikt organizacji międzynarodowych

Organizacja Narodów Zjednoczonych:

- ONZ jako instrument uregulowania problemu Kosowa pojawiła się dopiero w końcowej fazie wydarzeń, podejmując rezolucję Rady Bezpieczeństwa nr 1244, o której była już mowa. Jednocześnie należy pamiętać, iż podjęcie interwencji zbrojnej NATO w 1999 r. bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowiło naruszenie prawa międzynarodowego, w szczególności zapisów Karty Narodów Zjednoczonych, stanowiących o zakazie użycia siły przy rozwiązywaniu sporów oraz stosowaniu groźby użycia siły,
- celem działań ONZ w Kosowie była budowa demokratycznych instytucji, systemu prawnego opartego na uniijnych standardach, integracja mniejszości narodowych oraz poprawa sytuacji ekonomicznej.

UNMIK – Misja Tymczasowej Administracji ONZ w Kosowie:

- misja realizowana przez ONZ, przy współpracy z NATO, OBWE i UE,
 - podział kompetencyjny w ramach misji ustalono w następujący sposób: w gestii ONZ leżały kwestie związane z policją i wymiarem sprawiedliwości oraz administracją cywilną, UE – gospodarcze, OBWE – demokracji, NATO – bezpieczeństwa militarnego,
 - obecnie misja UNMIK liczy 4911 urzędników ma zostać ograniczona do 507 osób, w tym 491 cywilnych mieszkańców Kosowa, 8 policjantów międzynarodowych i 8 oficerów łącznikowych. W związku z przejęciem roli operacyjnej w obszarze praworządności przez EULEX w grudniu 2008 r., zmniejszono także analogiczny komponent UNMIK, z 3329 do 22 osobowego personelu Biura Łącznikowego Policji i Wymiaru Sprawiedliwości z dniem 1 lipca 2009 r. [*Report of the Secretary-General...*, 10 June 2009, 4],
 - od 20 czerwca 2008 r. na czele misji UNMIK stoi Włoch Lamberto Zannier,
 - rozmieszczenie misji UNMIK w Kosowie [zob. <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/dpko/unmik.pdf>].
- UNDP Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju:
- od 1999 r. udział w procesie odbudowy Kosowa pod parasolem ONZ. Po początkowej fazie rekonstrukcji powojennej, UNDP koncentruje się na wsparciu procesu tworzenia i rozwoju lokalnych instytucji,
 - zasadniczym celem UNDP jest walka z ubóstwem i wzrost gospodarczy. W dużej mierze jest to uzależnione od kondycji instytucji kosowskich, wzrostu poczucia bezpieczeństwa w społeczeństwie, a także osiągnięcia społecznej równowagi,

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

- według Wskaźnika Rozwoju Ludzkiego (the Human Development Index) Kosowo posiada 0,6, co daje mu status państwa rozwijającego się.
W 2005 r. budżet UNDP Kosowo wyniósł 11.5 mln dol., w 2006 r. – 14,5 mln, a w 2007 r. – 17 mln dolarów [zob. <http://www.ks.undp.org/?cid=2,10>].

Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie:

- misja OBWE w Kosowie została ustanowiona przez Zgromadzenie Parlamentarne 1 lipca 1999 r. Stanowi komponent UNMIK, tworząc tzw. III filar, jest odpowiedzialna za budowę instytucji i demokracji, promocję praw człowieka i rządów prawa w Kosowie,
- w historii OBWE jest to trzecia misja wysłana do byłej Jugosłowiańskiej Republiki Federalnej. Pierwsza w 1992 r. w ramach procesu KBWE, rozmieszczona została w Kosowie, Sandżak i Wojwodinie. Jej mandat nie został przedłużony,
- w okresie od października 1998 r. do marca 1999 r. Misja Weryfikacyjna w Kosowie (the Kosovo Verification Mission (KVM)), była najdłuższą i najtrudniejszą operacją OBWE do tego okresu, została ustanowiona w celu sprawdzenia stosowania się FRJ do rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1160 i 1199. Celem KVM była weryfikacja zaprzestania działań wojennych, monitorowanie ruchów sił zbrojnych, promocja praw człowieka i budowa demokracji. Z chwilą pogorszenia się sytuacji w Kosowie w marcu 1999 r. KVM wycofała się.

Do zadań obecnej misji OBWE w Kosowie, rozpoczętej w lipcu 1999 r. należy:

- zgodnie z Rezolucją 1244 Rady Bezpieczeństwa ONZ misją OBWE w Kosowie miało być tworzenie ram dla działalności UNMIK, a także „przewodnia rola w kwestiach dotyczących budowy instytucji i demokracji, praw człowieka i zasad prawa”;
- w związku z powyższym wyodrębnione zostały trzy obszary aktywności organizacji: 1) wsparcie procesu budowy demokratycznych instytucji; 2) prawa człowieka i społeczeństwo obywatelskie; 3) bezpieczeństwo publiczne i inne kwestie związane z bezpieczeństwem;
- wsparcie tworzenia instytucji, które będą w stanie zapewnić ochronę praw człowieka i praworządne standardy oraz nadzorowanie prowadzonej przez nie polityki misja OBWE realizowała w 4-stopniowym procesie: monitorowanie, analiza, sprawozdanie i zalecenia zapobiegawczych działań wobec zaobserwowanych niedociągnięć. W razie potrzeby personel misji organizuje szkolenia i doradza władzom;

Anna Paterek

- w skład misji wchodzi 224-osobowy personel międzynarodowy oraz 633 przedstawiciele lokalnej ludności – co stanowi największe obecnie zaangażowanie OBWE. Na czele misji stoi austriacki ambasador Werner Almhofera, pełniący jednocześnie funkcję Wysokiego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego ds. Budowy Instytucji;
- misja w Kosowie stanowi jednocześnie nowy wymiar współpracy między OBWE a innymi organizacjami międzynarodowymi. Po raz pierwszy OBWE jest częścią operacji prowadzonej pod auspicjami ONZ;
- jej mandat w ramach UNMIK zakładał m.in.:
 - ochronę praw mniejszości, włącznie z edukacją, językiem, kulturą, niedyskryminacją i prawem własności,
 - nadzór, ochronę i promowanie praw człowieka, przy współpracy a UNHCR, włącznie z ustanowieniem instytucji rzecznika praw człowieka,
 - reformę lokalnych organów władzy w perspektywie podniesienia jakości usług i politycznej partycypacji; szkolenia sędziów i urzędników państwowych,
 - monitorowanie rządów prawa i respektowanie praw człowieka, włączając samorzady, sądy i policję,
 - wzmacnianie procedur ustawodawczych, jak również roli egzekutywy pod warunkiem społecznej partycypacji,
 - organizację i monitorowanie przebiegu wyborów;
- Misja OBWE wspiera pracę jednostek do spraw praw człowieka we wszystkich kosowskich ministerstwach, a także pomaga stworzyć takie oddziały w ramach administracji samorządowej;
- W swojej działalności kierować się będzie kluczowym celem osiągnięcia wzajemnego szacunku i pojednania między wszystkimi grupami etnicznymi Kosowa, tworząc stabilne społeczeństwo wielonarodowościowe, respektujące prawa każdego obywatela [zob. <http://www.osce.org>].

NATO

- NATO od czerwca 1999 r. przejęło dowództwo nad operacją przywracania pokoju w Kosowie wykorzystując do tego celu siły międzynarodowe.
- Początkowo 50 tys. (1999 r.), obecnie (luty 2010 r.) ok. 11 tys. żołnierzy Sił Kosowskich (KFOR) czuwa nad bezpieczeństwem i ochroną społeczeństwa oraz swobodą przemieszczania się wszystkich obywateli, niezależnie od ich narodowości i pochodzenia.
- Rozmieszczenie sił KFOR w Kosowie zob.: http://www.nato.int/kfor/structure/nations/placemap/kfor_placemat.pdf.

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

- Na początku 2002 r. liczebność KFOR została ograniczona do 39 tys., w czerwcu 2003 do 26 tys., a pod koniec 2003 r. do 17,5 tys. osób.
- Po zamieszkach w 2004 r., w wyniku których doszło do strac między kosowskimi Albańczykami i Serbami, na szczycie NATO w Stambule (28–29 czerwca 2004) przywódcy państw Sojuszu potępili akty przemocy na tle etnicznym i potwierdzili zaangażowanie dla budowy bezpiecznego, stabilnego i wieloetnicznego Kosowa.
- W związku z ogłoszeniem niepodległości Kosowa 17 lutego 2008 r. władze Paktu potwierdziły obecność sił KFOR na mocy Rezolucji 1244, dopóki Rada Bezpieczeństwa nie postanowi inaczej. W czerwcu 2008 r. NATO przyjęło nowe zadania w Kosowie dla wsparcia rozwoju profesjonalnych, demokratycznych i wieloetnicznych struktur bezpieczeństwa.
- Na szczycie przywódców państw NATO w Bukareszcie 2–4 kwietnia 2008 r. mandat NATO i KFOR w ramach misji UNMIK został potwierdzony; podobnie na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw NATO 2–3 grudnia 2008 r. w Brukseli, gdzie zapowiedziano kontynuację działań NATO przy tworzeniu Kosowskich Sił Bezpieczeństwa.
- W dalszym ciągu NATO i KFOR będą wypełniały swoje obowiązki, wynikające z mandatu, przy współpracy z ONZ, UE-EULEX oraz innymi obecnymi w Kosowie podmiotami międzynarodowymi.
- Początkowo mandat KFOR polegał m.in. na:
 - powstrzymaniu działań serbskich i jugosłowiańskich sił zbrojnych i policyjnych skierowanych przeciwko Kosowu,
 - stworzeniu bezpiecznego otoczenia oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku,
 - demilitaryzacji UÇK,
 - wsparciu międzynarodowych sił humanitarnych,
 - koordynacji i wsparciu międzynarodowej obecności cywilnej.

Zadania KFOR obejmowały pomoc przy powrotach uchodźców bądź wysiedlonych, odbudowę i usuwanie min, pomoc medyczną, bezpieczeństwo i porządek publiczny, zabezpieczenie przed nielegalnym handlem bronią, niszczenie broni, wsparcie przy ustanawianiu instytucji cywilnych i inne aspekty politycznego, społecznego i ekonomicznego życia prowincji.

Szczególnie zadbano o ochronę mniejszości – w ramach regularnych patroli enklaw zamieszkiwanych przez mniejszości, miejsc spotkań, zapewnienie eskorty, ochrony dziedzictwa (monaster), zapewnienie dostaw jedzenia, ubrań, przyborów szkolnych.

Od czerwca 2008 r. do zadań NATO należy ponadto szkolenie i nadzоровanie nowo powstałych Kosowskich Sił Bezpieczeństwa (Kosovo Security Force, KSF), które miały osiągnąć zdolność operacyjną we wrześniu 2009 r. Kampania rekrutacyjna do KSF rozpoczęła się 21 stycznia 2009 r. W dalszym ciągu zaangażowanie w ramach KSF negują kosowscy Serbowie, którzy mieli stanowić większość 10% kwoty zarezerwowanej dla mniejszości narodowych. Utworzone siły mają odtworzyć niezdolny do działania Korpus Ochrony Kosowa. 90% członków Korpusu złożyło wnioski o udział w KSF. Byli członkami Korpusu, którzy nie spełniają wymaganych kryteriów bądź nie przejdą na emeryturę, zostaną objęci programem gospodarczej reintegracji uruchomionym przez Biuro Korpusu Ochrony Kosowa i Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych. Biuro formalnie zakończyło swoją działalność 15 czerwca 2009 r.

Kosowskie Siły Bezpieczeństwa stanowią lekkie siły zbrojne, bez ciężkiego uzbrojenia takiego, jak czołgi, ciężka artyleria, czy ofensywnych zdolności lotniczych. KSF odpowiedzialne będą za kwestie związane z bezpieczeństwem, które nie leżą w gestii policji, w przypadkach potrzeby nagłego reagowania, usuwania materiałów wybuchowych i ochrony ludności cywilnej. Będą zatem partycypować zarówno w operacjach reagowania kryzysowego, jak i misjach pokojowych. Mają one objąć 2500 żołnierzy w służbie czynnej oraz 800 rezerwistów.

NATO wspiera działania władz Kosowa, mające na celu powołanie ministerstwa, któremu będą w przyszłości podlegać Kosowskie Siły Bezpieczeństwa i sprawować cywilne zwierzchnictwo nad nimi [zob. szerzej <http://www.uni-kassel.de>; <http://www.nato.int>].

Unia Europejska

Obecność UE w Kosowie uwarunkowana jest przede wszystkim unijnym interesem geopolitycznym. W obliczu rosnących politycznych i militarnych wyzwań, związanych z europejskim zaangażowaniem w międzynarodowe kryzysy, Unia Europejska przejmuje rolę promotora stabilizacji, transformacji i trwałego rozwoju państw Bałkanów Zachodnich.

- W obliczu wojny w Kosowie w 1999 r. konieczna stała się bardziej skuteczna polityka państw członkowskich wobec krajów bałkańskich. Priorytetem było tutaj przyjęcie strategii Unii w obrębie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej wyraz stanowiła nowa koncepcja, zainicjowana przez Komisję Europejską w maju 1999 roku, w ramach Procesu Stabilizacji i Stowarzyszenia [Calic 2004, 11–16]. Opiera się ona na zawartym w Kolonii 10 czerwca 1999 r. Pakcie Stabilizacji dla Europy Południowo-Wschod-

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

niej, w którym obok ponad 40 państw uczestniczy m.in. Komisja Europejska, OBWE, NATO, MFW, Europejski Bank Inwestycyjny. Celem Paktu jest wsparcie wysiłków tego regionu na rzecz umacniania pokoju, demokracji, poszanowania praw człowieka, kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, współpracy gospodarczej opartej na zasadach wolnorynkowych, znoszenia ograniczeń w handlu, a tym samym stworzenia krajom Europy Południowo-Wschodniej warunków do pełnej politycznej i gospodarczej integracji ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi oraz osiągnięcia stabilności w tej części Europy [*Stability Pact for South Eastern Europe...*].

- Państwom członkowskim UE nie udało się jednak zająć jednolitego stanowiska w sprawie uznania niepodległości Kosowa. Przyjęta na posiedzeniu Rady UE na szczepku ministrów spraw zagranicznych 18 lutego 2008 r. deklaracja stwierdza ogłoszenie przez Kosowo niepodległości, pozostawiając kwestię uznania w gestii poszczególnych państw członkowskich. Podkreślono w niej również poszanowanie zasad demokratycznych i praw mniejszości.
- Kwestia określenia statusu Kosowa ma swój wymiar europejski. Ewolucja Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE była ściśle związana z problemem kosowskim. Natomiast reakcją na wojnę w 1999 r. były decyzje w sprawie utworzenia wojskowego filara UE – Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W jej ramach UE buduje militarne i cywilne instrumenty prewencji kryzysowej.
- 1 maja 2007 r. na szczycie USA–UE przyjęta została deklaracja wyrażająca poparcie dla planu Athisaariego. Wśród państw członkowskich UE największe wątpliwości i obawy związane z uznaniem niepodległości Kosowa wyrażane są w krajach utrzymujących dobre relacje z Serbią (Cypr, Grecja, Rumunia, Słowacja) oraz w krajach o wieloetnicznej strukturze ludności, gdzie ów precedens mógłby zagrozić ich integralności terytorialnej (Hiszpania, Rumunia, Słowacja).

14 grudnia 2007 r. Rada Europejska podkreśliła gotowość Unii do odegrania głównej roli w we wzmocnieniu stabilności w regionie oraz realizacji planu określającego przyszły status Kosowa [zob. Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO].

Mandat misji

„EULEX Kosowo wspomaga instytucje Kosowa, władze sądownicze i organy odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przyjęcia odpowiedzialności oraz w dalszym rozwijaniu i wzmocnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych, zapewniając niezależność tych instytucji od nacisków politycznych oraz działanie przez nie z poszanowaniem międzynarodowo uznanych norm i najlepszych europejskich praktyk” (art. 2) [Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO].

Struktura EULEX: kwatera główna w Prisztinie, biura regionalne i lokalne w całym Kosowie, komórka wspierająca w Brukseli, biura łącznikowe.

Dowódcą operacji cywilnej EULEX jest dyrektor ds. zdolności planowania i prowadzenia operacji. Pod kontrolą polityczną i strategicznym kierownictwem Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa sprawuje on dowództwo i kontrolę nad EULEX KOSOWO na poziomie strategicznym.

Starania UE o pokojowe rozwiązanie sporów wokół Kosowa instytucjonalnie oparte są na trzech filarach:

1. Cywilna misja w zakresie praworządności EULEX. Jest to największa tego rodzaju misja w ramach EPBiO. Zdolność operacyjna misji została osiągnięta 6 kwietnia 2009 r. Przejęła ona zadania od UNMIK w grudniu 2008 r. Na dzień 31 maja 2009 r. personel EULEX obejmował 2569 osób, w tym 1651 personel międzynarodowy, a 918 lokalny.
2. Specjalny Przedstawiciel UE w Kosowie, od 28 lutego 2008 r. Holender Peter Feith (zob. <http://www.ico-kos.org>), jednocześnie pełniący funkcję dyrektora Międzynarodowego Biura Cywilnego (ICO International Civilian Office) w Prisztinie. Podczas gdy rolą ICO są działania wspierające integrację Kosowa z UE oraz realizację odrzuconego przez Serbię planu niezależności Kosowa, misja EULEX zajmuje neutralne stanowisko w stosunku do prawnego statusu Kosowa. Ta sprzeczność determinuje wiarygodność UE, a także wpływa na podniesienie zdolności kształtowania polityki kosowskiej przez UE.

Aby EULEX mógł sprawować swoją misję na północnych terenach Kosowa, w większości zamieszkałych przez Serbów, przy współpracy Rosji doszło do podpisania porozumienia między ONZ a Belgradem. Wiele serbskich gmin w tej części Kosowa orientuje się według serbskich przepisów i funkcjonuje jako integralna część Serbii. Jednakże kompromis zawarty między ONZ a Serbią odrzuca zdominowany przez Albańczyków rząd

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

w Prisztinie, postrzegając w nim naruszenie swojej suwerenności. Władze Prisztiny oświadczyły, że deklaracja niepodległości Kosowa ogłoszona w lutym 2008 r., zwalnia je od obowiązku przestrzegania postanowień Rezolucji 1244 RB, stanowiącej podstawę wysłania misji EULEX natomiast misję UNIMIK postrzega jako zbędną. Natomiast Serbowie w Kosowie odmawiają wszelkich kontaktów z ICO, ponieważ jego działalność nie wynika z decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ [zob. Reljić 2009, 27–29].

3. Zadanie reformowania kosowskiej gospodarki, za które odpowiedzialność ponosi przedstawicielstwo Komisji Europejskiej.

Unia Europejska realizuje polityczne i gospodarcze wsparcie dla Kosowa na dwóch płaszczyznach: zaspokajanie potrzeb związanych z budową instytucji i społeczno-gospodarczym rozwojem oraz przejęcie kluczowej roli w zaangażowaniu międzynarodowym w tym kraju. W latach 2007–2011 Bałkany Zachodnie otrzymają około 4 mld euro w ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej IPA. Ponadto Unia Europejska zamierza przekazać z różnych instrumentów ponad 1 mld euro na wsparcie rozwoju oraz finansowanie międzynarodowej obecności w Kosowie w latach 2007–2010 [Komunikat Komisji: Bałkany Zachodnie: wzmocnienie... 23].

Tabela 3. Krajowy indykatywny przydział środków dla Kosowa w podziale na komponenty w okresie 2007–2012 (w mln euro)

Komponenty / rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny	68,3	184,7	103,3	64,4	65,8	67,0
Współpraca transgraniczna	0	0	2,7	2,8	2,8	2,9
Razem	68,3	184,7	106,1	67,3	68,7	70,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/kosovo/financial_en.htm.

W obszarze tzw. kryteriów politycznych pomoc w ramach IPA (2008 – 57 mln euro) obejmuje:

- wsparcie w zakresie wzmocnienia rządów prawa, między innymi przez renowację i budowę infrastruktury administracyjnej i sądowej, stanowi uzupełnienie inicjatyw EULEX (38 mln euro),
- zachowanie dziedzictwa kulturowego przez odbudowę najważniejszych zabytków i kształcenia młodych ludzi w duchu wspólnego dziedzictwa (2,5 mln euro),

Anna Paterek

- wsparcie dla Kosowskiego Instytutu Mediów oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w zakresie ochrony środowiska, równouprawnienia i usług socjalnych dla grup szczególnej troski (2,5 mln euro).

Spółeczeństwo obywatelskie jest również wspierane przez inne instrumenty finansowe, takie jak Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Pomoc jest również udzielana w celu promowania trwałego powrotu i reintegracji uchodźców i osób przesiedlonych (4 mln euro).

Pomoc IPA w ramach kryteriów ekonomicznych (ponad 104 mln euro) obejmuje: poprawę infrastruktury społecznej i gospodarczej w gminach, w szczególności szkół i placówek dla młodzieży, służby zdrowia, dróg, poprawę świadczenia usług dla ludności (39 mln euro), wspieranie efektywności energetycznej i transmisji (9,5 milionów euro), wsparcie dla edukacji i zatrudnienia (20 mln euro), poprawę stanu środowiska naturalnego ze szczególnym uwzględnieniem oczyszczania ścieków i gospodarowania odpadami (18 mln euro). Kategoria dorównania standardom europejskim (10,02 mln euro) obejmuje m.in. wsparcie dla wyższego poziomu służby zdrowia, inicjatywy mające na celu ochronę i bezpieczeństwo transportu lotniczego oraz cła i podatki.

Ponadto, korzyści dla Kosowa przynosi możliwość uczestnictwa w innych programach UE, jak na przykład w zakresie edukacji (Tempus i Erasmus Mundus), czy bezpieczeństwa nuklearnego [http://ec.europa.eu/enlargement/potential-candidate-countries/kosovo/financial_en.htm].

3.3.3. Stanowisko USA i Rosji

USA

Poparcie dążeń niepodległościowych kosowskich Albańczyków i w konsekwencji uznanie niepodległości Kosowa przez Stany Zjednoczone determinują następujące kwestie:

- 1) przekonanie, że jest to najlepsze rozwiązanie dla załagodzenia konfliktu serbsko-albańskiego, mając na uwadze alternatywę reintegracji Kosowa z Serbią, która pociągnęłaby za sobą radykalizację nastrojów i możliwe zaangażowanie skrajnych wyznawców islamu z Bliskiego Wschodu,
- 2) interesy geopolityczne: kluczowe znaczenie obszarów zamieszkiwanych przez Albańczyków dla kontroli Bałkanów; a także wywieranie pośredniego wpływu na kraje bałkańskie o prorosyjskiej orientacji,
- 3) konsekwentne stanowisko w obliczu bezkompromisowej pozycji Rosji,
- 4) proamerykańskie sympatie Albańczyków oraz ich elit i zdecydowanie negatywny stosunek Serbów do USA po interwencji w 1999 r. [Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008]. Stany Zjednoczone należały do głównych

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

zwolenników interwencji NATO w Serbii, skierowanej w reżim Slobodana Miloševića, zyskując tym samym w kosowskich Albańczykach wiernego sprzymierzeńca.

Popierając założenia planu Ahtisaariego, konsekwentnie opowiadały się za niepodległością Kosowa. Wiązało się to również z zamiarem stopniowego ograniczenia amerykańskiego zaangażowania na Bałkanach, co wymagało ostatecznego określenia statusu Kosowa. Prezydent Bush w czasie wizyty w Tiranie w czerwcu 2007 r. sprzeciwiał się „niekończącemu się dialogowi” w tej sprawie. Jednocześnie nasilały się głosy z Waszyngtonu, że Zachód będzie musiał uznać niepodległość Kosowa bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Mimo trwającej ponad dwa lata kampanii dyplomatycznej Rosji nie udało się udaremnić amerykańskich planów względem Kosowa. W ścisłym porozumieniu z Waszyngtonem większość albańska ogłosiła 17 lutego 2008 r. niepodległość Kosowa. Najważniejsze państwa zachodniej Europy i nowe kraje członkowskie, zgodnie z oczekiwaniami stanęły po stronie Stanów Zjednoczonych. Z perspektywy Amerykanów kwestia Kosowa była również dowodem braku wpływu Rosji na rozwiązanie istotnego problemu europejskiego [Balcer, Kaczmarek, Stanisławski 2008; Schmidt, Tolksdorf 2007].

Rosja

Wpływ Rosji w regionie Bałkanów Zachodnich opiera się na trzech filarach:

- 1) uprzywilejowanej pozycji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ; prawo weta stwarza możliwość blokowania określonych procesów na Bałkanach, i tak np. w 2007 r. Rosja zablokowała wbrew stanowisku państw zachodnich prawnomiędzynarodową legitymizację statusu Kosowa,
- 2) tradycji historycznej, kulturowej i politycznej wspólnoty z ortodoksyjnie nacechowanymi narodami i państwami Europy Południowej,
- 3) rosnącym gospodarczym znaczeniu Rosji w państwach tego regionu – największy dostawca energii, zwiększająca się rola inwestora i partnera handlowego [zob. Reljić 2009].

Trwające od 2005 r. konfrontacje wokół statusu Kosowa pozwoliły wschodniemu mocarstwu na wzmocnienie politycznego wpływu w Serbii, największym pod względem powierzchni i liczby ludności państwie bałkańskim. Dla Belgradu Rosja jest mocarstwem, które manifestuje się siłą weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Stąd Serbia zabiega o bliskie stosunki z Moskwą. Natomiast Rosja dąży do wzmocnienia swojej pozycji na Bałkanach kosztem osłabienia przywództwa USA. Strategia Rosji opiera się na niechęci do NATO

większości Serbów i niepewności, czy i czy w ogóle państwa bałkańskie będą mogły przystąpić do UE.

Interwencja NATO skierowana przeciwko Serbii w 1999 r. bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowi punkt zwrotny w nastawieniu rosyjskich elit politycznych i społeczeństwa do USA i Zachodu. Rosja poczuła się oszukana przez USA, natomiast działania NATO interpretowała jako skierowane przeciw jej potęgze.

Po zakończeniu interwencji NATO Rosji nie udało się doprowadzić do wydzielenia osobnego sektora dla własnych sił pokojowych ani przejąć kontrolę nad lotniskiem Slatina. Rosyjscy żołnierze weszli w skład sektorów amerykańskiego, niemieckiego i francuskiego. W konsekwencji Rosjanie pozostali w Kosowie jako część międzynarodowych sił pokojowych KFOR.

Do zwrotu w rosyjskiej polityce bałkańskiej doszło 4 lata później, wraz z wycofaniem w sierpniu 2003 r. rosyjskich żołnierzy stacjonujących w Kosowie (650 w Bośni i 320 w Kosowie). Prezydent Putin uzasadnił swoją decyzję tym, że „Rosja postrzega sytuację w Kosowie za idącą w złym kierunku i nie chce jej umacniać swoją militarną obecnością”. Wynikało to również z tego, że zmiana rządu w Belgradzie i odejście Miloševića wiązało się dla Rosji ze stratą sprzymierzeńca. W efekcie Moskwę otaczał łańcuch państw NATO, co oznaczało, że nie posiadała politycznego partnera w tej części Europy [Reljić 2009].

Gdy w 2005 r. po rozpoczęciu rozmów o przyszłym statusie Kosowa okazało się, że najważniejsze państwa UE w otoczeniu USA będą wspierać odłączenie się prowincji od Belgradu, w Serbii nasiliły się antyzachodnie nastroje. Również rozmowy na temat członkostwa stanęły w martwym punkcie. UE stawiała warunek współpracy Serbii z haskim Trybunałem ds. Byłej Jugosławii.

W ślad za tym Rosja wykorzystała spory o prawny status Kosowa i kryzys w rozmowach Belgradu z Unią Europejską, podejmując starania o zacieśnienie stosunków z Serbią, by wzmocnić własną pozycję na arenie międzynarodowej. W styczniu 2006 r. Putin rozpoczął retoryczną ofensywę. Sprzeciwił się stanowisku USA, wspieranemu przez najważniejsze państwa Unii (Londyn, Paryż, Rzym i Berlin), traktującego kwestie określenia statusu Kosowa jako „wyjątkowy przypadek”, z którego nie rozwinie się praktyka precedensowa. Putin podkreślał istotę istnienia uniwersalnych reguł prawa międzynarodowego, które należy koniecznie przestrzegać przy regulowaniu i łagodzeniu takich konfliktów. Teza o niepowtarzalności i wyjątkowości Kosowa była jego zdaniem tylko „twierdzeniem ochronnym” tych, którzy chcą obejść prawo międzynarodowe [*Konferencja prasowa Vladimira Putina...*].

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

Krytyka polityki kosowskiej USA prezydenta Putina zmierzała coraz wyraźniej do ukazania jej również przez pryzmat amerykańskiej chęci dominacji nad Rosją. Na wspólnej konferencji prasowej z niemiecką kanclerz Angelą Merkel 21 stycznia 2007 r. w Soczi rosyjski przywódca wyjaśniał, że jego zdaniem dochodzi do „coraz bardziej otwartego lekceważenia podstawowych zasad prawa międzynarodowego” [Gespräch der Bundeskanzlerin mit dem Präsidenten der Russischen Föderation, am Sonntag, dem 21. Januar 2007, in Sotschi].

Jeszcze przed ogłoszeniem niepodległości Kosowa w trakcie dyplomatycznych negocjacji nad jego statusem Putin wielokrotnie podkreślał, że Rosja uzna niepodległość oderwanych terenów byłych sowieckich republik, jeśli Zachód będzie naciskał na niezależność Kosowa. Konkretnie chodziło o południową Osetię i Abchazję w Gruzji, Nagorno-Karabach w Azerbejdżanie i Transnistrien w Mołdawii. Po zbrojnej interwencji w Gruzji latem 2008 r. Moskwa zapowiedziała uznanie secesyjnych obszarów swojego sąsiada. Tym samym wraz z uznaniem południowej Osetii i Abchazji załamały się podstawy rosyjskiej teorii o przestrzeganiu fundamentalnych zasad prawa międzynarodowego. Po wojnie w Gruzji Moskwa nie mogła już powoływać się na tę argumentację. Niewątpliwie Rosja będzie dążyć do wzmocnienia swojej pozycji na Bałkanach.

Podsumowanie

Proklamując 17 lutego 2008 r. niepodległość, Kosowo stało się najmłodszym państwem w Europie. W ten sposób uwieczniona została kolejna faza rozpadu Jugosławii, urzeczywistniająca dążenia kosowskich Albańczyków do stworzenia własnej państwowości. Czy tym samym wyeliminowany został trwający ponad 100 lat konflikt o polityczny status Kosowa – pozostaje w dalszym ciągu nierozstrzygnięte. Ogłoszenie niepodległości nie przyniosło bowiem rozwiązania istniejących problemów, lecz stworzyło nowy stan niestabilności, niosący za sobą analogicznie duże ryzyko polityczne i społeczne. Jednocześnie przeniosło na barki społeczności międzynarodowej, w szczególności UE ciężar odpowiedzialności za przyszły polityczno-społeczno-gospodarczy rozwój Kosowa.

Wiarygodność i efektywność działań UE w Kosowie w znacznym stopniu ogranicza brak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, stanowiącej legitymizację mandatu i kompetencji unijnej obecności w Kosowie. Fakt ten implikuje konsekwentny opór serbskiej ludności, hamujący efektywną realizację zało-

zeń planu Ahtisaariego. Jednocześnie pozostawienie na czas nieokreślony zasadniczych prerogatyw państwowych, przede wszystkim w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w gestii społeczności międzynarodowej, coraz częściej spotyka się z niezadowolaniem suwerennych władz kosowskich. Co więcej, secesja to nie recepta ani lekarstwo na wyjście z trudnej sytuacji gospodarczej, w jakiej znajduje się Kosowo.

Mając na uwadze polityczną i gospodarczą niedojrzałość kosowskiej państwowości, a także ryzyko i wyzwania, jakie niesie za sobą jego uznanie na arenie międzynarodowej, konsekwencje prawnomiędzynarodowe oraz implikacje regionalne, stwarza ona nowy element destabilizacji. Kontrowersje i dylematy, stanowiące spuściznę rozpadu państwa jugosłowiańskiego nierozwalnie związane są z kompleksowym problemem, przed którym stoi prawo międzynarodowe, dotyczą bowiem prawa narodów do samostanowienia i sukcesji państw oraz ich interpretacji.

Ponadto prawny i faktyczny podział Kosowa możemy postrzegać w wymiarze wewnętrznym i regionalnym, którego istotę wyznacza dychotomiczny podział na antagonistyczne rzeczywistości: albańską i serbską, między którymi wciąż dochodzi do konfrontacji, a także w perspektywie międzynarodowej – gdzie podstawowym czynnikiem różnicującym jest kwestia uznania niepodległości Kosowa przez kraje pod przewodnictwem USA (wraz z 22 państwami UE) oraz jego dezaprobatą przez grupę krajów wykluczających uznanie suwerennego Kosowa, w tym także większość członków ONZ (Rosja, Chiny, Indie, Południowa Afryka, Brazylia, Indonezja). Wśród tych państw znajdują się również członkowie UE i NATO: Rumunia, Hiszpania, Słowacja, Grecja i Cypr).

Dynamika rozwoju gospodarczego na Bałkanach uzależniona jest od dwóch czynników. Pierwszy determinuje polityczne ryzyko działań w niestabilnym regionie i potrzebę kontynuacji procesu budowy demokratycznych instytucji. Drugi określa znaczenie Unii Europejskiej dla integracji regionu jako gwaranta instytucjonalnej transformacji i modernizacji, która leży zarazem w witalnym interesie długofalowego politycznego i gospodarczego rozwoju krajów bałkańskich. Współistnienie obu tych czynników może pozwolić na stworzenie na Bałkanach potencjału, w pewnym stopniu porównywalnego z regionem Europy Środkowo-Wschodniej. W interesie Unii Europejskiej jest również efektywne funkcjonowanie rynku energetycznego tych państw, które stosując się do unijnych reguł i wdrażając niezbędne reformy, przyczynią się do zwiększenia europejskiego bezpieczeństwa energetycznego.

Spór o nazwę pomiędzy Grecją i Macedonią, wobec nikłych szans na jego szybkie rozwiązanie w przyszłości, zamyka Macedonii drzwi nie tylko do UE,

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

ale także do NATO. Jednocześnie wyklucza rolę tego kraju w stabilizacji regionu oraz stwarza ryzyko zwiększenia wpływów lokalnych oligarchów i sił powiązanych ze środowiskiem przestępczym, z dominującym wśród elit politycznych podejściem klientelistycznym. Ponadto istnieje ryzyko, że podpisane przez Bośnię i Hercegowinę, a także Serbię SAA może okazać się aktem symbolicznym, jeśli jego wdrożeniu nie będą towarzyszyć konkretne impulsy ze strony Unii Europejskiej czy innych organizacji międzynarodowych zaangażowanych w proces stabilizowania Bałkanów Zachodnich.

Pytania kontrolne

1. Scharakteryzuj główne przyczyny niestabilności i konfliktów na terenie byłej Jugosławii.
2. Wskaż najważniejsze implikacje rozpadu Jugosławii dla kwestii Kosowa.
3. Omów zaangażowanie ONZ, OBWE i NATO w Kosowie.
4. Przedstaw rolę Unii Europejskiej w stabilizowaniu sytuacji politycznej i gospodarczej Kosowa.
5. Scharakteryzuj międzynarodowe i regionalne implikacje kwestii kosowskiej po 2008 r.

Bibliografia

- Altmann F.L., Reljić D. (2007), *Weiß, Schwarz: Grün Drei Szenarien für Kosovo nach dem 10. Dezember 2007*, „Diskussionspapier“, September.
- Balcer A., Kaczmarek M., Stanisławski W. (2008), *Kosovo – przed ostatecznym rozwiązaniem. Proces uregulowania statusu międzynarodowego – uwarunkowania polityczne, historyczne, perspektywy rozwoju sytuacji*, Warszawa.
- Balcer A. (2008), *Serbia podpisała układ stowarzyszeniowy z UE*, „BEST OSW”, nr 16 (50), 7 maja 2008, s. 2–3.
- Balkankonflikt* (2000), (w:) Woyke W. (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn, s. 10–36.
- Bechev D., *Balancing Disappointment and Enthusiasm: Developments in EU-Balkan Relations during 2003*; European Studies Centre, University of Oxford, http://www.sant.ox.ac.uk/ext/seesox/OpinionPieces_files/65.pdf.
- Bermejo G.R., Gutiérrez E.C. (2008), *Kosovo's Independence from the Perspective of the Right to Free Determination*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/cb089c042951790/WP7-2008_Bermejo-Gutierrez_Kosovo_Independence.pdf?MOD=AJPERES&attachment=true.

