

Krakowskie Studia Międzynarodowe

PRZEMIANY SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA
I WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.

Część 1: Globalny i transatlantycki
wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XII) Kraków 2015



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise is made by the Editor.
8. In the case mentioned in 7 above, before making their decision, Editor-in-Chief can appoint another independent reviewer.
9. In exceptional cases, when there are significant circumstances justifying such a decision, and the Editors do not agree with the opinion of the reviewer, Editors may decide to publish a paper against the opinion of the reviewer.
10. The names of reviewers is not disclosed to the author, and the names of authors are not disclosed to reviewers.
11. Book reviews and reports are not reviewed, the decision to publish them is the responsibility of the Editors.

Krakowskie Studia Międzynarodowe

PRZEMIANY SYSTEMU BEZPIECZEŃSTWA
I WSPÓŁPRACY MIĘDZYNARODOWEJ
W DRUGIEJ DEKADZIE XXI W.

Część 1: Globalny i transatlantycki wymiar
bezpieczeństwa międzynarodowego

redakcja
ERHARD CZIOMER

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XII) Kraków 2015



XI: 2015 nr 1
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

Sev Ozdovski, Australia

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak-Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224

30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666

e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Proofreading, dtp, and technical editing:

Oleg Aleksejczuk

Adiustacja:

Filip Szczurek

Projekt okładki/Cover design:

Igor Stanisławski

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover:

Oleg Aleksejczuk

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2015

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy/Circulation: 300 copies

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

SPIS TREŚCI

- 7 **Erhard Cziomer:** Wprowadzenie. Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Globalny i transatlantycki wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego
- 15 **Katarzyna Żukrowska:** Model bezpieczeństwa międzynarodowego XXI w. Od teorii do praktyki
- 39 **Michał Chorośnicki:** Państwo Islamskie – efemeryda czy trwały trend?
- 47 **Beata Moło:** Implikacje zmian na międzynarodowych rynkach energii – wybrane aspekty
- 61 **Tomasz Młynarski:** Wyzwania i interesy państw wobec konieczności przeciwdziałania globalnym zmianom klimatycznym
- 75 **Marek Czajkowski:** Wpływ militaryzacji Kosmosu na globalną równowagę strategiczną
- 95 **Marcin Lasoń:** Prywatyzacja konfliktów zbrojnych i jej wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI w.
- 115 **Bogdan Koszel:** Wpływ Niemiec i Francji na rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w XXI w.
- 129 **Marcin Szymański:** Entropy versus adaptive dynamics: contemporary conflict and its implications for the NATO doctrine evolution
- 145 **Anna Diawol-Sitko:** Strategiczny wymiar rywalizacji polityczno-gospodarczej między Unią Europejską a Chinami na obszarze Bliskiego Wschodu w XXI w.
- 159 **Ewa Bojenko-Izdebska:** Migranci a zagrożenie bezpieczeństwa państwa na przykładzie RFN
- 171 **Anna Paterek:** Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej

SPIS TREŚCI

Varia

- 191 **Rafał Riedel:** *Carbon Leakage* – czyli jak ograniczyć nieszczelność polityk antyemisyjnych
- 205 **Natalia Adamczyk, Iwona Pieróg:** Przyczyny i następstwa zmian w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa i współpracy w drugiej dekadzie XXI wieku. Sprawozdanie z konferencji naukowej w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego z okazji 10-lecia utworzenia Katedry Stosunków Międzynarodowych oraz dekady czasopisma „Krakowskie Studia Międzynarodowe”

Recenzje

- 217 **Kazimierz Kraj:** Artur Gruszcza, *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo – instytucje – mechanizmy* [Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2014, 310 s.]
- 221 **Natalia Adamczyk:** *Dylematy polityki bezpieczeństwa polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, red. Katarzyna Czornik, Miron Lakomy [Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej, Katowice 2014, 462 s.]

- 225 **Noty o autorach**
- 227 **Informacje dla autorów**
- 229 **Zasady recenzowania**

Erhard Cziomer

WPROWADZENIE

Przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. Globalny i transatlantycki wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego

Poniższa analiza przemian systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. stanowi kontynuację publikowanych wcześniej wyników badań na temat strategicznego wymiaru współpracy transatlantyckiej¹. Jej zasadniczym celem jest dokonanie pogłębionej oceny przemian polityczno-militarnych i społecznych aspektów bezpieczeństwa transatlantyckiego w wymiarze globalnym i regionalnym. Towarzyszące im wyzwania i zagrożenia o charakterze wewnętrznym oraz międzynarodowym narastały już od początku XXI w. Jednak dopiero w latach 2013–2015 pod znakiem zapytania stanęła trwałość budowanego mozolnie systemu bezpieczeństwa i współpracy w Europie po przezwyciężeniu konfliktu Wschód-Zachód (w latach 1989–1990)².

¹ Zob. *Strategiczny wymiar współpracy transatlantyckiej w XXI w.*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 4 (XI); *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 2.

² Zob. szerzej na temat genezy i ewolucji: *Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne*, red. J.M. Fiszer i in., Warszawa 2014; J. Kiwerska, *Rozchodzenie się dwóch światów? Stany Zjednoczone i relacje transatlantyckie 1989–2012*, Poznań 2013.

W ujęciu syntetycznym do zasadniczych przesłanek dynamicznych przemian bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. można zaliczyć przede wszystkim:

- pogłębiający się gwałtownie proces globalizacji na tle nowych tendencji i współzależności między procesami gospodarczo-technologicznymi, społecznymi oraz politycznymi;
- kumulację oraz narastanie nowych konfliktów, zagrożeń i wyzwań post-zimnowojennych dla bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, regionalnym oraz lokalnym;
- poszukiwanie nowego porządku międzynarodowego w kontekście osłabienia pozycji USA i całego Zachodu oraz tworzenia się nowych centrów siły, głównie państw wyrosłych na dynamice rynków wschodzących o odmiennych interesach i celach politycznych³.

Oznaką zasygnalizowanych wyżej sprzeczności i wzrostu napięć międzynarodowych było podważenie przez Rosję istniejącego ładu pokojowego w Europie przez aneksję Krymu podczas kryzysu ukraińskiego w marcu 2014 r. Wydarzenie powyższe uderzyło w postępujący po 1992 r. proces zbliżenia oraz liczne porozumienia USA, NATO i UE z Federacją Rosyjską. Pojawiły się również obawy o możliwość powrotu do stanu zimnej wojny na wzór konfrontacji między sojuszem zachodnim na czele z USA a ZSSR z jego ówczesnymi sojusznikami bloku wschodniego do 1989 r. Konfrontacja ta nie miała jednak charakteru ideologicznego, lecz jedynie wymiar polityczno-gospodarczy i propagandowy. Nie wszystkie państwa członkowskie NATO i UE jednoznacznie krytycznie oceniały postępowanie Rosji wobec Ukrainy. Mimo czynnego wsparcia przez Rosję separatystów ukraińskich w Donbasie od wiosny 2014 r. zarówno Moskwa, jak i Zachód unikały bezpośredniej konfrontacji militarnej. USA i UE ograniczyły się jedynie do wprowadzenia trójstopniowych sankcji ekonomicznych przeciwko Rosji. Kierownictwo Rosji na czele z prezydentem Władimirem Putinem traktowało Ukrainę jako strefę swoich wpływów, dążąc nie do pokojowego rozwiązania, lecz jedynie do zamrożenia lokalnego konfliktu zbrojnego w Donbasie w celu utrzymania trwałej destabilizacji Ukrainy⁴.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, warto sformułować szerszą refleksję na temat kształtowania od lat 90. przez państwa zachodnie na czele z USA nowego ładu międzynarodowego, opierającego się na wartościach demokratycznych oraz zasadach gospodarki liberalnej. Rosja jako państwo z rządami autorytarnymi, mimo znacznej rozbudowy współpracy z USA, NATO i UE w pierwszej

³ Zob. obszernie: H.A. Kissinger, *World Order*, New York 2014.

⁴ Zob. H. Gärtner, *Ein neuer Kalter Krieg*, „Policy Paper“ 2014, Nr. 2, www.oiiip.ac.at/fileadmin/Unterlagen/Dateien/Publikationen/Policy_Paper/Ein_neuer_Kalter_Krieg_2_2014.pdf (dostęp: 10.08.2015); H. Zapf, *Droht ein neuer Kalter Krieg*, 15.08.2015, huffingtonpost.de.

dekadzie XXI w., nigdy nie popierała powyższych wartości i zasad. Jej kierownictwo polityczne na czele z Putinem, zwłaszcza po jego trzecim wyborze na prezydenta w 2012 r., zdecydowanie odrzucało wszelkie przejawy demokratyzacji wewnętrznej Rosji. Równocześnie zwycięstwo opozycji ukraińskiej na Majdanie na przełomie lat 2013 i 2014 wiązano w Moskwie głównie z inspiracją zewnętrzną, zwłaszcza ze strony USA i UE, zmierzającą do podważenia stabilności i bezpieczeństwa Rosji oraz jej interesów na obszarze postradzieckim. Zachodnie sankcje gospodarcze oraz próby doprowadzenia do izolacji międzynarodowej Rosji zmusiły ją do reorientacji polityki zagranicznej. Zasadnicze cechy powyższej strategii Kremla w latach 2014–2015 to przede wszystkim: a) przyspieszenie budowy Unii Euroazjatyckiej (z Białorusią, Kazachstanem, Armenią i Kirgistanem); b) zacieśnienie partnerstwa strategicznego i współpracy polityczno-militarnej i gospodarczej z ChRL, oraz c) forsowanie bliskiej kooperacji z państwami BRICS.

Działania powyższe winny długofalowo zmienić zdominowany przez Zachód (G 7) międzynarodowy porządek gospodarczy oraz uwzględnić w szerszym zakresie globalne interesy geostrategiczne państw BRICS. Ze względu na nasilenie się kontrowersji z USA i UE w latach 2014–2015, Rosja wpierała wiele inicjatyw na rzecz odgrywania przez kraje BRICS większej roli w polityce i gospodarce światowej⁵. Z kolei kraje BRICS, po wykluczeniu Rosji z udziału w spotkaniach najbardziej uprzemysłowionych państw zachodnich G8, poparły jednoznacznie jej udział w pracach grupy 20 najbogatszych krajów świata G20⁶.

Mimo powiększających się latach 2014–2015 wewnętrznych trudności gospodarczych, zarówno z tytułu wspomnianych wyżej sankcji zachodnich (a w jeszcze większym stopniu ze względu na spadek światowych cen ropy naftowej), jak i polityki odkładania od lat modernizacji gospodarki rosyjskiej, Rosja stara się w swej nowej strategii wobec Zachodu wykorzystać również poważne niedociągnięcia współpracy transatlantyckiej oraz trudności związane z utrzymującym się kryzysem integracji europejskiej. Można do nich zaliczyć przede wszystkim:

- narastanie kontrowersji wokół wypracowania i realizacji spójnej strategii bezpieczeństwa NATO między USA a ich sojusznikami europejskimi zarówno w odniesieniu do zwiększenia nakładów finansowych, jak i uzgodnienia wspólnego stanowiska wobec zagrożenia ze strony Rosji, zwłaszcza na fance wschodniej Sojuszu;
- połowiczny sukces formalnego zakończenia misji stabilizacyjnej USA i NATO w Afganistanie (2014) oraz niepowodzenia USA oraz ich sojuszników w powstrzymaniu zagrożeń ze strony Państwa Islamskiego, spotęgowanych nasilającymi się wojnami domowymi na terenie Iraku i Syrii,

⁵ Por. A. Martinez, *Die neue Weltordnung und Änderung der globalen Geostrategie*, 3.06.2015, www.amerika21.de/analyse/123232/neue-weltordnung-geostrategie (dostęp: 10.08.2015); H. Krause, *Auf dem Weg zum neuen Machtzentrum?*, 9.07.2015, www.tagesschau.de.

⁶ Por. K. Gnath, C. Schmucker, *Die G20: alternativlos, aber reformbedürftig*, „DGAP-Kompakt” Dezember 2014, Nr. 17.

które dodatkowo komplikują sytuację geopolityczną i strategiczną na Bliskim i Środkowym Wschodzie;

- przedłużanie się podwójnego kryzysu w Europie zarówno w odniesieniu do kryzysu strefy euro na tle zadłużenia Grecji od 2010 r. oraz krajów południowych UE, jak i trudności zwiększenia efektywności Wspólnej Polityki Zagranicznej Bezpieczeństwa i Obrony UE;
- trudność wypracowania wspólnej, solidarnej polityki migracyjnej i arylowej UE, zwłaszcza na tle nasilenia się w latach 2014–2015 masowej nielegalnej migracji do krajów południowych i zachodnich UE z państw Afryki Północnej oraz zachodnich Bałkanów⁷.

Zasygnalizowane wyżej procesy i sprzeczne tendencje poważnie komplikują przemiany systemu bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej w drugiej dekadzie XXI w. w wymiarze globalnym i transatlantyckim. Wybrane elementy powyższych przemian oraz współpracy stały się przedmiotem wnikliwej analizy autorów niniejszego tomu.

Pierwszą część tomu (artykuły naukowe) otwiera artykuł teoretyczno-wprowadzający Katarzyny Żukrowskiej (SGH w Warszawie) *Model bezpieczeństwa międzynarodowego XXI w. Od teorii do praktyki*. Autorka analizuje szczegółowo model liberalny bezpieczeństwa międzynarodowego oraz jego elementy składowe. Nie jest on w pełni adekwatny do aktualnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa militarnego i pozamilitarnego. W przyszłości poza gwarancjami bezpieczeństwa dla państw winno się również gwarantować bezpieczeństwo zamieszkującym w nim wszystkim jednostkom. Michał Chorośnicki (UJ) w artykule *Państwo Islamskie – efemeryda czy trwały trend?* przedstawia genezę i ewolucję Państwa Islamskiego oraz jego wpływ na sytuację geostrategiczną na Bliskim i Środkowym Wschodzie. Autor równocześnie uważa Państwo Islamskie za tendencję trwałą w świecie muzułmańskim, nie wykluczając możliwości modyfikacji jego struktur oraz zajmowania innych obszarów i doskonalenia własnych form funkcjonowania.

Beata Molo (KAAFM) w artykule *Implikacje zmian na międzynarodowych rynkach energii – wybrane aspekty* koncentruje się na analizie wpływu nowych technik wydobywania surowców (gazu łupkowego oraz skroplonego gazu ziemnego [LNG]) na relacje polityczne kształtowania stosunków politycznych między państwami producentami, eksporterami i importerami surowców energetycznych. Podkreślając umocnienie się pozycji energetycznej USA dzięki nasileniu wydobywania gazu łupkowego, opisuje również nowe kontrowersje i wyzwania w odniesieniu do sytuacji w Zatoce Perskiej oraz dylematów strategiczno-rozwojowych Rosji. Tomasz Młynarski (UJ) w artykule *Wyzwania i interesy państw wobec konieczności przeciwdziałania globalnym zmianom klimatycznym* przedstawia istotę,

⁷ Por. Szczegółowa dokumentacja i ocena: H.A. Winkler, *Geschichte des Westens. Die Zeit der Gegenwart*, München 2015, s. 357–578. Tendencje powyższe przyjęły masowy charakter, dlatego nie można przeprowadzić szczegółowej analizy w niniejszym tomie.

uwarunkowania oraz sprzeczne interesy i strategie poszczególnych grup państw w odniesieniu do przeciwdziałania globalnym zmianom klimatycznym przed światową konferencją klimatyczną pod koniec 2015 r. Mimo dużego zaangażowania Francji w sprawne przygotowanie i przebieg powyższej konferencji trudno jednak odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, czy kolejny szczyt klimatyczny będzie miał przełomowe znaczenie i zakończy się sukcesem. Marek Czajkowski (UJ) skoncentrował się natomiast na pogłębionej analizie w artykule *Wpływ militaryzacji Kosmosu na globalną równowagę strategiczną*. Konkluzję jego wywodów można sprowadzić do tezy, iż nasilenie się militaryzacji kosmosu, głównie przez instalację urządzeń i systemów antysatelitarnych, może przyczynić się do naruszenia bieżącej równowagi satelitarnej. W obecnej fazie badań trudno jednak przewidzieć wszelkie elementy i finalne szczegóły powyższego procesu.

Marcin Lason (KAAFM) w artykule *Prywatyzacja konfliktów zbrojnych i jej wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI w.* zwrócił uwagę na postępującą prywatyzację wojen i konfliktów międzynarodowych. Tendencja powyższa nie tylko podważyła monopol państw w użyciu sił zbrojnych, ale ze względu na liczne nadużycia prawa oraz szkody wyrządzone przez prywatne przedsiębiorstwa wojskowe (PMC) powstały dodatkowe zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Mimo tych zagrożeń autor prognozuje, iż PMC będą w przyszłości ważnym instrumentem polityki bezpieczeństwa państw i organizacji międzynarodowych.

Bogdan Koszel (UAM w Poznaniu) przedstawił niezwykle aktualny oraz istotny dla polityki bezpieczeństwa UE problem w artykule *Wpływ Niemiec i Francji na rozwój Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej w XXI w.* Na tle odmiennych uwarunkowań, interesów oraz roli Francji i Niemiec w ramach WPZBiO oraz EP-BiO autor szczególnie krytycznie ocenia brak ich zdolności do szybkiego reagowania na sytuacje kryzysowe, które narastają lawinowo w drugiej dekadzie XXI w. Marcin Szymański (WDSP w Krakowie) przedstawia w swoim artykule *Entropy versus adaptive dynamics: contemporary conflict and its implications for the NATO doctrine evolution* przedstawić główne nurty dyskusji na różnych szczeblach dowodzenia i kierowania wokół złożoności współczesnych konfliktów międzynarodowych i wewnętrznych oraz omawia ich wpływ na kształtowanie doktryn oraz dobór instrumentów w działaniach praktycznych. Ponadto autor przytacza przykłady rozwiązań strukturalnych w systemie dowodzenia NATO oraz sposób ich wdrażania oraz dostosowania do kształtu określonych instytucji w nowej filozofii myślenia. Ich ważnym elementem pozostaje potrzeba systematycznego doskonalenia szybkich reakcji w dziedzinie reagowania kryzysowego. Anna Diawoł-Sitko (KAAFM) w artykule *Strategiczny wymiar rywalizacji polityczno-gospodarczej między Unią Europejską a Chinami na obszarze Bliskiego Wschodu w XXI w.* podejmuje ważny aspekt międzynarodowej roli i rywalizacji UE. Zasadnicza teza artykułu brzmi, że rosnące zaangażowanie Chin we współpracę z państwami Bliskiego Wschodu nieuchronnie prowadzi do politycznej i gospodarczej rywalizacji

z Unią Europejską, szczególnie w arabskiej części Morza Śródziemnego, na obszarze gdzie strategiczne interesy Europy są najmocniej artykułowane. W wielu państwach Bliskiego Wschodu wzmocnienie pozycji gospodarczej Chin prowadzi również stopniowo do uzyskiwania przez Pekin coraz większych wpływów politycznych.

Artykuł Ewy Bojenko-Izdebskiej (UJ) *Migranci a zagrożenie bezpieczeństwa państwa na przykładzie RFN* nawiązuje do różnych aspektów legalnej i nielegalnej migracji do RFN, która po zjednoczeniu w 1990 r. z liczbą ok. 8% cudzoziemców stała się krajem imigracyjnym (Einwanderungsland). Największy problem dla bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią migranci muzułmańscy, których różne odłamy są zwaśnione ze sobą, sympatyzując często z ruchami radykalnymi, w tym również z Państwem Islamskim na Bliskim Wschodzie. Odrębny problem to trudność integracji ludności tureckiej w społeczeństwie niemieckim, która jako największe skupisko cudzoziemców zamieszkuje już w czwartym pokoleniu w RFN. Masowy napływ nielegalnych uchodźców i azylantów z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz zachodnich Bałkanów do RFN w latach 2014–2015 dodatkowo powiększył podziały społeczeństwa niemieckiego i nastąpiła radykalizacja nastrojów i ksenofobii. Ostatni artykuł w tej części to *Polityka rozwojowa Niemiec jako czynnik stabilizacji i bezpieczeństwa państw upadłych na przykładzie Afganistanu i państw Afryki Subsaharyjskiej* Anny Paterek (KAAFM). Autorka przedstawia szczegółowo problemy i wyzwania związane z udziałem Niemiec w praktycznej realizacji pomocy rozwojowej dla państw upadłych na przykładzie Afganistanu i Afryki Subsaharyjskiej. Strategie i towarzyszące im działania są ambitne, lecz mają ograniczony wymiar i nie są w stanie rozwiązać kompleksowo utrzymujących się w tych krajach dysproporcji rozwoju ani znacząco przyczynić się do poprawy warunków życia ludności.

W Dziale Varia Rafał Riedel z Uniwersytetu Opolskiego przedstawia szczegółowo implikacje ograniczenia emisji dwutlenku węgla w kontekście stopniowego zmniejszania wydobycia z perspektywy Unii Europejskiej.

Ważnym elementem tomu jest dział sprawozdań naukowych. Umieszczono w nim obszerne sprawozdanie z konferencji naukowej zorganizowanej 22 maja 2015 r. przez Katedrę Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii Andrzeja Frycza Modrzewskiego *Przyczyny i następstwa zmian w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa i współpracy w drugiej dekadzie XXI wieku*.

Sprawozdanie opracowały Iwona Pieróg i Natalia Adamczyk – doktorantki Krakowskiej Akademii. Wspomniana konferencja zbiegła się z podwójnym jubileuszem dziesięciolecia – utworzenia Katedry Stosunków Międzynarodowych i powstaniu z inicjatywy profesora Andrzeja Kapiszewskiego „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, w których przygotowaniu i redagowaniu aktywnie uczestniczyli pracownicy katedry. Najwięcej miejsca w sprawozdaniu poświęca się omówieniu ożywionej dyskusji, która wzbogaca prezentowane w niniejszym tomie artykuły.

Tom zamyka dział recenzji, w którym omówiono dwie pozycje naukowe poświęcone ważnym aspektom bezpieczeństwa, są to *Dylematy polityki bezpieczeństwa polski na początku drugiej dekady XXI wieku* (recenzja Natalii Adamczyk) oraz *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo – instytucje – mechanizmy* (recenzja Kazimierza Kraja).

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom, którzy włożyli znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, redagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.

Katarzyna Żukrowska

MODEL BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO XXI W. OD TEORII DO PRAKTYKI

Obecny model bezpieczeństwa międzynarodowego tworzony był przez wiele lat, a nawet wieków, i jest oparty na teoriach konfrontowanych z praktyką, które podlegały modyfikacjom i korektom. Wpływ na model miały m.in. zmiany zachodzące na międzynarodowej scenie politycznej, układ sił, tworzone koalicje, instytucjonalizacja związków, prawodawstwo czy różny rodzaj zagrożeń, a także efektywność przyjętych rozwiązań. Obecnie model ten poddany jest poważnemu testowi sprawdzającemu adekwatność przyjętych rozwiązań do istniejących zagrożeń, ich kompleksowość i skuteczność.

Bezpieczeństwo międzynarodowe jest dziedziną interdyscyplinarną. Zmiany zachodzące w sferze zagrożeń bezpieczeństwa i przygotowywane w odpowiedzi na nie reakcje, a także przyjęte formy stosowane w zarządzaniu bezpieczeństwem, powodują, że coraz trudniej jest ocenić trafnie zarówno stan zagrożenia, jak i stan zabezpieczeń gwarantujących bezpieczeństwo. W opracowaniu opisano te problemy, następnie wskazano atuty i słabości obecnego systemu, wskazując na możliwe kierunki jego doskonalenia.

Tezę artykułu, którą będę starała się udowodnić, jest twierdzenie, że obecny system bezpieczeństwa międzynarodowego pod względem politycznym i militarnym może być oceniony jako spełniający pokładane w nim nadzieje, a więc jest skuteczny, niemniej jednak wymaga wsparcia w innych sferach pozamilitarnych.

Pojęcie bezpieczeństwa

Termin „bezpieczeństwo” jest związany z łacińskim wyrażeniem *sine cura*, które oznaczało „bez troski” (bez pieczy), co w połączeniu z słowem *securitas*, czyli „ochrona”, wykorzystano do utworzenia pojęcia „bezpieczeństwo”¹. Termin ten wyjaśniamy jako stan bez zagrożeń². Bezpieczeństwo stanowi jedną z dziedzin stosunków międzynarodowych. Podczas II wojny światowej dominowały tu koncepcje oparte na wizji szkoły realistów. Koncepcja ta wychodziła z założenia, że najważniejszymi aktorami w stosunkach międzynarodowych nie są jednostki (same w sobie), ale państwa, których głównym celem jest obrona suwerenności. Takie podejście uzasadniano tym, że państwa, obawiając się konfliktu zbrojnego, koncentrują się w swych działaniach na gwarancjach bezpieczeństwa. Spełnienie tego celu nie jest jednak łatwe. W warunkach anarchii trudno polegać na innych państwach. Chociaż zawiera się sojusze i podpisuje traktaty o wzajemnych gwarancjach w ramach uzgodnionych aliansów, to nie jest to warunek wystarczający dla gwarancji bezpieczeństwa. Zgodnie z koncepcją realistów, państwa muszą dysponować odpowiednio dużym potencjałem militarnym, aby zagwarantować sobie odpowiedni poziom samodzielnej obrony. Koncepcja ta oparta była na prostych przesłankach, których używano dla wyjaśnienia przyczyn ataku jednego państwa przez inne. Zalicza się do nich: 1) próbę wzmocnienia własnej pozycji międzynarodowej; 2) poprawę dostępu do źródeł surowców; 3) dyscyplinowanie państwa, które może ograniczać jego samodzielność, kontakty zewnętrzne, ograniczyć jego rozwój czy wzrost potęgi; 4) niepoprawną interpretację podejmowanych działań przez sąsiada; 5) nadmierną reakcję na bardziej lub mniej zamierzoną prowokację.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa, bez względu na przyjęte motywy uzasadniające decyzje polityczne, za priorytet swej polityki stawiają budowę potencjału militarnego. Obok potencjału militarnego realisci widzą również inne przejawy siły, m.in. dobrobyt i korzyści z pozycji geopolitycznej. Największą siłę przypisuje się potencjałowi militarnemu, który spycha na dalszy plan pozostałe elementy, które zalicza się do wskaźników siły.

Przedstawione – w dużym uproszczeniu – rozumowanie prowadzi do określonych kierunków działania u realistów, które uznaje się za determinanty gwarantujące bezpieczeństwo i przetrwanie państwa. Zgodnie z wizją opartą na powyższej filozofii politycy powinni dążyć do utrzymania dużych, dobrze wyposażonych armii, które pozwolą działać państwom zgodnie z ich narodowymi interesami. Zagrożenie bezpieczeństwa, zgodnie z tą wizją, pochodzi od innych państw. Podczas zimnej wojny realisci koncentrowali swe analizy na możliwości ataku nuklearnego

¹ J. Zając, *Bezpieczeństwo – aspekty terminologiczne*, [w:] *Współczesny wymiar bezpieczeństwa. Między teorią a praktyką*, red. J. Pawłowski, Warszawa 2011, s. 17.

² K. Żukrowska, *Pojęcie bezpieczeństwa*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, red. K. Żukrowska, Warszawa 2011, s. 22; *eadem*, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grąciak, Warszawa 2006, s. 21.

na USA ze strony ZSRR. W ramach strategii tworzenia gwarancji przeciwko takiemu zagrożeniu stworzono takie koncepcje jak: odstraszenie, pierwsze uderzenie, wzajemnie zagwarantowana destrukcja (MAD³).

Koniec zimnej wojny spowodował odejście od tradycyjnego postrzegania bezpieczeństwa. Dowodem tego może być zastąpienie tradycyjnego podejścia państwowocentrycznego bezpieczeństwa przez bardziej złożoną i kompleksową koncepcję skupiającą się na zagrożeniach asymetrycznych. Stąd poszukiwanie nowych modeli teoretycznych nt. bezpieczeństwa, czy rozważania teoretyczne na temat regionalnych modeli w Azji czy w Europie, w których coraz częściej zwraca się uwagę na potrzebę współpracy międzynarodowej wewnętrznych systemów bezpieczeństwa państw.

Przyczyną zmiany w podejściu do bezpieczeństwa było to, że realiści nadal widzą możliwość wybuchu wojny między państwami, o czym świadczą największe konflikty zbrojne w świecie (Rosja–Ukraina, konflikt w Iraku, Iranie, Syrii, Turcji, Jemenie, Algierii, Etiopii, Somalii, Sudanie, Ugandzie, Afganistanie, Kambodży, Indiach, Filipinach, Pakistanie, Kolumbii itp.). Statystyki SIPRI podają, że liczba konfliktów dotyczących państw wykazuje trend rosnący (37 w 2014 r.), konfliktów o charakterze pozapaństwowym odnotowano ok. 50, a jednostronnych naruszeń bezpieczeństwa 30⁴. Z 37 konfliktów określonych jako międzypaństwowe siedem uznanych jest za regularne wojny lub stan na ich pograniczu⁵. Ocenia się, że konflikty naruszające prawa człowieka o wewnętrznym charakterze niosą również zagrożenie przeistoczenia się w szerszy konflikt lub wywołując określone konsekwencje o szerszym charakterze, rozlewając się poza obszar kraju czy nawet jego region⁶. Problemem w tych wewnętrznych konfliktach nie jest już interes narodowy, ale grupa społeczna o wspólnej tożsamości lub kulturze. Realia takie wskazują, że ujęcie bezpieczeństwa przez realistów jest zbyt wąskie⁷.

Drugim ważnym powodem odejścia od tradycyjnej koncepcji bezpieczeństwa jest to, że w obliczu obecnych zagrożeń pozamilitarnych państwo w tradycyjnym rozumieniu nie jest w stanie gwarantować bezpieczeństwa. Wystarczy tu wskazać na problemy demograficzne, choroby, plagi, epidemie, rzadkość surowców, czy problem uciekinierów i imigrantów.

Za nowy aspekt rozważań dotyczących bezpieczeństwa można uznać pojawienie się pojęcia średnich potęg (*middle powers*)⁸. Przykładem może tu być Ka-

³ MAD – *Mutually Assured Destruction*.

⁴ SIPRI Yearbook 2014. *Armament, Disarmament and International Security*, Stockholm 2015, s. 4.

⁵ *Ibidem*.

⁶ K. Żukrowska, *Konflikty regionalne w świecie*, [w:] *Źródła i konsekwencje niestabilności współczesnego świata*, red. red. L. Pastusiak, Warszawa 2013, s. 267–289.

⁷ J.S. Nye, *Konflikty międzynarodowe. Wprowadzenie do teorii i historii*, Warszawa 2009, s. 358.

⁸ K. Żukrowska, *Does Growing Economy of a State Mean that its Political Power Ascends? Example of India and China*, [w:] *Reconfiguration of the Global Scene and the Megaspaces of the XXI Century*, red. P. Artymowska, A. Kukliński, P. Żuber, s. 220–232.

nada, która rozwija koncepcję bezpieczeństwa ludzkiego (*human security*). W koncepcji tej w centrum znajduje się człowiek, jednostka, a nie państwo. Pojęcie to obejmuje wiele składników, takich jak bezpieczeństwo ekonomiczne, żywnościowe, zdrowotne, środowiskowe, osobiste, społeczne czy polityczne. W koncepcji tej przechodzi się od wolności od zagrożeń (*freedom from fear*) do wolności od niezrealizowanych potrzeb (*freedom from want*).

Kompleksową koncepcję bezpieczeństwa proponują liberałowie. Zakłada ona instytucjonalizację systemu bezpieczeństwa w skali globalnej i regionalnej opartą na międzynarodowych powiązaniach gospodarczych, stymulujących wzrost i wpływających na ograniczenie wahań koniunkturalnych (spłaszczenie amplitudy wahań i częstotliwości) oraz tworzących sieć współzależności. Kolejne tego typu rozwiązania zwiększają liczbę państw, które uczestniczą w wyznaczaniu kierunków zmian i przyjmują na siebie współodpowiedzialność za losy świata. W sferze bezpieczeństwa wiązałoby się to z hierarchizacją Rady Bezpieczeństwa ONZ i regionalnych instytucji bezpieczeństwa, np. NATO. W sferze gospodarki system jest nieco bardziej złożony. Z jednej strony wystarczy wspomnieć kolejne poszerzenia G7/8 i powołanie do życia G20, można również wskazać na globalne umocowanie (w ONZ, MFW, BŚ, WTO, OECD itp.) regionalnych organizacji takich jak UE, NAFTA, ASEAN, Mercosur, EFTA itp., zaś z drugiej strony można wspomnieć realne więzi i nowe interesy stworzone przez wykształcone przez lata stosunków międzynarodowych więzi współzależności. Dowodem tego jest m.in. sfera finansów międzynarodowych

Tabela 1. Porównanie tradycyjnego ujęcia bezpieczeństwa i bezpieczeństwa jednostki

Wyszczególnienie	Bezpieczeństwo w rozumieniu tradycyjnym	Bezpieczeństwo jednostki
Charakterystyka	Bezpieczeństwo w rozumieniu tradycyjnym ma za cel gwarancje bezpieczeństwa państwa. Inne interesy są podporządkowane interesom państwa. Tradycyjne bezpieczeństwo koncentruje się na ochronie granic państwa, ludności, instytucji i wartości.	Bezpieczeństwo odnoszące się do ludzi koncentruje się na jednostkach. Chodzi tu przede wszystkim o dobrobyt jednostek, rozumianych jako tworzących ogół obywateli, zaspokojenie ich potrzeb, rozwiązywanie problemów dotyczących możliwości finansowych i zagrożeń.
Zakres	Celem bezpieczeństwa jest ochrona państwa przed agresją z zewnątrz. Bezpieczeństwo państwa (Walter Lippmann) oznacza jego zdolność do odstraszenia lub odparcia ataku. Potencjału obronnego używa się do utrzymania integralności państwa, ochrony jego terytorium przed zewnętrznymi zagrożeniami.	Bezpieczeństwo to, oprócz kwestii ochrony przed agresją z zewnątrz, również obrona przed innymi zagrożeniami, m.in. zanieczyszczeniem, chorobami bakteryjnymi, wirusowymi i cywilizacyjnymi. Ochrona środowiska, status ekonomiczny i rozwój to ważne czynniki kształtujące bezpieczeństwo, a zatem decydujące o jakości życia.

Aktorzy	Aktorem jest państwo. Obowiązek i zdolność podejmowania decyzji jest skupiona w instytucjach rządowych i osobach je reprezentujących. Bezpieczeństwo w rozumieniu tradycyjnym zakłada, że suwerenne państwo działa w chaotycznym środowisku międzynarodowym, w którym brak ciała mogącego zarządzać i narzucać realizację podejmowanych decyzji.	Utrzymanie stanu bezpieczeństwa w ramach koncepcji bezpieczeństwa jednostki angażuje nie tylko rządy, ale i innych aktorów, np. regionalne i międzynarodowe organizacje, pozarządowe, organizacje czy przedstawiciele lokalnej społeczności.
Środki	Bezpieczeństwo w rozumieniu tradycyjnym opiera się na tworzeniu, utrzymaniu i rozwijaniu wojskowego potencjału obrony. Rozwiązanie to przenosi się na wyścig zbrojeń, koalicyjność obrony i strategiczne granice.	Bezpieczeństwo jednostki nie ogranicza się do roli ochrony przed zagrożeniami zewnętrznego ataku, ale wyposaża jednostki i społeczeństwo w środki gwarantujące bezpieczeństwo w nowym, szerszym znaczeniu tego pojęcia. Jednostki uczestniczą w definiowaniu zagrożeń, poszukiwaniu ograniczających lub eliminujących je rozwiązań oraz uczestniczą w tworzeniu efektywnego systemu zabezpieczeń.
Instrymenty	Budżety wojskowe, armie, sprzęt wojskowy (konwencjonalny, rakiety nuklearne o różnym zasięgu).	Budżety wojskowe, armie, sprzęt wojskowy (konwencjonalny, rakiety, parasol, koalicyjność obrony i odstraszania). Integracja regionalna, ponadregionalna, globalizacja. Współpraca w branży R+D, innowacyjność w pokonywaniu zagrożeń pozamilitarnych, np. ochrona środowiska, ograniczanie zanieczyszczeń i emisji CO ₂ , dostęp do informacji, nauki, lekarstw czy metod leczenia.

Źródło: zestawienie własne na podstawie opracowania Waltera Lippmanna.

Praktyka wskazuje, że koncepcje teoretyczne wdrażane w życie nie zdają egzaminu we wszystkich warunkach. Okres zimnej wojny jako test dla działającego w tym czasie systemu bezpieczeństwa w dużym stopniu okazał się efektywny, o czym decydowały silne siły dośrodkowe odczuwane przez państwa i ich społeczeństwa zgrupowane w obu strefach wpływów. Koalicyjność zdawała egzamin, czego dowodem był okres pokoju w Europie i brak większych napięć w ramach koalicji. Potencjały militarne ugrupowań dodatkowo wspierane były procesami integracji gospodarczej i liberalizacji w skali globalnej, realizowanej w ramach GATT/WTO. Nie oznaczało to oczywiście całkowitego braku napięć wewnątrz NATO i Układu Warszawskiego, dominujących w ówczesnym układzie sił. W ramach NATO napięcia dotyczyły jakościowo innych kwestii i były rozwiązywane inaczej niż w przypadku UW. W NATO napięcia wynikały z różnic oceny sytuacji międzynarodowej i potrzeb zaangażowania się w lokalne procesy (np. Francja–Wietnam, USA–Wietnam, Wielka Brytania–Malediwy) lub braku subordynacji do podjętych wspólnie decyzji, jak np. kontroli przepływu technologii czy sprzętu wojskowego

do państw zaangażowanych w konflikt. Dążąc do pewnej syntezy, można powiedzieć, że wewnętrzne konflikty czy napięcia rozwiązywane były zgodnie z koncepcjami liberalnymi, zewnętrzne zaś można zaklasyfikować jako działania odpowiadające filozofii realistycznej polityki zagranicznej czy bezpieczeństwa. Można w pewnym stopniu uzasadniać poziomem ewolucji demokracji i państwa oraz dojrzałością społeczeństw.

W przypadku UW obserwowano zarówno działania o charakterze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, zgodne z koncepcjami realistów. Przykładem mogą tu być interwencje wewnętrzne (Węgry 1956, Czechosłowacja 1968, gotowość wejścia do Polski w 1981 r.), ale i interwencje zewnętrzne (Afganistan 1979–1989). W obu przypadkach obserwowane działania miały oparcie w doktrynach wojskowych, decyzje podejmowane były przez władzę państw, które tworzyły koalicje w ramach wymienionych struktur polityczno-wojskowych.

Wizje realistów można nadal uznać za dominujące w ocenie sytuacji politycznej, zagrożeń bezpieczeństwa i możliwości zapobiegania im w nowych państwach NATO i UE oraz w państwach byłego bloku wschodniego. Przykładem jest reakcja Czech i Węgier na aneksję Krymu przez Rosję, a następnie na wojnę Rosja–Ukraina. W przypadku starych państw NATO i UE ocena prowadzi do mieszanych wniosków. Z jednej strony widoczne były próby rozgrywania państw UE i NATO przez Rosję, która w zamian za przychylne potraktowanie swoich działań oferowała wykluczenie z embargo rolnego, którym objęto państwa obu struktur w reakcji na sankcje wprowadzone wobec Rosji, zaś z drugiej – Francja początkowo próbowała zrealizować swój kontrakt na dostawy mistrali (okrętów klasy Mistral⁹) do Rosji, wyłamując się z polityki sankcji i kierując się swoim własnym interesem finansowym¹⁰. Niemniej jednak ostatecznie wycofała się z tej transakcji, mając w perspektywie transakcję na dostawy 50 śmigłowców uderzeniowych dla Polski¹¹. Wcześniej podjęto decyzję zakupu amerykańskich patriotów (raket średniego zasięgu), które mają bronić Polskę przed rosyjskimi iskanderami zainstalowanymi w Kaliningradzie. Ich zasięg to 500 km¹². Zakupy raket i śmigłowców transportowych nie powinny być oceniane jako decyzja polityczna, stanowią bowiem realizację – jak wyjaśnia MON – priorytetów dwóch programów

⁹ Pierwsza dostawa miała być jesienią 2014 r. (okręt o nazwie Władystok), drugi okręt o nazwie Sewastopol miał być dostarczony w listopadzie 2015 r. Francuzi oficjalnie ogłosili zawieszenie dostaw okrętów typu Mistral do Rosji. Niemniej jednak przeszkolili 400 rosyjskich marynarzy. Francja miała również dostarczyć Rosji technologię umożliwiającą w przyszłości produkcję podobnych jednostek.

¹⁰ Konkurentem dla francuskich dostaw systemu przeciwlotniczego średniego zasięgu o kryptonimie Wisła jest amerykański koncern Raytheon oraz konsorcjum Eurosam.

¹¹ Zakup realizowany jest w ramach programu Kruk. Polska dysponuje obecnie 200 śmigłowcami porosyjskimi, które w ciągu najbliższych 15 lat trzeba zastąpić nowym sprzętem. System obrony powietrznej w Polsce jest tworzony na podstawie umowy międzyrządowej.

¹² *Patrioty obronią przed iskanderami* [wywiad z T. Siemoniakiem], „Rzeczpospolita” 24.04.2016, s. A8.

obrony odnoszących się do mobilności wojsk (śmigłowce transportowe) i obrony powietrznej. Założenia tych programów przyjęto w 2011 r. Kryzys na wschodzie przyspieszył realizację tych decyzji. Podkreśla się, że w NATO od dłuższego czasu zwracano uwagę, że nowe państwa członkowskie powinny wziąć na siebie większą odpowiedzialność za obronę w ramach koalicyjnego układu sił. Realizowane rozwiązania powodują, że Polska będzie mogła przejąć część odpowiedzialności za obronę m.in. Litwy¹³. Można powiedzieć, że wspomniane zakupy sprzętu i uzbrojenia na rynku USA i Francji mogą być interpretowane jako próby dywersyfikacji rynków dostaw. Niemniej MON podkreśla, że przy decyzjach zakupów każdorazowo decydowały cztery kryteria: 1) technika i jakość sprzętu, 2) oferta przemysłowa (offset), 3) oferta współpracy wojskowej złożona przez państwo oferenta, 4) polityczne, wynikające z analizy stanu bezpieczeństwa¹⁴.

Wymienione przykłady wskazują na kruchość układów koalicyjnych w odniesieniu do krajów trzecich, co może być podstawą dla rodzenia się wątpliwości w odniesieniu do koalicyjnego systemu obrony i jego skuteczności. Może również być interpretowane jako test wskazujący na jego mocne strony i słabości, które powinny być wyeliminowane. Stanowią wynik konfrontacji dwóch rodzajów filozofii, opartej na koncepcjach neorealistów oraz neoliberalów. Nie można jednak wskazywać, z wyjątkiem państw, gdzie ocena ta może być jednoznaczna tak jak w Rosji, dominacji koncepcji jednego rodzaju. Raczej mamy do czynienia ze specyficzną mieszanką takich koncepcji. Struktury i prawo oraz układy koalicyjne oparte są na koncepcjach neoliberalnych, podczas gdy państwa przejawiają krótkookresowo reakcje pozwalające się zaklasyfikować jako neorealistyczne¹⁵.

Praktyka ewolucji systemu bezpieczeństwa zarówno w ramach koalicji, jak i w poszczególnych państwach wskazuje na dominację rozwiązań liberalnych, w których coraz większy nacisk kładziony jest na rozłożenie ciężarów związanych z obroną na wszystkie państwa danego układu. Wcześniej podjęte były określone zobowiązania i wskazano na podział ról, jednak nie próbowano egzekwować tego w praktyce. Obecna napięta sytuacja międzynarodowa mobilizuje nowe państwa członkowskie do bardziej aktywnego włączenia się do stworzonego systemu bezpieczeństwa, w przeciwieństwie do wcześniejszych sytuacji, gdy aktywność tych państw ograniczała się w zasadzie do udziału w działaniach zewnętrznych NATO i UE (np. w Afganistanie czy Iraku).

Mówiąc o bezpieczeństwie, bardziej koncentrujemy się na kwestiach zagrożeń i możliwości odpowiedzi na nie, a w mniejszym stopniu na eliminowaniu źródeł tych zagrożeń. Niemniej działania takie są prowadzone na szerszą skalę we wszystkich państwach koalicji NATO czy szerzej – w ramach OECD, G20, WTO

¹³ *Ibidem.*

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ K. Żukrowska, *Ocena bezpieczeństwa w Europie Środkowej i Wschodniej i jej determinanty. Studium porównawcze*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, R. 11, z. 4, s. 131–154.

czy MFW i BŚ. Działania te opierają się na stymulowaniu handlu, czego warunkiem jest liberalizacja wymiany i międzynarodowe transfery czynników produkcji: kapitału, technologii i czynnika pracy.

Podejmowane tu działania mają stymulować tworzenie warunków dla przyspieszonego wzrostu dobrobytu w gospodarkach krajów rozwiniętych (określanych jako postindustrialne) oraz wschodzących (uprzemysławiających się) i rozwijających się (tworzących warunki dla produkcji). Dobrobyt w pierwszej grupie jest warunkowany poziomem cen płaconych za dobra konsumpcyjne, co zwiększa parytet siły nabywczej dochodów w tej grupie. Ponadto mobilizuje do wzrostu znaczenia edukacji, tworzenia warunków dla rozwoju innowacji, opierania rozwoju na kreatywnych przemysłach. W końcu nie bez znaczenia dla zamożności tej grupy jest inwestowanie ich kapitału na rynkach, gdzie kapitał ten przynosi wyższą stopę zwrotu niż na własnym.

W drugiej grupie, gospodarek wschodzących, mamy do czynienia z procesem przenoszenia na nie przemysłu. Dzięki temu powstają miejsca pracy i pojawia się gwarancja zarobków, które pozwalają finansować potrzeby konsumpcyjne. Procesom industrializacji towarzyszy zmiana struktury gospodarki, za czym idzie zmiana struktury zatrudnienia, tworzenia PNB, wzrost wydajności, wzrost kwalifikacji siły roboczej. Towarzyszy temu zmiana proporcji między ludnością wiejską i miejską, rozwój miast, infrastruktury, administracji centralnej i lokalnej, a także rozwój infrastruktury i usług różnego rodzaju. W ostatniej grupie wzrasta zainteresowanie rozwojem, który już nie jest stymulowany wyłącznie napływem środków pomocowych, ale inwestycji. Takie podejście wzorowane jest na modelu rozwoju gospodarek wschodzących, z których część przeszła przez różne strategie rozwoju: 1) dwa podejścia protekcyjnistyczne: antyimportowe i proeksportowe; oraz 2) podejście liberalne, oparte na uczestnictwie w międzynarodowym podziale pracy i przepływie czynników produkcji. Pozytywne efekty wyrażające się dynamiką rozwoju, a co zatem idzie wzrostem dobrobytu, widoczne są tylko w przypadku drugiego podejścia.

Nie wchodząc w szczegóły polityki rozwojowej, można powiedzieć, że industrializacja jest stabilnym wzrostem w gospodarce, która chce budować dobrobyt swoich obywateli i pokonywać lukę rozwoju. Taki rozwój ma jednak określone wymogi, które dotyczą instytucji, prawodawstwa, infrastruktury, edukacji i zdrowia. W teorii rozróżnia się tu trzy lub, z fazami przejściowymi, pięć faz rozwoju. Pierwsza faza jest oparta na dostępności czynników produkcji, druga na wykorzystaniu tychże czynników, gdzie stawia się na ich wydajność, a trzecia na innowacyjności. Każda z tych faz stawia inne wymogi z uwagi na warunki, w których może się rozwijać¹⁶.

Dobrobyt gospodarczy przenosi się w sposób naturalny na dominujące w społeczeństwie poglądy polityczne. Dobrobyt jest podstawą otwartości gospodarek i społeczeństw. Bieda może rodzić protekcyjizm, niechęć do otoczenia

¹⁶ *Global Competitiveness Report. World Economic Forum*, Geneva 2014/2015, s. 8.

międzynarodowego. Jeśli będzie towarzyszył brak dostępu do informacji (monopol informacji pod kontrolą władzy lub brak informacji wynikający z braku odpowiedniej infrastruktury i warunków), to stan taki może stworzyć dobry grunt do manipulacji społeczeństwem i rodzenia się poczucia okrażenia i osaczenia, co może prowadzić do negatywnych zjawisk związanych z nacjonalizmem. Takie mechanizmy wykorzystywano w przeszłości (faszyzm). Przeciwdziałać temu można jedynie przez tworzenie warunków, w których społeczeństwo będące przedmiotem takiej manipulacji zaczyna dostrzegać, że jest manipulowane i nie ma rzeczywistego obrazu sytuacji własnego państwa, jego gospodarki i sytuacji międzynarodowej. Taki cel jest trudny, ale nie niemożliwy do zrealizowania.

Tabela 2. Porównanie dwóch koncepcji rozwoju jednostki i bezpieczeństwa jednostki

Wyszczególnienie	Rozwój jednostki	Bezpieczeństwo jednostki
Wartości	Dobrobyt	Bezpieczeństwo, stabilność, zrównoważenie korzyści z rozwoju społeczno-gospodarczego i własny rozwój. Zdrowie, ochrona środowiska, infrastruktura, dostęp do wiedzy, możliwość uczenia się przez całe życie, zdrowa żywność, bezpieczeństwo jedzenia.
Orientacja	Ruch do przodu oznacza postęp i oznacza możliwość agregacji: „razem rośniemy i możemy więcej”	Poszukiwanie, kto został z tyłu i co to oznacza dla niego; niższy poziom dobrobytu i rozwoju, odbiegający od średniej: „podzieleni przegrywamy”
Ramy czasowe	Długi okres	Łączy rozwiązania krótkookresowe, pozwalające pokonywać ryzyko razem z wysiłkami długookresowymi zapobiegania różnorodnym zagrożeniom (niebezpieczeństwom).
Ogólne cele	Wzrost zrównoważony. Poprawia jakość życia, poszerzając wybory i możliwości jednostek zgodnie z ich preferencjami.	Gwarancje podczas spadków koniunktury. Określenie ryzyka, zapobieganie mu, eliminując nie tylko objawy, ale także źródła. Wychwytywanie i próba eliminacji negatywnych zjawisk w momencie ich pojawienia się.
Cele polityki	Wzmocnienie, trwałość i zrównoważenie, wyrównanie szans i poziomów wydajności.	W życiu: protekcja i promocja wysokiej jakości życia jednostki (wolność od strachu i obaw). W działaniach codziennych wolność od niezrealizowanych potrzeb (<i>freedom from want</i>) oraz unikanie poniżeń (życie w godności – <i>life of dignity</i>).
Rozwiązania systemowe	Demokracja	Demokracja i poczucie reprezentacji. Możliwość uczestnictwa, współdecydowania, opiniowania i przedstawiania propozycji.

Źródło: zestawienie własne na podstawie opracowania Waltera Lippmanna.

Jak można było się przekonać, pojęcie bezpieczeństwa ewoluuje. Początkowo odnosiło się do utrzymania terytorialności państw i nienaruszalności granic. Obecnie obejmuje dodatkowe kryteria, które zasadniczo możemy ująć jako gwarancje jakości życia. Przy czym ocena tego, co uznaje się za właściwą jakość życia, różni się zasadniczo na poszczególnych etapach rozwoju społeczno-gospodarczego. Podstawy takiej oceny są różne i obejmują poziom kwalifikacji/edukacji, zarobki, potrzeby kulturowe, sposób spędzania wolnego czasu, zdrowie, mieszkanie, infrastrukturę, dostęp do wody, czystego powietrza itp.

Podstawy teoretyczne modelu bezpieczeństwa międzynarodowego

Obecny model bezpieczeństwa międzynarodowego został ukształtowany przez wiele różnorodnych koncepcji, wywodzących się z różnych dziedzin nauki, co powoduje, że bezpieczeństwo jest dziedziną interdyscyplinarną, a nie formą eklektycznej wiedzy odnoszącej się do poziomu zastosowanej techniki obrony i posiadanego potencjału obronnego.¹⁷ Bezpieczeństwo międzynarodowe od czasu II wojny światowej obejmuje ład instytucjonalno-prawny, sferę gospodarki, sferę polityki, powiązania międzynarodowe i ich charakter, tradycje i doświadczenia bieżące oraz wyniesione z przeszłości, problem suwerenności, rozwój gospodarczo-społeczny, poziom dobrobytu i otwartość społeczeństwa¹⁸.

W sposób niezwykle uproszczony możemy powiedzieć, że model polityczno-militarny obecnego systemu bezpieczeństwa ukształtowany jest w ramach specyficznej mieszanki koncepcji realistycznych (neorealistycznych) oraz liberalnych (neoliberalnych). Z czego pierwsze kładą nacisk na potencjał obronny, jego wielkość, jakość, skuteczność, natomiast drugie uwzględniają rozwiązania oparte na współpracy, tworzeniu kanałów komunikowania się, współpracy i współzależności. Obok tych dwóch nurtów mamy wiele dodatkowych modeli teoretycznych, do których zaliczyć można racjonalizm, marksizm, koncepcje krytyczne, postmodernizm, konstruktywizm czy bardziej współczesny feminizm oraz ekologizm¹⁹.

Koncepcje angielskiej szkoły stosunków międzynarodowych wykorzystywane były szeroko w kształtowaniu związków między państwami, o czym świadczą wykorzystanie w nich rozwiązań opartych na równowadze sił. Powyższa koncepcja legła u podstaw zarówno ładu stosunków międzynarodowych opartych na koncercie wielu mocarstw regionalnych, jak i modelu dwubiegunowości. Wiele elementów koncepcji szkoły angielskiej, takich jak solidaryzm czy pluralizm i społeczeństwo otwarte, można spotkać w rozwiązaniach zastosowanych w ramach

¹⁷ T. Łoś-Nowak, *Bezpieczeństwo państwa w środowisku międzynarodowym. Przewartościowania*, [w:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, red. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003, s. 45–47.

¹⁸ K. Mingst, *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 206–207.

¹⁹ S. Burchill i in., *Teorie stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2001.

UE²⁰. Obejmuje to jednolity rynek wewnętrzny, system reprezentacji w instytucjach z możliwością stosowania mniejszości blokujących itp. Nie można jej jednak uznać za model stały, niepodlegający ewolucji. Zmiany wzbogacają model i dopasowują go do ewolucji stosunków międzynarodowych i warunków, w których te procesy zachodzą.

Okres dwubiegunowości doprowadził do stworzenia warunków, w których więzi zależności można było zastąpić związkami współzależności²¹. Więzy te nie są w pełni uświadomione przez wielu ekspertów, a co za tym idzie polityków. Wielu próbuje poszukiwać modelu stosunków, bazując na dotychczasowych modelach. Tym samym w miejscu dwubiegunowości, z której wyeliminowano jeden biegun i rozpadła się jedna strefa wpływów, podejmuje się próby wprowadzenia jednobiegunowości lub wielobiegunowości. Obie wizje są błędne zarówno w swych założeniach, jak i próbach interpretacji obecnej rzeczywistości. Trudno bowiem interpretować rodzenie się gospodarczej potęgi Chin jako powstanie nowej potęgi. Trudno również taką ocenę przenosić na Brazylię, Rosję i Indie. Wymienione państwa próbują (skutecznie) współpracować ze sobą w ramach ugrupowania BRIC, co pozwala im koordynować swoje stanowiska również w ramach G20. Nie oznacza to jednak, że każde z wymienionych państw spełnia warunki mocarstwa regionalnego czy globalnego ani że każde z nich ma ambicje pełnienia takiej roli.

Wracając do więzi współzależności, to można je uznać za jedno z rozwiązań, które dość skutecznie wspiera gwarancje bezpieczeństwa stworzone w ramach istniejącego systemu bezpieczeństwa. Współzależność nie może być oceniona jako rozwiązanie gwarantujące samodzielnie bezpieczeństwo międzynarodowe w świecie. Niemniej jest warunkiem, który wymusza komunikowanie się stron odgrywających jakąś rolę w stosunkach międzynarodowych z pozostałymi ich uczestnikami. Wynika to z faktu, że egoistyczne działanie jednej ze stron może wywołać niezamierzone następstwa w postaci bardziej lub mniej automatycznego rykoszetu. W efekcie takich powiązań działania jednej strony mogą wpłynąć nie tylko na pogorszenie sytuacji w państwie, wobec którego dane działanie jest wymierzone, ale może również odbić się negatywnie na państwie samego inicjatora. Tego rodzaju sytuacja jest naturalną gwarancją niepodejmowania takich działań. Jedyną słabością pełnego działania tego mechanizmu jest brak pełnego dostępu do informacji, manipulacja informacją, wiara w oficjalnie rozpowszechniane informacje. W takich warunkach za negatywne skutki rykoszetu podjętych działań można – bez podawania rzeczywistych źródeł określonych zjawisk – oskarżać „wrogo nastawione do danego państwa, polityka, narodu” otoczenie. Tym samym skuteczność modelu opartego na współzależności jest zdecydowanie wyższa w warunkach demokracji i gwarantowanego przez nią dostępu do informacji.

²⁰ J. Czaputowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 253–290.

²¹ R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence*, New York 2001, s. 191–212.

Obok problemu interdyscyplinarności bezpieczeństwa międzynarodowego mamy do czynienia z różnymi jego wymiarami. Stanisław Sulowski mówi o wymiarze teoretycznym, który traktuje razem z ujęciem praktycznym²². To ostatnie jest związane z wymiarem przedmiotowym i podmiotowym. Może to być bezpieczeństwo militarne, polityczne, ekonomiczne, społeczne, zdrowotne, żywnościowe itp. Obok tej klasyfikacji możemy również wyróżnić bezpieczeństwo międzynarodowe oraz wewnętrzne. W sferze podmiotowej wskazuje się na organa władzy centralnej i instytucje lokalne czy struktury paramilitarne (takie jak policja, straż pożarna, służby medyczne, graniczne i celne). W tej grupie również zwraca się uwagę na media i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo, np. imprez masowych (sportowych, kulturalnych, społecznych itp.).

Wymienione podziały nie mogą być obecnie traktowane jako ostre, o czym decyduje koalicyjność obrony, umiędzynarodowienie i stan otwarcia gospodarek narodowych w ramach integracji i globalizacji, a także asymetria zagrożeń. Te nowe warunki decydują, że mimo utrzymania resortowości zarządzania sytuacjami kryzysowymi zacierają się granice między tradycyjnie rozumianym bezpieczeństwem międzynarodowym a wewnętrznym. Stan ten wymaga głębokich zmian w organizacji systemów bezpieczeństwa oraz przygotowania do adaptacji warunków jego gwarancji. Dotyczy to zarówno rozwiązań narodowych, jak i koalicyjnych.

Sytuacja ta jednak nie oznacza możliwości całkowitej rezygnacji z tradycyjnie rozumianej obrony, szczególnie biorąc pod uwagę zagrożenie Polski ze wschodu, a konkretnie ze strony Rosji. Polska musi uwzględniać zarówno swój potencjał, jak i potencjał NATO. W klasycznej obronie znaczenie ma potencjał militarny, ale oprócz tradycyjnych zagrożeń doszły obecnie również zagrożenia niekonwencjonalne, które mogą sparaliżować działanie całej gospodarki i administracji. Przykładem może być *blackout* lub paraliż systemów komunikacji elektronicznej i komputerów (bankowość, internet, komunikacja). W tradycyjnej obronie również nastąpiły głębokie zmiany, przykładowo zamiast tradycyjnych form obrony przeciwko nacierającym wojskom, w których dążyło się do eliminacji ludzi i sprzętu, można stosować technologie uniemożliwiające działanie sprzętu, ale zostawiające przy życiu kierujących nim ludzi. Jest to możliwe m.in. dzięki wszechobecnej elektronice.

Charakterystyka modelu bezpieczeństwa międzynarodowego drugiej dekady XXI w.

Obecny stan napięcia w stosunkach międzynarodowych, najwyższy od czasu zakończenia zimnej wojny w 1989 r., wymaga sprawdzenia stosowanych systemów bezpieczeństwa, systemów oceny zagrożeń, przygotowania odpowiednich reakcji

²² Trzy wymiary współczesnego bezpieczeństwa, red. S. Sulowski, M. Brzeziński, Warszawa 2014, s. 13.

i zabezpieczeń; jest to wreszcie test dla koalicji. Tradycyjnie bardzo trudno jest właściwie ocenić stan zagrożeń, co rzutuje na właściwe przygotowanie się na nie w postaci zabezpieczeń i gwarancji bezpieczeństwa.

Obecny system bezpieczeństwa można uznać za system mieszany. Mamy do czynienia z systemem koalicyjnym, którego centrum jest NATO, ale podstawowe zasady systemu stworzone zostały w ramach systemu ONZ i samej Rady Bezpieczeństwa. Hybrydowość obecnego systemu polega na łączeniu pewnych stałych elementów, adaptowanych na bieżąco do nowych warunków, z nowymi elementami włączanymi do tego systemu, a mającymi za punkt wyjścia założenia, które doprowadziły do upadku poprzedniego systemu dwubiegunowego.

Konstatacja elementów poprzedniego systemu bezpieczeństwa, w którym część rozwiązań przetrwała, podczas gdy inne upadły, rozwiązując się jako nieskuteczne lub niepotrzebne. Przypomnijmy, że system dwubiegunowy oparty był na dwóch supermocarstwach, USA i ZSRR, i ich strefach wpływów. W ramach tych stref działały sojusze polityczno-wojskowe, NATO i Układ Warszawski, oraz organizacje integrujące gospodarczo, EWG i RWPG. Wraz z załamaniem się systemu politycznego opartego na monopartyjnym układzie sił politycznych oraz gospodarce planowej z systemem dystrybucji centralnej i kontrolą cen upadły również organizacje bloku wschodniego UW i RWPG. Były to struktury niedemokratyczne, w ramach których kontrolowano reżimy polityczne narzucone po II wojnie światowej w strefie wpływów ZSRR. Do 1989 r. każda próba reform zagrażająca zmianami układu sił politycznych w państwie, zbliżając je do demokratycznych rozwiązań, była tłumiona i uniemożliwiana. Przykładem był 1956 r. (wkroczenie wojsk ZSRR do Budapesztu i krwawe stłumienie chcących zmian Węgrów, działania wewnętrzne podczas protestów w Poznaniu), 1968 r. (wkroczenie wojsk UW do Pragi). W tej kategorii wymienia się również 1981 r. w Polsce, kiedy w grudniu wprowadzono stan wojenny, ograniczając procesy zmian systemowych. Listy wymienione w tym czasie między Margaret Thatcher a Ronaldem Reaganem²³ wskazywały na ich duże zaniepokojenie sytuacją w Europie Wschodniej, zwłaszcza sprawą zgrupowania wojsk na wszystkich granicach lądowych Polski (wschodniej z ZSRR, zachodniej z NRD, południowej z Czechosłowacją, wskazującą na gotowość interwencji w Polsce pozostałych państw UW²⁴).

Tak było do 1989 r., kiedy kryzys systemu gospodarki nierynkowej, planowej oraz monopartyjności w polityce załamał się i został zastąpiony mechanizmem rynkowym w gospodarce oraz demokracją w polityce. Polska w była prekursorem tych przemian w Europie. Sytuacja polityczna w Polsce oraz w otoczeniu międzynarodowym sprzyjała szybkiemu przeprowadzeniu zmian. Dotyczy to zarówno destabilizacji gospodarczej, akceptacji tych zmian w ramach polityki pieriestrojki

²³ Ronald Reagan and Margaret Thatcher, *Select Correspondence 1981–1988*, www.thereaganfiles.com/document-collections/ronald-reagan-and-margaret.html (dostęp: 10.08.2015).

²⁴ V. Mastny, *The Soviet Non-Invasion of Poland in 1980–1981 and the End of the Cold War*, „Working Paper” 1998, No 23.

i głośności, które prowadził Michaił Gorbaczow, a także polityki wsparcia ze strony państw zachodnich, co obejmowało wsparcie finansowe oraz merytoryczne. Przejawem tego ostatniego było zaangażowanie MFW, BŚ, EWG czy USA.

Transformacja w Europie Wschodniej miała kilka wymiarów i rozwijała się na różnych poziomach: regionalnym, ponadregionalnym, narodowym, międzynarodowym i globalnym. W jej trakcie demontowano struktury niedemokratyczne, nierynkowe i zastępowano je strukturami demokratycznymi i rynkowymi. Procesom tym towarzyszyło tworzenie nowych, lub dopasowywanie do nowych warunków i wymogów, instytucji oraz prawa.

W efekcie zmian systemowych, wspomaganych przez międzynarodowe organizacje (MFW, BŚ, EWG, OECD) i ocenianych przez ich ekspertów, część państw ze strefy wpływów byłego ZSRR lub były republiki ZSRR dołączyły do struktur państw wysoko rozwiniętych i demokratycznych, czyli do NATO i UE. Proces ten poprzedzała wstępna zinstytucjonalizowana współpraca. W przypadku NATO było to m.in. Partnerstwo dla Pokoju²⁵, a w przypadku UE układy stowarzyszeniowe (układy europejskie) lub umowy o partnerstwie handlowym i współpracy (Estonia, Litwa, Łotwa). W 2004 r. pierwsze państwa z grupy państw postkomunistycznych weszły do UE, czyli Estonia, Czechy, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Węgry. Wcześniej, w 1999 r., w 50 rocznicę powstania NATO pierwsze państwa regionu (Czechy, Polska i Węgry) dołączyły do tej organizacji. Pozostałe z nich dołączyły do NATO w 2004 r. podczas szczytu w Sтамбule.

Państwa powstałe w wyniku rozpadu ZSRR dopasowały swoje prawodawstwo i instytucje do wymogów gospodarki rynkowej. Zmiany były śledzone i oceniane przez ekspertów z międzynarodowych organizacji oraz wspierane ich środkami finansowymi. Chodzi tu przede wszystkim o MFW i BŚ oraz powołany do tych celów regionalny EBRD, stanowiący filię BŚ. Państwa te kolejno podpisały umowy z NATO (od 1991 r. NACC²⁶, od 1994 r. PfP, od 1997 r. EAPC, a od 1997 r. NATO współpracuje z Rosją w ramach NRC²⁷) i z UE (PCA²⁸), część z nich dołączyła do WTO (Rosja, Ukraina). Mimo wprowadzenia podstaw prawnych i insty-

²⁵ PfP (Partnership for Peace) podpisało 35 państw: dawne państwa neutralne, państwa postkomunistyczne (z których część dołączyła później do NATO), państwa WNP, państwa bałkańskie.

²⁶ Rada Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Cooperation Council – NACC) w 1997 r. została zastąpiona przez Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (Euro-Atlantic Partnership Council – EAPC). Rada była wyrazem woli NATO przyjęcia nowych państw członkowskich.

²⁷ NRC – NATO-Russia Council. Spotkanie w ramach rady zawieszono po sierpniu 2008 r. do wiosny 2009 r. po wojskowej interwencji Rosji w Gruzji. NATO domaga się od Rosji uznania Abchazji i Południowej Osetii jako niezależnych państw. Po kwietniu 2014 r. zawieszono wszelkie kontakty z Rosją – co spowodowane było aneksją Krymu. Objęło to wszystkie działania współpracy, cywilne i wojskowe. Podczas szczytu w Walii we wrześniu 2014 r. NATO domagało się działań Rosji zgodnych z prawem międzynarodowym, zakończenia bezprawnej okupacji Krymu, zakończenia agresywnych zachowań wobec Ukrainy, wycofania wojsk, zatrzymania transferów uzbrojenia, środków finansowych i wspierania separatystów.

²⁸ Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA)

tucjonalnych w części tych państw zmiany uległy zahamowaniu. Dotyczy to takich aspektów jak kontrola mediów, zdominowanie systemu politycznego przez jedną partię, załamanie się reform rynkowych, ograniczona wydolność stworzonego systemu do jawnych, transparentnych działań. Przedłużający się kryzys transformacyjny, stanowiący następstwo braku konsekwencji i zdecydowania w procesie wprowadzania reform, stworzył nowe warunki w regionie. Umocnili się przedstawiciele starego reżimu. Część byłych republik radzieckich szukała możliwości usamodzielnienia się, inne poszukiwały możliwości współpracy z Rosją. Najpierw, 8 grudnia 1991 r., utworzono WNP, a następnie dwie struktury współpracy gospodarczej – strefę wolnego handlu WNP między ośmioma z dziewięciu państw WNP oraz Euroazjatycką Unię Celną stworzoną przez pięć państw WNP). Obie zmieniały skład członkowski i zasady działania. W maju 1992 r. powołano do życia Organizacja Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Jest to umowa polityczno-obronna zawarta maju 1992 r. między Armenią, Białorusią, Kazachstanem, Kirgistanem, Rosją a Tadżykistanem. Po aneksji Krymu Rosja zbliżyła się militarnie do kilku państw azjatyckiej części WNP. Równocześnie są sygnały poprawy relacji między Białorusią a Europą. Podobnie sytuacja ma się z Ukrainą, która podpisała w marcu 2014 r. umowę stowarzyszeniową z UE. Celem państwa jest członkostwo w UE do 2020 r. Ukraina objęta jest ENP oraz ENPI²⁹ (instrumentem finansowym ENP w jej wymiarze wschodnim.) Wymiar ten pojawił się wraz z poszerzeniem po 2004 r. i 2007 r. z inicjatywy Polski, co spotkało się z poparciem starych państw członkowskich, w związku ze zmianą częścią sąsiadów w państwa członkowskie i awansowaniem nowych państw do tego statusu.

Zaistniała na obszarze WNP sytuacja wskazuje na niedostateczne zaangażowanie pozostałych państw europejskich w proces demokratyzacji oraz dowodzi, że społeczeństwo państw tego regionu nie uzyskało odpowiedniego wsparcia i wskazówek, w jaki sposób się zmieniać. Obecnie sytuacja ta uległa dużej zmianie, ponieważ w Brukseli powstała nowa struktura, której celem jest zajmowanie się transformacją w państwach przeprowadzających takie zmiany.

Testowanie modelu bezpieczeństwa w praktyce

Aktualna sytuacja w Europie może okazać się poważnym testem obecnego systemu bezpieczeństwa. Co prawda konflikt Rosja–Ukraina ma ograniczony zasięg i nie rozprzestrzenia się na inne państwa europejskie, ale niepokojące jest, że już drugi raz, po sytuacji w Gruzji, Rosja zachowuje się agresywnie i łamie obowiązujące prawo międzynarodowe. Rosja jest byłym mocarstwem, co ma określone konsekwencje dla społeczeństwa tego państwa (mentalność ludzi, ich poczucie misji i potrzeba działania dla wyższych celów). Łatwo można manipulować tymi

²⁹ Europejska Polityka Sąsiedzka (European Neighbourhood Policy – ENP); Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI).

specyficznymi cechami społeczeństwa w warunkach kontroli mediów oraz pogarszającego się poziomu życia ludności. Sytuacja taka może tworzyć zjawisko oparte na sprzężeniu zwrotnym między politykami a społeczeństwem, co potęguje napięcie międzynarodowe. To sprzężenie zwrotne opiera się na przekonaniu polityków Rosji, że mają poparcie w społeczeństwie na podejmowane na Ukrainie działania. Społeczeństwo jest informowane, że działania te były konieczne, ponieważ na Ukrainie panuje chaos, ludzie proszą o pomoc, a do władzy doszli faszysti i nacjonaści. Informacje te stanowią część działań manipulacyjnych. Dodatkowo wzmacnia się te informacje – pokazując wybiórcze przykłady poparcia dla działań polityków rosyjskich ze strony państw Zachodu, z Grecji Alexis Tsipras reprezentujący Koalicję Radykalnej Lewicy Syriza, premier Viktor Orbán z Węgier czy prezydent Czech Miloš Zeman – wykorzystuje kryzys finansowy UGW w tym kontekście, czy próbuje rozgrywać się na korzyść Rosji wizyty lub oficjalne kontakty z politykami zachodnimi.

Testowanie stabilności systemu to również wyzwanie dla jedności NATO i UE. Dowodem na to jest, mimo prowadzenia przez UE wspólnej polityki handlowej, próba oferowania specjalnego dostępu do rynku rosyjskiego wybranym eksporterom produktów rolnych i żywności. Ponadto państwa UE i NATO wprowadziły sankcje wobec Rosji po aneksji Krymu. Kontakty indywidualne z politykami Zachodu są wykorzystywane do przekonywania o realizacji układów uzgodnionych w sprawie konfliktu Rosji z Ukrainą. Dzieje się tak mimo braku realizacji przyjętych uzgodnień w obu porozumieniach z Mińska, z 5 września 2014 r. i z 11 lutego 2015 r. W ustalaniu warunków rozejmu uczestniczyli liderzy Białorusi (prezydent Aleksander Łukaszenka), Rosji (prezydent Władimir Putin), Niemiec (kanclerz Angela Merkel), Francji (prezydent François Hollande) i Ukrainy (prezydent Petro Poroszenko). Pierwsze porozumienie zawierało 12 punktów, drugie 13 punktów. Warunki obu porozumień nie zostały wypełnione. Rosja zapewniała wielokrotnie, że stara się realizować warunki uzgodnione podczas szczytów, wyjaśniając równocześnie, że za łamanie ustaleń odpowiedzialna jest Ukraina.

Działaniom tym towarzyszą prowokacje w postaci naruszania granic powietrznych państw NATO (w tym Polski, Szwecji, Litwy, Łotwy, Estonii czy Wielkiej Brytanii). W efekcie tego podjęto kilka decyzji dotyczących obecności szpicy NATO w państwach graniczących z Rosją. Polska i inne państwa graniczące z Rosją prowadzą działania uszczelniające granice. W przypadku Polski jest to instalacja wieżyczek kontrolnych i wyposażenie granic w drony, które mają kontrolować granice. Jest to jak na razie początek podjętych działań, dalsze będą obejmowały zmiany wyposażenia armii i przejęcie części obowiązków obrony od pozostałych państw NATO. W praktyce oznacza to, że nowe państwa członkowskie NATO podnoszą swoje wydatki wojskowe, podczas gdy stare państwa członkowskie NATO zaczynają je obniżać.

Wzmacnianie uzbrojenia należy tylko do części podejmowanych działań. Stan napięcia między Rosją a państwami NATO przynosi też informacje na temat

nowych zagrożeń, np. włamanie hakerów z Rosji do komputerów Białego Domu. Wskazuje to na konieczność wprowadzenia skuteczniejszych zabezpieczeń i lepszej kontroli sprzętu i zapisanych w nich informacji posiadanych przez przywódców politycznych różnych państw.

O słabości obecnego systemu bezpieczeństwa świadczy to, że oprócz zerwania stosunków w ramach struktur instytucjonalnych NATO nie było żadnej reakcji, jakiej można się w takiej sytuacji spodziewać. Dopiero zestrzelenie przez separatystów samolotu pasażerskiego typu Boeing 777 linii malezyjskich nad Donbasem rakietą przeciwlotniczą Buk doprowadziło do pewnej zmiany nastawienia państw Zachodu do Rosji. Zmiana ta oznaczała wprowadzenie sankcji. Rakietą użytą do zestrzelenia samolotu jest produkowana w Rosji. Samolot rozpadł się w powietrzu, wcześniej nie było żadnych sygnałów o nieprawidłowości działania jakichkolwiek systemów. Samolot przewoził 298 osób (pasażerowie oraz załoga). Wśród pasażerów przeważali obywatele Holandii (193), Malezji (43), Australii (38) i Niemiec (4). Rosja oskarżała o zestrzelenie samolotu Ukrainę. Jednak zarówno odnalezione i zbadane szczątki wraku, jak i dochodzenie ekspertów lotniczych, dziennikarzy oraz zeznania świadków wydarzenia zaprzeczają temu. Tragedia ta zwróciła uwagę państw zachodnich na konflikt i poruszyła społeczeństwa państw, których obywatele znaleźli się na pokładzie zestrzelonego samolotu. Szczątki ostatnich ofiar zostały przetransportowane do rodzimych krajów w kwietniu 2015 r., czyli ponad dziewięć miesięcy po tragicznym wypadku spowodowanym przez raketę separatystów.

Państwa NATO i UE wprowadziły sankcje wobec Rosji. Część z nich jest reakcją na sankcje Rosji wprowadzające embargo na produkty żywnościowe i rolne importowane z UE, inne stanowią eskalację prowadzonej wcześniej polityki w tym zakresie. Sankcje nałożyły USA i UE. Natomiast Unia Europejska stopniowała wprowadzane sankcje³⁰.

Atuty i słabości systemu bezpieczeństwa

Największe słabości systemu bezpieczeństwa można sprowadzić do tego, że przez długi czas w Europie system nie był poddany poważnym i wszechstronnym testom. Stan taki oznaczał brak motywacji do wprowadzania zmian. Miało to szczególne znaczenie w kontekście ograniczonych zagrożeń nowego typu, np. w Polsce, a także zagrożeń klasycznych. Taki stan spowodował, że mimo pewnej ewolucji systemu obrony, jaki wynikał z dopasowania do wymogów członkostwa w NATO, głębsze zmiany w tym zakresie były odkładane lub po prostu spychane na dalszy plan. Obecna sytuacja stanowi więc podwójne wyzwanie dla Polski. Konieczne jest zarówno nadrobienie opóźnień czy zaniechanie ewolucyjnych zmian, jak i wprowadzenie głębokich zmian związanych z nowymi zagrożeniami.

³⁰ *Sanckje i Rosja*, red. J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru, Warszawa 2015, s. 31.

Za atut obecnego systemu bezpieczeństwa z pewnością można uznać to, że brak jest nerwowych, nagłych i nieprzemyślanych reakcji na różnego rodzaju prowokacje, które wcześniej w historii prowadziły do rozszerzenia się konfliktu na większą liczbę państw. Demonstracja siły ze strony NATO, obecność wojsk sojuszu na terytorium Polski spełnia rolę odstraszającą, nie eliminuje jednak działań prowokacyjnych. NATO i UE powoli reagują na dość powszechne zjawisko „wyłuskiwania” sojuszników ze swojego grona przez polityków Rosji. Brak również koncepcji spójnego programu stosowania *soft power* wobec Rosji i jej mieszkańców. Chociaż Rosja nadaje z polskiego Legionowa audycję Sputnik News, to nie widać podobnych działań ze strony państw NATO i UE skierowanych do społeczności Rosji. Planowany jest program telewizyjny. Są to jednak nadal tylko plany. Tym samym za dodatkową słabość obecnego systemu bezpieczeństwa można uznać to, że koncepcje teoretyczne (*hard power* i *soft power*) są skutecznie stosowane przez Rosję, a mniej skutecznie przez państwa, w których koncepcje te się zrodziły.

Specyfiką *soft power* jest dawanie podmiotom pełnego wyboru, ale w taki sposób, aby wybór ten jednoznacznie prowadził do określonego celu. W tym przypadku celem jest pokazanie, że można żyć lepiej, wygodniej, bez trosk dnia codziennego. Wymaga to jednak analizy psychologicznej homo sovieticus z jego preferencjami i wyborami, pokazującej, w jaki sposób do niego trafić.

Wszelkie działania podjęte w Polsce w celu poprawy stanu bezpieczeństwa mają charakter klasyczny. Z pewnością warunkiem poprawiającym stan w sferze bezpieczeństwa jest względnie dobra sytuacja gospodarcza i polityczna. Stanowi ona pochodną przeprowadzonej transformacji systemowej, najskuteczniejszej w regionie. Polska przygotowała Białą Księgę Bezpieczeństwa Narodowego RP (2013), dokonując pierwszego przeglądu strategicznego bezpieczeństwa³¹. Biała księga była przygotowywana przed wydarzeniami na Ukrainie, które w pewnym stopniu uwypukliły słabości stworzonego reżimu zaufania i bezpieczeństwa w Europie.

Wyraźny kierunek działania został określony podczas szczytu NATO w Newport 4–5 września 2014 r.³² Szczyt w Newport, a także wydarzenia na Ukrainie, dały impuls do przyjęcia nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polski w listopadzie 2014 r. Dokument ten jest odpowiedzią na zaistniałą złożoną sytuację i zastępuje podobny dokument z 2007 r.³³ Nowa sytuacja zmieniła podejście do konstrukcji amerykańskiego systemu przeciwrakietowego w Europie, który wcześniej nie miał pełnego poparcia i wzbudzał wiele wątpliwości.

Nowa sytuacja wskazuje również na potrzebę wprowadzenia zmian w sferze klasycznej obrony i stawia wyraźnie wymóg stosowania *soft power*, czyli oddziaływania na społeczeństwo Rosji. Polska była zawsze państwem o społeczno-

³¹ Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013.

³² S. Koziej, P. Pietrzak, *Szczyt NATO w Newport*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 31, s. 11–30.

³³ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polski, Warszawa 2014.

ści bardziej otwartej na świat. Zadecydowało o tym wiele czynników, m.in. fale emigracji (wojenna, stalinowska, z lat 1956, 1968, 1970 czy 1981), a co za tym idzie organizowanie się Polonii i utrzymywanie z nią kontaktów, wykorzystanie okresu *détente* lat 70. dla rozwijania kontaktów z zagranicą, tłumaczenia literatury pięknej, pokazywania seriali w TV, w których widziało się zwyczajnych ludzi z żyjących normalnie. Ta normalność jest inna od normalności w Rosji i choć każde z państw nie jest wolne od różnych patologii, to jednak dominacja normalności poprawia poczucie bezpieczeństwa, bycia reprezentowanym i poszukiwania zajęć, które sprawiają jednostce przyjemność.

Social Progress Index 2015 pokazuje stopniowy stan ewolucji, od biedy, przez rozwój, po dobrobyt. Analizy te wskazują, że w państwach WNP, z Rosją na czele, dostęp do edukacji jest jednym z atutów, inne wskaźniki natomiast odnotowują słabą realizację tego, co postęp społeczny stawia sobie za cel.

Tabela 3. Czynniki decydujące o poziomie indeksu poprawy społecznej (wersja zagregowana)

Indeks Postępu Społecznego		
Podstawowe potrzeby społeczne	Podstawy dobrobytu	Możliwości
Odżywianie i podstawowa opieka medyczna	Dostęp do podstawowej wiedzy	Prawa osobiste
Woda i środki czystości oraz higieny	Dostęp do informacji i możliwość komunikowania się	Wolność osobista i prawo wyboru
Schronienie	Zdrowie i dobrobyt	Tolerancja i włączenie
Osobiste bezpieczeństwo	Ekonomiczna trwałość	Dostęp do zaawansowanego wykształcenia

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M.E. Porter, S. Stern, M. Green, *Social Progress Index 2015*, *op. cit.*, s. 17.

Zestawienie to wskazuje na kierunek oddziaływania na społeczeństwo Rosji. Wśród państw WNP wymienia się kilka, w których odnotowuje się postęp i pozytywne zmiany. Nie są one jednak powszechne. Dotyczą nauki (Rosja, Ukraina), zdrowia i lecznictwa (Mołdawia).

Polska jest przykładowo notowana na pozycji 27 (na 132) w grupie państw o wysokim postępie zmian w zakresie indeksu poprawy społecznej. Obok Polski w tej grupie mamy Słowenię (19), Estonię (23), Czechy (22) i Słowację (25). Z tej grupy tylko Estonia rozpoczynała swoją transformację z niższego poziomu dochodów *per capita* niż Polska. W tej grupie są z nami też takie państwa jak: Wielka Brytania (11), Irlandia (12), Austria (13), Niemcy (14), Japonia (15) czy USA (15). Wyżej, z najlepszymi wynikami, są: Norwegia (1), Szwecja (2), Szwajcaria (3), Islandia (4), Nowa Zelandia (5), Kanada (6), Finlandia (7), Dania (8), Holandia (9) i Australia (10). W grupie wyższej średniej mamy np. Węgry (32) i Grecję (34).

W grupie niższej średniej są: Gruzja (60), Ukraina (62), Mołdawia (70), Rosja (71), Azerbejdżan (76), Kazachstan (83)³⁴.

Nie będę wymieniała tu wszystkich państw postkomunistycznych. Chcę pokazać kierunek działania. Należy też pamiętać, że odpowiednie wskaźniki mogą ulec pogorszeniu w efekcie prowadzenia działań wojennych i przeznaczenia dużej części budżetu na cele obronne. Brak zaangażowania państw NATO i UE, w tym nowych państw członkowskich, we wsparcie przemian w państwach WNP czy basenu Morza Śródziemnego będzie potęgowało fale emigracji na rynek UE, co będzie również oznaczało wyludnienie na terenach będących źródłem emigracji. W obu przypadkach konsekwencją będą pewne zakłócenia, nadmiaru i niedoboru rąk do pracy.

Przedstawione zestawienie warto dodatkowo uzupełnić o fazy rozwoju, określone przez warunki decydujące o konkurencyjności.

Tabela 4. Fazy rozwoju, wskaźniki konkurencyjności

Faza rozwoju i czynniki decydujące o konkurencyjności		
Podstawowe wymogi	Czynniki podnoszące wydajność	Czynniki decydujące o innowacyjności
Instytucje Infrastruktura Środowisko makroekonomiczne Zdrowie i wykształcenie podstawowe	Wyższe wykształcenie i praktyki Rozwinięty rynek towarowy i rozwiązania stymulujące jego efektywność Rozwiązania stymulujące efektywność rynku pracy Rozwinięty rynek finansowy Gotowość technologiczna Wielkość rynku	Zaawansowany biznes Innowacje
Czynniki wymagane w fazie rozwoju stymulowanej przez ilość i dostęp do czynników produkcji	Czynniki wymagane w fazie rozwoju stymulowanej przez wzrost wydajności	Czynniki wymagane w fazie rozwoju stymulowanej przez innowacje

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Global Competitiveness Report 2014–2015*, op. cit., s. 9.

W każdej fazie rozwoju wszystkie czynniki odgrywają swoją rolę, jednak ich waga zmienia się. W pierwszej fazie dominuje znaczenie czynników produkcji. Pozostałe warunki odgrywają mniejszą rolę. Pensję są w tej fazie niskie. W drugiej fazie znaczenia nabierają warunki decydujące o wydajności. Pensje rosną. W trzeciej fazie największą rolę odgrywają czynniki decydujące o innowacyjności, niemniej rola pozostałych czynników choć spada, nadal jest znacząca. Pensje

³⁴ M.E. Porter, S. Stern, M. Green, *Social Progress Index 2015*, s. 44, dostępne na: www.socialprogressimperative.org/publications.

osiągają tu swój najwyższy poziom. W fazie pierwszej rozwoju pensje kształtują się poniżej 2 tys. dol. na głowę. W fazie drugiej zawierają się między 3 tys. dol. a 8,999 tys. dol. W fazie trzeciej przewyższają poziom 17 tys. dol. Jeśli chodzi o wagę poszczególnych czynników w trzech wymienionych fazach rozwoju, to waga innowacyjności rośnie z 5% do 30%, wydajności z 35% do 50%, jedynie odwrotny trend (spadkowy) obserwowany jest w przypadku czynników produkcji i ich dostępności. W ich przypadku waga spada z 60% do 20%³⁵.

Warto również zaklasyfikować poszczególne państwa z regionu Europy Środkowej i Wschodniej do wymienionych faz rozwoju. Informacje na ten temat również dostarcza *Global Competitiveness Report 2014–2015*. W najwyższej fazie rozwoju znajduje się gospodarka Czech, Słowacji i Estonii. W fazie przejściowej, między drugą a trzecią, mamy Polskę, Węgry, Kazachstan, Chorwację, Litwę, Łotwę i Rosję. W fazie drugiej jest Bułgaria, Gruzja, Ukraina i Rumunia. W fazie przejściowej, między pierwszą a drugą, jest Azerbejdżan, Mołdawia i Mongolia. W fazie pierwszej rozwoju znajdują się Indie³⁶ i Kirgistan.

Powyższe zestawienia nadają kierunek działaniom państw trzecich, w tym przede wszystkim UE i NATO. Każdemu z nich powinno zależeć, aby w sąsiedztwie mieć stabilną gospodarkę, która dynamicznie się rozwija i rokuje przyspieszone zmiany indeksów poprawy społecznej, co powinno wpływać na ewolucję systemu bezpieczeństwa.

Wykorzystanie modelu opartego na indeksie poprawy pozycji społecznej jest możliwe w warunkach powrotu do akceptacji stworzonego systemu zaufania. System ten można budować wyłącznie wtedy, gdy zachodzi zbieżność między informacjami podawanymi a faktami rzeczywistymi. To z kolei jest możliwe w momencie, kiedy media zaczynają skutecznie pełnić rolę kontrolną. Wymaga to integracji przedstawicieli mediów z państw o niższym stopniu rozwoju z dziennikarzami państw o wyższym poziomie rozwoju. Wymiana doświadczeń pozwala porównać drogi ewolucji jednostek zajmujących się zawodowo tymi samymi problemami oraz przyjrzeć się różnicom powstałym na skutek odmiennych warunków, w których przyszło im pracować. Ewolucji w podobnym kierunku może sprzyjać przedstawienie historii tworzenia prywatnych stacji radiowych i telewizyjnych czy tłumaczenia książek, opowiadań mówiących o etapach tworzenia nowej mentalności, a co za tym idzie rozumienia świata.

³⁵ *Global Competitiveness Report 2014–2015*, Geneva 2014, s. 10, dostępne na: www.weforum.org.

³⁶ Wymieniam Indie, mimo że nie jest to państwo regionu Europy Środkowej i Wschodniej, ale jest przez wielu traktowane jako mocarstwo. Warto w tym miejscu dodać, że ChRL znajduje się w drugiej fazie rozwoju i od kilku lat zmienia swoją pozycję w przeprowadzanych przez Światowe Forum Ekonomiczne rankingach. Mimo tych pozytywnych zmian trudno jest traktować to państwo jako mocarstwo.

Podsumowanie

Obecny system bezpieczeństwa jest stabilny, choć odczuwa się wyższy poziom zagrożenia niż jeszcze dwa lata temu. Trudno mówić o tym, że wszystkim gwarantuje on takie samo bezpieczeństwo. Ukraina nie jest członkiem NATO, jednak współpracuje z NATO w sposób zinstytucjonalizowany i ma podpisaną umowę stowarzyszeniową z UE. Ta dość rozbudowana sieć powiązań z organizacjami międzynarodowymi nie stanowi dla tego państwa gwarancji nienaruszalności granic i terytorium oraz ochrony ludności cywilnej. Terytorium Ukrainy zostało naruszone przez Rosję. Oba państwa należały do 26 grudnia 1991 r. do ZSRR, ale to Rosja odziedziczyła po ZSRR, byłym mocarstwie, pewne tendencje wielkomocarstwowe. Rosja jest w podobnych strukturach międzynarodowych jak Ukraina. Oba państwa są w WTO i współpracują z NATO. Rosja jest stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, a Ukraina nie. Rosja tworzy z NATO Radę NUC. Zarówno Rosja, jak i Ukraina objęte są umowami PCA z UE. Ukraina dąży do członkostwa w UE, Rosja nie ma takich planów. Trudno jednoznacznie powiedzieć, które z tych dwóch państw jest bardziej umocowane w stworzonych po II wojnie światowej strukturach bezpieczeństwa międzynarodowego. Jeśli jest to Rosja, to znaczy, że ta współpraca nie może być oceniana jako skuteczna dla wszystkich państw w Europie. Ma to szczególne znaczenie w kontekście ograniczonej i mało skutecznej reakcji tych struktur na jawne łamanie prawa. Jeśli jest to Ukraina, to znaczy, że nie otrzymała odpowiednich gwarancji.

Wydarzenia związane z aneksją Krymu przez Rosję i wojna rosyjsko-ukraińska, która jest tego następstwem, mimo dwóch konferencji rozjemczych w Mińsku, doprowadziły do impasu. NATO demonstruje swoje zaangażowanie, państwa graniczące z Rosją się zbroją, inne poszukują z Rosją kontaktu. W sumie sytuacja przypomina równanie szeregu i deklaracje preferencji przez państwa członkowskie. Nie widać jednak próby karcenia niesfornych w szeregu ani nie widać zapowiedzi takiego działania. Państwa graniczne, takie jak Polska, Estonia, Litwa, Łotwa czy znajdująca się w podobnej sytuacji do Ukrainy Gruzja, przyjmują na siebie ciężar obrony. Świadczy o tym ich planowany wzrost wydatków na obronę. Dzieje się tak, mimo że wydatki w starych państwach NATO są redukowane. Stan taki nie do końca wydaje się skuteczny i zabezpieczający te kraje przed ewentualnym atakiem, o którego możliwości słyszy się coraz częściej z ust polityków. Uwaga ta nie oznacza, że państwa te nie powinny zmieniać wyposażenia wojskowego, bo powinny. Jednak sprawą najważniejszą jest działanie, które będzie sprzyjało stabilizacji politycznej w państwach WNP, wspieranie struktur proeuropejskich, wspieranie instytucji prorynkowych i prodemokratycznych. Ma to szczególne znaczenie w warunkach podważenia zaufania do władzy, jak to było za prezydenta Wiktora Janukowicza (2010–2014). Takiego wsparcia nie będzie, mimo wojny, jeśli i tak niski poziom stopy życia w nich ulegnie dalszemu obniżeniu. Tym samym działanie tu musi być kompleksowe, powinno nieść optymizm i jasno zdefiniowane

perspektywy, tak oczekiwane przez Ukraińców czy Gruzinów. Tego nie widać ani w polityce państw UE czy NATO, ani w polityce Polski.

Od strony teoretycznej model bezpieczeństwa jest dobrze przygotowany. Jego słabością może być oddzielenie elementów ekonomicznych od politycznych i militarnych. Praktyka dostarcza dowodów, że system ten sprawdza się, choć nie zawsze i nie wszędzie. Analiza jego słabości może sprzyjać eliminowaniu ich w przyszłości przez wprowadzanie ściślejszych więzi współpracy. Konieczne staje się również stosowanie w większym stopniu działań zaliczanych do *soft power*. Rosjanie takie rozwiązania stosują dosyć skutecznie wobec Ukrainy, państw NATO oraz UE. Polska częściej wykorzystuje *hard power* niż *soft power* mimo dobrego doświadczenie w stosowaniu drugiej metody.

International Security Model in Twenty First Century. From Theory to Practice

The article argues that the current security model was shaped in a long period. It is shown that the system was shaped by the solutions applied after the II WW, what embraces global and regional solutions. Until the end of the Cold War the applied solutions were assigned to two opposite Blocs: Western and Eastern. After 1989, which is considered to be the symbolic turning point and end of the Cold War, part of the states from the former Eastern Bloc, after introducing market and democratic reforms have joined NATO and the EU. This also included three states created after the dissolution of the former SU. The article states also that security in Europe is challenged by attempt to reconstruct the area of Russian influence. At the same time it states that this process is not limited to voluntary access of the former republics of SU but also includes annexation of the territories of sovereign Ukraine. The article illustrates that the contemporary security system is characterized by strong asymmetry of applied solutions. NATO applies liberal, cooperative solutions, while Russia uses solutions build upon force and military potential. This asymmetry and moves undertaken by Russia undermine the solutions introduced by international laws. They resulted introduction of sanctions by the US and EU states, what was followed by some political and military steps, labelled as boost NATO military presence in the NATO states bordering with Russia. The article states that in parallel to Hard Power, NATO and the EU should apply also Soft Power. Solutions applied in Russia follow the feeling of majority people in Russia who experience the trauma of former superpower and its fall. The article describes basic conditions of security system with its global and regional solutions, which create its current determinants. This concerns the level of military spending, economic potential, as well as weight of individual states and their groupings in the world scene.

Key words: international security model, theory of security, practice in current security model, Soft Power, Hard Power, deterrence, balance of forces

Michał Chorośnicki

PAŃSTWO ISLAMSKIE – EFEMERYDA CZY TRWAŁY TREND?

Wprowadzenie

Model bezpieczeństwa w XXI w. opiera się nadal o założenia ocenne i elementy pochodzące z ubiegłego wieku.

W historii XX w. wiele wydarzeń o doniosłym znaczeniu dla przyszłej historii politycznej świata zaczynało się od pozornie drobnego epizodu. Wielowątkowy splot wydarzeń prowadził z czasem do ruiny bezpieczeństwa, ogólnej katastrofy i wojen światowych.