Anna Paterek

- Bieńczyk-Misala A. (2008), *Problemy mniejszości w Kosowie*, „Biuletyn PISM”, nr 8.
- Borgen Ch.J. (2008), *Kosovo's Declaration of Independence: Self-Determination, Secession and Recognition*, http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/hilfe/hilfe_td_feld.htm – link <http://www.asil.org/insights/2008/02/insights080229.html>.
- Bruha T. (2007), *Mit ausreichendem Mandat? Rechtliche Grundlagen der internationalen Präsenz im Kosovo heute und in Zukunft*, „Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik”, nr 42, s. 12:16, <http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hifs/HI42.pdf>.
- Brzezińska A. (2008), *Polityka Unii Europejskiej wobec Kosowa jako przedmiot debaty przedwyborczej w Serbii*, „Analizy Natolińskie”, nr 5, http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_5_2008.pdf.
- Calic M.J. (2004), *Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß auf dem Prüfstand*, „SWP-Studie”.
- Calic M.J., Novak T., Reljić D., Schmidt P., Szemler T. (2007), *The EU Presence in a Post-Status Kosovo Challenges and Opportunities*, Brussels: European Parliament, „Briefing Paper”, DG External Policies of the Union), October.
- Chatham House International Law Discussion Group Kosovo: International Law and Recognition: A Summary of the Chatham House International Law Discussion Group meeting held on 22 April 2008*, http://www.chathamhouse.org.uk/files/11547_il220408.pdf.
- Cohen L.J., Dragović-Soso J. (eds.) (2008), *State Collapse in South-Eastern Europe. New perspectives on Yugoslavia's disintegration*, West Lafayette.
- Comprehensive proposal for the Kosovo Status Settlement*, <http://www.unosek.org/unosek/en/statusproposal.html>.
- Daskalovski Z., Zaleski D. (2008), *The Independence of Kosovo and the Consolidation of Macedonia – A Reason to Worry?*, [http://www.swp-berlin.org/transfer/kosovo/PDF/Independ_Kosovo_FINAL_\(1\).pdf](http://www.swp-berlin.org/transfer/kosovo/PDF/Independ_Kosovo_FINAL_(1).pdf).
- Delevic M. (2007), *Regional cooperation in the Western Balkans*, „Chaillot Paper”, No. 104, July, Paris.
- Gespräch der Bundeskanzlerin mit dem Präsidenten der Russischen Föderation, am Sonntag, dem 21. Januar 2007, in Sotschi*, (w:) http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/01/2007-01-21-pk-merkel-putin-sotchi.html.
- Gniazdowski M. (2008), *Europejski protektorat? Bośnia i Hercegowina w perspektywie środkowoeuropejskiej*, Warszawa.
- Górka-Winter B., Tarnogórski (2008), *Deklaracja niepodległości Kosowa – implikacje międzynarodowe*, „Biuletyn PISM”, nr 7 (475).
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm#evolution.
<http://www.osce.org/kosovo/13194.html>.
http://www.osce.org/publications/mik/2009/04/37309_1273_en.pdf.

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

- http://www.osce.org/documents/pc/1999/07/2577_de.pdf.
- Human Rights Watch, Under Orders: War Crimes in Kosovo* (2001), <http://www.hrw.org/reports/2001/kosovo/undword-03.htm>.
- International Crisis Group (ICG) (2008), *Kosovo's First Month*, „Europe Briefing”, nr 47, http://www.crisisgroup.org/library/documents/europe/balkans/b47_kosovo_first_month.pdf.
- Konferencja prasowa Vladimira Putina na Kremlu* (31.01.2006), www.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310_type63380type63381type82634_100848.shtml.
- Kosovo declaration of independence* (2008), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7249677.stm>.
- Kosowo ma już własną konstytucję* (15.06.2009), http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5314839,Kosowo_ma_juz_konstytucje.html.
- Lasoń M. (2008), *Przestanki i następstwa kryzysu jugosłowiańskiego oraz współpracy regionalnej na Bałkanach*, (w:) *Międzynarodowe stosunki polityczne*, E. Cziomer (red.), Kraków, s. 345–354.
- Länderbericht Serbien (7 Juli 2009), http://www.kas.de/wf/doc/kas_17184-544-1-30.pdf.
- NATO-Krieg*, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/NATO-Krieg/Welcome.html>.
- Nietsch J. (2007), *Der Aufbau lokaler Verwaltungsstrukturen im Kosovo*, „Ad hoc international“ nr 1, s. 6:7, http://www.stiftungskolleg.org/dokumente/adhoc01_komplettNEU.pdf.
- Nietsch J. (2008), *Kosovo*, <http://www.bpb.de/themen/FP4DAK,1,0,Kosovo.html>.
- Nolte G. (2008), *Kein Recht auf Abspaltung*, „F.A.Z.-Gastbeitrag“, 13 Februar, <http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EDD236A7785834BEDB55B003983C0159B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.
- Nowak S. (1999), *Kosowo – mit i historia w konflikcie serbsko-albańskim*, (w:) *Przemiany w świadomości i kulturze duchowej narodów Jugosławii po 1991 roku*, Kraków, s. 87:102, <http://postjugo.filg.uj.edu.pl/kosowo.pdf>.
- Obradović J. (2008), *Kosovo: the view from Serbia*, http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/hilfe/hilfe_td_feld.htm – <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/kosovo.pdf>.
- Opfer-Klinger B. (2008), *Mazedonien zwischen äußerer Stabilisierung und innerer Krise*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, nr 32.
- OSZE (2000), (w:) Woyke W. (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn, s. 363–369.
- Papadimitriou D., Petrov P., Greicevic L. (2007), *To Build a State: Europeanization, EU Actorness and State-Building in Kosovo*, „European Foreign Affairs Review”, Band, Jg.12, Heft 2, s. 219–238, <http://www.kluwerlawonline.com/toc>.

- php?area=Journals&mode=bypub&level=6&values=Journals%7E%7EEuro
pean+Foreign+Affairs+Review%7EVolume+12+%282007%29%7EIssue+2.
- Patek A., Rydel J., Węc J.J. (1997), *Najnowsza historia świata*, Kraków, t. 1–3.
- Paterek A. (2009), *Polityka Unii Europejskiej wobec Bałkanów Zachodnich*, (w:),
Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych XXI wieku,
red. I. Stawowy-Kawka, Kraków, s. 305–320.
- Ramet S.P. (1999), *Balkan Babel: The Desintegration of Yugoslavia from the Death of
Tito to the War for Kosovo*, Boulder, CO.
- Ramet S.P. (2005), *Thinking about Yugoslavia: Scholarly Debates about the Yugoslav
Breakup and the Wars in Bosnia and Kosovo*, Cambridge.
- Raport Kaia Eide* (2005), *A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo*, 7 Octo-
ber, <http://decessdds.un.org>.
- Reljić D. (2007), *Kosovo: Die EU am Zug*, „SWP-Aktuell”, A 38.
- Reljić D. (2008a), *Bedrohliche Weiterung der Kosovo-Krise*, „SWP-Aktuell”, A 04.
- Reljić D. (2008b), *Russia's Voice Heard in Serbia*, „Russian Analytical Digest”, nr
16, [http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse
&fileid=EB4D0718-0B42-7705-E4B6-6C124D2EA37B&lng=en#page=2](http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=PublishingHouse
&fileid=EB4D0718-0B42-7705-E4B6-6C124D2EA37B&lng=en#page=2).
- Reljić D. (2009), *Russlands Rückkehr auf den Westbalkan*, „SWP – Studie”, nr 17.
- Report of the EU/U.S./Russia Troika on Kosovo*, para. 1 (Dec 4, 2007), [http://www.
ico-kos.org/pdf/Report%20of%20the%20EU-US-Russia%20Troika%20on%
20Kosovo.pdf](http://www.
ico-kos.org/pdf/Report%20of%20the%20EU-US-Russia%20Troika%20on%
20Kosovo.pdf).
- Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission
in Kosovo*, (17 March 2009), [http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/
N09/244/48/PDF/N0924448.pdf?OpenElement](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/
N09/244/48/PDF/N0924448.pdf?OpenElement).
- Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Administration Mission
in Kosovo*, (10 June 2009), [http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg_kos-
ovo_report-100609.pdf](http://www.unmikonline.org/docs/2009/unsg_kos-
ovo_report-100609.pdf).
- Resolution 1244* (1999), <http://www.nato.int/Kosovo/docu/u990610a.htm>.
- Rütsche N. (2007), *Kosovo – ein Überblick über die Geschichte*, [http://www.eurotop-
ics.net/de/archiv/magazin/politik-verteilerseite/kosovo-2008-03/kosovo_ue-
berblick_geschichte/](http://www.eurotop-
ics.net/de/archiv/magazin/politik-verteilerseite/kosovo-2008-03/kosovo_ue-
berblick_geschichte/).
- Schmidt A.G., Tolksdorf D. (2007), *Was jetzt? Eckpunkte einer neuen Kosovopoliti-
k der EU*, nr 9, [http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/hilfe/hilfe_td_feld.htm
-linkhttp://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Spotlight_2007_09_de.pdf](http://vt-www.bonn.iz-soz.de/vibsoz/hilfe/hilfe_td_feld.htm
-linkhttp://www.cap.lmu.de/download/spotlight/Spotlight_2007_09_de.pdf).
- Schoch B., Dembiński M. (2007), *Wider eine einseitige Anerkennung des Kosovos: Die
Statusfrage und die Weltordnung*, „HSFK Standpunkte“, nr 4, [http://www.hsfk.
de/fileadmin/downloads/Standpunkte-4-2007__bildschirmoptimiert_.pdf](http://www.hsfk.
de/fileadmin/downloads/Standpunkte-4-2007__bildschirmoptimiert_.pdf).
- Stability Pact for South Eastern Europe*, Kolonia (10.06.1999), [http://www.stabilit-
ypact.org/constituent/990610-cologne.asp](http://www.stabilit-
ypact.org/constituent/990610-cologne.asp).
- Sundhaussen H. (2008), *Der Zerfall Jugoslawiens und dessen Folgen*, „Aus Politik
und Zeitgeschichte”, nr 32, s. 9–18.

Rozdział 3. Międzynarodowe implikacje konfliktu wokół Kosowa po 1999 r.

Tolksdorf D., Vilovski M. (2007), *EU-Beitrittsprozess der westlichen Balkanstaaten vor einer ungewissen Zukunft*, „CAP Analyse”, nr 7.

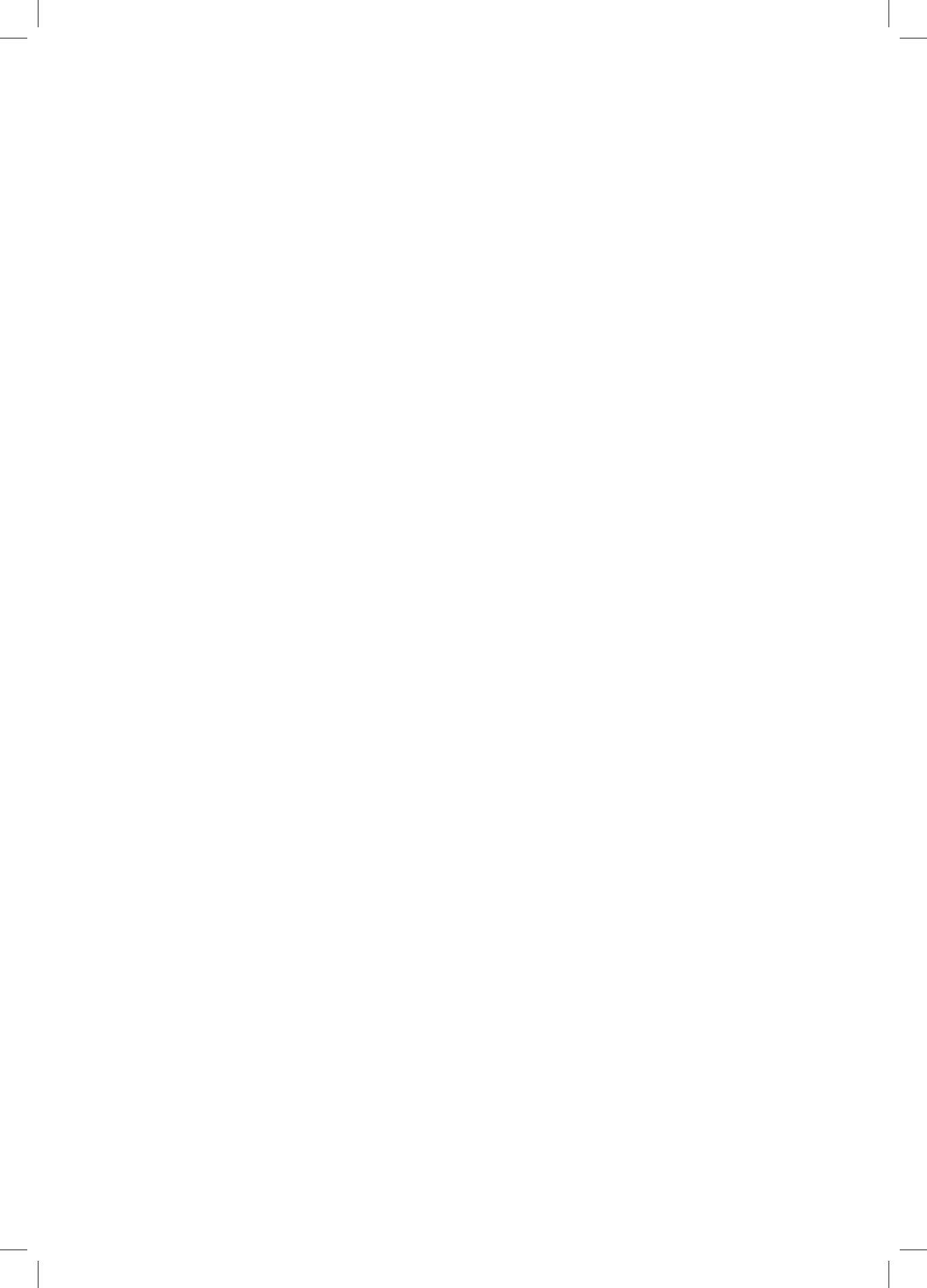
UNMIK (2009), <http://www.unmikonline.org/>.

U.S. Recognizes Kosovo as Independent State, statement of Secretary of State Condoleezza Rice, Washington DC, 18.02.2008.

Waldenberg M. (2003), *Rozbicie Jugosławii: od separacji Słowenii do wojny Kosowskiej*, Warszawa.

Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO, <http://www.infor.pl/dzienniki-unii-europejskiej,seria-L,rok,2008,nr,42.htm>.

Zięba R. (red.) (2008), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa.



Rozdział IV

Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

Wstęp

Wojna i proces stabilizacji Iraku pozostaje niezwykle ważnym wydarzeniem dla stosunków międzynarodowych pierwszej dekady XXI wieku. Analiza przesłanek i następstw konfliktu wokół Iraku rzuca światło na politykę amerykańską nie tylko wobec regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu, ale w wymiarze globalnym. Ponadto wieloaspektowość zdarzeń pozwala na wyciąganie szeregu wniosków i ukazywanie mechanizmów, kierujących polityką światową i stanowiskami państw wobec tak ważnych problemów, jak miejsce i rola organizacji międzynarodowych w systemie bezpieczeństwa światowego, wojna z terroryzmem międzynarodowym i proliferacją broni masowego rażenia, a wreszcie pokazuje istotę i możliwości budowania stabilizacji i pokoju.

Powszechnie posługujemy się terminem „wojna z terroryzmem międzynarodowym” przyjętym przez administrację amerykańską. Jednak terroryzm jest tylko pewną metodą działania, a zwalczanie go winno być skierowane na podmioty nim się posługujące. Zatem bardziej adekwatnym terminem byłaby walka z terrorystami działającymi na skalę międzynarodową („międzynarodówką terrorystyczną”).

4.1. Przesłanki interwencji zbrojnej USA i państw „koalicji chętnych” w Iraku

Interwencja rozumiana jako mieszanie się w wewnętrzne sprawy państwa jest niezgodna z prawem międzynarodowym i stanowi złamanie podstawowych postanowień Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ). To samo dotyczy interwencji, której środkiem są siły zbrojne. Mamy wtedy do czynienia z in-

terwencją zbrojną, która nie musi oznaczać starcia zbrojnego przeciwników, bowiem może nie napotkać oporu np. ze względu na zdecydowaną przewagę strony interweniującej, która w starciu regularnych sił byłaby zwycięzcą. Zakaz tego typu działań wynika z zobowiązania państw do niestosowania siły i groźby jej użycia, a zapisany jest w art. 2 KNZ. Nie ma znaczenia, jakie jest uzasadnienie interwencji, brak zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ na użycie siły nie pozwala na sięgnięcie po ten środek. Ponadto już w Deklaracji Zasad Prawa Międzynarodowego z 1970 r. mamy zapis, że: „...interwencja zbrojna oraz wszelkie inne formy mieszania się lub groźenia przeciwko osobowości państwa lub przeciwko jego politycznym, gospodarczym lub kulturalnym czynnikom, stanowią pogwałcenie prawa międzynarodowego”.

Jednak rzeczywistość międzynarodowa lat 90. XX w. i początku XXI w. pokazuje, że państwa korzystają z interwencji zbrojnej jako środka polityki zagranicznej [zob. szerzej: Talentino 2006]. Sprzyja temu m.in. wieloznaczność rezolucji RB oraz pojawienie się nowych sposobów użycia siły w odpowiedzi na współczesne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa. Mowa tutaj o motywach, jakimi uzasadniana jest konieczność podjęcia interwencji zbrojnej. Zgodnie z nimi może ona przybierać formę:

- 1) **interwencji humanitarnej**, uzasadnianej koniecznością obrony praw człowieka, łamanych na skalę masową (często mających charakter czystek etnicznych) w danym regionie/podczas określonego konfliktu. Powoduje to destabilizację na danym obszarze, widoczną np. w migracjach, co z kolei przekłada się na sytuację bezpieczeństwa innych, nawet stosunkowo odległych państw. Przykładem tego typu operacji jest interwencja NATO w Kosowie (szerzej patrz rozdział 3);
- 2) **zbrojnej operacji uprzedzającej**, której celem jest wyeliminowanie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa podmiotu. Oznacza to uprzedzenie działań przeciwnika, przy czym nie ma wątpliwości, że nastąpią one w krótkiej perspektywie czasu i niepodjęcie tego typu operacji może doprowadzić do zagrożenia takich podstawowych wartości jak np. przetrwanie. Przykładem tego typu operacji jest wojna sześciodniowa pomiędzy Izraelem a Egiptem, Syrią, Jordanią i Irakiem z czerwca 1967 r., a zatem jeszcze z okresu zimnej wojny. Izrael uprzedził atak przeciwników dzięki czemu odniósł zwycięstwo;
- 3) **zbrojnej operacji prewencyjnej**, w której strona interweniująca sięga po siły zbrojne, by uniemożliwić powstanie zagrożenia w dłuższej perspektywie czasowej. Chodzi o wejście w posiadanie broni, która mogłaby stanowić zagrożenia dla interesów bezpieczeństwa podmiotu. Z tego typu sytuacją według oficjalnego uzasadnienia, mieliśmy do czynienia w Iraku,

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

gdzie USA i kraje je wspierające podkreślały, że interweniują, by unieвозмоżliwić temu państwu wejście w posiadanie broni jądrowej (a szerzej broni masowego rażenia) [zob. Kranz 2006, s. 68–100].

Warto zaznaczyć, że nie są to jedyne pojawiające się motywy i może być ich więcej. Dla przykładu może być nim chęć szerzenia demokracji. Mielibyśmy wtedy interwencje prodemokratyczne, których zadaniem będzie ustanowienie tego ustroju w określonym państwie. Pamiętać jednak należy, że prawo międzynarodowe nie zawiera norm narzucających państwom ustrój polityczny. Tak samo, jak i nie uzasadnia interwencji wspomnianych powyżej, jeśli brać pod uwagę jego zapisy w sposób ścisły, a nie dokonywać interpretacji czy gradacji obowiązujących norm, np. uznając ochronę praw człowieka jako ważniejszą niż nieinterwencja w sprawy wewnętrzne. Z takimi dylematami będziemy mieli do czynienia przy omawianiu interwencji w Iraku.

Literatura przedmiotu szeroko opisuje powody, dla których USA zdecydowały się na atak na Irak [zob. Woodward 2003, 2004; Szymborski 2004]. Syntetycznie rzecz ujmując, genezy wojny w Iraku w 2003 r. należy szukać już w wydarzeniach związanych z wojną w Zatoce Perskiej w 1991 r. W związku z tym często jest ona nazywana „drugą wojną” w Zatoce, której celem, związanym z pierwszą, było ustanowienie skutecznej kontroli nad strategicznym regionem Zatoki Perskiej. Jednak można tychże powodów dopatrywać się także w całym splocie wydarzeń związanych z działaniami Saddama Husajna po jego dojściu do władzy i polityką mocarstw u schyłku zimnej wojny. Na początku XXI w. stała się zaś elementem, jednym z frontów, rozpoczętej przez USA wojny ze światowym terroryzmem w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 r. Jej podstawą doktrynalną była Narodowa Strategia Bezpieczeństwa przyjęta 17 września 2002 r. Nim do tego doszło, administracja amerykańska nasilała naciski na Irak, żądając bezwarunkowego i pełnego dopuszczenia inspektorów międzynarodowych do kontroli instalacji irackich, podejrzewając, że trwają tam prace nad bronią masowego rażenia. Posądzano także Irak o współpracę z terrorystami i zakładano możliwość przekazania przez Irak tego typu broni terrorystom do ataków np. na USA i ich sojuszników. W końcu 2001 r. pojawiły się pierwsze informacje na temat możliwego użycia siły przeciwko, jak podkreślano, reżimowi Husajna, to on miał być celem, a nie naród iracki. Wyraźnym potwierdzeniem ewentualnych rozwiązań siłowych było orędzie prezydenta George’a W. Busha z 29 stycznia 2002 r., w którym zaliczył on Irak wraz z Iranem i Koreą Północną do państw tzw. *osi zła* (*axis of evil*). Co więcej, podkreślił, że USA zastrzegają sobie prawo do ataku prewencyjnego na państwo, które produkuje broń ABC (atomową, biologiczną, chemiczną) i istnieje poważne podejrzenie, że może ją przeka-

zać terrorystom. Orędzie to jest zaliczane do grupy trzech wystąpień, które sformułowały tzw. Doktrynę Busha (obok wygłoszonego 20 września 2001 r. przemówienia do Kongresu i 1 czerwca 2002 r. w Akademii Wojskowej West Point).

Coraz częściej poruszano także wątek powiązań między Irakiem a Al-Kaidą i jego rozwojowych programów budowy broni masowego rażenia oraz zagrożenia. Miało to uzasadnić konieczność interwencji społeczeństwu amerykańskiemu, ale i społeczności międzynarodowej. Celował w tym szczególnie Sekretarz Obrony USA Donald Rumsfeld. Również jego zastępca Paul Wolfowitz oraz senator John McCain, uważali, że USA muszą podjąć działania militarne przeciwko Irakowi, nawet bez zgody RB ONZ i bez poparcia państw starego kontynentu. Wskazywano na słabość systemu bezpieczeństwa zbrojowego, niemoc decyzyjną organizacji, brak odpowiednich środków, a twierdzono, że tylko USA są w stanie stawić czoło wyzwaniu rzucanemu przez terrorystów. Takie zdanie wyrazili na konferencji poświęconej bezpieczeństwu w Monachium w lutym 2002 r. Wspierał ich wiceprezydent Dick Cheney, który wraz z nimi (i nie tylko) współtworzył tzw. grupę neokonserwatystów (jastrzębi). W opozycji do niej funkcjonowała grupa realistów (gołębie), m.in. Colin Powell i szef CIA George Tenet, którzy podchodząc do problemu pragmatycznie, wskazywali na konieczność współdziałania ze społecznością międzynarodową i przestrzegali przed przeprowadzaniem jednostronnej interwencji USA przeciwko Irakowi w obawie przed możliwymi konsekwencjami. Udało im się przekonać G.W. Busha do podjęcia próby stworzenia szansy na dyplomatyczne zakończenie konfliktu wokół Iraku, czego odzwierciedleniem było jego **wystąpienie na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ 12 września 2002 r.** Nie oznaczało to jednak, że USA rezygnują z działań jednostronnych czy poszukiwania sojuszników gotowych je wesprzeć. USA dały szansę dyplomacji i sięgnęły po działania wielostronne. Wiele jednak wskazywało na to, że nie mają one szans powodzenia. Odmienne do USA stanowisko mieli inni stali członkowie Rady Bezpieczeństwa ONZ (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii), a bez jej zgody nie mogło być mowy o legalnym i skutecznym nacisku, mogącym zmienić postawę Iraku. Saddam Husajn nie chciał bowiem wpuścić inspektorów międzynarodowych i dać im pełnej swobody działania. Tym samym łamał rezolucje ONZ i dawał pretekst do interwencji.

Zgodnie z wystąpieniem G.W. Busha na forum ONZ pewnemu taktycznemu osłabieniu uległa amerykańska retoryka powojenna. Podjęto wzmożone wysiłki na rzecz przekonania innych państw do użycia siły przeciwko Irakowi, jeśli będzie to konieczne, i sankcjonowania tego kroku przez Radę Bezpieczeństwa.

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

Polityka amerykańska prowadzona była dwutorowo: z jednej strony prowadzono działania wielostronne na rzecz uzyskania mandatu dla działań wobec Iraku, jeżeli ten nie podporządkuje się rezolucjom RB. Z drugiej – przygotowując się do samodzielnego ataku (lub z taką liczbą sojuszników, jaką uda się pozyskać, niezależnie od kosztów takiego działania). Dla przykładu ukazując działania z obu kierunków polityki amerykańskiej, w wypadku działań wielotorowych, wskazać można:

- 1) osiągnięcie porozumienia między delegacjami ONZ, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej i Iraku w sprawie praktycznych warunków powrotu inspektorów międzynarodowych z kompetencjami określonymi w nowej rezolucji RB, co nastąpiło w efekcie dwudniowych rozmów na przełomie września i października zorganizowanych w Wiedniu; 12 października władze irackie wyraziły zgodę na kontrolę pałaców prezydenckich;
- 2) złożenie 6 listopada projektu rezolucji „ostatniej szansy”, która została ostatecznie zaakceptowana przez RB 8 listopada 2002 r. Rezolucja RB ONZ numer 1441. Za złamanie jej postanowień Irakowi groziły „poważne konsekwencje”. Przewidywała m.in., że: Irak musi w ciągu 7 dni zaakceptować w pełni jej żądania, w ciągu 30 dni ujawnić całą broń masowego rażenia i materiały mogące służyć do jej wyprodukowania, zaś w ciągu 45 dni powinni powrócić na jego teren inspektorzy rozbrojeniowi, mający pełny dostęp do wszystkich obiektów na terenie Iraku oraz możliwość przesłuchiwania jego obywateli (także z opcją wywiezienia na tę okoliczność za granicę). Po 60 dniach od wznowienia działalności mieli przygotować raport na temat efektów swoich prac. Jej nieprecyzyjny zapis o „poważnych konsekwencjach” był w późniejszym okresie podawany przez USA i ich stronników jako uzasadniający operację wojskową przeciwko Irakowi;
- 3) przedstawienie 5 lutego 2003 r. na forum RB ONZ przez C. Powella dowodów na posiadanie przez Irak broni masowej zagłady, które miały przekonać przeciwników interwencji, że Husajn ukrywa broń ABC i pracuje nad jej rozwojem. Powell wskazywał na miejsca i sposoby jej produkcji, przechowywania i ukrywania, podkreślał, że Irak nie współpracuje z inspektorami, a w związku z tym należy podjąć przeciwko niemu zdecydowane kroki. Jednak Francja, Rosja i Chiny pozostały przy swoim stanowisku, podkreślały konieczność dalszych kontroli; możliwość użycia siły dopuszczały jedynie wtedy, kiedy dostarczą one bezdyskusyjne dowody na łamanie przez Irak rezolucji RB (w odróżnieniu od Niemiec, które ją całkowicie odrzucały). Zdaniem tych państw należało zweryfikować dane podane przez Powella, udostępniając pełne informacje kontrolerom i umożliwiając im dalszą pracę na miejscu, w Iraku.

W przypadku drugiego kierunku – działań jednostronnych, warto pamiętać, że:

- 1) w związku z brakiem ustępstw ze strony Iraku i postawą wielu państw sprzeciwiających się użyciu siły wobec Iraku, 17 września 2002 r. doszło do przyjęcia Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA. Zakładała ona, że celem USA jest nie tylko zapewnienie sobie i światu bezpieczeństwa, ale również uczynienie go lepszym przez promowanie i wdrażanie w życie takich wartości, jak wolność polityczna i gospodarcza czy poszanowanie praw człowieka. W związku z tym za konieczne uznano podjęcie zdecydowanej walki z międzynarodowym terroryzmem, proliferacją broni masowej zagłady oraz przeciwstawienie się konfliktom regionalnym. USA są gotowe przewodzić koalicji państw „chętnych”, która będzie budowana każdorazowo zależnie od przypadku (*ad hoc*), by eliminować tego typu zagrożenia. Podkreślano, że USA rezerwują sobie prawo do ataku prewencyjnego, jeżeli uznają to za konieczne i jedyne możliwe rozwiązanie. W związku z tym kładą nacisk na możliwość siłowego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych (a nie na negocjacje czy dyplomację wielostronną). Nie określono jednak precyzyjnie, w jakich warunkach może to nastąpić, w związku z tym administracja amerykańska pozostawiła sobie możliwość podjęcia decyzji stosownej do okoliczności. Istota strategii bezpieczeństwa USA opierała się na działaniach wyprzedzających, „koalicji chętnych” i niczym nieskrępowanym użyciu siły militarnej;
- 2) przekazanie 19 września przez G.W. Busha do Kongresu rezolucji w sprawie Iraku, która upoważniała USA do użycia siły przeciwko Irakowi niezależnie od posiadania lub braku zgody ONZ. Została zaakceptowana i podpisana przez prezydenta 16 października 2002 r. Pozwoliło to administracji amerykańskiej na stałe podkreślanie swojego prawa do interwencji zbrojnej niezależnie od decyzji Rady Bezpieczeństwa;
- 3) przygotowania do działań militarnych w Zatoce Perskiej polegające na przetrzucie wojsk i rozbudowie infrastruktury, których intensyfikacja nastąpiła w grudniu 2002 r.;
- 4) sukces zabiegów dyplomacji amerykańskiej, której udało się podzielić państwa UE oraz nakłonić do poparcia część z krajów kandydatów do UE, mających w perspektywie członkostwo w NATO. Jednoznaczne poparcie polityczne dla USA wyrażone zostało w tzw. liście 8 podpisanym 29 stycznia 2003 r. przez premierów Danii, Hiszpanii, Portugalii, Wielkiej Brytanii, Polski, Węgier i prezydenta Czech oraz premiera Słowacji (30 stycznia);
- 5) dołączenie do państw popierających USA tzw. Grupy Wileńskiej, czyli (10): Albanii, Bułgarii, Chorwacji, Estonii, Litwy, Łotwy, Macedonii, Ru-

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

munii, Słowacji i Słowenii, które wysłały 5 lutego formalną odpowiedź na wystąpienie Sekretarza Stanu USA w sprawie Iraku na forum RB ONZ. W efekcie doszło do podziału, który później przybrał formę podziału na „nową Europę i starą Europę”;

- 6) wystąpienie telewizyjne z 19 marca, w którym Bush zapowiedział rozpoczęcie operacji wojskowej przeciwko reżimowi Husajna, oznajmiając, iż posiada wsparcie więcej niż 35. państw, które popierają i udzielają wsparcia polityce amerykańskiej (w tym siłom zbrojnym USA). W rezultacie w nocy z 19 na 20 marca rozpoczęła się operacja „Iracka Wolność” (Iraqi Freedom).

Podsumowując, można stwierdzić, że decyzja o zaatakowaniu Iraku zapadła o wiele wcześniej, jak twierdzą niektórzy jeszcze we wrześniu 2001 r. na spotkaniu G.W. Busha z Tonym Blairem w Waszyngtonie lub na początku 2002 r. Była ona krokiem do zrealizowania dążeń G.W. Busha, które wyrażał od początku swojej kadencji, kiedy deklarował konieczność odsunięcia Husajna od władzy. Nadto była wypadkową wszystkich zdarzeń np. związanych z terroryzmem oraz osobistej woli amerykańskiego prezydenta. Wydarzenia z 11 września posłużyły za powód rozpoczęcia kampanii antyterrorystycznej, w którą wpisano konieczność ataku na Irak. Administracji amerykańskiej chodziło jedynie o przekonanie własnego społeczeństwa i opinii światowej, że wojna z Irakiem jest niezbędnym wręcz immanentnym elementem wojny z terroryzmem. Nie udało się jej jednak ani przed, ani po wojnie, udowodnić głównych powodów, jakimi ją uzasadniały, a jakie nawet już w krótkim czasie po jej zakończeniu były dezawuowane przez samych jej zwolenników. Okazało się, że nawet powojenne poszukiwania broni masowego rażenia w Iraku, czynione przez samych Amerykanów, nie były skuteczne. Sporządzony 7 września 2004 r. raport nadzorującego poszukiwania zakazanej broni w Iraku, Charles’a Duelfer’a potwierdził, że nie było tam w chwili inwazji składów broni chemicznej ani biologicznej. Natomiast w kwietniu 2005 r. stwierdzono, że Irak nie miał zapasów ani broni biologicznej, ani chemicznej, a program nuklearny został zawieszony dwa lata przed atakiem na to państwo. Nie znaleziono także dowodów na współpracę reżimu Husajna z Al-Kaidą.

Biorąc pod uwagę powyższą analizę, można przyjąć, że celem USA było wykorzystanie przewagi wojskowej zbudowanej poprzez implementację idei RMA (*revolution in military affairs*), do militaryzacji własnej polityki zagranicznej, której moralnym uzasadnieniem miały być zamachy z 11 września, w celu stworzenia porządku światowego z hegemoniczną pozycją własnego kraju [Kuźniar 2006, s. 305 i nast.]. Roman Kuźniar rozwija ten tok myślenia,

wskazując na wojnę w Iraku jako na przykład próby ustanowienia hegemonicznego porządku międzynarodowego; wojna w Iraku miała na celu:

- 1) zapewnienie USA silnej obecności militarnej w strategicznie kluczowym regionie świata,
- 2) uzyskanie dostępu do szóstych pod względem wielkości zasobów ropy naftowej na świecie,
- 3) stworzenie ogromnego rynku zamówień dla amerykańskich firm naftowych, zbrojeniowych i budowlanych, które najwięcej zyskały na tej wojnie.

Warto uwzględnić aspekt prawno-międzynarodowy interwencji w Iraku. Nie wdając się w szeroką analizę stanowisk ekspertów z dziedziny prawa międzynarodowego wobec legalności wojny w Iraku opisywanych w literaturze przedmiotu, można stwierdzić, że jest ona uznawana za bezprawną. Główne zarzuty wobec podjętych działań zbrojnych dotyczą:

- 1) braku dowodów na posiadanie przez Irak broni masowego rażenia, których nie dostarczyła inspekcja rozbrojeniowa,
- 2) zakazu wojny prewencyjnej wyraźnie formułowanej przez prawo międzynarodowe,
- 3) naruszenia suwerenności Iraku przez pogwałcenie jego nietykalności terytorialnej i niezawisłości politycznej,
- 4) istnienia konieczności przyjęcia kolejnej rezolucji RB ONZ w sprawie Iraku, która uzasadniałaby użycie siły i zawierała upoważnienie do podjęcia działań zbrojnych.

Interwencji w Iraku nie można uznać za legalną (bo taką nie była!), dlatego można jedynie dyskutować nad jej słusznością. Przy czym ocena zależy od: interpretacji, osobistych sympatii lub antypatii wobec USA czy Iraku, rangi, jaką przypisuje się prawom człowieka, walce z dyktaturami, reagowaniu na przejawy zła tam, gdzie to możliwe, nawet jeśli kryją się pod tym motywy inne niż idealistyczne.

Konsekwencje interwencji dla prawa międzynarodowego, a szerzej, systemu międzynarodowego, okazały się ogromne. Zatem przyznanie zasadności działań USA musi brać pod uwagę ich konsekwencje, do których nie należy tylko obalenie dyktatury Husajna. Doszło bowiem zarówno do podważenia autorytetu norm prawa międzynarodowego, jak i instytucji wielostronnej współpracy, co jest istotnym wkładem w destabilizację systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Ocenę szerszą następstw zawiera punkt 4.3, wcześniej poznamy działania zbrojne.

4.2. Przebieg interwencji

Działania zbrojne trwały od 20 marca do 1 maja 2003 r., kiedy to G.W. Bush ogłosił ich zakończenie. Jednak „działania zbrojne” czy też „interwencja zbrojna” nie są odpowiednimi określeniami dla tego, co działo się wtedy w Iraku. W Iraku toczyła się regularna wojna międzypaństwowa, w którą zaangażowano siły wielkości od 800 do 1 mln żołnierzy oraz na olbrzymią skalę najnowocześniejsze środki walki. Z tego Irak dysponował około 400 tys. żołnierzy i znaczną ilością sprzętu, jednak przestarzałego, a państwa koalicji chętnych około 467 tys. żołnierzy amerykańskich, 43 tys. brytyjskich, około 2 tys. australijskich i 180 polskich, przy czym wyposażenie walczących należało do najnowocześniejszych z możliwych do wykorzystania w działaniach wojennych. W związku z tym mimo przewagi ilościowej armii lądowej Iraku, była ona o wiele słabsza. W bezpośredniej strefie działań i obszarach jej przyległych znalazło się tylko 231 tys. żołnierzy koalicji, którzy panowali na morzu i w powietrzu oraz w środowisku walki elektronicznej. Oprócz tego posiadali wysokiej jakości systemy dowodzenia, rozpoznania, wsparcia, zaopatrzenia oraz osobistego wyposażenia (np. na każdych 5 żołnierzy przypadały dwa urządzenia GPS, a dla porównania w czasie pierwszej wojny w Zatoce jeden na 1000). Ich celem było pokonanie wojsk Iraku, przejście kontroli nad terytorium państwa oraz stworzenie warunków do jego odbudowy [zob. szerzej na temat przebiegu działań wojennych np. Balcerowicz, 2003/2004, s. 356–365; Garden 2003, s. 701–718; Królikowski, Marcinkowski 2003].

Atak na Irak rozpoczął się 20 marca o godzinie 3.33 po upływie ultimatum, jakie postawił G.W. Bush Saddamowi Husajnowi. W odróżnieniu od pierwszej wojny w Zatoce Perskiej nie przeprowadzono oddzielnej fazy operacji polegającej na uderzeniach z powietrza. Tym razem poprzez wykorzystanie najnowocześniejszej techniki zdecydowano się na oparcie strategii wojennej na manewrze sił i precyzyjnych uderzeniach raketowo-bombowych. W związku z tym prowadzono operację połączoną, w której uczestniczyły komponenty lądowe, morskie, powietrzne i kosmiczne, którymi kierowało jednolite dowództwo – US Central Command. W pierwszej linii, czyli do działań typowo bojowych przeznaczono około 80 tys. żołnierzy, a zadania strategiczne miały być wykonywane przez trzy utworzone do tego celu zgrupowania operacyjne:

- rajdowe, z zadaniem jak najszybszego dotarcia do Bagdadu dzięki manewrowi okrążającemu w dolinie Eufratu. Pierwsze jednostki amerykańskie dotarły pod Bagdad 4 kwietnia, miasto zajęto 9 kwietnia,

- osłonowe, atakujące z południa wzdłuż Eufratu w kierunku miasta Nasirija i dalej Bagdadu, które ochraniały prawe skrzydło ugrupowania rajdowego,
- blokujące, którego zadaniem była blokada Basry i oczyszczanie terenów przy granicy z Kuwejtem. W jego składzie znajdowali się polscy żołnierze z jednostki GROM (szerzej o polskim zaangażowaniu w dalszej części rozdziału).