Na tym tle powstanie tzw. Państwa Islamskiego (ISIS)¹ w 2014 r. musi być oceniane w kilku płaszczyznach. Po pierwsze nie jest to państwo *sensu stricto* zgodne z klasyczną formułą prawa międzynarodowego. Terytorium nie jest określone ze względu na brak formalnoprawnych granic lub nawet linii przerywania ognia. Ludność pochodzi z kilku lub nawet kilkunastu objętych walkami zbrojnymi i zamętem państw (z Syrii, Iraku, uchodźcy palestyńscy). I wreszcie władza najwyższa nie tylko nie jest znana publicznie (kalif Abu Bakr al-Baghdadi jest jedyną osobą znaną publicznie), ale nie spełnia efektywnych kryteriów sprawowania władzy. A zatem Państwo Islamskie formalnie nie istnieje – a jednak wywiera znaczący wpływ na wydarzenia w całym regionie i stanowi bezsporny problem bezpieczeństwa globalnego odniesieniem do przyszłości bliższej i dalszej. To właśnie stanowi dominantę działania tego tworu.

¹ Oficjalne źródło Departamentu Stanu USA „Department of State Bulletin” konsekwentnie używa nazwy „so called ISIS...” zob. DSB us.gov//april2015 (dostęp 10.08.2015).

Przyczyny proklamowania ISIS

Początki są z pewnością odległe i zawiłane historycznie. Walka z agresją ZSRR w Afganistanie po 1979 r., werbunek i zbrojenie elementów skrajnych, które z czasem wymknęły się spod politycznej i wojskowej kurateli Zachodu stanowią źródło.

Przyczyną bliższą jest zniszczenie Al-Kaidy i śmierć Usamy Ibn Ladina w maju 2011 r. Wiadomo, że sam Ibn Ladin, odcięty od świata i wykorzystujący gońców oraz łączników do komunikowania się ze światem, stał się anachroniczny, choć był symbolem. Skuteczne odcięcie Al-Kaidy od źródeł zaopatrzenia finansowego (w tym także od tych najbardziej skrytych i skomplikowanych) oraz fizyczna eliminacja niemal całego kierownictwa ruchu doprowadziły do jego upadku. Dobra znawczyni problemów ISIS dr Patrycja Sasnal, zauważa, że

bezpośrednią przyczyną jego powstania była wojna domowa w Syrii. To w tym kraju dżihadysty znaleźli schronienie. Na jego terytorium mogli się bezkarnie rozwijać i dozbrajać, także z pomocą zagranicy. Ogarniali coraz większy obszar, zajmowali pola naftowe. Praprzyczynę powstania Państwa Islamskiego znajduję w amerykańskiej agresji na Irak w 2003 r. USA otworzyły wówczas puszkę Pandory, rozpętały wewnętrzną iracką wojnę domową. W latach 2005–2007 w Iraku zginęło ponad 100 tysięcy osób. Oficjalna liczba ofiar całego konfliktu do 2011 r. to 190 tysięcy, a według niektórych danych nawet pół miliona. Szyici walczyli z sunnitami, a wszyscy bili się z Amerykanami. W nowych władzach irackich sunnici nie znaleźli reprezentacji, czuli się zmarginalizowani. Ci sami ludzie, którzy w latach 2005–2006 walczyli z Amerykanami, przeczekali ich wyjście w 2011 r. W tym samym czasie zaczęła się Arabska Wiosna – początkowo protest ten był rzeczywiście społeczny i demokratyczny. Dżihadysty na tym skorzystali, w 2012 r. odrodzili się w Syrii, uzbroili i dziś zagrażają całemu regionowi².

Powstało więc pytanie, czy odnawiać struktury według starych wzorów, czy próbować szukać czegoś nowego, co może okazać się przełomowe. Tą nowością miało stać się państwo wyznaniowe, kalifat, który był dobrze znany muzułmanom. W latach 1996–2002 na terenie Afganistanu rządili talibowie, którzy obalili rząd Rabbaniego.

Kres tego brutalnego i krwawego eksperymentu przyniosła dopiero interwencja Zachodu pod wodzą USA i wprowadzenie nowych władz w Kabul. Cały region ogarnęły niepokoje. W Pakistanie dysponującym bronią jądrową zainstalowało się najbardziej ortodoksyjne skrzydło talibów (za przyzwoleniem słabych w istocie władz Pakistanu). Upadek Husajna w Iraku nie rozwinął demokracji, a co gorzej – wskutek fatalnych błędów Amerykanów (pomyłki Paula Bremera!) – doprowadził do wojny domowej na olbrzymią skalę, którą udało się dopiero okiełznać przy użyciu potężnych sił zbrojnych! Przy udziale głównych graczy na arenie międzynarodowej wybuch wojny domowej w Syrii doprowadził do katastrofy hu-

² Zob. M. Schwartzgruber, *Gorączka dżihadu* [wywiad z P. Sasnal], „Polska Zbrojna” 2014, nr 10, s. 89.

manitarnej na nieznaną dotąd skalę i zmobilizował siły fanatyków islamskich różnych orientacji. Walka Iranu o dominację w regionie z aspiracjami do posiadania broni jądrowej, groźby wobec Izraela i konflikt szyicko-sunnicki doprowadziły do usztywnienia polityki w tym regionie, a szanse porozumienia izraelsko-palestyńskiego odsunęły w nieokreśloną przyszłość.

Splot okoliczności wewnętrznych i zewnętrznych zachwiał globalnym i regionalnym systemem bezpieczeństwa bez możliwości jego szybkiej naprawy.

ISIS w działaniu

Początkowo Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie w styczniu 2014 r. podjęło insurekcję w irackiej prowincji Al-Anbar, przejmując na przełomie 2013 i 2014 r. kontrolę nad Al-Falludżą, Al-Karmą, Al-Chalidiją Al-Hadisą, Al-Kaim oraz częścią Ar-Ramadi i Abu Ghurajb. W czerwcu 2014 r. ISIS przeprowadziło ofensywę na północy Iraku, zajmując m.in. prowincję Niniwa i Salah ad-Din, wraz ze stołecznymi miastami Mosul i Tikrit, dokonując przy okazji zbrodni wojennych³.

W międzyczasie dżihadyści prowadzili dużą ofensywę w Syrii, która doprowadziła do podbicia muhafazy Dajr az-Zaur. W trakcie kampanii irackiej i syryjskiej, 29 czerwca 2014 r., pierwszego dnia ramadanu, Islamskie Państwo w Iraku i Lewancie ogłosiło powstanie kalifatu pod nazwą Państwo Islamskie na ziemiach przez siebie kontrolowanych. Nowa nazwa dotyczyła też ugrupowania, z którego usunięto wyrazy „Irak” oraz „Lewant”. Na czele kalifatu stanął wybrany przez szereg lider ugrupowania, szejk Abu Bakr al-Baghdadi jako kalif Ibrahim Ibn Awwad. Według ISIS stał się tym samym przywódcą wszystkich muzułmanów na świecie. Władze USA ogłosiły, że deklaracja suwerenności Państwa Islamskiego nie ma znaczenia. Islamskie ugrupowania militarne Dżajsz al-Islam wchodzące w skład Frontu Islamskiego odrzuciło deklarację o utworzeniu kalifatu, argumentując, że „gang Al-Baghdadiego żyje w świecie fantazji”, a deklaracja suwerenności to jedynie element „wojny psychologicznej”⁴.

Po zajęciu syryjskiej muhafazy Dajr Az-Zaur dżihadyści skierowali swoje uderzenie na bazy wojskowe sił syryjskich. W lipcu i sierpniu 2014 r. zajęli bazę 17. Dywizji Syryjskich Arabskich Sił Zbrojnych w Ar-Rakce, 121. Bazę Pułku Artylerii, Bazę 93. Brygady oraz Bazę Sił Powietrznych Tabka. Walki o każdą z tych baz kosztowały życie setki syryjskich żołnierzy, których mordowano przez ścięcie głowy. Następnie zwłoki rozrzucano po ulicach miast⁵.

Państwo Islamskie w sierpniu 2014 r. usiłowało rozszerzyć swoją strefę wpływów na Liban. W związku z tym ekstremiści we współpracy z Dżabhat an-

³ Kalendarium wydarzeń wg: Anatomy of a Crisis: Syria, The Islamic State, Iraq and Turkey, Panel Discussion, April 15, 2015 cmes@berkeley.edu (dostęp 15.05.2015) oraz IISS Military Balance, Table 7: Timeline ISIS gains and coalition responses in 2014, s. 304.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

-Nusra dokonali rajdu na libańskie miasto Aarsal, jednak po kilku dniach walk siły libańskie opanowały sytuację, wypierając z miasta dżihadystów. Jednak ci wprowadzili kilku żołnierzy. Po odrzuceniu negocjacji z ekstremistami przez libańskie władze dwóm żołnierzom ścięto głowy, z kolei Dżabhat an-Nusra rozstrzelało libańskiego wojskowego⁶.

Na początku sierpnia 2014 r. ISIS wznowiło kampanię w północnym Iraku, dopuszczając się masakr na jazydach i chrześcijanach, co spowodowało podjęcie lotniczej interwencji USA na terytorium Iraku, podbitym przez Państwo Islamskie. W odwecie na bombardowania pozycji Państwa Islamskiego dżihadyści 19 sierpnia 2014 r. dokonali na terenie Pustyni Syryjskiej egzekucji na amerykańskim reporterze wojennym Jamesie Foley, a 2 września 2014 r. na Stevenie Sotloffie. Mimo nalotów amerykańskich w północnym Iraku ISIS wdało się w walki z kurdyjskimi jednostkami Peszmerga, które były uzbrojone przez państwa zachodnie.

19 września 2014 r. do operacji lotniczej wymierzonej w Państwo Islamskie przyłączyły się Francuskie Siły Powietrzne. 23 września 2014 r. rozpoczęła się kampania lotnicza na terytorium Syrii. Udział w nalotach oprócz USA wzięły Katar, Arabia Saudyjska, Bahrajn, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Jordania oraz Wielka Brytania i Australia⁷.

Polityka wewnętrzna ISIS

O samym Państwie Islamskim wiadomo niewiele, ponieważ jego przywódcy podają tylko takie informacje, które wedle nich są istotne. Działania wobec ludności są podobne do tych znanych z czasów talibów w Afganistanie: całkowita dyskryminacja kobiet, walka z przejawami zachodniej kultury masowej (z telewizją, obowiązuje zakaz prognozowania pogody traktowanego jako forma wróżbiarstwa!), ludobójstwo, masowe egzekucje niewiernych. Tego typu postępowanie cofa Państwo Islamskie do najczarniejszych dziejów cywilizacji. Wiele działań jest jednak przemyślanych i dobrze zaplanowanych. Pokazowe egzekucje są prowadzone przez katów posługujących się oksfordzką angielszczyzną, zakaz filmowania nie obejmuje tego, co ISIS chce pokazać. Przy braku granic ocenia się, że ISIS obejmuje mniej więcej obszar Jordanii i liczbę ludności (płynną) zbliżoną do ludności tego państwa (ok. 7 mln).

Mimo terroru funkcjonariusze państwa ISIS są poważani, po pierwsze ze strachu, po drugie z powodu ukrócenia bandytyzmu i przestępczości na terenach okupowanych, a także działalności charytatywnej na rzecz ludności. Pod tym względem przypominają działania Hamasu wśród Palestyńczyków, którzy wybrali Hamas w demokratycznych wyborach, czemu nie sposób zaprzeczyć.

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Ibidem.*

Państwu Islamskiemu udało się zapewnić znaczący dopływ zwervowanych ochotników z regionu, ale niestety także z Europy i Ameryki. Dopływ funduszy wydaje się stabilny, opanowane i eksploatowane rafinerie pracują pełną parą i sprzedają produkty za pół ceny, co oczywiście natychmiast ułatwia zbyt. Dochód z jednej tylko rafinerii wynosi podobno ok. 1 mln dol. dziennie, choć zweryfikować tego nie sposób.

Spektakularne akcje niszczenia zabytków kultury światowej są organizowane dla celów propagandowych i ideologicznych. Równocześnie rabuje się muzea i kolekcje, które trafiają przez zaufanych paserów, znanych na rynkach międzynarodowych, do domów aukcyjnych, gdzie są sprzedawane za pół ceny, na ogół bez licytacji i z zachowaniem dyskrecji. Oto prawdziwy pokaz sprawności ISIS! Kontrole przepływów finansowych, które pogrążyły Al-Kaidę, są na razie mało skuteczne.

Od strony wojskowej zaopatrzenie pochodzi z irackich i syryjskich magazynów wojskowych. Sposób działania bojowników ISIS jest bardzo prosty. Kopiują oni działania brytyjskiego SAS z czasów walk w II wojnie światowej. Tzw. czwórki z lekką bronią maszynową, poruszając się na trwałych i pewnych półciężarówkach Toyota Hilux, są realnym zagrożeniem dla słabych i zdemoralizowanych wojsk irackich lub syryjskich. To tłumaczy łatwe spektakularne sukcesy.

Wygląda też, że działania propagandowe ISIS są starannie przemyślane i co gorsza nie spotykają się z odpowiednią reakcją Zachodu. Na potrzeby wewnętrzne władze epatują okrucieństwem i ludobójstwem, zapowiadają krucjatę przeciwko niewiernym niemal jak w czasach wypraw krzyżowych, straszą akcjami terrorystycznymi na świecie i atakami na symbole cywilizacji zachodniej (Biały Dom, wieża Eiffła, Watykan itp.). To wywołuje pożądany rezonans i efekt w świecie zachodnim. Odpowiedź Zachodu jest słaba i źle skoordynowana. Od strony propagandowej kontrpropaganda jest wręcz fatalna⁸. Nikt nie walczy z jawnymi nonsensami upowszechnianymi przez islamistów. Co więcej pozostaje wrażenie, że wszystko, co było deklarowane, odpowiada prawdzie. Pojawiła się więc pogłoska (nieprawdziwa), że islamiści weszli w posiadanie irackiej broni chemicznej⁹. Groźna była wiadomość o rzekomej inauguracji sił lotniczych islamistów. Jeżeli nawet naprawdę trzech syryjskich pilotów zdezerterowało na ćwiczebnych samolotach, to bez zaplecza i systemu naprowadzania, a także zwykłej maszyny rozruchowej potrzebnej odrzutowcom, są całkowicie bezradni¹⁰. Mogą ewentualnie spróbować samobójczych ataków, ale to skończy się ich zestrzeleniem, zanim jeszcze obrano by jakikolwiek cel.

⁸ O wojnie propagandowej z islamistami zob. R. Czulda, *Standardy propagandy*, „Polska Zbrojna” 204, nr 11, s. 22.

⁹ *Państwo Islamskie użyło broni chemicznej. Terrorysty dobrali się do składów zaprojektowanych prawdopodobnie przez USA*, dostępne na: www.natemat.pl (dostęp: 10.08.2015).

¹⁰ *Syria. Opozycja: Państwo Islamskie zdobyło trzy samoloty myśliwskie*, 17.10.2014, dostępne na: www.wiadomosci.onet.pl (dostęp: 18.10.2014).

Rzeczywiste możliwości sił zbrojnych ISIS część specjalistów ocenia w odbiciu fałszywego zwierciadła, w którym traci się rzeczywiste proporcje.

Siły zbrojne Iraku byłyby zdolne samodzielnie pokonać islamistów, gdyby powstał sensowny plan i strategia oraz przede wszystkim, gdyby była wola walki. Niestety od dawna raportowano, także w doniesieniach polskich wojskowych, że siła wojsk irackich na skutek niskiego morale jest iluzoryczna.

Siła wojskowa Turcji jest oczywiście znacząca, ale Turcja nie wykona żadnego ruchu, który ustawiłby ten kraj w koalicji antyislamskiej. W powolnym, ale postępującym, procesie ewolucji to władze islamskie w Turcji zaczynają rządzić armią, a nie armia politykami, jak to było jeszcze przed 10 laty. O roli Turcji w konfliktach mówi przekonująco znawca problematyki prof. Jerzy Zdanowski:

Turcja prowadzi wobec wydarzeń w Syrii i Iraku złożoną grę. Generalnie widać ambicje imperialne tego państwa i chęć odtworzenia swoich wpływów na arabskim Bliskim Wschodzie z czasów Imperium Osmańskiego. W interesie Turcji jest obalenie rządów szyicko-swieckiego Asada i zainstalowanie w Damaszku sunnicko-religijnego rządu. Silne Państwo Islamskie oznacza osłabienie prezydenta Asada, co leży w interesie Turcji.

Z drugiej strony ekspansja Kalifatu odbywa się kosztem syryjskich i irackich Kurdów, którzy są wprowadzani w większości sunnitami, ale stanowią odrębną od Turków etniczność i sygnalizują ambicje do posiadania własnego państwa. Ich osłabienie przez Państwo jest w interesie Turcji. Gra taka może być jednak dla Turcji niebezpieczna, gdyż odwrócenie się przez władze w Ankarze od Kurdów w Iraku i Syrii nastroi jeszcze bardziej wrogo do Ankary Kurdów tureckich i pobudzi ich separatyzmu¹¹.

Zaciekłym wrogiem sunnickich islamistów jest szyicki Iran. Nie wykona on jednak żadnego ruchu, dopóki nie rozegra do końca z Zachodem prestiżowej batalii o własną broń jądrową.

Państwa zachodnie i USA zgodziły się co prawda na zmasowane uderzenia lotnicze na różne obiekty islamistów, ale ci odpowiedzieli rozproszaniem sił i środków. Masowo używane są drony, ale z powodu sporego obszaru działań ich skuteczność jest znikoma, jeśli nie liczyć kilku zabitych przywódców islamskich o nieznanym znaczeniu i randze. Chociaż amerykańskie i brytyjskie siły specjalne od dawna działają na obszarze Państwa Islamskiego, wskazując choćby cele bombardowań¹², to jednak bez koordynacji polityki wojskowej niemożliwe jest osiągnięcie pełnego sukcesu i rozbięcie wojskowych i politycznych struktur Państwa Islamskiego.

Podsumowanie

Konkludując, wydarzenia w bliższej i dalszej przyszłości mogą się toczyć wielotorowo. Państwo Islamskie, otoczone z każdej strony wrogim otoczeniem stra-

¹¹ Wywiad D. Jaronia z Jerzym Zdanowskim pt. *Prof. Jerzy Zdanowski o ekspansji i zatrzymaniu Państwa Islamskiego*, 23.10.2014, dostępne na: www.fakty.interia.pl.

¹² O polityce USA wobec ISIS i regionie zob. *The Rise of Islamic State, the US Military Campaign, and the Future of Iraq*, 26.02.2015, dostępne na: www.iiss.org.

tegicznym, nie ma szans na przetrwanie, a tym bardziej na uznanie przez kogośkolwiek, nawet przez inne ortodoksyjne państwa islamskie. Prawdopodobnym scenariuszem jest więc tzw. pełzająca wojna, być może także o charakterystyce hybrydowej. Wyjaśnienie polityczno-wojskowego konfliktu w Syrii i zwycięstwo którejś ze stron jest tu kluczem. Na taki rozwój wydarzeń czeka Turcja, dla której ewentualne zwycięstwo islamistów byłoby już bezpośrednim zagrożeniem, z którym jednak może sobie poradzić. ISIS nie jest całkowitą efemerydą – ale też nie musi stanowić stałego trendu.

W ostatnich miesiącach bardzo wzrosła pozycja Iranu, który uzyskał koncesje atomowe rozłożone w czasie. Jeżeli będą one wcielane w życie (a niebagatelny wpływ na to mają protesty Izraela), to w jakimś momencie Zachód zostawi Iranowi wolną rękę w działaniach. Obecna taktyka Zachodu wobec poważnego problemu globalnego sprowadza się do odsuwania radykalnych rozwiązań w czasie (nie wchodzi w grę interwencja lądowa) i próba załatwienia własnych spraw cudzymi rękami. Może to być wykonalne przez działania Iraku pod warunkiem konsolidacji wojskowej i politycznej. Sprzymierzeńcem w walce okazali się nagle Kurdowie, ale liczą oni na bliżej nieokreślone koncesje (własną autonomię) od Iraku i Turcji, których udzielenie z różnych przyczyn jest niepewne. Nie brak też opinii, że wojna z Państwem Islamskim zajmie wiele lat¹³. Uderzająca jest pasywność państw Zachodu, które odsuwają rozwiązania na potem i odzegnują się od jakichkolwiek radykalnych działań, dzięki czemu dżihadyści mogą odnosić kolejne sukcesy.

Pokonanie islamistów w jednym miejscu nie przesądza o tym, że nie odrodzą się w innym państwie lub regionie. Państw upadłych wskutek skomplikowanych procesów w trakcie i po rewolucjach arabskich, podobnych do Libii i Jemenu, niestety przybywa. Pojawia się problem masowej imigracji w południowych państwach Unii Europejskiej (we Włoszech czy Hiszpanii), a w perspektywie w pozostałych państwach wspólnoty. Wraz z większą liczbą imigrantów problemy społeczne i te związane z przestępczością zorganizowaną będą się rozwijać. Niektórzy eksperci wieszczą zło, gdyż ich zdaniem „mamy tak wielkie zagrożenie stabilności świata, z którym nie potrafimy i nawet nie próbujemy walczyć”¹⁴. Znana sentencja św. Augustyna głosi, że „cierpliwość jest towarzyszem mądrości”, ale nawet cierpliwość też ma swoje granice.

Wreszcie bardzo poważnym zagrożeniem jest los niezbyt dokładnie znanej liczby (szacowanej ostrożnie na 2 tys. – 2,5 tys. osób) ochotników-fanatyków Europejczyków i Amerykanów, którzy czynnie popierają Państwo Islamskie.

W przypadku klęski tego państwa wrócą oni zapewne do swoich krajów i rozpoczną skrytą działalność terrorystyczno-wywrotową, bardzo trudną do wczesnego wykrycia i opanowania.

¹³ Tak uważa np. John Kerry, zob. J. Bielecki, *Dżihadyści wciąż górą*, „Rzeczpospolita” 4.12.2014, s. A10.

¹⁴ Tezę taką przedstawił francuski historyk i arabista prof. Jean-Pierre Filiu, zob. M. Urzędowska, *Dżihad, wielka przygoda*, „Gazeta Wyborcza – Magazyn Świąteczny” 7.02.2015.

Lista ewentualnych zagrożeń jest więc długa i złożona, a bezpieczeństwo jest zagrożone niemal z każdej strony. Na razie do Syrii i Iraku z całego świata ściga niezliczona liczba wojowników dżihadu, marzących o złożeniu przysięgi wierności kalifowi. Być może jest to stan przejściowy, ale wyjątkowo groźny, o trudnych do przewidzenia skutkach w wymiarze regionalnym i globalnym.

The Islamic Stale (ISIS) – is it an ephemera or a stable trend?

The present article analyses Use phenomena of the Islamic State, since its coming into being until now. Undoubtedly, it makes, up a significant factor disturbing safety and order both in the regional and global scale. Moreover, the methods of operation of the Islamists and passive reaction of the West, which is limited to bombing and providing military aid, have been analysed. The key players in the conflict under question are the West countries, the special military forces thereof are operating in the territories occupied by the Islamists, whereas in the region of Syria, Turkey, Iraq and Iran, each of the concerned country, due to different, reasons, acts in an entanglement of circumstances being supported by the conflict.

The Islamic State will not survive because it is embraced and fight off by all, none is going to recognize it as a state in accordance with the international law; nevertheless, it may by „transferred” to the grounds of the so called failed states. This in turn will cause successive waves of emigration, humanitarian disasters and return to Europe the volunteers originating from those continents. They can engage in terroristic and subversive activity being at the same time difficult to detect.

Key words: The Islamic State, Taliban, jihad, the war in Afghanistan, the war in Iraq, caliphate, terror, genocide, propaganda, bombing, Syria, Iraq, Iran, Turkey, terrorism, the European terrorists, passivity of the West World, tactics and strategy of the parties involved in the conflict.

Beata Molo

**IMPLIKACJE ZMIAN
NA MIĘDZYNARODOWYCH RYNKACH ENERGII
– WYBRANE ASPEKTY**

Wprowadzenie

Obserwowane w ostatnich latach zmiany na międzynarodowych rynkach energii, związane z takimi zjawiskami jak rewolucja łupkowa w USA, ewolucja kierunków światowego popytu na energię oraz rozwój technologii skroplonego gazu ziemnego (Liquefied Natural Gas – LNG), mogą mieć nie tylko konsekwencje ekonomiczne, lecz również wpływać w znaczący sposób na proces kształtowania stosunków politycznych między państwami producentami, eksporterami i importerami surowców energetycznych. Już bowiem w przeszłości surowce energetyczne wzmacniały siłę wiodących państw producentów i eksporterów oraz stworzyły wiele współzależności między państwami, w tym także politycznych.

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie kwestii zmian na międzynarodowych rynkach energii i ich niektórych konsekwencji. Analiza koncentruje się na istocie i skutkach rewolucji łupkowej zarówno dla USA, jak i międzynarodowych rynków energii, przy szczególnym uwzględnieniu wpływu rewolucji łupkowej na cenę ropy naftowej. Artykuł podejmuje również kwestię rozwoju produkcji skroplonego gazu ziemnego, a zwłaszcza możliwości eksportu LNG przez USA.

Rewolucja łupkowa w USA i jej skutki

Wzrost produkcji ropy i gazu ze złóż niekonwencjonalnych wpływa na poprawę sytuacji energetycznej USA.

Pomiędzy 2005 a 2012 r. wydobycie gazu ziemnego w USA wzrosło o jedną czwartą. W 2013 r. USA wyprodukowały 688 mld m sześć. gazu ziemnego, zajmując tym samym miejsce Rosji – dotychczas największego producenta tego surowca¹. Znamienne jest przy tym, że w ciągu ostatnich lat wydobycie gazu ziemnego w USA rosło szybciej niż jego konsumpcja (w 2013 r. wyniosła ona 737 mld m sześć.). Skutkiem tego był spadek importu gazu ziemnego pomiędzy 2008 a 2013 r. o ok. 40%, w tym skroplonego gazu ziemnego o jedną dziesiątą². Udział gazu łupkowego w krajowej produkcji gazu ogółem wzrósł z ok. 1% w 2000 r. do ponad 20% w 2010 r., przy czym tak znaczna produkcja gazu łupkowego nastąpiła po 2005 r.³. Energy Information Administration (EIA) szacuje, że do 2035 r. udział gazu łupkowego w amerykańskim zaopatrzeniu w gaz może sięgnąć nawet 46%.

Efektem boomu wydobywczego są bardzo korzystne ceny gazu w USA w porównaniu z innymi państwami OECD. W połowie 2008 r. za milion brytyjskiej jednostki ciepła (British Thermal Unit – Btu⁴) płacono 13 dol., a w połowie 2012 r. ok. 2 dol. Dla porównania w 2013 r. średnia cena w USA wyniosła 4,8 dol./mln Btu, w Europie 7,8 dol./mln Btu, a na Dalekim Wschodzie 16,3 dol./mln Btu. Cena gazu z Henry Hub⁵ jest poniżej kosztów produkcji dla większości małych producentów. Wydobycie gazu łupkowego uznaje się za opłacalne przy cenie między 3 a 8 dol./mln Btu. Są to jednak zbliżone ceny, które mogą się różnić w zależności od złoża, wieku odwiertów, użytej techniki i wydanych stosownych regulacji. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest większa aktywność spółek naftowych, której efektem jest obniżanie ceny, ponieważ na rynek jest wprowadzany gaz będący produktem ubocznym odwiertów naftowych⁶. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim opłacalności eksploatacji gazu łupkowego. Warto nadmienić, że stopy wydobywania z poszczególnych pól gazonośnych spadają rocznie o 29–52%. Pola gazu łupkowego charakteryzują niskie stopy wydobywania, na poziomie ok. 7%, zaś pola gazu konwencjonalnego – ok. 75–80%. Dla przedsiębiorstw oznacza to konieczność dokonywania nowych odwiertów, aby utrzymać wysoki poziom wydobywania. Pociąga to jednak za sobą większe nakłady inwestycyjne.

¹ Key World Energy Statistics 2014, dostępne na: www.iea.org.

² Natural Gas Data – U.S. Energy Information Administration (EIA), dostępne na: www.eia.gov.

³ Zob. R.A. Hefner III, *The United States of Gas. Why the Shale Revolution Could Have Happened Only in America*, „Foreign Affairs”, May/June 2014, Vol. 93, No. 3.

⁴ Spalenie 1 m sześć. gazu daje około 36 tys. Btu.

⁵ Hub dystrybucyjny gazu naturalnego w Luizjanie.

⁶ K. Westphal, *Nichtkonventionelles Öl und Gas – Folgen für das globale Machtgefüge*, „SWP-Aktuell” Nr. 16, Februar 2013, s. 1–2.

W 2013 r. rodzima produkcja ropy naftowej osiągnęła poziom 10 mln b/d⁷ i była o 13,5% większa niż w 2012 r. (w porównaniu do 2003 r. produkcja była wyższa o 30%). Ogółem w 2013 r. wydobyto w USA 446,2 mln ton ropy naftowej (10,8% światowej produkcji). Ropa naftowa produkowana w USA pokrywa 84% krajowego zapotrzebowania na surowiec (18,9 mln b/d, tj. 19,9% światowej konsumpcji). Ważnym czynnikiem wzrostu rodzimej produkcji surowca jest eksploatacja ropy zacieśnionej (*tight oil*) – w 2013 r. jej wydobycie wyniosło 2,3 mln b/d. Szacuje się, że wydobycie ropy naftowej w USA powinno wzrosnąć do 11,8 mln b/d do 2025 r.⁸. Wydobycie ropy zacieśnionej w USA ustabilizuje się na początku lat 20. XXI wieku, a następnie ich całkowita produkcja zacznie spadać. Eksperci podkreślają, że wielkość produkcji ropy naftowej w USA (zob. tabela 1) zależy w przyszłości od stanu techniki, jej kosztów i poziomu cen na rynkach międzynarodowych.

Tabela 1. Produkcja i import ropy naftowej i gazu ziemnego przez USA w latach 2020-2040

Rok	Ropa naftowa (mln b/d)		Gaz ziemny (trylion stóp sześć.)		
	Produkcja	Import	Produkcja	Import ogółem	Import LNG
2020	10,60	5,51	28,82	-2,55	-2,08
2023	10,37	5,98	29,85	-3,32	-2,49
2025	10,28	6,09	30,51	-3,50	-2,49
2028	10,14	6,28	31,94	-4,20	-2,89
2030	10,04	6,44	33,01	-4,81	-3,29
2033	9,45	7,14	33,63	-5,06	-3,29
2035	9,38	7,35	34,14	-5,19	-3,29
2038	9,38	7,53	35,04	-5,48	-3,29
2040	9,43	7,58	35,45	-5,62	-3,29

Źródło: *Annual Energy Outlook 2015 with projections to 2040*, U.S. Energy Information Administration, April 2015.

Udział OPEC w imporcie ropy naftowej przez USA spadł do 40%, osiągnął tym samym poziom najniższy od prawie 30 lat. Dla porównania w 1976 r. na OPEC przypadał udział 88% w zużyciu ropy naftowej w USA. W latach 2006–2013 przeciętna wielkość importu ropy naftowej z regionu Zatoki Perskiej nieznacznie spadła – z 2,2 mln do 2 mln b/d. Import z Arabii Saudyjskiej, mającej udział 13%

⁷ BP Statistical Review 2014, *The US in 2013*, www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-Statistical-Review-of-World-Energy-2014-US-insights.pdf (dostęp: 10.08.2015).

⁸ *Key World Energy...*, op. cit.

w imporcie ogółem, nieco się zmniejszył – z 1,5 mln do 1,3 mln b/d. Wskutek bo-
omu wydobywczego USA importują mniej ropy naftowej (w 2013 r. 9,8 mln b/d,
tj. o 7,5% mniej niż w 2012 r.; dla porównania w 2003 r. 12,3 mln b/d), eksportują
natomiast więcej produktów ropopochodnych. Prognozuje się, że po osłabnięciu
boomu wydobywczego w połowie lat 20. XXI wieku USA staną się ponownie
bardziej zależne od importu ropy naftowej z regionu Zatoki Perskiej. Realizacja
tego scenariusza może nastąpić w sytuacji niepowodzenia przestawienia się z ropy
naftowej na gaz ziemny i ograniczonych rezultatów działań służących wzrostowi
efektywności energetycznej.

Eksperci podkreślają, że rewolucja łupkowa przyczynia się do wzmocnie-
nia gospodarki amerykańskiej, a tym samym materialnych podstaw polityki za-
granicznej i bezpieczeństwa USA. To m.in. rosnąca produkcja ropy w USA daje
możliwość optymalizacji osiągania celów polityki bezpieczeństwa (np. wdrożenie
międzynarodowych sankcji wobec Iranu), a także ogranicza obawy związane ze
wzrostem cen na rynku światowym. Rosnąca samowystarczalność energetyczna
w Ameryce Północnej (związana z rozwijaniem wydobywania gazu i ropy ze złóż
niekonwencjonalnych w USA i Kanadzie) służy niewątpliwie narodowemu bez-
pieczeństwu USA, ponieważ redukuje ryzyko szoku cenowego (i jego skutków)
spowodowanego konfliktem na Bliskim Wschodzie.

Rewolucja łupkowa w USA oddziałuje pośrednio na rynki międzynarodo-
we: z powodu podaży taniego gazu ograniczony został udział węgla w produkcji
energii elektrycznej, co spowodowało zwiększenie wolumenu eksportu tego pali-
wa; dostawy skroplonego gazu ziemnego zamiast do USA coraz częściej kierowane
były do terminali położonych w Europie i Azji. Oczekuje się, że w przyszłości
producenci z regionu Zatoki Perskiej zwiększą dostawy na rynki azjatyckie, co dla
Europy oznaczać będzie konieczność pokrywania zapotrzebowania na energię do-
stawami z Rosji oraz od państw producentów z Afryki Północnej i regionu kaspij-
skiego. Na zwiększenie dostaw surowców energetycznych z powyższych kierun-
ków wpływać będzie bliskość geograficzna i istniejąca względnie rozbudowywana
infrastruktura przesyłowa.

Rosnące wydobywanie gazu i ropy ze złóż niekonwencjonalnych w USA
może mieć w dłuższej perspektywie skutki ekonomiczne i geopolityczne dla
międzynarodowych rynków energii⁹. Prognozowany spadek zapotrzebowania
USA na importowaną ropę naftową i gaz ziemny wpłynie na decyzje państw
eksporterów dotyczące limitów wydobywania i kierunków dostaw. Bez wątpienia
stworzenie nowych mocy eksportowych Ameryki Północnej skutkować będzie
wzrostem konkurencji na międzynarodowych rynkach energii. Importerzy zy-
skają nowe możliwości dywersyfikacji źródeł dostaw, zaś dla gospodarek państw

⁹ Por. A. Riley, *The Geostrategic Implications of the Shale Gas Revolution*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224434/evidence-alan-riley.pdf (dostęp: 10.08.2015).

uzależnionych od dochodów z eksportu paliw kopalnych większa konkurencja może stanowić problem ze zrównoważeniem wpływów do budżetu¹⁰.

Revolucja łupkowa pogłębiła podział na regionalne rynki gazu – amerykański, europejski i azjatycki. Ten ostatni z powodu dużego zapotrzebowania Japonii, Korei Południowej i Chin absorbuje dwie trzecie światowego handlu LNG. W Europie dominuje jeszcze model mieszany: kontrakty długoterminowe i transakcje spotowe, zaś w USA i Kanadzie ceny kontraktowane w Henry Hub. Różnice cenowe pomiędzy regionalnymi rynkami gazu są znaczne. Przykładowo na początku 2012 r., gdy cena w Henry Hub wyniosła 2 dol./mln Btu, cena na europejskim rynku była jej pięciokrotnością, a w Japonii ośmiokrotnością. W ciągu 2013 r. różnice cenowe wprawdzie się zmniejszyły, jednak średniookresowo pozostaną wyższe na azjatyckim rynku LNG ze względu na wysokie marże w celu zabezpieczenia inwestycji¹¹.

Eksploatacja gazu niekonwencjonalnego może przyspieszyć dywersyfikację źródeł dostaw, a co za tym idzie przyczynić się do globalizacji rynków gazu. Nie można jednak wykluczyć, że będzie on prowadził do dywersyfikacji źródeł energii i spadku cen jedynie w wymiarze regionalnym.

Kwestią otwartą pozostaje, czy gaz niekonwencjonalny będzie eksploatowany w innych państwach i jak zmieni się czynnik kosztowy w przypadku nowych technologii i czy przepisy dotyczące ochrony środowiska ograniczą lub zwiększą koszty jego wydobywania. Wzrost zapotrzebowania na energię zależy od gospodarczego rozwoju Chin, Indii i innych państw Azji Wschodniej. Niejasna także pozostaje kwestia przyszłości eksploatacji energii jądrowej w Japonii i Korei Południowej. Uwzględnić należy również prognozy dotyczące udziału poszczególnych nośników energii w światowym zapotrzebowaniu na energię i prognozy jej zużycia. Wprawdzie zakłada się dominację ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla z podobnymi udziałami w światowej mieszance energetycznej, jednakże w ujęciu regionalnym mogą się one znacznie różnić. Nie bez znaczenia jest bowiem zastępowanie węgla w produkcji energii elektrycznej przez gaz ziemny i odnawialne źródła energii. Także w sektorze transportu ropa naftowa może tracić na znaczeniu na korzyść gazu ziemnego i samochodów o napędzie elektrycznym. Ponadto gaz ziemny wykorzystywany jest coraz częściej w przemyśle petrochemicznym i procesach grzewczych¹².

Nadpodaż surowców niekonwencjonalnych może zwiększyć presję na obniżenie ich ceny na rynkach międzynarodowych, a co za tym idzie osłabić znaczenie

¹⁰ K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski w warunkach globalnych przemian technologicznych w sektorze energetycznym* [w:] *Rocznik Strategiczny 2012/13*, Warszawa 2013, s. 325.

¹¹ K. Westphal, *Die internationalen Gasmärkte: Von grossen Veränderungen und Herausforderungen für Europa*, „Energiewirtschaftliche Tagesfragen” 2014, z. 1/2, s. 48.

¹² K. Westphal, M. Overhaus, G. Steinberg, *Die US-Schieferrevolution und die arabischen Golfstaaten. Wirtschaftliche und politische Auswirkungen des Energiemarkt-Wandels*, „SWP-Studie” September 2014, s. 12–13.

polityczne OPEC oraz państw mających w tej organizacji silny wpływ, zwłaszcza Arabii Saudyjskiej. W tym kontekście podkreśla się również problemy z finansowaniem wydatków socjalnych czy wojskowych Wenezueli i Iranu. Rewolucja łupkowa powoduje, że państwa uprzednio zależne od importu surowców energetycznych, jak np. USA, mogą stać się ich eksporterami. Szacuje się, że USA przed 2020 r. staną się największym światowym producentem ropy naftowej. Według prognozy Międzynarodowej Agencji Energii (International Energy Agency – IEA) do 2030 r. USA staną się eksporterem ropy netto, a do r. 2035 będą niemal samowystarczalne energetycznie. W związku z powyższym konieczne będzie poluzowanie zasad dotyczących eksportu ropy naftowej. Obecnie eksport surowej ropy naftowej jest objęty zakazem. Niemniej jednak Bureau of Industry and Security (BIS), oddział Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych, może w określonych przypadkach wydać pozwolenie na eksport surowej ropy naftowej. Warunkiem wydania takiego specjalnego pozwolenia jest jednak posiadanie substytutu surowca w odpowiedniej ilości. Możliwe musi być również wypowiedzanie umów o dostawach w sytuacji przerwania albo poważnego zagrożenia dla amerykańskiego zaopatrzenia w ropę naftową¹³.

Zmiana pozycji USA z importera na eksportera ropy naftowej wpłynęłaby na globalny rynek energii. Wzrost produkcji ropy w USA oraz ograniczanie popytu na ten surowiec przez zwiększanie efektywności energetycznej skutkować może coraz większym przekierowaniem eksportu ropy naftowej z Afryki Zachodniej do Europy, która jest jak dotąd zależna od dostaw z Rosji i Bliskiego Wschodu. Tym samym dywersyfikacja źródeł energii w Europie zmusiłaby Rosję i OPEC do rywalizacji o nowe rynki w Azji. Międzynarodowa Agencja Energii prognozuje, że w 2035 r. prawie 90% ropy naftowej z Bliskiego Wschodu zostanie przetransportowana do Azji. USA przez krótki czas będą wiodącym światowym producentem ropy naftowej. Bowiern produkcja ropy w USA osiągnie szczyt w 2020 r. (11,1 mln b/d), po czym spadnie do 9,2 mln b/d w 2035 r. Dla porównania Arabia Saudyjska będzie w 2035 r. produkować 12,3 mln b/d, a Rosja nieco ponad 9 mln b/d¹⁴.

Według Międzynarodowej Agencji Energii wydobycie gazu ziemnego będzie rosło w niemal wszystkich regionach wydobycia z wyjątkiem Europy, a gaz niekonwencjonalny będzie stanowił prawie 60% globalnego wzrostu produkcji. Potrzeby importowe wzrosną w większości państw Azji i w Europie. Obawy związane z zabezpieczeniem przyszłych dostaw surowca będą częściowo zmniejszone przez rosnącą liczbę dostawców skroplonego gazu ziemnego i wzrost udziału LNG w handlu międzyregionalnym. Dostawy LNG mogą bowiem zostać przekierowane w odpowiedzi na doraźne potrzeby rynków regionalnych¹⁵. W przypadku wzrostu wydobycia gazu łupkowego w innych państwach zmniejszeniu ulegnie zależność

¹³ Więcej na stronie internetowej: www.bis.doc.gov.

¹⁴ *World Energy Outlook 2011*, dostępne na: www.iea.org.

¹⁵ *World Energy Outlook 2014*, dostępne na: www.iea.org.

od importowanego gazu ziemnego, a co za tym idzie, zmieni się światowy bilans eksportu/importu tego surowca.

Głównych producentów konwencjonalnej ropy naftowej i gazu ziemnego – OPEC i Rosję – postrzega się jako potencjalnych przegranych rewolucji łupkowej. W przypadku Rosji postęp w technice pozyskiwania gazu niekonwencjonalnego traktowany jest jako zagrożenie dla jej pozycji mocarstwa energetycznego. Konsekwencje polityczne rewolucji łupkowej dla Rosji dotyczą w głównej mierze rynków europejskich i wiążą się z możliwym spadkiem jej znaczenia jako głównego dostawcy gazu ziemnego. Ponadto w kontekście kryzysu ukraińskiego podkreślano konieczność uniezależnienia w dłuższej perspektywie od Rosji europejskich partnerów dzięki dostawom skroplonego gazu ziemnego. Dostęp do LNG czy wykorzystywanie własnych zasobów gazu niekonwencjonalnego może spowodować, że używanie przez Rosję gazu jako narzędzia realizacji polityki zagranicznej będzie mało skuteczne. Z kolei eksploatacja gazu niekonwencjonalnego w Chinach może zmienić energetyczny układ sił w Azji¹⁶. Warto nadmienić, że według szacunków Międzynarodowej Agencji Energii Chiny mają największe złoża tego źródła energii (36 bln m sześć.), wyprzedzając USA (24 bln m sześć.), Argentynę (22 bln m sześć.) i Meksyk (19 bln m sześć.)¹⁷. Chiny stawiają sobie ambitny cel związany z rozwijaniem rynku gazu niekonwencjonalnego. W 2015 r. zakłada się wydobycie gazu łupkowego na poziomie 6,5 mld m sześć., a do 2020 r. między 60 a 100 mld m sześć.

Producenci z Zatoki Perskiej mają strategiczne znaczenie dla światowego zaopatrzenia w ropę naftową, ponieważ dysponują jedną trzecią światowych rezerw tego surowca. Ponadto przez Środkowy Wschód przebiegają szlaki handlowe, w tym przez cieśninę Ormuz realizuje się ponad 20% handlu ropą naftową i 20% handlu LNG. Zabezpieczeniem tego szlaku zainteresowane są przede wszystkim państwa w Azji, do których dociera 80% dostarczanej statkami przez cieśninę ropy naftowej (gł. Japonia, Indie, Korea Południowa i Chiny). Ok. 24% światowego wydobycia ropy naftowej pochodzi z regionu Zatoki Perskiej, a jedna trzecia światowego handlu ropą kierowana jest stąd do Azji. Region Zatoki Perskiej dysponuje wolnymi mocami produkcyjnymi (Arabia Saudyjska, Kuwejt i ZEA rzędu 3,1 mln b/d) i odgrywa tym samym znaczącą rolę w kształtowaniu cen ropy naftowej na rynkach międzynarodowych. Nie bez znaczenia jest fakt, że wydobycie surowca z długo eksploatowanych dużych pól roponośnych następuje po najniższych kosztach, 3–5 dol. za baryłkę. Przerwanie dostaw ropy naftowej z regionu Zatoki Perskiej byłoby więc trudne do zrównoważenia nawet w okresie rewolucji łupkowej. Niezależnie jednak od rewolucji łupkowej państwa Zatoki Perskiej muszą uwzględniać ryzyko gwałtownego wzrostu krajowego zapotrzebowania na energię. Może to bowiem prowadzić do spadku wolumenu eksportu

¹⁶ M. Tarnawski, *Spadkowy trend cen gazu na świecie*, dostępne na: www.ik.org.pl.

¹⁷ WEO 2011: *Are We Entering A Golden Age of Gas? Special Report*, s. 52, dostępne na: www.iea.org.

ropy naftowej i gazu ziemnego z regionu. Miałoby to daleko idące konsekwencje dla rynków międzynarodowych – w tym implikować nowe konflikty w regionie¹⁸.

Implikacje załamania cen ropy naftowej w kontekście „rewolucji łupkowej”

Eksperci są zgodni co do wpływu rewolucji łupkowej w USA na cenę ropy naftowej. Nie można pominąć przy tym faktu, że niższe ceny ropy naftowej spowodowały w USA spadek liczby odwiertów o 40%. Z wydobywania wycofują się małe przedsiębiorstwa, a ich miejsce zajmują koncerny międzynarodowe. Pod koniec stycznia 2015 r. w użyciu było 1 317 instalacji wiertniczych – o jedną czwartą mniej niż w październiku 2014 r.¹⁹. Nie skutkuje to jednak wyraźnym spadkiem produkcji ropy, ponieważ znacząco wzrosła efektywność odwiertów. Opłacalność wydobywania ropy zacieśnionej jest zróżnicowana regionalnie. Przykładowo przy granicy z Kanadą produkcja opłaca się, gdy cena ropy naftowej wynosi 70 dol. za baryłkę, a na niektórych obszarach w Północnej Dakocie przy cenie 30 dol. za baryłkę²⁰. Eksploatacja ropy zacieśnionej następuje w ramach stosunkowo małych projektów przy krótkich cyklach inwestycji. W ten sposób producenci ropy zacieśnionej funkcjonują na rynku północnoamerykańskim jako dostawcy mogący reagować w sytuacji znacznego wzrostu ceny surowca (*swing suppliers*).

Podczas gdy cena ropy naftowej Brent pod koniec czerwca 2014 r. wynosiła ponad 110 dol. za baryłkę, do stycznia 2015 r. spadła do 45 dol. za baryłkę. Od tego czasu cena za baryłkę waha się między 48 i 60 dol.

Ekonomiczne i geopolityczne skutki załamania cen ropy naftowej są dalekosiężne, ponieważ cena ropy naftowej jest „walutą orientacyjną” dla innych cen surowców i gospodarki światowej. Międzynarodowe rynki energii są od początku dekady kształtowane przez bezprecedensowe niepewności i znaczny poziom stresu ich uczestników. Niskie ceny ropy naftowej stanowią w tym kontekście tylko pozorne odprężenie. Pogłębia się bowiem niepewność co do rozwoju ceny i popytu na ropę naftową w przyszłości. Zwłaszcza, że obecnie niskie ceny ropy naftowej powodują odraczanie inwestycji w nowe projekty eksploracji i wydobywania surowca. Przesuwanie terminu realizacji inwestycji kryje w sobie jednak niebezpieczeństwo wzrostu ceny i ryzyka dla zaopatrzenia w energię. Ponadto załamanie cen ropy naftowej koncentruje uwagę na geopolitycznym ryzyku obecnym w wielu regionach wydobywania: bogate w rezerwy ropy naftowej i gazu ziemnego Arabia Saudyjska i Iran są uwikłane w konflikty na Bliskim Wschodzie, nierozwiązany

¹⁸ K. Westphal, M. Overhaus, G. Steinberg, *Die US-Schieferrevolution...*, *op. cit.*, s. 19.

¹⁹ H.G. Hilpert, K. Westphal, *op. cit.*, s. 4.

²⁰ *Fracking in den USA. Billiges Öl beendet den Boom*, dostępne na: www.taz.de; F. Nestler, *Energie. Spekulanten treiben Ölpreis in die Höhe*, 21.04.2015, www.faz.net/aktuell/finanzen/devisen-rohstoffe/oelpreis-steigt-trotz-grosser-foerdermenge-wieder-13548972.html (dostęp: 10.08.2015).

pozostaje kryzys ukraiński. W przeszłości tego rodzaju konflikty spowodowałyby znaczny wzrost cen ropy naftowej.

Rewolucja łupkowa wywołała zmiany na międzynarodowych rynkach ropy naftowej. Obecnie światowe zapotrzebowanie na ropę naftową wynoszące ok. 93 mln b/d pokrywane jest w jednej trzeciej wydobywaniem przez państwa OPEC, przy czym 21,7 mln b/d produkowanych jest na Środkowym Wschodzie. Natomiast po ponad 10 mln b/d produkują USA i Rosja. Co istotne, im bardziej spada cena ropy naftowej, tym usilniej producenci i eksporterzy próbują wyrównać utratę zysków przez wzrost poziomu wydobycia surowca. Stąd też trudno było utrzymać w OPEC dyscyplinę kartelową. Iran produkował surowiec ponad swój limit, a Irak, niezwiązany kwotami, odnotowywał rosnący wolumen wydobycia. Z kolei Wenezuela, Nigeria i Algieria nie mogły ograniczyć produkcji ropy naftowej ze względów gospodarczych. W efekcie podaż przewyższyła znacznie popyt (o ok. 1–2 mln b/d). Niska cena ropy naftowej wykorzystywana była przez państwa do rozwijania strategicznych rezerw (Chiny), względnie gromadzenia zapasów na wypadek drastycznego wzrostu cen surowca w przeszłości²¹.

Według ekspertów na spadek ceny ropy naftowej wpłynęły następujące czynniki strukturalne: 1) nadpodaż spowodowana rewolucją łupkową w Ameryce Północnej okazała się zaskakująco elastycznie cenowa: wydobywanie w porównaniu do produkcji konwencjonalnej reaguje szybciej na sygnały cenowe; 2) w sektorach zużywających ropę naftową (transport, przemysł petrochemiczny) coraz większą rolę odgrywają kondensaty i gaz ziemny, w tym LNG, a spada udział ropy naftowej; 3) system energetyczny w coraz większym stopniu kształtują wzajemne oddziaływanie i relatywne zmiany ceny między poszczególnymi nośnikami energii. Ważną rolę przy podejmowaniu decyzji o rozwoju produkcji i nowych inwestycjach odgrywa tzw. wydobywanie skojarzone ropy naftowej i gazu. Jeśli chodzi o popyt, to wpływa na proces substytucji ropy naftowej wskutek fluktuacji cen surowej ropy. drugiej kolei nadpodaż na rynku prowadzi w przypadku gazu ziemnego do rezygnacji z powiązania jego ceny z ceną ropy naftowej. Decydujące dla dalszego rozwoju są reakcje dostosowawcze państw producentów i koncernów naftowych oraz gazowych. Kosztowne projekty w sektorze energii zostały odroczone, co średnio- i długookresowo może skutkować lukami w podaży i problemami z zapewnieniem zaopatrzenia energię²².

W przeszłości OPEC dostosowywał wielkość produkcji do popytu na rynku, a tym samym stabilizował ceny ropy naftowej. To przede wszystkim Arabia Saudyjska była dostawcą, który mógł reagować na niedobór, wykorzystując swoje wolne moce produkcyjne. Obecnie wprawdzie OPEC jest w stanie łagodzić cykliczne zmiany na rynku, nie może jednak kontrolować strukturalnego rozwoju cen i rynku. Co istotne, Arabia Saudyjska nie jest gotowa ponosić kosztów związanych ze stabilizowaniem ceny ropy naftowej, jeśli inni członkowie OPEC, a także Rosja,

²¹ H.G. Hilpert, K. Westphal, *op. cit.*, s. 2.

²² *Ibidem*, s. 3.

nie decydują się ograniczyć produkcji surowca. Nie można zapominać, że to państwa Zatoki Perskiej produkują nie tylko po najniższych kosztach, lecz dysponują także wysokimi rezerwami finansowymi. Dokonywanie kapitałochłonnych inwestycji w sektorze energetycznym konieczne jest do utrzymania wysokiego eksportu i zaspokojenia rosnącego wewnętrznego zapotrzebowania na energię. Co istotne, w interesie Arabii Saudyjskiej jest ustabilizowanie ceny ropy naftowej na poziomie 95 dol. za baryłkę, tak aby mogła zrównoważyć swój budżet. Dla porównania inne państwa członkowskie OPEC, jak Iran, Wenezuela czy Nigeria, z przyczyn gospodarczych potrzebują ceny ropy naftowej na poziomie 120–140 dol., a nawet 160 dol. za baryłkę²³.

W ocenie części ekspertów rewolucja łupkowa może wzmocnić presję na wielkość eksportu i negatywnie oddziaływać na budżet i PKB Rosji, jeśli spadłyby wpływy ze sprzedaży surowców energetycznych przy niewielkim wolumenie eksportu w przyszłości. Według szacunków eksport rosyjskiej ropy naftowej i gazu ziemnego w ciągu następnych 10–15 lat może się zmniejszyć o ponad 20% wskutek przełomu w wydobywaniu gazu łupkowego w innych regionach świata²⁴. Już dziś jednak rosyjska gospodarka została silnie dotknięta przez załamanie cen ropy naftowej i gazu, dewaluację rubla oraz sankcje finansowe i gospodarcze nałożone przez USA i Unię Europejską. Rosja musi pilnie inwestować w nowe projekty, aby utrzymać swój poziom wydobywania surowców energetycznych. Z powodu sankcji zostały zawieszane projekty z udziałem zachodnich przedsiębiorstw w Arktyce i przy wydobywaniu ze złóż niekonwencjonalnych.

Spadek wpływów z wydobywania gazu ziemnego i ropy naftowej ograniczył w państwach eksportujących surowce możliwości realizowania klientelistycznej polityki dystrybucyjnej oraz finansowania ekspansywnej polityki zagranicznej. Niemniej jednak trudno jednoznacznie ocenić skutki dla stabilności wewnętrznej państwowej lub geopolitycznej równowagi sił w regionach, zważywszy, że: 1) jak się okazuje, polityka wewnętrzna i zagraniczna Rosji znajduje się poza oddziaływaniem licznych problemów ekonomicznych; ucierpiał jednak wizerunek Rosji oraz pozycja tego kraju jako inwestora i partnera, a także polityczno-ekonomiczna atrakcyjność mająca wpływ na lokalizację nowych inwestycji; 2) Arabia Saudyjska dąży do zachowania dominującej pozycji na rynku i zabezpieczenia wpływów przez systematyczne inwestycje, w tym także nowe o charakterze długoterminowym, oraz zapewnienia długofalowo stabilnego popytu światowego na ropę naftową na wysokim poziomie.

Rosnące wewnętrzne zapotrzebowanie na energię jest jednym z czynników uwzględnianych przy ocenie pośrednich skutków rewolucji łupkowej dla państw

²³ M. Theurer, *Umbruch auf dem Erdölmarkt. Ölpreirutsch bedroht Amerikas Frackingwunder*, 30.10.2014, www.faz.net/aktuell/finanzen/devisen-rohstoffe/die-guenstigen-oelpreise-machen-fracking-unrentabel-13237528.html (dostęp: 10.08.2015).

²⁴ J. Lang, P. Hohaus, *Kein Gas-Peak in Sicht. Schiefergas bietet neue Chancen für Weltenergiemärkte*, „Internationale Politik” Januar–Februar 2014, s. 105.

regionu Zatoki Perskiej. Wewnętrzny popyt i boom wydobywczy gazu i ropy ze złóż niekonwencjonalnych obniża potencjalne wpływy Arabii Saudyjskiej ze sprzedaży ropy naftowej; jednocześnie niepewne otoczenie międzynarodowe utrudnia inwestycje w nowe projekty wydobywcze. Ponadto subwencje pozostają wysokie i mogą obciążyć budżet państwa, podczas gdy zyski z eksportu surowca zagrożone są spadkiem. Nie można pominąć w tym kontekście kwestii potencjalnego kryzysu gazowego, gdyż produkcja rośnie o 2,4% rocznie, podczas gdy popyt o 5,6%. W regionie Zatoki Perskiej problemem jest dostępność gazu ziemnego do produkcji energii elektrycznej, względnie brak regionalnej infrastruktury transportowej. Stąd też Arabia Saudyjska podejmuje działania, których celem jest zwiększenie mocy wydobywczych, m.in. przez eksploataowanie tzw. nieskojarzonych pól gazonośnych, przy czym wykorzystywanie takich pól jest technicznie skomplikowane i bardzo kosztowne, oraz złóż niekonwencjonalnych. Także w tym przypadku koszty wydobycia są porównywalnie wysokie.

W ocenie ekspertów zmiany na międzynarodowych rynkach energii we współdziałaniu z czynnikami politycznymi mogą potencjalnie destabilizować państwa Zatoki Perskiej. Ropa i gaz niekonwencjonalny odgrywają przy tym raczej rolę drugorzędną, decydujące pozostaje bowiem zapotrzebowanie na energię w Azji, względnie wyrównanie limitów produkcji wewnątrz OPEC. Krótko- i średniookresowo państwa Zatoki Perskiej muszą zagwarantować wewnętrzne zaopatrzenie w energię i równocześnie wywiązać się ze zobowiązań eksportowych. Są one skonfrontowane z tym wyzwaniem w trudnym dla nich okresie, ponieważ zmniejsza się ich udział w rynku i doświadczają skutków presji cenowej. Państwa Zatoki Perskiej są świadome konieczności przewyciężenia zależności od ropy naftowej i gazu ziemnego, aby zapewnić długofalowo wewnętrzną stabilność. W tym celu podejmują działania dywersyfikacyjne²⁵. Może je jednak uniemożliwić rewolucja łupkowa, jeśli skroplony gaz ziemny będzie eksportowany do Azji, względnie przemysł petrochemiczny w państwach azjatyckich zostanie przestawiony na amerykański gaz kondensatowy.

Rozwój produkcji LNG

Rozpowszechnienie się technologii LNG ułatwia przepływ surowca i osłabia dominujące dotychczas długoterminowe umowy na dostawy gazu ziemnego, w których cena powiązana była z notowaniami ropy naftowej. Umowy te – zawierające klauzulę *take or pay* polegającą na zobowiązaniu odbiorcy do zapłaty za gaz nawet wtedy, kiedy go fizycznie nie odebrał i nie zużył – spowodowały upolitycznienie relacji w sektorze energetycznym. Niewątpliwie ścisłe relacje polityczne między eksporterem a importerem wpływały na charakter preferencyjny porozumienia. To głównie za sprawą dostaw skroplonego gazu ziemnego możliwe jest zwiększenie

²⁵ K. Westphal, M. Overhaus, G. Steinberg, *Die US-Schieferrevolution...*, op. cit., s. 36.

elastyczności zawieranych umów, w tym negocjowanie krótszych kontraktów na dostawy surowca²⁶.

Prognozy wskazują na utrzymanie wysokiej dynamiki wzrostu wolumenu handlu skroplonym gazem ziemnym do 2020 r. Oczekuje się, że średnioroczne tempo wzrostu będzie na poziomie ok. 6%. Na koniec 2013 r. ok. 10% globalnego popytu na gaz było pokrywane przez LNG, natomiast w 2020 r. udział gazu dostarczanego w formie LNG zwiększy się do 14%.

W 2013 r. import skroplonego gazu ziemnego osiągnął wielkość 236,9 mln ton. Największym eksporterem LNG jest Katar, który odpowiada za jedną trzecią globalnych dostaw i posiada konieczną infrastrukturę eksportową, a ponadto zawarł długoterminowe umowy na znaczące dostawy do Azji. Natomiast udział Malezji i Australii w imporcie LNG wynosił odpowiednio – 11% i 10%. Przy czym za 75% globalnego rynku skroplonego gazu ziemnego odpowiada Azja. Natomiast ponad 9% globalnego popytu na LNG przypadło na Amerykę Północną i Południową (wraz ze wzrostem zapotrzebowania na energię rosło zużycie LNG w Argentynie, Brazylii i Meksyku)²⁷.

Rewolucja łupkowa stworzyła przewagę konkurencyjną w postaci tańszej energii, co z kolei przyczyniło się do zmiany roli USA w światowym handlu energią. Na przełomie 2015/2016 ma nastąpić eksport amerykańskiego gazu przez terminal eksportowy (Sabine Pass w Luizjanie – wielkość eksportu 61 mln m sześć./d), który jako jedyny terminal eksportowy posiada wszystkie stosowne pozwolenia. Rynkiem docelowym jest region Azji i Pacyfiku. W urzędach znajdują się wnioski o pozwolenie na budowę kolejnych terminali, których wolumen eksportu wynosi ok. 285 mld m sześć. surowca rocznie. Procedura wydawania pozwoleń jest kosztowna i żmudna. Należy podkreślić, że istotne znaczenie dla wzmocnienia i uelastycznienia rynków gazu będzie miała wielkość amerykańskiego eksportu skroplonego gazu ziemnego.

W kontekście kryzysu ukraińskiego od początku 2014 r. dyskutuje się w USA o poluzowaniu zasad dotyczących eksportu gazu ziemnego. Zgodnie z *Natural Gas Act of 1938*²⁸, wydanie licencji na eksport gazu pozostaje w gestii Departamentu Energii Stanów Zjednoczonych. Gdy odbiorcą eksportu jest państwo, z którym USA podpisało porozumienie o wolnym handlu, licencja jest wydawana bez zbędnej zwłoki. Dotyczy to również eksportu LNG, jako że pozostaje w zgodzie z narodowymi interesami USA. W przypadku eksportu do państw, które nie podpisały takich porozumień, Departament Energii decyduje, czy eksport jest w interesie narodowym USA. Uwzględnia się przy tym wiele czynników, takich jak

²⁶ Zob. K. Kubiak, *Światowy rynek skroplonego gazu ziemnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2010, nr 87, s. 99–112.

²⁷ Szerzej: *International Gas Union. News, Views and Knowledge on Gas – Worldwide. World LNG Report – 2014 Edition*, www.igu.org/sites/default/files/node-page-field_file/IGU%20-%20World%20LNG%20Report%20-%202014%20Edition.pdf (dostęp: 10.08.2015).

²⁸ *Natural Gas Act of 1938*, więcej informacji na: www.eia.gov.

m.in. wewnętrzne zapotrzebowanie, aspekty ochrony środowiska i kwestie geopolityczne. Federal Energy Regulatory Commission, oddział Departamentu Energii, jest właściwa do wydawania pozwoleń na budowę lub rozbudowę terminali LNG. Reguluje ona wybór lokalizacji, budowę i uruchomienie instalacji eksportowych i importowych, a także sprawdza bezpieczeństwo poszczególnych projektów i uwzględnianie przy ich planowaniu i wdrażaniu wymogów ochrony środowiska. Eksperti podkreślają, że amerykańskie projekty eksportu LNG potrzebują umów długoterminowych, aby można było podjąć ostateczną decyzję o inwestycji, a następnie realizować je komercyjnie.

Rozwój produkcji LNG może mieć wpływ na wzrost możliwości dywersyfikacyjnych wielu państw, ponieważ przewartościowaniu ulega tradycyjna formuła kształtowania ceny gazu w powiązaniu z ceną ropy. W wymiarze geopolitycznym oznaczać może to wzrost siły negocjacyjnej nowych regionów produkcji i zmianę dotychczasowego układu sił. Istotna będzie jednak również reakcja dotychczasowych eksporterów i głównych konsumentów, tzn. jak dalece będą one elastyczne wobec północnoamerykańskiego eksportu zarówno przy wykorzystaniu nowych dostaw, jak i podejmowaniu określonych działań stanowiących odpowiedź na nie²⁹.

Podsumowanie

Długofalowe trendy na międzynarodowych rynkach energii związane z rozwojem technologii produkcji gazu i ropy ze złóż niekonwencjonalnych, technologii skroplonego gazu ziemnego i wzrostem udziału LNG w światowym handlu gazem mogą skutkować zmianami w bilansie eksport/import surowców energetycznych i modyfikacjami dotychczasowych zależności geopolitycznych.

Istotne w tym kontekście pozostaje, jak dalece eksploatacja gazu łupkowego i ropy zacieśnionej może wpłynąć na zmianę pozycji głównych producentów konwencjonalnych paliw kopalnych, zwłaszcza państw regionu Zatoki Perskiej i Rosji, które będą zmuszone szukać nowych odbiorców ropy naftowej i gazu ziemnego, często w obszarach niebędących dotychczas ich przedmiotem zainteresowania. Oczekuje się przy tym zmniejszenia ich udziałów w rynku, co skutkować może ograniczeniami w wykorzystywaniu surowców energetycznych jako instrumentu polityki zagranicznej.

Kwestia oddziaływania rewolucji łupkowej na państwa Zatoki Perskiej jest trudna do jednoznacznej oceny, ponieważ przy jej dokonywaniu należy obok rozwoju cen na międzynarodowych rynkach energii uwzględniać również takie czynniki, jak ewentualne zwiększenie wolumenu eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego, w tym LNG, możliwy wzrost wydobycia ropy i gazu ze złóż niekonwencjonalnych oraz rozwój popytu w różnych sektorach i regionach świata.

²⁹ K. Pronińska, *Bezpieczeństwo energetyczne Polski...*, op. cit., s. 326–327.

Nie bez znaczenia wydaje się przy tym możliwość oferowania konsumentom spoza Ameryki Północnej gazu po korzystnych cenach, z równoczesnymi zachętami do niezbędnych i kapitałochłonnych inwestycji w realizację projektów dostaw LNG.

The implications of changes in the international energy markets – selected aspects

The article presents synthetically the issue of changes in the international energy markets and their political implications. The analysis embraces the essence and consequences of the “shale gas revolution” for the U.S. and the international energy markets, particularly taking into consideration the impact of the “shale gas revolution” on the oil price. The prognosticated decrease of the U.S. request for the imported oil and natural gas will affect the decision of the exporting states regarding the scale of extraction and direction of delivery/export. The oversupply of oil and unconventional gas might rise the pressure on their price reduction in the international markets, thus enfeeble the political significance of the OPEC, especially Saudi Arabia, as well as jeopardize the position of Russia as the “energetic power”. Moreover, the article broaches the matter of development of the liquefied natural gas production, in particular the possibility of LNG’s export by the United States. In the geopolitical dimension it might result in the increase of the negotiation strength of the new extraction regions and the change of the current power balance.

Key words: the international energy markets, the political implications, „shale gas revolution”, LNG

Tomasz Młynarski

WYZWANIA I INTERESY PAŃSTW WOBEK KONIECZNOŚCI PRZECIWDZIAŁANIA GLOBALNYM ZMIANOM KLIMATYCZNYM

Wyzwania i społeczno-gospodarcze implikacje zmian klimatu

Industrialna działalność człowieka i związana z tym emisja gazów cieplarnianych (Greenhouse Gas – GHG) powoduje zahamowanie odpływu energii cieplnej z powierzchni ziemi (tzw. efekt cieplarniany), będąc źródłem globalnego ocieplenia. Prowadzi to do naruszenia bilansu wymiany energii między ziemią a słońcem, powodując podnoszenie temperatury ziemi¹. Gazy cieplarniane nagromadzone w wyższych warstwach atmosfery skutecznie blokują ucieczkę ciepła w kosmos.

Emisję gazów cieplarnianych przez człowieka powszechnie uważa się za najbardziej prawdopodobną przyczynę zmian klimatycznych, przy czym dwie trzecie światowej emisji CO₂ powstaje za sprawą wytwarzania energii elektrycznej i ciepła (42%) oraz transportu (22%). Wbrew międzynarodowym wysiłkom emisja CO₂ na świecie systematycznie rośnie (w latach 1990–2011 aż o 49,3%), przy czym wzrost ten jest nierównomierny. Największy jest w Azji (172%), gdzie same tylko Chiny odpowiadają za 25% światowej emisji CO₂ (2013)².

Według Międzyrządowego Zespołu ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) zmiany klimatu przyniosą co najmniej osiem typów negatywnych konsekwencji³:

¹ M. Pietraś, *Międzynarodowy reżim zmian klimatu*, Toruń 2011, s. 69–70.

² *EU energy in figures, Statistical Pocketbook 2012*, Luxembourg 2012.

³ *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014, dostępne na: www.ipcc.ch.

- globalne ocieplenie,
- podniesienie poziomu mórz (0,2 do 0,6 m do 2100 r.),
- intensyfikacja cyklonów tropikalnych,
- zmniejszenie południkowego obrotu Oceanu Atlantyckiego i rozpad północnoatlantyckiej cyrkulacji morskiej,
- zmniejszenie pH oceanu 0,14 do 0,35 (już zmniejszyło się o 0,1),
- zmniejszenie stałej pokrywy śnieżnej oraz topnienie lodowców i lodu na morzu i w obszarach podbiegunowych,
- zwiększenie częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych,
- zwiększenie opadów w rejonach położonych w wysokich szerokościach geograficznych i zmniejszenie w subtropikach.

Konsekwencje te rodzą ryzyko nieodwracalnych zmian w ekosystemie planety i niosą poważne implikacje dla bezpieczeństwa ekologicznego, a także innych wymiarów bezpieczeństwa narodowego (militarnego, gospodarczego, społecznego).

Zmiany klimatu tworzą nowe uwarunkowania, w których może nastąpić wybuch niepokojów społecznych na tle⁴:

- degradacji zasobów wody pitnej: ocieplenie klimatu powoduje zmiany w dystrybucji opadów atmosferycznych oraz ilości dostępnej wody,
- zmniejszenia produkcji żywności: degradacja środowiska wpływa negatywnie na stan i strukturę rolnictwa, może prowadzić do znaczącej utraty produktywności rolnej i rybołówstwa,
- zwiększenia gwałtownych zjawisk pogodowych: spodziewany jest wzrost poziomu mórz, bardziej intensywne burze tropikalne i opady. Spowoduje to zwiększenie katastrof naturalnych w strefach przybrzeżnych, szczególnie na obszarach silnie zurbanizowanych,
- migracji na skutek zmian w środowisku: niedobór zasobów (ziemi uprawnej, wody) generuje kryzysy społeczne, wzmoże migracje i tzw. uchodźstwo klimatyczne, destabilizując sytuację polityczną w krajach gęsto zaludnianych na niskim poziomie rozwoju gospodarczego.

Najmniej stabilne regiony świata z punktu widzenia zagrożeń bezpieczeństwa ekologicznego i potencjalne obszary konfliktów to Afryka Północna (gdzie prognozowana jest intensyfikacja presji migracyjnej na skutek narastających susz i braku wody) a także Azja Centralna, Azja Południowo-Wschodnia oraz region Andów i Amazonia.

⁴ R. Schubert i in., *World in Transition. Climate Change as a Security Risk*, 2008, s. 2–3.

Uwarunkowania międzynarodowego reżimu zmian klimatu

Ryzyko negatywnych przekształceń funkcjonowania ekosystemów wpłynęło na podjęcie przez społeczność międzynarodową działań zmierzających do przeciwdziałania zmianom klimatu. Najważniejszą podstawą prawną w tym zakresie jest Ramowa konwencja ONZ w sprawie zmian klimatu (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), którą podpisano w Rio de Janeiro w 1992 r. na Międzynarodowej Konferencji ONZ dotyczącej Środowiska i Rozwoju⁵. Celem konwencji było ustabilizowanie emisji gazów cieplarnianych na takim poziomie, by ekosystemy w sposób naturalny mogły się przystosować do zachodzących zmian klimatu. Konwencja wprowadziła międzynarodowy reżim klimatyczny, w którym zasady globalnej solidarności i ich przeniesienie na praktykę krajów były stopniowo wzmacniane przez negocjacje między stronami kolejnych konferencji klimatycznych (Conference of Parties– COP).

Drugim wiążącym aktem podpisanym w grudniu 1997 r. jest protokół z Kioto, będący załącznikiem do konwencji (wszedł w życie 16 lutego 2005 r.). W załączniku A do protokołu z Kioto wymieniono rodzaje gazów cieplarnianych i kategorie źródeł ich pochodzenia, zaś w załączniku B kraje, którym przypisano ilościowo określone zobowiązania do ograniczenia lub redukcji emisji gazów cieplarnianych (w latach 2008–2012 średnio o 5,2% w skali globu w stosunku do poziomu z 1990 r.)⁶. Dzięki protokołowi zaistniała możliwość międzynarodowego handlu przyznanymi zezwoleniami na emisję gazów cieplarnianych⁷. Przeciwnikami zbytniego zaostżania celów redukcji GHG były Stany Zjednoczone obawiające się utraty konkurencyjności wobec Chin i innych krajów rozwijających się (m.in. Indii i Brazylii), na które nie nałożono żadnych limitów redukcji GHG, przez co oddziaływanie protokołu jest ograniczone. Całkowitą odpowiedzialność za przyszłe losy klimatu wzięły na siebie kraje rozwinięte, które pozbyły się tzw. brudnych przemysłów (m.in. przemysłu stalowego, chemicznego, wydobywczego), przenosząc je do krajów rozwijających się.

Protokół, który miał obowiązywać do końca 2012 r., stał się jednym z najważniejszych międzynarodowych instrumentów prawnych mających na celu walkę ze zmianami klimatu. Państwa, które go podpisały i ratyfikowały, podjęły się redukcji emisji sześciu głównych gazów cieplarnianych, w konsekwencji czego, prowadząc politykę gospodarczą (szczególnie w sektorze energetycznym), musia-

⁵ *United Nations Framework Convention On Climate Change*, dostępne na: www.unfccc.int.

⁶ Protokół z Kioto jako załącznik do Ramowej konwencji zajmuje się emisjami sześciu gazów cieplarnianych: dwutlenku węgla (CO₂), metanu (CH₄), podtlenku azotu (N₂O), fluorowęglowodorów (HFCs), perfluorowęglowodorów (PFCs), sześćiofluorku siarki (SF₆). W stosunku do sześćiofluorku siarki, fluorowęglowodorów i perfluorowęglowodorów, jako bazowy określono 1995 r.

⁷ W handlu zezwoleniami (*emission trading*) obowiązuje jednostka AAU, czyli Assigned Amount Unit, jednostka przyznanej emisji, umowna jednostka przyznanego prawa do emisji gazów cieplarnianych; 1 AAU = 1 tona ekwiwalentu CO₂.

ły brać pod uwagę swoje międzynarodowe zobowiązania w dziedzinie ochrony środowiska. Równocześnie oddziaływanie protokołu okazało się ograniczone, ponieważ nie wszyscy główni emitenci zostali objęci zobowiązaniami (Chiny, Indie) lub nie wszyscy (USA) zdecydowali się na jego ratyfikację.

Niechęć do przyjęcia ambitnych i prawnie wiążących zobowiązań co do zakresu redukcji emisji gazów cieplarnianych wynika ze świadomości kosztów ich wprowadzenia. W czwartym raporcie IPCC szacuje się, że koszty stabilizacji CO₂ w 2030 r. mogą wynieść do 3% globalnego PKB (a w 2050 r. do 5,5%) i obniżyć roczne tempo wzrostu gospodarczego o 0,12%, przy czym koszty dla określonych regionów mogą się znacznie różnić od średnich kosztów globalnych⁸. Takie obciążenia są trudne do akceptacji nawet dla dużych gospodarek.

Protokół stał się główną siłą napędową tworzenia regionalnych systemów handlu uprawnieniami do emisji – ETS (Emission Trading Schemes), które pozwalają na sprzedaż nadwyżek uprawnień do emisji innym uczestnikom rynku (krajom lub przedsiębiorstwom), przy czym pula uprawnień do emisji jest mniejsza od rzeczywistego jej poziomu, tak aby wymusić na uczestnikach systemu zakładaną redukcję. System funkcjonuje m.in. w UE, gdzie objęto nim emisję CO₂ w sektorze energetycznym i w przemyśle oraz jest rozwijany w kilku regionach i krajach na świecie (w Australii, Nowej Zelandii, Norwegii, Tokio, Szwajcarii, północno-wschodnich stanach Stanów Zjednoczonych, w prowincji Alberta w Kanadzie; inne są w trakcie powstawania, m.in. w Kalifornii i kilku prowincjach w Chinach). Do wprowadzenia ETS przygotowuje się Korea Południowa (od 2015 r.). W krajach rozwijających się budowa ETS jest wspomagana przez Bank Światowy. W sierpniu 2012 r. Unia Europejska i Australia ogłosiły, że od lipca 2018 r. nastąpi połączenie systemów ETS co ma doprowadzić do ustanowienia pierwszego międzykontynentalnego systemu handlu emisjami. Protokół wprowadził także dodatkowe mechanizmy mające na celu ograniczenie emisji, takie jak wspólne wdrożenia (Joint Implementation – JI) oraz mechanizm czystego rozwoju (Clean Development Mechanism – CDM).

Główni emitenci wobec celów redukcji GHG

Unia Europejska

Polityka klimatyczna jest dziedziną, w której Unia Europejska otwarcie aspiruje do odgrywania przywódczej roli na świecie. Działania klimatyczne UE są silnie już od lat 70. i 80. XX w. jako element szerszej polityki środowiskowej. Motywy Komisji Europejskiej dla rozwoju polityki klimatycznej są trojaki: 1) zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego; 2) szansa ekonomiczna, oraz 3) zwiększenie wła-

⁸ IPCC 2007. *Zmiana klimatu 2007. Raport Syntetyczny. Wkład grup roboczych I, II, III do Czwartego Raportu Oceniającego Międzynarodowego Zespołu ds. Zmian Klimatu*, red. R.K. Pachauri, A. Reisinger, Warszawa 2009, s. 69.

snej legitymizacji przez instytucje europejskie⁹. W ocenie Komisji polityka klimatyczna stanowi impuls dla: 1) rozwoju odnawialnych źródeł energii i zwiększenia efektywności energetycznej, co zmniejsza zależność UE od importu paliw kopalnych; 2) modernizacji przemysłowej przez rozwój nowego sektora gospodarki oraz uzyskania przewagi konkurencyjnej w obliczu postępującego rozwoju międzynarodowego reżimu klimatycznego na poziomie globalnym; 3) wzmocnienia własnej legitymizacji i poszerzenia kompetencji Komisji Europejskiej jako kreatora jej założeń. W efekcie UE promuje ambitną politykę redukcji emisji CO₂ oraz zaostrożenia progów redukcji na poziomie międzynarodowym oraz wewnętrznym (system EU ETS). W Unii aspiracje do redukcji emisji gazów cieplarnianych zostały silnie powiązane z ograniczeniem zastosowania paliw kopalnych, rozwojem odnawialnych źródeł energii i zwiększeniem efektywności energetycznej¹⁰.

Rosja

Rosja ratyfikowała protokół z Kioto 5 listopada 2004 r., co przesądziło o jego wejściu w życie 16 lutego 2005 r. Jak wskazuje M. Pietraś stosunek Rosji do protokołu z Kioto i proces jego ratyfikacji warunkowały trzy czynniki określające interesy tego państwa w sprawie zmian klimatu. Składają się na nie: 1) interesy gospodarcze Rosji po rozpadzie Związku Radzieckiego i towarzyszącej temu zapaści gospodarczej; 2) preferencje centralnych organów władzy; 3) międzynarodowy wizerunek Rosji¹¹. Uznanie 1990 r. za rok bazowy obliczania redukcji gazów cieplarnianych na podstawie Protokołu z Kioto w warunkach zapaści gospodarczej oznaczało, że państwo to zyskało znaczące korzyści finansowe z handlu prawami emisji wobec nadwyżki uprawnień. W wymiarze globalnym przystąpienie do protokołu z Kioto nie wiązało się dla Rosji z kosztami redukcji emisji gazów cieplarnianych, albowiem w latach 1990–2000 emisja gazów szklarniowych w Rosji zmniejszyła się o ok. 30%, co oznaczało możliwość jej zwiększenia bez naruszania postanowień protokołu z Kioto. W wymiarze regionalnym w interesie rosyjskich władz jest pogłębianie przez UE polityki klimatycznej przez coraz bardziej ambitne cele redukcyjne, albowiem stwarza to dużą szansę eksportu rosyjskiego gazu i energii elektrycznej na rynek wewnętrzny UE.

Stany Zjednoczone

Interesy ekonomiczne Stanów Zjednoczonych były główną przyczyną braku ratyfikacji protokołu z Kioto. Białe Dom uzasadnił swoje stanowisko konsekwencjami dla gospodarki oraz zwolnieniem ze zobowiązań redukcji GHG głównych

⁹ Por. K. Crowley, *Jobs and environment: The „double dividend” of ecological modernization?*, „International Journal of Social Economics” 1999, Vol. 26, No 7/8/9, s. 1013–1027; A. Gouldson, J. Murphy, *Ecological modernization and the European Union*, „Geoforum”, Vol. 27, No. 1, 1996.

¹⁰ T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia bezpieczeństwa energetycznego i polityki klimatycznej Unii Europejskiej*, Kraków 2013, s. 244–245.

¹¹ *Ibidem*, s. 143–146.

emitentów z krajów rozwijających się, czyli Chin. Równocześnie Stany Zjednoczone opowiedziały się za zmniejszaniem emisji, opierając się na mechanizmach rynkowych i zwiększeniu efektywności energetycznej. W tym celu przeznaczyły znaczące środki finansowe na wdrażanie zielonych technologii, a wiele amerykańskich stanów wprowadziło lub rozważa wprowadzenie systemów ograniczenia emisji GHG. W administracji prezydenta Baracka Obamy globalne problemy klimatyczne urosły do rangi jednego z przewodnich zagadnień politycznych, co skutkowało ogłoszeniem 25 czerwca 2013 r. planu redukcji emisji zanieczyszczeń CO₂ w Stanach Zjednoczonych i wiodących globalnych wysiłków na rzecz walki ze zmianami klimatu¹².

Chiny

Chiny ratyfikowały konwencję klimatyczną 5 stycznia 1993 r., zaś protokół z Kio-to 30 sierpnia 2002 r., co jednak nie wiązało się z przyjęciem limitów redukcji (podobnie jak dla innych krajów rozwijających się: Indii, Brazylii, Meksyku, które nie zostały objęte redukcją w aneksie konwencji)¹³. Chiny były dotychczas niechętne przyjęciu ambitnych i prawnie wiążących zobowiązań redukcji emisji GHG, co wynika ze świadomości kosztów tego przedsięwzięcia, a jednym z pretekstów do tego jest brak takich zobowiązań ze strony Stanów Zjednoczonych¹⁴. Pod koniec I dekady XXI w. stanowisko Chin zaczęło się stopniowo zmieniać, a kraj ten, pozostając największym światowym emitentem zanieczyszczeń (25% globalnej emisji CO₂¹⁵) stał się jednocześnie największym światowym inwestorem w energię odnawialną (pierwszym producentem turbin wiatrowych i paneli fotowoltaicznych) i liderem w branży zielonych technologii. Źródłem tej przemiany jest uświadomienie przez chińskich decydentów korzyści środowiskowych oraz gospodarczych. Chiny przez długi czas rozwijały się w szybkim tempie, nie bacząc na koszty, jakie wyrządza to otaczającej przyrodzie. W efekcie doprowadziło to do ogromnego wzrostu zanieczyszczeń powietrza, wód oraz gleb, zagrażających zdrowiu i życiu ludzkiemu. Władze w Pekinie dostrzegły jednak, że polityka rozwojowa musi brać pod uwagę koszty środowiskowe. Konieczność ochrony środowiska naturalnego kraju wpłynęła na przewartościowanie podejścia do problematyki przeciwdziałania zmianom klimatu, a dotychczasowy model rozwoju, w którym najważniejszym wyznacznikiem była wielkość PKB odchodzi stopniowo do przeszłości. Chiny stoją przed rewolucją systemową, kładąc nacisk na zielony rozwój, zaś kluczem do powodzenia będzie wprowadzenie większej odpowiedzialności rządów lokalnych za ochronę środowiska¹⁶.

¹² *The President's Climate Action Plan*, June 2013, dostępne na: www.whitehouse.gov.

¹³ A. Ciattoni, Y. Veyret, *Géographie et géopolitique des énergies*, Paris 2007, s. 196–197.

¹⁴ *Ibidem*, s. 157.

¹⁵ *CO₂ Emissions from Fuel Combustion – 2014 Highlights*, Paris 2014, s. 36–38, dostępne na: www.iea.org.

¹⁶ Ł. Gacek, *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój. Ochrona środowiska. Gospodarka niskoemisyjna*, wyd. 1, Kraków 2014, s. 68–69.

Pozostali główni światowi emitenci

Japonia, która stała się jednym z państw o kluczowym znaczeniu dla utrzymania kluczowego znaczenia protokołu z Kioto, po katastrofie w Fukushima w 2011 r. znacząco zwiększyła konsumpcję węglowodorów, co w konsekwencji pogłębi trudności z wypełnieniem dalszych zobowiązań redukcyjnych i postawi pod znakiem zapytania poparcie tego kraju dla kolejnego porozumienia międzynarodowego o redukcji GHG. Podobnie nie jest jasne stanowisko Kanady, która mimo że ratyfikowała protokół z Kioto, to kilkadziesiąt godzin po zakończeniu konferencji stron w Durbanie w grudniu 2011 r. (COP 17) odstąpiła od niego, uzasadniając swą decyzję zbyt dużymi kosztami dla budżetu. Działanie takie pozwoli rządowi w Otawie zaoszczędzić około 14 mld dol. kanadyjskich, które państwo to musiałoby zapłacić jako kary za brak wywiązania się z redukcji emisji w okresie 2013–2020¹⁷. Trudności z wywiązaniem się z planów redukcji gazów cieplarnianych będzie miała także Australia (drugi po Luksemburgu największy emitent CO₂ w przeliczeniu na liczbę mieszkańców). Chociaż w sierpniu 2012 r. UE i Australia ogłosiły, że od lipca 2018 r. połączą systemy ETS w pierwszy międzykontynentalny system handlu emisjami, to jednak w lipcu 2014 r. rząd australijski uchylił przepisy dotyczące podatku węglowego z 2012 r., które wymuszały zmniejszanie emisji CO₂¹⁸. Zmiana ta zahamowała oczekiwane tempo wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii w Australii, która jest światowym liderem w eksporcie węgla i gdzie lobby węglowe jest niezwykle silne.

Międzynarodowe negocjacje klimatyczne nie są z pewnością także na rękę bogatym w ropę krajom OPEC, które reżim klimatyczny identyfikują z zagrożeniem dla cen ropy naftowej i ryzykiem utraty znacznych dochodów z jej eksportu. Dekarbonizacja rodzi także dylemat bezpieczeństwa energetycznego dla krajów, w których węgiel jest podstawowym źródłem energii. Polityka klimatyczna ingeruje w system energetyczny i strukturę stosowanych paliw i technologii w danym kraju. Cele redukcyjne mogą doprowadzić do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, ale kosztem ograniczenia produkcji energii elektrycznej opartej na węglu kamiennym lub brunatnym. Odczują to szczególnie kraje węglowe w Europie Środkowo-Wschodniej (m.in. Polska, Estonia, Czechy, Bułgaria, Rumunia), które poniosą największe koszty dostosowania gospodarek narodowych do standardów niskiej emisyjności.

Polityka klimatyczna czy polityka ekonomiczna?

Dążenie do stworzenia zielonej gospodarki, rozumianej przede wszystkim jako gospodarka niskoemisyjna (Low-emission Economy) lub gospodarka „niskowęglowa” (Low-carbon Economy) sprawia, że polityka klimatyczna stała się elemen-

¹⁷ Statement by Minister Kent, 12.12.2011, dostępne na: www.ec.gc.ca.

¹⁸ *Repealing the Carbon Tax*, www.environment.gov.au/climate-change/repealing-carbon-tax (dostęp: 10.08.2015).

tem polityki ekonomicznej. Zielona gospodarka oznacza nową ścieżkę rozwoju społeczno-gospodarczego, w bardziej efektywny sposób realizującego cele zrównoważonego rozwoju obejmującego rozwój gospodarczy z poszanowaniem środowiska naturalnego.

Przyjazny środowisku charakter odnawialnych źródeł energii (OZE) sprawia, iż umiejętność wytwarzania zielonej energii jest postrzegana nie tylko jako ważny element postępu międzynarodowego reżimu przeciwdziałania zmianom klimatu, ale także stymulator wzrostu konkurencyjności gospodarek. Logika ograniczenia emisji przez zredukowanie udziału paliw kopalnych w strukturze dostaw energii pobudza światowe zapotrzebowania na niskoemisyjne technologie i wpływa na rozwój źródeł odnawialnych. Równocześnie działania te stwarzają szansę na gospodarczą modernizację definiowaną w kategoriach korzyści ekonomicznych z eksportu nisko- lub nieemisyjnych źródeł wytwarzania energii, a innowacje technologiczne mają zapewnić uzyskanie przewagi konkurencyjnej.

Kierując się racjonalną kalkulacją w ocenie rządów państw przodujących w zielonych technologiach, upowszechnienie energii odnawialnej stanie się katalizatorem unowocześnienia gospodarek, pobudzenia gospodarczego i stworzenia miejsc ekopracy. W ten sposób cele środowiskowe wiążą się z celami gospodarczymi, a polityka klimatyczna realizuje cele ekonomiczne¹⁹.

Miernikiem postępujących zmian są rosnące inwestycje w odnawialne źródła energii, które będą stanowić niemal 80% nowych mocy energetycznych oddanych w okresie 2013–2020 w krajach OECD²⁰. Globalna produkcja energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych ma wzrosnąć o prawie 45% w 2020 r. i rozprzestrzenić się geograficznie²¹. Według prognoz Chiny pozostaną kluczowym aktorem w rozwoju nowych mocy z OZE, odpowiadając za niemal 40% globalnego wzrostu i ponad 60% wzrostu w krajach spoza OECD. Prognozuje się dynamiczny rozwój zielonego sektora energii także na Bliskim Wschodzie, w krajach niebędących w OECD, w obu Amerykach i pozostałej części Azji.

Ekologiczne technologie wytwarzania energii to stosunkowo nowy, ale bardzo dynamicznie rozwijający się sektor gospodarki wielu państw, który wymaga jednak dla osiągnięcia trwałego wzrostu odpowiedniego wsparcia politycznego, przewidywalności warunków rozwoju (np. gwarantowanych cen zakupu energii elektrycznej, zwolnień podatkowych). Niebagatelną rolę pełnią także edukacja i szkolenia. Według International Renewable Energy Agency (IRENA) w 2012 r. w sektorze OZE pracowało 5,7 mln ludzi na świecie. Najwięcej w produkcji biopaliw (1,38 mln) oraz sektorze fotowoltaicznym (1,36 mln).²² W 2013 r. liczba ta wzrosła do 6,5 mln, w tym najwięcej w Chinach (2,6 mln), Brazylii (0,8 mln),

¹⁹ por. T. Młynarski, *Francja w procesie uwspólnotowienia...*, op. cit., s. 260.

²⁰ *Renewable energy. Medium-term. Market report. Market Analysis and Forecasts to 2020*, Paris 2014, s. 6, dostępne na: www.eia.org.

²¹ *Ibidem*, s. 4.

²² *Renewable Energy and Jobs. Annual Review 2015*, s. 10, dostępne na: www.irena.org.

Stanach Zjednoczonych (0,6 mln) i Indiach (0,3 mln)²³. W 2013 r. sektor fotowoltaiczny (panele fotowoltaiczne, PV) stanowił 2,3 mln miejsc pracy, głównie w Chinach²⁴. Dużymi pracodawcami jest także sektor biopaliw, nowoczesnej biomasy i biogazu (1,4 mln, 0,8 mln i 0,3 mln). Sektor energetyki wiatrowej zatrudnia 0,8 mln pracowników (2013 r.). Kolejne 0,5 mln pracuje w słonecznym przemyśle grzewczym (70% w Chinach)²⁵. Prognozy agencji przewidują dalszy wzrost zatrudnienia w całym sektorze, do 16,7 mln w 2030 r. Z kolei według Programu Środowiskowego ONZ (United Nations Environment Programme – UNEP) oraz Międzynarodowej Organizacji Pracy (International Labour Organization – ILO) sektor energii odnawialnej do 2030 r. może zatrudniać nawet 20,4 mln ludzi²⁶. Największymi pracodawcami są Chiny, Brazylia, Stany Zjednoczone, Indie, Niemcy, Hiszpania i Bangladesz (2013 r.)²⁷. Najczęściej jest to praca przy produkcji instalacji oraz ich obsłudze i konserwacji. Energia słoneczna oraz wiatrowa pozostają najbardziej dynamicznie rozwijającymi się typami odnawialnych technologii energetycznych.

Chiny, będące największym emitentem CO₂ na świecie, są jednocześnie od kilku lat największym światowym inwestorem w odnawialne źródła energii (wydatki stanowiły w ostatnich latach około jednej czwartej globalnych inwestycji)²⁸. Chiny są światowym producentem turbin wiatrowych oraz przodują w wytwarzaniu paneli słonecznych (67% światowej produkcji modułów PV, podczas gdy udział Europy to 11% w 2012 r.)²⁹. Chiny intensywnie rozwijają także nieemisyjną cywilną energetykę jądrową (40% światowej floty jądrowej w budowie w 2013 r.!). W Brazylii w przemyśle produkcji bioetanolu opartego na cukrze znajduje się najwięcej miejsc pracy. W Europie w sektorze zielonej gospodarki przodują Niemcy, gdzie w sektorze OZE zatrudnienie znalazło blisko 400 tys. pracowników (2014 r.). Według planów rządu federalnego w 2020 r. w sektorze zielonych technologii ma znaleźć zatrudnienie co najmniej 500 tys. osób, a w 2030 r. – 900 tys. osób, utrzymując udział 15% w rynku światowym do 2025 r.³⁰. Udział zielonych technologii w niemieckim PKB w 2025 r. ma wynieść 15% (w 2011 r. 11%)³¹.

²³ *Renewables 2014. Global Status Report*, www.ren21.net/Portals/0/documents/Resources/GSR/2014/GSR2014_KeyFindings_low%20res.pdf (dostęp: 10.08.2015), s. 62; *Renewable Energy and Jobs...*, *op. cit.*, s. 12.

²⁴ *Renewable Energy and Jobs...*, *op. cit.*, s. 2.

²⁵ *Ibidem*, s. 2.

²⁶ *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-carbon World*, 2008, s. 8, dostępne na: www.unep.org; *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*, 2011, dostępne na: www.unep.org.

²⁷ *Renewable Energy and Jobs Annual Review 2014*, s. 2, dostępne na: www.irena.org. Z kolei w eksporcie zielonych technologii przodują Niemcy i Chiny (ok. 15% udziału w światowym rynku), Stany Zjednoczone (ok. 10%) oraz Japonia i Włochy (po ok. 6%).

²⁸ Ł. Gacek, *Zielona energia w Chinach...*, *op. cit.*, s. 249.

²⁹ *Renewables 2014...*, *op. cit.*, s. 48.

³⁰ R. Bajczuk, *Ochrona klimatu – specjalność niemieckiego eksportu i dyplomacji*, „Komentarze OSW” 2013, nr 104, s. 5, dostępne na: www.osw.waw.pl.

³¹ *Ibidem*, s. 5.

Rozwój przyjaznych środowisku technologii energetycznych promuje Komisja Europejska, która przewiduje utworzenie w UE blisko miliona nowych miejsc pracy do 2020 r. w sektorach energii odnawialnej i efektywności energetycznej³². Ekologiczny rozwój przemysłowy wnosi nową wartość w postaci miejsc pracy oraz wzmacnia przemysłową siłę Europy. Europejskie firmy aktualnie dominują w światowym sektorze produkcji energii odnawialnej, zatrudniając ponad 1,5 mln osób oraz generując obroty rzędu przeszło 50 mld euro (1,2 mln w UE w 2012 r., przy czym Niemcy, Francja, Włochy i Hiszpania stworzyły łącznie 60% wszystkich miejsc pracy w energetyce odnawialnej)³³. Trwały i silny wzrost sektora może przyczynić się do utworzenia kolejnego miliona miejsc pracy do 2020 r. oraz podwojenia, a nawet potrojenia, wartości obrotów.