Obok wymienionych powyżej zgrupowań na północy Iraku walczyli bojownicy kurdyjscy, którzy wspólnie z amerykańskimi jednostkami specjalnymi oraz przy późniejszym wsparciu przerzucanych w ten rejon jednostek, zajmowali kluczowe miasta tej części Iraku, takie jak Kirkuk (10 kwietnia) i Mosul (11 kwietnia) i przejmowały kontrolę nad polami naftowymi. W ten sposób powstał drugi rejon działań wojennych mimo odmowy Turcji na wykorzystanie jej terytorium na potrzeby wkroczenia do Iraku od północy.

Do najważniejszych cech prowadzonych działań wojennych zapewniających powodzenie koalicji zaliczyć można:

- 1) informatyzację pola walki pozwalającą na samodzielność operacyjną nawet na poziomie pododdziałów oraz intensywne współdziałanie z lotnictwem (np. wojska amerykańskie miały 1000 razy więcej komputerów niż w czasie pierwszej wojny w Zatoce),
- 2) użycie sił specjalnych, po raz pierwszy od wojny w Wietnamie, na tak szeroką skalę w celu zarówno wykonywania zadań specjalnych, jak i wsparcia wojsk regularnych, nawet jeszcze przed rozpoczęciem działań wojennych 20 marca,
- 3) użycie na potrzeby wywiadu i rozpoznania znacznej liczby środków satelitarnych oraz samolotów,
- 4) zastosowanie ogromnej ilości broni precyzyjnej, dla przykładu amunicja precyzyjnie naprowadzana na cel stanowiła 90% wszystkich użytych pocisków.

Powyżej wskazane cechy (poparte późniejszymi wnioskami) pozwoliły na osiągnięcie stosunkowo szybkiego zwycięstwa przy niskich stratach własnych strony atakującej, ale i broniącej się. W okresie od 20 marca do 1 maja 2003 r., kiedy to G.W. Bush w przemówieniu wygłoszonym na pokładzie lotniskowca USS Abraham Lincoln ogłosił koniec wojny, zginęło 140 żołnierzy amerykańskich (542 zostało rannych) i 30 brytyjskich. Ze straconych 20. samolotów tylko 7 zostało zniszczonych przez przeciwnika. Formalnie działania wojenne ustały, a przystąpiono do procesu stabilizacji Iraku. Jak się okazało, o wiele trudniejszego i bardziej krwawego niż wojna. Jej wygranie było o wiele łatwiejsze niż zapewnienie pokoju. Nim do tego przejdziemy, przedstawimy

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

zaangażowanie Polski w wojnę w Iraku. Ze względu na konsekwencje, jakie to wywołało, oraz stanowisko opinii publicznej, to temat ważny dla polskiego czytelnika.

Polska uznała interwencję zbrojną w Iraku za uzasadnioną, zgodną z prawem międzynarodowym i słuszną. Postanowiła wesprzeć USA, by, jak mówił prezydent Aleksander Kwaśniewski, pokazać, że: „Jesteśmy partnerem lojalnym i przewidywalnym” i rozumiemy zasadę, że „Przyjaciół i sojuszników w potrzebie pozostawiać nie wolno”. Podkreślano przy tym wielki atut i jednocześnie zobowiązanie, jakim były doświadczenia Wojska Polskiego zdobyte podczas wielu operacji pokojowych Organizacji Narodów Zjednoczonych. A tym samym zdecydowano się na wysłanie sił zbrojnych do Zatoki Perskiej.

Dokonując syntetycznej oceny prezentowanych w literaturze [zob. np. Czapotowicz 2004, s. 17 i nast.] stanowisk wobec polskiego zaangażowania w wojnę i proces stabilizacji Iraku, można przyjąć, że Polska zdecydowała się poprzeć USA i przyjąć ich punkt widzenia z trzech powodów, z uwagi na chęć:

- 1) uczestniczenie w procesie krzewienia wolności i demokracji, i ofiarowanie tych wartości Irakijczykom (motyw idealistyczny),
- 2) umocnienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi, zarówno z pobudek historycznych, jak i nadziei, że umocni to pozycję Polski w Europie, w szczególności w stosunku do Rosji i Niemiec (motyw realistyczny),
- 3) osiągnięcia wymiernych korzyści, zwłaszcza gospodarczych dzięki zdobyciu kontraktów w Iraku oraz wzrostu inwestycji USA w Polsce (motyw realistyczny, aczkolwiek mało prawdopodobny w kontekście stosunków polsko-amerykańskich).

Decyzja o udziale w interwencji w Iraku została podjęta przez polskiego Prezydenta na wniosek Rady Ministrów 17 marca 2003 r. Powoływała ona Polski Kontyngent Wojskowy (PKW) do działań w Iraku. Nie mówiono o wojnie, lecz o konieczności „użycia siły” wobec Iraku. Uzasadniano to łamaniem przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ. Posługiwanie się innym pojęciem niż wojna pozwoliło na wykluczenie Sejmu z procesu decyzyjnego w tej sprawie i powierzenie decyzji i odpowiedzialności za nią władzy wykonawczej (na podstawie Ustawy z 17 XII 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu sił zbrojnych RP poza granicami państwa).

Sejm został poinformowany o podjętych działaniach 26 marca 2003 r., kiedy to Leszek Miller przedstawił z trybuny sejmowej *Informację rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*. Jak widać

już w tytule powoływał się na rezolucję RB i jednocześnie nie nazywał operacji Iracka Wolność wojną. Stwierdzał: „Polski rząd wspólnie z prezydentem Rzeczypospolitej podjęli przed kilkoma dniami decyzję trudną, lecz uzasadnioną – decyzję o udziale w operacji rozbrojenia Iraku. Ta decyzja służy naszym narodowym interesom. Po pierwsze dlatego, że celem działań podjętych w Iraku jest świat bezpieczny, stabilny i przewidywalny, świat wolny od zagrożenia stwarzanego przez reżimy gotowe stosować broń masowego rażenia wobec swoich obywateli oraz obywateli innych państw, świat, w którym także Polska będzie mogła czuć się bezpieczniej; po drugie, bo stabilność i przewidywalność Iraku będą w konsekwencji służyć rozwiązaniu innych problemów bliskowschodnich, które kładą się cieniem na pokoju i bezpieczeństwie międzynarodowym; po trzecie, dla potwierdzenia znaczenia sojuszu Polski ze Stanami Zjednoczonymi i współpracy transatlantyckiej dla spójności Paktu Północnoatlantyckiego i strategicznych wymogów bezpieczeństwa naszego kraju”.

W aspekcie prawnym powołał się na rezolucje RB ONZ nr 678 i 687, których ciągle naruszanie przez Irak „sprawia, że nadal obowiązuje prawo do zmuszenia Iraku siłą do wypełnienia bez żadnych warunków i zastrzeżeń decyzji dotyczących rozbrojenia, a zwłaszcza zniszczenia wszystkich zasobów broni masowego rażenia. Taki był sens zapowiedzianych w rezolucji nr 1441 poważnych konsekwencji, jakie Irak poniesie w wyniku uporczywego lekceważenia decyzji Rady Bezpieczeństwa”.

Stanowisko rządu zostało poparte przez Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD) Platformę Obywatelską (PO) i Prawo i Sprawiedliwość (PiS), przeciwne mu były Polskie Stronictwo Ludowe (PSL), Samoobrona i Liga Polskich Rodzin (LPR). Przeciwnicy podkreślali, że decyzja winna zostać podjęta przez Sejm, bowiem tak stanowią przepisy Konstytucji, ponieważ z chwilą wejścia WP na terytorium Iraku i jego udziału w działaniach zbrojnych w sposób oczywisty Polska weszła z tym krajem w stan wojny. Podkreślano również brak jednoznacznej zgody RB na użycie siły przeciwko Irakowi, a nawet przepisy Kodeksu karnego RP, które dotyczą kar za prowadzenie, wszczynanie przygotowywanie itp. wojny napastniczej.

Cytowana *Informacja* mówiła także, iż „Polski kontyngent wojskowy zaangażowany w międzynarodowej koalicji składa się z pododdziału jednostki GROM w liczbie 56. żołnierzy – oznacza to wzmocnienie 24-osobowego pododdziału uczestniczącego w operacji Enduring Freedom o 32. żołnierzy; żołnierze GROM, zgodnie z ich przeznaczeniem i wyszkoleniem, a także wyposażeniem, wykonują zadania specjalne – 74-osobowego plutonu likwidacji skażeń, rozmieszczonego poza obszarem Iraku, okrętu wsparcia logistycznego ORP Kontradmirał Xawery Czernicki z 53. żołnierzami, który przebywa

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

w Zatoce Perskiej”. Faktycznie w działaniach wojennych na terenie Iraku brała udział jedynie Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej jako znakomicie przygotowana do stawianych zadań. Potwierdził to już pierwszy dzień operacji Iraqi Freedom, który rozpoczął atak komandosów GROM (oraz komandosów amerykańskich) przeprowadzony w nocy 20 marca 2003 r. na terminale naftowe w porcie Um Kasr. Akcja zakończyła się sukcesem, a umiejętności operatorów GROM-u sprawiły, iż informacje na temat ich bezpośredniego udziału w walkach (a tym samym Polski) podał Sekretarz Stanu USA Donald Rumsfeld: „Wraz z nami na polu walki są wojska australijskie, brytyjskie i polskie. Wykonują one cudowną robotę i kontrolują sytuację”. Dopiero po nich 23 marca 2003 r. rzecznik MON oświadczył: „W związku z wypowiedzią Donalda Rumsfelda potwierdzam w imieniu MON i Sztabu Generalnego, który koordynuje udział naszego kontyngentu w operacji rozbijania Iraku, że żołnierze jednostki GROM uczestniczą w operacji irackiej, ale nie na lądzie, lecz na wodach przybrzeżnych Zatoki Perskiej”.

Żołnierze GROM w czasie działań wojennych w Iraku uczestniczyli także w rozminowywaniu statków oraz prawdopodobnie wykonywali inne zadania wspomagające działania regularnych sił zbrojnych koalicji. W okresie stabilizacji Iraku komandosi zajmowali się między innymi chwytniem przywódców reżimu Husajna. W czasie całej swej misji w Iraku żołnierze GROM-u przeprowadzili oficjalnie 200 akcji bezpośrednich, w wyniku których zatrzymali wielu podejrzanych o terroryzm, w tym ludzi z tzw. talii kart, czyli najbardziej poszukiwanych członków reżimu. Według rzecznika MON w operacjach w Afganistanie i Iraku wzięło udział od marca 2002 r. do grudnia 2004 około 80% żołnierzy GROM i około 60% oficerów. Witający powracających z misji żołnierzy prezydent RP Aleksander Kwaśniewski stwierdził m.in.: „Ale i kiedy rozmawiałem z dowódcami misji irackiej, ze Stanów Zjednoczonych, z innych krajów. Również wtedy, kiedy rozmawiałem z politykami amerykańskimi, europejskimi, którzy bardzo podkreślali wielką fachowość GROM, determinację, a także to, co Polacy prawdopodobnie umiemy wносить do współczesnego świata, czyli elastyczne, umiejętne reagowanie na różne nieoczekiwane sytuacje”. 20 grudnia 2004 r. to dzień, który oficjalnie uznaje się za datę zakończenia pobytu żołnierzy jednostki GROM na terenie Iraku. Postawa żołnierzy Jednostki GROM wpłynęła na propozycję objęcia przez Polskę jednej ze stref stabilizacyjnych podzielonego po wojnie Iraku.

Przejdziemy teraz do przedstawienia udziału Wojska Polskiego w procesie stabilizacji Iraku [zob. np. Gotowała 2004]. Dopiero w kolejnym punkcie wrócimy do szerszego ujęcia problemu.

Na podstawie rezolucji RB ONZ sankcjonujących stan zaistniały w Iraku w efekcie wojny, rozpoczęła się misja stabilizacyjna prowadzona przez siły koalicji międzynarodowej pod przewodnictwem USA. Miała ona charakter wojskowy, a jej prawomocność opiera się na rezolucjach nr 1441 z 8 listopada 2002 r., nr 1483 z 22 maja 2003 r., i kolejnych nr 1511 z 16 października 2003 r. oraz 1546 z 8 czerwca 2004 r. Następnie pobyt wojsk międzynarodowych był sankcjonowany rokrocznie odpowiednią rezolucją ONZ podejmowaną na prośbę Iraku.

Zaangażowanie militarne Polski opierało się ponadto na uregulowaniach wewnętrznych m.in.: wymienianej już ustawie z 17 grudnia 1998 r. oraz postanowieniach Prezydenta RP o użyciu PKW w składzie Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Republice Iraku. Po otrzymaniu propozycji ze strony USA i przeprowadzeniu szeregu konsultacji i przygotowań, 23 lipca 2003 r. podpisane zostało porozumienie tworzące Wielonarodową Dywizję Centralno-Południową (MND CS – Multinational Division Central-South), na której czele stanęli Polacy. W okresie planowania, w lipcu–sierpniu dokonano przetrzutu ok. 2300 żołnierzy do strefy Centralno-Południowej w Iraku. W skład Dywizji początkowo weszli żołnierze 24. państw. Z dniem 3 września 2003 r. MND CS przejęła dowodzenie strefą i przystąpiła do realizacji stawianych zadań, do których zaliczono zgodnie z przyjętym stabilizacyjnym charakterem misji przede wszystkim:

- 1) zapewnienie ładu i porządku publicznego, bezpieczeństwa wojskom koalicji, liniom komunikacyjnym i zaopatrzenia oraz organizacjom humanitarnym,
- 2) odbudowę zniszczonej infrastruktury przemysłowej, komunalnej i komunikacyjnej,
- 3) zapewnienie bezpieczeństwa ludności cywilnej oraz dozoru osobom zatrzymanym,
- 4) udzielanie pomocy w odzyskaniu skradzionych dóbr kultury,
- 5) tworzenie podstaw do powołania nowych struktur administracji centralnej i lokalnej,
- 6) ochronę i kontrolę granic Iraku oraz utrzymanie bezpieczeństwa lotów.

Ze względu na syntetyczne przedstawienie zagadnienia ograniczymy się do oceny działań PKW w Iraku. W dokumencie oceniającym pierwsze pięć zmian: „Bilans dotychczasowego udziału Polski w misji stabilizacyjnej w Iraku” można znaleźć wiele cennych informacji dotyczących tego okresu. Nie omawia on jednak szeregu problemów, z jakimi zetknęli się żołnierze podczas wykonywania postawionych zadań. Jedynymi negatywnymi stronami misji jest liczba ofiar oraz szeroko nagłośniona tzw. afera bakszyszowa. Bilans

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

przedstawia sukcesy działalności stabilizacyjnej i zdolność do wykonywania zadań przez jednostki Wojska Polskiego i całą Wielonarodową Dywizję Centrum-Południe, szczególnie w aspekcie dostosowywania działań do zmian charakteru misji (np. ze stabilizacyjnej w szkoleniową). Koszty funkcjonowania PKW Irak wyniosły za ten okres ok. 667 mln zł. Strona polska pokrywała ok. 40% całości kosztów, amerykańska ok. 60%.

Rysunek 1. Strefy stabilizacyjne w Iraku



Źródło: Polska Agencja Prasowa, www.pap.pl.

Nieco inny obraz misji wyłania się z lektury artykułów prasowych, opracowań, wspomnień uczestników wskazujących na braki w przygotowaniu i prowadzeniu operacji stabilizacyjnej. Sama jej nazwa nie jest też w pełni adekwatna do charakteru działań, szczególnie podczas niektórych zmian PKW (np. drugiej i trzeciej).

Do głównych problemów Wojska Polskiego i funkcjonowania MND CS zaliczyć można:

- nieadekwatne do sytuacji faktycznej wyposażenie żołnierzy,
- zbyt dużą liczbę żołnierzy w sztabach i dublowanie zadań,
- unikanie podejmowania decyzji i brania odpowiedzialności,

- gromadzenie żołnierzy na potrzeby misji z całej Polski, bez odpowiedniego zgrania,
- problemy logistyczne (nawet zaplecze dla opieki medycznej),
- problemy z wykorzystaniem dla dobra WP doświadczenia powracających z misji,
- zbyt duża samodzielność poszczególnych części Dywizji, wynikająca z zasad zaangażowania kontyngentów narodowych w tę strukturę.

Powyższe problemy wpłynęły na decyzję o wycofaniu Wojska Polskiego z Iraku. Opinia publiczna oczekiwała jej podjęcia, bowiem około 75% ankietowanych było przeciwnych polskiej obecności w Iraku. Rosnąca liczba ofiar sprzyjała utrwalaniu takiego stanowiska. Miało ono swój wpływ na toczącą się w Polsce kampanię wyborczą w 2007 r. Zwycięska Platforma Obywatelska obiecywała wycofanie polskich żołnierzy z Iraku. Wyłoniony rząd (koalicyjny, z udziałem Polskiego Stronnictwa Ludowego) na czele z Donaldem Tuskiem zadeklarował realizację zobowiązania podjętego w kampanii wyborczej. W *exposé* premiera D. Tuska wygłoszonym 23 listopada 2007 r. znalazła się deklaracja o zakończeniu misji w 2008 r. Warto zwrócić uwagę na uzasadnienie tej decyzji. Dla przykładu późniejszy Minister Obrony Narodowej Bogdan Klich pytany o wycofanie polskich żołnierzy z Iraku i brania przy tym pod uwagę oczekiwań USA, stwierdzał: „Amerykanie oczekiwali od nas dużo, kiedy misja iracka była uruchamiana w 2003 roku i te oczekiwania spełniliśmy... Jesteśmy jednymi z najbardziej wytrwałych i stabilnych sojuszników partnera amerykańskiego. Przypomnę tylko, że Wielka Brytania podjęła decyzję o wycofaniu części swojego kontyngentu i jest bardzo prawdopodobne, że cały kontyngent brytyjski zostanie wycofany do czerwca przyszłego roku”. Zatem w ocenie Klicha Polska zrealizowała stawiane zadania.

Rząd PO-PSL okazał się zdeterminowany w kwestii złożonego zobowiązania. W lutym 2008 r. zapewniano, że polscy żołnierze opuszczą Irak w październiku. Okazją do kolejnych deklaracji w tej kwestii oraz podsumowań udziału Polski w interwencji zbrojnej i procesie stabilizacji Iraku stała się piąta rocznica rozpoczęcia działań wojennych. Podczas spotkania z dziennikarzami 18 marca 2008 r. w Krakowie B. Klich stwierdził: „...że po trudnej misji w Iraku wzrosła nasza wiarygodność sojusznicza i pozycja międzynarodowa. – Polska weszła do pierwszej ligi tych, którzy odpowiadają za bezpieczeństwo międzynarodowe. To duży i dobry efekt naszej obecności w Iraku. Po drugie Polska przeciwoczyła swoje wojska w tej operacji, to są absolutnie niedostępne, gdzie indziej lekcje [...] Żadne ćwiczenia poligonowe nie są w stanie się równać z tymi doświadczeniami, które stamtąd polskie wojsko przywozi”. Ponadto wskazywał wielokrotnie na korzyści dla wojska związane z nabytym

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

doświadczeniem, jakiego nie udałoby się osiągnąć w kraju. Natomiast negatywnie ocenił małe zaangażowanie gospodarcze i wynikające z tego nikłe korzyści ekonomiczne, obciążając winą za to poprzednio rządzących. Można się zgodzić z ministrem, jednak należy pamiętać o praktycznym, realnym wymiarze wspomnianych przez niego korzyści. Wojsko Polskie zmieniło się od 2003 r., jednak nie na tyle, na ile byłoby to możliwe, gdyby skuteczniej analizowano i wdrażano wnioski wypływające z obecności polskich żołnierzy w Iraku. Tymczasem pojawiające się błędy nie są usuwane. Dobrym tego przykładem jest sytuacja żołnierzy X zmiany PKW, którzy nie prowadząc aktywnych działań bojowych (jak to robiła IX zmiana) stali się łatwiejszym celem dla terrorystów i bojowników ugrupowań walczących z siłami koalicji.

Ważnym punktem podczas przygotowań do wycofania Wojska Polskiego z Iraku była ceremonia przekazania odpowiedzialności za prowincję Kadisija (10. z 18. irackich prowincji, którą przejęli Irakijczycy). Nie odbyła się ona w zapowiadanym terminie. Uroczystość planowana na 30 czerwca 2008 r. została odwołana ze względu na złe warunki atmosferyczne. Pojawiały się jednak informacje, że prawdziwym powodem ich przełożenia na późniejszy termin było zagrożenie atakiem terrorystycznym, czemu oficjalnie zaprzeczano. Odwołana ceremonia odbyła się 16 lipca 2008 r. Dzień ten można traktować jako początek wycofywania się PKW Irak, bowiem zadania żołnierzy zostały ograniczone do przygotowań do wyjazdu oraz utrzymywania gotowości do wsparcia sił koalicyjnych i irackich w wypadku prośby o jego udzielenie. Jako ostatni Irak mieli opuścić logistycy zajmujący się wycofywaniem sprzętu (należy podkreślić, że koszty transportu do Polski pokrywała strona amerykańska).

Czwartego października odbyła się w bazie Echo w Diwanii oficjalna ceremonia zakończenia działań polskiego kontyngentu wojskowego w misji irackiej. Formalnie X zmiana PKW zakończyła działalność operacyjną 1 października 2008 r., natomiast 4 października oficjalnie przekazano Amerykanom dowodzenie bazą (pierwszym elementem MND CS, który przekazał swe obowiązki armii amerykańskiej, był Oddział Współpracy Cywilno-Wojskowej i Grupa CIMIC, co miało miejsce 20 września 2008). Wycofanie pozostających jeszcze w Iraku 600 żołnierzy miało nastąpić do końca miesiąca. Operacja trwała do 25 października, kiedy to ostatnia 60-osobowa grupa żołnierzy została przetransportowana do Kuwejtu. Jednak główną operację przerzutu rozpoczęto już 30 września z zamiarem zakończenia jej w połowie listopada 2008 r. Całkowity koszt przerzutu ludzi i sprzętu pokrywała strona amerykańska, zabezpieczając w tym celu odpowiednie środki, tak jak i w trakcie misji WP w Iraku (w czasie jej trwania przemieszczono przy użyciu amerykańskich

środków transportu drogą powietrzną 18 844 osoby i 2528 ton ładunku oraz transportem morskim [16 rejsów] 1470 jednostek sprzętowych i 1130 kontenerów, a jedynie loty doraźne prowadzono za pomocą samolotu typu CASA 295 M lub w oparciu o dzierżawę środków transportu lotniczego).

Ostatnia grupa żołnierzy, łącznie 100 osób, przybyła do Polski drogą lotniczą 28 października. Nie byli to jednak ostatni żołnierze wracający z Iraku, bowiem część znalazła się w transporcie morskim wraz ze sprzętem wycofywanym z Iraku (m.in. 8 śmigłowców i 438 kontenerów sprzętu), a ich powrót miał nastąpić około 15 listopada 2008 r. (znajdowali się na pokładach dwóch amerykańskich okrętów – Virginia i Chapman).

Nie czekając na ich powrót na uroczystości kończącej polską obecność w Iraku, odbywającą się 29 października w Szczecinie, premier D. Tusk podsumowując udział WP w operacji irackiej sięgnął po bardzo patetyczne słowa, korespondując tym samym z wypowiedziami A. Kwaśniewskiego i L. Millera wysyłających żołnierzy na tę misję. Premier mówił m.in.: „Dziś, kończąc naszą misję w Iraku, czujemy dumę, ulgę i smutek. Jesteśmy dumni z waszej służby, czujemy ulgę, że to już koniec i smutek, że nie wszyscy wróciliście. Ale zostawiliście tę krainę bezpieczniejszą niż kiedykolwiek... Jesteśmy dumni z waszej odważnej służby. Okazaliście się godni najlepszej tradycji polskiego oręża [...] zaangażowanie żołnierzy było zaangażowaniem w obronę naszej ojczyzny”. Jakim kosztem się to odbyło?

1. Wedle danych MON w Iraku poległo 22. żołnierzy, natomiast łącznie w Iraku zginęło 28. Polaków, dodając 2. byłych żołnierzy GROM pracujących dla jednej z amerykańskich firm, 1. byłego żołnierza z 1 PSK w Lublińcu pracującego dla firmy brytyjskiej, 1. funkcjonariusza BOR i 2. dziennikarzy telewizji polskiej. Rannych zostało 116. polskich żołnierzy, wielu z powracających cierpi na zespół stresu bojowego.
2. Obecność WP w Iraku wpływała na poprawę stanu bezpieczeństwa w tym państwie. W znacznym stopniu przyczyniło się do tego wyszkolenie przez Polaków około 20 tys. irackich żołnierzy i 6,5 tys. irackich policjantów. Razem z siłami straży granicznej przeszkolono 31 000 ludzi. Ponadto zrealizowano ponad 3 000 projektów w ramach współpracy cywilno-wojskowej na sumę prawie 172 mln dolarów i zniszczono ponad 3,6 mln niewybuchów, poprawiając w ten sposób bezpieczeństwo Irackich. Ponadto około 15 tys. żołnierzy uczestniczących w misji (wg oficjalnych danych) umożliwi szybszą modernizację i profesjonalizację polskiej armii dzięki nowemu podejściu do służby i zdobytemu doświadczeniu bojowemu.

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

3. Koszty misji irackiej szacowane są na 871 mln złotych (na początku 2009 r. podano kwotę ponad 1 mld złotych). Gdyby strona polska nie miała wsparcia amerykańskiego (60% wszystkich kosztów pobytu WP w Iraku), to byłyby one wielokrotnie większe. W czasie pięciu lat obecności polskich żołnierzy w Iraku, polskie przedsiębiorstwa zarobiły tam na kontraktach nieco ponad 400 mln dolarów. Odpowiedzialność za to ponoszą zarówno kolejne polskie rządy, jak i sami przedsiębiorcy, a nie tylko Amerykanie, co jest im często przypisywane.
4. W wymiarze politycznym Polska potwierdziła swój stosunek do USA, jako bliskiego sojusznika i wystąpiła przeciwko części państw Unii Europejskiej, mających odmienne stanowisko w sprawie konfliktu wokół Iraku. Tym samym zajęła proamerykańskie stanowisko podczas kryzysu w stosunkach transatlantyckich. Oznaczało to z jednej strony gotowość do prowadzenia polityki ponad państwami Unii, do której właśnie wstępowała, z drugiej zaś – stawianie USA jako państwa ważniejszego od partnerów europejskich. Czy okazało się to dla Polski korzystne? Doskonałą okazją i podstawą do sformułowania odpowiedzi na to pytanie są wydarzenia związane z budową w Polsce elementu amerykańskiej obrony rakietowej („tarczy antyrakietowej”). My jednak spróbujemy teraz ukazać proces stabilizacji Iraku z szerszej perspektywy, sięgając do niego przez następstwa wojny toczonej od 20 marca do 1 maja 2003 r.

4.3. Następstwa interwencji zbrojnej w Iraku i jej skutki dla stosunków międzynarodowych

Jedną z najważniejszych konsekwencji konfliktu wokół Iraku i podjęcia interwencji zbrojnej przez USA i państwa „koalicji chętnych” był kryzys w stosunkach transatlantyckich [zob. szerzej np. Matera, Matera 2004, s. 32–55; Pawlikowska 2005]. Skoncentrujemy się na tym zagadnieniu, pomijając już słabość ONZ, która nie potrafiła zapobiec wojnie czy podziałowi dokonane-
mu w gronie państw UE i przyszłych jej członków, o czym było już wspomiane.

Postawa konfrontacji i nawoływania do działań prewencyjnych prezentowana przez administrację USA nie spotkała się z dobrym przyjęciem po drugiej stronie Atlantyku. Przykładem było stanowisko ministrów spraw zagranicznych państw UE podczas spotkania w Caceres 9 lutego 2002 r., kiedy to opowiedzieli się przeciwko polityce konfrontacji i użycia siły, do czego

doprowadzić może postawa USA. Jedynie Wielka Brytania opowiadała się za linią polityczną przyjętą przez USA, zatem możliwością użycia siły, co potwierdzały ustalenia zapadłe w czasie spotkania G.W. Busha z Tonym Blair-em, 6 kwietnia 2002 r. na farmie prezydenta w Teksasie. Przyjęto, że operacja przeciwko Irakowi winna być przeprowadzona po zbudowaniu potrzebnej do tego celu koalicji, a po jej sukcesie dojdzie do utworzenia nowych władz irackich.

Pozostałe państwa europejskie obawiały się (w wypadku podjęcia takich działań) zachwiania, a wręcz załamania, stabilności w regionie, do czego musiałyby doprowadzić wojna w Iraku, a dalej ewentualna zmiana jego systemu politycznego czy budowa nowego rządu. Ponadto zagrożone byłyby interesy gospodarcze państw zaangażowanych na Bliskim Wschodzie, obawiano się także wystąpień społeczności muzułmańskiej zamieszkującej państwa europejskie, głównie Francję i Niemcy. Stąd szczególny opór ze strony tych państw. Kanclerz Gerhard Schröder zapowiedział, że Niemcy nie wezmą żadnego udziału w interwencji zbrojnej (nawet legitymizowanej przez RB ONZ, w takim wypadku w odróżnieniu od Niemiec, Francja godziła się na wysłanie swoich żołnierzy), ani nie przeznaczą na nią pieniędzy, co więcej, rozpoczęły w późniejszym okresie tworzenie koalicji państw przeciwnych działaniom USA wobec Iraku oraz zablokowały wraz z Francją i Belgią podjęcie decyzji w sprawie ochrony Turcji przez NATO w razie rozpoczęcia wojny w Zatoce Perskiej. Formalna prośba Turcji o sojusznicze wsparcie wyrażona została na początku lutego na podstawie art. 4 Traktatu Waszyngtońskiego i musiała być rozpatrzona przez Radę Północnoatlantycką. Od jej decyzji zależał faktycznie prestiż NATO jako organizacji zbiorowej obrony państw solidarnych wobec siebie. Udało się ją podjąć dopiero po przeniesieniu dyskusji na obrady Komitetu Planowania Obrony, w którym Francja – jako nie uczestnicząca wtedy w zintegrowanej strukturze obronnej NATO – nie brała udziału. Dzięki konstruktywnemu w tym wypadku podejściu Niemiec i presji na Belgię, pozbawioną wsparcia Francji, udało się 16 lutego przyjąć postanowienie o upoważnieniu władz Turcji do przedstawienia swoich oczekiwań co do zakresu pomocy NATO. Ostatecznie 19 lutego skierowano na jej terytorium w ramach zobowiązań sojuszniczych system obronny przeciwlotniczej Patriot, samoloty AWACS oraz wozy rozpoznania skażeń.

Niemcy i Francja starały się uniknąć gestów, które mogłyby zostać uznane za ich ustępstwa wobec USA w konflikcie wokół Iraku, a jednocześnie dążyły do uzyskania przez UE silniejszej pozycji w stosunkach transatlantyckich, w ramach której oba państwa widziały swoją główną rolę, co doprowadziło do pogłębienia podziałów europejskich. Chciały tym

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

samym pokazać swoje ambicje i znaczenie w polityce światowej, możliwości jej kreowania i odgrywania znacznej, samodzielnej roli. Odzwierciedleniem wyżej zaprezentowanych stanowisk był rozłam w stosunkach transatlantyckich. Przyczynił się do tego m.in. wspomniany już wcześniej podział na tzw. „nową i starą Europę”.

Jednak wraz z rosnącymi trudnościami ze stabilizowaniem Iraku podział ten zaczął tracić na znaczeniu. Amerykanie postanowili zmieniać swoją politykę, nawet nie tylko w ramach stosunków transatlantyckich, a szerzej, kierując ją z torów unilateralizmu ku wielostronności, jednak w sposób ograniczony, zgodnie z interesami USA. Po wygraniu kolejnych wyborów prezydenckich przez G.W. Busha w listopadzie 2004 r. rozpoczęły się amerykańskie gesty w stronę poprawy stosunków USA–Europa. Dostrzec je można było na powyborczej konferencji czy w nominacjach na stanowiska w administracji. Odbudowa stosunków transatlantyckich miała być jednym z priorytetów administracji USA. Głównym powodem zmiany nastawienia G.W. Busha był trudny i kosztowny proces stabilizacji Iraku. Okazało się, że amerykańska potęga militarna wygrała wojnę, natomiast nie jest przygotowana do skutecznej odbudowy państwa, tworzenia jego struktur i zapewnienia bezpieczeństwa. Zatem USA nie były tak silne, jak wydawało się administracji amerykańskiej przed interwencją. Stało się to jasne pod koniec 2003 r., dlatego już wtedy można było zaobserwować pewien zwrot w polityce amerykańskiej i chęć np. większej współpracy w ramach NATO. Realizacja postawionych celów była możliwa nie tylko w oparciu o zasoby własne czy państw tzw. „koalicji chętnych”, ale środków politycznych, finansowych czy wojskowych marginalizowanych sojuszników i partnerów. Stąd zwrot w polityce amerykańskiej, czego potwierdzeniem były deklaracje po wygranych wyborach przez Busha i ich późniejsze konsekwencje.

Ważnym krokiem była tu konceyliacyjna wizyta Sekretarza Stanu Condoleezy Rice i późniejsza (luty 2005) samego G.W. Busha, co można uznać za rozpoczęcie odbudowy wzajemnych relacji amerykańsko-europejskich. Okazało się, że Europejczycy mogą wpływać na zmianę stanowiska Amerykanów, co jeszcze niedawno było nie do pomyślenia. USA przekonane o swojej potęgze wojskowej raczej oczekiwało, że to inne państwa będą uznawały ich racje. Warto podać przykład na zmianę tego podejścia. Po rozmowach G.W. Busha z Gerhardem Schroederem w lutym 2005 r. w Moguncji Amerykanie zdecydowali o rozważeniu pewnych zmian w swoim podejściu do problemu rozwoju irańskich badań nuklearnych. Mieli już nie tylko grozić, ale i spróbować zachęcić władze w Teheranie do ustępstw. Trzy tygodnie później, po rozmowach zastępcy sekretarza stanu Roberta Zoellika z przedstawicielami

Francji, Wielkiej Brytanii i Niemiec, USA postanowiły wesprzeć prowadzone przez państwa europejskie negocjacje z Teheranem. Zaoferowały Iranowi pewne korzyści takie jak: zgoda na wejście do WTO, czy możliwość zakupu przez ten kraj amerykańskich części zamiennych do samolotów pasażerskich. Iran odrzucił jednak amerykańską ofertę. Niezależnie od tego w interesującym nas wymiarze było to wydarzenie niezwykle ważne.

Wiemy już, dlaczego Amerykanie zdecydowali się na zakończenie kryzysu w relacjach transatlantyckich. Warto spojrzeć na ten problem z perspektywy Europejczyków. Konflikt wokół Iraku pokazał, że w gronie członków UE nie ma mowy o wspólnym stanowisku. Okazało się, że wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa pozostaje kwestią przyszłości, zaś chęć narzucania stanowisk największych państw wywołuje opór, nawet kosztem pewnej izolacji w ramach Unii czy też ryzyka podejmowanego przez przyszłych członków. Okazało się, że niektóre kraje nie zrezygnują z bliskich relacji z USA i chęci opierania swego bezpieczeństwa na powiązaniach z tym państwem. Dlatego zakończenie kryzysu w relacjach transatlantyckich prowadziło do poprawy wzajemnych relacji zarówno w gronie państw europejskich, jak i do pewnej konsolidacji członków Unii. Ograniczało to wewnętrzne podziały działające niekorzystnie na organizację. Sprzyjała temu postawa Niemiec i Francji, jak już wiemy, głównych antagonistów USA w konflikcie wokół Iraku.

Dla Niemiec dobre relacje z USA były i są ważne z punktu widzenia ich pozycji w świecie. Pokazała to historia, było to również widoczne w chęci realizacji dążeń, których bez amerykańskiego poparcia zakończyć sukcesem się nie dało. Dla przykładu: starania o stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

Francja nie mogła patrzeć obojętnie, że Niemcy dogadują się z Amerykanami i zostawiają ją z boku głównego nurtu w relacjach transatlantyckich. Oznaczałoby to zdystansowanie jej przez Niemcy, ponadto sami Francuzi zauważali, że pewne sprawy korzystnie jest załatwiać wspólnie z USA. Przykładem może być sytuacja na Bliskim Wschodzie. Dlatego połączenie pojedynczej polityki amerykańskiej z interesami Europejczyków dało możliwość zakończenia kryzysu w stosunkach transatlantyckich powstałego na gruncie konfliktu wokół Iraku. Kluczowa jednak była postawa administracji amerykańskiej i ewolucja jej polityki zagranicznej w ostatnim roku pierwszej kadencji Busha. Wyrażała się w odchodzeniu od polityki jednostronnej i przełożeniu akcentu na działania instytucji międzynarodowych (szczególnie NATO i ONZ) oraz odbudowie dobrych stosunków z Europą. Wpłynęły na to trudności związane z misją w Iraku (i konieczność wspólnych działań w Afganistanie).

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

W tym miejscu należy omówić proces stabilizacji Iraku.