W 2013 r. udział OZE w uruchamianych nowych mocach energii na świecie zrównał się i przewyższył ilość nowych mocy energii z instalacji konwencjonalnych. W krajach OECD wzrost tego sektora jest silnie wspierany przez politykę dekarbonizacji oraz kosztami modernizacji przestarzałych elektrowni konwencjonalnych. Także wiele krajów spoza OECD przyjęło długoterminowe polityki wspierające rozwój OZE, co w połączeniu z dostępnymi zasobami oraz spadającymi cenami niektórych technologii (np. solarnymi: fotowoltaika) będzie prowadzić do wzrostu nowych mocy z OZE, nawet przy zmniejszonych dotacjach rządowych.

Konferencja stron w Paryżu (COP 21) – w kierunku nowego reżimu redukcji GHG?

Dynamiczny rozwój nieemisyjnych technologii energetycznych stwarza duże szanse na postęp w globalnym porozumieniu redukcyjnym GHG. Od 29 listopada do 11 grudnia 2011 r. miała miejsce 17. konferencja stron w Durbanie (COP 17), która była połączona z 7. spotkaniem stron protokołu z Kioto (Meeting of Parties – MOP7). W trakcie negocjacji udało się przedłużyć obowiązywanie protokołu do 2020 r. oraz przyjąć deklarację o potrzebie wypracowania do końca 2015 r. nowego globalnego porozumienia klimatycznego (prawnie wiążącego), które obowiązywałoby po 2020 r. 190 krajów poparło plan dojścia do nowego globalnego porozumienia o ochronie klimatu.

Kolejna konferencja stron (COP 21) i 11. spotkanie stron protokołu z Kioto (MOP 11) odbędzie się od 7 do 8 grudnia 2015 r. w Paryżu i powinna przynieść rozstrzygnięcia dotyczące przyszłej umowy międzynarodowej dotyczącej okresu po 2020 r. Celem jest, by wszystkie kraje, w tym najwięksi emitenci gazów cieplarnianych (tak z krajów rozwiniętych, jak i rozwijających się) podjęły zobowiązania w ramach umowy powszechnej o charakterze wiążącym na rzecz klimatu. Usta-

³² J.M. Barroso, *Europe 2020*, 11.02.2010, www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-204_en.htm.

³³ Por. *Renewable Energy and Jobs...*, *op. cit.*, s. 6.

lenia z Paryża mają stworzyć historyczne ramy dla porozumienia klimatycznego obejmującego wszystkie kraje świata. Francja dąży, by przyszła umowa była wiążąca i miała sztywno zdefiniowane zobowiązania redukcji GHG (podejście z Kiotu), ale w grę wchodziłoby określenie dobrowolnych zobowiązań krajowych bez mocy wiążącej. Stanowisko Francji zakłada, by powiązać cel redukcji GHG z koncepcją tworzenia nowych miejsc pracy i nowych sposobów produkcji i konsumpcji energii. Niezależnie od ostatecznego rozstrzygnięcia negocjacji warunkiem zawarcia światowego porozumienia na szczycie w Paryżu jest zadeklarowanie przez państwa tzw. narodowych planów kontrybucji (*Intended Nationally Determined Contributions* – INDC) do nowej umowy klimatycznej. Zgodnie z planowanym kalendarzem do 31 marca 2015 r. plany ograniczenia emisji CO₂ po 2020 r., które staną się podstawą negocjacji w stolicy Francji, przedstawiło tylko pięć krajów oraz UE. Należy spodziewać się, iż w kolejnych miesiącach ponad sto państw złoży własne deklaracje redukcji GHG³⁴.

UE zadeklarowała w perspektywie 2030 r. redukcję CO₂ o 40% (do poziomu z 1990 r.). Rosja określiła próg redukcji krajowej emisji GHG na poziomie 25–30% do 2030 r. (do stanu z 1990 r.), chociaż ostatecznie poziom jej ambicji będzie zależeć od zadeklarowanych progów redukcji innych krajów. Stany Zjednoczone ogłosiły cel redukcji krajowych emisji gazów cieplarnianych do 2025 r. o 26–28% poniżej poziomu z 2005 r. (14–16% poniżej poziomu z 1990 r.)³⁵. Kluczowe jednak będzie stanowisko Chin, które dotychczas przyjęły jedynie zobowiązanie wstrzymania wzrostu emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. Oczekuje się, że Chiny ujawnią oficjalne stanowisko w formie INDC kilka miesięcy przed szczytem w Paryżu, podobnie mają uczynić inne wiodące gospodarki uprzemysłowione, m.in. Japonia, Australia czy Kanada.

Większość państw rozwijających się nie jest w stanie ograniczyć emisji w takim samym stopniu co UE. Dlatego zdolność do kompromisu będzie kluczem do powodzenia paryskiej konferencji. Oczekuje się jednak, iż aktywna rola UE jako promotora walki z globalnym ociepleniem oraz przełamanie dotychczasowego oporu Stanów Zjednoczonych i Chin, a także poparcie porozumienia klimatycznego przez przywódców G20 będą sprzyjać wypracowaniu nowego globalnego porozumienia klimatycznego³⁶.

³⁴ *INDCs as communicated by Parties*, www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx (dostęp: 10.08.2015). Pozostałe kraje to Gabon (redukcja o 50% GHG do 2025 r.), Meksyk (zmniejszenie o 25% emisji GHG do 2030 r.), Norwegia (redukcja o 40% do 2030 r.) i Szwajcaria (zmniejszenie o 50% do 2030 r.).

³⁵ *U.S. Cover Note. INDC and Accompanying Information*, www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/United%20States%20of%20America/1/U.S.%20Cover%20Note%20INDC%20and%20Accompanying%20Information.pdf (dostęp: 25.04.2015).

³⁶ *G20 Leaders' Communiqué Brisbane Summit*, 15-16 November 2014, www.g20.org/wp-content/uploads/2014/12/brisbane_g20_leaders_summit_communique1.pdf (dostęp: 10.08.2015).

Podsumowanie

Przeciwdziałanie zmianom klimatu i ograniczenie emisji GHG wymaga globalnego porozumienia w sprawie redukcji zanieczyszczeń. Oznacza to wymóg przystąpienia do nowego porozumienia głównych światowych emitentów, jak Chiny czy Stany Zjednoczone, ale także państw rozwijających się. Deklaracje Waszyngtonu i Pekinu w sprawie redukcji i ograniczenia wzrostu emisji CO₂ stanowią punkt zwrotny, albowiem po raz pierwszy kraje, które dotychczas w procesie negocjacji klimatycznych odgrywały rolę hamulcowych, przyjęły konstruktywne stanowisko na rzecz przyjęcia nowych ram międzynarodowego reżimu przeciwdziałania zmianom klimatu. W warunkach rosnącej konwergencji stanowisk Stanów Zjednoczonych i Chin w sprawie polityki wobec zmian klimatu wizja podpisania porozumienia klimatycznego przez te dwa państwa staje się coraz bardziej realna, aczkolwiek barierą dla powodzenia negocjacji klimatycznych mogą okazać się roszczenia krajów rozwijających się odnośnie do rekompensat kosztów redukcji GHG ze strony rozwiniętych gospodarek.

Na świecie coraz bardziej widoczny jest trend wzmacniania rozwoju energetyki odnawialnej. Za światowych liderów w tej dziedzinie uznaje się Chiny, które obecnie najwięcej inwestują w sektor energii odnawialnej, i to właśnie ten kraj, a nie Europa czy Ameryka, realizują światową rewolucję w dziedzinie ekologicznych technologii wytwarzania energii. Rozwojem sektora zielonej gospodarki są zainteresowane także Stany Zjednoczone, Indie oraz zachodnioeuropejskie kraje Unii Europejskiej, m.in. Niemcy, Hiszpania, Włochy, Francja i Wielka Brytania, które łączą ekologiczną modernizację z modernizacją gospodarczą.

Rozwój energii odnawialnej ma przyczynić się do zmniejszenia emisji GHG, wzrostu bezpieczeństwa energetycznego (przez zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych), a także stworzenia znaczącej liczby nowych miejsc pracy, dając impuls wzrostu gospodarczego i wpływając na rozwój lokalny. W ten sposób cele środowiskowe zostały powiązane z celami gospodarczymi, a polityka klimatyczna stała się polityką ekonomiczną, przy czym redukcja emisji i budowa niskoemisyjnej gospodarki połączyła interesy wielu państw na świecie przodujących w zielonych technologiach i efektywności energetycznej.

XXI w. będzie wiekiem transformacji sektora energetycznego w kierunku niskoemisyjnych źródeł energii. Ekoenergetyka będzie nie tylko alternatywą dla tradycyjnego sektora paliw kopalnych ze względu na brak emisji GHG, ale także perspektywą gospodarczą. Kraje, w których sektor energetyczny w dużym stopniu oparty jest na węglu, będą zmuszone do podjęcia kosztownych inwestycji w nowoczesne technologie ograniczające emisję szkodliwych gazów. W długoterminowej perspektywie przejście do gospodarki niskoemisyjnej może okazać się jednak ekonomicznie korzystne nawet w krajach o dużej emisji polutantów, a polityka klimatyczna środkiem do poprawy efektywności energetycznej oraz impulsem zdywersyfikowania krajowej struktury bilansu energetycznego.

Challenges and interests against the need to counteract global climate change

Global warming causes that climate changes poses significant socio – economic challenges and climate policy become a part of countries' economic policy. With increase of the international community awareness about need to mitigate greenhouse gas emissions, importance of renewable energy sources in power generation is growing. Twenty first century will be a time of the energy sector transformation towards low-carbon energy sources. This raises the new outlook for the industry, because climate policy can be a driving force for new sector of a “green economy”. “Green technologies” and “green economy” will generate new jobs, so that renewable energy sources are becoming not only an alternative to traditional energy source due to lack of GHG emissions, but also bring new economic opportunities.

Key words: global, change, climate, interests, regime

Marek Czajkowski

WPŁYW MILITARYZACJI KOSMOSU NA GLOBALNĄ RÓWNOWAGĘ STRATEGICZNĄ

Na obecnym etapie rozwoju technologii kosmicznych coraz mniejsze obiekty są w stanie wykonywać coraz więcej zadań i robią to znacznie bardziej efektywnie niż ich odpowiedniki jeszcze dekadę czy dwie temu. Wynika to przede wszystkim z szybkiego rozwoju informatyki i technologii materiałowych, dzięki czemu następuje miniaturyzacja z jednoczesnym przyrostem efektywności kluczowych komponentów systemów satelitarnych. Mimo że koszt wyniesienia kilograma ładunku w przestrzeń spada stosunkowo powoli, ma miejsce coraz szybsze upowszechnianie się zastosowań systemów kosmicznych we wszystkich sferach działalności człowieka¹.

Zasadniczym zadaniem niniejszego artykułu jest wskazanie, jakie znaczenie mają systemy kosmiczne dla bieżącej i perspektywicznej równowagi strategicznej, rozumianej z jednej strony jako istniejący stosunek sił w ujęciu militarnym, a z drugiej – jako stan stabilności tejże relacji. W takim ujęciu można mówić zarówno o globalnym, jak i o regionalnym wymiarze strategicznej równowagi. Nas będzie interesować przede wszystkim ten pierwszy, ale ponieważ obie perspektywy przenikają się w pewnej mierze, zwrócimy także uwagę i na drugą.

Skoncentrujemy się więc na próbie ukazania, w jakiej mierze globalna i regionalna równowaga strategiczna jest dziś uzależniona od systemów kosmicznych

¹ Por. np.: M. Haas, *Vulnerable frontier: militarized competition in outer space*, [w:] O. Thränert, M. Zapfe, *Strategic Trends 2015*, Center for Security Studies, ETH, Zurich 2015, s. 66–67.

oraz w jakim zakresie mogą one mieć udział w jej transformacji. W pierwszej kolejności omówimy zatem kwestie ogólne związane z wojskowym wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej, ze wskazaniem na ich wpływ na równowagę strategiczną. Następnie rozważymy możliwe dalsze kierunki militaryzacji przestrzeni kosmicznej, zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym, ponieważ ten właśnie proces najbardziej może przyczynić się do zmiany strategicznej równowagi. I wreszcie podejmiemy rozważania na temat wpływu tychże zmian na przyszły stan i poziom stabilności bilansu siły militarnej na świecie. Całość zwieńczy krótkie podsumowanie.

Współczesne wojskowe zastosowania systemów kosmicznych a równowaga strategiczna

Już pierwsze militarne zadania systemów kosmicznych, realizowane od lat sześćdziesiątych XX w., wiązały się ściśle z pojęciem strategicznej równowagi nuklearnej, rozumianej jako relacje na linii USA–ZSRR czasie pokoju oraz z ewentualnym prowadzeniem przez supermocarstwa wojny jądrowej. Mówiąc ściślej:

[w] czasie pokoju systemy satelitarne upewniały, że druga strona podporządkowuje się traktatom dotyczącym kontroli zbrojeń nuklearnych. W czasie kryzysu lub wojny mogły zapewnić wczesne ostrzeżenie o ataku, umożliwić systemowi dowodzenia określenie, jaki będzie odpowiedni dla skuteczności odwetu poziom zniszczeń, i przeprowadzić ich ocenę po kontrataku [...]².

Ta funkcja obecna jest i dzisiaj w rozwiniętej formie, oprócz niej jednak systemy satelitarne wykonują znacznie więcej zadań na rzecz sił zbrojnych i służb wywiadowczych, głębiej wpływając na równowagę strategiczną, także w ujęciu regionalnym. Rolę Kosmosu w tym względzie pomnaża fakt, że wzrosła liczba państw dysponujących systemami satelitarnymi, które można wykorzystać w celach wojskowych. W efekcie, z jednej strony siły zbrojne i służby wywiadowcze krajów o dobrze rozwiniętej technice kosmicznej coraz bardziej na niej polegają, z drugiej zaś komplikują się relacje pomiędzy rosnącą liczbą uczestników stosunków międzynarodowych wykorzystujących satelitarne techniki łączności i obserwacji do wspierania swych sił zbrojnych w ich funkcji odstraszenia, oraz w ramach prowadzenia przez nie działań bojowych i niebojowych. Warto przy tym dodać, że wykorzystuje się tu nie tylko systemy *stricte* wojskowe, ale także i cywilną sieć łączności; co więcej niektóre satelitarne sieci cywilne mogą obejmować komponenty wypełniające dedykowane funkcje wojskowe³.

² S. Steene, J. Finch, *Finding Space in Deterrence*, „Strategic Forces Quarterly”, Winter 2011, Vol. 5, No. 4, s. 10 [tłumaczenie własne autora].

³ M. Gruss, *Iridium Next Seen as Likely Host For MDA's Kill Assessment Sensors*, „Space News”, April 10, 2015, <http://spacenews.com/iridium-next-seen-as-likely-host-for-mdas-kill-assessment-sensors> [dostęp: 16.04.2015].

W ramach wsparcia wysiłków w zakresie bezpieczeństwa narodowego systemy satelitarne realizują współcześnie następujące funkcje:

- uzupełnienie bezpośredniej łączności taktycznej, operacyjnej i strategicznej sił zbrojnych, przez retranslację sygnałów *via* systemy satelitarne,
- uzupełnienie łączności jednostek logistycznych różnego szczebla w ramach ich zadań związanych z zarówno z zabezpieczeniem pola walki, jak i ogólnych działań sił zbrojnych,
- uzupełnienie systemu łączności służb wywiadowczych,
- wsparcie systemu rozpoznania radioelektronicznego poprzez udział w sieci przechwytywania sygnałów radiowych, zarówno na rzecz sił zbrojnych w ramach ich działalności, jak i na rzecz służb wywiadowczych,
- ułatwianie własnym siłom na różnych szczeblach pozyskiwania w trybie ciągłym dokładnej informacji o pozycji geograficznej poszczególnych jednostek,
- wsparcie przygotowania działań zbrojnych w różnych fazach planowania poprzez udział w zbieraniu informacji o teatrze działań; informacje te mogą dotyczyć bardzo różnych kwestii, od meteorologicznych, poprzez zobrazowanie terenu w ujęciu geograficznym i pod względem jego infrastruktury, aż do pozyskiwania danych na temat położenia, liczby i stanu gotowości bojowej sił zbrojnych przeciwnika,
- bezpośrednie wsparcie działań zbrojnych poprzez zbieranie informacji o stanie infrastruktury na terytorium nieprzyjaciela oraz o stanie, położeniu i przemieszczaniu jego jednostek wojskowych; ma to znaczenie zarówno w obszarze styczności wojsk, w rejonach prowadzenia działań, jak i w kontekście całości teatru działań zbrojnych i całości jego zaplecza,
- zapewnienie wsparcia moralnego personelowi sił zbrojnych poprzez ułatwienie łączności prywatnej.

Warto podkreślić, że systemy orbitalne nie są jedynymi środkami wykorzystywanymi w ramach realizacji wymienionych zadań; wszystkie one mogą być realizowane z pominięciem ich użycia. Na przykład łączność satelitarna jest jedynie elementem złożonego i wielopasmowego systemu łączności sił zbrojnych. Nie tylko łączność taktyczna i na szczeblu operacyjnym, ale też i łączność strategiczna oraz łączność logistyczna pomiędzy wysuniętymi siłami a bazami może być realizowana, nawet w planie globalnym, dzięki sieci stacji radiowych pracujących na różnych częstotliwościach oraz dzięki łączności kablowej.

Jednak wykorzystanie systemów satelitarnych mocno wpływa na efektywność wymienionych działań poprzez ogromne zwiększenie szybkości i objętości transferu informacji. Tym sposobem w krótszym czasie dane zadanie zostaje wykonane znacznie skuteczniej i z mniejszym wysiłkiem. Dobrym przykładem jest nawigacja satelitarna, której wykorzystanie w lotnictwie eliminuje konieczność dokonywania ciągłych i żmudnych pomiarów, absorbujących praktycznie cały

czas wyspecjalizowanego nawigatora, dając przy tym pewniejsze i bardziej dokładne określenie pozycji.

Z drugiej strony nie oznacza to, że systemy satelitarne mogą zastąpić inne środki realizowania poszczególnych zadań i to nie tylko dlatego, że mogą przestać działać z różnych powodów. Mają one także szereg innych ograniczeń wynikających z samej natury technologii i z praw fizyki, których nie sposób w tym miejscu szczegółowo wymieniać. Na przykład, choć systemy satelitarne mogą dostarczyć bardzo dużo danych wywiadowczych w ramach zwiadu optycznego i przechwytywać sygnały elektromagnetyczne, to jednak nie zastąpią działalności agenturalnej w zakresie zbierania kluczowych informacji na temat przebiegu procesu decyzyjnego u ewentualnego przeciwnika.

Z powyższych rozważań można wnioskować, że współcześnie prowadzenie lub przygotowywanie działań zbrojnych oraz wywiadowczych bez systemów satelitarnych jest możliwe, jakkolwiek ich zastosowanie znacząco zwiększa efektywność wykonywania różnorodnych zadań. Stąd rosnące nasycenie sił zbrojnych aplikacjami wykorzystującymi dedykowane wojskowe lub powszechnie dostępne komercyjne systemy orbitalne. W szczególności są to nadawczo-odbiorcze urządzenia łączności satelitarnej, terminale odbiorcze wizualnego przekazu z satelitów obserwacyjnych oraz odbiorniki systemów pozycjonujących. Mogą one znajdować się na wszystkich szczeblach struktury organizacyjnej sił zbrojnych, poczynając od pojedynczego żołnierza, co z kolei wynika z ich relatywnie niewielkich rozmiarów, małej masy i łatwości obsługi. Można zatem założyć, że coraz wyraźniej rysuje się uzależnienie sił zbrojnych i służb wywiadowczych od systemów satelitarnych, szczególnie w kontekście dążenia do zwiększania skuteczności i szybkości realizacji postawionych przed nimi zadań bojowych i niebojowych.

Należy też zwrócić uwagę i na wspomniany już fakt, że nie tylko nowoczesne siły zbrojne krajów wysoko uprzemysłowionych zależą od systemów satelitarnych. Powszechnie dostępne aplikacje z nimi związane są wykorzystywane także przez praktycznie wszystkie państwa, a nawet przez uczestników niepaństwowych. Dzieje się tak dlatego, że jak wspomniano, są one dostępne także na rynku cywilnym i do cywilnych zastosowań, mogą zatem zostać użyte do wsparcia działań zbrojnych przez każdego. Na przykład wykorzystanie globalnego i bardzo pojemnego Internetu, możliwego jedynie dzięki łączności satelitarnej, jest ważnym elementem strategii polityczno-propagandowej Państwa Islamskiego i ma pośrednie znaczenie także w wymiarze ściśle militarnym jako element budowania morale własnych sił i niszczenie woli oporu przeciwników.

Naszym zadaniem jest wskazanie roli systemów kosmicznych w ramach równowagi strategicznej, ujętej tak jak zostało to przedstawione powyżej. Należy jednak wymienić tu te funkcje, które do jej stanu się przyczyniają. Systemy satelitarne oddziałują zatem w sposób następujący na równowagę strategiczną:

- przyczyniając się do skuteczności funkcjonowania sił zbrojnych, mają wpływ na ich funkcję odstraszającą; dotyczy to praktycznie wszystkich krajów, jednak im większe nasycenie systemami satelitarnymi, tym większa zależność tak rozumianej skuteczności odstraszania od ich funkcjonowania,
- przyczyniając się do skuteczności działania sił zbrojnych i służb wywiadowczych, mają wpływ także na ich funkcjonowanie jako instrumentów wsparcia bieżącej polityki zagranicznej państw; sprawniejsze siły zbrojne i służby wywiadowcze są zdolne wywrzeć silniejszy militarny i niemilitarny nacisk na innych uczestników stosunków międzynarodowych,
- dostarczając wojskowej i niewojskowej informacji na temat innych krajów, przyczyniają się do skuteczności działania mechanizmu decyzyjnego w polityce zagranicznej; dzięki temu państwa mają większą szansę uniknięcia fatalnych pomyłek wynikających z niedostatku wiedzy o przeciwniku,
- wariantem powyższej funkcji jest wsparcie działań na rzecz współpracy międzynarodowej, w szczególności w ramach kontroli zbrojeń, poprzez udział w weryfikacji wykonania zawartych porozumień; w tym kontekście systemy satelitarne mogą być nieocenionym instrumentem w zestawie środków budowy zaufania.

Podsumowując można powiedzieć, że regionalny i globalny układ sił w wymiarze wojskowym jest w niemałej mierze uzależniony od działania systemów satelitarnych realizujących zadania na rzecz bezpieczeństwa narodowego poszczególnych krajów. Przyczyniają się one do skuteczności wykonywania tych zadań, a więc są składową siły państwa. W tym kontekście używa się w literaturze pojęcia *spacepower*, jako ogólnego określenia dotyczącego zdolności państwa do realizacji swych interesów w kosmosie, analogicznie do starszych pojęć *seapower* i *airpower*. Z drugiej strony wykorzystanie systemów satelitarnych przyczynia się do utrzymania stabilności w ramach tak pojętego bilansu sił dzięki wsparciu przez nie systemu zbierania informacji, zarówno jawnego jak i niejawnego, oraz ewentualnie szybkiej wymiany poglądów i informacji w celu zapobieżenia destabilizacji.

Możliwe kierunki dalszej militaryzacji przestrzeni kosmicznej

Z dotychczasowych rozważań wynika, że stosowane jako ważny instrument bezpieczeństwa narodowego systemy satelitarne mają istotny wpływ i na sam bilans siły militarnej w świecie, i na jego stan stabilności, czyli na równowagę strategiczną tak jak ją rozumiemy w niniejszej pracy. Taki jest jednak stan obecny, kiedy systemy satelitarne wspierają jedynie rozliczne zadania w zakresie realizacji bezpieczeństwa narodowego państw, co można nazywać militaryzacją bierną. Sytuacja może się znacząco zmienić, jeśli systemy satelitarne zaczną samodzielnie wykonywać zadania bojowe, czyli kiedy pojawi się kosmiczna broń oddziaływu-

jąca na orbitujące sztuczne satelity lub też z orbity na powierzchnię Ziemi. Kiedy więc zaznaczy się wyraźnie proces militaryzacji czynnej⁴ przestrzeni kosmicznej, równowaga strategiczna może ulec poważnym zmianom.

Jak wspomniano, problem broni kosmicznej jest nienowy, już w latach sześćdziesiątych rozpatrywano ewentualność umieszczenia na orbicie wokółziemskiej i na Księżycu stałych baz wojskowych⁵, a nawet utworzenia floty bojowych okrętów kosmicznych o napędzie jądrowym⁶. Rozpoczęciu wyścigu zbrojeń w Kosmosie zapobiegły jednak liczne problemy techniczne i ekonomiczne, a także i pewne istotne realia polityczne. Obie strony konfliktu Wschód–Zachód zdawały sobie sprawę, że broń kosmiczna może być bardzo destabilizującym czynnikiem w relacjach wzajemnych, zatem z jednej strony pokusa osiągnięcia dzięki niej strategicznej przewagi była znaczna, z drugiej zaś niepewność co do skutków podjętych działań i wyniku nowego wyścigu zbrojeń stanowiła czynnik hamujący. Panowało ponadto przekonanie, że broń kosmiczna może być szczególnie wrażliwa na atak przeciwnika, który szybko wyłączyłby ją z walki, to zaś stawiało sensowność ponoszenia znacznych nakładów na badania, rozwój, produkcję i wreszcie utrzymanie skomplikowanych systemów pod znakiem zapytania.

W związku z powyższym nie rozwijano dotąd na pełną skalę nawet stosunkowo prostej, co do zasady, broni antysatelitarnej bazowania naziemnego. Powstała ona wprawdzie w czasie zimnej wojny i w ZSRR, i w USA, ale nigdy nie została rozmieszczona w znaczącej liczbie egzemplarzy, jej istnienie było więc raczej potencjałem niż realną siłą. Inną przyczyną słabego rozwoju broni kosmicznej było to, że USA stosunkowo wcześniej uznały kosmiczne systemy telekomunikacyjne i zwiadowcze za bardzo ważny instrument bezpieczeństwa narodowego. Dlatego Amerykanie już od czasów prezydenta Eisenhowera odżegnywali się od militaryzacji aktywnej, ponieważ w takim wypadku niewątpliwie rozpowszechnienie się systemów antysatelitarnych wpłynęłoby negatywnie przede wszystkim na bezpieczeństwo USA. Zimnowojenny wyścig kosmiczny, któremu prawie od początku ton nadawali Amerykanie, nie przerodził się zatem w wyścig kosmicznych zbrojeń, militaryzacja pozostawała w formie biernej.

Taka sytuacja trwa do dziś, choć dotyczy już większej liczby państw mających techniczne możliwości do zbudowania broni kosmicznej w postaci systemów antysatelitarnych bazowania naziemnego. Wiadomo na przykład, że broń taką w pewnej ilości posiadają Chiny⁷, być może pracują też w tym kierunku

⁴ W literaturze anglojęzycznej spotyka się pojęcie *weaponization*, które choć obrazowe i adekwatne, nie daje się dobrze przetłumaczyć na język polski.

⁵ Por. np.: B. Brumfield, *U.S. reveals secret plans for, 60s moon base*, CNN, July 25, 2014, <http://edition.cnn.com/2014/07/24/us/1960s-moon-military-base> [dostęp: 26.04.2014].

⁶ B. Ziarnick, P. Garretson, *Starfleet was closer than you think*, „The Space Review”, March 16, 2015, <http://www.thespacereview.com/article/2714/1> [dostęp: 16.04.2015].

⁷ B. Weeden, *Through a glass, darkly: Chinese, American, and Russian anti-satellite testing in space*, „The Space Review”, March 17, 2014; <http://www.thespacereview.com/article/2473/1> [dostęp: 20.03.2014].

i inne państwa. Relatywny renesans zainteresowania systemami służącymi do zwalczania satelitów na ich orbitach wynika przede wszystkim z rosnących możliwości technicznych. Uważa się czasem nawet, że broń antysatelitarna jest dziś rzeczą dość prostą i nie tylko mocarstwa, ale nawet niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych mogą myśleć o pozyskaniu niektórych jej rodzajów⁸. To zaś oznacza pojawienie się pokus już nie tylko w znanym z czasów zimnej wojny, przewidywalnym i prostym układzie dwubiegunowym, lecz także w ramach lokalnych bilansów sił i w wymiarze wielostronnym. Wiele państw, a nawet uczestników niepaństwowych może zatem zdecydować, że broń kosmiczna jest im potrzebna, na przykład jako element asymetrycznej odpowiedzi na przewagę mocarstw, albo symetrycznej odpowiedzi na istniejącą broń konkurentów. Argumentuje się zatem czasem, że w takim właśnie środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego pojawienie się i upowszechnienie broni przeciwsatelitarnej jest tylko kwestią czasu. Także broń służąca do rażenia powierzchni Ziemi z orbity może dziś zapewne być i tańsza, i jednocześnie bardziej precyzyjna, niż to się wydawało jeszcze kilkadziesiąt lat temu. To z kolei oznacza możliwość zastosowania w niej ładunków konwencjonalnych, bardziej praktycznych i mających więcej realnych zastosowań.

Nie wchodząc w zawiłości techniczne, można dziś stwierdzić, że w ciągu dekady możliwy jest rozwój następujących rodzajów uzbrojenia służącego do prowadzenia walki w Kosmosie lub pomiędzy obiektami orbitalnymi a powierzchnią Ziemi:

- broń zakłócająca pracę satelity komunikacyjnego, pozycjonującego, czy też obserwacyjnego bez jego zniszczenia czy uszkodzenia, a zatem z odwracalnymi skutkami; wprawdzie już dziś naziemne urządzenia tego rodzaju istnieją i bywają dość często stosowane, należy się jednak spodziewać ich szybkiego rozwoju, zwiększenia skuteczności i rozszerzenia gamy metod przez nie stosowanych, na przykład w kierunku coraz skuteczniejszych ataków informatycznych⁹,
- broń służąca do niszczenia obiektów orbitalnych za pomocą pocisków rakietowych startujących z powierzchni ziemi¹⁰ lub obiektów stacjonowanych na orbicie wokółziemskiej¹¹; odmianą tej drugiej może być opracowanie procedury zdejmowania obiektów przeciwnika z orbity i zabierania ich na Ziemię; metody pierwszego rodzaju były już testowane przez ZSRR, Chiny i USA;

⁸ J.P. Finch, *Bringing Space Crisis Stability Down to Earth*, „Joint Forces Quarterly”, 1st Quarter 2015, No. 76, s. 18.

⁹ D. Paikovsky, G. Baram, *Space Wars*, „Foreign Affairs”, January 7, 2015, <http://www.foreignaffairs.com/articles/142690/deganit-paikowsky-and-gil-baram/space-wars> [dostęp: 23.04.2015].

¹⁰ Używa się tu angielskiego pojęcia *direct-ascent*, które oznacza broń startującą z Ziemi i rażącą obiekt satelitalny po krótkim stosunkowo locie bezpośrednio między wyrzutnią a celem.

¹¹ Stosowane jest pojęcie *co-orbital*, które oznacza, że broń taka znajduje się na orbicie ziemskiej i na niej oczekuje na rozkaz do ataku. Może on polegać na zbliżeniu do celu i wywołaniu eksplozji niszczącej go lub też na odpaleniu odpowiedniego pocisku przechwytyjącego.

uważa się czasem, że amerykańska obrona przeciwrakietowa ma bardzo duży potencjał jako broń przeciwsatelitarna tego właśnie typu¹², choć USA stanowczo przeczą, by była ona konstruowana w tym właśnie celu,

- broń orbitująca, służąca do atakowania powierzchni Ziemi przy pomocy szczególnego typu bomb zdolnych do bezpiecznej i kontrolowanej deorbitacji; broń taka mogłaby przy dzisiejszym stanie techniki być bardzo precyzyjna i nadawać się do rażenia ładunkami konwencjonalnymi celów punktowych o wysokiej wartości, oraz celów obszarowych przy pomocy broni jądrowej.

W dalszej perspektywie można spodziewać się znacznego przyrostu możliwości w wymienionych już kategoriach, w szczególności dzięki rozwojowi broni energetycznej i elektromagnetycznej. Dzisiejsze prace w obu tych kierunkach wskazują na możliwe przełomy technologiczne, które na przestrzeni kilkunastu lat mogłyby doprowadzić do pojawienia się przeciwsatelitarnych dział laserowych lub elektromagnetycznych, a nawet do wyniesienia ich na orbitę z przeznaczeniem zarówno do działań przeciwsatelitarnych, jak i przeciwko powierzchni Ziemi.

Wszystko to będzie zależało od dalszego rozwoju techniki, ale także i od woli politycznej oraz od istniejących funduszy. Można w tym zakresie zidentyfikować szereg czynników, które sprzyjać mogą dalszej militaryzacji, oraz takich, które mogą jej zapobiegać. Do tej drugiej kategorii należy zaliczyć przede wszystkim:

- rosnącą świadomość, że użycie nawet w ograniczonym zakresie broni przeciwsatelitarnej oznacza ze sporym prawdopodobieństwem zaistnienie zjawiska znanego jako efekt Kesslera¹³; polega ono na tym, że każdy zniszczony przy pomocy oddziaływania kinetycznego lub eksplozji satelita rozpada się na wielką liczbę części, które z kolei mogą zniszczyć kolejne satelity na dość zatłoczonych wokółziemskich orbitach, uruchamiając tym samym proces w dość ogólnym sensie analogiczny do reakcji łańcuchowej w materiale radioaktywnym; efektem takiego zdarzenia może być nawet całkowite zniszczenie całości infrastruktury satelitarnej, straty poniosą więc wszystkie strony ewentualnego konfliktu, w dodatku dojdzie do globalnego kryzysu gospodarczego; może więc pojawić się tu mechanizm powstrzymujący zbrojenia, w pewnym zakresie analogiczny do zimnowojennej nuklearnej równowagi wzajemnego zniszczenia, znanej jako MAD¹⁴,

¹² J. Johnson-Freese, T. Nichols, *Rethinking Missile Defense*, „China Security” 2010, Issues, Vol. 6, No. 2, s. 10–11.

¹³ Por. np.: D.J. Kessler, N.L. Johnson, J.C. Liou, M. Matney, *The Kessler Syndrome: Implications to Future Space operations*; 34rd Annual American Aeronautical Society Guidance and Control Conference, February 6 – February 10, 2010, Breckenridge, Colorado, <http://webpages.charter.net/dkessler/files/Kessler%20Syndrome-AAS%20Paper.pdf> [dostęp: 24.04.2015].

¹⁴ *Mutually Assured Destruction*.

- z przyczyn technicznych obiekty orbitalne są tak wrażliwe i podatne na uszkodzenia, że umieszczenie jakiegokolwiek uzbrojenia na orbicie oznaczać będzie wystawienie go na łatwe zniszczenie przez drugą stronę; co więcej trudny do powstrzymania atak na orbitalną infrastrukturę bojową będzie zawsze pierwszym punktem konfliktu czy eskalacji, zniszczona w tej fazie broń nie będzie zatem długo służyć; w sensie operacyjnym broń bazowania kosmicznego może być zatem uznana za zwyczajnie niepraktyczną,
- jakakolwiek broń służąca do ataku na obiekty orbitalne lub z orbity na powierzchnię Ziemi będzie niewątpliwie bardzo kosztowna; tymczasem w tym pierwszym wypadku dobre efekty można osiągnąć, jedynie zakłócając pracę satelitów, a w drugim dzięki innym, znacznie tańszym i praktyczniejszym środkom bojowym, takim jak rakiety balistyczne; w związku z tym relacja koszt–efekt w przypadku broni kosmicznych jest niekorzystna.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe czynniki dochodzimy łatwo do wniosku, że militaryzacja aktywna przestrzeni kosmicznej nie nastąpi, ponieważ jakiejkolwiek korzyści, jakie można sobie wyobrazić, nie są warte kosztów czy podejmowania ryzyka wywołania katastrofalnych skutków ubocznych. Jak wspomniano, jest jednak cały szereg argumentów przeciwstawnych. W szczególności należy zauważyć, że:

- praktyka wykazuje, że jeśli jakaś broń jest możliwa do opracowania, prędzej czy później to nastąpi; wprawdzie w czasie zimnej wojny oba supermocarstwa powstrzymywały się od rozwoju niektórych rodzajów uzbrojenia, ale w ramach dzisiejszej równowagi strategicznej istnieje znacznie więcej państw, które mogłyby podejmować tego typu próby, niektóre z nich są niestabilne bądź słabo przewidywalne, brać pod uwagę należy także uczestników niepaństwowych; to z kolei może popychać kolejne kraje do podjęcia wczesnej reakcji na przyszłe wydarzenia; tym sposobem logika braku zaufania i międzynarodowej wielostronnej podejrzliwości może sprzyjać rozwijaniu nowych broni i innych działań defensywnych,
- groźba uruchomienia efektu Kesslera może nie być wystarczająco silna dla niektórych państw, ich decydenci mogą albo nie wierzyć w taką możliwość, albo nie przejmować się nią; to ostatnie może szczególnie dotyczyć krajów relatywnie najmniej uzależnionych od technologii kosmicznych, lub też i takich, których władze są stosunkowo bardziej gotowe na zaabsorbowanie strat gospodarczych czy nawet strat wynikających z militarnego lub niemilitarnego odwetu innych państw; można nawet założyć, że jakiś kraj rozwinie systemy antysatelitarne właśnie po to, aby efekt Kesslera wywołać,
- warto poza tym pamiętać i osobno to podkreślić, że nawet zniszczenie całej światowej infrastruktury satelitarnej nie stanowi egzystencjalnego zagrożenia dla żadnego państwa ani w szczególności dla całej ludzkości jako takiej; wprawdzie straty gospodarcze mogą być ogromne, ale straty

ludzkie czy w krytycznej infrastrukturze już niekoniecznie; to może ułatwić decyzję o rozwoju broni kosmicznej, szczególnie w przypadku bardzo zdesperowanego i mającego silne poczucie zagrożenia uczestnika stosunków międzynarodowych.

Broń kosmiczna, szczególnie przeciwsatelitarna, może zatem powstać z wielu różnych powodów. Może ona stać się pożądanym elementem strategii odstraszania, a zatem jej rozmieszczanie odbędzie się nie z zamiarem użycia, lecz dla zapobieżenia napaści czy to w Kosmosie, czy na Ziemi. Z drugiej strony jej dysponenti mogą planować jej użycie w ramach realizacji określonej polityki i dla osiągnięcia pożądaných przez siebie celów. Obecny stan militaryzacji czynnej jest taki, że po pierwsze, wiele państw ma i używa środki zakłócające i utrudniające pracę systemów satelitarnych, liczba przypadków takiego procederu ostatnimi czasy bardzo wzrosła¹⁵, stając się swego rodzaju normą. Jak wspomniano ataki tego typu nie mają permanentnych skutków, nie kończą się zniszczeniem celów, a straty mają co najwyżej wymiar finansowy. Nie wywołuje to wobec tego jak na razie kryzysów, choćby dlatego, że w wielu przypadkach trudno wskazać odpowiedzialnych za atak. Ponadto, najważniejsze państwa mają przetestowane systemy zwalczania satelitów za pomocą odpowiednich systemów rakietowych, lecz poza amerykańską obroną przeciwrakietową nie ma danych, aby były one obecnie rozmieszczone w większej liczbie.

Kosmos a perspektywa zmian globalnej równowagi strategicznej

Podsumowując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić następujące trzy kwestie. Po pierwsze, wiele z zastosowań systemów kosmicznych ma wielkie znaczenie dla skutecznego realizowania bieżących zadań przez siły zbrojne i służby wywiadowcze poszczególnych państw; wpływają zatem na stan bilansu strategicznego w ujęciu regionalnym i globalnym. Po drugie, satelity odgrywają wielką rolę w ramach podtrzymywania stabilności istniejącego stanu strategicznej równowagi. Po trzecie zaś, bilans sił i stan jego stabilności może podlegać zmianom w razie ewentualnego opracowania i rozmieszczenia w znaczącej ilości broni kosmicznej. Większość badaczy uważa, że już samo jej istnienie, a tym bardziej użycie zmieni światowy stosunek sił i wpłynie destabilizująco na równowagę strategiczną, choć są i poglądy przeciwne¹⁶.

¹⁵ C. Stone, *Security through vulnerability? The false deterrence of the National Security Space Strategy*, „The Space Review”, April 13th 2015, <http://www.thespacereview.com/article/2731/1> [dostęp: 20 04 2015].

¹⁶ Por. np.: E.C. Dolman, H.F. Cooper Jr., *Increasing the Military Uses of Space*, [w:] C.D. Lutesand, P.L. Hays, V.A. Manzo, L.M. Yambrick, M.E. Bunn, *Toward the Theory of Space-power*, Washington 2011, s. 373–390, <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a546585.pdf> [dostęp: 24.07.2014].

Przychylamy się do tezy, że proces militaryzacji czynnej przestrzeni kosmicznej, jeśli postąpi poza dzisiejsze ramy, zmieni istniejącą równowagę strategiczną i będzie to zmiana negatywnie wpływająca na stan bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednak przebieg tego zjawiska zależeć będzie od bardzo wielu czynników, które dziś trudno przewidzieć. W ramach niniejszej pracy można przedstawić co najwyżej niektóre dość ogólne scenariusze w tym zakresie i w dość generalnych kategoriach określić ich następstwa.

Zacząć trzeba od przypomnienia stwierdzenia, że USA jako państwo i najbardziej zaawansowane w technice kosmicznej, i najbardziej uzależnione od jej zastosowań, są przeciwne dalszej militaryzacji Kosmosu i zainteresowane utrzymaniem *status quo*, między innymi przez promocję szeroko pojętej współpracy, zwiększania transparentności działań i przyjmowania wspólnych norm zachowań w odniesieniu do Kosmosu¹⁷. Wynika to nie tylko z wyrażanej w politycznych deklaracjach i werbalizowanej w doktrynie dobrej woli, ale także z tego, że utrzymanie istniejącego stanu rzeczy po prostu jest w interesie Stanów Zjednoczonych. USA mają w zastosowaniach kosmicznych znaczną przewagę nad wszystkimi ewentualnymi rywalami i korzystają z niej szeroko; amerykańskie siły zbrojne i służby wywiadowcze bardzo mocno polegają na rozbudowanych wojskowych systemach orbitalnych, korzystają także szeroko z satelitów komercyjnych. Biorąc pod uwagę dotychczasowe rozważania, łatwo dojść do wniosku, że ewentualne upowszechnienie się broni antysatelitarnej w świecie postawiłoby pod znakiem zapytania użyteczność wszystkich systemów kosmicznych, w efekcie zmniejszając lub nawet niwelując przewagę USA. I to nawet gdyby i Stany Zjednoczone posiadały broń zdolną do zniszczenia wszystkich satelitów ewentualnego przeciwnika.

A zatem podstawą jakichkolwiek przewidywań dotyczących tworzenia broni kosmicznych, w pierwszej kolejności przeciwsatelitarnych, jest założenie, że militaryzacja czynna będzie skierowana przede wszystkim przeciwko USA z zamiarem osłabienia siły i zdolności oddziaływania tego państwa. Już dziś zresztą jest to przedmiotem rozważań koncepcyjnych w siłach zbrojnych państw traktujących USA jako potencjalnego przeciwnika¹⁸, czy to na zasadzie sprzeciwu wobec globalnej polityki USA, czy też w ramach konkurencji regionalnej. Krajów przeciwstawiających się polityce USA jest bardzo wiele, niektóre z nich albo już mają, jak Rosja i Chiny, albo konsekwentnie budują swoje zdolności w zakresie wykorzystania systemów kosmicznych, jak Brazylia¹⁹. W razie zaostrożenia relacji z USA mogą więc one sięgnąć choćby tylko po groźbę użycia

¹⁷ Por. np. C.R. Kehler, *Implementing the National Security Strategy*, „Strategic Studies Quarterly”, Spring, 2012, s. 18–26.

¹⁸ M. Haas, *op. cit.*, s. 71.

¹⁹ Por. np.: P.B. de Selding, *Brazil Bypassing the U.S. as It Builds out a Space Sector*, „Space News”, April 16, 2015, <http://spacenews.com/brazil-bypassing-the-us-as-it-builds-out-a-space-sector> [dostęp: 20.04.2015].

broni przeciwsatelitarnej, aby osłabić Stany Zjednoczone nie tylko militarnie, ale i gospodarczo. Tym bardziej, że realności antyamerykańskich strategii opartych na stworzeniu zagrożenia dla infrastruktury kosmicznej USA przydaje fakt pewnej słabości mechanizmów odstrasających od ataku na amerykańskie obiekty orbitalne. A to dlatego, że militarna, a w szczególności nuklearna odpowiedź może być w takiej sytuacji trudna do przeprowadzenia z przyczyn politycznych. Mimo zatem że USA deklarują, że w razie pojawienia się zagrożenia dla ich systemów orbitalnych każdy przeciwnik spotka się ze zdecydowaną odpowiedzią²⁰, realna siła odstraszenia w tej dziedzinie pozostaje raczej niewielka²¹.

Takie procesy i wydarzenia nie tylko same z siebie będą zmieniać bilans światowej siły militarnej. Trzeba brać pod uwagę i możliwą reakcję Stanów Zjednoczonych, która może mieć zarówno wymiar kosmiczny, jak też i „ziemski”. Jak zauważają amerykańscy eksperci:

[...] ponieważ odstraszenie w Kosmosie nie jest zjawiskiem dotyczącym dwóch stron, nie jest powiązane z obopólną zależnością od stabilności nuklearnej i nie dotyczy jedynie najwyższych poziomów konfliktu, stabilność w Kosmosie musi być postrzegana w szerszym kontekście stosunków pomiędzy potencjalnymi przeciwnikami²².

W odpowiedzi na zagrożenia swej infrastruktury satelitarnej USA mogą zatem podejmować różne działania. Mogą one przybrać formę zwiększania redundancji i pojemności systemów satelitarnych, wprowadzania środków dla ich obrony, ale mogą też obejmować działania wyprzedzające na Ziemi, zarówno w wymiarze politycznym, jak i w niektórych przypadkach militarnym. Wszystko to powodować będzie wzrost zagrożenia destabilizacją przestrzeni bezpieczeństwa międzynarodowego.

Pojawienie się kosmicznej broni przeciwsatelitarnej będzie zatem skutkować osłabieniem amerykańskiej globalnej przewagi militarnej. Jak wielka będzie to zmiana, trudno dziś przewidzieć, większość komentatorów, szczególnie amerykańskich uważa jednak, że znaczenie broni przeciwsatelitarnej będzie bardzo duże, że przede wszystkim znacząco ograniczy swobodę działania sił zbrojnych USA. Tu wskazuje się głównie na Chiny²³, które w swych strategiach militarnych nastawiają się na przeprowadzenie ewentualnego konfliktu z USA w taki sposób, aby stworzyć znaczny obszar, w którym operowanie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych, szczególnie ich podstawowych komponentów takich jak wysunięte bazy czy grupy bojowe lotniskowców, będzie znacząco utrudnione. Temu celowi służy rozwój ra-

²⁰ *National Space Security Strategy. Unclassified Summary*, US Department of Defense, Office of Director of National Intelligence, January 2011, s. 10, http://www.defense.gov/home/features/2011/0111_nsss/docs/NationalSecuritySpaceStrategyUnclassifiedSummary_Jan2011.pdf [dostęp: 20.04.2015].

²¹ Por. C. Stone, *op. cit.*

²² S. Steene, J. Finch, *op. cit.*, s. 12.

²³ Por. np. M. Haas, *op. cit.*, s. 72–75.

kiet balistycznych, pocisków manewrujących dalekiego zasięgu, uzbrojenia przeciwlotniczego, ale także i systemów broni przeciwsatelitarnej.