W proces odbudowy Iraku konieczne było zaangażowanie, jak najszerzej koalicji międzynarodowej. Do przeprowadzenia misji stabilizacyjnej konieczna była legitymizacja pobytu sił koalicji na terenie Iraku, a zatem uzyskanie na to zgody od RB ONZ, dzięki czemu nie byłoby żadnych wątpliwości co do legalności podejmowanych działań powojennych w Iraku (co oznaczało konieczność przyznania państwom zwyciężskim statusu okupanta). Dokonało się to w oparciu o rezolucje sankcjonujące stan zaistniały w efekcie wojny. Misja o charakterze wojskowym oparta została na rezolucjach nr 1441 z 8 listopada 2002 r., nr 1483 z dnia 22 maja 2003 r. oraz kolejnych nr 1511 z 16 października 2003 r., 1546 z 8 czerwca 2004 r. i nr 1637 z 8 listopada 2005 (a potem kolejnych o podobnym charakterze, przedłużających pobyt wojsk międzynarodowych w Iraku na prośbę rządu tego państwa).

Kluczową była rezolucja 1483 dotycząca przyszłości powojennego Iraku, w której RB zdecydowała o zniesieniu długotrwałych sankcji nałożonych na Irak i stworzyła międzynarodowe ramy procesu odbudowy; rezolucja ta została przyjęta na podstawie rozdziału VII Karty NZ. Jej projekt został przedłożony RB przez USA, Wielką Brytanię i Hiszpanię 8 maja 2003 r. Zgodnie z nim Stany Zjednoczone i Wielka Brytania miały przejąć kontrolę nad dochodami uzyskiwanymi ze sprzedaży irackiej ropy naftowej, a ONZ miała pełnić w Iraku rolę doradcą. Ostatecznie przyjęta rezolucja (w której wprowadzono wiele poprawek w stosunku do projektu) utworzyła Fundusz Rozwoju dla Iraku, który miało zasilać 95% dochodów ze sprzedaży irackiej ropy i gazu, jednak jego kontrolę w praktyce sprawowali Amerykanie w imieniu narodu irackiego, co regulowało specjalne rozporządzenie władz okupacyjnych. Wzywała społeczność międzynarodową do udzielenia pomocy Irakijczykom m.in. w zakresie: bezpieczeństwa, pomocy humanitarnej i odbudowy gospodarczej, a ONZ przyznawała rolę humanitarną i polityczną, chociaż o nieokreślonych jasno ramach ze względu na różnice zdań między USA, które proponowały tylko pełnienie przez Organizację funkcji humanitarnych, a Wielką Brytanią – skłaniającą się do przyznania jej głównej roli politycznej w procesie demokratyzacji i odbudowy Iraku. Przyjęty, niejasny zapis, był wynikiem kompromisu, pozwalał Sekretarzowi Generalnemu na ustanowienie w Iraku Stałego Przedstawiciela ONZ, który działając niezależnie, lecz we współpracy z przedstawicielami państw okupacyjnych, miał koordynować prace w zakresie udziału ONZ w stabilizacji państwa irackiego.

Najważniejsze było uznanie USA i Wielkiej Brytanii za państwa okupacyjne, mające władzę w Iraku (a w związku z tym zobowiązane do wypełniania wszystkich konwencji regulujących ten status), którą sprawować miały

przez Tymczasową Władzę Koalicyjną (CPA – Coalition Provisional Authority). Została ona powołana 6 maja 2003 r., a na jej czele stanął Paul Bremer obejmując stanowisko administratora Iraku, Kompetencje CPA (wykonawcze, prawodawcze i sędziowskie) regulowało wydane przez nią rozporządzenie. Rezolucja nie wymienia tej instytucji z nazwy, czyni to dopiero rezolucja 1511. Oznaczało to zalegalizowanie obecności USA, Wielkiej Brytanii oraz ich sojuszników w Iraku. Rezolucja nie wypowiadała się natomiast na temat legalności samej interwencji zbrojnej.

Statusu okupanta nie otrzymały państwa będące sojusznikami krajów uznanych za mocarstwa okupacyjne, w związku z tym, formalnie rzecz biorąc, Polska czy Australia nie były okupantami, chociaż zostały zobowiązane do przestrzegania reguł międzynarodowego prawa okupacyjnego. Rezolucja wskazuje również na możliwość udziału innych państw w odbudowie Iraku, wyraża zadowolenie RB z gotowości do tego typu działań oraz zachęca do nich inne państwa. Dzięki tym postanowieniom zaistniała podstawa prawna do stworzenia międzynarodowych sił stabilizacyjnych w Iraku. 22 maja doszło więc do umiędzynarodowionej okupacji, która zakończyła się 28 czerwca 2004 r.

Rezolucja 1511 z 16 października 2003 r. upoważniała powołane siły międzynarodowe (użyła tego określenia) do podjęcia wszelkich działań w celu przyczynienia się do utrzymania bezpieczeństwa i stabilności Iraku. Nadawała im mandat ONZ, a w związku z tym zachęcała do ich wsparcia przez inne państwa członkowskie ONZ, które winny wystawić do ich dyspozycji kontyngenty wojskowe. Tym samym mocarstwa okupacyjne stały się zwierzchnikiem sił wielonarodowych, mających mandat RB ONZ do działań stabilizacyjnych w Iraku. Ponadto RB stwierdziła, że w ciągu roku dokona oceny potrzeb i zadań wykonywanych przez siły międzynarodowe oraz że ich mandat ulegnie wygaśnięciu z chwilą zakończenia procesu politycznego w Iraku, który przewiduje rezolucja. Ważne porozumienie w tym aspekcie zawarto 15 listopada pomiędzy CPA a Radą Zarządzającą Iraku. Została ona powołana decyzją CPA 13 lipca 2003 r. w składzie 25. przedstawicieli irackich sił politycznych, co można uznać za realizację procesu wyłaniania rządu irackiego, zapowiedzianego w rezolucji 1483. Omawiana rezolucja stwierdzała, że Rada Zarządzająca jest emanacją irackiej suwerenności – że uosabia suwerenność Iraku w okresie przejściowym prowadzącym do utworzenia władz irackich wybranych przez naród i uznanych międzynarodowo. Rezolucja wzywała Radę Zarządzającą do opracowania do 15 grudnia planu działań prowadzącego do przyjęcia konstytucji irackiej i przeprowadzenia wolnych wyborów. Od 1 września funkcjonował już powołany przez nią ga-

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

binet rządowy złożony z 25 przedstawicieli sił politycznych w niej zasiadających, co było ważnym krokiem w kierunku uzyskania władzy nad Irakiem. Wspomniane porozumienie, które określało kalendarz działań, mających doprowadzić do przekazania władzy stronie irackiej i zakończenie procesu okupacji oraz zasady przyszłego stacjonowania sił międzynarodowych w niepodległym już państwie. Ostatecznie kwestię tę uregulowała przyjęta 8 marca 2004 r. Przejściowa Ustawa Administracyjna (Prawo o administracji Iraku na okres przejściowy, „konstytucja tymczasowa”, jak określa ją Marek Dziekan), która przewidywała, że siły międzynarodowe będą działały w okresie przejściowym zgodnie z rezolucją RB 1511, a ich głównym partnerem będą irackie siły zbrojne. W chwili przyjęcia konstytucji i wybrania zgodnie z nią rządu Iraku obowiązywanie tego porozumienia zostanie zakończone. Nowe władze będą zaś miały prawo do zawierania wiążących umów dotyczących działalności sił międzynarodowych w Iraku zgodnie z rezolucją 1511 i kolejnymi, przyjmowanymi przez RB.

Przyjęta 8 czerwca 2004 r. rezolucja RB nr 1546 potwierdziła zakończenie okupacji i odzyskanie przez Irak pełnej suwerenności. Rezolucja usankcjonowała rozwiązanie Tymczasowych Władz Koalicyjnych i uznanie powstałego 1 czerwca Irackiego Rządu Tymczasowego. Przyznając wiodącą rolę ONZ w procesie politycznej rekonstrukcji Iraku, rezolucja określiła zasady współdziałania pomiędzy nowym rządem Iraku a siłami międzynarodowymi. Miały one pozostać na terytorium Iraku zgodnie z mandatem określonym w rezolucji 1511, który może ulec zmianie na każde żądanie strony irackiej lub automatycznie po upływie 12. miesięcy od przyjęcia rezolucji z 8 czerwca. Zgodnie z kalendarzem politycznym ich mandat miał wygasnąć do 31 grudnia 2005 r., niezależnie od tego pozostają one pod kontrolą międzynarodową, w związku z tym USA zostały zobowiązane do składania kwartalnych raportów z ich funkcjonowania RB ONZ.

Zgodnie z zapisami rezolucji 1546 od 30 czerwca 2004 r., kiedy to formalnie miała zakończyć się okupacja Iraku i nastąpić przekazanie władzy stronie irackiej, w życie wchodziły również postanowienia Przejściowej Ustawy Administracyjnej, co oznaczało, że tworzone siły zbrojne Iraku podlegały siłom koalicji międzynarodowej i jej dowództwu, mimo podlegania rządowi irackiemu. W aspekcie politycznym rezolucja stanowiła, że wolne wybory do Przejściowego Zgromadzenia Narodowego powinny się odbyć przed 31 grudnia 2004 r., najpóźniej do 31 stycznia 2005 r. Wybrany organ prawodawczy miał wyłonić rząd tymczasowy i opracować projekt konstytucji, której uchwalenie pozwolić miało na przeprowadzenie kolejnych wyborów do 31 grudnia 2005 r., a w ich rezultacie powstanie właściwego rządu Iraku.

Koniec okupacji nastąpił na 2 dni przed przewidzianym terminem, kiedy to rozwiązały się Tymczasowe Władze Okupacyjne i przekazały władzę tymczasowemu rządowi Iraku.

W związku z tym każde kolejne przedłużenie mandatu sił międzynarodowych musiało nastąpić na prośbę rządu irackiego. Z taką też wystąpił do RB, która w rezolucja nr 1637, przyjętej 8 listopada 2005 r. przedłużyła do końca grudnia 2006 r. mandat dla stacjonowania w Iraku wielonarodowych sił stabilizacyjnych. Społeczność międzynarodowa uznała tym samym racje rządu irackiego, który w swym wystąpieniu do RB argumentował, że irackie siły nie są jeszcze w stanie w pełni zapewnić bezpieczeństwa swojemu krajowi, a natychmiastowe wycofanie sił międzynarodowych byłoby katastrofą dla Iraku i całego regionu Bliskiego Wschodu. Tak też było w kolejnych latach, jednak rząd iracki rozpoczął rozmowy o wycofywaniu sił międzynarodowych i uzgadniał to z poszczególnymi państwami koalicji (o czym dalej).

Po analizie kwestii prawnych warto poświęcić nieco uwagi **procesowi stabilizacji** [zob. szerzej np. Galbraith 2006]. Jego celem była według deklaracji G.W. Busha: „Transformacja ustrojowa z dyktatury do demokracji, która wymaga czasu, ale jest warta każdego wysiłku. Nasza koalicja zostanie [w Iraku – M.L.] tak długo, jak długo będzie konieczne, by tę pracę wykonać. Potem wyjedziemy i zostawimy wolny Irak”.

Jednak zwycięstwo w wojnie nie oznaczało, że powstały warunki do budowy pokoju i nowego ustroju politycznego państwa. Mimo obalenia reżimu Husajna nie udało się ustabilizować sytuacji politycznej w Iraku, a kraj pogrążył się w chaosie podsycanym przez dwa nurty oporu: partyzantki walczącej w oparciu o siły postsaddamowskie oraz terrorystów funkcjonujących dzięki napływowi bojowników z zewnątrz. Istotne w obu wypadkach było wsparcie od państw sąsiednich, Syrii i Iranu, którym zależało na nieustabilizowanej sytuacji w Iraku. Wojska międzynarodowe nie były przygotowane do budowania pokoju, nie było gotowej strategii politycznej, odpowiedniego zaplecza i pomysłu, a podejmowane decyzje, takie jak np. o rozwiązaniu wojska czy policji irackiej, obracały się przeciwko siłom międzynarodowym. Wzmacniały tylko ruch oporu i siły terrorystów, bowiem ludzie pozbawieni środków do życia, szukali ich w działalności antykoalicyjnej lub wyrażali przez nią swoje niezadowolenie.

Jak już pisaliśmy, rezolucja RB nr 1546 kreśliła harmonogram procesu politycznego w Iraku. Zgodnie z nią od 28 czerwca 2004 r. rządy w Iraku sprawował suwerennie Iracki Rząd Tymczasowy na czele ze świeckim szyitą Ijadem Alawim. W sierpniu wyłoniono stuosobową Radę Narodową, która miała pełnić funkcję tymczasowego parlamentu oraz nadzorować przygotowania do

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

wolnych wyborów. Odbyły się one 30 stycznia 2005 r., co doprowadziło do powstania 275-osobowego Zgromadzenia Narodowego, w którym większość zdobyli szyici, w czym pomógł bojkot wyborów przez ugrupowania sunnickie i kurdyjskie.

Kolejnym krokiem na drodze do tworzenia władz był wybór 6 kwietnia 2005 r. przez Zgromadzenie Narodowe prezydenta Iraku, którym został przywódca ugrupowania kurdyjskiego Dżalal Talabani. Wiceprezydentami zostali: szyita Adil Abdel Mahdi oraz sunnita Ghazi Al-Jawar. Następnego dnia zmieniono premiera, którym został przywódca szyickiej partii Daawa Ibrahim Al-Dżaafari. W powołanym przez niego rządzie przedstawiciele ugrupowań szyickich otrzymali 18. tek ministerialnych, a Kurdowie i sunnici po 8. Celem takiego zabiegu było włączenie w struktury władzy najważniejszych sił politycznych (nie uwzględniając jednak sił antykoalicyjnych).

Kolejnym krokiem w procesie odbudowy państwa było przyjęcie konstytucji w wyniku referendum, które odbyło się 15 października 2005 r. Niektóre z jej zapisów miał zrewidować nowo wybrany parlament, ze względu na protesty ludności sunnickiej, obawiającej się marginalizacji i kłopotów ekonomicznych, wynikających z faktu zamieszkiwania przez nią terenów pozbawionych ropy naftowej. Wybory parlamentarne odbyły się 15 grudnia 2005 r. Wyniki ogłoszono 20 stycznia 2006 r., po zbadaniu protestów w sprawie oszustw. Zgodnie z nimi szyicki Zjednoczony Sojusz Iracki uzyskał 128 mandatów, a współpracująca z nim koalicja kurdyjska 53, w 275-miejscowym parlamencie. Główne partie sunnickie uzyskały łącznie 55 mandatów. Klęskę poniósł świecki blok byłego premiera Ijada Alawiego, który uzyskał 25 miejsc. Swoje miejsce w parlamencie znalazły też małe partie, także reprezentujące fundamentalistów, które zdobyły 14 mandatów.

Po zakończeniu procedury wyborczej rozpoczęły się rozmowy o utworzeniu nowego rządu, w efekcie których 20 maja 2006 r. na stanowisko premiera powołano Nurmiego al-Maliki. Jego podstawowym zadaniem było ustabilizowanie sytuacji w kraju, pokonanie chaosu związane z rozdrobnieniem partyjnym, konfliktami między grupami etnicznymi i religijnymi, odbudowa gospodarki, zakończenie krwawych walk o władzę, jak i krótko- i długoterminowe określenie pobytu wojsk koalicji międzynarodowej w Iraku. Musiało to być realizowane przy wsparciu wojsk koalicji międzynarodowej, bowiem Irak nie dysponował siłami mogącymi zapewnić bezpieczeństwo.

Nie było to łatwe, m.in. ze względu na nieprzygotowanie, wręcz brak wspólnego planu działania koalicji na okres powojenny; nie było gotowych do użycia odpowiednio wyszkolonych jednostek, np. mających wykonywać funkcje policyjne, a nie bojowe, co sprawiło, że Irak po wojnie zamienił się

w obszar konfliktu asymetrycznego poniżej poziomu wojny, który pochłonął tysiące zabitych i rannych żołnierzy koalicji. Należy się zgodzić z wnioskami generała Janosa Isaszegi, zastępcy generała Mieczysława Bieńka podczas pełnienia przez niego funkcji dowódcy MND CS, który podkreślał, że nawet posiadanie dobrze wyszkolonych i wyposażonych sił zbrojnych nie gwarantuje, że będą one mądrze i skutecznie używane przez polityków. Tym bardziej, kiedy armia przygotowana jest do wygrywania wojen, a nie odbudowy zajętego terytorium przy oporze przeciwnika, prowadzące działania asymetryczne. Konieczne jest przy tym wzajemne zaufanie między uczestnikami danej misji i wymiana informacji, która w Iraku zawodziła. Za głównych winnych problemów ze stabilizacją Iraku Isaszegi uznał amerykańskich decydentów oraz wojskowych, którzy przygotowując plan zajęcia Iraku nie stworzyli jednocześnie planu jego ustabilizowania (odbudowy). Wskazywał ponadto na konieczność większej elastyczności i dostosowywania się do zmieniających się sytuacji w strefie działania, zarówno w wymiarze politycznym, jak i wojskowym.

Amerykanie próbowali reagować. W ogłoszonej 10 stycznia 2007 r. strategii prowadzenia wojny w Iraku, G.W. Bush podjął decyzję o kontynuacji zwiększania militarnego zaangażowania USA w tym kraju. Zapowiedział np. bezterminowe zwiększenie kontyngentu wojskowego, przyśpieszenie szkolenia wojska i policji irackiej, ale i wprowadzenie elementów politycznych, takich jak: próba przekonania władz irackich do zakończenia represji wobec byłych członków partii Baas. Ujmując rzecz syntetycznie, wśród elementów przyjętej strategii były:

- przejściowe zwiększenie amerykańskiej obecności militarnej,
- przeprowadzenie zdecydowanych działań (wspólnie z siłami irackimi) przeciwko terrorystom i rebeliantom w ich głównych skupiskach (np. operacja na początku 2008 r. przeciwko szyickim bojownikom m.in. w Basrze i w dzielnicy Bagdadu zwanej Sadr City),
- wzmocnienie sił irackich, by przejmowały odpowiedzialność za bezpieczeństwo i umożliwiły wycofanie wojsk międzynarodowych,
- wspieranie sił politycznych, gotowych walczyć z terrorystami i rebeliantami, także przez szukanie porozumienia pomiędzy różnymi (umiarkowanymi) obozami.

Nie osiągnięto natychmiastowych efektów, jednak sytuacja zaczęła się zmieniać. Dobrym tego przykładem są wydarzenia z drugiej połowy 2007 r. Dzięki podjęciu działań opartych na włączaniu rebeliantów do lokalnej polityki i opłacaniu organizowania lokalnych straży dbających o spokój (program „synowie Iraku”) i ofensywie sił amerykańskich z października 2007 r., udało

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

się znacznie poprawić sytuację bezpieczeństwa w Iraku. Mimo to wojska koalicji nadal musiały walczyć z ugrupowaniami sunnickimi, szyickimi i Al-Kaidą. W 2007 r. według amerykańskich wojskowych liczyły one łącznie od 8–20 tys. ludzi. Natomiast irackie służby bezpieczeństwa szacowały ich wielkość na około 40 tys. Dzięki zwiększeniu liczby żołnierzy USA w 2007 r. o 30 tys. oraz nakłonieniu do współpracy części ugrupowań sunnickich udało się zmniejszyć liczbę ataków na siły koalicji. Ponadto irackie siły bezpieczeństwa przejmowały odpowiedzialność za bezpieczeństwo w kolejnych prowincjach z ambitnym celem zakończenia tego procesu w styczniu 2009 r. Poprawie sytuacji sprzyjało stabilizowanie się sytuacji politycznej i przychody z handlu ropą naftową, której wydobycie sięgnęło w 2008 r. poziomu sprzed inwazji. Wysoki poziom cen ropy pozwolił rządowi irackiemu na uzyskanie nadwyżki budżetowej rzędu 30 miliardów dolarów. Środki te były i są potrzebne do odbudowy kraju.

Wspominaliśmy powyżej o wprowadzeniu przez USA nowej strategii w Iraku w 2007 r. i jej pozytywnych efektach [zob. szerzej Zdrada 2007]. Dzięki temu liczba ofiar tak wśród wojsk koalicji, jak i Irakijczyków znacznie się zmniejszyła i w styczniu 2009 r. sięgnęła 187 mieszkańców kraju. Był to jeden z najspokojniejszych miesięcy od czasu rozpoczęcia procesu stabilizacji Iraku. W efekcie operacji prowadzonych przeciwko bojownikom szyickim udało się doprowadzić do zawarcia rozejmu z ugrupowaniem zbrojnym Muktady as-Sadra (Armią Mahdiego), które zobowiązało się do nieprzeprowadzania ataków dzielnic rządowych w Bagdadzie i zgodziło się na wkroczenie wojsk rządowych do Sadr City. Niejako przy okazji tych operacji eliminowano także ugrupowania o charakterze kryminalnym, które korzystając z chaosu wewnętrznego, prowadziły działania przestępcze.

Stworzyło to warunki do działań politycznych, a podstawowym problemem było usankcjonowanie dalszej obecności wojsk amerykańskich w Iraku oraz określenie terminu ich wycofania, co należało uczynić ze względu na kończące się obowiązywanie rezolucji RB ONZ, dającej mandat siłom międzynarodowym do grudnia 2008 roku.

Negocjacje pomiędzy USA a Irakiem rozpoczęły się w czerwcu 2008 r. Podczas konferencji prasowej w Bagdadzie 21 sierpnia 2008 r. sekretarz stanu USA Condoleezza Rice i iracki minister spraw zagranicznych Hoszjar Zebari opowiedzieli się za ustaleniem terminarza wycofania amerykańskich wojsk z Iraku. Podkreślili, iż tak prace nad ostateczną wersją porozumienia, jak i układem o partnerstwie strategicznym nadal trwają. Nie mogły być jednak zbyt długie, bowiem mandat ONZ pozwalający na obecność sił międzynarodowych w Iraku, w tym wojsk USA, kończył się 31 grudnia 2008 r. Brano

przy tym pod uwagę deklaracje ówczesnego kandydata na prezydenta USA Baracka Obamy, który zapewniał, że będzie się starał się wycofać wojska USA z Iraku w ciągu 16 miesięcy. Jednak porozumienie przyjęło inny kształt niż oczekiwał tego kandydat na prezydenta.

Negocjacje iracko-amerykańskie rozpoczęte w marcu 2008 r. zakończyły się w połowie października. Jednak rząd iracki miał jeszcze uwagi, które w wielu wypadkach zostały uwzględnione przez Amerykanów. Dlatego umowa zatwierdzona została przez Irakijczyków w połowie listopada. Do podpisania umowy „o wycofaniu sił Stanów Zjednoczonych z Iraku i organizacji ich działalności podczas tymczasowej obecności w Iraku” doszło 17 listopada, co uczynili minister spraw zagranicznych Iraku Hoshiyar Zebari i ambasador USA w Bagdadzie Ryan Crocker. Parlament iracki zatwierdził je 27 listopada 2008 r. Porozumienie zwane jest powszechnie jako *Status of Forces Agreement* (SOFA), czyli porozumienie o prawnym i operacyjnym statusie sił zbrojnych. Zatem jest to rodzaj typowego porozumienia zawieranego przez USA z wieloma państwami na świecie. Warto zasygnalizować najważniejsze postanowienia.

Amerykanie zobowiązali się do wycofania swoich wojsk z Iraku do 31 grudnia 2011 r., a z irackich miast i wsi do 30 czerwca 2009 r. Obie strony zapewniły się o poszanowaniu i uznania prawa do samodzielnych decyzji w kwestii wcześniejszego wycofania wojsk USA (jeśli tak zdecydują) lub na żądanie strony irackiej. Do czasu wycofania wojsk, siły amerykańskie mają prowadzić operacje przeciwko Al-Kaidzie i innym organizacjom terrorystycznym oraz bojówkom saddamowskim. Celem jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności Iraku. Działania mają być prowadzone za zgodą i przy współpracy z władzami irackimi. Koordynację zapewnić ma Wspólny Komitet Koordynacji Operacji Militarnych. Prawo irackie, zwyczaje i tradycja oraz prawo międzynarodowe powinny być w pełni szanowane. W wypadku zagrożenia agresją przeciwko Irakowi, USA na prośbę rządu irackiego użyją wszystkich środków w celu jego odparcia. Natomiast terytorium Iraku nie może być użyte w celu napaści na inny kraj (nawet w celach tranzytu). Negocjacje opóźniały problemy z rozstrzygnięciem kwestii odpowiedzialności żołnierzy amerykańskich. Przyjęto, że władze irackie będą posiadały jurysdykcję w przypadku poważnych przestępstw popełnionych poza instalacjami militarnymi i poza służbą. Muszą przy tym pisemnie powiadomić o tym USA w ciągu 3 tygodni, a rozstrzygnięcie, czy przestępstwo miało miejsce na służbie, będzie należeć do Amerykanów. Natomiast pełną jurysdykcją iracką objęto kontraktorów Departamentu Obrony USA i ich pracowników (zatem pracowników prywatnych kompanii militarnych).

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

Barack Obama nakreślił wizję realizacji tego porozumienia w swoim przemówieniu w bazie wojskowej Camp Lejeune 27 lutego 2009 r. Stwierdził, że siły amerykańskie zakończą swoją misję bojową w Iraku do 31 sierpnia 2010 r. Po tym terminie w Iraku pozostanie już tylko około 35–50 tys. żołnierzy amerykańskich z zadaniem szkolenia, wyposażania i doradzania siłom irackim, prowadzenia operacji antyterrorystycznych i zapewnienia ochrony personelowi amerykańskiemu. Zatem rola Amerykanów ograniczy się do wsparcia sił irackich i niewielkiego udziału w działaniach bojowych. Wycofanie żołnierzy ma nastąpić zgodnie z założeniami przyjętego porozumienia, chociaż należy brać pod uwagę zmienność sytuacji bezpieczeństwa i nie można wykluczyć pewnych korekt. Może to wynikać np. z problemów w relacjach między Kurdami a rządem w Bagdadzie, niższymi cenami ropy i wynikającymi z tego mniejszymi środkami budżetowymi na realizowane programy ograniczające przemoc (np. Synowie Iraku) czy powrotem uchodźców. Między innymi z tych powodów wycofywanie większych ilości wojsk może rozpocząć się dopiero po wyborach w Iraku zaplanowanych na grudzień 2009 r. (później przeniesionych na marzec 2010 r.). Natomiast warto pamiętać, że swoje oddziały wycofali do 30 lipca 2009 r., zgodnie z podpisanymi umowami, bliscy sojusznicy USA – Wielka Brytania i Australia. Przy założeniu, że pozostaną niewielkie garnizony, w wypadku Brytyjczyków – w celach szkoleniowych, Australijczyków – do ochrony ambasady. Ponieważ parlament iracki nie zdążył zatwierdzić obecności garnizonu Wielkiej Brytanii, to do czasu podjęcia tej decyzji został on wycofany do Kuwejtu.

Wycofanie wojsk USA związane jest też z kosztami wojny ponoszonymi przez Amerykanów. Według oficjalnych danych Pentagonu do końca 2007 r. wojna kosztowała USA 406 mld dolarów, natomiast zdaniem laureata Nagrody Nobla i głównego ekonomisty w Banku Światowym prof. Josepha Stiglitz (razem z Lindą Bilmes autora książki: *Wojna za 3 biliony dolarów. Prawdziwy koszt wojny w Iraku*) jej prawdziwy koszt to 3 biliony dolarów. Największy udział w kosztach mają wydatki ponoszone na leczenie inwalidów, którzy stanowią aż 39% weteranów pacyfikacji Iraku. Stiglitz dowodzi także, że wydatki na wojnę miały bezpośredni wpływ na problemy amerykańskiej gospodarki, a zyskały na niej koncerny czerpiące zyski z „prywatyzacji wojny”.

Mimo tak olbrzymich wydatków nie udało się uniknąć zgubnych konsekwencji wojny i procesu stabilizacji Iraku tak dla ludności cywilnej, jak i dramatycznych wydarzeń związanych z postępowaniem żołnierzy amerykańskich czy szerzej, polityką USA w sprawie walki z terrorystami. Zwróćmy uwagę na trzy kwestie:

- W raporcie Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża zatytułowanym „Irak – bezgraniczny kryzys humanitarny” wydanym przy okazji 5. rocznicy inwazji (opublikowany 17 marca 2008) stwierdzono, że Irak jest jednym z regionów o najgorszej sytuacji humanitarnej na świecie. Ludności doskwiera brak czystej wody, gazu i paliwa i innych niezbędnych materiałów do życia. Ze względu na wojenne zniszczenia infrastruktury i powolną odbudowę zmiana tego stanu rzeczy nie jest dynamiczna. W ciągu pięciu lat Irak opuściło około 2,2 mln uchodźców. Podobna liczba ludzi została zmuszona do przesiedlenia w samym Iraku. Ofiary cywilne wlicza szczegółowo stworzona przez amerykańskich i kanadyjskich obrońców praw człowieka organizacja Iraq Body Count. Z ich statystyk opartych tylko na informacjach o zgonach potwierdzonych i udokumentowanych wynika, że od początku interwencji do końca marca 2008 r. zginęło 91 344 osób. Inne szacunki mówią nawet o liczbie większej niż pół miliona.
- Skandal związany z ujawnieniem sposobu traktowania więźniów przetrzymywanych przez Amerykanów w więzieniu Abu Ghraib. Było ono używane podczas rządów Husajna do przetrzymywania i torturowania przeciwników politycznych. Amerykanie zatrzymywali w nim osoby podejrzane o terroryzm. W kwietniu 2004 r. okazało się, że wyzwolители spod reżimu Husajna stosują te same metody co on. Amerykański personel stosował tortury wobec więźniów, np. uderzanie więźniem o mur, szczucie psami, wiązanie drutem i ciągnięcie po podłodze, poniżanie seksualne. Miało to ogromne konsekwencje dla wizerunku USA, zarówno w samym Iraku, jak i na arenie międzynarodowej. Przyznać jednak należy, że sprawców rozliczono. Siedemnaścioro wojskowych usunięto ze służby, a siedmioro z nich skazano na kary więzienia. We wrześniu 2006 r. więzienie przekazano władzom irackim.
- Problemem dla Amerykanów stało się także więzienie przez nich administrowane, znajdujące się na terenie Naval Station Guantanamo Bay – bazy Marynarki Wojennej Stanów Zjednoczonych w Zatoce Guantanamo. Po rozpoczęciu „wojny ze światowym terroryzmem” umieszczano tam ludzi podejrzanych o terroryzm, a schwytanych np. w Afganistanie czy Iraku. Podstawą prawną był rozkaz wojskowy prezydenta G.W. Busha w sprawie „zatrzymywania, traktowania i sądenia” osób niebędących obywatelami USA, a stojących po przeciwnej stronie frontu walki z terroryzmem. Pozwoliło to Amerykanom na przetrzymywanie podejrzanych bez postawienia zarzutów i dowolny czas. W późniejszym czasie Amerykanie doprecyzowali, że tego typu więźniom nie przysługuje status jeńców wojennych ani nie stosuje się do nich art. 3 Konwencji Genewskich. Jurysdykcję nad

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

podejrzanymi (zwanymi „wrogimi bojownikami”) sprawowały specjalne komisje wojskowe.

Pierwsi więźniowie w Guantanamo znaleźli się w styczniu 2002 r. W związku z powyższymi regułami podczas przesłuchań stosowano techniki przypominające tortury, które dopiero w 2005 r. uznano za niewłaściwe. W 2006 r. Sąd Najwyższy USA uznał komisje wojskowe za sprzeczne z prawem amerykańskim i nakazał stosowanie art. 3 Konwencji Genewskich wobec więźniów. Szacuje się, że w okresie funkcjonowania więzienia w Guantanamo przetrzymywano tam około 800. „wrogich bojowników” z 40. krajów. Na początku 2009 r. było tam jeszcze około 250. zatrzymanych. Reszta została zwolniona, bowiem nikomu nie postawiono jakichkolwiek zarzutów. Doprowadziło to do licznych protestów i wniosków o zamknięcie więzienia, które kierowali także byli prezydenci USA. Prezydent Obama postanowił zamknąć więzienie, co ogłosił w styczniu 2009 r. Okazało się jednak, że nie jest to takie proste, są np. problemy z tym, gdzie skierować więźniów, których nie chcą przyjąć kraje, z których pochodzą, obawa przed powrotem do działalności terrorystycznej wypuszczonych, którzy mogą wracać do swoich wcześniejszych zadań lub nie mając wcześniej nic wspólnego z terroryzmem, kierować się do organizacji celem odwetu na USA.

Sytuacja polityczna w Iraku dzięki nowej strategii amerykańskiej i przygotowywanego porozumienia dotyczącego obecności wojsk USA w Iraku weszła w fazę względnej stabilności. Amerykanie, zgodnie z zapowiedziami, prowadzili działania na rzecz włączenia do władz irackich tych sił, które wcześniej uważali za wrogów (np. sunnickich). Warunkiem była gotowość współpracy i umiarkowanie. Jednak stabilność miała charakter względny, bowiem pomijając już fakt ciągle występującej przemocy, nie udało się przeprowadzić w zapowiadany terminie (do 1 października 2008) wyborów do lokalnych rad przedstawicielskich. Problemem były kwestie administracyjne dotyczące m.in. reprezentacji mniejszości w radach, a szczególnie włączenia Kirkurku (miasto na północy Iraku, obszar bogaty w ropę naftową) do obszaru autonomii kurdyjskiej, czemu sprzeciwiali się mieszkający tam Arabowie i Turkmeni. Porozumienie osiągnięto dopiero we wrześniu 2008 r., ale nie objęto nim kilku najbardziej spornych kwestii, odraczając rozwiązanie problemów i zamierzając powołać w tym celu specjalny komitet parlamentarny. Wybory lokalne udało się przeprowadzić w styczniu 2009 r., a sukces w nich odniosły siły związane z premierem Nurim al-Malikiem.

W 2008 r. Irakowi udało się natomiast unormować stosunki z kolejnymi państwami regionu, co przyczyniło się do legitymizacji władz. Nawiązano stosunki dyplomatyczne z Bahrajnem, Jordanią, Kuwejtem, Syrią oraz Zjed-

Marcin Lasoń

noczonymi Emirata Arabskimi. Postępy osiągnięto także w rozmowach z Iranem, bowiem należało ograniczyć pomoc, jaka płynęła z tego kraju dla radykalnych ugrupowań szyickich. Z drugiej strony Iranowi zależało na jak najszybszym wycofaniu wojsk amerykańskich z regionu. W ten sposób po pięciu latach stabilizacji Irak przybliżył się od samodzielności opartej na posiadaniu siły do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i porozumienia ugrupowań politycznych i religijnych wokół kwestii podziału władzy i wpływów, i wycofaniu wojsk amerykańskich. O skali przemocy świadczą chociażby dane z tabeli 1. Warto zwrócić uwagę, jakie zmiany spowodowała zmiana strategii amerykańskiej w 2007 r.

Tabela 1. Straty wojsk koalicyjnych w latach 2003–2009

Rok	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec	Lipiec	Sierpień	Wrzesień	Październik	Listopad	Grudzień	Razem
2003	0	0	92	80	42	36	49	43	33	47	110	48	580
2004	52	23	52	140	84	50	58	75	87	68	141	76	906
2005	127	60	39	52	88	83	58	85	52	99	86	68	897
2006	64	58	34	82	79	63	46	66	77	110	78	115	872
2007	86	85	82	117	131	108	89	88	70	40	40	25	961
2008	40	30	40	52	21	31	13	23	25	14	17	16	322
2009	16	18	9	19	25	15	8	7	10	2	0	0	129

Źródło: Iraq coalition casualty count, www.icasualties.org/.

Z powyższych przykładów widać konsekwencje wojny w Iraku dla regionu, ale i jej znaczenie dla stosunków globalnych. Pora na ujęcie wojny i procesu stabilizacji Iraku w kontekście następstw dla Bliskiego i Środkowego Wschodu (jak i polityki wobec niego). Odnotujmy na wstępie zmiany postawy USA po zakończeniu prezydentury przez G.W. Busha. On bowiem wprowadzał korekty do polityki USA, decydując się np. na poprawę relacji transatlantyckich. Natomiast zmianę jakościową zapowiadał Barack Obama, mówiąc o wielkiej zmianie w polityce amerykańskiej. Interwencja i polityka

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

wobec Iraku była bowiem swego rodzaju testem dla podjętego przez USA w 2002 r. programu transformacji całego regionu Bliskiego Wschodu przez krzewienie demokracji. To ona miała gwarantować stabilność państw, rozwiązanie problemów tego obszaru, uniemożliwienie tworzenia baz dla terrorystów, a wreszcie utworzenie koalicji do walki z nimi na skalę nie tylko regionalną, ale i międzynarodową. Niestety idea nie znalazła odzwierciedlenia w rzeczywistości. Nawet jeśli jakieś kraje regionu podjęły reformy, to miały one charakter pokazowy. Amerykanie popierający Izrael w konflikcie bliskowschodnim oraz sięgający po siłę militarną w Iraku nie potrafili zmienić tego stanu rzeczy, a ich inicjatywy nie cieszyły się powodzeniem. Dodatkowo państwa rządzone przez zaprzyjaźnione z USA środowiska mogły nie obawiać się większych problemów w relacjach wzajemnych, nawet jeśli wcielanie zasad demokratycznych nie miało faktycznego charakteru (dla przykładu Arabia Saudyjska czy Egipt). Przynoszenie zaś demokracji drogą wojenną okazało się niezwykle trudne, czego świadectwem były wydarzenia w Iraku.

Obama postanowił zrezygnować z tego sposobu krzewienia demokracji, z militaryzacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz podejścia unilateralnego na rzecz multilateralizmu. Postanowiono sięgnąć po równoległe działania w całym regionie, a nie koncentrowanie się wybranych aktorach i problemach, takich jak terroryzm międzynarodowy. Próba nakreślenia całościowego podejścia do sytuacji na Bliskim i Środkowym Wschodzie była widoczna podczas wspomnianego już przemówienia 27 lutego 2009 r. Obama podkreślił, że wycofanie się z Iraku ma służyć wzmocnieniu amerykańskiego zaangażowania na tzw. większym Bliskim Wschodzie. Co miał na myśli prezydent USA? Przede wszystkim pokonanie Al-Kaidy w Afganistanie i Pakistanie, a dalej niedopuszczenie do zbudowania przez Iran broni jądrowej i aktywne poszukiwanie trwałego pokoju między Izraelem a państwami arabskimi. Podkreślił przy tym, że Amerykanie nie będą już załatwiać samodzielnie spraw regionalnych, będą poszukiwali porozumienia także z Syrią i Iranem – państwami ważnymi dla rozwiązania problemów Bliskiego Wschodu. By podkreślić poważny charakter działań zdecydowano się na powołanie specjalnych wysłanników/doradców prezydenta USA i sekretarz stanu USA Hillary Clinton: Richarda Holbrooke'a (Afganistan i Pakistan), George'a Mitchella (proces pokojowy między Izraelem a Palestynczykami) oraz Dennisa Rossa (dialog z Iranem).

Sytuacja w Iraku miała wpływ nie tylko na postawę USA wobec Europy czy szerzej porzucenia działań jednostronnych, ale także przyczyniła się do nakreślenia nowej polityki wobec Bliskiego Wschodu. Było to widoczne

podczas pierwszej wizyty Baracka Obamy na Bliskim Wschodzie 3–4 czerwca 2009 r. Zawitał do Arabii Saudyjskiej i Egiptu, głównych sojuszników USA w regionie. Jej celem było odbudowanie wizerunku USA w państwach muzułmańskich, przekazanie posłania o zmianie sposobu prowadzenia polityki zagranicznej i stworzenie pozytywnej atmosfery dla inicjatyw na rzecz zakończenia konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Kluczowym momentem wizyty było przemówienie Obamy w Kairze, w którym zawarł swoje intencje, jednak nie przedstawił konkretnych propozycji rozwiązań, co osłabiło jego znaczenie. Jednak przekaz odejścia się od polityki Busha był jasny. Dodatkowo podkreślał to fakt, że w czerwcu 2005 r. w Kairze przemawiała Condoleezza Rice, która wyrażała oczekiwania wobec państw arabskich, zgodne z założeniami administracji Busha. Zatem i wybór miejsca przemówienia Obamy nie był przypadkowy. Prezydent zaoferował muzułmanom nowe zasady wzajemnych relacji, aby były one oparte na wspólnych interesach i szacunku. Jako kwestie wspólne, wobec których należy wypracować stanowisko, wymienił: agresywny ekstremizm, konflikt arabsko-izraelski, problem broni nuklearnej, demokracja, wolność religijna, prawa kobiet oraz rozwój gospodarczy. Najwięcej miejsca w swoim wystąpieniu Obama poświęcił konfliktowi arabsko-izraelskiemu. Podkreślił, że jego rozwiązanie powinno doprowadzić do utworzenia państwa palestyńskiego obok państwa izraelskiego. Izrael wezwał do zaprzestania rozbudowy osiedli na terytoriach okupowanych. Brakło jednak konkretnych propozycji działań na rzecz zakończenia konfliktu. Mimo to, w państwach arabskich przemówienie przyjęto z zadowoleniem. Podobnie stało się w Unii Europejskiej, chociaż Obama nie podkreślił jej znaczenia dla procesu pokojowego.

By pokazać, jak wiele się zmieniło w podejściu USA do regionu, nie trzeba przypominać znanych już nam wydarzeń, związanych z konfliktem wokół Iraku. Możemy za to dla przykładu porównać wizyty amerykańskich przywódców na Bliskim Wschodzie. G.W. Bush był tam w dniach 9–16 stycznia 2008 r. Odwiedził wtedy Izrael i Autonomię Palestyńską, Kuwejt, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Arabię Saudyjską i Egipt. Jednak jak podkreślali komentatorzy, nie wziął on pod uwagę sytuacji w regionie, a wobec tego efekty wizyty były ograniczone. Nie udało się dokonać przełomu w procesie pokojowym, którego strony pozostały przy swoich stanowiskach. Bush z jednej strony wzywał bowiem do zakończenia okupacji terenów zajętych przez Izrael w 1967 r., z drugiej – mówił o braku możliwości powrotu uchodźców palestyńskich. Amerykański prezydent przyjął także niewłaściwą taktykę w kwestii Iranu, przedstawiając w sposób wyolbrzymiony zagrożenie płynące od tego państwa. Tymczasem kraje regionu Zatoki Perskiej w tym samym

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

czasie wykonywały pozytywne gesty wobec Iranu, pamiętając o raporcie amerykańskiej agencji wywiadowczej z grudnia 2007 r., w którym mówiono o mniejszym niż sądzono wcześniej, zagrożeniu ze strony irańskiego programu nuklearnego. Nadto ewentualną cenę ostrzejszego podejścia do Iranu płaciłyby właśnie kraje Zatoki. Dlatego wizyta Busha na Bliskim Wschodzie nie mogła być uznana za przełomową, a nawet znaczącą dla stabilizowania sytuacji w regionie. Nie nakreśliła nowej polityki dla tego obszaru.

Ważne w nim miejsce zajmuje Iran, aspirujący do pozycji mocarstwa regionalnego i działający przeciwko USA i Izraelowi, który wykorzystał destabilizację w Iraku i zaangażował się we wspieranie sił antykoalicyjnych w tym kraju. W ten sposób godził nie tylko w swojego amerykańskiego przeciwnika, ale i utrzymywał chaos w państwie, z którym rywalizował o prymat regionalny. Ponadto budował swoją pozycję wśród szyitów, licząc na czerpanie z tego korzyści politycznych. Ważne było także utrzymywanie trudnej sytuacji w Iraku, co zmniejszało prawdopodobieństwo użycia siły przeciwko Iranowi. Zaliczenie tego kraju do tzw. „Osi zła” w styczniu 2002 r. przez G.W. Busha i pojawiające się sugestie dotyczące możliwego użycia siły, jeśli nie zrezygnuje on z programu nuklearnego, były właściwym tego uzasadnieniem. Prezydent Bush zdementował pogłoski na ten temat w lutym 2005 r. w Brukseli, co było znakiem zmiany w polityce zagranicznej. Jednak podkreślił wtedy także, że żadna opcja nie jest wykluczona. Przyznać należy, że wejście w posiadanie broni jądrowej posłużyłoby Iranowi do osłabienia pozycji USA w regionie, a wzmocnieniu roli Iranu, dałoby narzędzie oddziaływania na inne państwa czy szerzej społeczność międzynarodową przez groźbę przekazania broni masowego rażenia np. grupom terrorystycznym do użycia ich przeciwko Izraelowi. Obama chciał poradzić sobie z tym problemem w sposób pokojowy, przez negocjacje i ustalenie wspólnego stanowiska i wypracowanie działań wspólnoty międzynarodowej. Po doświadczeniach irackich, zaangażowanie sił amerykańskich w Iranie wydaje się nieprawdopodobne.

Tym bardziej, że wojska amerykańskie zaangażowane są w Afganistanie, który jest priorytetowym obszarem działań przeciw terrorystom, a co więcej, stał się miejscem próby dla NATO, która może zadecydować o jego przyszłości. Na pewno na długie lata określi wiarygodność Paktu i pozwoli ocenić zdolności sojusznicze oraz gotowość do udzielania pomocy i okazywania solidarności w ramach wspólnych operacji.

Obama docenia znaczenie Afganistanu i zdecydował się na zwiększenie obecności militarnej w tym państwie. Jednak jak sygnalizują dowódcy sił międzynarodowych, wojsko nie jest w stanie w obecnej sytuacji wygrać to-

czącej się tam wojny. Konieczne jest większe zaangażowanie innych środków niż militarne. Należy sięgnąć po narzędzia polityczne i ekonomiczne. Podjąć próbę porozumienia się z częścią grup antyrządowych i antykoalicyjnych, oferując im możliwość udziału we władzach. Sygnałem, że taka droga jest brana pod uwagę, było spotkanie przedstawicieli rządu afgańskiego i talibów w Mekce we wrześniu 2008 r. Korzystano z pośrednictwa Arabii Saudyjskiej. Przy tym taka droga doprowadziłaby do podziału opozycji oraz byłaby atrakcyjna dla talibów pusztuńskich, luźno związanych z Al-Kaidą i talibami z Pakistanu. Nadto inicjujący te działania prezydent Afganistanu Hamid Karzaj liczył na uzyskanie większego poparcia w wyborach prezydenckich w sierpniu 2009 r.

Rozmowy z talibami zostały różnie przyjęte w USA. Po doświadczeniach z Iraku, gdzie takie działania okazały się opłacalne, pojawiło się wielu zwolenników zastosowania podobnego sposobu w Afganistanie. Podkreślano jednak, że talibowie powinni zaakceptować obecność sił międzynarodowych i stworzony porządek państwowy oraz że rozmowy winny być prowadzone z niższymi rangą przedstawicielami opozycji talibskiej. Można przyjąć, że takie stanowisko USA jest pokłosiem doświadczeń irackich. Inne państwa, jak np. Rosja czy Iran sprzeciwiały się tego typu układom, umiarkowanym zwolennikiem okazała się Wielka Brytania, zaś Pakistan i Arabia Saudyjska zdecydowanie popierały taką ideę. Te różnice pokazują, że rozmowy wiążą się z poważnymi zagrożeniami, np. rozłamem koalicji w Afganistanie, rozbieżnościami między rządem w Kabulu a siłami międzynarodowymi, walką opozycji w Afganistanie czy też podważeniem mandatu sił ISAF. Jednak możliwe, że były już pozytywne skutki rozmów. Wybory z 20 sierpnia 2009 r. przebiegły stosunkowo spokojnie, talibowie nie byli w stanie lub nie chcieli uniemożliwić ich przeprowadzenia. Dowodem na to może być także skuteczna rejestracja wyborców, jaka odbywała się do wiosny 2009 r. Okazało się, że rebelianci niepowiązani z Al-Kaidą czy ruchami radykalnymi, mogą być zainteresowani udziałem w wyborach i wprowadzeniem swoich przedstawicieli do rad prowincji, które także wybierano podczas głosowania 20 sierpnia. Przed nimi liczba ataków zwiększyła się, jednak nie celowały one w utrudnienie przeprowadzenia głosowania, a w siły międzynarodowe. Same wybory przebiegły stosunkowo spokojnie, a frekwencja była wyższa od spodziewanej i sięgnęła średnio około 50% (różniła się zależnie od prowincji, w bezpieczniejszych północnych sięgnęła 70%, w południowych i wschodnich około 20%). Oznacza to, że talibowie, a szerzej, zbrojna opozycja nie jest wystarczająco silna, by prowadzić większe operacje, może być wewnętrznie podzielona i tym samym inicjatywa podjęcia rozmów sprawdziła się. Zatem kolejny wniosek

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

z doświadczeń irackich, porzucenie rozwiązań siłowych, przy zachowaniu troski o bezpieczeństwo i wynikającej z tego obecności zbrojnej (czasowej), jest odpowiedni dla Afganistanu.

Do poprawy sytuacji w Afganistanie potrzebne wydaje się nawet nie tyle zwiększenie środków finansowych na pomoc w budowie państwa, ile dołożenie starań na rzecz skutecznego ich wykorzystywania, a zatem zwalczanie korupcji. Afgańczycy muszą posiadać środki na utrzymanie, w przeciwnym razie w sposób naturalny kierują się do tych, którzy są w stanie im je zapewnić. Stąd problemy związane z biznesem narkotykowym i wrogość wobec koalicjantów, którzy paląc uprawy, nie oferują nic w zamian. Większego zaangażowania wymaga praca nad budową struktur państwowych Afganistanu. Występujące podziały utrudniają ten proces, jednak bez jego pozytywnego zakończenia nie będzie możliwe zrealizowanie celów misji, a zatem uczynienie z Afganistanu stabilnego, demokratycznego państwa, w którym baz nie będą mieli terroryści.

4.4. Nieskuteczność militarnego środka polityki zagranicznej

Tytuł niniejszego podrozdziału stanowi jednocześnie generalną ocenę użycia sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej państwa bez wsparcia ich o dyplomację, koncepcje budowania pokoju w ramach wspólnego wysiłku społeczności międzynarodowej.

Praktyka życia międzynarodowego, w tym szczególnie przypadek wojny i procesu stabilizacji Iraku, pokazuje, że wojny i wszelkiego rodzaju interwencje zbrojne są ważnym elementem stosunków międzynarodowych pierwszej dekady XXI w. Trudno przypuszczać, by w najbliższej przyszłości stało się inaczej. Oznacza to, że głoszona epoka końca wojen, dzięki rozpowszechnianiu się demokracji na świecie, nie nastąpiła.

Siły zbrojne pozostaną ważnym narzędziem polityki państwa, używanym nie tylko gdy to niezbędne do obrony, ale także gdy uznane to będzie za konieczne w ramach prowadzonej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jak pokazuje praktyka ostatnich lat, stronami wojen będą mocarstwa (i ci, którzy je wspierają) i kraje słabe, np. upadłe, które staną się terenem negatywnych zjawisk, będących zagrożeniem dla bezpieczeństwa lub interesów zainteresowanych państw (np. hegemonicznych). Oznacza to, że będziemy mieli do czynienia z operacjami ekspedycyjnymi, dodatkowo asymetrycznymi, gdzie w starciu regularnych wojsk przewaga strony interweniującej będzie gwaran-

towała zwycięstwo przy stosunkowo małych stratach. Po pokonaniu przeciwnika nastąpi proces odbudowy państwa (operacja stabilizacyjna), wymagająca długiego zaangażowania i stworzenia koalicji międzynarodowej, najlepiej jeszcze przed interwencją. Ważna będzie przy tym jak najszersza zgoda i akceptacja międzynarodowa dla takiej operacji.

Wojna w Iraku udowodniła, że sama siła militarna nie jest skutecznym instrumentem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa i opieranie się na niej bez równoległego sięgania po inne środki nie prowadzi do realizacji stawianych celów [zob. szeroko Brown 2003]. USA wykorzystały swoją przewagę wojskową zbudowaną przez implementację idei RMA, do militaryzacji własnej polityki zagranicznej, w oparciu o zamachy z 11 września, do próby stworzenia porządku światowego z sobą jako hegemonem. Jak stwierdza znany badacz Marek Waldenberg, wojna w Iraku w 2003 r. była „*drugim aktem* [pierwszym była wojna w Kosowie w 1999 roku – M.L.] tego samego dramatu [...] Wojna Clintona i Albright była w nie mniejszym stopniu niż wojna Busha syna podyktowana logiką dążenia do świata jednobiegunowego, do dominacji USA nad światem”. Administracja amerykańska nie dostrzegła przy tym zagrożeń związanych z tego typu podejściem. Siłę zbrojną stawiała ponad dyplomacją, do czego prowadziło przekonanie o minimalnych stratach własnych. Z tego wynikała fatalna w skutkach dla samej Ameryki militaryzacja polityki zagranicznej, która powodowała wielokrotnie skutki przeciwne do oczekiwanych np. antagonizowanie zwolenników, utrata zaufania, autorytetu, a wreszcie niepowodzenia budowy pokoju po wygranej wojnie. Wydaje się, że amerykańscy decydenci nie zdawali sobie sprawy z możliwych konsekwencji przyjętego rozwiązania. Dokonali wskazania preferowanej przez siebie roli międzynarodowej, którą w formie wyboru „dominacja czy przywództwo” jako swego rodzaju dylemat polityki amerykańskiej określił w książce krytykującej politykę zagraniczną prowadzoną przez administrację G.W. Busha Zbigniew Brzeziński. Obserwując poczynania administracji Busha, nawoływał w niej do prowadzenia przez USA polityki zagranicznej opartej na wielostronnej współpracy, szczególnie w aspekcie strategicznym między USA a Europą, z szerokim zaangażowaniem w nią organizacji międzynarodowych. Ameryka powinna mieć zdaniem Brzezińskiego rolę przywódczą i zrezygnować z chęci dominacji, bo jak stwierdza on w swej książce *Wybór: dominacja czy przywództwo*: „Egoistyczna hegemonia nieuchronnie prowadzi do sprzeciwu, natomiast demokracja ma tendencję do rozprzestrzeniania się, dlatego zdroworoządkowy realizm nakazuje Stanom Zjednoczonym podjąć się tego wyzwania”.

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

Administracja Obamy wyciągnęła wnioski z błędów Busha i odmieniła amerykańską politykę zagraniczną (za składane deklaracje, jak i zapowiedzi działań w tym względzie, Obama otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla). Doświadczenia z wojną i procesem stabilizacji Iraku miały przy tym niezwykle istotne znaczenie. Amerykanie muszą odbudować zaufanie, którego brak nie pozwala na pełnienie oczekiwanej przez nich roli. Siła i władza są bowiem niewystarczającymi atrybutami do budowy międzynarodowego ładu politycznego. Konieczna jest także moralna legitymizacja podejmowanych działań, uznana międzynarodowo, a oparta właśnie na zaufaniu. Jego brak jest szczególnie bolesny w dobie współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa, w tym konfliktów, w których potrzebna jest interwencja zbrojna. Liczy się bowiem nie tyle siła i możliwość pokonania słabego przeciwnika, co powszechne uznanie tego za słuszne. Tylko to dać może możliwość zbudowania pokoju, który będzie trwał dzięki oparciu na wartościach etycznych, a nie na sile militarnej, a osiągnięty przez kooperację, środkami dyplomatycznymi, z armią jako oparciem wysiłków dyplomatów i ostatecznością.

Podsumowanie

Analiza omawianego zagadnienia pozwala stwierdzić, że do skuteczności prowadzenia operacji stabilizacyjnych (ale i interwencji zbrojnych, często je poprzedzających) potrzeba spełnić szereg warunków, m.in.:

- operacja powinna posiadać mandat międzynarodowy, odbywać się zgodnie z istniejącymi regulacjami dotyczącymi użycia siły w stosunkach międzynarodowych,
- misja musi mieć jasne i osiągalne cele, które pozwolą uniknąć nierealistycznych oczekiwań i nie uczynią jej niemożliwą do zrealizowania,
- prowadzący operację muszą przeznaczyć na nią wystarczające zasoby (ludzkie i materialne) i być gotowymi do reagowania, gdyby nastąpiła konieczność uzupełnień,
- planowi wojskowego prowadzenia operacji powinna towarzyszyć strategia polityczna. Należy pamiętać, że wojsko pozostaje tylko (i aż) narzędziem do dyspozycji dyplomacji, która w oparciu o siłę może być skuteczna,
- strategia polityczna powinna uwzględniać regionalne i lokalne uwarunkowania, zarówno w aspektach politycznych, jak i kulturowych, etnicznych, religijnych społecznych czy bezpieczeństwa na danym obszarze,

Marcin Lasoń

- odbudowa struktur państwowych winna postępować z uwzględnieniem stanowiska społeczności lokalnej, jej preferencji dotyczących przyszłego ustroju, kształtu państwa. Należy też pamiętać o środkach finansowych ramach pomocy międzynarodowej, jakie należy przeznaczyć na proces odbudowy,
- siły międzynarodowe nie powinny stać ponad prawem lokalnym, a wszelkie przejawy zachowania wrogiego wobec miejscowej ludności, podważającego zaufanie i prestiż do nich, powinny być surowo karane,
- operacja powinna zakończyć się w chwili, w której miejscowe władze posiadają wystarczające siły i środki do zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego oraz istniejący kształt państwa jest zgodny z wolą większości jego mieszkańców. Ważne jest także zapewnienie dobrych relacji z sąsiadami, tak w skali regionalnej, jak i międzynarodowej. Powinno to pozwolić nie tylko na wygranie wojny, ale i zbudowanie pokoju, co jest kluczem do stabilności w skali regionalnej, a ze względu na współczesne uwarunkowania, także i globalnej.

Pytania kontrolne

1. Przedstaw główne powody interwencji zbrojnej USA (i sojuszników) w Iraku.
2. Omów aspekt prawnomiędzynarodowy interwencji USA (i sojuszników) w Iraku.
3. Przedstaw przebieg działań wojennych w Iraku.
4. Ukaż udział Polski w interwencji zbrojnej i działaniach stabilizacyjnych w Iraku.
5. Przedstaw najważniejsze następstwa interwencji zbrojnej w Iraku.
6. Wskaż konsekwencje humanitarne procesu stabilizacji Iraku.
7. Przedstaw powody nieskuteczności militarnego środka polityki zagranicznej zastosowanego w związku z konfliktem wokół Iraku.

Bibliografia

- Balcerowicz B. (2004), *Aspekty strategiczne wojny z Irakiem*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, Warszawa.
- Barber B. (2002), *Imperium strachu. Wojna, terroryzm i demokracja*, Warszawa.
- Binnendijk H. (2002), *Transforming in America's Military*, Washington.

Rozdział 4. Przesłanki i następstwa interwencji zbrojnej w Iraku

- Borucki M (2003), *Terroryzm. Zło naszych czasów*, Warszawa.
- Brown S. (2003), *The Illusion of control. Force and foreign policy in the 21st century*, Washington.
- Chatterjee P. (2004), *Iraq, Inc.: A Profitable Occupation*, New York.
- Clarke R. (2004), *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York.
- Czaputowicz J. (2004), *Zaangażowanie w Iraku, a Polska polityka europejska*, „Polska w Europie”, Warszawa, nr 3 (47).
- Daalder H., Lindsay M. (2005), *Ameryka bez ograniczeń*, Warszawa.
- Durys P., Pacholski P. (2002), *Broń masowego rażenia w Iraku. Ocena i ewolucja zagrożenia*, Warszawa.
- Dziekan M. (2005), *Irak. Religia i polityka*, Warszawa.
- Galbraith P.W. (2006), *The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End*, New York.
- Garden T. (2003), *Iraq – the military campaign*, „International Affairs”, Vol. 79, No. 4.
- Gotowała J. (2004), *Trudna stabilizacja. Materiały z konferencji zorganizowanej z inicjatywy i pod patronatem Ministra Obrony Narodowej*, Warszawa.
- Kagan R. (2003), *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa.
- Kisielewski T. (2004), *Imperium Americanum? Międzynarodowe uwarunkowania sprawowania hegemonii*, Warszawa.
- Kiwerska J. (2005), *Neokonserwatywna polityka Georga W. Busha: założenia, realizacja, skutki*, Poznań.
- Kranz J. (2006), *Użycie siły zbrojnej – nowe fakty i tendencje*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 3.
- Królikowski H., Marcinkowski Cz. (2003), *Irak 2003*, Warszawa.
- Kubiak K. (2007), *Wojny, konflikty zbrojne i punkty zapalne na świecie. Informator 2007*, Warszawa.
- Kuźniar R. (2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa.
- Lankosz K., Chorośnicki M., Czubik P. (2005), *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, Bielsko-Biała.
- Malendowski W. (red.) (2006), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm, dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Poznań.
- Mania A, Laider P. (red.) (2006), *Amerykańska demokracja w XXI wieku*, Kraków.
- Matera P., Matera R. (2004), *Transatlantyckie rozbieżności w dobie wojny z terroryzmem*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1.
- Münkler H. (2004), *Wojny naszych czasów*, Kraków.
- Pawlikowska I. (2005), *Rozwój stosunków transatlantyckich w latach 2001–2005*, Warszawa.
- Płachta M., Wojnowski P. (2004), *Amerykańsko-europejska walka z terroryzmem: razem mimo różnic*, Warszawa.

Marcin Lasoń

- Płaczek A., Stefanek K. (2007), *Irak na początku XXI wieku*, Łódź.
- Rampton S., Stauber J. (2003), *Weapons of Mass Deception: The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*, New York.
- Ricks T. E. (2006), *Fiasco. The American Military Adventure in Iraq*, New York.
- Soros G. (2004), *Bańka amerykańskiej supremacji*, Kraków.
- Stansfield G. (2007), *Iraq, People, History, Politics*, Cambridge.
- Suchar H. (2003), *Zmierzch Husajna – burza nad Irakiem*, Warszawa.
- Szyborski W. (2004), *Doktryna Busha*, Bydgoszcz.
- Talentino A.K. (2006), *Military Intervention after the Cold War: The Evolution of Theory and Practice*, Athens OH.
- Williamson M., Scales R.H. Jr. (2005), *The Iraq War: A Military History*, Harvard University Press.
- Woodward B. (2003), *Wojna Busha*, Warszawa.
- Woodward B. (2004), *Plan ataku*, Warszawa.
- Zdrada A. (2007), *Nowa strategia Stanów Zjednoczonych wobec Iraku*, „Biuletyn PISM”, nr 3.

Rozdział 5

Rozwiązywanie problemów globalnych na przykładzie ochrony środowiska

Wstęp

W literaturze przedmiotu problemy globalne są definiowane jako zespoły zjawisk i procesów mające charakter krytycznych zagrożeń, które wywołują nie tylko poważne zakłócenia w funkcjonowaniu społeczności międzynarodowej, lecz są dla niej egzystencjalnym wyzwaniem. Co istotne, mają one ogólnoświatowy charakter i zawsze w jakimś stopniu oddziałują na funkcjonowanie większości lub wszystkich społeczeństw zorganizowanych w państwa. Rozwiązywanie problemów globalnych wymaga szerokiej współpracy międzynarodowej, ponieważ indywidualne działania poszczególnych państw są niewystarczające. Obecnie do problemów globalnych zaliczane są także zagrożenia ekologiczne.

Opracowanie ma w syntetyczny sposób przedstawić działania podejmowane w celu wypracowania międzynarodowych rozwiązań instytucjonalno-prawnych w zakresie ochrony środowiska. Z uwagi na złożoność zagadnienia oraz ograniczone ramy analiza obejmuje istotę i przyczyny zagrożeń ekologicznych, skutki problemów ekologicznych w wymiarze międzynarodowym oraz ewolucję problemu ochrony środowiska naturalnego (z oceną działań podejmowanych w celu ochrony klimatu) na forum ONZ, w Unii Europejskiej i w ramach G7/8.

5.1. Istota i przyczyny zagrożeń ekologicznych

5.1.1. Pojęcie i istota zagrożeń ekologicznych

Przez **zagrożenie ekologiczne** należy rozumieć takie zmiany w środowisku naturalnym spowodowane jego fizycznymi, chemicznymi bądź biologicznych

mi właściwościami oraz działalnością człowieka, które mogą prowadzić do zahamowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a nawet zagrozić przetrwaniu cywilizacji ludzkiej jako całości.

W powyższej definicji wyodrębnić można trzy następujące elementy: po pierwsze, zmianę stanu środowiska naturalnego; po drugie, siłę sprawczą tych zmian, tj. działanie sił natury oraz aktywność ludzką (por. rys. 1), przy czym często podkreśla się, że przekształcenie środowiska naturalnego przez człowieka odbywa się w bardzo szybkim tempie w porównaniu z przebiegiem procesów naturalnych [Mazur 2000, s. 14]. Wreszcie po trzecie, punkt odniesienia, czyli wartości społeczne takie, jak np. rozwój.

Rysunek 1. Zmiany środowiska i problemy ekologiczne



Źródło: opracowanie własne.

Do istotnych cech zagrożeń ekologicznych zaliczamy:

- antropogeniczny charakter. Oznacza to, że zagrożenia ekologiczne są po- niekąd skutkiem ubocznym działalności człowieka, wyjątek stanowi świadome stosowanie technik modyfikacji środowiska,
- różnorodność, złożoność oraz zróżnicowany zasięg przestrzenny,
- dynamizm i podleganie ewolucji. Oznacza to ciągły rozwój zagrożeń, po- jawienie się obok „tradycyjnych” takich, jak np. zanieczyszczenie wód, nowych, związanych np. polami elektromagnetycznymi (radiacja niejoni- zująca, mikrofałe),
- wprowadzenie do stosunków społecznych nowego rodzaju zależności przy- czynowo-skutkowych, których cechą jest tzw. efekt skutków odłożonych w czasie. Oznacza to brak pewności, że znamy wszystkie objawy zidenty-

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

fikowanych już zagrożeń ekologicznych, które do stosunków społecznych wprowadzają możliwość zmian nagłych, zaskakujących społeczność międzynarodową;

- współzależność poszczególnych zagrożeń ekologicznych. Oznacza to, że zagrożenia ekologiczne są ze sobą powiązane, wzajemnie warunkują swoje funkcjonowanie i wymagają zintegrowanych rozwiązań [Pietraś 2000, s. 63].

Najogólniej można wyróżnić dwie podstawowe grupy zagadnień, w których kwestia współzależności ekologicznej o zasięgu międzynarodowym rysuje się najwyraźniej. Są to zagrożenia globalne i użytkowanie dóbr wspólnych o charakterze globalnym oraz zanieczyszczenia transgraniczne. Oprócz zagrożeń globalnych istnieje wiele zagrożeń środowiska, które powstając w jednym kraju, stwarzają także zagrożenie w innych. Do zagrożeń transgranicznych należą: zanieczyszczenia wspólnie użytkowanych wód czy akwenów morskich, zanieczyszczenia powietrza, w tym głównie związkami siarki i azotu [Czaja 2004, s. 11–12].

Obecnie zmiany w środowisku naturalnym wykraczają poza granice jednego państwa; stając się trwałym elementem życia innych krajów oraz społeczności międzynarodowej jako całości. Umieędzynarodowienie zagrożeń ekologicznych dokonuje się przez powietrze, wody i zachowania społeczne. Wynika z jedności środowiska naturalnego, które ma charakter organiczny i tworzy swoisty system naczyń połączonych, a także obiektywnych prawidłowości współczesnych stosunków międzynarodowych, mianowicie internacjonalizacji różnych dziedzin życia społecznego oraz postępującej współzależności państw.

Do zagrożeń ekologicznych można zaliczyć:

- problemy w skali globalnej, mające lokalne i globalne konsekwencje ekologiczne dla podstawowego kapitału naturalnego (globalne zmiany klimatyczne i niszczenie warstwy ozonowej),
- problemy w skali lokalnej, mające ze względu na powszechność zjawiska znaczenie zarówno lokalne, jak i globalne dla podstawowego kapitału naturalnego (zanieczyszczenie słodkiej wody, mórz i oceanów, degradacja powierzchni ziemi, deforestacja),
- problemy lokalne, mające znaczenie dla pozostałego kapitału naturalnego, ograniczające dostęp do określonych zasobów naturalnych (nadmierna eksploatacja złóż surowców),
- problemy lokalne, mające lokalną skalę oddziaływania, ale powszechnie występujące na całej kuli ziemskiej (gromadzenie odpadów, ograniczanie bioróżnorodności) [Czaja 2004, s. 11–12].

Skutki większości spośród wyżej wymienionych zjawisk zagrażają nie tylko poszczególnym społecznościom i państwom, ale także społeczności międzynarodowej jako całości.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się również następujące rodzaje zagrożeń wprowadzonych przez pojęcie bezpieczeństwa ekologicznego:

- zagrożenia ze strony środowiska naturalnego dla społeczności ludzkiej, które nie zostały wywołane działalnością człowieka (np. trzęsienia ziemi, erupcje wulkanów),
- zagrożenia ze strony działalności człowieka dla ekosystemów, gdy wywołane nią zmiany mogą stać się zagrożeniem dla cywilizacji (np. emisja gazów cieplarnianych),
- zagrożenia ze strony działalności człowieka dla ekosystemów, gdy wywołane nią zmiany nie stanowią zagrożenia dla cywilizacji (np. eliminacja groźnych bakterii i wirusów) [Pawlikowska 2004, s. 65].

Według innego podziału wyodrębnia się:

- lokalne problemy ekologiczne, które dotyczą określonego obszaru wewnątrz państwa, np. zanieczyszczenie powietrza spowodowane natężeniem ruchu,
- regionalne problemy ekologiczne o charakterze transgranicznym, np. zanieczyszczenie rzeki chemikaliami,
- globalne problemy ekologiczne, np. zmiany klimatu, deficyt wody pitnej.

Te problemy ekologiczne nie są od siebie odizolowane; lokalne i regionalne problemy mogą stać się globalnymi, przykładowo karczowanie lasów tropikalnych, będące początkowo problemem lokalnym, a obecnie należy do podstawowych problemów globalnych [Kaazke 2008, s. 3].

Powyższe zestawienia nie wyczerpują problemu złożoności i różnorodności zagrożeń ekologicznych. W wielu przypadkach osiągnęły one taki poziom, że zaczęły zagrażać równowadze środowiska i możliwościom wypełniania przez nie funkcji niezbędnych zarówno dla istnienia, jak i możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Niektóre z wielu zagrożeń, jakie działalność gospodarcza człowieka stwarza dla środowiska są obecnie zagrożeniami o charakterze globalnym [Budnikowski 1998, s. 15].

Poniżej krótko zostaną omówione wybrane zagrożenia ekologiczne, takie, jak: globalne zmiany klimatu, dziura ozonowa, zanieczyszczenie wód, degradacja gleby i pustynnienie powierzchni Ziemi, deforestacja i ograniczanie bioróżnorodności.

Termin „**zmiany klimatu**” używany jest w kontekście globalnego ocieplenia i wzrostu temperatury na powierzchni Ziemi. Przyczyny zmian klimatu mają wielorakie podłoże i można je podzielić na:

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

- 1) przyczyny natury kosmicznej, zmieniające strumień energii słonecznej dopływającej do Ziemi – wywołane ewolucyjnymi zmianami Słońca i rotacjami naszej galaktyki, a także zmianami aktywności Słońca,
- 2) przyczyny natury ziemskiej, obejmujące dryf kontynentów i wędrówkę biegunów, zmiany kształtu orbity Ziemi, zmiany nachylenia ekliptyki, precesję – cofanie się punktu równonocy i nutację osi ziemskiej oraz zmianę składu chemicznego atmosfery,
- 3) przyczyny antropogeniczne, obejmujące przekształcenia powierzchni ziemi i oddziaływanie na skład chemiczny atmosfery [Burchard-Dziubińska 2006, s. 189].

W gronie specjalistów brakuje jednomyślności w ocenie globalnego ocieplenia. Niektórzy naukowcy jako przyczynę zmiany klimatu wskazują tzw. efekt cieplarniany, powodowany emisją gazów cieplarnianych. Obejmują one gazowe składniki atmosfery, zarówno naturalne, jak i antropogeniczne, które pochłaniają i reemitują promieniowanie podczerwone. Udziały poszczególnych gazów w globalnym ociepleniu w przybliżeniu wynoszą: CO₂ – 53%, metan – 15,5%, ozon troposferyczny – 11%, podtlenek azotu – 5%, pozostałe gazy – 15,5%. Łączna koncentracja gazów cieplarnianych wynosi obecnie ok. 430 ppm ekwiwalentu CO₂. Przy czym koncentracja CO₂ w atmosferze wzrosła od 1795 do 2005 roku z poziomu ok. 280 ppm do 379 ppm. Do roku 2100 w zależności od wielkości emisji, koncentracja CO₂ może wzrosnąć o 20–224 ppm.

W zależności od scenariusza (wielkości emisji i wrażliwości klimatu) prognozy przewidują do 2100 roku wzrost temperatury o 1,8–4,0 stopni C w stosunku do ostatniego dwudziestolecia XX wieku. Gdyby natychmiast zatrzymać wzrost koncentracji gazów cieplarnianych to i tak temperatura wzrosłaby o 2–6 stopni C do 2400 roku.

Globalne ocieplenie oznacza bardzo różnorodne konsekwencje klimatyczne i pozaklimatyczne: zmiany cyklu hydrologicznego i cyrkulacji atmosferycznej, zmiany poziomu mórz i oceanów, zagrożenia gatunków i systemów ekologicznych, zmiany w produkcji żywności, zdrowotne, skutki społeczne i ekonomiczne.

Szacunki strat związanych z globalnym ociepleniem są rozbieżne. Wynika to z wielości oddziaływań zmian klimatu na gospodarkę i społeczeństwo oraz zróżnicowania prognoz klimatycznych, w oparciu o które dokonuje się szacunków. Dla przykładu w czwartym Raporcie Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (IPCC) opublikowanym w 2007 roku oszacowano, że wzrost temperatury o 4 stopni Celsjusza spowoduje straty w wysokości 1–5% światowego PKB [Dobrzański 2009, s. 104; zob. Wiąckowski, Wiąckowska 1998, s. 65–106].

Dziura ozonowa to występujące od końca lat 70. XX w. zjawisko sezonowego (wiosennego na półkuli południowej) spadku całkowitej zawartości ozonu w powietrzu atmosferycznym nad Antarktydą, zaznaczającego się głównie w warstwie 15–20 km. Ozon zanika na całym obszarze kuli ziemskiej, z wyjątkiem strefy tropikalnej, jednak w różnym tempie i skali. Ocenia się, że ubytek 1% ozonu powoduje 2–3% wzrost natężenia promieniowania UVB [Pakulska 2000, s. 46–47]. Zwiększenie ilości nadfioletu docierającego do ziemi powoduje: konsekwencje bezpośrednie, takie jak skutki zdrowotne – szybsze starzenie się skóry, zwiększenie zachorowalności na różne choroby skóry, częste choroby narządu wzroku, osłabienie reakcji układu immunologicznego; zmiany w świecie żywym i ograniczenie produkcji żywności, niszczenie wytworów człowieka; konsekwencje pośrednie związane ze wzrostem specyficznych zanieczyszczeń atmosfery i zmianą bilansu promieniowania [Dobrzański 2009, s. 112–113].

Zanieczyszczenie wód – degradacja jakości wód obejmuje zmiany ich cech fizykochemicznych i biologicznych przez wprowadzenie do nich ogromnych ilości substancji organicznych i nieorganicznych, energii lub substancji promieniotwórczych. Uniemożliwia to wykorzystanie zasobów wodnych do różnych celów związanych z działalnością i egzystencją człowieka. Czynniki powodujące zanieczyszczenie wód można podzielić na naturalne (np. zasolenie, zanieczyszczenie humusem) i sztuczne (antropogeniczne), czyli związane z bytowaniem i działalnością człowieka (np. odpady lotne, ciekłe i stałe, środki chemizacji rolnictwa) [zob. Dobrzański 2009, s. 164–169]. Zagrożeniem dla zasobów wodnych są także katastrofy, wypadki i inne wydarzenia nadzwyczajne, w trakcie których dochodzi do rozsypania lub rozlania substancji toksycznych.