Drugim istotnym skutkiem pojawiania się broni, która może zwalczać systemy orbitalne, jest ograniczenie zdolności do zbierania strategicznie ważnych informacji przez satelitarne systemy rozpoznawcze USA. Już ich oślepianie i zagłuszanie wywołuje pogorszenie jakości dostarczanych informacji, groźba zniszczenia systemu wymusi ostrożność w jego stosowaniu. Skutkiem tego będzie ograniczenie wiedzy o potencjalnym przeciwniku, co wpłynie negatywnie na jakość funkcjonowania procesu decyzyjnego. Gorsza informacja wraz z rosnącą w takich okolicznościach nieufnością prowadzić będzie do wzrostu niepewności co do intencji potencjalnych przeciwników, to zaś jest klasycznym czynnikiem destabilizacji. Dotyczyć to będzie zarówno układu globalnego, pomiędzy głównymi mocarstwami takimi jak USA, Chiny czy Rosja, jak i regionalnych bilansów sił, na przykład na Bliskim Wschodzie lub w Azji Południowo-Wschodniej.

W wypadku pojawienia się broni antysatelitarnej skierowanej przede wszystkim przeciwko infrastrukturze orbitalnej USA światowa równowaga strategiczna zostanie w istotny sposób zmieniona. W praktycznych kategoriach oznaczałoby to osłabienie amerykańskiego oddziaływania w poszczególnych regionach i amerykańskiej pozycji jako militarnego supermocarstwa, dając większym i mniejszym przeciwnikom potężne instrumenty hamujące i osłabiające skuteczność siły militarnej Stanów Zjednoczonych.

Dotychczasowe rozważania mają charakter klasycznej analizy z zakresu problematyki równowagi sił. Kiedy jednak mamy na uwadze broń mogącą niszczyć satelity znajdujące się na orbitach wokółziemskich musimy przypomnieć o bardzo szczególnej kwestii, jaką jest efekt Kesslera. Zjawisko to, jakkolwiek jest wciąż jedynie możliwością, wprowadza dwa nowe ważne wymiary do powyższych strategicznych kalkulacji. Pierwszy z nich to samo stwierdzenie faktu, że użycie broni niszczącej satelity na orbitach wokółziemskich może doprowadzić do zagłady całej infrastruktury kosmicznej wszystkich państw. A zatem każdy dysponent broni satelitarnej musi się liczyć z tym, że jej zastosowanie może mieć takie właśnie skutki, niekoniecznie przezeń pożądane. Drugi wymiar, który wzmacnia niepewność strategicznego kalkulowania, to fakt, że mimo dość powszechnego przekonania, że jest to groźba realna, na razie efekt Kesslera pozostaje jednak teorią. Bardzo trudno jest matematycznie modelować konkretne sytuacje w celu ustalenia, w jakich warunkach efekt ten mógłby nastąpić i jak mógłby przebiegać. To wprowadza ogromny element niepewności do procesu decyzyjnego, stawiając wręcz pod znakiem zapytania samą koncepcję broni przeciwsatelitarnej, przynajmniej z punktu widzenia racjonalnie kalkulującego obserwatora.

A zatem można zauważyć, biorąc znowu za przykład Chiny jako głównego potencjalnego przeciwnika USA, że już istniejące dziś i przyszłe chińskie możliwości w zakresie łączności satelitarnej, pozycjonowania czy zwiadu zmniejszają amerykańską przewagę bez niszczenia systemów satelitarnych. A jednocześnie

i Chiny stają się coraz bardziej zależne od niezakłóconego działania systemów kosmicznych, także w ramach omawianej podstawowej strategii wojskowej tego państwa:

Krytycznie ważną cechą chińskiej strategii A2/AD²⁴ jest zdolność do atakowania sił przeciwnika w dużej odległości. To zaś najlepiej można osiągnąć, polegając na najwyższej położonym miejscu, jakim jest Kosmos. Daje on idealną pozycję dla identyfikowania sił przeciwnika i namierzania ich, do komunikowania się i naprowadzania systemów bojowych oraz do określania rozmiaru zniszczeń po ataku²⁵.

A zatem, choć broń przeciwsatelitarna może być dla Chin, jak wspomniano, jednym z czynników przeciwdziałania amerykańskiej przewadze, to jednak ma ona wyraźnie charakter obosieczny. To z kolei wprowadza zupełnie nowy element do kalkulacji związanej z ewentualnym jej rozmieszczeniem i zastosowaniem. Warto w tym miejscu dodać dla porządku, że niektórzy analitycy podważają tak alarmistyczne poczucie zagrożenia USA ze strony Chin zarówno dziś, jak i w najbliższej przyszłości. Argumentuje się, że zdolności antysatelitarne ChRL nie są aż tak duże w relacji do rozległego, rozproszonego i wielofunkcyjnego amerykańskiego wojskowego systemu satelitarnego, a zatem zyski z użycia takiej broni będą raczej niewielkie²⁶.

Mamy więc dodatkowy element niepewności związany z ewentualnym rozwojem broni przeciwsatelitarnej, który stawia ją samą pod znakiem zapytania. Ale tylko wtedy, kiedy pozostaniemy w sferze kalkulacji racjonalnych, zakładających, że nikt nie jest zainteresowany wywołaniem efektu Kesslera. Nie należy jednak wykluczyć i tego, że niektórzy uczestnicy stosunków międzynarodowych w określonych sytuacjach mogą godzić się na taką ewentualność, a nawet świadomie będą starali się ją wywołać.

Jądrzem kalkulacji tego typu będzie przeświadczenie, że w wyniku „wyczyszczenia” orbity wokółziemskiej z działających satelitów to USA stracą najwięcej, zarówno w sensie militarnym, jak i gospodarczym. Taką optykę mogą przyjąć przede wszystkim relatywnie słabe i w Kosmosie mniej obecne, a jednocześnie mające silne poczucie zagrożenia ze strony USA państwa, takie jak Iran czy Korea Północna. Groźba wywołania efektu Kesslera może być bardzo wiarygodna z ich strony właśnie ze względu na niewspółmierność strat, jakie poniosą w takiej sytuacji w stosunku do strat Stanów Zjednoczonych. Można nawet mówić o znaczących korzyściach strategicznych, jakie mogą uzyskać, jako że ucierpi w takich okolicznościach przede wszystkim amerykańska zdolność do projekcji siły z daleka od granic – to właśnie może dać przewagę lokalnym przeciwnikom opierającym

²⁴ A2/AD – *Anti Access/Area Denial* – określenie wspomnianej powyżej chińskiej strategii wojskowej używane w literaturze amerykańskiej.

²⁵ J.P. Finch, *op. cit.*, s. 17.

²⁶ J. Sankaran, *Limits of the Chinese Antisatellite Threat to the United States*, „Strategic Studies Quarterly”, Winter 2014, Vol. 8, Issue 4, s. 20–47.

się na własnym terytorium. W efekcie USA mogą nie być zdolne do utrzymania w dalszej perspektywie swojej obecności na dzisiejszym poziomie w takich kluczowych regionach jak Bliski Wschód czy Azja Południowo-Wschodnia. Ich wysunięte siły będą bowiem zbyt wrażliwe na ataki, a jednocześnie mniej zdolne do działań ofensywnych. Ponadto w kontekście gospodarczym, osłabiając amerykański system finansowy i zagrażając podstawom ekonomicznego bytu USA, wymienione państwa lub im podobne mogą uważać, że kryzys dotknie ich w znacznie mniejszym zakresie, podnosząc ich relatywne znaczenie wobec USA, szczególnie w planie regionalnym. Uruchamiając orbitalny Armageddon regionalni konkurenci USA mogą liczyć na znaczne zyski polityczne i gospodarcze, szczególnie w średniej i dłuższej perspektywie.

Upowszechnienie broni przeciwsatelitarnej, bez względu na motywację jej ewentualnych dysponentów, nie będzie jednak procesem szybkim. Nie tylko kwestie techniczne i finansowe będą go spowalniać, stanie się on także zapewne przedmiotem strategicznego, dwu- i wielostronnego przetargu, którego warunków i przebiegu nie jesteśmy w stanie dziś przewidzieć. Ewolucja równowagi strategicznej będzie zresztą złożonym i wielopłaszczyznowym procesem, na który wpłynie bardzo wiele czynników, przy czym wymiar kosmiczny będzie, jak się zdaje, odgrywał ważną rolę.

[...] równowagi strategicznej należy poszukiwać w Kosmosie, a stabilność w Kosmosie musi pomagać w utrzymaniu całościowej równowagi i strategii odstraszających na Ziemi. Równowaga strategiczna i w Kosmosie są ze sobą nierozdzielnie połączone i to nie tylko z punktu widzenia Stanów Zjednoczonych, ale także coraz bardziej z punktu widzenia Chin i innych krajów, które polegają na systemach kosmicznych dla osiągania wojskowych i politycznych celów²⁷.

Kolejnym etapem ewentualnej militaryzacji kosmosu może być rozmieszczenie na orbitach broni oddziałującej na powierzchnię Ziemi. W dzisiejszych kalkulacjach nie uwzględnia się jednak zbyt często tego aspektu, ponieważ i droga do takiej broni jest dalsza niż w przypadku broni antysatelitarnej, i ewentualne korzyści mniej wyraźne. Jak już wspomniano, z przyczyn operacyjnych trudno sobie dziś wyobrazić sensowność rozmieszczania tak drogich, a jednocześnie tak wrażliwych systemów, które musiałyby paść ofiarą przeciwnika już w pierwszych minutach konfliktu. Nie ulega bowiem wątpliwości, że pojawienie się choćby prawdopodobieństwa opracowania przez jakiś kraj broni orbita–Ziemia natychmiast spowodowałoby rozmieszczenie przez konkurentów systemów przeciwsatelitarnych. Ponadto tylko największe państwa byłyby zdolne do tak skomplikowanego przedsięwzięcia, a mają one przecież inne, znacznie tańsze i także skuteczne militarne środki oddziaływania nawet na bardzo odległe cele, choćby w postaci rakiet balistycznych. W dodatku USA, najbardziej predestynowane do tego w sensie technicznym, są przeciwne militaryzacji aktywnej Kosmosu w ogóle.

²⁷ J.P. Finch, *op. cit.*, s. 18.

Nie można jednak wykluczyć, że w dalszej przyszłości broń bazowania kosmicznego zostanie jednak rozmieszczona. W takim wypadku destabilizacja stosunków strategicznych będzie miała kolejne wymiary, które zsumują się z już omówionymi. A to dlatego, że

[p]owszechnie przyjmuje się, że przestrzeń kosmiczna jest domeną działań ofensywnych, co oznacza, że utrzymywanie zagrożenia dla celów kosmicznych jest znacznie łatwiejsze i tańsze niż ich obrona. Może to zaburzać zasadę odstraszania i zachęcać do wczesnego ataku typu konwencjonalnego tu na Ziemi, zanim odwet w Kosmosie umożliwi odpowiedź. Ale zdominowana przez czynnik ofensywny natura przestrzeni kosmicznej ma swoje implikacje zarówno dla satelitów pokojowych, jak i dla broni bazowanych w Kosmosie. To także wpłynie na destabilizację w ten sposób, że wywoła pokusę pierwszego uderzenia za pomocą broni bazowania kosmicznego, ponieważ przewaga w konflikcie znajdzie się po tej stronie, która użyje broni kosmicznej jako pierwsza. W ten sposób broń bazowania kosmicznego może być szczególnie destabilizująca w sposób, w jaki jej odpowiedniki bazowania naziemnego, trudniejsze do zniszczenia, nie są²⁸.

Podsumowując, jeśli militaryzacja czynna przestrzeni kosmicznej nastąpi, to przyjmie przede wszystkim formę broni antysatelitarnej. Niektóre państwa mogą sięgnąć po tego typu środki w ramach wielopłaszczyznowej polityki nastawionej na odstraszanie USA i ograniczenie amerykańskich wpływów regionalnych. To z kolei wpłynęłoby znacząco na transformację stanu współczesnej strategicznej równowagi militarnej i w wymiarze globalnym, i w planach regionalnych. Mimo że broń przeciwsatelitarna jest obosieczna, można sobie wyobrazić, że w pewnych okolicznościach zostanie rozmieszczona, a nawet że jej dysponenti zdecydują się na jej użycie, mimo potencjalnych strat, których doznają albo w wyniku amerykańskiego odwetu, albo z powodu uruchomienia efektu Kesslera.

Podsumowanie

W czasie zimnej wojny Kosmos był areną rywalizacji pomiędzy USA a ZSRR, lecz miała ona w gruncie rzeczy charakter dość uporządkowany, nie przekraczano granic, poza którymi następstwa wyrwałyby się spod kontroli. Dziś szybko rośnie znaczenie przestrzeni kosmicznej, szczególnie w dziedzinie ekonomicznej i społecznej, zwiększa się także liczba aktorów zainteresowanych działalnością w Kosmosie. W efekcie pole potencjalnego konfliktu rozszerza się i znacznie komplikuje. Rywalizacja międzynarodowa związana z przestrzenią kosmiczną ma więc dziś charakter wielowymiarowy, a dodatkowym utrudnieniem jej analizowania jest fakt, że biorące w niej udział państwa nie mają dobrych i spójnych strategii politycznych w odniesieniu do Kosmosu.

²⁸ *Ibidem*.

Jeśli chodzi o płaszczyznę militarną, to wielowymiarowość globalnych i regionalnych strategicznych relacji międzynarodowych i ich skomplikowana struktura przenosi się po części w Kosmos. Dzieje się to za sprawą opisanego procesu rozszerzania się grona zainteresowanych podmiotów, a także wzrostu ich możliwości technicznych i organizacyjnych. Równowaga jest zatem bardzo krucha, co w razie większego konfliktu lub eskalacji wrogich działań niewykazujących znamion konfliktu zbrojnego może prowadzić do destabilizacji.

Dalsza militaryzacja Kosmosu w postaci upowszechniania broni kosmicznej będzie, jeśli nastąpi, istotnym czynnikiem sprzyjającym destabilizacji strategicznej równowagi. Niezwykle trudno jednak określić dziś prawdopodobieństwo takiego scenariusza, ani w jaki konkretnie sposób mógłby on przebiegać, nie ma nawet pewności, czy rzeczywiście to nastąpi.

Z jednej strony bowiem, jeśli można stworzyć pewnego rodzaju broń, prędzej czy później ktoś po nią sięgnie, a za nim kolejne kraje, prawem wyścigu zbrojeń. Co więcej, jak wykazywaliśmy, broń kosmiczna, szczególnie przeciw-satelitarna, może być bardzo wygodną i obiecującą alternatywą dla wielu państw sprzeciwiających się globalnej militarnej obecności USA.

[...] kilka trendów wskazuje na ryzyko, że w perspektywie ziemskich konfliktów w następnych 10–20 latach może dość do ataków na systemy kosmiczne, włącznie z użyciem broni przeciwsatelitarnej. Trendy te to przede wszystkim ponowne zarysowanie się strategicznej rywalizacji pomiędzy niektórymi dużymi i średnimi mocarstwami – włącznie z USA i Chinami w Azji Wschodniej, USA i Rosją w Eurazji i, potencjalnie, z trójkątem Chin–Pakistan–Indie w Azji Południowej. Za wyjątkiem Pakistanu wszystkie te kraje zademonstrowały podstawowe zdolności w zakresie broni przeciwsatelitarnej, a Chiny i USA włączają nawet scenariusze wojny kosmicznej do swojego planowania wojskowego²⁹.

Z drugiej jednak strony, potencjalne skutki zastosowania broni kosmicznej, w szczególności przeciwsatelitarnej są tak poważne, że można przypuszczać, że będzie to wpływało mitygująco, przynajmniej na głównych graczy. Mają oni wprawdzie największe możliwości techniczne, ale i najwięcej do stracenia, szczególnie w przypadku wystąpienia efektu Kesslera. Jak rzecz ujmuję obrazowo jeden z obserwatorów:

Współczesne społeczeństwa polegają na satelitach w sposób, jakiego większość ludzi nawet w przybliżeniu sobie nie wyobraża. Jednakowoż zależność ta skutkuje powstaniem wrażliwości, kiedy to jakość naszego życia zależy od relatywnie niewielkiej liczby kruchych satelitów. Ich zniszczenie sparaliżuje komunikację, zagrozi naszemu bezpieczeństwu i spowoduje gwałtowny spadek na rynkach finansowych. Ich zabezpieczenie metodami wojskowymi nie jest jednak nawet odległe możliwe: umieszczenie broni w Kosmosie jedynie wywoła nowy wyścig zbrojeń, bez uczynienia świata bezpieczniejszym³⁰.

²⁹ M. Haas, *op. cit.*, s. 65 [tłumaczenie własne M.C.]

³⁰ G. DeGroot, *Cold Wars, Star Wars: Watch This Space*, International Relations and Security Network, ETH Zurich, 26 September 2011, <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lang=en&id=133043> [dostęp: 23.04.2015].

Świadomość tego faktu jest bardzo ważna, ale na ile będzie powszechna wśród decydentów? Z jednej strony można wyobrazić sobie państwa z różnych pobudek świadomie dążące do zniszczenia infrastruktury kosmicznej, z drugiej zaś wiele innych zapewne zachowa się racjonalnie, może nawet pojawi się perspektywa międzynarodowego porozumienia ograniczającego rozwój broni przeciwsatelitarnej, na wzór układu o obronie przeciwrakietowej z 1972 roku.

Próbując zatem wysnuć jakąkolwiek prognozę dotyczącą wpływu militaryzacji kosmosu na strategiczną stabilność, musimy zdawać sobie sprawę z wielkiej dozy niepewności co do głównych elementów sytuacji. Dlatego też poniższe stwierdzenia należy traktować jako bardzo ostrożną prognozę, w pełni odwoływalną, na ewentualną ewolucję przedstawionych poglądów wpływać będzie ponadto wiele czynników, które dopiero będą się krystalizować.

Zakładamy, że dalsza militaryzacja kosmosu nastąpi w dwóch kierunkach. Pierwszym będzie broń służąca do utrudniania pracy systemom satelitarnym i/lub przejmowania nad nimi kontroli, ale bez ich fizycznego niszczenia, która działać będzie w sposób odwracalny. Tego typu operacje upowszechnią się, także wśród niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych, a zapewne i wśród podmiotów prywatnych. Środki takie będą wydawały się atrakcyjne, ponieważ będą działać wybiórczo i bez uruchamiania efektu Kesslera, a więc w sposób mniej więcej sterowalny. Będziemy zapewne mieli do czynienia w tej materii z specyficznym wyścigiem zbrojeń, pomiędzy środkami ofensywnymi a strategiami zabezpieczającymi. Wyścig ten będzie miał oczywiście swój destabilizujący wpływ, ponieważ zawsze będzie zachodziła obawa, że któryś z jego uczestników opracuje takie rodzaje broni, na przykład informatycznej, które będą dawały mu możliwość znaczącego zagrożenia infrastrukturze satelitarnej przeciwnika. To z kolei może wywołać eskalację napięcia i podjęcie kroków odwetowych na Ziemi.

Drugim kierunkiem przyszłej militaryzacji kosmosu będzie dalszy rozwój systemów antysatelitarnych, który będą forsowały przede wszystkim główne mocarstwa. Nie sądzimy jednak, by w dającej się przewidzieć przyszłości doszło do rozmieszczenia takich systemów i uruchomienia faktycznego wyścigu zbrojeń. Pozostaną one raczej w fazie prototypów, jako swego rodzaju możliwość i demonstracja zdolności technicznych. Jednak już to tylko wpłynie w sposób negatywny na równowagę strategiczną, choć zapewne nieznaczny.

The Influence of Militarization of Space on Strategic Stability

The article is supposed to explore the influence of certain space systems on international strategic stability. It is widely accepted that use of the satellites is crucially important in many fields ranging from economy, through scientific use to military purposes. Until now the militarization of space took only the form of surveillance, positioning and communication, so it only supports military and intelligence activities here on Earth. But with the advent of space weapons, especially anti-satellite (ASAT) systems, the weaponization of space may come true. If it happens the strategic stability will be in jeopardy, because whole space infrastructure may be easily destroyed either de-

liberately or by accident. Less of surveillance and worse communication may endanger especially conventional military capabilities of the United States, maybe even forcing them to limit their forward presence. The other direction of strategic shifts are more difficult to predict. Therefore there is an opportunity that leading countries will not decide to pursue space weapons but on the other hand there are many indications that they would do this. Anyway the development with that respect should be closely watched from the perspective of political sciences.

Key words: international relations, international security, strategic stability, space, space weapons, ASAT.

Marcin Lason

PRYWATYZACJA KONFLIKTÓW ZBROJNYCH I JEJ WPŁYW NA BEZPIECZEŃSTWO MIĘDZYNARODOWE W XXI W.

Wprowadzenie

Głównym motywem, jaki przyświecał wyborowi tematu artykułu, była chęć poznania specyfiki i działalności jednego z transnarodowych uczestników stosunków międzynarodowych, którego dynamiczny rozwój rzutuje na nie w XXI w.¹ W tym w szczególności na kwestie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym, ponieważ jego specyfika, a właściwie specyfika usług, jakie świadczy, jest z nim bezpośrednio związana. Mowa tutaj o prywatnych przedsiębiorstwach wojskowych (Private Military Companies – PMC). Jest to więc zagadnienie w pełni związane z badaniami nad stosunkami międzynarodowymi, w szczególności bezpieczeństwem międzynarodowym. Gwałtowny rozwój tego typu firm po zakończeniu zimnej wojny, a przede wszystkim po rozpoczęciu tzw. wojny ze światowym terroryzmem, sprawił, że Autor postanowił postawić kilka pytań badawczych dotyczących PMC:

- jakie czynniki wpłynęły i wpływają na rozwój tego typu działalności?

¹ Zobacz szerzej na jego temat w części rozważań teoretycznych, w której używane jest określenie „zmilitaryzowany aktor niepaństwowy”, np. R. Ożarowski, *Specyfika zmilitaryzowanego aktora niepaństwowego we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Przypadek Hezbollahu*, „Przegląd Strategiczny” 2012, nr 1, s. 201–206. Co ważne autor rozróżnia działalność PMC od najemnictwa.

- jaki jest rozmiar tego zjawiska?
- jak można definiować PMC?
- jakie są związane z tym trudności, w szczególności w kontekście pojęcia „najemnictwa”?
- jaki jest i może być wpływ tego zjawiska na bezpieczeństwo międzynarodowe?

Ze względu na skalę problemu prywatyzacji konfliktów zbrojnych tekst ograniczony został do PMC, a jedynie skrótowo, szczególnie w aspekcie prawnym, odniesie się do zjawiska najemnictwa w XXI w. Głównym zaś celem artykułu będzie analiza problemu i wskazanie relacji między prywatyzacją konfliktów zbrojnych a działalnością PMC w kontekście bezpieczeństwa, czyli jednej z podstawowych kategorii stosunków międzynarodowych.

W tym celu autor dokona analizy dostępnych źródeł i literatury przedmiotu. Ich charakter jest różnorodny. Nie chodzi tu tylko o język i bogate rozważania autorów anglosaskich (np. Petera Singera, Carlosa Ortiza) oraz interesujące przykłady twórców niemieckich (np. Rolfa Uesselera czy Herfrieda Münklera), ale przede wszystkim o zawartość, która koncentruje się na różnorodnych kwestiach związanych z tym zjawiskiem, od historii, przez aspekt prawny i humanitarny, finansowy, aż po definicję i teorię w kontekście badań nad międzynarodowym systemem bezpieczeństwa. Badania prowadzone są w wielu ośrodkach badawczych, w tym finansowanych przez Unię Europejską takich, jak chociażby projekt Priv-War², rozpoczęty w 2008 r. i koordynowany przez Europejski Instytut Uniwersytecki, w efekcie którego powstały liczne publikacje, także monograficzne³.

Publikacje z tego zakresu, szczególnie publicystyczne, nacechowane są często dużym ładunkiem emocjonalnym. Biorąc dodatkowo pod uwagę fakt, że w Polsce dominuje ujęcie wyrwykowe, a prace mają zazwyczaj formę artykułów naukowych często sięgających do tych samych źródeł, przede wszystkim wydanej w Polsce książki Uesselera, tym bardziej warto dokonać rzetelnej analizy zjawiska.

Źródła zjawiska w XXI w.

Istota problemu nie jest nowa. Kiedy spojrzymy na nią z perspektywy historycznej, to okaże się, że państwo zyskało i utrwaliło monopol na stosowanie przemocy zbrojnej przez instytucje narodowe dopiero od czasów rewolucji francuskiej (choć dążenia takie pojawiały się już w czasie kształtowania się systemu west-

² Pełna nazwa programu z lat 2008–2011: Regulating Privatisation of War: the Role of the EU in Assuring the Compliance with International Humanitarian Law and Human Rights.

³ F. Francioni, N. Ronzitti, *War by contract. Human Rights, Humanitarian Law, and Private Contractors*, Oxford 2011.

falskiego, bowiem XVII-wieczne nowoczesne państwo suwerenne chciało w pełni kontrolować swoje terytorium i jego mieszkańców). Wcześniej tak nie było, o czym dobitnie świadczy chociażby przykład włoskich kondotierów, którzy oferowali swoje usługi celem stosowania siły i udziału w wojnach i konfliktach na rzecz tego, kto za te usługi zapłaci, a sami stanowili zorganizowaną grupę poddaną wojskowej dyscyplinie i dowództwu. Co istotne, nie była ona podporządkowana stale jakiemuś jednemu ośrodkowi władzy państwowej, a zmieniała je zależnie od podpisanego kontraktu⁴. Jeszcze w XVIII w. połowa armii pruskiej i jedna trzecia armii francuskiej składała się z wynajętych żołnierzy⁵. To pokazuje skalę zjawiska. Dlatego nie można podchodzić do niego jako nowego, a jedynie wypada stwierdzić, że mamy do czynienia z jego renesansem i wzrostem znaczenia prywatnych podmiotów oferujących różnego rodzaju usługi związane z bezpieczeństwem⁶.

Czynniki, które spowodowały renesans zjawiska prywatyzacji konfliktów zbrojnych, rezygnację państw z monopolu na stosowanie siły i uczynienie z działań militarnych kolejnej przestrzeni wolnorynkowej, to:

- zakończenie zimnej wojny i wynikająca z tego powodu zmiana systemu międzynarodowego, który zaczęła cechować niestabilność, zwiększająca się liczba konfliktów i kryzysów (szczególnie w niektórych regionach świata) i niechęć lub brak możliwości skutecznej interwencji oraz niemożność zakończenia ich. Dodatkowo utrata znaczenia części państw, szczególnie afrykańskich, dla zimnowojennej rozgrywki między mocarstwami i związane z tym wycofanie pomocy wojskowej, zwłaszcza ze strony ZSRR, przyczyniło się do stworzenia zapotrzebowania na wypełnienie tej luki przez inny podmiot zdolny do użycia przemocy zbrojnej (zatem znaczenie zjawiska upadku państwa).
- związana z zakończeniem zimnej wojny redukcja sił zbrojnych, a ściślej, wydatków na zbrojenia, którą zwykło się określać jako dywidendę pokojową. Doprowadziła ona do ograniczenia nakładów na zbrojenia, co było także związane z oczekiwaniami opinii publicznej. Do tego warto dodać proces internacjonalizacji i globalizacji przemysłu zbrojeniowego (choćby przez wykreowanie rynku dla specjalistów potrzebnych do obsługi

⁴ Zobacz szerzej o ich działalności oraz historii wojen w średniowiecznych Włoszech, np.: D. Nicole, *Italia Militiaman 1260–1392*, Oxford 1999 czy D. Murphy, *Condottieri 1300–1500 Infamous Medieval Mercenaries*, Oxford 2007. Sama nazwa wywodzi się od słowa *condotta* (kontrakt), bowiem żołnierze byli kontraktowani.

⁵ Za: C. Tracol, *Private Military Companies in the Contemporary Security Context*, 21.12.2012, dostępne na: www.e-ir.info.

⁶ Pisał już o tym w latach 70. XX w. znany australijski badacz H. Bull, pracujący m.in. na Oxfordzie, wskazując, że monopol państwa na środki przemocy przemija (za: *idem*, *The Anarchical Society*, London 1977, s. 15). Swoją tezę argumentował wnioskami z obserwacji procesów bezpieczeństwa wewnętrznego (firmy ochroniarskie w państwach) i zewnętrznego – lata 60. i 70. XX w. to także czas, w którym szczególną aktywnością wykazywali się najemnicy, przede wszystkim w państwach afrykańskich.

i szkolenia z zaawansowanych systemów broni, a tym samym transakcji, których elementem jest zarówno sprzęt, jak i personel potrzebny do jego obsługi, np. w celach szkoleniowych)⁷.

- pojawienie się, w związku z powyższym podpunktem, dużej liczby ludzi (szacowanej nawet na 6 mln, z których ok. 1,5 mln została pracownikami firm związanych z branżą bezpieczeństwa⁸, według innych danych liczba ta rośnie nawet do 5 mln osób⁹), którzy przestali służyć w wojsku i stali się wolną siłą roboczą dostępną w różnych regionach świata. Jeżeli dodać do tego dużą liczbę dostępnej broni, w połączeniu z charakterem nowych zagrożeń bezpieczeństwa i widoczną często niechęcią i niemocą państw zachodnich do angażowania się w ich rozwiązanie, to powstał znaczny rynek na prywatne usługi z zakresu bezpieczeństwa, a więc cała branża zaczęła się rozwijać¹⁰.
- przekonanie, że liberalny model gospodarczy w połączeniu z ustrojem demokratycznym jest receptą na wszystkie problemy świata, do czego w swojej książce z początku lat 90. XX w. przekonywał znany amerykański politolog Francis Fukuyama¹¹. Tym samym także prywatyzacja i wolny rynek powinny być doskonałymi rozwiązaniami dla obszaru bezpieczeństwa militarnego (takim rozwiązaniom sprzyjała typowa dla globalizacji neoliberalna koncepcja outsourcingu i poszukiwania tańszych podwykonawców, a wedle dostępnych szacunków usługi świadczone przez PMC są o ok. 60% tańsze od tych samych świadczonych przez armie¹²), zatem to założenie stanowiło ideologiczną podstawę zjawiska prywatyzacji wojny w kontekście pojawienia się firm świadczących usługi związane z bezpieczeństwem. Argument ten stał się jeszcze istotniejszy, kiedy w drugiej połowie drugiej dekady XXI w. zaczął się kolejny kryzys;

⁷ Zob. szerzej: P. Skulski, *Prywatyzacja jako element globalizacji współczesnego przemysłu zbrojeniowego*, „Studia Ekonomiczne” 2012, nr 122, s. 220–227.

⁸ Za: A. Gwiazda: *Kontraktorzy na wojnę i pokój*, 16.03.2015, dostępne na: www.geopolityka.org, ten sam tekst opublikowano jako: *idem*, *Prywatne wojsko*, „Wiedza i Życie”, 27.03.2014.

⁹ Za: J. Ronowski, *Komu i czemu służą armie prywatne we współczesnych konfliktach regionalnych?*, [w] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe w regionie Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA) u progu XXI wieku*, red. R. Bani, K. Zduński, Łódź 2012, s. 103.

¹⁰ To właśnie w 1989 r. w RPA powstała nieistniejąca już firma Executive Outcomes, która traktowana jest jako pierwowzór współczesnych firm z tej branży. Dysponowała ona zarówno ludźmi, jak i sprzętem wojskowym, mogąc świadczyć samodzielnie wszelkiego rodzaju usługi z obszaru bezpieczeństwa militarnego. Zob. szerzej na temat tej firmy w głośnej publikacji niemieckiego dziennikarza wydanej w Polsce: R. Uessler, *Wojna jako usługa. Jak prywatne firmy wojskowe niszczą demokrację*, Warszawa 2008, s. 102–107. Pionierem z czasów zimnej wojny jest firma WatchGuard International, założona przez byłego żołnierza brytyjskich sił specjalnych Davida Sterlinga w 1967 r. Zob. szerzej np. K.A. O'Brien, *PMCs, Myths and Mercenaries: the Debate on Private Military Companies*, „The RUSI Journal” 2000, No. 145 (1).

¹¹ Książka wydana w Polsce: F. Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 2000.

¹² Za: A. Gwiazda: *Kontraktorzy na wojnę...*, *op. cit.*

- koncepcja, która w sposób bardziej szczegółowy odnosiła się do obszaru wojen i konfliktów zbrojnych po zakończeniu zimnej wojny: amerykańscy futurologowie Alvin i Heidi Toffler zamknęli poziom rozwoju ludzkości w koncepcji trzech fal, wskazując, że dojdzie do sytuacji, w której armie państw znajdujących się jeszcze w tzw. drugiej fali ścierać się będą z przeciwnikiem używającym już doktryny trzeciej fali¹³. Oznacza to w skrócie, że przeciwnik dysponujący jeszcze rozwiązaniami z epoki przemysłowej będzie się mierzył z tym, kto wkroczył już w epokę informatyczną. Sprzyja temu także charakter zagrożeń bezpieczeństwa w XXI w. Do tej koncepcji pasują więc małe siły, prywatne, dysponujące przewagą dzięki zastosowaniu nowoczesnych technologii (przede wszystkim informatycznych), które pozwolą na wyeliminowanie źródła zagrożenia¹⁴. Oprócz wyżej wymienionych przykładów ważnych rozważań teoretycznych warto dodać jeszcze jedną głośną w latach 90. koncepcję. Znany amerykański politolog Samuel Huntington zakładał, że zimna wojna nie przyniesie końca historii, a nastanie czas konfliktów i wojen, czas zderzenia cywilizacji, które będą ścierały się zbrojnie przede wszystkim na obszarach, na których ze sobą graniczą¹⁵. Huntington powiadał, że nowy ład międzynarodowy będzie cechowało wiele czynników destrukcyjnych, których część już wcześniej wymieniono, a do których dodać można jeszcze konflikty o charakterze etnicznym, religijnym i wynikające z nich często czystki etniczne. W związku z tym obok państwa, jako podmiotu w stosunkach międzynarodowych, którego autorytet będzie spadał, coraz większą rolę odgrywać będą inni uczestnicy, tacy jak organizacje międzynarodowe czy uczestnicy transnarodowi (np. zorganizowane grupy przestępcze, organizacje terrorystyczne lub korporacje). Wśród korporacji mogą działać wielkie firmy świadczące usługi z obszaru bezpieczeństwa, a dzięki dążeniu do zysku są nastawione, by robić to w sposób efektywniejszy niż państwa.
- organizacje terrorystyczne działające na światową skalę, o co nie trudno w dobie globalizacji, które stanowiły największe zagrożenie pierwszej dekady XXI w. Po zamachach z 11 września 2001 r. rozpoczęła się woj-

¹³ Zob. szerzej: A. Toffler, H. Toffler, *Wojna i antywojna*, Warszawa 1998.

¹⁴ Badacze podkreślali jednak, że nachodzenie się fal w okresie przejściowym może powodować nieprzewidywalne skutki. Za takie można uznać chociażby to, że przeciwnik państw zachodnich, jakim jest Państwo Islamskie, bardzo skutecznie zaadaptował nowoczesne technologie do prowadzonych przez siebie działań o modelu państwa, który z perspektywy teorii Tofflerów można byłoby potraktować jako mieszczący się w tzw. pierwszej fali, agrarnej. Nie dziwi więc, że pojawiają się głosy, by do walki z nim skierować firmy prywatne. Słynny założyciel amerykańskiej firmy Blackwater Erik Prince stwierdził, że „jeżeli USA nie mają woli załatwienia tej sprawy przez wysłanie sił lądowych, to niech sektor prywatny zajmie się tą pracą”. Za: D. Lamothe, *Let Contractors Fight the Islamic State. Blackwater Founder Erik Prince Says*, 9.10.2014, dostępne na: www.washingtonpost.com.

¹⁵ Zob. szerzej: S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa 1997.

na ze światowym terroryzmem, której największe fronty znajdowały się w Afganistanie i Iraku. To właśnie dzięki tej wojnie nastąpił dynamiczny rozwój firm świadczących wszelkiego rodzaju usługi z obszaru bezpieczeństwa, od najbardziej prozaicznych, takich jak serwowanie posiłków na stołówkach wojskowych, po zdecydowanie bardziej zaawansowane, jak ochrona personelu dyplomatycznego (przykładem na otwarcie kolejnego etapu w rozwoju PMC po 11 września jest chyba najbardziej znana na świecie amerykańska firma tego typu – Blackwater USA, później znana m.in. pod nazwą XE Services LLC i Academy, dalej w tekście pod nazwą Blackwater). Również od 11 września USA zdecydowanie zwiększyły wydatki na armię, a jednymi z ważniejszych pozycji w budżecie Departamentu Obrony USA ponoszonego wydatki na usługi firm prywatnych. Jak podaje polski badacz Marek Madej, w latach 1994–2002 USA zawarły z firmami prywatnymi kontrakty o wartości ok. 300 mld dol.¹⁶. Część tej kwoty została już zatem przeznaczona na początek działań w wojnie ze światowym terroryzmem (ale jeszcze nie na operacje na froncie irackim). W kolejnych latach liczba kontraktów i ich wartość szybko rosła, osiągając poziom szacowany przez niektórych badaczy nawet na 100 mld dol. rocznie na usługi świadczone przez uzbrojony personel (a więc wąski zakres działalności tego typu firm)¹⁷. Całościowe wydatki muszą więc być i są znacznie większe, tym bardziej gdy przyjmujemy, że w Iraku w 2009 r. na 95 000 pracowników tego typu firm 11 000 było uzbrojonych¹⁸. Podajmy jeszcze dane publikowane przez znany Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI). Zgodnie z jego terminologią wydatki na przemysł usług militarnych wzrosły w latach 2002–2010 roku o 147%. Z tego 20 największych firm, które znalazły się na publikowanej przez SIPRI liście, sprze-

¹⁶ M. Madej, *Prywatne przedsiębiorstwa wojskowe – implikacje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2008, t. 37, s. 51.

¹⁷ Za: A. Żebrowski, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Lublin 2010, s. 295. Podobne dane, jednak bez tego rozróżnienia, pojawiają się w artykule: A. Sethi, *Military Contracting: Our New era of Corporate Mercenaries*, 23.01.2013, dostępne na: www.theguardian.com. Z kolei C. Tracol podaje, że w 2015 r. wartość rynku tego typu usług wynieść może ok. 230 mld dol., za: *idem*, *Private Military Companies...*, *op. cit.* W raporcie ONZ dotyczącym PMC z 2013 r. szacowano, że wartość rynku usług PMC (całościowo) to ponad 240 mld dol., *Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impending the Exercise of the Wright of Peoples to Self-determination*, 20.08.2013, s. 7, dostępne na: www.un.org. Dane są różne, nie tylko ze względu na szacunkowy charakter, ale i zależne od przyjętego sposobu klasyfikacji. Natomiast szacunkowa liczba pracowników tego typu firm sięgała 500 tys. ludzi, za: R. Mendaluk, *PMC – najemnicy XXI wieku. Czy prywatyzacja wojny ukształtuje nowy ład*, 7.03.2006, dostępne na: www.psz.pl.

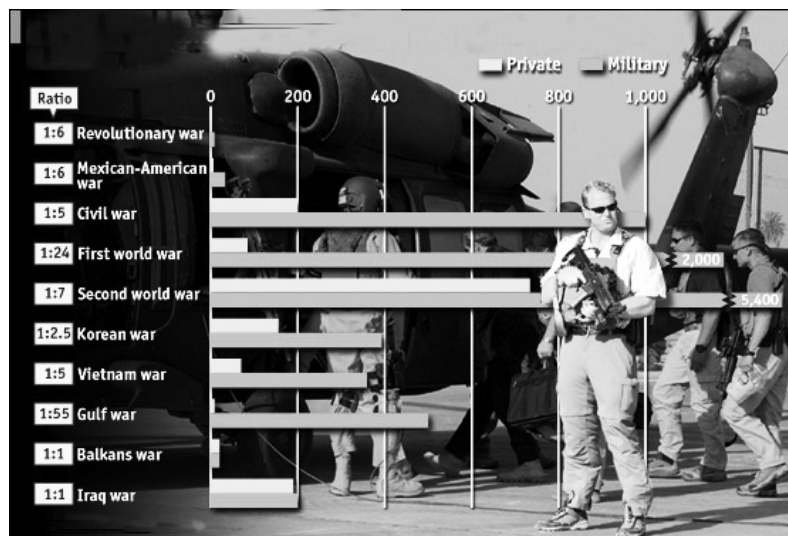
¹⁸ Dane dotyczące liczebności za: A. Gwiazda: *Kontraktorzy na wojnę...*, *op. cit.* Dodajmy do tego dane podane przez Tracola, który podaje, że według różnych źródeł koszty działalności PMC w Iraku w 2006 r. (z tego dostępne są dokumenty) wynosiły od 7% do 25% całości środków przeznaczanych na odbudowę tego państwa, za: C. Tracol, *Private Military Companies...*, *op. cit.*

dało usługi za ok. 55 mld dol. w 2010 r.¹⁹. Przy tym w wypadku USA, największego kontrahenta tego typu firm, w budżecie Departamentu Obrony na 2010 r. blisko połowa z 400 mld. dol. była przeznaczona na różnego rodzaju zlecenia związane z PMC, doliczając do tego sferę usług niemilitarnych (w rozumieniu SIPRI)²⁰.

- a) dominacja lekkiego uzbrojenia, b) użyteczność słabo wyszkolonych sił, c) łatwość nielegalnego finansowania np. dzięki przemytowi czy handlowi żywym towarem²¹. Ostatnie z podanych czynników zostały zaczerpnięte z dzieła Herfrieda Münklera. Niezależnie od dyskusyjności ich znaczenia można przyjąć, że jest to jeden ze sposobów uproszczenia odpowiedzi na stawiane pytania z tym związane.

W sposób symboliczny wiele z omawianych czynników podsumowuje rycina nr 1, która porównuje liczebność personelu prywatnych firm wojskowych i wojska w przykładowych konfliktach i wojnach, w których brały udział USA.

Rycina 1. Prywatny i wojskowy personel podczas operacji militarnych prowadzonych przez USA



Źródło: *Private battles*, 19.08.2008, dostępne na: www.economist.com.

¹⁹ Za: *The Private Military Service Industry*, www.sipri.org/research/armaments/production/researchissues/pmssc (dostęp: 10.08.2015).

²⁰ *Ibidem*. Dla porównania i lepszego przedstawienia rzeczy dodajmy, że według P. Singera jedna trzecia środków USA na działania wojenne w Iraku w 2004 r. przeznaczona była na działania PMC!, za: *idem*, *The Private Military Industry and Iraq: What Have We Learned and Where to Next?*, Geneve 2004, s. 6.

²¹ Za: H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, Kraków 2004, s. 99.

Stosunek zaangażowanych sił w wypadku wojny w Iraku wynosił prawie pół na pół. Dlatego wielu badaczy podkreślało, że branża prywatna była drugą siłą w Iraku, tuż za wojskami USA, i już na samym początku gwałtownego renesansu tego zjawiska wskazywało na liczne tego konsekwencje²². Mowa tu przy tym nie tyle o sumie wszystkich kontraktorów, która przewyższała kolejny kontyngent, ale o tej ich części, która była uzbrojona.

Warto dodać, że przykład USA nie jest przypadkowy z jeszcze jednego względu. Otóż w 1991 r. opracowano raport, którego zleceniodawcą był ówczesny sekretarz obrony USA Dick Cheney, a dotyczył on możliwości wykorzystania prywatnych firm przez wojsko. Uznaje się, że dokument otwiera drogę do prywatyzacji amerykańskich sił zbrojnych (choć tego typu plany były już opracowywane w latach 50. XX w., a w 1985 r. przyjęto plan wojskowy LOGCAP [The Logistics Civil Augmentation Program], zakładający wsparcie logistyczne armii USA przez firmy prywatne)²³. Podczas wojny w Iraku Cheney, już jako wiceprezydent kraju, znacznie przyczynił się do rozwoju sektora wojskowego. Sprzyjała temu amerykańska rewolucja wojskowa oparta przede wszystkim na rozwoju nowoczesnych technologii (wymagających wysokiej klasy specjalistów), które były wdrażane w wojsku. Zmiany te spowodowały zbliżenie i uzależnienie od siebie wojskowych i cywili. Są to również ważne czynniki sprzyjające prywatyzacji wojny²⁴.

Terminologia

W literaturze przedmiotu spotkać możemy różne pojęcia odnoszące się do firm prywatnych świadczących usługi w zakresie bezpieczeństwa, dla przykładu często spotykane:

- Private Military Companies (PMC), tłumaczone jako prywatne przedsiębiorstwa wojskowe (w tym kontekście także PMF – Private Military Firms, czyli prywatne firmy wojskowe), oferujące także usługi o charakterze ofensywnym;
- Private Military Contractors (PMCr), nacisk kładziony jest na to, że tzw. kontraktorzy świadczą specyficzne usługi związane z użyciem siły;

²² Zobacz np. artykuł znanego amerykańskiego badacza: P. Singer, *Outsourcing War*, „Foreign Affairs”, March/April 2005, Vol. 84, No. 2, s. 119–132. Jako najważniejsze wyzwania z tym związane podaje m.in. ponoszenie dużych strat przez te firmy, większych niż wojsko USA w tym okresie, możliwą utratę kontroli nad ich działaniami, w tym możliwość uzależnienia od siebie państw, zatrudnienie tych firm przez dyktatorów czy państwa, które będą chciały prowadzić działania agresywne czy wreszcie możliwość prowadzenia prywatnych wojen.

²³ M. Lewicki, *Zjawisko prywatyzacji przemocy w życiu międzynarodowym a prywatne firmy wojskowe*, [w:] *Rocznik strategiczny 2004/2005*, Warszawa 2005, s. 409–410; por. M. Terlikowski, *Prywatne firmy wojskowe w amerykańskiej operacji stabilizacji Iraku*, „Materiały Studialne PISM” 2008, nr 9, s. 13

²⁴ Zobacz np. Ł. Kamieński, *Geneza współczesnej prywatyzacji wojny*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa prof. dr hab. Andrzeja Manii*, red. W. Bernacki, A. Walaszek, Kraków 2009, s. 116–118; por. J. Ronowski, *Komu i czemu służą..., op. cit.*, s. 102–103.

- Private Security Companies (PSCs), tłumaczone jako prywatne przedsiębiorstwa ochroniarskie/bezpieczeństwa, realizujące zadania defensywne i pomocnicze, a przede wszystkim o charakterze krajowym²⁵;
- Private Military and Security Companies (PMSCs), tłumaczone jako prywatne przedsiębiorstwa wojskowe i ochroniarskie, zbiorcze ujęcie powyższych;
- Private Security Industry (PSI), tłumaczone jako prywatny przemysł bezpieczeństwa, całościowe ujęcie problematyki;
- Private Military Services Industry (PMSI), tłumaczone jako prywatny przemysł usług bezpieczeństwa; ujęcie całościowe stosowane przez SIPRI obejmujące jednak firmy, które świadczą usługi, które wcześniej wykonywane były przez wojska, outsourcingowane do firm prywatnych²⁶;
- contractors, tłumaczone jako kontraktorzy, czyli pracownicy PMC, często stosowany do całości tego zjawiska, by pominąć wcześniej wskazywane rozróżnienia. Termin używany także dla odróżnienia ich od najemników, chociaż dla przykładu polski politolog Adam Gwiazda w jednej ze swych publikacji stosuje termin „najemnicy wojskowi”²⁷. W tym sensie wybranie terminu, jakim posługuje się autor tekstu/wystąpienia na omawiany temat, w pewnej mierze określa już jego stanowisko wobec zjawiska, a i tym samym utrudnia rozważania definicyjne.

Jak widać chociażby po wyżej wymienionych pojęciach zbudowanie jednej definicji transnarodowego uczestnika stosunków międzynarodowych jest niezwykle trudne. W związku z tym można spotkać bardzo wiele podobnych terminów²⁸.

²⁵ Ze względu na subtelne różnice między dwoma podstawowymi grupami warto przywołać tutaj klasyfikację firm stworzoną przez Singera, który podzielił je na trzy grupy według kryterium odległości od pola walki, wśród nich są firmy, które: 1) oferują zdolności wojskowe do bezpośredniego użycia na polu walki; 2) dysponują prywatnymi konsultantami wojskowymi (szkolenia itp.) i 3) wykonują zadania pomocnicze (zob. szerzej: P. Singer, *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*, „Columbia Journal of Transnational Law” 2004, No. 2, s. 200–202).