Antropogeniczna presja na litosferę prowadzi do narastania procesu **degradacji gleb**. Szacuje się, że obecnie corocznie ubywa ok. 0,5–0,7%, czyli 5–7 mln ha powierzchni gleb. Powierzchnia gleb zdegradowanych na świecie wynosi prawie 2 mld ha, z tego najwięcej w Azji (ok. 750 mln ha) i Afryce (bliżej 500 mln ha). W ujęciu globalnym najszerzy zasięg i natężenie degradacji gleb występuje w strefie międzyzwrotnikowej, w USA i Chinach. Degradacja gleb prowadzi do spadku plonów i utraty terenów uprawnych, zwiększenia ryzyka naturalnych katastrof i spadku różnorodności biologicznej.

Pustynnienie jest to proces degradacji ziemi (gleb, roślinności i lokalnych zasobów wodnych) na obszarach suchych i półsuchych, prowadzący do powstania warunków pustynnych. Pustynnienie jest procesem naturalnym w warunkach klimatu suchego i gorącego. Jednakże na znacznych obszarach głównym czynnikiem pustynnienia jest niewłaściwe wykorzystywanie i użyt-

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

kowanie ziemi. Spośród przyczyn antropogenicznego pustynnienia wymienia się: przeznaczanie obszarów leśnych pod uprawę, wypalanie roślinności na terenach pod uprawę, nadmierny wypas bydła, zbyt intensywna uprawa ziemi, zwiększone wykorzystanie wód gruntownych, zwiększone zapotrzebowanie na opał oraz globalne ocieplenie. Od 1970 do 1990 roku spustynnieniu uległo 120 mln ha, tempo zwiększania się obszarów pustynnych w różnych częściach świata wynosi 0,1–10% rocznie [Dobrzański 2009, s. 136–138]. Szacuje się, że ponad 250 mln ludzi żyje obecnie na terenach objętych pustynnieniem, a problem ten zaczyna dotykać także tereny, które dotychczas były uważane za zasobne w wodę.

Deforestacja i ginięcie gatunków. Na ekosystemy leśne wpływa wiele czynników decydujących o ich trwałości lub zagrożeniu, w tym także antropogeniczne: konwersja lasów na inne cele (np. pod uprawy, zabudowę), eksploatacja drewna i innych surowców leśnych, zanieczyszczenie środowiska (oddziałuje na lasy bezpośrednio lub pośrednio, np. przez zmiany klimatyczne), zmiany stosunków wodnych. Globalne wylesianie, a głównie konwersja lasów na pola uprawne, utrzymuje się na wysokim poziomie i wynosi ok. 13 mln ha/rok, co w latach 2001–2005 dało w sumie 37 mln. W latach 1990–2005 największe straty jako kontynent w areale leśnym poniosła Afryka (64 mln ha), tracąc 4 mln ha lasów netto rocznie [zob. Dobrzański 2009, s. 146–147]. Ubytek lasów, zwłaszcza tropikalnych, przyczynia się bowiem do narastania efektu cieplarnianego, gdyż zmniejszają się zdolności do pochłaniania dwutlenku węgla, który w konsekwencji uwalniany jest do atmosfery. Skutkiem ginięcia lasów, zwłaszcza tropikalnych, jest ograniczanie bioróżnorodności planety.

Należy pamiętać, iż każde spośród zagrożeń ekologicznych powoduje inne konsekwencje środowiskowe, społeczne i ekonomiczne, a więc wymaga innego sposobu rozwiązania.

5.1.2. Przyczyny zagrożeń ekologicznych

Wzrost intensywności oddziaływania człowieka na środowisko jest wynikiem powiązanych ze sobą następujących zjawisk i procesów, takich jak:

- **wzrost liczby ludności.** Wraz ze wzrostem liczby ludności zwiększa się stopień ingerencji człowieka w środowisko oraz presja na zasoby wskutek wzrostu zapotrzebowanie na surowce, energię, większą ilość dóbr konsumpcyjnych, w tym żywności, przestrzeń oraz wszystkie inne zasoby przyrody. Eksplozji demograficznej towarzyszy powstawanie nowych i zaostrzanie już wcześniej znanych problemów. W niektórych rejonach

świata panuje głód spowodowany często nie tyle brakiem możliwości produkcji żywności w ogóle, ile próbami upowszechnienia zachodniego modelu konsumpcji opartego głównie na mięsie, które jest zbyt drogie dla miejscowej ludności, i podobnie jak pasze, stanowi przedmiot eksportu do krajów wysoko rozwiniętych. Utrzymanie wysokiej produktywności gleb wymaga intensywnego nawożenia i chemizacji produkcji rolnej. Przyrost liczby ludności powoduje również zajmowanie znacznych obszarów w związku z rozwojem osadnictwa i transportu [Burchard-Dziubińska 2006, s. 72],

Tabela 1. Zagrożenia dla środowiska wynikające z globalizacji

Kierunki globalizacji	Zagrożenia
Gospodarcze	Deregulacja i liberalizacja prowadząca do omijania standardów środowiskowych. Rozwój monokultur produkcyjnych na lokalnych rynkach. Intensyfikacja transportu.
Technologiczne	Upowszechnienie technologii szkodliwych ekologicznie.
Społeczno-kulturowe	Mcdonaldyzacja kultury grożąca zanikiem proekologicznych lokalnych wartości i tradycji. Rozszerzanie się nie zrównoważonego stylu życia (konsumpcjonizm). Ignorowanie, niedostrzeganie przez globalne instytucje lokalnych potrzeb i preferencji. Dominacja kryteriów rynkowych w polityce globalnej.

Źródło: Dobrzański 2009, s. 231.

- **postęp techniczny**, który przyczynia się do zwiększenia intensywności użytkowania środowiska. Wynalazki prowadzą przede wszystkim do powstawania nieznanych przedtem dóbr, których wytwarzanie wymaga korzystania z zasobów naturalnych. Oprócz powstawania nowych dóbr, postęp techniczny wpływa na intensywność oddziaływania człowieka na środowisko także przez dostarczanie nowych sposobów wytwarzania niektórych dóbr, np. postęp techniczny w rolnictwie (nawozy, modernizacja) pozwala nie tylko na zwiększenie produkcji żywności, lecz także w wielu rejonach zakłóca naturalne warunki niezbędne do produkcji rolnej [Budnikowski 1998, s. 13–14],
- **ekonomiczne determinanty** – są wynikiem pomijania czy wręcz lekceważenia zależności istniejących na styku gospodarki, społeczeństwa

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

i środowiska. Do najpoważniejszych błędów w literaturze przedmiotu zalicza się abstrahowanie od fizycznego wymiaru procesów gospodarczych, traktowanie przez długi czas zasobów środowiskowych jako dóbr wolnych, nadmierną wiarę w możliwości substytucji zasobów przyrody, koncentrowanie uwagi na ilościowych miernikach wzrostu, które nie odzwierciedlają strat środowiskowych oraz niedoskonałość polityki państwa jako regulatora procesów gospodarczych, przypisywanie inwestycjom ekologicznym działania ograniczającego wzrost gospodarczy,

- **globalizacja.** Każdy z wymiarów globalizacji ma swój wkład w jej ekologiczny aspekt. Eksploatacja środowiska przyrodniczego nie polega tylko na relacji między gospodarką narodową a przestrzenią danego kraju, lecz odnosi się do światowego systemu przyrodniczego. Procesy globalizacji powodują negatywne, nierzadko nieodwracalne skutki dla środowiska. Następuje przyspieszone zużywanie zasobów nieodnawialnych oraz przekraczanie naturalnych barier pojemności asymilacyjnej środowiska. Zestawienie głównych zagrożeń dla środowiska wynikających z globalizacji przedstawia tabela 1.

5.2. Skutki problemów ekologicznych w wymiarze międzynarodowym

Nie tylko korzystanie z zasobów środowiska, lecz także jego ochrona mogą prowadzić do wielu konfliktów. Ich przyczyną jest najczęściej występowanie ujemnych efektów zewnętrznych, polegających a tym, że korzystanie przez dany podmiot z określonej funkcji środowiska bez ponoszenia kosztów niezbędnych do uniknięcia jego degradacji zmniejsza lub wyklucza możliwości korzystania z tej funkcji przez inne podmioty lub też zwiększa koszty, jakie inny podmiot musi ponieść, aby skorzystać z danej funkcji.

A. Budnikowski wyodrębnia następujące konflikty ekologiczne [2004, s. 121–130]:

a) konflikty na polu dystrybucji pojedynczych zasobów środowiska

Potencjalne konflikty tego typu mogą występować w przypadku wspólnego użytkowania przez podmioty pochodzące z różnych krajów pojedynczego zasobu środowiska (np. wody z rzek i jezior granicznych lub transgranicznych). Konflikt dotyczący dystrybucji pojedynczego zasobu środowiska przebiega na ogół znacznie dramatyczniej w krajach rozwijających się, przy czym najostrejszy przebieg wydają się mieć spory dotyczące korzystania ze wspólnie użytkowanych zasobów wody, a zwłaszcza rzek transgranicznych. Wynika to

z faktu, że znaczna część krajów rozwijających się jest zależna od wody pozyskiwanej z rzek mających swe źródło poza ich granicami. Można wyróżnić dwa rodzaje konfliktów między krajami rozwijającymi się dotyczącymi wody: 1) rozbieżności interesów odnoszące się bezpośrednio do podziału wody między krajami, 2) konflikty na tle sposobu użytkowania wody przez jeden kraj w sposób, który pośrednio wpływa na możliwości lub koszty jej użytkowania przez inne kraje, np. negatywne skutki budowy wielkich tam, konsekwencje erozji gleby, budowa zbiorników retencyjnych zapobiegających powodzi;

b) konflikt na polu dystrybucji całości zasobów środowiska

Przyczyną tego konfliktu jest rozbieżność występująca między poszczególnymi krajami odnośnie do całkowitego zapotrzebowania na szeroko rozumiane zasoby środowiska naturalnego. Niedawno za przejawy tego konfliktu uznawano istnienie poważnych różnic między krajami w dziedzinie zużycia pojedynczych elementów środowiska, np. ropy naftowej;

c) konflikt na polu ochrony środowiska w skali globalnej

Jego istotą jest ścieranie się różnych poglądów dotyczących zasięgu i intensywności współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony środowiska. Powodem tych konfliktów jest często fakt, że skutki zaniechania współpracy międzynarodowej czy jej mniejsza intensywność nie są dla społeczeństw danych krajów widoczne lub są dostrzegalne jedynie w dłuższej perspektywie czasowej. Tego typu sytuacje konfliktowe uwidaczniają się przy okazji prac nad podpisaniem, a następnie wprowadzeniem w życie konwencji międzynarodowej o zasięgu globalnym;

d) konflikt między polityką ochrony środowiska a polityką handlową

Wraz z rosnącą rolą handlu międzynarodowego widoczny staje się konflikt między polityką ekologiczną a polityką handlową. Narodowa polityka ekologiczna i międzynarodowa współpraca w dziedzinie ochrony środowiska mogą być przeszkodami utrudniającymi wymianę międzynarodową. Zakazy i nakazy będące jedną z podstawowych form polityki ekologicznej (np. poziom emisji) przyczyniają się do poprawy stanu środowiska, ale mogą także utrudniać wymianę handlową.

Kwestią dyskusyjną są zmiany w środowisku naturalnym, mogące stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego bądź międzynarodowego. Nie każdy problem ekologiczny może być rozpatrywany jako zagrożenie bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Możemy o nim mówić wówczas, gdy problemy ekologiczne stanowią zagrożenie dla materialnej bazy społeczeństw i państw, a ich jakościową cechą jest transgraniczny charakter. Problemy ekologiczne są istotne z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa, jeśli skutkują znaczącym zmniejszeniem koniecznych do życia zasobów.

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

bów, takich jak np. woda i ziemia. Ograniczenia w dostępności tych zasobów zagrażają materialnej bazie nie tylko biednych państw, ale także bogatych. Mogą prowadzić do konfliktów o podział surowców zarówno w państwach, jak i między nimi [Eberwein 1997, s. 10, 14].

Uznanie określonego zjawiska za zagrożenie dla bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych zależy również od intensywności jego występowania. Do głównych czynników określających intensywność zagrożeń ekologicznych bezpieczeństwa zalicza:

- ich bliskość w czasie i przestrzeni,
- prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń w przypadku problemów ekologicznych trudnych do jednoznacznego określenia, zwłaszcza co do możliwości ich umiejscowienia w czasie i przestrzeni,
- zakres i charakter możliwych konsekwencji, który w przypadku problemów ekologicznych rozciąga się od obniżenia jakości życia do zagłady całej ludzkości,
- percepcję zagrożeń, na którą składa się „wrażliwość” ośrodka decyzyjnego na problemy ekologiczne i historyczne doświadczenia społeczeństw [Pietras 2000, s. 67–68].

W przekonaniu S. Zięby napięcia i konflikty między narodami są nieuniknione, pomimo iż mają one podłoże społeczne i polityczne, wynikają jednak z funkcji, jakie pełni środowisko naturalne w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego oraz cywilizacyjnego. Napięcia i konflikty powstają wskutek źle pojętych własnych interesów ekologicznych i mogą narastać na tle posiadania zasobów naturalnych, ograniczenia ich dostępności oraz szybkiego obniżania ich jakości (np. zwiększanie eksploatacji bądź ograniczone możliwości użytkowania własnych zasobów wodnych wskutek zanieczyszczenia albo zasolenia; możliwość losowego przebiegu zjawisk hydrologiczno-meteorologicznych, katastrofy ekologicznej bądź wystąpienia zjawisk ekstremalnych).

Problemy ekologiczne są szczególnie kontrowersyjne wtedy, gdy nakładają się na już istniejące bądź powstające społeczne i/lub polityczne napięcia oraz konflikty i doprowadzają do ich eskalacji. Dlatego tak często podkreśla się konieczność podejmowania działań mających na celu powstrzymanie procesu degradacji środowiska naturalnego. W przeciwnym razie może on spowodować trudne do przewidzenia konsekwencje w innych systemach i strukturach, które pozornie nie mają związku ze zdegradowanym środowiskiem [Zięba 1998, s. 56].

Th. Homer-Dixon [1994, s. 5–40] wskazał sześć typów zmian ekologicznych, które mogą powodować konflikty między grupami społecznymi: efekt cieplarniany, zanikanie warstwy ozonowej, degradacja gleb, deforestacja, za-

nieczyszczenie i nadmierna eksploatacja zasobów wody słodkiej oraz przeźbieienie łowisk. W jego przekonaniu zagrożenia te mogą z kolei:

- a) być przyczyną konfliktów między państwami,
- b) powodować masowe migracje ludności, a w konsekwencji napięcia i konflikty na tle zachowania tożsamości,
- c) przyczyniać się do obniżenia efektywności gospodarczej i powodować konflikty społeczne w państwach,
- d) spowodować nasilenie żądań społecznych i nacisków na instytucje państwowe.

Także P. Gleick [1989, s. 309–325] uważa, iż w przyszłości degradacja środowiska oraz ograniczenia w dostępności zasobów naturalnych mogą być przyczyną konfliktów wewnątrzpaństwowych oraz międzynarodowych. Do zjawisk mających implikacje zarówno dla relacji wewnątrzpaństwowych, jak i w wymiarze międzynarodowym Gleick zalicza: rezultaty produkcji rolnej, handel, dostępność oraz jakość wody pitnej, dostępność paliw kopalnych, podniesienie poziomu mórz oraz zmiany w pokrywie lodowej w strefie podbiegunowej.

Wskazanie jednoznacznych zależności pomiędzy zmianami w środowisku naturalnym a bezpieczeństwem jest zadaniem niezwykle trudnym, ponieważ z jednej strony mamy do czynienia z wieloma różnymi powiązaniem między czynnikami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi, zaś z drugiej – ze składnikami ekosystemu (np. podłoże, woda, powietrze).

Po pierwsze, generalnie środowisko naturalne nie jest trwałym elementem polityki bezpieczeństwa. Staje się nim tylko wtedy, gdy bezpieczeństwo państwa, regionu albo systemu międzynarodowego jest zagrożone z powodu ograniczenia dostępności surowców, zarówno o charakterze ilościowym, jak i jakościowym, bądź – szerzej – degradacji środowiska. W takiej sytuacji możliwe jest użycie siły.

Po drugie, zmniejszanie się zasobów naturalnych wskutek zmian w środowisku naturalnym może współkształtować powstające sytuacje konfliktowe. W takim przypadku użycie siły staje się środkiem służącym zakończeniu konfliktu.

Po trzecie, postępująca degradacja środowiska oraz częstotliwość i intensywność katastrof naturalnych zagraża zdolności przeżycia ludności, zwłaszcza w państwach słabych. Poza tym problemy ekologiczne mogą utrzymywać istniejące nierówności społeczne [Eberwein, Chojnacki 2001, s. 2–3].

5.3. Współpraca międzynarodowa w zakresie rozwiązywania problemów ekologicznych – przykłady

Współpraca międzynarodowa w zakresie ochrony środowiska przybiera różne formy, m.in. polega na współdziałaniu państw w celu ochrony określonych obszarów, zawieraniu porozumień ograniczających szczególnie szkodliwą lub niebezpieczną działalność gospodarczą oraz tworzeniu organizacji międzynarodowych zajmujących się ochroną środowiska.

W odniesieniu do kwestii ekologicznych organizacje międzynarodowe pełnią bardzo istotne funkcje, ponieważ:

- określają problemy, które powinny stać się przedmiotem pogłębionej analizy, a tym samym pośrednio wpływają na tematykę debat międzynarodowych i w pewnym sensie wymuszają zainteresowanie tymi problemami wewnątrz poszczególnych państw,
- ułatwiają proces negocjacji, odgrywając rolę pośrednika i koordynatora działań,
- pełnią funkcje kontrolne w zakresie przestrzegania prawnomiędzynarodowych regulacji i ich wykonania przez poszczególne państwa,
- ułatwiają realizację programów ochrony środowiska przez funkcje operacyjne.

W działalności międzynarodowych organizacji ochrony środowiska wyodrębnia się następujące etapy:

I etap – kiedy to problematyka ekologiczna pojawiała się przy okazji funkcjonowania organizacji zajmujących się zwłaszcza zdrowiem i żywnością, jednak nie stanowiła głównego przedmiotu ich zainteresowania, np. WHO, FAO;

II etap – przypadł na przełom lat 60. i 70. XX wieku, kiedy wraz z międzynarodową debatą nad stanem środowiska przyrodniczego nastąpił wzrost zainteresowania problematyką ekologiczną ze strony ONZ, Rady Europy i OECD. Za zasadne uznano prowadzenie systematycznych badań i powołanie do życia wyspecjalizowanych organizacji;

III etap – zapoczątkowany przez Konferencję Sztokholmską (1972), charakteryzuje się dynamicznym rozwojem międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska [Burchard-Dziubińska 2006, s. 181].

5.3.1. Problem ochrony środowiska na forum ONZ

Wydarzeniem, które zapoczątkowało szybki rozwój międzynarodowej współpracy w zakresie ochrony środowiska, był raport sekretarza generalnego ONZ U Thanta, ogłoszony 26 maja 1969 r. Dokument ten zatytułowany „Człowiek i jego środowisko” zawierał informacje na temat najpoważniejszych zagrożeń dla środowiska naturalnego, występujących na całym świecie, zestawione według trzech grup problemowych: 1) osiedla ludzkie, 2) zagadnienia terytorialne, 3) zagadnienia globalne. W raporcie dokonano klasyfikacji problemów ochrony środowiska na lokalne, regionalne, krajowe i międzynarodowe. Raport określił także cele i zadania, czas i miejsce oraz główne założenia organizacji konferencji ONZ na temat ochrony środowiska, a także katalog podstawowych problemów ochrony środowiska, które winny być rozpatrzone w czasie jej trwania [Stochlak, Podolak 2006, s. 57–58].

Opierając się na raporcie U Thanta, Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło decyzję o zwołaniu specjalnej światowej konferencji poświęconej ochronie środowiska. Odbyła się ona w dniach 5–16 czerwca 1972 r. w Sztokholmie. Jej efektem była Deklaracja zasad oraz Plan działania na rzecz zachowania i poprawy środowiska człowieka obejmujący 109 rekomendacji działań na rzecz ochrony środowiska. Jedną z wytycznych była propozycja powołania w ramach ONZ specjalnej organizacji, która zajmowałaby się wyłącznie problemami ochrony środowiska i koordynowała wysiłki innych organizacji w tym zakresie.

Konferencja w Sztokholmie przyczyniła się do włączenia problematyki ekologicznej do pracy organizacji międzynarodowych, wzrostu świadomości ekologicznej w świecie oraz do rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska i międzynarodowej współpracy ekologicznej w ramach systemu ONZ. Kwestia ochrony środowiska stała się tematem debat wielu organów i agend ONZ, a ich efektem były liczne uchwały, programy i inicjatywy o charakterze prawnego-organizacyjnym.

Zgodnie z zaleceniami konferencji sztokholmskiej Zgromadzenie Ogólne ONZ w grudniu 1972 r. podjęło decyzję o powołaniu Programu Środowiskowego Narodów Zjednoczonych (UNEP). Nowa organizacja miała się zająć m.in. obserwacją zmian w środowisku naturalnym, stworzeniem międzynarodowego systemu informacji o jego stanie, wspieraniem badań naukowych, inicjowaniem działań na rzecz rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska, udzielaniem wsparcia rządów krajów rozwijających się w zakresie ochrony środowiska [Alberski, Lisicka, Sommer 2002, s. 139]. W ramach UNEP przygotowano i wdrożono kilka systemów gromadzenia informacji

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

i upowszechniania wiedzy na temat środowiska; do najważniejszych należą: *Earth-watch*, obejmujący m.in. Powszechny System Monitorowania Środowiska (GEMS), Powszechne i Regionalne Zintegrowane Centra Danych (GRID) oraz Projekt GEO. Opracowywano również projekty wielu konwencji międzynarodowych dotyczących problemów środowiska [Przyborowska-Klimczak 2006, s. 279].

Najważniejszym przedsięwzięciem podjętym przez ONZ w zakresie ochrony środowiska w latach 80. była działalność Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju. Została ona powołana przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1983 r. Jej zadaniem było przedstawienie długookresowych strategii dotyczących środowiska, zaproponowanie sposobów szerszej współpracy między krajami będącymi na różnych poziomach rozwoju gospodarczego i społecznego, wypracowanie skuteczniejszych sposobów rozwiązywania problemów środowiska oraz wytyczenie nowych, długofalowych celów dla społeczności świata.

W kwietniu 1987 r. Komisja przedstawiała raport „Nasza wspólna przyszłość”, który zawierał analizę problemów demograficznych, żywnościowych, wykorzystania zasobów i energii, rozwoju przemysłu, urbanizacji, międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz podkreślał skalę tych problemów w krajach najslabiej rozwiniętych. Ponadto zaprezentowano w nim koncepcję tzw. zrównoważonego rozwoju i wskazano na jej podstawowe elementy, takie jak: międzypokoleniową i wewnątrzpokoleniową sprawiedliwość, zrównoważone i umiarkowane wykorzystanie zasobów oraz zintegrowanie zagadnień dotyczących ochrony środowiska i rozwoju, i zmian w sferze technologii oraz w podejmowaniu decyzji [Przyborowska-Klimczak 2006, s. 281–282]. Ustalenia zawarte w raporcie wpłynęły na przebieg przygotowań do kolejnej światowej konferencji w sprawie środowiska, która miała dać nowy impuls w procesie rozwoju międzynarodowej współpracy w sprawie jego ochrony.

II konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska i Rozwoju odbyła się w dniach 3–14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro. Efektem obrad było przyjęcie przez aklamację trzech deklaracji oraz podpisanie przez 150 państw dwóch ważnych konwencji: Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu oraz Konwencji o różnorodności biologicznej. Celem pierwszej z nich było doprowadzenie do ustabilizowania koncentracji gazów cieplarnianych w atmosferze na takim poziomie, który zapobiegałby niebezpiecznej ingerencji o charakterze antropogenicznym w system klimatyczny w świecie. W dokumencie przewidziano obszerny katalog zobowiązań ciążących na państwach stronach, a także rozwiązania instytucjonalne i finansowe [Przyborowska-Klimczak 2006, s. 283–284]. Natomiast dru-

ga dotyczyła zapewnienia różnorodności gatunkowej świata roślin i zwierząt. Jej celem było stworzenie prawnych podstaw ochrony tej bioróżnorodności, umiarkowanego użytkowania jej elementów oraz sprawiedliwego i rzetelnego podziału korzyści wynikających z użytkowania zasobów genetycznych.

Deklaracja z Rio w sprawie środowiska i rozwoju, zwana Kartą Ziemi, zawiera 27 zasad określających prawa i obowiązki państw i nawiązuje do ustaleń deklaracji sztokholmskiej.

Uzupełnieniem Deklaracji z Rio jest Agenda 21 – Globalny program działań na XXI wiek, szczegółowo omawiający sposoby osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Jest to obszerny dokument składający się z czterech części. W pierwszej części dokonano analizy społecznych i ekonomicznych uwarunkowań zrównoważonego rozwoju. Druga część poświęcona została problemom ochrony i zarządzania zasobami środowiska. Część trzecia zawiera rozważania o roli różnych grup społecznych (m.in. kobiet, dzieci, organizacji pozarządowych, przedstawiciele biznesu i przemysłu) we wdrażaniu koncepcji zrównoważonego rozwoju. Czwarta część to analiza instrumentów realizacji tej polityki (m.in. finansowych, prawnych, technologicznych), zawiera także propozycje nowych rozwiązań w zakresie współpracy międzynarodowej, dostępu do informacji, nauki i edukacji [Alberski, Lisicka, Sommer 2002, s. 143].

Z kolei w Deklaracji o ochronie lasów podkreślono konieczność wykorzystywania zasobów i obszarów leśnych w sposób zapewniający ich zachowanie oraz zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. Akcentując wielofunkcyjność lasów, ustalono wytyczne działań obejmujące: utrzymywanie w lasach złożonych i unikatowych procesów ekologicznych, prawidłowe gospodarowanie ich zasobami, zwiększanie powierzchni obszarów leśnych, zapewnienie wszechstronnej ochrony lasów.

Konferencja przeszła do historii jako punkt zwrotny w rozwoju międzynarodowej polityki ekologicznej, ponieważ zakończyła etap konstruowania wizji ochrony środowiska. Mimo iż większość postanowień konferencji była realizowana opieszale, jednak uświadomiła ona społeczności międzynarodowej mnogość problemów do rozwiązania, które są nie bez znaczenia dla egzystencji obecnych i przyszłych pokoleń.

Przegląd i ocena procesu implementacji przyjętej w Rio Agendy 21 były tematem XIX Specjalnej Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dniach 23–28 czerwca 1997 r., określanej jako „Szczyt Ziemi+5”. Uczestnicy obrad wskazywali przyczyny dotychczasowych niepowodzeń we wdrażaniu Agendy i sposoby przewyżyczenia trudności. Prezentowali też osiągnięcia i metody ich utrwalania oraz proponowali priorytety działań na rzecz zrównoważonego

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

rozwoju po roku 1997. Głównym dokumentem tej sesji był Program na rzecz dalszej implementacji Agendy 21. Podkreślono w nim, że Agenda 21 pozostaje podstawowym programem działań na rzecz urzeczywistnienia zrównoważonego rozwoju, który wymaga integrowania czynników gospodarczych, środowiskowych i społecznych. Odnosząc się do środków implementacji Agendy 21, szczególną rolę przypisano mechanizmom i zasobom finansowym oraz transferowi korzystnych dla środowiska technologii, zwrócono również uwagę na konieczność rozwoju nauki i edukacji, wzrostu świadomości ekologicznej i upowszechniania informacji.

Problemy ochrony środowiska i rozwoju znalazły odzwierciedlenie w postanowieniach Deklaracji Milenijnej Narodów Zjednoczonych, przejętej na 55. sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w roku 2000. W powyższym dokumencie przywódcy państw przyjęli bardzo istotne rezolucje oraz wyznaczyli cele działania. W części dotyczącej „ochrony naszego wspólnego środowiska” stwierdzono, iż należy dołożyć wszelkich starań, aby uchronić ludzkość przed egzystowaniem na planecie bezpowrotnie zniszczonej, której zasoby nie są wystarczające do zaspokojenia potrzeb jej mieszkańców. Podkreślając znaczenie Agendy 21, wskazano na konieczność kontynuowania działań na rzecz ochrony i zrównoważonego wykorzystania wszystkich rodzajów lasów oraz zasobów wodnych, ograniczenia emisji szkodliwych substancji do atmosfery, zapewniania stosowania konwencji dotyczących bioróżnorodności oraz zwalczania pustoszenia, a także przeciwdziałania katastrofom ekologicznym [Przyborowska-Klimczak 2006, s. 285–286].

Bilans globalnych zmian, jakie zaszły w ostatnich latach, oraz zaproponowanie konkretnych działań służących poprawie warunków życia ludzi i ochronie zasobów naturalnych na świecie było zadaniem Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju, który odbył się w Johannesburgu w dniach 26 sierpnia – 4 września 2002 r. Najważniejszymi dokumentami szczytu są Deklaracja Polityczna i Plan Implementacji Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju. W Deklaracji przedstawiono wspólne stanowisko uczestników szczytu wobec wyzwań i perspektyw urzeczywistnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Potwierdzono wolę umocnienia trzech filarów tej koncepcji: rozwoju gospodarczego, postępu społecznego i ochrony środowiska. Działania w tym zakresie powinny być podejmowane na płaszczyźnie powszechnej regionalnej, krajowej i lokalnej. Jako główne zagrożenia zidentyfikowano brak dostępu do wody, niewystarczającą ochronę zdrowia, zmiany klimatyczne, ograniczanie różnorodności biologicznej, zmiany wzorców produkcji i konsumpcji, nieefektywne korzystanie z surowców energetycznych i związany z tym wzrost zanieczyszczenia [Krzysztofowicz 2002].

Natomiast w Planie przedstawiono szereg przedsięwzięć implementacyjnych służących wdrażaniu zrównoważonego rozwoju wraz z terminami ich realizacji. Za konieczne uznano m.in. wzmocnienie instytucjonalnej struktury realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju na poziomie międzynarodowym, regionalnym i krajowym. W odniesieniu do systemu ONZ wskazano na rolę głównych organów – Zgromadzenia Ogólnego oraz Rady Gospodarczej i Społecznej.

Znaczenie problemów środowiska i rozwoju znalazło potwierdzenie w dokumencie przyjętym podczas szczytu, zorganizowanego w dniach 15–16 września 2005 r. z okazji 60. rocznicy utworzenia ONZ. W ustaleniach dotyczących zrównoważonego rozwoju przypomniano zobowiązanie do jego osiągnięcia przez wprowadzenie w życie zaleceń Agendy 21 i Planu Implementacji z Johannesburga. Zapewniono także o podejmowaniu konkretnych działań i środków na wszystkich poziomach w celu wzmocnienia współpracy międzynarodowej.

Z uwagi na złożoność problematyki ochrony środowiska w ramach ONZ pojawił się szereg programów, agend czy komitetów zajmujących się różnymi aspektami tego zagadnienia. Do najważniejszych należą:

- Program Środowiskowy Narodów Zjednoczonych – UNEP, którego celem jest koordynacja działalności wyspecjalizowanych agend ONZ oraz stymulacja innych organizacji i rządów w zakresie problemów ochrony środowiska,
- Komitet Zasobów Przyrody – CNR, który działa w ramach Rady Gospodarczo-Społecznej i zajmuje się problematyką planowania i realizacji przedsięwzięć w sferze opanowywania zasobów przyrody, w szczególności zasobów wodnych, energetycznych i mineralnych, z uwzględnieniem ochrony środowiska,
- Europejska Komisja Gospodarcza – ECE, w jej ramach działają doradcy ds. ochrony środowiska,
- Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej – IAEA, która zajmuje się ochroną środowiska przed skażeniem radioaktywnym,
- Światowa Organizacja Meteorologiczna – WMO, zajmująca się organizacją sieci obserwacji stanu środowiska i przygotowująca globalny monitoring środowiska,
- Światowa Organizacja Zdrowia – WHO, która zajmuje się problematyką ochrony zdrowia w związku z ochroną środowiska oraz kwestiami higieny środowiska,
- Międzynarodowa Agencja Morska – IMO, zajmująca się problematyką ochrony środowiska morskiego,
- Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury – UNESCO, która m.in. pracowała nad programem „Człowiek i biosfera”,

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

programem hydrologicznym, programem kształcenia w dziedzinie ochrony środowiska,

- Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa – FAO, w której kompetencji znajdują się sprawy ochrony i wykorzystywania gruntów, zasobów wodnych, lasów i innej roślinności, świata zwierzęcego, zasobów biologicznych mórz i oceanów.

5.3.1.1. Aktywność ONZ na rzecz ochrony klimatu

Ochrona klimatu stała się jednym z najważniejszych problemów współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, podejmowanym m.in. na forum ONZ.

W obawie przed wystąpieniem negatywnych przekształceń w funkcjonowaniu ekosystemów podjęte zostały działania mające na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu. Dwie najważniejsze inicjatywy w tym zakresie to: wspomniana Ramowa Konwencja NZ w sprawie zmian klimatu i Protokół z Kioto, przyjęty 11 grudnia 1997 r., który stanowi uzupełnienie tej konwencji.

W załącznikach do Protokołu wymieniono rodzaje gazów cieplarnianych i kategorie źródeł ich pochodzenia (załącznik A) oraz kraje, którym przypisano ilościowo określone zobowiązania do ograniczenia lub redukcji emisji (załącznik B). Celem jest redukcja emisji sześciu gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 o 5,2% w stosunku do roku bazowego. Dla dwutlenku węgla, metanu i podtlenku azotu jako rok bazowy przyjęto rok 1990, natomiast w stosunku do sześćciufluorku siarki, fluorowęglowodorów i perfluorowęglowodorów jako bazowy określono rok 1995. Przewidziano, że Protokół wejdzie w życie po jego ratyfikacji przez co najmniej 55 państw – stron konwencji klimatycznej, wśród których muszą być kraje wymienione w załączniku nr 1 do konwencji, o łącznej emisji CO₂ w 1990 roku na poziomie co najmniej 55% sumarycznej emisji CO₂ dla tego roku z państw – stron konwencji, wymienionych w tym załączniku [Burchard-Dziubińska 2006, s. 217]. Wejście w życie Protokołu 16 lutego 2005 r. umożliwiła jego ratyfikacja przez Rosję 18 listopada 2004 r.

Już w czasie przygotowań do konferencji w Kioto poszczególne państwa zgłaszały propozycje redukcji emisji dwutlenku węgla, a nawet jednostronnie deklarowały zmniejszenie jego emisji. Najdalej szła w swych propozycjach Unia Europejska, która nalegała, aby do 2010 r. kraje wysoko rozwinięte zmniejszyły emisję dwutlenku węgla o 15%. Przewidywano tu jednak pewne wyjątki, tzn. UE dopuszczała możliwość zwiększania emisji dwutlenku węgla przez jej mniej zasobnych członków (np. Irlandia lub Portugalia) [Budnikowski 1998, s. 127].

Tabela 2. Ilościowe zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikające z Protokołu z Kioto

Państwo	Cel redukcji emisji gazów cieplarnianych w %
Kanada	-6
USA	-7
Austria	-13
Belgia	-7,5
Dania	-21
Finlandia	0
Francja + Monako	0
Niemcy	-21
Grecja	+25
Islandia	+10
Irlandia	+13
Włochy	-6,5
Luksemburg	-28
Holandia	-6
Norwegia	+1
Portugalia	+27
Hiszpania	+15
Szwecja	+4
Szwajcaria + Lichtenstein	-8
Wielka Brytania	-12,5
Australia	-8
Japonia	-6
Nowa Zelandia	0
Bułgaria	-8
Chorwacja	-5
Czechy	-8
Estonia	-8
Węgry	-6
Łotwa	-8
Litwa	-8
Polska	-6
Rumunia	-8
Rosja	0
Słowacja	-8
Słowenia	-8
Ukraina	0

Źródło: opracowanie własne.

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

Głównym celem Protokołu jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w wyniku działań wewnątrzpaństwowych podejmowanych przez kraje rozwinięte. W celu realizacji wytyczonych zadań przewidziano wprowadzenie następujących mechanizmów: wspólną realizację (Joint Implementation, JI), mechanizm czystego rozwoju (Clean Development Mechanism, CDM), handel emisjami (Emission Trading, ET).

Wspólna realizacja to forma współpracy między dwoma lub więcej państwami z grupy państw – stron rozwiniętych, mająca na celu wspólne podejmowanie działań w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Ich podstawą są bilateralne lub multilateralne porozumienia zawierane przez strony Konwencji. Mechanizm ten polega na inwestowaniu w kraju o niższych kosztach redukcji emisji przez kraje o wyższych kosztach w zamian za uzyskanie tzw. jednostek redukcji emisji (ERU) w wyniku zrealizowania inwestycji. Projekty realizowane w ramach tego mechanizmu umożliwiają finansującym je państwu zaliczenie na swoje konto uzyskanej w ten sposób redukcji emisji gazów cieplarnianych.

Mechanizm czystego rozwoju ma służyć rozwojowi współpracy między krajami wysoko rozwiniętymi a rozwijającymi się. Jego celem jest pomoc państwom rozwijającym się (które nie zostały wymienione w załączniku 1) w osiągnięciu trwałego rozwoju i podstawowego celu konwencji oraz państwom z załącznika 1 w osiągnięciu ich ilościowych zobowiązań do redukcji emisji.

Handel emisjami wprowadza możliwość handlu zredukowaną emisją przez wprowadzanie ich na giełdę lub handel dwustronny. Na mocy Protokołu z Kioto poszczególne kraje otrzymały tzw. Jednostki Przyznanej Ilości (AAU), które określają limit dozwolonej emisji całkowitej. Władze poszczególnych krajów rozdzielają AAU pomiędzy podmioty krajowe. Jednostki AAU są przedmiotem handlu pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w rynku emisji [Lorek 2007, s. 160].