²⁶ Za: *The Private Military Service...*, *op. cit.*

²⁷ A. Gwiazda: *Kontraktorzy na wojnę i pokój...*, *op. cit.*; to określenie wskazuje, że ci najemnicy zostali w pewnej części pracownikami korporacji świadczących usługi wojskowe w sposób legalny. Por. inne podobne określenia u publicystów: np. Ł. Czeszumskiego, który mówi o „międzynarodowych korporacjach najemników”, (*idem*, *Dolarowe wojny*, 2002, www.reportaz.w.interia.pl/najemnicy.htm [dostęp: 10.08.2015]) i P. Woźniak o „współczesnym najemnictwie” (*idem*, *ONZ ostrzega przed Prywatnymi Firmami Wojskowymi*, 13.11.2013, dostępne na: www.wprost.pl). Natomiast pracownicy PMC preferują słowo „kontraktor”, człowiek, który podpisuje umowę. Relacje Polaków przez lata pracujących dla PMC: P. Orłowski, *Wchodzimy do walki, a reszta spier...* *Historie Polaków*, 19.01.2011, dostępne na: www.wp.pl.

²⁸ Zob. dla przykładu rozważania M. Madeja: *idem*, *Prywatne przedsiębiorstwa wojskowe...*, *op. cit.*, s. 48–49.

Próbując zbudować definicję, warto wskazać na cechy wspólne pośród przykładowych, istniejących i dostępnych w literaturze przedmiotu²⁹:

- prywatne przedsiębiorstwa, korporacje (zatem firmy komercyjne) świadczące usługi państwom, organizacjom międzynarodowym i prywatnym podmiotom, a ich podstawowym celem jest zysk, przy tym działają długoterminowo, ciągle, a nie doraźnie, i mają strukturę hierarchiczną;
- legalność, jawność (ale szczegóły ogranicza tajemnica handlowa) prowadzonej działalności, zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami krajowymi w tym obszarze, oraz charakter umowny przyjmowanych zobowiązań (w przeciwieństwie do najemnictwa); aspekt legalnej rekrutacji pracowników;
- działalność prowadzona jest w obszarze bezpieczeństwa (ochrona przed zagrożeniami zewnętrznymi państwa i zapewnienie porządku wewnętrznego, przez świadczenie usług o charakterze ofensywnym i defensywnym, podział na usługi militarne i z zakresu bezpieczeństwa), w którego zakres wchodzi różnego rodzaju³⁰:
 - ochrona osób i mienia, w tym miejsc i konwojów,
 - ochrona VIP-ów – warto ją potraktować jako specyficzną usługę, tym bardziej że często wykonywaną na terenach wojennych (słynna amerykańska firma Blackwater szczyciła się tym, że posiadała w tym skuteczność 100%, dlatego z ich usług korzystał nawet prezydent USA, mimo że to właśnie ten kraj dysponuje, wydawałoby się, nieograniczonymi możliwościami wojskowymi),
 - szkolenia wszelkiego rodzaju służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa,
 - zabezpieczenie działań, w tym bojowych, armii narodowych (np. logistyczne), ale i w formie center odpowiedzialnych za komunikację itp.,
 - bezpośrednie wsparcie działań bojowych, zatem użycie siły zbrojnej,
 - wykonywanie zadań wymagających użycia siły (np. ochrona statków przed piratami),

²⁹ Dla przykładu sięgnięto po definicje zamieszczone w: M. Madej, *Prywatne przedsiębiorstwa wojskowe...*, *op. cit.*, s. 49; C. Tracol, *Private Military Companies...*, *op. cit.*; C. Ortiz, *The Private Military Company: An Entity at the Center of Overlapping Spheres of Commercial Activity and Responsibility*, [w:] T. Jäger, G. Kümmel, *Private Military and Security Companies: Chances, Problems, Pitfalls and Prospects*, Wiesbaden 2007, s. 60; *Draft of a Possible Convention on Private Military and Security Companies (PMSCs) for Consideration and Action by the Human Rights Council, Human Rights Council*, dostępne na: www.un.org; J. Piątek, *Prywatne firmy wojskowe – nowy charakter prowadzenia wojen w świecie globalnym*, „Kultura – Historia – Globalizacja” 2010, t. 8, s. 124; Ł. Kamieński, *Geneza współczesnej prywatyzacji wojny...*, *op. cit.*, s. 100–101; J. Ronowski, *Komu i czemu służą armie...*, *op. cit.*, s. 105–106, M. Terlikowski, *Prywatne firmy wojskowe...*, *op. cit.* s. 8; Ł. Szozda, *Prywatne firmy wojskowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2006, nr 2, s. 208, A. Wojciechowski, *Prywatne firmy wojskowe a międzynarodowa ochrona praw człowieka – stan obecny i perspektywy*, Warszawa 2014, s. 4–5.

³⁰ Por. D. Isenberg, *Private Military Contractors and U.S. Grand Strategy. PRIO Report 1/2009*, Oslo 2009, s. 11–12.

- doradztwo wojskowe i obsługa sprzętu wojskowego,
- usługi wywiadowcze³¹,
- profesjonalizm.

Problem definicyjny związany jest także z koniecznością rozróżnienia działalności najemników od osób pracujących dla prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. Dlatego używa się określonych pojęć, które odróżniają osoby pracujące od tych, które w prawie międzynarodowym nazywa się najemnikami, o czym mówi artykuł 47 Protokołu Dodatkowego do Konwencji Genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, sporządzony w Genewie 8 czerwca 1977 r.³².

Podstawowa cecha PMC to legalność i jawność działania firm i osób dla nich pracujących. Ma to swoje odzwierciedlenie w zastosowanym w konwencji słownictwie, np. zatrudnienie, a nie zwerbowanie. Co do najemnika, to wskazuje się na bezpośredni udział w działaniach zbrojnych, a charakter usług kontraktora jest o wiele szerszy³³. Kontraktor zazwyczaj nie bierze bezpośredniego udziału w działaniach bojowych, ale np. w czasie ochrony może być ich uczestnikiem. Jeżeli do tego dodać, że większość pracowników PMC bywa mieszkańcami kraju, w którym wykonuje kontrakt, to wtedy też rzecz staje się jeszcze bardziej skomplikowana i jest to kolejny argument na to, że PMC znajdują się w tzw. szarej strefie bezpieczeństwa.

Firmy, o których mowa, mają różną formę, zaczynając od spółek akcyjnych, przez spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, a kończąc nawet na jednoosobowych podmiotach gospodarczych. Mogą one tworzyć wielkie holdingi, w które

³¹ O skali świadczonych usług wiele mówią wydatki na tego typu firmy, które stanowiły 70% budżetu wywiadu USA na koniec I dekady XXI w. (za: J. Ronowski, *Komu i czemu służą armie...*, *op. cit.*, s. 113).

³² Załącznik do Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej nr 41, poz. 175, Warszawa, 20 V 1992 r. Dokument nie jest jednak ratyfikowany przez USA. Kolejna konwencja w tej sprawie została przyjęta 4 grudnia 1989 r.: Międzynarodowa konwencja przeciwko rekrutacji, użytkowaniu, finansowaniu i szkoleniu najemników; rozszerza ona nieco definicję najemnika, ale nadal nie da się w niej umieścić kontraktora. Szerzej np. M. Terlikowski, *Prywatne firmy wojskowe...*, *op. cit.*, s. 11.

³³ Próbą regulacji prawnomiędzynarodowej dotyczącej PMC jest przyjęty w 2007 r. tzw. dokument z Montreux (nie ma charakteru umowy międzynarodowej). Przyjęło go tylko ok. 20 państw, traktując jako zbiór dobrych praktyk związanych z PMC. Kwestii tej nie reguluje również międzynarodowe prawo humanitarne, co sprawia, że kontraktorzy nie są traktowani ani jako kombataneci, ani jako ludność cywilna, ani także w wielu wypadkach jako cywile towarzyszący armii. Przy braku uregulowań międzynarodowych branża PMC wypracowuje własne rozwiązania, tworząc różnego rodzaju regulaminy, organizacje czy certyfikaty jakości wykonywanych usług. Szerzej o kwestiach prawnych w: A. Wojciechowski, *Prywatne firmy wojskowe...*, *op. cit.*, s. 15–31; por. M. Łukowski, *Status prawny prywatnych firm wojskowych na przykładzie prób kodyfikacyjnych Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz ustawodawstwa Republiki Południowej Afryki i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej* [pisownia oryginalna – ML], [w:] *Wojna o pokój trwa*, red. D. Smyrgała, Warszawa 2014, s. 42–58.

inwestowane są pieniądze pochodzące nawet z funduszy emerytalnych. Siedziby tych firm często rejestrowane są w rajach finansowych, ale najważniejsze przedstawicielstwa funkcjonują w obrębie państw klientów (zarówno w strukturach rządowych, jak i w korporacjach międzynarodowych³⁴) oraz w miejscach operowania. Podpisywane z nimi umowy mają charakter handlowy i dlatego nie są jawne. Członkami ich rad nadzorczych są zazwyczaj dawni pracownicy resortów obrony, wojska czy służb specjalnych. Największe tego typu firmy powstały w USA, Wielkiej Brytanii i RPA. Za największą firmę uważa się wspomnianą już wcześniej brytyjską G4S (w 2012 r. największy pracodawca notowany na giełdzie londyńskiej, w ponad 120 krajach zatrudniała ponad 630 tys. pracowników). Inne znane firmy to np. DynCorp, Control Risk, Triple Canopy, Aegis Defense Services, Erinys International czy Defion Internacional. Jako ciekawostkę można dodać, że w Polsce próbowano tworzyć tego typu firmy, lecz zazwyczaj bez większych sukcesów. Przykładem jest tutaj m.in. Black Oak Security (powstawała jako spółka córka dużej firmy ochroniarskiej Impel) czy GROM Group. Robili to przede wszystkim byli żołnierze jednostek specjalnych. Względny sukces na rynku międzynarodowym odniósł jeden z nich, Sebastian Kalitowski, były żołnierz jednostki Formoza FORMOZA, który w 2006 r. założył firmę Maritime Safety & Security. Zaczynała od świadczenia różnego rodzaju usług szkoleniowych, a obecnie jej pracownicy pracują także przy ochronie statków, np. przed atakami piratów³⁵.

Polacy pracują w tego typu firmach na całym świecie. Zgodnie z szacunkami za 2011 r.³⁶ chodzi tu o przynajmniej kilkudziesięciu byłych żołnierzy jednostek specjalnych, a ponadto ludzi z innych rodzajów wojsk i służb mundurowych. Dowodem jest także to, że opinia publiczna była informowana o śmierci dwóch byłych żołnierzy Jednostki Wojskowej GROM w Iraku, pracujących dla firmy amerykańskiej, i jednego byłego żołnierza Jednostki Wojskowej Komandosów, pracującego dla firmy brytyjskiej.

PMC – korzyści i zagrożenia

Szeroko dyskutowanym tematem związanym z PMC jest wykorzystywanie tego typu firm przez organizacje międzynarodowe³⁷. W szczególności do pomocy w prowadzeniu wszelkiego rodzaju operacji pokojowych (koncepcja prywatnych

³⁴ Przy tym usługi oferowane są zarówno państwom silnym, jak i słabym, organizacjom międzynarodowym, w tym korporacjom międzynarodowym, oraz innym uczestnikom transnarodowym, np. organizacjom narodowo-wyzwoleńczym oraz instytucjom i osobom prywatnym, w tym coraz częściej korzystają z nich organizacje humanitarne do ochrony swojego personelu.

³⁵ Za stronę internetową firmy: www.maritime-security.eu.

³⁶ Za: P. Orłowski, *Wchodzimy do walki...*, *op. cit.*

³⁷ Por. np. o współpracy PMC–ONZ: K. Borkowski, *Oblicza globalizacji – PMC (Private Military Companies) jako nowi aktorzy w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Gospodarka światowa w dobie globalizacji*, red. M. Lasoń, Kraków 2011, s. 148–149.

sił pokojowych – *private peacekeeping*), a w przyszłości być może i do interwencji zbrojnych. Z danych zgromadzonych przez grupę roboczą ONZ ds. najemnictwa wynika, że w maju 2014 r. PMC były wykorzystywane w ok. 30 operacjach pokojowych i misjach specjalnych. Z tego ONZ używała uzbrojonych PMC w trzech państwach, a nieuzbrojonych w 23 państwach. Budżet przeznaczony na te usługi wynosił w latach 2013–2014 ponad 42 mln dol. (z tego 14 mln na PMC wykorzystywane w misjach w Afganistanie i Haiti)³⁸. W efekcie prac eksperci grupy postawili tezę, że obecność PMC pomaga zaspokoić istniejące potrzeby (w szczególności zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom ONZ), którym nie mogą sprostać państwa członkowskie. Dodatkowo trudności organizacyjne widoczne w funkcjonowaniu systemu Narodów Zjednoczonych wymuszają korzystanie z usług PMC, które są także tańsze, niż gdyby ONZ zatrudniło własnych pracowników, wcześniej ich szkoląc itd. W związku z powyższym korzystanie z tego rodzaju usług jest uzasadnione, chociaż budzi pewne obawy, które eksperci grupy wyliczają, a które w znacznej części wskazano w tekście. Szczególne zastrzeżenie dotyczy porzucania odpowiedzialności przez państwa członkowskie za działanie systemu i bezpieczeństwo personelu ONZ oraz aspektu prawnego, w tym troskę o prawa człowieka i konieczność stworzenia całościowej, międzynarodowej regulacji dotyczącej PMC³⁹.

Widać zatem, że PMC traktowane są jako firmy mające zalety i wady dla funkcjonowania systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Spróbujmy wskazać kilka z nich, zaczynając od zalet:

- elastyczność; PMC są zwolnione z procedur biurokratycznych, które ograniczają sprawność państw i organizacji międzynarodowych, stąd powyżej opisywana sytuacja użycia tego typu firm przez ONZ oraz pokusa wykorzystania ich w przyszłości jako sił pokojowych. Elastyczność oznacza także możliwość szybkiego dostosowania się do wyznaczonych zadań, zatem i ich podjęcia oraz prowadzenia, w razie potrzeby uzupełniania braku sił i środków itp.;
- skuteczność; pokazują to statystyki dotyczące używania tego typu firm podczas operacji stabilizacyjnych, w tym wspomniany już przykład sukcesów w ochronie personelu przez kontraktorów z Blackwater, ale i w wypadkach problemów wewnętrznych, jak chociażby w czasie po przejściu

³⁸ Grupa robocza ONZ ds. najemnictwa, *Report of the Working Group...*, *op. cit.*; zob. np. dane dotyczące UE: *The Role of Private Security Companies (PSCs) In CSDP Missions and Operations*, Brussels 2011; *Szeroka analiza zbiorcza* [w:] Å.G. Østesen, *UN Use of Private Military and Security Companies: Practices and Policies*, Geneva 2012.

³⁹ Warto przypomnieć, że w 1979 r. ONZ przyjęła Konwencję przeciw werbunkowi, użyciu, finansowaniu i szkoleniu najemników. Organizacja była przeciwna korzystaniu z usług PMC i m.in. z tego powodu powołała wspomnianą wyżej grupę roboczą, która także w 2011 r. przedstawiła projekt konwencji dotyczącej PMC. Okazało się jednak, że sama korzysta z tego rodzaju usług, z wymienionych także wcześniej powodów, pomijając np. kwestie prawnomiędzynarodowe.

huraganu Katrina, kiedy to pracownicy tej samej firmy (jak i Triple Canopy) pilnowali bezpieczeństwa w Nowym Orleanie;

- efektywność; ponieważ koszty pracy PMC są o wiele mniejsze niż armii, o czym już wspomniano, podając odpowiednie statystyki;
- PMC zatrudniane pośrednio lub bezpośrednio przez państwo, z którego wyszły siły stabilizacyjne, zapewnia pozostanie potrzebnych sił działających na rzecz bezpieczeństwa;
- PMC w znacznej mierze ogranicza ryzyko polityczne związane z ofiarami podczas stabilizacji/działan zbrojnych, bo śmierć kontraktora nie przemawia w ten sam sposób do opinii publicznej jak śmierć żołnierza. Jest to zarówno zaleta, jak i wada PMC, bo to także oznacza pokusę sięgania po rozwiązanie militarne, dzięki przekonaniu, że społeczeństwa nie będą interesowały się śmiercią „najemników”. Poniższa tabela pokazuje związaną z tym skalę zaangażowania PMC w Iraku i Afganistanie.

Zgodnie z informacjami podanymi przez Centralne Dowództwo USA (USCENTCOM) na obszarze, za który jest odpowiedzialny, w pierwszym kwartale 2015 r. pracowało 54 700 kontraktorów Departamentu Obrony USA (USDOD). Z tego w Afganistanie ponad 39 tys., a w Iraku 5 tys. Z 54 tys. nieco ponad 20 tys. to obywatele USA, 18 tys. z państw trzecich, a 15 tys. to miejscowi. Ponad 40% świadczonych usług jest związanych z logistyką. Natomiast 4% związane jest z bezpieczeństwem (przypada na nie 1 511 kontraktorów) i to ta część nazywana jest *private security contractor*, który tworzy zarówno uzbrojony, jak i nieuzbrojony personel, składający się z obywateli USA (ponad 300), miejscowych (ponad 300) i z krajów trzecich (ponad 800). USCENTCOM podaje, że łączna liczba kontraktorów spadła w stosunku do ostatniego kwartału 2014 r. o ok. 6 000 osób⁴⁰. Powyższe dane dobrze pokazują aktualny poziom wykorzystania PMC w obszarach, na których w poprzednich latach rozwinęły swoje usługi i zyskały na znaczeniu, oraz to, że nadal odgrywają ważną rolę dla korzystających z nich państw (w tym wypadku to dane tylko dotyczące Departamentu Obrony USA).

Dowodem na ww. zalety PMC jest ich zaangażowanie w walkę z piractwem. PMC, wedle publikowanych w 2013 r. danych, odpowiadały także za 90% odpartyh ataków piratów somalijskich, a liczba zaangażowanych tam firm, zatrudniających ok. 2 700 pracowników, szacowana była na ok. 150⁴¹. Wynajmowali je armatorzy, którzy za stosunkowo niewielką cenę (bo niewielki zespół z firmy PMC zapewniał podstawową ochronę, za ok. 40 000 dol., na najbardziej niebezpiecznym odcinku żeglugi) mieli zwiększone bezpieczeństwo statków, za których odzyskanie musieliby zapłacić porywaczom miliony dol. Trudno nie stwierdzić, że zwiększony koszt transportu pokrywany jest przez konsumentów, którzy tym samym w spo-

⁴⁰ Za: *Contractor Support of U.S. Operations in the USCENTCOM Area of Responsibility*, January 2015, dostępne na: www.psm.du.edu.

⁴¹ Dane australijskiego Lowy Institute for International Policy, por. *Prywatyzacja wojny z piratami*, 27.01.2013, dostępne na: www.forsal.pl.

Tabela 1: Kontraktorzy w Iraku i Afganistanie w latach 2001–2014

Rok	Wojsko USA w Afganistanie	Kontraktorzy w Afganistanie	Amerykańscy żołnierze zabici w Afganistanie	Amerykańscy żołnierze ranni w Afganistanie	Kontraktorzy zabici w Afganistanie	Kontraktorzy ranni w Afganistanie	Wojsko USA w Iraku	Kontraktorzy w Iraku	Amerykańscy żołnierze zabici w Iraku	Amerykańscy żołnierze ranni w Iraku	Kontraktorzy zabici w Iraku	Kontraktorzy ranni w Iraku
2001		11		33								
2002	5200	49	74				0					
2003	10400	45	99				67700		486			
2004	15200	52	218				130600		849			
2005	19100	98	268				143800		846			
2006	20400	98	401				141100		823			
2007	23700	117	750				148300		904			
2008	32200	58394	155	795			152275	155826	313	2045		
2009	59675	88140	311	2143			129850	116527	148	679		
2010	91600	94413	499	5246	411	3146	69984	80083	60	392	62	6934
2011	99800	90339	414	5199	386	3737	45660	52637	54	211	39	5206
2012	68000	109564	276	2522	221	6593	0*	9000	1	0	35	1909
2013	54000	85528	127	Brak danych	165	6851		6624	0	Brak danych	10	1511
2014	30000	61352	49	Brak danych	78	2206		3234	2	Brak danych	10	498

Źródło: *Statistics on the Private Security Industry*, www.psm.du.edu/articles_reports_statistics/data_and_statistics.html (dostęp: 10.08.2015).

sób pośredni finansują PMC i jednocześnie płacą za usługę, za którą już, przynajmniej formalnie, zapłacili państwu. Tak samo więc jak na rynku wewnętrznym, na którym wynajmowani są ochroniarze, tak i w wymiarze międzynarodowym usługi świadczone przez państwa są uzupełniane, i to z dużym sukcesem, przez firmy prywatne. To kolejny argument, który przekonuje do działalności PMC⁴².

Jednak należy także wskazać wątpliwości, jakie budzi działalność PMC, zaczynając od kwestii moralnych i prawnych:

- walka za pieniądze rodzi wiele zastrzeżeń moralnych i może prowadzić do zaniku armii narodowych, a tym samym postaw patriotycznych i poczucia przynależności państwowej, często związanej ze służbą w wojsku. Oznacza to także zanik podziału na cywila i wojskowego. Jeśli uznamy kontraktora za członka sił zbrojnych danego państwa, to na niego spada pełna odpowiedzialność za podejmowane działania. Jeżeli zaś będzie traktowany jako cywil, to wtedy odpowiedzialność ma już inny wymiar, pojawia się problem szarej strefy⁴³ bezpieczeństwa, z której korzystają kontraktorzy, których – jak pokazuje praktyka – trudniej osądzić niż żołnierzy;
- powstaje pytanie o lojalność i możliwość jej kupna w sytuacji, kiedy firma dostanie od przeciwnika lepszą ofertę finansową; jakie są gwarancje, że w sytuacji zagrożenia pracowników firma nie wycofa się, niezależnie od zawartej umowy;
- liczne są wątpliwości dotyczące możliwości nadzoru i reakcji państwa oraz organizacji międzynarodowych nad PMC. Pojawia się problem braku międzynarodowych regulacji dotyczących tego typu działalności, chodzi tu zarówno o nadzór międzynarodowy, jak i niedostateczny krajowy. Państwa jedynie formalnie ponoszą odpowiedzialność prawną za działalność firm, którym zlecają usługi, w praktyce nie ma możliwości jej wyegzekwowania, bo nie ma umowy regulującej to zagadnienie⁴⁴;
- wiele kwestii prawnych dotyczących samych kontraktorów, ich odpowiedzialności karnej, która jak pokazał przykład wojny i stabilizacji Iraku, jest iluzoryczna. Dochodziło już do nadużywania siły przez pracowników PMC. Najsłynniejszy przykład z 2007 r. jest związany z działalnością Blackwater⁴⁵;

a kończąc na politycznych:

⁴² Zobacz szerzej o skuteczności i sprawności PMC w walce z piractwem: K. Wardin, *Prywatne firmy wojskowe – panaceum na problem piractwa morskiego*, „Logistyka” 2011, nr 5, s. 951–959.

⁴³ Do tego już nawet w tytule nawiązuje D. Isenberg (*idem*, *Shadow Force: Private Security Contractors in Iraq*, 2009).

⁴⁴ Za: A. Wojciechowski, *Prywatne firmy wojskowe...*, *op. cit.*, s. 29.

⁴⁵ Zob. o firmie i wydarzeniach tzw. krwawej niedzieli w Bagdadzie: J. Scahill, *Blackwater. Powstanie najpotężniejszej armii najemnej świata*, Wrocław 2009; winni zostali skazani dopiero w 2015 r., a wcześniej osądzono wielu żołnierzy. W niektórych krajach świadczenie usług o charakterze PMC jest zakazane i już za to można stanąć przed sądem, np. we Włoszech.

- firmy tego typu nie działają przeciwko państwom, na których terenie są zarejestrowane, a ich charakter sprawia, że są powiązane z jego służbami, co w praktyce oznacza, że często są narzędziem polityki państwa, siłą zbrojną działającego w jego imieniu i w jego interesach, za jego pieniądze, zgodnie z umową, ale bez identyfikacji państwowej. Nie chodzi tu tylko o ewentualne użycie siły, ale i np. o prowadzenia programów na rzecz dozbrajania czy szkolenia innych armii.
- wraz z rozwojem zjawiska trudno będzie oszacować, jakimi siłami dysponują poszczególne kraje, jeżeli będzie trzeba uwzględnić wynajęte przez nie siły, a zatem będzie to rzutowało bezpośrednio na system bezpieczeństwa międzynarodowego i takie wartości jak równowaga sił (do sił regularnych należy dodać wszelkiego rodzaju kontraktorów, oczywiście biorąc pod uwagę, że w wypadku wojny mogą oni nie chcieć wykonywać swoich usług),
- wreszcie możliwe jest uzależnienie państw od tego typu firm (nie tylko tych kupujących usługi, ale i tych, na których terenie je świadczą, bo często są to państwa bardzo słabe), a w konsekwencji ich bezpośredni wpływ na politykę, także światową. Dlatego prawdopodobne jest np. przejmowanie kontroli nad częścią państw słabych, osiąganie tymczasowych efektów ich odbudowy i stabilizacji (bo do czasu wycofania PMC) itp.
- uzależnienie może być tym silniejsze, im bardziej armie narodowe będą traciły zdolność do wykonywania zadań zleczanych PMC, co w dobie oszczędności i prywatyzacji wydaje się naturalne;
- możliwość przedłużania konfliktów, czyli nierzetelnego wypełniania kontraktów, w celu bycia niezbędnym dla wynajmującego państwa oraz dłuższego zarabiania pieniędzy. Z trudnościami związanymi z oceną wypełniania umów w czasie wojen (trudności weryfikacji) wiąże się także możliwość zawyżania kosztów działalności;
- aspekt ludzki i praktyczny; atrakcyjne płace, większe niż w armiach narodowych, powodują, że żołnierze zmieniają pracodawcę, a w ten sposób to państwa kształcą i szkolą kadre, z której później korzystają PMC. Oczywiście takie firmy jak dawna Blackwater tworzą własne ośrodki szkoleniowe, ale i tak zawodowi żołnierze, szczególnie wojsk specjalnych, są przechwytywani przez PMC, na co receptę próbowali znaleźć np. Brytyjczycy, podnosząc w 2006 r. ich płace dwukrotnie⁴⁶. Jednak przy bardzo dużej liczbie pracowników PMC tylko niewielka część to byli żołnierze jednostek specjalnych. Wielu z nich przechodziło tylko szkolenia w firmie lub pracowało wcześniej w różnych służbach, niekoniecznie wojsku.

⁴⁶ Za: K. Krupska, *Chorąży pokoju czy grabarz wolności?*, 31.05.2014, dostępne na: www.notabene.org.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza pozwala wysunąć wiele wniosków dotyczących prywatyzacji konfliktów zbrojnych w XXI w. i ich możliwym wpływie na bezpieczeństwo międzynarodowe. Tekst koncentruje się na znaczeniu dla tego zjawiska prywatnych przedsiębiorstw wojskowych. Wyjaśniony został ich fenomen i zaznaczono, że problem nie jest nowy, lecz tylko przeżywa swój renesans we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Z podanymi wcześniej szczegółowymi wnioskami związane jest kilka ogólnych refleksji, które podsumowują prowadzone rozważania.

W dobie globalizacji ogarniającej kolejne obszary życia człowieka i funkcjonowania państwa także sfera zorganizowanej przemocy przestała być wyłączną domeną państw. Zgodnie z duchem prywatyzacji dopuszczono do niej prywatne firmy, które mogą zagrażać suwerenności państwowej i podstawom demokracji, takim jak kontrola nad użyciem siły zbrojnej przez społeczeństwo poprzez wybrane demokratycznie władze.

Rządy mogą wykorzystywać (i wykorzystują) ten fakt do odwrócenia uwagi od problemów wewnętrznych przez skierowanie jej na sprawy zewnętrzne dzięki możliwości użycia w nich PMC, a nie regularnych sił zbrojnych, co pozwala działać także niejako ponad obowiązującymi normami prawnomiędzynarodowymi zakazującymi użycia siły i groźby jej użycia przez państwa. A co istotne, państwo nie angażuje własnej instytucji i tym samym nie ponosi strat, za które musiałoby ponosić odpowiedzialność przed obywatelami (przede wszystkim za straty wśród własnych żołnierzy).

W przyszłości trudno spodziewać się mniejszej liczby konfliktów zbrojnych i wojen, szczególnie o charakterze lokalnym (co czyni z PMC także instytucję potrzebną do stabilizacji państw słabych/upadłych), wobec czego działalność PMC ma przed sobą przyszłość, tym bardziej jeżeli coraz silniejszy stanie się motyw surowcowy (np. zdobycia i ochrony złóż, także wody pitnej). O elastyczności tego typu firm i przystosowywaniu się do oczekiwań rynku świadczy chociażby znaczne zaangażowanie w walkę z piractwem morskim i znakomitego tego efekty.

Rozwojowi PMC sprzyja brak powszechnie obowiązujących regulacji międzynarodowych dotyczących tej branży. Pozostawanie przy reżimach krajowych, różnych, w zależności od przyjętych modeli, które są bezpośrednio związane z interesem państwa, na terenie którego powstają i dla którego często pracują, tworzy korzystne warunki dla działalności tego typu firm. Ogranicza to jednak ich odpowiedzialność, co prowadzi do nadużyć, o czym przekonują przykłady z Iraku.

Sukcesowi PMC pomaga także przekonanie, że skoro prywatna ochrona sprawdza się wewnątrz państwa (firmy ochroniarskie), to powinna się ona sprawdzić także na arenie międzynarodowej. PMC w tym sensie jest więc tylko efektem ewolucji firm ochroniarskich, z tą różnicą, że reguły według których funkcjonują wewnątrz kraju są jasne, natomiast te dotyczące sceny międzynarodowej pozostają

nieuregulowane.

Globalny kryzys wymuszający oszczędności powoduje, że tego typu problemy schodzą na plan dalszy, ponieważ PMC zmniejszają obciążenia budżetowe państw związane z obronnością.

Ten argument może być także decydujący dla powołania sił pokojowych ONZ złożonych z kontraktorów, które wyręczą państwa członkowskie i przejmą ich odpowiedzialność za operacje pokojowe, oczywiście na tyle, na ile państwa będą pośrednio sterowały PMC, nad którymi mają zazwyczaj cichą kontrolę.

The impact of the privatization of armed conflict on international security in the twenty-first century

The goal of this paper is to present and explain the relation between private military companies (PMC) activities and the privatization of armed conflicts (wars) in the second decade of the XXI century. Especially the influence of PMC on international security. Many researchers claim that along with the depletion of energy resources, the role of such transnational actors as the PMC's will rise. However their role is visible already. The post-9/11 wars in Afghanistan and Iraq prompted an exponential growth in the private military companies, increasing not only the sheer size of the industry but the types of services as well.

Therefore the author will conduct a short analysis of this specific international relations actor and his effect on international security in the second decade of the XXI century.

The literature dedicated to this issue is vast, and mainly Anglo-Saxon (for example the publications of Peter Singer and Carlos Ortiz). Along with documents and analysis from conflict and international peace (ex. SIPRI) and energy security (ex. Center for Strategic & International Studies) research centers they will be the foundation of this analysis.

Key words: Private military companies (PMCs), contractors, international security, armed conflicts and wars, international law

Bogdan Koszel

**WPŁYW NIEMIEC I FRANCJI NA ROZWÓJ WSPÓLNEJ POLITYKI
ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA
ORAZ EUROPEJSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA
I OBRONY UNII EUROPEJSKIEJ W XXI W.¹**

Po zakończeniu konfliktu w Kosowie, który podobnie jak wcześniej wojna w Bośni i Hercegowinie obnażył niedoskonałości Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB; Common Foreign and Security Policy – CFSP) Unii Europejskiej, na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii na początku czerwca 1999 r. postanowiono dokonać rzeczywistego postępu w budowie II filara traktatu z Maastricht. Ważną inicjatywą przyspieszającą budowę WPZiB był wspólny list sygnowany przez kanclerza Niemiec Gerharda Schrödera i prezydenta Jacques’a Chiraca, skierowany w październiku 1999 r. na ręce ówczesnego przewodniczącego Rady Europejskiej fińskiego premiera Paava Lipponena. Obaj przywódcy wyrazili głębokie przeświadczenie o niezbędności przekształcenia WPZiB w instrument wspólnej reprezentacji interesów Unii w świecie. Zwrócili uwagę na konieczność poszerzenia kompetencji wysokiego przedstawiciela UE ds. WPZiB, który miałby być czołowym reprezentantem UE w relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi².

¹ Artykuł wykonano w ramach projektu badawczego Narodowego Centrum Nauki *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania* (UMO-2013/09/B/HS5/00433).

² *Gemeinsamer Brief Kanzler Schröder – Präsident Chirac an ER-Präsident Lipponen*, „Bulletin. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung” (dalej cyt.: „Bulletin”) 15.10.1999, s. 670–671.

30 listopada 1999 r. doszło do 74 konsultacji francusko-niemieckich. W trakcie paryskiego spotkania szef rządu federalnego i prezydent V Republiki przedstawili oświadczenie, w którym wyrazili swoje poparcie dla idei przekształcenia Eurokorpusu w jednostkę sprawującą dowództwo nad międzynarodowymi siłami pokojowymi KFOR, działającymi pod auspicjami NATO w Kosowie od czerwca 1999 r. Podczas przemówienia w Zgromadzeniu Narodowym Schröder wspomniał o francusko-niemieckiej inicjatywie utworzenia europejskich oddziałów transportu lotniczego, gdyż w tym zakresie – jak pokazał konflikt kosowski – odczuwało się dotkliwe braki. Podczas konsultacji upubliczniono również treść tajnego dotąd pisma, w którym Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania wyraziły aprobatę dla projektu utworzenia struktur militarnych UE³.

3 grudnia 1999 r., po szczycie francusko-niemieckim, a przed zbliżającym się posiedzeniem Rady Europejskiej w Helsinkach, kanclerz Schröder przedstawił informację o odbytych rozmowach i nakreślił linie działania rządu w najbliższym okresie. Podtrzymał pomysł przejęcia odpowiedzialności przez Eurokorpus za sytuację w Kosowie i podkreślił konieczność utworzenia stałego komitetu politycznego, komitetu wojskowego i komitetu ds. bezpieczeństwa i wciągnięcia do współpracy krajów stowarzyszonych z Unią Zachodnioeuropejską (UZE)⁴.

Spotkanie Rady Europejskiej w Helsinkach od 10 do 11 grudnia 1999 r. dało początek procesowi wyodrębnienia z WPZiB Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO; European Security and Defence Policy – ESDP) oraz jej komponentu wojskowego. W celu jak najszybszej realizacji EPBiO zapowiedziano stworzenie stałych działających w ramach Rady Unii Europejskiej instytucji o charakterze polityczno-militarnym, których zadaniem stałaby się kontrola tego obszaru współpracy – stałego Komitetu ds. Politycznych i Bezpieczeństwa, Sztabu i Komitetu Wojskowego. Wszystkie te instytucje miały rozpocząć tymczasowe działanie już na wiosnę 2000 r.⁵ Przede wszystkim sformułowano Europejski Cel Operacyjny (European Headline Goal – EHG), co w ogólnych założeniach sprowadzało się do zobowiązania do zbudowania europejskich sił antykrzysowych do końca 2003 r. W ramach Celu Operacyjnego państwa członkowskie miały sformować europejski korpus szybkiego reagowania (European Rapid Reaction Force – ERRF) złożony z 50–60 tys. żołnierzy lub 5 brygad zdolnych do mobilizacji w ciągu 60 dni i mogących realizować swoje zadania (misje typu petersberskiego) przez minimum jeden rok. Siły te miały być samowystarczalne, skompletowane z udziałem wszystkich rodzajów wojsk (wojska lądowe, marynarka wojenna, siły powietrzne). Miały one dysponować własnym zapleczem logistycznym. Zgodnie z propozycjami niemieckimi powołano do życia instytucje, które miały stanowić

³ B. Koszel, *Nierówne partnerstwo? Niemcy i Francja w Unii Europejskiej (1993–2013)*, Piła 2013, s. 86.

⁴ „Bulletin” 8.12. 1999.

⁵ R. Zięba, *Europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony*, Warszawa 2000, s. 138–140.

zaplecze polityczno-wojskowe i organizacyjne EPBiO: Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy⁶.

Realizując postanowienia podjęte w Helsinkach, 14 lutego 2000 r. Rada ds. Ogólnych ustanowiła Tymczasowy Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz Tymczasowy Komitet Wojskowy, oraz podjęła decyzję o wysłaniu wojskowych przedstawicieli do pracy w Sekretariacie Rady. Podczas spotkania ministrów obrony UE w portugalskiej Sintrze 28 lutego 2000 r. postanowiono, że wspólne siły zbrojne będą wykorzystywane na znacznie większą skalę do prowadzenia misji petersberskich w Europie i obszarach z nią sąsiadujących, a w mniejszych ilościach w pozostałych rejonach świata. Dalsze ustalenia w sprawie EPBiO podjęto na spotkaniu Rady Europejskiej w Lizbonie 23–24 marca 2000 r., a także w trakcie unijnego szczytu w Santa Maria da Feira 19–20 czerwca 2000 r. Podczas spotkania przyjęto raport prezydencji „Wzmocnienie wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony” oraz określono zasady, na jakich kraje członkowskie UE, ale nie należące do Sojuszu Północnoatlantyckiego (formuła 15+6) i państwa kandydujące do członkostwa w Unii (formuła 15+15), będą mogły współdziałać w misjach UE⁷.

W przyjętej w listopadzie 2000 r. w Brukseli „Deklaracji zdolności wojskowych UE” zawarto zgłoszone przez poszczególne państwa udziały w Katalogu sił UE. 22 stycznia 2001 r. Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o przekształceniu tymczasowych struktur odpowiedzialnych za koordynację działań (Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy Unii Europejskiej) w ciała stałe. Rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony został zaakceptowany podczas waszyngtońskiego szczytu Sojuszu w pięćdziesiątą rocznicę utworzenia NATO (23–24 kwietnia 1999 r.). Szefowie państw i rządów NATO przyjęli do wiadomości zdecydowane stanowisko UE w sprawie prowadzenia autonomicznych akcji wojskowych w sytuacjach, kiedy Sojusz jako całość nie byłby zaangażowany oraz poparli potrzebę wzmocnienia europejskich zdolności operacyjnych. Zgodzono się zapewnić państwom UE stały dostęp do zasobów NATO dla prowadzenia takich akcji. Podstawą dla dalszej formalnej współpracy obu organizacji oraz stałego dostępu UE do planowania operacyjnego NATO stały się decyzje Rady Europejskiej z Kopenhagi i Rady Północnoatlantyckiej z 13 grudnia 2002 r., potwierdzone Wspólną Deklaracją UE i NATO w kwestii EPBiO podpisaną 16 grudnia 2002 r. Dzięki rozwojowi własnych zdolności wojskowych oraz możliwości wykorzystywania zasobów NATO, Unia Europejska miała być gotowa do samodzielnego działania.

⁶ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Helsinkach (10–11 grudnia 1999 r.)*, [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, t. 1, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 305.

⁷ *Spotkanie Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira (19–20 czerwca 2000 r.)*. *Wnioski z prezydencji*, [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993–2002. Wybór dokumentów*, t. 2, „Monitor Integracji Europejskiej” 2002, nr 53, s. 28–50.

Traktat nicejski podpisany 26 lutego 2001 r. nie wprowadził większych zmian w zasady funkcjonowania EPBiO UE. Francja i Niemcy zgodne były co do tego, że należy wykreślić zeń postanowienia dotyczące UZE, gdyż praktycznie jej zadania w ramach reagowania antykrzysowego w całości przejęte zostały przez UE. Jej relacje z NATO nadal opierać się miały na partnerstwie, ale przy poszanowaniu wzajemnej autonomii. Zwiększono kompetencje wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB w ramach tzw. wzmocnionej współpracy i potwierdzono zmianę nazwy Komitetu Politycznego na Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa oraz zwiększenie jego kompetencji do decydowania w sprawach kontroli politycznej i kierownictwa w trakcie przeprowadzania, ustalonych przez Radę, operacji przeciwdziałania kryzysom⁸.

EPBiO była integralną częścią przygotowywanej od 2002 r. przez Konwent Europejski konstytucji dla Europy. W części trzeciej, w rozdziale II, poświęconym WPZiB miały się znaleźć nowe zapisy, m.in. o powołaniu do życia urzędu ministra spraw zagranicznych UE, Służby Działów Zewnętrznych i Europejskiej Agencji Obrony⁹.

Francusko-niemieckie koncepcje rozwoju EPBiO zawarte w projekcie traktatu konstytucyjnego ujrzały światło dzienne podczas szczytu w Salonikach 19–20 czerwca 2003 r. Powtórzono tam zapisy, że kompetencje Unii obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym „stopniowe określanie wspólnej polityki bezpieczeństwa, która może prowadzić do wspólnej obrony”. Zgodnie z intencją Berlina i Paryża powołano do życia urząd ministra spraw zagranicznych UE o dość szerokich uprawnieniach. Wyrażono zgodę na stałą współpracę strukturalną w zakresie obrony państw, które wyrażą taką gotowość. Przyjęto zasadę solidarności, która głównie odnosić się miała do wspólnej reakcji w wypadku ataków terrorystycznych. I wreszcie – a było to zupełnie po myśli prezydenta Chiraca – postanowiono utworzyć Agencję ds. Rozwoju Zdolności Obronnych, Badań, Zakupów i Uzbrojenia (Europejska Agencja Obrony), co było czytelnym sygnałem próby uniezależniania się UE od licencji i zakupów uzbrojenia zza oceanu¹⁰.

Ataki terrorystyczne na USA 11 września 2001 r. wyzwoliły olbrzymie pokłady solidarności Niemców i Francuzów z Amerykanami. Doszło do zbliżenia na linii Berlin–Waszyngton i Paryż–Waszyngton. Chirac był pierwszym politykiem europejskim, który 7 dni po zamachu złożył wizytę w Stanach Zjednoczonych. Już 21 września 2001 r. przedstawiciele krajów członkowskich UE spotkali się na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli. Zadeklarowano tam daleko idące poparcie na rzecz walki z terroryzmem, opracowanie jak najskutecz-

⁸ Art. 17 traktatu nicejskiego (nieoficjalna polska wersja dostępna online, oryginał – Treaty of Nice, „Official Journal of the European Communities” 10.03.2001, C 80).

⁹ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U.UE 16.12.2004, seria C, nr 310).

¹⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy..., *op. cit.*; E. Posel-Częściak, *Postanowienia dotyczące bezpieczeństwa w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy*, „Biuletyn PISM” 2005, nr 27.

niejszych metod prowadzenia WPZiB oraz jak najszybszą realizację Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. W ramach urzeczywistnienia przedstawionych założeń podczas konferencji na temat poprawy zdolności wojskowych i policyjnych UE, która odbyła się w belgijskiej stolicy 19 listopada 2001 r., ustalono, że do końca 2003 r. Wspólnota będzie posiadać siły szybkiego reagowania, składające się z 60 tys. żołnierzy zdolnych do działania w czasie 60 dni oraz z 5 tys. policjantów, z czego 1 tys. musi być gotowy do akcji w ciągu jednego miesiąca. Brukselskie uchwały zostały potwierdzone podczas niemiecko-francuskiej konferencji w Nantes 23 listopada 2001 r.¹¹

Jeżeli Niemcy i Francja aktywnie zaangażowały się w operację antyterrorystyczną w Afganistanie, to dość bezceremonialne naciski amerykańskie na udział w operacji irackiej przyjmowane były z dużą wstrząśliwością. Niemcy były w pierwszym szeregu państw, które starały się zablokować amerykańskie działania na rzecz otwarcia szerokiego międzynarodowego frontu walki z Irakiem, uważając, że nie ma przekonujących podstaw do interwencji. Wspólnie z Francją i Rosją konsultowały plany w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, mające na celu zastopowanie akcji o charakterze militarnym. Po przegranych wyborach do rodzimego landtagu w Dolnej Saksonii Schröder 21 stycznia 2003 r. w teatrze i operze Odeon w Hanowerze twardo mówił do swoich 900 zwolenników, że nikt nie może liczyć, że Niemcy zgodzą się na rezolucję ONZ legitymizującą wojnę w Iraku. Miał świadomość, że Niemcy nie były izolowane, gdyż miały poparcie w Paryżu i Moskwie¹².

Jak było do przewidzenia, otwarty sprzeciw rządu berlińskiego wobec propozycji współdziałania w Iraku z Amerykanami Francja przywitała z nieskrywanym zadowoleniem. Pod hasłami budowy niezależnej od USA i NATO europejskiej tożsamości obronnej Francja przeciągnęła Berlin na swoją stronę i dość wyraźnie w niemiecko-francuskim tandemie wysunęła się na czoło. Postawa ta znalazła swój praktyczny wyraz we francusko-niemiecko-belgijskim weto w sprawie udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Turcji i ostrym potępieniu wojny w Iraku. Osłabienie związku RFN z dwoma głównymi partnerami zwiększyło podatność rządu Schrödera na wpływy Francji.

Rozejście się dróg pomiędzy USA i poszczególnymi członkami UE w kwestii EPBiO nastąpiło ostatecznie 29 kwietnia 2003 r. w podbrukselskim Tervuren. Przywódcy Belgii, Francji, Niemiec i Luksemburga na tzw. szczycie pralinkowym uzgodnili ścisłą współpracę w sprawach obronnych w siedmiu dziedzinach. Główny pomysł utworzenia niezależnego od NATO sztabu planowania operacyjnego UE, bez udziału Wielkiej Brytanii, uważany był za szczególnie kontrowersyjny i wyraźnie stojący w opozycji do Sojuszu¹³.

¹¹ J. Reckmann, *Außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union auf die Terroranschläge vom 11. September 2001*, Münster 2004.

¹² G. Langguth, *Kohl, Schröder, Merkel. Machtmenschen*, München 2009, s. 293.

¹³ *ESV – Sieben gemeinsamen Initiativen. Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und Belgiens zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, „Doku-

Do zbliżenia stanowisk i porozumienia doszło we wrześniu 2003 r., gdy na zaproszenie kanclerza Gerharda Schrödera w stolicy Niemiec spotkali się premier Tony Blair i prezydent Jacques Chirac. Na szczycie Unii Europejskiej w Brukseli w grudniu 2003 r. Rada Europejska podjęła uchwałę o ustanowieniu Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Dokonano analizy różnego rodzaju zagrożeń i wyzwań, przed którymi Unia Europejska stanie w przyszłości (m.in. terroryzm, bezpieczeństwo energetyczne, ubóstwo, broń masowej zagłady) i przyjęto cele strategiczne (obrona przed zagrożeniem, wzmocnienie bezpieczeństwa unijnych peryferii, multilateralny porządek światowy)¹⁴.

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego w wyniku negatywnego referendum we Francji w maju i w Holandii na początku czerwca 2005 r. oznaczało również zahamowanie prac nad reformą EPBiO, ale nie pogrzebało tej idei. Wspólna polityka obronna należała wprawdzie do najmniej zinstytucjonalizowanych dziedzin opisanych w dokumencie, jednak to właśnie uchroniło ją od fiaska. Zapisane w tekście zadania związane z realizacją EPBiO, jak tworzenie Grup Bojowych UE czy Europejskiej Agencji Obrony, były już wykonywane lub – jak w przypadku klauzuli solidarności – stały się praktyką państw członkowskich, co oznaczało, że w sytuacji zagrożenia mogły być wykonywane nawet bez istnienia obowiązującego traktatu.

Niemcy i Francja duże znaczenie przywiązywały do powstania Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency – EDA) w lipcu 2004 r. Oba państwa aktywnie włączyły się proces budowy EDA i jej rozwój. Wspólnie zaangażowały się finansowo w rozpoczęty w 2007 r. pierwszy projekt dotyczący pozyskania zdolności w obszarze ochrony sił zbrojnych (*force protection*). Miał on na celu zapewnienie żołnierzom ochrony na polu walki¹⁵.

Działalność EDA szła w parze z rozwojem powołanych na podstawie decyzji z Helsinek w 1999 r. sił szybkiego reagowania. W maju 2004 r. ministrowie obrony państw członkowskich podjęli decyzję o stworzeniu Nowego Europejskiego Celu Operacyjnego (*Headline Goal 2010*). Zgodnie z przedstawionymi zamierzeniami Unia Europejska do 2010 r. miała być gotowa do przeprowadzania operacji w całym spektrum działań¹⁶.