Ważnym forum dyskusji politycznych w zakresie ochrony klimatu i wdrażaniu nowych rozwiązań zapobiegających negatywnym zmianom klimatu jest Konferencja Stron Konwencji (Conference of the Parties – COP). Jest to najwyższy organ Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Organizatorem Konferencji jest Sekretariat Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. W pracach konferencji udział biorą przedstawiciele państw, które podpisały konwencję, obserwatorzy oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. Pierwsze posiedzenie COP odbyło się w 1995 r. w Berlinie. Istotne było jednak kolejne spotkanie COP w Tokio, podczas którego wypracowano wspólne porozumienie dotyczące działań

w walce z globalnym ociepleniem. W jego efekcie podpisany został Protokół z Kioto, który wszedł w życie dopiero w 2005 r. W tym samym roku doszło do jedenastego spotkania w ramach COP i pierwszego w ramach CMP – Stron Protokołu z Kioto.

Od 3 do 15 grudnia 2007 r. na indonezyjskiej wyspie Bali odbyła się XIII sesja Konferencji Stron Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu (COP13) połączona z III. spotkaniem Stron Protokołu z Kioto (CMP3). Zapoczątkowała ona proces negocjacji, którego rezultatem ma być porozumienie dotyczące działań ograniczających zmiany klimatu, obowiązujące po wygaśnięciu Protokołu z Kioto. Dla osiągnięcia tego celu istotny miał być rezultat konferencji na Bali w postaci „mapy drogowej”, zawierającej kalendarz dalszych negocjacji.

W trakcie konferencji na Bali UE usiłowała przeforsować redukcję emisji gazów cieplarnianych przez kraje wysoko rozwinięte do 2020 r. o 25–40% w stosunku do bazowego 1990 r. Jednakże USA nie zgodziły się na konkretne zapisy, ponieważ swój udział w jakichkolwiek inicjatywach uzależniają od redukcji emisji gazów cieplarnianych przez Chiny, Indie i Brazylię. Również negatywne stanowisko wobec unijnych propozycji zajęła Federacja Rosyjska należąca do grupy państw emitujących najwięcej CO₂ do atmosfery (por. tabela 3).

Tabela 3. Najwięksi emitenci CO₂

Państwo	Udział w światowej emisji CO ₂	Udział w światowym zużyciu energii pierwotnej
Niemcy	2,94%	2,97%
Indie	4,46%	4,82%
Wielka Brytania	1,92%	1,97%
Chiny	20,02%	16%
Włochy	1,06%	1,57%
Japonia	4,33%	4,49%
Rosja	5,67%	5,76%
Korea Płd.	1,70%	1,84%
Kanada	1,92%	2,30%
USA	20,34%	19,77%
Ogółem	64,92%	63,97%

Źródło: Klimaschutz Index 2009, German Watch 2008, www.germanwatch.org.

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

Ostatecznie po dwóch tygodniach rozmów zostały przyjęte wnioski i kierunki dalszych działań, tzw. *Bali Roadmap*. Zgodzono się, że nie później niż w kwietniu 2008 r. rozpoczną się rokowania dotyczące sposobu zmniejszenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Postanowiono, że negocjacje zakończą się w 2009 r. a ograniczenie emisji dwutlenku węgla obejmie zarówno państwa rozwinięte, jak i rozwijające się. Państwa wysoko rozwinięte pomogą w obniżaniu emisji krajom rozwijającym, przekazując im nowoczesne technologie.

W „mapie drogowej” nie określono celów redukcyjnych, niemniej zapowiedziano przyjęcie przez kraje rozwinięte ilościowych limitów emisji, mając na uwadze wskazania raportu Międzynarodowego Zespołu do spraw Zmian Klimatu.

Kraje rozwijające się mają podjąć odpowiednie do własnych warunków działania; nie określono jednak, czy będą musiały przyjąć zobowiązania ilościowe. Negocjacje będą toczyć się dwoma ścieżkami: pierwsza dotyczyć będzie stron Protokołu z Kioto i przyszłe porozumienie będzie jego uaktualnieniem z nowymi limitami emisji; druga – państw nieobjętych obecnie obowiązkowymi celami redukcyjnymi [Gradziuk 2007, nr 54].

Wynik konferencji na Bali rozczarował każdego, kto miał nadzieję na przełom w kwestii ochrony klimatu. Był on znacznie skromniejszy, niż oczekiwała tego UE, ponieważ w końcowej deklaracji nie znalazły się zapisy dotyczące określonych kwot redukcji emisji gazów cieplarnianych. W dokumencie zapisano tylko, że „konieczne jest zmniejszenie światowej emisji gazów cieplarnianych”.

Kolejna konferencja COP14/CMP4 odbyła się w dniach 1–12 grudnia 2008 r. w Poznaniu. Do jej największych sukcesów należy uruchomienie Funduszu Adaptacyjnego. W wyniku decyzji podjętej w Poznaniu pieniądze z Funduszu będą dostępne bezpośrednio dla krajów rozwijających się, z pominięciem dotychczasowych barier utrudniających realizację projektów. Przyjęto również program działań na rok 2009. Zaplanowano minimum 4 sesje, na których miał zostać uzgodniony ostateczny kształt projektu porozumienia, które zostałyby przyjęte w Kopenhadze. Przygotowano dokumenty umożliwiające prowadzenie negocjacji oraz uzgodniono, w jaki sposób ma być wykonany plan negocjacyjny. Dokonano również przeglądu Protokołu z Kioto. Za sukces uznano deklaracje poszczególnych krajów rozwijających się o zamiarze przyłączenia się do zdecydowanych działań redukcyjnych: Norwegia ogłosiła, że do roku 2020 zredukuje emisję o 30 proc.; Japonia zaś do roku 2050 o 50%. Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych zadeklarowała także Australia.

Ekspertcy ocenili wynik konferencji w Poznaniu jako niewystarczający, ponieważ w celu ograniczenia zmian klimatu ważne jest, aby w nowym porozu-

mieniu do odpowiedniego poziomu redukcji gazów cieplarnianych zobowiązały się zarówno kraje wysoko rozwinięte, jak i rozwijające się.

Zważywszy na konieczność wypracowania międzynarodowego porozumienia, które zastąpiłoby Protokół z Kioto ranga konferencji w Kopenhadze (COP15) 7–18 grudnia 2009 r. była wysoka. Jeszcze przed rozpoczęciem konferencji, eksperci podkreślali, że jej efektem będzie jedynie deklaracja polityczna, a nie prawnie wiążąca umowa międzynarodowa. Sceptycyzm odnośnie rezultatów konferencji wynikał ze stanowisk reprezentowanych przez USA i państwa rozwijające się, głównie Chiny, Indie i Brazylię. Warunkiem przystąpienia USA do przyszłego porozumienia międzynarodowego było przyjęcie zobowiązań przez te kraje. Natomiast przywódcy Chin, Indii i Brazylii uważali, że największą odpowiedzialność za obecne zagrożenia dla klimatu ponoszą państwa rozwinięte i to one powinny wziąć na siebie główny ciężar przeciwdziałania zmianom klimatu.

Konferencja nie zakończyła się podpisaniem prawnie wiążącego porozumienia międzynarodowego. Kopenhaskie porozumienie (*Copenhagen Accord*), którego treść została uzgodniona przez 26 krajów reprezentowanych przez szefów państw i rządów oraz Sekretarza Generalnego ONZ i KE, zostało jedynie „przyjęte do wiadomości” przez pozostałe delegacje państwowe z wyjątkiem Sudanu, grupy krajów latynoamerykańskich (w tym Wenezueli i Boliwii) i Tuvalu oraz określone jako podstawa przyszłego procesu negocjacyjnego.

W porozumieniu z Kopenhagi nie udało się zapisać konkretnych celów ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. i wiążących planów zakładających zredukowanie światowej emisji o 50% do 2050 r. W dokumencie odnotowano, że działania na rzecz ich zmniejszenia powinny być wystarczające, aby globalny wzrost temperatury do 2050 r. nie przekroczył 2 stopni Celsjusza w porównaniu z okresem przedindustrialnym.

W dokumencie stwierdza się jedynie, że państwa rozwinięte wymienione w załączniku 1. Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu mają przekazać do końca stycznia 2010 r. do Sekretariatu ONZ pisemną informację dotyczącą wielkości ograniczenia emisji gazów cieplarnianych do 2020 r.

W porozumieniu kopenhaskim odnotowano, że kraje rozwinięte przekazają państwom rozwijającym się na finansowanie działań dostosowawczych do zmian klimatu do 30 mld dolarów w latach 2010–2012 i do 100 mld dolarów rocznie do 2020 r.

Ponadto nie zawiera on zapisu uznającego rok 2010 za termin zawarcia prawnie wiążącej umowy międzynarodowej. Należy jednak oczekiwać, że prace nad nowym porozumieniem międzynarodowym, zawierającym wiążące

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

zobowiązania redukcyjne poszczególnych państw będą w roku 2010 kontynuowane.

5.3.2. Polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej

Polityka ochrony środowiska stanowi nieodłączny element polityki na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju UE. W historycznym rozwoju polityki ochrony środowiska WE, a następnie UE, można wyodrębnić kilka etapów:

I etap obejmuje lata 1964–1973, tj. do czasu uchwalenia I Programu Działania w zakresie ochrony środowiska,

II etap – lata 1974–1987 – zamyka się datą wejścia w życie Jednolitego Aktu Europejskiego,

III etap (1988–1998) znajduje oparcie w postanowieniach traktatu z Maastricht,

IV etap obejmuje lata 1999–2003, tj. okres obowiązywania traktatu amsterdamskiego,

V etap datuje się od wejścia w życie traktatu z Nicei 1 lutego 2003 r.

Na I etap przypada początek polityki wspólnotowej w zakresie ochrony środowiska, za którą uznaje się konferencję przedstawicieli państw członkowskich Wspólnoty – szczyt w Paryżu (19–20 października 1972), który uznał potrzebę włączenia ochrony środowiska w krąg zainteresowań Wspólnoty. Polecono również Komisji przygotowanie do 31 lipca 1973 r. szczegółowego programu działania w dziedzinie ochrony środowiska, który stał się I Programem Działania w zakresie ochrony środowiska. Punktem wyjścia dla II etapu był I Program Działania w zakresie ochrony środowiska przyjęty przez Radę w 1973 r. i przedstawicieli rządów państw członkowskich. Budowę podstaw prawnych w dziedzinie ochrony środowiska rozpoczęto dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim z 1 lipca 1987 r., kiedy wprowadzono duże zmiany do traktatu rzymskiego. III etap to realizacja postanowień traktatu z Maastricht oraz wspomaganie przez UE krajów EŚW w procesie ich transformacji oraz starań tych krajów o uzyskanie członkostwa w UE. W tym okresie po raz pierwszy środowisko zostało uwzględnione wśród celów UE; podjęto wówczas V Program Działania na lata 1993–2000, w którym wskazano dziedziny wymagające szczególnej uwagi ze strony Wspólnoty i państw członkowskich z punktu widzenia ochrony środowiska (przemysł, energia, transport, rolnictwo i turystyka). Etap IV wyznaczają zmiany, które do polityki ochrony środowiska UE wprowadził traktat amsterdamski. Charakteryzuje go dynamika aktywności międzynarodowej UE w dziedzinie ochrony środowiska [Stochlak, Podolak 2006, s. 246–249]. Natomiast etap V wyróżnia nadanie znaczącej rangi polityce ochrony środowiska w działalności Wspólnoty.

Teksty traktatów zawieranych w latach 50. XX w. nie uwzględniały problematyki ochrony środowiska, ponieważ nie była ona uznawana za problem wykraczający poza granice pojedynczego kraju. Tylko niektóre artykuły traktatów powołujących do życia EWWiS, Euratom i EWG wskazywały na działania, które pośrednio mogły wpływać na stan środowiska naturalnego. Problemy związane z ochroną środowiska, zgodnie z tendencjami ogólnosiwiatowymi, zaczęły być dostrzegane szczególnie na początku lat 70. XX wieku. Jednak przełom, jeśli chodzi o podstawy traktatowe działań w zakresie ochrony środowiska, przyniósł Jednolity Akt Europejski z 1987 r. [Bukowski 2007, s. 2].

Artykuły 130R, 130S, 130T JAE określiły podstawowe cele, zasady i kryteria działań w ochronie środowiska oraz normy odnoszące się do współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Cele polityki ekologicznej (art. 130R, ust. 1) zostały określone szeroko. Należą do nich: a) zachowanie, ochrona i poprawa stanu środowiska naturalnego, b) przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego, c) racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych.

Do podstawowych zasad, organizujących działania Wspólnoty w płaszczyźnie ekologicznej, zaliczono likwidowanie szkód ekologicznych u ich źródeł oraz ponoszenie kosztów przez zanieczyszczających środowisko. Podkreślono zasadę włączania wymogów ochrony środowiska do polityki Wspólnoty w innych dziedzinach (art. 130R, ust. 2). Wyeksponowana została zasada subsydiarności. W jej kontekście zaakcentowano, że Wspólnota podejmie działania w dziedzinie środowiska naturalnego w takim zakresie, aby możliwe było osiągnięcie celów polityki ekologicznej w stopniu wyższym na szczeblu Wspólnoty niż na szczeblu poszczególnych państw członkowskich (art. 130R, ust. 4).

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że od czasu przyjęcia JAE kwestie ochrony środowiska postrzegane były w dwojaki sposób. Po pierwsze, jako jeden z elementów tworzenia wspólnego rynku w celu zapewnienia jednakowych warunków działalności gospodarczej. Po drugie, jako wartość sama w sobie – zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego [Bukowski 2007, s. 5].

Traktat z Maastricht wniósł istotne koncepcyjne i instytucjonalne zmiany do polityki ekologicznej Wspólnoty. Art. 130r, 130s i 130t traktatu bezpośrednio dotyczą polityki w obszarze ochrony środowiska, zostały jednak istotnie zmodyfikowane. W art. 130r, ust. 1 do celów polityki ekologicznej dodano wspieranie działań na poziomie międzynarodowym, dotyczących regionalnych lub globalnych problemów ochrony środowiska. Poszerzono zakres zasad, dodając zasadę ostrożności, która oznacza konieczność przeciwdziałania

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

zagrożeniom ekologicznym nawet w sytuacji braku jednoznacznych dowodów naukowych co do takich zagrożeń. Podtrzymany został także wymóg uwzględniania ochrony środowiska w procesach formułowania i realizacji innych polityk Unii. Przyjęto, iż wysoki poziom ochrony środowiska jest podstawą polityki ekologicznej [Pietraś 2000, s. 319].

W traktacie amsterdamskim problematyka ochrony środowiska jest regulowana postanowieniami zawartymi w preambule oraz w części II pt. „Unia i obywatel”. Przyjęte w traktacie modyfikacje wskazywały na obowiązek prowadzenia przez Wspólnotę polityki w tej sferze, na podstawie art. 174–176 TWE, a także zaakcentowały, w art. 6 TWE, włączenie wymogów ochrony środowiska do wszystkich polityk realizowanych przez Wspólnotę w celu urzeczywistnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju [Lisowska 2005, s. 61].

Obecnie polityka UE w obszarze ochrony środowiska realizowana jest na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w brzmieniu Traktatu z Nicei. W dokumencie po raz kolejny podkreślono znaczenie polityki ochrony środowiska jako jednego z podstawowych celów Wspólnoty Europejskiej. Traktat nie wprowadził jednak istotnych zmian w ramach polityki ochrony środowiska. Szczegółowa regulacja decyzji, a następnie działań podejmowanych w dziedzinie ochrony środowiska, znalazła wyraz w tytule XIX Traktatu z Nicei w art. 174–176 TWE (dawne 130r–130t).

Podstawą polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej jest zasada zrównoważonego rozwoju. Pozostałe cele wspólnej polityki ochrony środowiska to: zachowanie środowiska i podniesienie jego stanu; ochrona zdrowia ludzkiego; rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych; popieranie międzynarodowych przedsięwzięć na rzecz rozwiązywania regionalnych i globalnych problemów ochrony środowiska. Zasady tej polityki to:

- 1) przezorność, polegająca na dołożeniu należytej staranności w ocenie skutków, jakie może przynieść środowisku podejmowana decyzja lub działalność,
- 2) prewencja (stosowanie środków zapobiegawczych), która oznacza konieczność dokonywania oceny potencjalnych skutków, jakie dana inwestycja może wyrzucić na środowisko przed rozpoczęciem inwestycji,
- 3) zanieczyszczający płaci, oznaczająca, że podmiot (sprawca) ponosi materialną odpowiedzialność za szkody w środowisku,
- 4) usuwanie skutków u źródła – szkodę w środowisku należy zlikwidować (lub jej zapobiegać) w początkowej fazie procesu produkcji,
- 5) stosowanie najlepszych dostępnych technik,
- 6) regionalizacja, która oznacza potrzebę koordynacji polityki wspólnotowej z działaniami ochronnymi prowadzonymi w regionach, ekosystemach,

7) integracja polityki ochrony środowiska z politykami sektorowymi – uwzględnianie ochrony środowiska we wszystkich politykach sektorowych [Alberski, Lisicka, Sommer 2002, s. 164–165].

Istotnym elementem polityki ochrony środowiska są przyjmowane i realizowane okresowe programy ekologicznych działań Wspólnoty. Cele i założenia poszczególnych programów ulegały ewolucji. Każdy program obejmował inny zakres przedmiotowy ochrony środowiska, proponował swoisty mechanizm rozwiązywania konkretnych problemów, odnosząc się jednocześnie do nowych bądź występujących już uprzednio zagadnień. Programy nie są wiążące, stanowią jednak podstawę prowadzenia polityki ochrony środowiska w UE.

Przełomowe znaczenie I Programu Działania na Rzecz Środowiska na lata 1973–1975 polegało na określeniu programu legislacyjnego Wspólnoty w dziedzinie środowiska, zaakceptowanego przez państwa członkowskie. Została zapisana w nim m.in. zasada „zanieczyszczający płaci”.

W II Programie Działania na Rzecz Środowiska na lata 1976–1981 potwierdzono potrzebę kontynuowania wymienionych w I Programie kierunków polityki ekologicznej WE, podkreślając konieczność stosowania na szerszą skalę zasady prewencji: redukcji zanieczyszczeń, racjonalnego wykorzystania środowiska i jego zasobów, poprawy jakości środowiska. Nową sferą aktywności stała się ochrona przed hałasem. Podniesiono również problem usuwania i rozmieszczania zanieczyszczeń niepodlegających odzyskowi, w tym zanieczyszczeń radioaktywnych.

W III Programie Działania na Rzecz Środowiska na lata 1982–1986 problematyka środowiska została uznana po raz pierwszy za integralną sferę aktywizacji WE w innych dziedzinach. Wśród wyznaczonych dotychczas priorytetów Wspólnoty w dziedzinie ochrony środowiska znalazły się również cele odnoszące się do relacji pomiędzy rozwojem ekonomicznym a środowiskiem naturalnym. Podkreślono, iż gospodarcze i społeczne aspekty polityki ochrony środowiska nie powinny przyczyniać się do pogłębienia problemów gospodarczych, takich jak np. bezrobocie [Lisowska 2005, s. 164].

Myślą przewodnią IV Programu Działania na Rzecz Środowiska na lata 1987–1992 było włączenie ochrony środowiska do zadań wynikających z polityki ekonomicznej i społecznej WE. Do najważniejszych zadań Programu zaliczono: zintegrowanie polityki w obszarze ochrony środowiska z innymi politykami Wspólnoty; zapewnienie większej skuteczności obowiązującemu prawu ochrony środowiska Wspólnoty oraz podejmowanym decyzjom i działaniom; wprowadzenie surowszych norm ochrony środowiska; zwiększenie dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku i włączenie go

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

w procedury podejmowania decyzji i rozpowszechniania informacji; tworzenie nowych miejsc pracy w celu poprawy warunków i jakości życia; podnoszenie skuteczności działań na różnych szczeblach – poziomach działania (lokalnym, regionalnym, krajowym, Wspólnoty, międzynarodowym), przez odpowiednią koordynację i harmonizację tych działań.

V Program Działania na Rzecz Środowiska na lata 1993–2000 związany był z opracowaniem polityki i strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz określeniem roli WE na arenie międzynarodowej. Program przyniósł zmianę w podejściu do ochrony środowiska. Za konieczne uznano zwiększenie wysiłków różnych grup i instytucji uczestników procesów gospodarczych, tzn. podział odpowiedzialności lub zasadę współodpowiedzialności. Obok tej zasady działania winny być podejmowane jak najbliżej obywateli, a więc uwzględniając zasadę pomocniczości (subsydiarności). Program podkreślał znaczenie działań WE w wymiarze globalnym. Równocześnie Program odniósł się do uregulowania kilku wybranych problemów środowiskowych: zmiany klimatu, zakwaszenia i zanieczyszczenia powietrza, wyczerpywania się zasobów naturalnych, a zwłaszcza wyczerpywania się i zanieczyszczania wód, pogarszania się stanu środowiska miejskiego i stref przybrzeżnych oraz zarządzania niebezpiecznymi odpadami.

VI Program Działania na Rzecz Środowiska na lata 2001–2010 zatytułowany „Środowisko 2010: Nasza Przyszłość, Nasz Wybór” został przyjęty w 2002 r. Punktem wyjścia jego założeń była ocena poprzedzającego go V Programu. Następnie określono cele nowego Programu, które dotyczyły trzech dziedzin: polepszenia wspólnotowego prawa ochrony środowiska w formie dyrektyw i przepisów, większego udziału opinii publicznej i lepszej informacji o środowisku, integracji polityki ekologicznej z innymi dziedzinami politycznymi i utworzenia koniecznych do tego warunków instytucjonalnych i ramowych. Program określa obszary działań, które stanowią udział UE w rozwiązywaniu globalnych problemów ochrony środowiska. Obejmują następujące cele: powstrzymanie zmian klimatu (za podstawowe dążenie Wspólnoty w ramach problematyki zmian klimatu uznano osiągnięcie celów przyjętych w Protokole z Kioto), ochrona przyrody i bioróżnorodności, środowisko i zdrowie, zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych i gospodarka odpadami [Stochlak, Podolak 2006, s. 251–259].

Istotnym dokumentem dotyczącym polityki ochrony środowiska UE jest strategia zrównoważonego rozwoju UE „Zrównoważona Europa dla Lepszego Świata” przyjęta w Goeteborgu w maju 2001 r. W dokumencie zdefiniowano zrównoważony rozwój oraz zawarto m.in. ogólne wiadomości na ten temat, opis działań, jakie należy podjąć w związku z osiągnięciem zrównoważonego

rozwoju w krajach UE i poza nią oraz wytyczne odnośnie ustalania celów i obszarów priorytetowych. Ponadto w strategii znalazły się zapisy nadające trwałemu rozwojowi charakter centralny we wszystkich politykach sektorowych poprzez integrację tych polityk z polityką ekologiczną. Za główne cele uznano: zmniejszenie skali zmian klimatu i rosnącą produkcję oraz konsumpcję czystej energii, zmniejszenie zagrożeń i strat zdrowotnych przez zanieczyszczenie środowiska, zachowanie zasobów przyrodniczych, czyli ochronę przyrody żywej i zasobów bioróżnorodności oraz trwałą rozwój transportu i ekologizację gospodarki przestrzennej.

Problemy ochrony środowiska i trwałego rozwoju zostały również uwzględnione w Strategii Lizbońskiej, która po nowelizacji dokonanej w grudniu 2005 r. przez Komisję Europejską, koncentruje się m.in. na intensywniejszym inwestowaniu w wiedzę. Podjęte przez UE nowe zobowiązania są związane z restrukturyzacją europejskiej gospodarki, nowymi zobowiązaniami międzynarodowymi, wdrażaniem zrównoważonego rozwoju ukierunkowanego na stopniową zmianę wzorców konsumpcji i produkcji. Odnotowano takie uwarunkowania funkcjonowania gospodarki unijnej, jak: wzrost antropopresji, zmiany klimatu, nasilające się problemy związane z nierównościami społecznymi, biedą, wykluczeniem, starzeniem się społeczeństwa europejskiego, zagrożeniem dla konkurencyjności gospodarki, zwłaszcza ze strony takich państw, jak Chiny czy Indie [Lorek 2007, s. 151–152].

5.3.2.1. Problem ochrony klimatu w Unii Europejskiej

Obecnie w ramach polityki ochrony środowiska Unii Europejskiej zagadnieniem, któremu poświęca się najwięcej uwagi jest problem zmian klimatu i przeciwdziałania im.

Problematyka ochrony klimatu została po raz pierwszy przez Wspólnotę Europejską podjęta we wspomnianym IV Programie Działania w zakresie ochrony środowiska. Efektem Programu było przygotowanie przez Komisję pierwszego komunikatu sporządzonego dla Rady w tym zakresie. W reakcji na powyższy komunikat Rada Europejska w czerwcu 1990 r. uznała konieczność opracowania strategii ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. W nawiązaniu do tego ustalenia, 29 października 1990 r. Rada Ministrów Środowiska oraz Energetyki podjęła zobowiązanie stabilizacji emisji dwutlenku węgla w 2000 r. na poziomie z 1990 r. [Bukowski 2007, s. 160].

W 1991 r. Komisja przedstawiła Radzie Komunikat w sprawie środków przeciwdziałających globalnemu ociepleniu. Wskazano w nim środki w zakresie energooszczędności i zwiększenia efektywności energetycznej, monitoringu emisji, zwłaszcza dwutlenku węgla, oraz instrumenty ekonomiczne.

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

W ramach tych ostatnich zaproponowano wprowadzenie podatków za stosowanie węgla do celów energetycznych, jednak pomysł ten natrafił na znaczący opór z obawy przed skutkami takiego podatku dla konkurencyjności gospodarki Wspólnoty.

Problem zmian klimatu został wyodrębniony w omówionym powyżej V Programie działania Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska „Ku zrównoważeniu”. W preambule nawiązano do zakończonych prac nad Ramową Konwencją NZ w sprawie zmian klimatu. Natomiast w samym tekście programu tematyka ta pojawia się zarówno jako osobny problem – punkt 5.1. Zmiany klimatu – jak i w kontekście innych zagadnień.

Następnym istotnym dokumentem dotyczącym problemu ochrony klimatu jest przyjęty w marcu 2000 r. Europejski program w sprawie zmian klimatu. Polityczny kontekst programu był związany z wiodącą rolą Unii Europejskiej w negocjacjach dotyczących wejścia w życie Protokołu z Kioto. W dokumencie zapisano, że bez podjęcia szczególnych środków, biorąc pod uwagę scenariusz dotychczasowego rozwoju gospodarczego, emisja gazów cieplarnianych zamiast zmaleć – wzrośnie o 6% do 8% w 2010 r. w stosunku do poziomu z 1990 r. Program określa dwie podstawowe ścieżki dochodzenia do zakładanego przez Protokół z Kioto celu: wzmocnienie środków związanych z energooszczędnością i efektywnością energetyczną oraz wprowadzenie systemu handlu emisjami wewnątrz Wspólnoty [Bukowski 2007, s. 161].

VI Program działań Wspólnoty w ochronie środowiska „Środowisko 2010: Nasza Przyszłość, Nasz Wybór” określa cztery priorytetowe działania, wśród których na pierwszym miejscu wskazano działania na rzecz walki ze zmianami klimatu. Celem działania Wspólnoty jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 8% do lat 2008–2012, tak jak przewiduje Protokół z Kioto. Natomiast długofalowo redukcja ma wynieść 20–40% do ok. 2020 r., a docelowo 70% w stosunku do poziomu z 1990 r. W celu realizacji tych założeń, za konieczne uznano wsparcie zmian strukturalnych, zwłaszcza w sektorze transportowym i energetycznym. Podkreślono wagę intensyfikacji działań w celu zwiększenia efektywności wykorzystywania energii i energooszczędności oraz zaplanowano rozwijanie odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza wiatrowej i solarnej, wprowadzenie handlu emisjami w zakresie gazów powodujących efekt cieplarniany, zwiększenie świadomości obywatelskiej w zakresie zmian klimatu oraz wsparcie państw członkowskich w przygotowaniach na konsekwencje wywołane tymi zmianami.

W kontekście przyjęcia przez Wspólnotę Europejską 31 maja 2002 r. Protokołu z Kioto oraz szczegółowych ustaleń związanych z monitoringiem

podjętych w Marakeszu na VII Konferencji Stron Ramowej Konwencji NZ w sprawie zmian klimatu, Komisja Europejska przygotowała na początku 2003 r. projekt nowej decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady o mechanizmach monitoringu Wspólnoty w zakresie emisji gazów cieplarnianych i implementacji Protokołu z Kioto. Decyzja ta została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę 11 lutego 2004 r. Jej podstawowym celem jest: 1) uwzględnienie w mechanizmach monitoringowych zobowiązań dotyczących raportowania oraz wytycznych przyjętych w Marakeszu; 2) dostarczenie informacji o przewidywanych emisjach zarówno w państwach członkowskich, jak i na poziomie Wspólnoty oraz ich harmonizacja w świetle mechanizmów monitoringowych; 3) określenie wymagań raportowych pomiędzy Wspólnotą a państwa członkowskie.

W odpowiedzi na przedstawiony przez Radę Europejską podczas spotkania w marcu 2004 r. wniosek o sporządzenie „analizy kosztów i korzyści uwzględniającej zarówno zagadnienia ochrony środowiska i konkurencyjności” celem przygotowania do dyskusji na temat „średnio- i długoterminowych strategii redukcji emisji z uwzględnieniem celów” powstał 9 lutego 2005 r. Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie”. W dokumencie przedstawiono te elementy, które UE powinna uwzględnić w przyszłych strategiach dotyczących zmian klimatu:

- UE w dalszym ciągu będzie odgrywać rolę lidera w wielostronnym podejściu do zmian klimatycznych. Realistyczny postęp w kierunku celu 2 stopnie C jest możliwy tylko pod warunkiem, że więcej krajów na świecie podejmie skuteczne działania,
- zakres działań międzynarodowych musi zostać rozszerzony na wszystkie gazy cieplarniane i sektory,
- w UE należy przeznaczyć więcej funduszy na skuteczne przystosowanie się do zmian klimatycznych. Zalecenia w zakresie polityki klimatycznej UE.

Problem działań mających na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu znalazł także odzwierciedlenie w „Zielonej Księdze. Europejskiej strategii na rzecz zrównoważonej, konkurencyjnej i bezpiecznej energii” z 8 marca 2006 r. Wśród sześciu obszarów priorytetowych wskazuje na konieczność podjęcia skutecznego działania w kwestii zmiany klimatu i podkreśla, że UE musi wspierać działania w tym zakresie w skali międzynarodowej. W dokumencie zapisano także, aby ograniczyć przewidywany wzrost temperatur w skali światowej do uzgodnionego poziomu 2. stopni Celsjusza ponad poziom sprzed epoki przemysłowej, kulminacja emisji gazów cieplarnianych

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

powinna osiągnąć maksymalny poziom nie później niż w 2025 r., i być następnie zredukowana o co najmniej 15%, a może nawet o 50% w porównaniu z poziomem emisji w 1990 r.

Problemowi ochrony klimatu poświęcony został Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Ograniczenie globalnego ocieplenia do 2 stopni Celsjusza w perspektywie roku 2020 i dalszej” z 10 stycznia 2007 r. Powyższy dokument został przygotowany na potrzeby wiosennego szczytu Rady Europejskiej w Berlinie.

W Komunikacie KE przypomniła, że celem UE jest ograniczenie wzrostu średniej globalnej temperatury do maksymalnie 2 stopni Celsjusza w stosunku do poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia. KE wskazała, że Rada powinna w ramach międzynarodowego porozumienia służącego ograniczeniu globalnego ocieplenia do 2 stopni Celsjusza powyżej poziomu sprzed okresu uprzemysłowienia, zdecydować o postawieniu sobie przez UE i państwa członkowskie za cel 30% redukcji emisji gazów cieplarnianych z krajów rozwiniętych do 2020 r. Do momentu osiągnięcia międzynarodowego porozumienia UE powinna podjąć indywidualne zobowiązanie do osiągnięcia co najmniej 20% redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. w porównaniu z poziomem w 1990 r. Zapisano, że znaczna redukcja emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. zostanie osiągnięta za sprawą:

- zwiększenia efektywności energetycznej o 20% do 2020 r.,
- zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii do 20% do 2020 r.,
- rozpoczęcia stosowania bezpiecznej dla środowiska strategii polegającej na wychwytywaniu CO₂ i jego geologicznym składowaniu (CCS).

Ponadto KE uznała, że podejmowanie działań ograniczających emisję gazów cieplarnianych wyłącznie przez kraje rozwinięte jest niewystarczające, konieczne jest, aby kraje rozwijające się, a zwłaszcza kraje o szybko rozwijającej się gospodarce, zapoczątkowały zmniejszenie wzrostu emisji, a następnie je po 2020 r. ograniczyły je w wartościach bezwzględnych.

Komunikat stanowił wkład w toczące się międzynarodowe dyskusje na temat przyszłości międzynarodowego systemu zwalczania zmian klimatu po 2012 r.

Efektom unijnego szczytu w Berlinie 8–9 marca 2007 r. jest zintegrowana polityka klimatyczna i energetyczna. Kraje UE zobowiązały się do wspólnego zmniejszenia swych emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 20% w stosunku do 1990 r. Ponadto zobowiązały się również do redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2020 r. o 30% w stosunku do 1990 r., pod warunkiem że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnego obniżenia emisji, a bardziej za-

awansowane gospodarczo kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swych możliwości.

W konkluzjach prezydencji podkreślono także ważną rolę handlu uprawnieniami do emisji w realizacji długofalowych celów UE związanych ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych. Unia Europejska zobowiązała się również do zwiększenia do 20% udziału źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii w UE do roku 2020. Dodatkowo zobowiązała się zwiększyć o 10% udział biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w transporcie na terytorium UE do 2020 r. W ocenie Rady Europejskiej wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych zwiększy bezpieczeństwo energetyczne oraz wpłynie na zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Rada Europejska postanowiła, że w zakresie wkładów państw członkowskich potrzebne jest podejście zróżnicowane, sprawiedliwe i przejrzyste, uwzględniające okoliczności krajowe. Dlatego też każde państwo członkowskie ustali z Komisją Europejską indywidualne limity odpowiednie do poziomu rozwoju gospodarczego.

23 stycznia 2008 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet środków dotyczących energii i klimatu, mający na celu uczynienie z Unii Europejskiej gospodarki niskoemisyjnej o zwiększonym bezpieczeństwie energetycznym.

Celem tego pakietu jest obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE o 20%, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w łącznym zużyciu energii o 20% oraz zwiększenie efektywności energetycznej o taki sam procent do 2020 r. Po podpisaniu nowego globalnego porozumienia w sprawie zmian klimatu zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych wzrośnie do 30% do roku 2020.

Narzędzia pozwalające osiągnąć cele wyznaczone w 2007 r. to:

- wniosek dotyczący dyrektywy mającej na celu aktualizację wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji (EU-ETS),
- wniosek dotyczący decyzji ustanawiającej ramy wspólnotowe określające krajowe zobowiązania do pokrycia części emisji nieobjętej EU-ETS, dotyczące takich sektorów, jak budownictwo, transport, rolnictwo, zakłady przemysłowe i gospodarka odpadami,
- wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych w Unii,
- wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie rozwoju niskoemisyjnych technologii energetycznych, w tym wychwytywania i składowania dwutlenku węgla.

Pakiet zawierał również komunikat wyjaśniający, zatytułowany „20 i 20 do 2020 roku – Szansa Europy na przeciwdziałanie zmianom klimatycznym”

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

oraz komunikat dotyczący wspierania podejmowania na wczesnym etapie działań demonstracyjnych w dziedzinie zrównoważonej produkcji energii z paliw kopalnych.

Uwiarygodnieniem dążeń UE do przewodzenia międzynarodowym wysiłkom na rzecz zwalczania zmian klimatu i redukcji emisji gazów cieplarnianych miało być przyjęcie tzw. pakietu energetyczno-klimatycznego podczas szczytu UE w dniach 11–12 grudnia 2008 r., który Parlament Europejski zatwierdził 17 grudnia 2008 r.

Pakiet energetyczno-klimatyczny UE obejmuje sześć aktów prawnych: decyzja w sprawie wspólnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych; dyrektywa w sprawie promowania energii ze źródeł odnawialnych; rozporządzenie określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych rejestrowanych w Unii Europejskiej; dyrektywa dotycząca usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych; dyrektywa w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla oraz dyrektywa odnosząca się do specyfikacji benzyny i olejów napędowych oraz wprowadzająca mechanizm monitorowania i ograniczania emisji gazów cieplarnianych.

Nowy System Obrotu Uprawnieniami do Emisji Gazów Cieplarnianych (system UE-ETS) ma być stosowany w okresie 2013–2020. Jego celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 2005. Ogranicza on dopuszczalny całkowity poziom emisji w UE, ale w ramach tego ograniczenia przedsiębiorstwa uczestniczące w tym systemie mogą nabywać i zbywać uprawnienia do emisji w zależności od potrzeb. Ilość dwutlenku węgla objęta uprawnieniami wydawanymi każdego roku dla Wspólnoty ulegać będzie stopniowemu zmniejszaniu tak, aby każdego roku stopniowo obniżać poziom dopuszczalnych emisji ogółem.

Decyzja w sprawie wspólnych starań na rzecz ograniczenia emisji gazów cieplarnianych określa dla każdego państwa członkowskiego UE docelowe poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (zob. tabela 4). Poziomy te mają charakter obowiązkowy i dotyczą sektorów nieobjętych systemem UE-ETS (np. sektora transportu drogowego i morskiego, budynków, usług, rolnictwa i mniejszych obiektów przemysłowych). Sektory te są obecnie źródłem około 60% emisji gazów cieplarnianych w UE. Celem decyzji jest redukcja tych emisji o 10% w latach 2013–2020, co pozwoli osiągnąć ogólny cel ograniczenia emisji CO₂ o 20% do 2020 r.

Tabela 4. Poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem UE-ETS, udziały odnawialnych źródeł energii dla poszczególnych państw członkowskich do 2020 r.

Państwo Dane	Poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w %	Udział odnawialnych źródeł energii w %
Belgia	-15%	13%
Bułgaria	20%	16%
Czechy	9%	13%
Dania	-20%	30%
Niemcy	-14%	18%
Estonia	11%	25%
Irlandia	-20%	16%
Grecja	-4%	18%
Hiszpania	-10%	20%
Francja	-14%	23%
Włochy	-13%	17%
Cypr	-5%	13%
Łotwa	17%	40%
Litwa	15%	23%
Luksemburg	-20%	11%
Węgry	10%	13%
Malta	5%	10%
Holandia	-16%	14%
Austria	-16%	34%
Polska	14%	15%
Portugalia	1%	31%
Rumunia	19%	24%
Słowenia	4%	25%
Słowacja	13%	14%
Finlandia	-16%	38%
Szwecja	-17%	49%
Wielka Brytania	-16%	15%

Źródło: opracowanie własne.

Dyrektywa dotycząca odnawialnych źródeł energii wyznacza obowiązujące cele krajowe dla każdego państwa członkowskiego (zob. tabela 4) w celu zapewnienia, że do 2020 r. energia ze źródeł odnawialnych zaspokajać będzie

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

co najmniej 20% zapotrzebowania Unii Europejskiej na energię ogółem. Do 2020 r. każde państwo członkowskie musi zwiększyć udział energii ze źródeł odnawialnych w bilansie energetycznym sektora transportu do 10%.

Rozporządzenie określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych rejestrowanych w Unii Europejskiej pozwoli, aby przemysł motoryzacyjny do 2012 r. osiągnął cel obniżenia średniego poziomu emisji dwutlenku węgla do 120 g/km (z obowiązującego obecnie poziomu 160 g/km). Cel obniżenia średniego poziomu emisji dwutlenku węgla do 130g/km w przypadku nowych samochodów ma zostać osiągnięty dzięki wprowadzeniu lepszych rozwiązań technologicznych do silników samochodowych; obniżenie o kolejne 10g/km, niezbędne do osiągnięcia 120 g/km, zostanie uzyskane dzięki wprowadzeniu innych środków technicznych.

Rewizja dyrektywy w sprawie jakości paliw ma na celu obniżenie emisji gazów cieplarnianych w całym cyklu życia paliw. Wiążące będzie ograniczenie o 6% do roku 2020 w porównaniu do poziomów emisji z roku 2010.

Natomiast dyrektywa w sprawie geologicznego składowania dwutlenku węgla ma na celu promowanie najnowszych technologii w zakresie przechwytywania i bezpiecznego składowania pod ziemią CO₂ jako źródła ograniczającego emisję gazów cieplarnianych.

W rezolucji „2050: przyszłość zaczyna się dziś – zalecenia dla przyszłej zintegrowanej polityki ochrony klimatu UE” przyjętej 4 lutego 2009 r. Parlament Europejski przypomniał, że wszelkie wysiłki na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych powinny zmierzać w kierunku osiągnięcia poziomu znacznie poniżej celu ograniczenia wzrostu temperatury w świecie o mniej niż 2 stopnie Celsjusza, ponieważ ocieplenie na takim poziomie miałoby już poważny wpływ na społeczeństwo i indywidualny styl życia, a także pociągnęłoby za sobą istotne zmiany w ekosystemach i zasobach wodnych. Przypomniał także o pilnych założeniach celowych w walce ze zmianami klimatu i podkreślił potrzebę wyznaczenia przez UE i inne kraje uprzemysłowione celu średnio-terminowego w zakresie redukcji gazów cieplarnianych o 25–40% do 2020 r., a także celu długoterminowego, tj. obniżenie emisji o przynajmniej 80% do roku 2050 wobec poziomu z 1999 r.

Parlament Europejski z zadowoleniem odnotował przyjęcie przez UE pakietu środków legislacyjnych (tzw. pakietu klimatyczno-energetycznego) wymagającego jednostronnej redukcji o 20% emisji gazów cieplarnianych w UE oraz wprowadzenia procedury wzmożonych działań na rzecz 30% redukcji, zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi w ramach przyszłej umowy międzynarodowej i zwiększenia do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w koszyku energetycznym UE do 2020 r. Podkreślił również, że nowa

umowa w sprawie ochrony klimatu powinna opierać się na zasadzie „wspólna, chociaż zróżnicowana odpowiedzialność”.

Jednym z celów Unii Europejskiej było uzgodnienie z końcem 2009 r. międzynarodowego porozumienia dotyczącego ochrony klimatu, które obowiązywałoby po wygaśnięciu w 2012 r. Protokołu z Kioto. W Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 28 stycznia 2009 r. „W kierunku ogólnego porozumienia kopenhaskiego w sprawie zmian klimatu” zostały przedstawione konkretne propozycje pozwalające osiągnąć powyższy cel. Obejmują one trzy najważniejsze wyzwania: cele i działania, finansowanie oraz utworzenie skutecznie działającego światowego rynku uprawnień do emisji dwutlenku węgla (rynek emisji).

W dokumencie podkreśla się, że porozumienie kopenhaskie powinno zawierać dalsze bezwarunkowe zobowiązania krajów rozwiniętych do redukcji emisji gazów cieplarnianych, obejmujące wszystkie sektory gospodarki. Powtórzono, że UE jest gotowa podjąć jeszcze dalej idące zobowiązanie do zredukowania emisji – o 30% – w ramach międzynarodowego porozumienia, jeżeli inne rozwinięte kraje w porównywalnym stopniu zredukowałyby swoje emisje oraz pod warunkiem odpowiedniego wkładu ze strony krajów rozwijających się o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, uzależnionego od ich udziału w emisjach i możliwości. UE zaproponowała, aby grupa krajów rozwiniętych zredukowała własne emisje w stopniu zgodnym z celem zakładającym ograniczenie wzrostu temperatury o 2 stopnie Celsjusza.

Zaakcentowano, że integralną część nowego porozumienia powinny stanowić okresowe przeglądy całościowych osiągnięć oraz adekwatności zobowiązań i działań, m.in. powinno ono przewidywać kompleksowy przegląd w 2016 r. Na podstawie tego przeglądu dokonano by ponownej oceny globalnego celu i dostosowano dalsze zobowiązania średniookresowe, działania i przepływy finansowe do wyników najnowszych badań naukowych. Jeżeli w świetle kompleksowego przeglądu porozumienia kopenhaskiego z 2016 r. okazałoby się, że starania krajów rozwiniętych i rozwijających się o ograniczenie emisji gazów cieplarnianych są niewystarczające, to wówczas Konferencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu powinna wyznaczyć nowe krajowe poziomy w odniesieniu do następnego okresu objętego zobowiązaniami.

Postulowano, aby UE zaproponowała nawiązanie dwustronnego partnerstwa z USA i innymi krajami rozwiniętymi w celu wymiany doświadczeń w zakresie projektowania krajowych systemów handlu uprawnieniami do emisji i ułatwienia utworzenia do 2015 r. rynku emisji obejmującego całą OECD. Do 2020 r. rynek ten powinien zostać rozszerzony na kraje rozwijające się

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego. Podkreślono wagę współpracy z krajami rozwijającymi się, zwłaszcza tymi o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego, na rzecz podjęcia przez te kraje odpowiednich działań, które łącznie przyniosłyby w 2020 r. ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 15–30%.

Podobnie w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 11 marca 2009 r. w sprawie strategii UE na rzecz kompleksowego porozumienia kopenhaskiego w sprawie zmian klimatu oraz zapewnienia odpowiedniego finansowania polityki w dziedzinie zmian klimatu podkreślono, że UE powinna nadal odgrywać czołową rolę w międzynarodowej polityce klimatycznej. Parlament Europejski wezwał UE, aby aktywnie dążyła do zawarcia porozumienia kopenhaskiego i przypomniał, że dla ograniczenia wzrostu średniej temperatury na świecie do poziomu maksymalnie 2 stopnie Celsjusza powyżej średniej sprzed epoki przemysłowej, konieczne jest nie tylko znaczące zmniejszenie emisji przez kraje rozwinięte, lecz również udział krajów rozwijających się w realizacji tego celu. PE wezwał Radę Europejską, aby dążyła do zawarcia porozumienia międzynarodowego z krajami uprzemysłowionymi zakładającego osiągnięcie zbiorowego poziomu ograniczenia emisji gazów cieplarnianych mieszczącego się w górnej części przedziału 25–40% zalecanego w 4. sprawozdaniu z oceny sporządzonym przez Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu. Ponadto zauważył, że pierwszoplanowa rola UE w zapewnieniu wsparcia finansowego i technicznego krajom rozwijającym się znacznie zwiększy szanse powodzenia negocjacji w Kopenhadze.

Podczas szczytu UE w dniach 29–30 października 2009 roku zostało określone wspólne stanowisko UE na konferencję kopenhaską. W konkluzjach prezydencji podkreślono, że działania przystosowawcze, jako konieczne, muszą zostać kompleksowo uwzględnione w porozumieniu kopenhaskim. Do roku 2012 i później należy zwiększać wsparcie na działania przystosowawcze w krajach rozwijających się, skupiając się na krajach i regionach szczególnie podatnych na niekorzystny wpływ zmian klimatu. Główną częścią porozumienia kopenhaskiego mają być ustalenia w sprawie finansowania pomocy dla krajów rozwijających się w realizacji strategii działań łagodzących i przystosowawczych. Według szacunków przyjętych przez Radę Unii Europejskiej całkowite koszty netto działań łagodzących i przystosowawczych mogą wynieść około 100 mld euro rocznie do 2020 r., przy czym poziom międzynarodowego wsparcia publicznego opiewałby na 22 do 50 mld euro rocznie do 2020 r. Uznano, że wszystkie państwa, z wyjątkiem najmniej rozwiniętych, powinny uczestniczyć w finansowaniu na podstawie globalnego klucza podziału według poziomu emisji i PKB. Podkreślono, że UE i jej państwa

Beata Molo

członkowskie są gotowe do przyjęcia przypadającego na nie sprawiedliwego udziału w łącznym międzynarodowym finansowaniu publicznym.

5.3.3. Ochrona środowiska naturalnego w ramach G7/8

Początkowo G7 stanowiła forum, na którym omawiano przede wszystkim zagadnienia makroekonomiczne. Stopniowo zakres problematyki dyskusyjnej w trakcie corocznych spotkań poszerzał się, głównie o zagadnienia polityczne i społeczne, w tym także ochrony środowiska.

Podczas szczytu grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata w Toronto w dniach 19–21 czerwca 1988 r. wezwano wszystkie kraje do podpisania protokołu montrealskiego z 1987 r. w sprawie ochrony warstwy ozonowej, czyli ograniczenia emisji freonów. Podkreślono ponadgraniczny charakter problemów ekologicznych i konieczność współpracy międzynarodowej w tej dziedzinie.

Miano „pierwszego szczytu ekologicznego” zyskało paryskie spotkanie w dniach 14–16 lipca 1989 r. Ochrona środowiska naturalnego była ważnym tematem szczytu, co znalazło odzwierciedlenie w przyjętym oświadczeniu. W dokumencie końcowym poparto starania na rzecz ograniczenia, a z czasem eliminacji freonu, ustalenia limitów emisji dwutlenku węgla, rozwoju technologii energooszczędnych, ochrony zasobów leśnych oraz mórz i oceanów.

Kolejne szczyty G7 nie wniosły decydujących rozstrzygnięć w kwestii ochrony środowiska. Wprawdzie przywódcy G7 podczas spotkań wyrażali zaniepokojenie stanem środowiska naturalnego w świecie i popierali inicjatywy w tej kwestii (np. szczyty: 8–10 lipca 1994 r. w Neapolu, 15–17 czerwca 1995 r. w Halifax), jednak problematyka ta była traktowana marginesowo i ogólnikowo.

Problemiowi ochrony środowiska naturalnego poświęcono więcej uwagi podczas szczytów w Denver, 20–22 czerwca 1997 r., i Birmingham, 15–17 maja 1998 r.

W Denver kwestia ochrony środowiska naturalnego wysunęła się na pierwsze miejsce wśród omawianych problemów, m.in. po nawiązaniu przez delegacje europejskie do decyzji Szczytu Ziemi z Rio de Janeiro z 1992 r.

Kraje Unii Europejskiej postulowały, aby do 2010 r. ograniczyć emisję gazów cieplarnianych o 15% w stosunku do poziomu z 1990 r. Wyrażały nadzieję, że ich propozycja spotka się z akceptacją podczas szczytu w Denver. Ostatecznie do przyjęcia konkretnych zobowiązań nie udało się przekonać Amerykanów i Japończyków, którzy nie chcieli ponosić kosztów ochrony środowiska, obawiając się o wzrost gospodarczy.

Wprawdzie ochronie środowiska przywódcy G7 poświęcili wiele uwagi, jednakże nie zaproponowali konkretnych rozwiązań. W końcowym Komu-

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

nikacie wspomniano o nadmiernej emisji dwutlenku węgla, która prowadzi do niebezpiecznego ocieplenia klimatu. Odnotowano także zagładę lasów, niedostatek czystej wody, rozszerzanie się pustyń i postępujące zanieczyszczenie oceanów. Zapowiedziano przeciwdziałanie tym zjawiskom i wsparcie dla różnych inicjatyw międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska.

Z kolei podczas szczytu w Birmingham problem zmian klimatycznych potraktowano raczej marginesowo. W końcowym dokumencie przywódcy grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata ostrzegli, że ocieplenie klimatu stanowi najpoważniejsze zagrożenie dla przyszłego rozwoju świata, i podkreślili, iż niezbędne jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych.

Rozmowy na temat zmian klimatycznych były jednym z trudniejszych tematów podczas kolejnych spotkań G7/8, m.in. w Genewie 20–22 lipca 2001 r. Wiązało się to głównie ze stanowiskiem USA wobec ratyfikowania Protokołu z Kioto. Prezydent G. Bush był przeciwnikiem Protokołu i wielokrotnie podkreślał brak dowodu, że emisja gazów cieplarnianych wpływa niekorzystnie na klimat. Podważał także zasadność dowodów wskazujących na działalność człowieka jako źródło zmian klimatycznych i nie zgadzał się na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych ze względu na możliwe gospodarcze straty.

Zmiany klimatu stanowiły ważny punkt w programie szczytu 6–8 lipca 2005 r. w Gleneagles. Celem premiera Wielkiej Brytanii Tony’ego Blaira było przyjęcie przez G8 roli inicjatora działań zmierzających do powstrzymania globalnego ocieplania oraz zwiększenia międzynarodowej świadomości skali zagrożenia. Umieszczając kwestię zmian klimatu w programie szczytu G8, Blair próbował nakłonić USA do zmiany stanowiska polegającego na zobowiązaniu się największego emitenta dwutlenku węgla do przeciwdziałania globalnemu ociepleniu.

Za sukces uznano przyznanie przez Amerykanów, że ocieplenie klimatu wywołane może być przez człowieka i że walka z tym groźnym zjawiskiem jest wspólnym wyzwaniem dla całego świata.

W Komunikacie stwierdzono, że globalne ocieplenie wywołane jest przez nadmierną emisję gazów cieplarnianych. Trzeba proces ten najpierw spowolnić, następnie zatrzymać i ostatecznie odwrócić. W tym celu państwa członkowskie G-8, w porozumieniu z krajami rozwijającymi się, powinny podjąć niezwłoczne działania. Należy również zintensyfikować prace nad źródłami „czystej energii” i ułatwić do nich dostęp krajom rozwijającym się.

Z rozczarowaniem przyjęto końcowe porozumienie, w którym nie znalazły się ilościowe zobowiązania do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych. Obserwatorzy zwracali uwagę, że dokument charakteryzował się dużym stopniem ogólności, ale samo jego przyjęcie było pewnym osiągnięciem.

Problemom zmian klimatu poświęcony był szczyt G8 w Heiligendamm 6–8 czerwca 2007 r. Niemcom zależało, aby „ósemka” przyjęła konkretne zobowiązania w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Chodziło tu przede wszystkim o ograniczenie emisji dwutlenku węgla w 2050 r. o 50% w stosunku do poziomu z 1990 r., aby nie dopuścić do wzrostu średniej temperatury na Ziemi o ponad 2 stopnie Celsjusza. Ponadto Niemcy proponowali negocjacje w ramach ONZ nad nowym porozumieniem, które miało obowiązywać po wygaśnięciu Protokołu z Kioto. Amerykanie ostrzegli Niemców, aby nie ignorowali ich stanowiska w sprawie ocieplenia klimatu. Podkreślili, że nie ma pewności, czy podniesienie temperatury wynika z działalności człowieka i może doprowadzić do rozmaitych klęsk. Zaprotestowali przeciw pomysłowi odgórnego narzucania limitów na emisję dwutlenku węgla i nie godzili się na nowe negocjacje w ramach ONZ.

W zaprezentowanym przed szczytem stanowisku kanclerz Angela Merkel wyznaczyła trzy cele, do jakich członkowie G8 mieli się zobowiązać: ograniczenie wzrostu globalnych temperatur do 2 stopni Celsjusza, ograniczenie emisji dwutlenku węgla do 2050 r. o 50% w stosunku do poziomu z 1990 r. oraz uruchomienie globalnego rynku handlu emisją dwutlenku węgla.

Kompromis zawarty w Heiligendamm nie do końca odpowiadał celom, do jakich dążyła kanclerz Merkel. Wprawdzie UE, Kanada i Japonia zobowiązały się do redukcji emisji gazów cieplarnianych o 50% do 2050 r., ale nie zdołano do tego przekonać USA. Uzyskano natomiast wsparcie dla rozwoju systemu handlu emisjami oraz rezygnację USA z koncepcji alternatywnego do ONZ forum przyszłych negocjacji nad porozumieniem dotyczącym ograniczenia zmian klimatu. Zgodzono się również, że do końca 2008 r. członkowie G8 i największe kraje rozwijające się przyjmą indywidualne zobowiązania limitów emisji gazów cieplarnianych tak, aby w 2009 r. osiągnąć porozumienie mające obowiązywać po wygaśnięciu Protokołu z Kioto [Gradziuk 2007, nr 26].

Również podczas szczytu G8 w Toyako 7–9 lipca 2008 r. jednym z tematów rozmów była kwestia ochrony klimatu. W dyskusji przywódcy G8 podkreślali, że sukces szczytu w tej sprawie zależy od postawy krajów rozwijających się. Co istotne prezydent G. Bush zgodził się na nałożenie długookresowych barier na emisję dwutlenku węgla, ale przeciwstawił się podjęciu jakichkolwiek zobowiązań cząstkowych obejmujących krótsze terminy.

W wynegocjowanym dokumencie powołano się na badania IPCC i potwierdzono niebezpieczeństwo globalnego ocieplenia. G8 jest świadome, że zmian klimatycznych nie jest w stanie samo zatrzymać, dlatego też włączenie Chin, Indii i innych krajów progowych jest priorytetem. Przywódcy G8 wy-

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

dali specjalną deklarację, w której stwierdzili, iż „rozważą i podejmą decyzję” o zmniejszeniu emisji dwutlenku węgla o połowę do 2050 r. W ten sposób uczynili niewielki postęp w stosunku do postanowień z Heiligendamm, gdzie obiecali jedynie „wziąć pod uwagę” tę kwestię.

Przywódcy G8 uznali ważną rolę odnawialnych źródeł energii w zwalczaniu zmian klimatu i w długookresowej redukcji zależności od paliw kopalnych oraz potwierdzili zwiększenie inwestycji na rozwój przyjaznych środowisku energooszczędnych technologii. Na badania i rozwój przyjaznych środowisku technologii zadeklarowali przeznaczyć 10 mld dolarów rocznie ze środków rządowych i przyjęcie odpowiednich regulacji, mających wspierać inwestycje sektora prywatnego. Zadeklarowali ponadto wsparcie dla powołanego przez G8 oraz Chiny, Indie i Republikę Korei Partnerstwa IPEEC, które ma na celu zwiększenie współpracy międzynarodowej na rzecz podniesienia efektywności zużycia energii oraz powołanego przez Bank Światowy Klimatycznego Funduszu Inwestycyjnego, który ma wspomóc kraje najuboższe we wdrażaniu przyjaznych środowisku technologii [Gradziuk 2008, nr 31].

Ekspertcy wskazywali, że przyjęta deklaracja niewiele różni się od sformułowań sprzed roku. Nie określono nawet, od jakiego poziomu będzie się liczyć ograniczenie emisji o połowę. Brakowało konkretnych zobowiązań poszczególnych krajów, ścieżki dojścia do zasadniczego celu i rozpisania go na etapy. Co więcej, nie było szacunków kosztów i deklaracji, kto zapłaci.

O zmianach klimatu dyskutowali również zaproszeni na szczyt goście. Przywódcy G5, czyli pięciu wielkich krajów rozwijających się – Brazylii, Chin, Indii, Meksyku i Południowej Afryki – w przyjętym dokumencie wyrazili zaangażowanie w walkę z globalnym ociepleniem. Stwierdzili jednak, że każdy kraj powinien w niej uczestniczyć proporcjonalnie do swojej odpowiedzialności i możliwości działania. Oznacza to, że pierwszy krok muszą uczynić kraje bogate, które powinny ograniczyć emisje gazów cieplarnianych o 25–40% do 2020 r. i o 80–90% do 2050 r. w porównaniu z rokiem 1990. Konieczne jest przy tym, aby społeczeństwa bogate zmieniły styl konsumpcji tak, aby ograniczyć zużycie energii. Dopiero po spełnieniu tych warunków kraje biedne mogą przyłączyć się do działania, o ile otrzymają niezbędną pomoc finansową i technologiczną.

Ostatniego dnia szczytu dyskusję na temat globalnego ocieplenia podjęli przywódcy szesnastu krajów i Unii Europejskiej. Reprezentanci Australii, Indonezji i Korei Południowej gotowi byli poprzeć zobowiązanie o ograniczeniu emisji gazów o 50%, jednakże pozostałe kraje wyraziły swój sprzeciw. W rezultacie przyjęto ogólnikową deklarację niezawierającą żadnych konkretnych zobowiązań.

Na szczycie w L'Aquila 8–10 lipca 2009 r. kraje uprzemysłowione zadeklarowały zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 80% do 2050 r., choć nie ustaliły roku bazowego dla tych redukcji. Podkreślono, że globalny wzrost temperatury w stosunku do okresu przedindustrialnego nie powinien przekroczyć 2 stopni Celsjusza, co wymagać będzie globalnej redukcji emisji o 50%, do czego zamierzają dążyć państwa G8.

Do przyjęcia konkretnych zobowiązań redukcyjnych nie udało się nakłonić innych uczestników Forum Głównych Gospodarek, w tym Chin, które sprzeciwiają się przyjęciu wiążących celów redukcyjnych, argumentując, że ich realizacja mogłaby mieć negatywne skutki dla rozwoju gospodarczego. Nie udało się również przyjąć średniookresowych celów redukcyjnych (do 2020).

Przywódcy G8 potwierdzili, że dla ograniczenia emisji gazów cieplarnianych niezbędne jest wykorzystanie mechanizmów rynkowych oraz rozwój i rozpowszechnianie technologii niskoemisyjnych. W związku z tym zapowiedziano rozszerzenie zastosowania mechanizmów elastycznych Protokołu z Kioto, w tym ujęcie w nowym porozumieniu międzynarodowym sektorowego handlu emisjami oraz objęcie obowiązkiem redukcji emisji transportu lotniczego i morskiego. Zadeklarowano zwiększenie współpracy w zakresie rozwoju czystych technologii, eliminacji lub ograniczenia barier w handlu dobrami i usługami związanymi z ochroną środowiska oraz wdrożenie polityki zwiększającej efektywność energetyczną. Nie podjęto żadnych zobowiązań dotyczących finansowania działań w zakresie ograniczania emisji i pomocy dla krajów rozwijających się w adaptacji do zmian klimatu [Gradziuk 2009, nr 42].

Podsumowanie

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynikają następujące ogólne wnioski:

- Istotą zagrożeń ekologicznych jest antropogeniczny charakter, różnorodność, złożoność oraz zróżnicowana skala oddziaływania. Występują one jednocześnie i są ze sobą powiązane, a ich rozwiązanie nie jest możliwe bez współpracy międzynarodowej.
- Główne przyczyny zanieczyszczenia i degradacji wszystkich komponentów środowiska naturalnego to wzrost populacji ludzkiej połączony z rozwojem gospodarczym i postępem technicznym. Przy czym najbardziej niekorzystny wpływ na środowisko naturalne wywiera działalność przemysłowa (m.in. górnictwo, przemysł chemiczny, cementowy), procesy urbanizacyjne, rozwój komunikacji i produkcja rolna.

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

- Skutki degradacji środowiska naturalnego mogą doprowadzić do zahamowania rozwoju gospodarczego, zmiany warunków życia, wzrostu śmiertelności oraz narastania napięć i konfliktów wewnątrzpaństwowych. Zjawiska te mogą mieć również implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego, ponieważ gdy ulegną nasileniu, doprowadzą do dalszego rozprzestrzeniania się napięć i konfliktów.
- ONZ, będąc inicjatorem wielu przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska naturalnego, przyczyniło się do wzrostu świadomości ekologicznej, włączenia tej problematyki do działalności organizacji międzynarodowych, w szczególności zaś do rozwoju międzynarodowego prawa ochrony środowiska.
- W celu intensyfikowania współpracy międzynarodowej w dziedzinie ochrony środowiska, zwłaszcza zaś przeciwdziałania zmianom klimatu niezbędna jest większa aktywność ONZ podejmowana w tym zakresie.
- Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej kształtowała się w odpowiedzi na postępującą degradację środowiska naturalnego i związaną z tym potrzebą wspólnego działania w tej dziedzinie. Przejawem działalności UE w międzynarodowej polityce ochrony środowiska jest jej udział w realizacji wielu konwencji, których jest stroną, w tym m.in. Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu.
- UE odgrywa główną rolę w międzynarodowych działaniach na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Jednym z najważniejszych priorytetów UE jest pomyślne zakończenie międzynarodowych negocjacji w sprawie zmian klimatu. Głównym postulatem UE dotyczącym nowego porozumienia jest przyjęcie przez kraje rozwinięte i największe kraje rozwijające się zobowiązań w zakresie poziomu redukcji emisji gazów cieplarnianych obejmującego wszystkie sektory gospodarki.
- Podczas kolejnych spotkań G7/8 coraz więcej uwagi poświęcano ochronie środowiska, jednak nie proponowano konkretnych rozwiązań problemów ekologicznych. Jednym z trudniejszych zagadnień poruszanych podczas szczytów grupy najbardziej uprzemysłowionych państw świata i Rosji był problem zmian klimatu i działań mających na celu ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do atmosfery. Deklaracje podjęte podczas szczytu G7/8 w Heiligendamm, a następnie potwierdzone w Toyako i L'Aquila, przyczyniły się do stworzenia korzystnych warunków do negocjacji w ramach międzynarodowego procesu ochrony klimatu. Stanowią swego rodzaju sygnał wysyłany do innych państw pokazujący, że kraje uprzemysłowione są gotowe podejmować ambitne działania w celu ochrony klimatu.

Pytania kontrolne

1. Omów istotę i główne przyczyny zagrożeń ekologicznych.
2. Wskaż podstawowe skutki problemów ekologicznych w ujęciu międzynarodowym.
3. Przedstaw rolę i znaczenie ONZ w procesie ochrony środowiska.
4. Opisz działania UE podejmowane w celu ochrony klimatu.
5. Dokonaj oceny działań G7/8 podejmowanych w zakresie ochrony środowiska.

Bibliografia

- Alberski R., Lisicka H., Sommer J. (2002), *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław.
- Budnikowski A. (1998), *Ochrona środowiska jako problem globalny*, Warszawa.
- Budnikowski A., Cygler M. (red.) (2004), *Ochrona środowiska a procesy integracji i globalizacji*, Warszawa.
- Bukowski Z. (2007), *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Burchard-Dziubińska M. (2006), *Instytucjonalne aspekty międzynarodowej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska przyrodniczego*, Łódź.
- Dobrzański G. (red.) (2009), *Ochrona środowiska przyrodniczego*, Warszawa 2009.
- Eberwein W.-D. (1997), *Umwelt–Sicherheit–Konflikt. Eine theoretische Analyse*, „Discussion Paper”, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, s. 97–303.
- Eberwein W.-D., Chojnacki S. (2001), *Stürmische Zeiten? Umwelt, Sicherheit und Konflikt*, „WZB – Internationale Politik – Discussion Paper” P01-303, Juli.
- Fischer S. (2009), *Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?*, „Internationale Politik und Gesellschaft”, nr 2.
- Gleick P. (1989), *Global Climatic Change and International Security*, http://www.pacinst.org/reports/climate_reports/Global_Climatic_Change_and_International_Security.pdf.
- Gleick P. (1989), *The implications of global climatic changes for international security*, „Climatic Change”, nr 15, s. 309–325.
- Gradziuk A. (2007), *Międzynarodowe negocjacje w sprawie zmian klimatu*, „Biuletyn PISM”, nr 54, 19 grudnia.
- Gradziuk A. (2007), *Szczyt G8 w Heiligendamm*, „Biuletyn PISM”, nr 26, 12 czerwca.
- Gradziuk A. (2008), *Szczyt G8 w Toyako w Japonii*, „Biuletyn PISM”, nr 31, 10 lipca.

Rozdział 5. Rozwiązywanie problemów globalnych...

- Gradziuk A. (2009), *Szczyt G8 w L'Aquila we Włoszech*, „Biuletyn PISM”, nr 42, 14 lipca.
- Homer-Dixon Th. (1994), *Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases*, „International Security”, Vol. 19, No. 1, Summer.
- Kaazke J. (2008), *Sicherheitshalber Umweltschutz? Globale Umweltpolitik – ein essentieller Beitrag zur Konfliktprävention*, „DIAS-Analyse”, No. 32, Juni.
- Krzysztofowicz M. (2002), *Światowy Szczyt ONZ w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu*, „Biuletyn PISM”, nr 80 (dokumenty robocze).
- Lisowska A. (2005), *Polityka ochrony środowiska Unii Europejskiej. Podstawy instytucjonalne i programowe*, Wrocław.
- Lorek E. (2007), *Polska polityka energetyczna w warunkach integracji z Unią Europejską*, Katowice.
- Mazur E. (2000), *Zagrożenia środowiska przyrodniczego a ekonomiczno-prawne aspekty jego ochrony*, Szczecin.
- Molo B. (2009), *Implikacje zagrożeń ekologicznych ze szczególnym uwzględnieniem wpływu zmian klimatycznych na bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Czynniki stabilizacji i destabilizacji w stosunkach międzynarodowych na początku XXI wieku*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków, s. 429–441.
- Molo B. (2009), *Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego: problem redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery na początku XXI wieku*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, nr 1–2, s. 19–32.
- Molo B. (2007), *Polska i Niemcy wobec międzynarodowego bezpieczeństwa ekologicznego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, s. 279–290.
- Pakulska J. (2000), *Ekologiczne problemy środowiska przyrodniczego*, Nisko.
- Pietraś M. (2000), *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie. Studium politologiczne*, Lublin.
- Przyborowska-Klimczak A. (2004), *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, Lublin.
- Przyborowska-Klimczak A. (2006), *Ochrona środowiska – w trosce o przyszłość ludzkości*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Stochlak J., Podolak M. (2006), *Ochrona środowiska w Polsce. Studium prawnopolitologiczne*, Lublin.
- Więckowski S.K., Więckowska I. (1998), *Globalne zagrożenia środowiska*, Kielce.
- Wyciszkievicz E. (2008), *Najważniejsze elementy kompromisu energetyczno-klimatycznego*, „Biuletyn PISM”, nr 64, 19 grudnia.
- Zięba S. (1998), *Dylematy bezpieczeństwa ekologicznego*, Lublin.



Wykaz najczęściej używanych skrótów*

AAU	Jednostka Przyznanej Ilości
ABM	Układ o Ograniczeniu Antybalistycznych Systemów Raketowych
ANZUS	Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (Australii, Nowej Zelandii, USA)
AWAC	Powietrzny System Wykrywania i Powiadamiania
BiH	Bośnia i Hercegowina
CCE	Traktat o siłach Konwencjonalnych w Europie
CDM	mechanizm czystego rozwoju
CEEC	Europejski Komitet Współpracy Gospodarczej
CENTO	Organizacja Paktu Centralnego
ChRL	Chińska Republika Ludowa
CIMIC	Współpraca cywilno-wojskowa (<i>Civil-military co-operation</i>)
CJTF	Połączone Wielonarodowe Siły do Zadań Specjalnych
CMP	Spotkanie Stron Protokołu z Kioto
CNR	Komitet Zasobów Przyrody
COP	Konferencja Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu
CPA	Tymczasowa Władza Koalicyjna (Coalition Provisional Authority)
DCI	Praskie Zobowiązania Zdolności Obronnych
DPK	Demokratyczna Partia Kosowa
DSACEUR	Zastępca Połączonych Sił NATO w Europie
ECE	Europejska Komisja Gospodarcza
EHG	Europejskie Siły Szybkiego Reagowania
EPBiO	Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony
ERU	Jednostka Redukcji Emisji

* Przyjmujemy podawanie skrótów w języku polskim, w kilku wypadkach rozwinięcia dokonano także w języku angielskim ze względu na powszechne ich stosowanie w tej formie.

Wykaz najczęściej używanych skrótów

ESDI	Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony
ESW	Europa Środkowo-Wschodnia
ET	handel emisjami
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWO	Europejska Wspólnota Obronna
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FAO	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa
FRJ	Federacyjna Republika Jugosławii (nazwa od 1992)
GATT	Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu
GST	Zespół Wsparcia Władz Prowincji (Governmental Support Team)
IAEA	Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej
IED	improvizowany ładunek wybuchowy (<i>Improvised explosive device</i>)
IFOR	Siły Implementacyjne NATO
IMO	Międzynarodowa Agencja Morska
INF	Układ o Całkowitej Likwidacji Rakiet Krótkiego i Średniego Zasięgu
IPAP	Indywidualny Plan Działań na rzecz Partnerstwa
IPCC	Międzypaństwowy Zespół ds. Zmian Klimatu
ISAF	Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa NATO w Afganistanie
JAE	Jednolity Akt Europejski
Ji	wspólna realizacja
KBWE	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KE	Komisja Europejska
KFOR	Siły NATO w Kosowie
KNZ	Karta Narodów Zjednoczonych
KPZR	Komunistyczna Partia Związku Radzieckiego
KSF	Kosowskie Siły Bezpieczeństwa (Kosovo Security Force)
MAP	Program Działań na rzecz Członkostwa w NATO
MFW	Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MiTT	Zespoły szkoleniowe odpowiedzialne za wyszkolenie i przygotowanie do działań jednostek irackich (<i>Military transition team</i>)
MND CS	Wielonarodowa Dywizja Centrum Południe (Multinational Division Central-South)
MON	Ministerstwo Obrony Narodowej
NACC	Rada Współpracy Północnoatlantyckiej
NATO	Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego
NRD	Niemiecka Republika Demokratyczna
NRF	Siły Odpowiedzi NATO
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
OEEC	Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej

Wykaz najczęściej używanych skrótów

ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PdP	Partnerstwo dla Pokoju NATO
PE	Parlament Europejski
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKW	Polski Kontyngent Wojskowy
RB ONZ	Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych
RFN	Republika Federalna Niemiec
RMA	Rewolucja w sprawach militarnych (<i>Revolution in military affairs</i>)
SAA	Porozumienie o Stabilizacji i Stowarzyszeniu
SACUER	Dowódca Połączonych Sił Zbrojnych w Europie
SDI	Inicjatywa Obrony Strategicznej USA
SEATO	Organizacja Paktu Azji Południowo-Wschodniej
SFOR	Siły Stabilizacyjne NATO
SFRJ	Socjalistyczna Federacyjna Republika Jugosłowiańska
SIPRI	Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań Pokoju
TOC	Taktyczne Centrum Operacyjnego (Tactical Operation Center)
UÇK	Wyzwoleńcza Armia Kosowa
UE	Unia Europejska
UNDP	Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju
UNEP	Program Ochrony Środowiska Narodów Zjednoczonych
UNESCO	Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury
UNHCR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
UNMIK	Misja Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie
UW	Układ Warszawski
UZE	Unia Zachodnieuropejska
WB	Wielka Brytania
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
WMO	Światowa Organizacja Meteorologiczna
WNP	Wspólnota Niepodległych Państw
WP	Wojsko Polskie
WPZB	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE
WTC	Światowe Centrum Handlowe w Nowym Jorku
WTO	Światowa Organizacja Handlu
ZO	Zgromadzenie Ogólne
ZSRR	Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Spis tabel i rysunków

Do rozdziału 2	
Rysunek 1. Struktury cywilne i wojskowe NATO	36
Rysunek 2. Struktura Unii Zachodnioeuropejskiej	43
Rysunek 3. Struktura dowodzenia NATO	49
Rysunek 4. Etapy rozszerzenia NATO 1952–2009	53
Tabela 1. Handel Unii Europejskiej i USA (mld euro) w latach 2000–2008	67
Tabela 2. Kontyngenty i siły zbrojne w Afganistanie według stanu na 15 stycznia 2010 r.	80
Do rozdziału 3	
Rysunek 1. Podział etniczny Kosowa	101
Tabela 1. Uczestnicy negocjacji związanych z określeniem statusu Kosowa	107
Tabela 2. Kluczowe wyznaczniki możliwych scenariuszy relacji UE – Bałkany Zachodnie	116
Tabela 3. Krajowy indykatorywny przydział środków dla Kosowa w podziale na komponenty w okresie 2007–2012 (w mln euro)	125
Do rozdziału 4	
Rysunek 1. Strefy stabilizacyjne w Iraku	151
Tabela 1. Straty wojsk koalicyjnych w latach 2003–2009	170
Do rozdziału 5	
Rysunek 1. Zmiany środowiska i problemy ekologiczne	182
Tabela 1. Zagrożenia dla środowiska wynikające z globalizacji	188
Tabela 2. Ilościowe zobowiązania redukcji emisji gazów cieplarnianych wynikające z Protokołu z Kioto	200
Tabela 3. Najwięksi emitenci CO ₂	202
Tabela 4. Poziomy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w sektorach nieobjętych systemem UE-ETS	216