W 2007 r. podczas prezydencji niemieckiej i następnie portugalskiej udało się wypracować projekt kompromisowego traktatu reformującego, który został podpisany w grudniu tego samego roku w Lizbonie. Niemieckie przewodnictwo

mente. Zeitschrift für deutsch-französischen Dialog” 2003, Nr. 3, s. 11–13; P. Schmidt, *ESVP und Allianz nach dem Vierergipfel*, „SWP-aktuell” 2003, Nr. 20; C. Grant, *Wskrzeszenie europejskiej współpracy w dziedzinie obrony*, „Przegląd NATO”, zima 2003.

¹⁴ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Badania nad bezpieczeństwem – następny etap*, COM(2004) 590, 7.9.2004.

¹⁵ R. Zięba, *Dziesięć lat po Saint-Malo: próba bilansu Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 75.

¹⁶ G. Quille, *Implementing the Defence Aspects of the European Security Strategy: the Headline Goal 2010*, „European Security Review” 2014, No. 14, s. 5–7.

w Unii Europejskiej (styczeń–czerwiec) już pod rządami Angeli Merkel i koalicji CDU/CSU–SPD w największym stopniu poświęcone było reanimacji traktatu konstytucyjnego, a EPBiO nie poświęcano większej uwagi. Na rządowej liście celów do realizacji w tym obszarze w okresie prezydencji znajdowały się: 1) misje i operacje pokojowe 2) dalszy rozwój zdolności operacyjnych w zakresie zarządzania kryzysami, 3) wzmocnienie strategicznego partnerstwa z NATO i 4) koncepcyjny rozwój idei EPBiO¹⁷.

Traktat lizboński podpisany 13 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) wprowadził istotne zmiany w dziedzinie polityki zagranicznej, co miało przyczynić się do lepszego promowania interesów i wartości europejskich oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Wspólnoty. Traktat nadał niemałe kompetencje wysokiemu przedstawicielowi ds. WPZiB, który został określony przewodniczącym unijnej polityki zewnętrznej. EDA otrzymała natomiast prawne umocowanie w traktacie, który w art. 42 (pkt 3) określał jej najważniejsze zadania¹⁸.

Wojna gruzińsko-rosyjska w sierpniu 2008 r. stanowiła test dla unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Kanclerz Merkel apelowała o wstrzemięźliwość i zgodziła się, aby prezydentowi Francji powierzono w imieniu UE trudną misję przywrócenia pokoju. Misja mediacyjna Nicolasa Sarkozy’ego odniosła skutek i wprowadzono 6-punktowy plan pokojowy. Jednakże próby wprowadzenia sankcji wobec Rosji proponowane przez Francję i Polskę zostały przez Niemcy odrzucone jako niepożądana próba izolacji Rosji na arenie międzynarodowej¹⁹. Po szczycie UE w Brukseli 1 września 2008 r. przyjęto inne rozwiązania. Po wprowadzeniu rozejmu UE wysłała do Gruzji 296-osobową misję obserwatorów, którzy nadzorować mieli wprowadzenie w życie planu Sarkozy’ego. W jej skład weszło m.in. 44 policjantów i ekspertów niemieckich, 36 francuskich, a całością kierował wytrawny niemiecki dyplomata Hansjörg Haber²⁰.

Po doświadczeniach związanych z kryzysem na Kaukazie na posiedzeniu Rady Europejskiej 11–12 grudnia 2008 r. w Brukseli postanowiono nadać nowego impulsu europejskiej polityce bezpieczeństwa i obrony. Postanowiono uzgodnić nowe cele dla EPBiO, „aby wzmocnić i zoptymalizować europejskie zdolności w najbliższych latach²¹” oraz podkreślono „gotowość UE do działania na rzecz

¹⁷ *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*. Die Bundesregierung, <http://www.eu2007.de/de>.

¹⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. (Dz.U.UE. 17.12.2007, seria C, nr 306).

¹⁹ *Steinmeier: EU darf Russland nicht isolieren*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 1.09.2008.

²⁰ *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, Auswärtiges Amt. Bundesministerium der Verteidigung, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Broschueren/ESVP.pdf>, *Do Gruzji przyjechali unijni obserwatorzy*, 30.09.2008, dostępne na www.gazeta.pl.

²¹ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 11 i 12 grudnia 2008 r. Konkluzje prezydencji*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 374.

międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz faktycznego zapewnienia bezpieczeństwa swoim obywatelom”²².

Wyloniony w wyniku wyborów do Bundestagu 27 września 2009 r. nowy rząd koalicyjny CDU/CSU–FDP, z Merkel jako kanclerzem, w większym niż dotąd stopniu zaczął przywiązywać wagę do relacji transatlantyckich, chociaż stosunek administracji prezydenta Baracka Obamy do Unii Europejskiej trudno uznać było za wzorowy. Podjęto także działania mające na celu przywrócenie pewnej równowagi w relacjach z Francją, naruszonej na niekorzyść Niemiec w okresie operacji irackiej. Jednakże temu wzmocnieniu nurtu proatlantyckiego w polityce niemieckiej towarzyszyły powrót do kultury wstrzeźliwości w angażowaniu się w zagraniczne operacje wojskowe i gruntowna reforma Bundeswehry. W latach 2010–2011 rząd przystąpił do reformy sił zbrojnych. 1 lipca 2011 r. zniesiono armię z poboru i zastąpiono ją armią zawodową. Do 2010 r. siły Bundeswehry stopniały do 250 tys. żołnierzy, a w kolejnych latach zostaną zmniejszone do 175–185 tys. Budżetowe wydatki na Bundeswehrę zostały zamrożone na poziomie ok. 1,5% PKB, czyli nieco ponad 24 mld euro rocznie. Wielka Brytania i Francja wydawały o 16 mld euro więcej²³.

Po objęciu władzy w 2007 r. również prezydent Sarkozy zrewidował swój stosunek do NATO i uznał, że stary kontynent powinien budować swoje bezpieczeństwo na konstrukcji europejskiej i Pakcie Północnoatlantyckim. Logicznym następstwem zmiany tego paradygmatu w polityce obronnej Francji była decyzja ogłoszona w marcu 2009 r. o powrocie V Republiki do zintegrowanej struktury NATO. Jest to zaskakujące, ale temat ten nie był przedmiotem wcześniejszych oficjalnych niemiecko-francuskich konsultacji²⁴.

Oficjalny powrót Francji do NATO miał miejsce podczas obchodów 60 rocznicy powstania Sojuszu 3–4 kwietnia 2009 r. w Kehl w Niemczech i Strasburgu we Francji. Niemcy powitali ten krok z uznaniem, zwłaszcza, że Sarkozy oficjalnie podkreślił, że „zbliżenie Francji do NATO jest ważnym elementem francusko-niemieckiej przyjaźni”. Prasa niemiecka pisała o „zerwaniu z dziedzictwem de Gaulle’a” i przekonującym zwycięstwie zwolenników francuskiego powrotu w głosowaniu w Zgromadzeniu Narodowym²⁵.

²² *Ibidem*.

²³ S. Meyer, *Diese Bundeswehr-Standorte werden geschlossen*, „Die Welt” 26.10.2011; por. H. Riecke, *La culture stratégique de la politique étrangère allemande*, Paris–Bruxelles 2011.

²⁴ H. Stark, *Die deutsch-französische Zusammenarbeit in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik*, dostępne na: www.bpb.de; por. F. Charillon, *Globaler Geltungsanspruch in einer Welt im Wandel: Leitlinien der Strategischen Kultur Frankreichs*, „DGAPanalyse. Frankreich” 2011, Nr. 10.

²⁵ S. Simons, *Frankreichs Nato-Rückkehr: Sarkozy bricht mit dem Erbe de Gaulles*, „Der Spiegel” 11.03.2009; M. Wiegel, *Nationalversammlung stimmt für Nato-Rückkehr*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 18.03.2009; *Abstimmung. Frankreich: Grünes Licht für Nato-Rückkehr*, „Der Tagesspiegel” 18.03.2009.

Brak wyraźnych postępów w realizacji WPZiB spowodował, że Francja zdecydowała się na bilateralną współpracę wojskową z Wielką Brytanią, a nie Niemcami, i w listopadzie 2010 r. oba państwa podpisały stosowne porozumienie w Lancaster House. Przyczyn francuskiej frustracji znany politolog niemiecki Hans Stark, profesor paryskiej Sorbony i sekretarz generalny renomowanego Institut Français des Relations Internationales, dopatrywał się zarówno w postawie Niemiec wobec rewolucji północnoafrykańskich, kryzysu libijskiego, napiętej sytuacji budżetowej, jak i w odmiennym podejściu Paryża i Berlina do technologii nuklearnych²⁶.

Przełomem z pewnością okazały się rewolucje arabskie w Tunezji, Egipcie, Libii i Syrii w latach 2010–2011, które dodatkowo podzieliły zachodnich sojuszników i obnażyły nieefektywność i nieskuteczność WPZiB oraz EPBiO. Uznawanej za mało przebojową wysokiej przedstawiciel ds. WPZiB Catherine Ashton nie udało się skoordynować wspólnego stanowiska państw unijnych i ustalić wspólnego planu działań. Rychło ujawniły się różnicowane postawy głównych państw unijnych. Podczas gdy Francja, Wielka Brytania i Stany Zjednoczone w ramach NATO i poza sojuszem aktywnie wspierały powstańców walczących z dyktatorskimi reżimami, dostarczając broń i żywność, Niemcy zachowały daleko idącą powściągliwość, ograniczając się do moralnego wsparcia i pomocy grupy niemieckich oficerów pracujących w logistyce w sztabach NATO. Administracja amerykańska optowała w Radzie Bezpieczeństwa ONZ za szerokim mandatem zakazu lotów nad obszarem zajęтым przez powstańców. Choć Berlin solidaryzował się z celami rezolucji, 17 marca 2011 r. przedstawiciel Niemiec w Radzie Bezpieczeństwa ONZ wstrzymał się od głosu w sprawie przyjęcia dokumentu wspierającego działania NATO w Libii²⁷.

Niemieckie stanowisko wywołało niezwykle krytyczne reakcje we Francji, Wielkiej Brytanii i USA oraz wśród elit politycznych samej Republiki Federalnej Niemiec. Z oburzeniem przyjmowano fakt, że przedstawiciele Niemiec nie głosowali wspólnie ze starymi sojusznikami, ale z nowymi – Rosją, Chinami, Indiami i Brazylią²⁸. Niemcy natomiast wysuwali uzasadnione podejrzenie, że kwestia militarnego rozwiązania została już wcześniej omówiona i zaaprobowana przez Francję i Wielką Brytanię, a Berlin świadomie został wyłączony z tego porozumienia²⁹.

²⁶ H. Stark, *Die deutsch-französische Zusammenarbeit...*; por. B. Gomis, *Franco-British Defence and Security Treaties: Entente While it Lasts?*, dostępne na: www.chathamhouse.org.

²⁷ A. Möller, *L'Allemagne face au printemps arabe*, Paris–Bruxelles 2011.

²⁸ R. Herzinger, *Libyen: Die deutsche Außenpolitik hat sich gründlich blamiert*, „Die Welt” 22.08.2011; J. Varwick, *Unzuverlässiger Bündnispartner: Ist Deutschland aussenpolitisch isoliert?*, „Internationale Politik-one line” 23.08.2011, dostępne na: www.internationalepolitik.de.

²⁹ C. Demesmay, K. Sold, *Reaktionen auf den arabischen Frühling. Kleinster gemeinsamer Nenner statt innovativer Kompromisse*, [w:] *Die Konsenswerkstatt. Deutsch-französische Kommunikations- und Entscheidungsprozesse in der Europapolitik*, red. C. Demesmay, M. Koopmann, J. Thorel, Baden-Baden 2013, s. 79.

Próbując załagodzić narastający konflikt, Francja i Niemcy we wspólnej deklaracji z lutego 2012 r. ogłosiły pogłębiony dialog strategiczny, którego celem miałyby być lepsza koordynacja rozwoju narodowych zdolności wojskowych i aktywności operacyjnej. Szybko jednak nastąpiło pogorszenie relacji, które postawiło pod znakiem zapytania możliwość realizacji tych ambitnych celów. Nowy prezydent Francji François Hollande odziedziczył po poprzedniku niemiecko-francuski konflikt w europejskiej korporacji zbrojeniowej EADS (European Aeronautic Defence and Space Company), tłący się co najmniej od końca prezydentury Chiraca. Rywalizacja między menedżerami z Niemiec i Francji o decydujący głos w koncernie miała nie tylko znaczenie prestiżowe. Berlin obawiał się, że przewaga Francuzów doprowadzi do osłabienia znaczenia fabryk koncernu znajdujących się w Niemczech, a co za tym idzie – zwolnień pracowników i odcięcia od nowych technologii. Zablokowanie przez Niemcy fuzji gigantów branży obronnej BAE Systems i EADS było ostatnim spośród serii wydarzeń, które od czasu interwencji w Libii kilkakrotnie wywołały rozdzwięk między oboma krajami³⁰.

Jedynym pozytywnym faktem godnym odnotowania była decyzja podjęta w 2015 r. o utworzeniu wspólnego holdingu zbrojeniowego o nazwie Kant złożonego z niemieckiego koncernu zbrojeniowego Kraus-Maffei Wegmann i francuskiego koncernu Nexter. Kant będzie się specjalizować w budowie czołgów, transporterów kołowych i gąsienicowych, a także broni ręcznej i amunicji³¹.

Słabsza pozycja Francji w duecie z Niemcami w UE uwidoczniła się podczas konfliktu na Ukrainie zimą 2013/2014. Dążenie do zapobieżenia eskalacji krwawej konfrontacji na Majdanie w Kijowie i doprowadzenie do porozumienia pomiędzy rządem i opozycją zainspirowało szefa niemieckiej dyplomacji Franka-Waltera Steinmeiera, aby wspólnie z polskim ministrem spraw zagranicznych Radosławem Sikorskim i jego francuskim odpowiednikiem Laurentem Fabiusem szukać na Ukrainie polubownego rozwiązania. Misja weimarskiej trójki powiodła się. 21 lutego 2014 r. wymuszono porozumienie pomiędzy rządem i opozycją. Zaprzestano rozlewu krwi, prezydent Wiktor Janukowicz zbiegł do Rosji i zapoczątkowano budowę nowego rządu³².

Eskalacji konfliktu po zajęciu Krymu przez Rosję i wybuchu walk we wschodniej Ukrainie zapobiec miał tzw. format normandzki. Powstał on 6 czerwca 2014 r. podczas spotkania Angeli Merkel, François Hollande’a, Petra Poroszen-

³⁰ P. Elman, M. Terlikowski, *Ambicje na miarę kryzysu? Polityka bezpieczeństwa Francji w najbliższych latach*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 8; A. Ciechanowicz, R. Sadowski, *Przyszłość tandemu niemiecko-francuskiego*, „Komentarze OSW” 2012, nr 83, dostępne na www.osw.waw.pl; por. L.-M. Clouet, A. Marchetti, *Die ungewisse Zukunft der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik: notwendige deutsch-französische Reflexionen*, „DGAPanalyse” 2011, Nr. 6.

³¹ M. Gonzalez, *Vers un leader européen*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog”, 2015, Nr. 1, s. 27.

³² S. Lehnartz, F. Kellermann, *Der diplomatische Coup des Frank-Walter Steinmeier*, „Die Welt” 22.02.2014; P. Doliger, *Le Triangle de Weimar à l’épreuve de la crise ukrainienne*, „Allemagne d’aujourd’hui” 2014, no 209, s. 3–16.

ki i Władimira Putina z okazji kolejnej rocznicy lądowania aliantów w północnej Francji. W ramach formatu normandzkiego powołano tzw. grupę kontaktową Ukraina–Rosja–OBWE, do której zaproszono przedstawicieli Donieckiej Republiki Ludowej i Ługańskiej Republiki Ludowej. Na początku czerwca grupa uzgodniła zawieszenie broni, które bardzo szybko zakończyło się fiaskiem. Ofensywa armii ukraińskiej załamała się pod koniec sierpnia.

Francja i Niemcy w Unii Europejskiej solidarnie opowiedziały się za wprowadzeniem sankcji przeciwko Rosji w marcu i we wrześniu 2014 r. Od 4 do 5 września 2014 r. w walijskim Newport odbył się szczyt NATO. Miał on przede wszystkim związek z toczącym się konfliktem rosyjsko-ukraińskim i wejściem na terytorium Ukrainy jednostek rosyjskich. Pomimo że w przeddzień szczytu pojawiły się doniesienia o wypracowaniu porozumienia dotyczącego zawieszenia broni, nie wpłynęły one jednak na podejmowanie decyzji politycznych. Na samym szczycie zdecydowano natomiast o uruchomieniu nowych programów mających wzmocnić zdolności sił zbrojnych Ukrainy. 5 września w Mińsku nastąpiło zawarcie pierwszego porozumienia Poroszenki z Putinem, czemu asystowało trzech unijnych komisarzy. Szybko okazało się jednak, że ustalenia nie są przestrzegane³³.

Wraz z zaostrzeniem konfliktu we wschodniej Ukrainie europejscy liderzy, z Merkel w roli głównej, zwiększyli swoją aktywność na rzecz znalezienia dyplomatycznego rozwiązania problemu. Jej zasługą było doprowadzenie 12 lutego 2015 r. do podpisania tzw. drugiego porozumienia mińskiego, którego głównym punktem było zawieszenie broni i wycofanie ciężkiego sprzętu z linii walk. Negocjacje kosztowały Merkel wiele wysiłków. Szkic do rozmów na temat najnowszego porozumienia Merkel przygotowała z prezydentem Francji po wizytach w Moskwie i Kijowie. Odbyła serię rozmów telefonicznych z Poroszenką, Putinem i Hollande’em, a z Obamą koordynowała wspólną postawę Zachodu. Podczas lutowej monachijskiej konferencji bezpieczeństwa niezachwianie prezentowała pogląd, że z Rosją trzeba rozmawiać, bo wojna w Donbasie jest dla Ukrainy nie do wygrania³⁴. W Mińsku w czasie 16-godzinnego maratonu groziła zerwaniem rozmów, gdyby separatyści mieli bojkotować wypracowane ustalenia. Drugie porozumienie mińskie z pewnością było jej osobistym sukcesem, lecz okupionym fizycznym i psychicznym wyczerpaniem. Udało się jej utrzymać chwiejną jedność państw UE w kwestii utrzymania sankcji wobec Rosji, przynajmniej do połowy lipca 2015 r., a we własnym kraju powstrzymać hałaśliwą propagandę i ofensywę „rozumiejących Rosję” (*Russlandversteher*)³⁵.

Po 48 godzinach porozumienie mińskie weszło w życie i rozpoczęła się ewakuacja ciężkiego sprzętu z linii frontu. Choć nadal w wielu miejscach docho-

³³ S. Meister, *Putin richtig verstehen*, „DGAPstandpunkt” 2014, Nr. 6, dostępne na: www.dgap.org/de.

³⁴ *Die Ukraine-Krise im Fokus der Münchener Sicherheitskonferenz 2015*, „Ukraine-Analysen” 2015, Nr. 145, dostępne na: www.laender-analysen.de.

³⁵ M. Książniakiewicz, *Niechciany partner. Rola Niemiec w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie*, „Biuletyn Niemiecki” 2015, nr 57, dostępne na: www.csm.org.pl/pl/biuletyn-niemiecki.

dziło do wymiany ognia, instytucje unijne, Niemcy i Francja uważały, że prezydent Putin dotrzymuje słowa. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli 19 marca 2015 r. Merkel i Hollande wystąpili do Rady o wydanie politycznej deklaracji. Miałyby ona stwierdzać, że sankcje nie mogą być zniesione, dopóki nie zostanie w pełni zrealizowane porozumienie mińskie, którego termin ważności upływał z końcem 2015 r. Kluczowe znaczenie przywiązywano do przekazania Ukraincom kontroli na granicach. Merkel i Hollande zaproponowali kompromis między Brytyjczykami i Bałtami, którzy chcieliby przedłużyć sankcje do grudnia, a obozem krajów chcących czekać z decyzją do czerwcowego szczytu UE. W przyjętej konkluzji stwierdzono, że Rada Europejska zgodziła się, że „czas obowiązywania środków ograniczających wobec Federacji Rosyjskiej, przyjętych 31 lipca 2014 r. i zaostrzonych 8 września 2014 r., należy jednoznacznie powiązać z pełną realizacją porozumień mińskich, przy czym należy pamiętać, że na wdrożenie tych porozumień przewidziano czas aż do 31 grudnia 2015 r. Niezbędne decyzje zapadną w najbliższych miesiącach”³⁶. Zagrożono, że w razie potrzeby Rada Europejska jest gotowa przyjąć kolejne środki.

Po doświadczeniach półtorej dekady XXI w. Niemcy i Francja są świadome, że w wielu kluczowych sprawach dotyczących polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony Unia Europejska nadal nie mówi jednym głosem, a znaczne podziały i pęknięcia uwidaczniają się również na linii Paryż–Berlin. Francja postawiła na rozbudowę kontaktów wojskowych z Wielką Brytanią, Niemcy natomiast kulturą wstrzemięźliwości i osłabianiem potencjału wojskowego Bundeswehry wpędziły się ślepy zaułek. Jak zauważyli eksperci, w ciągu ostatnich 10 lat współpraca wojskowa francusko-niemiecka nie odnotowała żadnych sukcesów. W 2013 r. rząd francuski podał informację o rozwiązaniu 110 regimentu piechoty stacjonującego w Donaueschingen, należącego do francusko-niemieckiej brygady, ale to nie wywołało poważniejszej reakcji Berlina³⁷. Dopiero konflikt na Ukrainie uzmysłowił rządowi kanclerz Merkel konieczność zwiększenia wydatków na obronność i wyposażenia armii w większą liczbę nowoczesnego sprzętu, a zwłaszcza czołgów i samolotów.

Solidarność francusko-niemiecka w Unii Europejskiej zdała egzamin mimo różnic dzielących oba państwa w wielu obszarach funkcjonowania UE. Niemcy włączyły Francję do aktywnego udziału w rozwiązywaniu konfliktu na Ukrainie, nie chcąc narażać się na zarzuty o ambicje hegemonialne (*reluctant hegemon*). Islamski atak terrorystyczny na siedzibę francuskiego pisma satyrycznego „Charlie Hebdo” w styczniu 2015 r. uzmysłowił elitom obu państw kruchość i słabość istniejących dotąd rozwiązań w UE w dziedzinie prewencji i likwidacji tego typu

³⁶ Konkluzje Rady Europejskiej w sprawie stosunków zewnętrznych (19 marca 2015 r.), 26.05.2015, dostępne na: www.consilium.europa.eu/pl.

³⁷ I. Hass, P. Ribeill, *Comment sortir de la stagnation?*, „Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog” 2014, Nr. 3, s. 29; C. Calla, A. Mouteau, *Adieu Donaueschingen*, „Paris–Berlin” 2013, 12, s. 22–23.

zagrożeń, ale nie przełożyło się to na konkretne impulsy wiodące do radykalnych zmian w funkcjonowaniu WPZiB UE³⁸.

Pomimo sukcesu misji organizowanych w ramach EPBiO oraz formuły Berlin Plus, a także zdobycia przez UE nowych doświadczeń Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony narażona jest na ciągłą krytykę zarówno ze strony partnerów i sojuszników pozaeuropejskich, jak i samych członków Unii. Generalnie uważa się, iż Unia Europejska nie dysponuje odpowiednimi środkami w zakresie wywiadu, rozpoznania czy namierzania celów i nie wykształciła odpowiedniego systemu wczesnego ostrzegania, systemów antyrakietowych oraz systemów niszczenia obrony przeciwlotniczej. Zarzucano jej także, iż nie posiada odpowiedniej liczby samolotów do tankowania w powietrzu, danych planistycznych, procedur dowodzenia, a ponadto każdy element sił zbrojnych ma wyraźne niedobory. Brak jest również adekwatnych do operacji reagowania kryzysowego zasobów militarnych i cywilnych. W marcu 2015 r. przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zaapelował na łamach prasy o budowę armii europejskiej kontrolowanej przez Parlament Europejski, ale w opinii niemieckiej minister obrony Ursuli von der Leyen realizacji tej propozycji miałyby się doczekać już nie jej synowie, lecz wnuki³⁹.

The influence of Germany and France on the development of the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy of the European Union in the twenty-first century

In the early twenty-first century. France and Germany closely work together to strengthen the effectiveness of the Common Foreign and Security Policy and the European Security and Defence Policy. They led to their treaty and institutional strengthening. Governments Chancellor Angela Merkel focused on the "culture of moderation" in foreign policy and ill-considered reform of the Bundeswehr weakened the role of Germany in the area of foreign policy, security and defense policy of the European Union. After the return of France to NATO's integrated structures in 2009. It took place a close military cooperation with the United Kingdom. Arab revolutions and the crisis in the Ukraine is not caused by reevaluations so far in German-French cooperation to strengthen the defence of the European Union and its foreign policy.

Key words: France-Germany, Common Foreign and Security Policy, European Security and Defence Policy, 21 st. century

³⁸ E.C. Demesmay, *Das deutsch-französische Tandem*, „Internationale Politik” 2014, Nr. 3, s. 72–77; *Ende der deutsch-französischen Ehekrise?*, 20.02.2015 dostępne na: www.dw.de.

³⁹ Juncker za wspólną europejską armią. Sygnał dla Rosji, 8.03.2015, dostępne na www.rp.pl; T. Bielecki, *Jean-Claude Juncker wzywa do stworzenia armii europejskiej*, „Gazeta Wyborcza” 9.03.2015.

Marcin Szymański

**ENTROPY VERSUS ADAPTIVE DYNAMICS:
CONTEMPORARY CONFLICT AND ITS IMPLICATIONS
FOR THE NATO DOCTRINE EVOLUTION**

Evolution of global environment has accelerated significantly since catalytic outbreak of the twenty first century. Rapid explosion of globalization, fuelled by information technology, gave birth to the new world order. The newly born nature of the world is deeply rooted in conceptual vision of “system of systems” – network built by clusters of numerous actors, connected with each other across clouds of economy, politics, infrastructure, information, social and security domains. Enhanced complexity paradoxically increased the tempo and momentum of “change”. As a result, the events, processes, advances and crises have all maintained vigorous speed since the beginning of the new century. Projecting future global trajectories in turbulent environment is hardly possible, nevertheless some predictive analysis are available for contemporary scholars. US National Intelligence Council study “Global Trends 2030”¹ defines world’s present status as “a critical juncture in human history, which could lead to widely contrasting futures”². The study identifies crisis prone global economy, governance gaps, potential for increased conflict, wider scope of regional instability and impact of new technologies as critical game changers in upcoming decades. Turbulent nature of contemporary environment is further highlighted in numerous publications and analysis. Stewart Patrick in his

¹ *Global Trends 2030 Alternative Worlds*, December 2012, www.globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf (access: 10.08.2015).

² *Ibidem*, p. 4.

article “The Unruly Worlds” soberly acknowledges: “global disorder is here to stay, so the challenge is to make it work as well as possible”³. Wayne Michael Hall and Gary Citrenbaum underline the unpredictable character of contemporary and future environment. They both agree that global networks “cannot be squeezed or manipulated into mathematical formula or a program evaluation and review technique (PERT) to help people with engineering backgrounds understand their characteristics, purposes and operations”⁴. Complexity, unpredictability, dynamics and rapid cascading effects dominated the perspective in all spheres of human activity. They overshadowed economy, politics, infrastructure, security, information and social domains. As a result an adaptive dynamics became an indispensable capability for any actor operating on global scale.

Critical value of the capability to adapt in constantly fibrillating suprasystem has been widely recognized by actors operating in a security domain. It appears as no surprise since “Global Trends” report attributes security challenges to all four global “mega trends” (individual empowerment, diffusion of power, demographic patterns, growing food, water and energy nexus)⁵. The undeniable truth is that since the beginning of the new century the dynamics of the security has become much more global in scope. North Atlantic Alliance, as still the most robust actor at the security arena, has already been challenged by some of the new realities. Terrorist’ threat and terrorist’ attacks at some of the member states, asymmetric conflicts, counter piracy efforts, humanitarian challenges, hybrid threats, cyber security breaches and numerous other aspects compose new, dynamic landscapes of the Alliance existence. NATO’s survival is anchored in the capability to transform adequately to global security atmospherics. Success of the NATO evolution requires more – it depends on accuracy of far reaching predictive analysis and transformation of its results into doctrines. Such hypothesis stimulates several questions: is the twenty eight nations’ Alliance prone to change or does its current weight produce too much organizational inertia? Has the Alliance identified, analyzed and reacted to current ramifications of global change? How does the Alliance address growing complexity of global “system of systems”? Is the Alliance flexible enough to absorb impact of unpredictable trajectories?

The aim of this article is to investigate the NATO ability to adapt to dynamic changes in global environment. Challenges the NATO faced as a result of changing security environment have fueled high level debate throughout the Alliance summits during the past decade. The theme which dominated the discussions is constantly calibrated around growing complexity of contemporary crisis. Tendencies and trends dominating 21st century crisis call for sophisticated use of instruments of power. Such an approach is sometimes labelled as a “smart power” – a combina-

³ Source: S. Patrick, *The Unruly World*, “Foreign Affairs” January/February 2014.

⁴ W.M. Hall, G. Citrenbaum, *Intelligence Analysis: How to Think in Complex Environments*, 2009, p. 13.

⁵ *Global Trends 2030...*, *op. cit.*, p. 10.

tion of soft and hard responses, orchestrated within a framework of cohesive campaign. As Richard L. Armitage and Joseph S. Nye described it – such application of power is “neither hard nor soft – it is the skillful combination of both. Smart power means developing an integrated strategy, resource base and tool kit to achieve objectives”⁶. Both theorists and practitioners of international security underline essential meaning of “smartly” orchestrated multi-layered strategies. US Secretary of State Hillary Clinton, interviewed by CBS News in 2009 admitted: “We must use what has been called smart power, the full range of tools at our disposal – diplomatic, economic, military, political, legal and cultural – picking the right tool, or combination of tools, for each situation”⁷. NATO leaders initiated series of debates in relation to this topic a decade ago. Intellectual unrest has been inspired by Danish representatives calling for verification of the Alliance strategy. Officially put on the Riga summit agenda (2006), new outlook for operational thinking has been named “comprehensive approach”. The definition, although varying across Alliance, highlights in all of its versions a need for coordinated multidimensional response to a crisis. Moreland and Jasper describe common denominator of all definitions as being anchored in “a congruence of effort, not in unity of command. A working definition of the approach is the manifestation of the idea of mobilizing the resources of an entire society to succeed in complex operations”⁸. Within the scope of the article the author examines the philosophy of the comprehensive approach as the NATO strategic vision channeled along smart power concept. The first section of the study is dedicated to the evolution of the strategic context. Initial attempts to integrate polarity in operational thinking, discussions and Alliance declarations are described and analyzed. Author also outlines some of the political ramifications resulting from the conceptual studies applied within the NATO throughout the past decade. Consecutive section brings more details connected to the nature of the comprehensive approach. The study includes theoretical basis – definitions and terms as well as different national perspectives on multidimensional crisis response methods. As a part of this section author conducts a review of the NATO current doctrinal publications in order to investigate the level of the comprehensive approach operationalization. Throughout this portion of the article author will utilize Allied Command Operations Publication “Comprehensive Operations Planning Directive 1.0”, as primary source of reference. The section also seeks to illustrate theory by several examples of practical application of the comprehensive approach within the Alliance current command structure.

⁶ A Smarter, More Secure America [in:] R.L. Armitage, J.S. Nye Jr., *CSIS Commission on Smart Power*, Washington 2007, p. 7.

⁷ C.M. Schnaubelt, *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*, Rome 2011, p. 27.

⁸ *Comprehensive Approach to Operations in Complex Environments*, eds. S. Moreland, S. Jasper, 2014, p. 1.

As a conclusion of the study, the author will attempt to confront the evolution of the NATO doctrine with the main lines of thought defined during 2014 NATO Wales Summit. The fusion will be further used by the author to summarize the article with a few predictive conclusions in regard to the future evolution of the Alliance doctrine. This article is unclassified and it is based on unclassified resources only.

Strategic context

The whole concept of the comprehensive approach (CA) is not a new paradigm. Multidimensional vision of the security with military force involved in non-military tasks is as old as the history of state's instruments of power with professional warfare embedded into it. Adrian Goldsworthy in his study dedicated to Roman Army describes embryonic forms of the comprehensive approach elaborating details of legionnaires' roles in administration, reconstruction, law and order and economy⁹. Studies of contemporary scholars bring some more recent examples: Tanja Miscevic refers to Oliver Cromwell who utilized an orchestrated combination of warfare and diplomacy to influence the decision making of Duke of Savoy in the year of 1655¹⁰. The twentieth century populated the history of warfare with numerous cases, representing multilayered approach to the security. These are especially visible in the post-World War II Europe, where allied armies were facing complex challenge of occupation and restoration of recaptured territories – including vast areas of former Nazi Germany. Weight of the challenge has been widely recognized as too much for the capacity of military apparatus. Christopher M. Schnaubelt admitted in his study of the comprehensive approach, that the military was “doing so despite its reluctance, because there were no realistic alternatives to military control”. Second half of the past century, although relatively clear of the massive scale clashes, provided a fertile ground for hundreds of “small wars”, counter insurgencies, revolutions and terrorist operations. With the end of the cold war these unconventional forms of warfare dominated the scope of global security. NATO heavily engaged outside of its geographic borders, steadily learned new lessons. The Alliance had to transform its force structure and doctrine in order to be able to maintain better peace instead of just winning wars. Such reconstruction appeared to be unavoidable since civil and economic instruments of power increased their importance in global crisis management endeavors. The tendency became the most visible in reference to so called “3 block wars” – complex conflicts in the course of which the responder was involved in the high intensity warfare, humanitarian assistance and reconstruction at the same time. Decades of the struggle with-

⁹ A. Goldsworthy, *The Complete Roman Army*, London 2003.

¹⁰ T. Mišćević, *Philosophy of the Comprehensive Approach to Security*, “The New Century” February 2013, No. 3, p. 2.

in unpredictable and heavily complex environment pushed military thinkers into the state of justified concern. Studies and exchange of thought resulted in evolution of the ideas. Classic counter insurgency philosophy gave birth to the smart power concepts, which in term have inspired discussions on basis of the comprehensive approach. At the outbreak of the twenty first century, the North Atlantic community finally realized that the military forces “cannot merely focus on defeating or deterring armed opposition; they must do so in a way that supports and reinforces the operations being conducted by the civilian organizations and the host government”¹¹. Complexity of the global security environment has also been recognized as the paradigm extending “well beyond the traditional domain of any single government agency”¹² (including military). Such conclusions provided grounds for the birth of comprehensive approach – the strategic vision, which is currently defined as: “cross-governmental generation and application of security, governance and development services, expertise, structures and resources over time and distance in partnership with host nations, host regions, allied and partner governments and partner institutions, both governmental and non-governmental”¹³. The evolution, however, did not happen overnight and without international, strategic implications. The first conceptual efforts were initiated by Danish military and diplomats early in the first decade of the twenty first century. Danes proposed the verification of the current NATO strategic vision, which dated back to 1999 and had not been adequate to dynamically changing environment. Advocates of the reform advertised their ideas during workshops organized in Copenhagen in 2005. Initial vision quickly resonated throughout the Alliance. Proponents of changes attracted interest and support in Canada, the Czech Republic, the Netherlands, Norway and Slovakia. After successful nesting of the reformatory attitudes in Pentagon, the decision has been made to draft a letter proposing official endorsement of the new approaches during NATO Summit in Riga. So called “Comprehensive Approach Initiative” (CAI) has been embedded in the agenda of the 2006 NATO Summit. During the meeting all Alliance members agreed to rally around the comprehensive approach conceptual vision. The CAI narrative strongly resonated in Riga Summit Declaration as well. The document signed by all Alliance Heads of States included the following statement: “Experience in Afghanistan and Kosovo demonstrates that today’s challenges require a comprehensive approach by the international community involving a wide spectrum of civil and military instruments, while fully respecting mandates and autonomy of decisions of all actors, and provides precedents for this approach. To that end, while recognizing that NATO has no requirement to develop capabili-

¹¹ P.V. Jakobsen, *NATO’S Comprehensive Approach To Crisis Response Operations A Work In Slow Progress. DIIS report 2008:15*, Copenhagen 2008, p. 9.

¹² Secretary Robert Gates speech at Kansas State University, November 26, 2007; quoted at: C.M. Schnaubelt, *Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy*; Rome 2011.

¹³ J. Lindley-French, *Operationalizing the Comprehensive Approach*, 2010, p. 2,

ties strictly for civilian purposes, we have tasked today the Council in Permanent Session to develop pragmatic proposals in time for the meeting of Foreign Ministers in April 2007 and Defense Ministers in June 2007 to improve coherent application of NATO's own crisis management instruments as well as practical cooperation at all levels with partners, the UN and other relevant international organizations, Non-Governmental Organizations and local actors in the planning and conduct of ongoing and future operations wherever appropriate"¹⁴. As a consequence of such explicit declaration, top level NATO bureaucracy took over the task of drafting action plan for further research and application of the new approach. Time was critical since the consecutive NATO Summit was scheduled for the upcoming year. Concerted efforts of several Alliance agencies and numerous subject matter experts resulted in a document draft, which had been forwarded and subsequently endorsed by the Heads of States during Bucharest meeting. The 2008 Summit declaration included further guidance. The NATO Members expressed their commitment in a form of the following statement: "Many of today's security challenges cannot be successfully met by NATO acting alone. Meeting them can best be achieved through a broad partnership with the wider international community, as a part of a truly comprehensive approach (paragraph 4). Effective implementation of a comprehensive approach requires the cooperation and contribution of all major actors, including Non-Governmental organizations and relevant local bodies. To this end, it is essential for all major international actors to act in a coordinated way, and to apply a wide spectrum of civil and military instruments in a concerted effort that takes into account their respective strengths and mandates. We have endorsed an Action Plan comprising a set of pragmatic proposals to develop and implement NATO's contribution to a comprehensive approach (paragraph 11)"¹⁵. New approach of the NATO to the security issues has been further reaffirmed by a presence of UN Secretary General at Bucharest Summit. Implementation of the Action Plan obligated NATO Secretary General to form up a group of experts in order to identify details of the new strategic concept. Mr. Anders F. Rasmussen elected a group of twelve security experts representing different nations and functional branches. The team was chaired by the former US Secretary of State Madeleine Albright. "The twelve apostles" as the group was labelled in the Alliance jargon, continued its intense research for eight months. The study included briefings by military and non-military security experts, consultations with the NATO and non- NATO states, workshops and conferences. Finally the report has been presented to the Secretary General in May 2010. Among the recommendations and observations, the CA "was regarded as inevitable for an Alliance, that has to cope with today's threats and

¹⁴ Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006; paragraph 10.

¹⁵ Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008; paragraph 4 and 11.

challenges to the security of its members”¹⁶. The concept, outlining wide spectrum of the NATO strategy was titled “NATO 2020 – Assured Security, Dynamic Management, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO”. The content was thoroughly studied and endorsed during the Alliance Summit in Lisbon. The NATO states delegations once again appreciated the role of other than military instruments of power in a contemporary crisis response. This attitude was summarized in the following statement: “our operational experience has taught us that military means, although essential, are not enough on their own to meet the many complex challenges to our security. Both within and outside the Euro-Atlantic area, NATO must work with other actors to contribute to a comprehensive approach that effectively combines political, civilian and military crisis management instruments”¹⁷. Summit delegations also took further steps in order to operationalize the concept of the CA. The following initiative was declared: “to improve NATO’s contribution to a comprehensive approach and its ability to contribute, when required, to stabilization and reconstruction, we have agreed to form an appropriate but modest civilian capability to interface more effectively with other actors and conduct appropriate planning in crisis management, as addressed in the political guidance mentioned above”¹⁸. Structural and conceptual visions, endorsed by the highest Alliance executive, were quickly translated into doctrinal narrative. Allied Joint Publication 01 (AJP01D) drafted in 2010 outlines strategic and operational level doctrine of the Alliance. It dedicates section 2-11 to describe NATO contribution to the Comprehensive Approach. It officially recognizes the fact that “all military planning should be coherent with other non-military and potentially multinational and non-governmental initiatives intended to stabilize and create a self-sustaining secure environment. A NATO military response must therefore be integrated into a wider overall framework of a comprehensive approach”¹⁹. This capstone document provided a base of thoughts for further NATO doctrinal publications outlining details of the operational practice. The study of these documents is a subject of a subsequent section of the article.

Operationalization of the comprehensive approach

Several years of concerted efforts resulted in an adaptation of the new approach to crisis management. The approach was translated into the language of the doctrine, impacting heavily Alliance procedures, training and structures. Transformation of the vision into the practice was initiated relatively early. 2011 update to CA Action

¹⁶ C.M. Schnaubelt, *Towards a Comprehensive Approach...*, *op. cit.*, p. 56.

¹⁷ Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon; paragraph 8.

¹⁸ Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon; paragraph 9.

¹⁹ *Allied Joint Doctrine*, „Allied Joint Publication”-01(D), 2010, p. XII.

Plan noted: “good progress has been made since the Lisbon Summit in adapting staff structures, crisis management procedures, training and education, and in improving NATO’s liaison with other bodies and actors. At the same time, working methods are being adapted across the board to meet the requirements of a comprehensive approach”²⁰. The Alliance initially benefited from some progress already done in the field of the CA by its individual members. UK has been involved unilaterally for a substantial period of time in numerous operations requiring multi-layered approach to the security. Consequently, studies similar to CA had been initiated in the British Army before the adaptation of the CAI by the NATO. In 2010 the report to House of Commons Defense Committee articulated principles of the comprehensive approach as: “proactive engagement, shared understanding, outcome based thinking and collaborative working”²¹. They correspond very closely to later issued NATO principles captured in Allied Joint Publication 01, which defines them in paragraph 0230 as: “proactive engagement, shared understanding, collaborative working and common goal”²². NATO did not produce a universal definition of the comprehensive approach, although the British Ministry of Defense classification, despite its slightly generic nature; captures all of the major characteristics as: “commonly understood principles and collaborative processes that enhance the likelihood of favorable and enduring outcomes within a particular situation”²³. Within the NATO command structure the task of formulating details of the new approach was delegated to Allied Command Transformation (ACT). Conceptual research was nested in the approaches defined during experiments facilitating effect-based theories. The ACT was involved in several projects dedicated to new operational approach channeling operational thinking around so called “Effects Based Approach to Operations” (EBAO). Earlier studies were to some degree coherent with the comprehensive approach principles. Fusion of both concepts resonated in several doctrinal publications – most important among them being Allied Joint Publication 01 defining joint doctrine. The publication key themes covered some of the CA essential features. AJP01 recognizes complex nature of a contemporary crisis, it underlines the need of military planning to be “coherent with other non-military and potentially multinational and non-governmental initiatives intended to stabilize and create a self-sustaining secure environment”²⁴. Subsequent reading of the publication indicates that in crisis response domain the Alliance intends to engage in extensive horizontal integration with other than military instruments of power. AJP01 drafters explicitly admitted that a necessary precondition for such integration is

²⁰ Implementation Of The Comprehensive Approach Action Plan And The Lisbon Summit Decisions On The Comprehensive Approach, dated 6 DEC 2011; prepared by the International Staff of the Secretary General, p. 2.

²¹ *The Comprehensive Approach*., *Seventh report of joint session 2009-2010*, 09 March 2010, p. 11.

²² *Allied Joint Doctrine*..., *op. cit.*, paragraph 0230.

²³ *The Comprehensive Approach*..., *op. cit.*, p. 11.

²⁴ *Allied Joint Doctrine*..., *op. cit.*, p. XII.

unity of purpose. Information sharing and consultations with external actors may lead to the reciprocal advantage in the spirit of the CA. NATO doctrine presumes that the complexity of contemporary crisis will bring numerous actors to the table. Full agreement on objectives in such densely populated landscape is not likely to be possible. That's why the AJP01 narrative strongly highlights the importance of common purpose as the driver for cohesive delivery of effects. "Political agreement on a desired outcome is necessary for clarity on strategies and objectives; however complete agreement between different actors may be difficult to achieve and, in that case, developing a shared vision or unity of purpose should be pursued"²⁵. Collaborative nature of the crisis response required some adjustments in the NATO operational planning procedures. The vision defined by the ACT inspired other elements of the Alliance command structure to verify their approaches. Allied Command Operations (ACO) responded promptly to new requirements, issuing in 2010 the publication "Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive" (COPD). The document was published in 2010, with its updated version being released in 2013. The ACO assumed that successful comprehensive approach to operations is heavily dependent on thorough understanding of a complex crisis environment. The COPD introduces some new terminology to the military lexicon. The appreciation of strategic context, which in accordance with the publication is the first step of the planning process, requires detailed analysis of so called "engagement space". It is defined as "that part of the strategic environment relevant to a particular crisis in which the Alliance may decide, or has decided, to engage"²⁶. The space is further segmented into political, military, economic, social, infrastructure and information domains (PMESII). Introduction of such conceptual framework indicates a clear recognition of other than military domains of a contemporary crisis, where other than military sources of power may be in the lead. Understanding of the nature and scale of the crisis in accordance to COPD is built not only on the basis of PMESII analysis. Planners are also obliged to identify, segment and analyze agendas of all influential actors operating across the theatre. The scope of this activity is also focused on neutral and friendly actors – thorough study of their objectives and agendas is designed to initiate comprehensive, operational planning. As a part of this process NATO planners are supposed to recognize "political goals and objectives, main characteristics, capabilities, strengths, weaknesses and relationships of each actor"²⁷. Identification of non-military institutions operating within the crisis area is conducted during "the Review of the Level and Scope of International Engagement"²⁸. The COPD underlines a critical role of friendly environment understanding, such tendency is confirmed within following

²⁵ *Ibidem*, paragraph 0230.

²⁶ *Allied Command Operations Comprehensive Operations Planning Directive*, version 1.0, p. L-2.

²⁷ *Ibidem*, paragraph 4-18.

²⁸ *Ibidem*, paragraph 4-13.

statement: “the Operational Liaison and Planning Group (OLPG) needs to identify the relevant international actors operating in the area that could contribute to the resolution of the crisis, including those IOs, GOs and NGOs engaged in humanitarian aid, human rights, protection of minorities, refugees and displaced persons, legal assistance, medical care, reconstruction, agriculture, education, and general project funding. It is critical that the OLPG understands the mandate, role, structure, methods and principles of these organizations”²⁹. Once they become clearly outlined, the NATO in accordance to its doctrine, determines its role in the coordinating and enabling mode. Enabling in this case is understood as a security provision and other supporting functions as logistics, transportation, medicine etc. The alliance planners, in accordance with the COPD have to assure that the objectives are understood well enough to build cohesive plan of the response to the crisis. Coordinated planning and execution is best exercised by exchange of liaison with relevant organizations. The ACO publication recommends to take active steps in order to facilitate such arrangement. Paragraph 4-25 describes major contribution of the NATO planners to establish such cooperation networks, it includes identification of:

- Arrangement for in-theatre coordination with cooperating civilian organizations,
- Liaison requirements with local, international, governmental and non-governmental entities³⁰.

The AJP01 and COPD as the two capstone doctrinal documents have shaped the content of numerous NATO manuals, instructions and procedures. The military structures absorbed new trends set by the narrative of the Alliance political leadership. The vision sketched out by the group of experts led by Madeleine Albright and reinforced by a series of post-summit declarations translated into sound doctrine. It still evaluates as the NATO gains more experience throughout operations and exercises. The CA narrative however impacted more areas than just doctrine. Some implications may be also identified in the Alliance structures. Comprehensive approach in accordance with AJP01 is exercised by the NATO at political-strategic, operational and theatre level. Sequentially following functions are related in parallel to these levels: “confidence, planning, cooperation/coordination”³¹. Implementation of the CA guidelines at political levels surprisingly encountered numerous difficulties. NATO identifies UN and EU as its major partners at this level so all the implications resulted from complex relationships between the Alliance and these particular actors. The debates concerning “how” to get NATO closer to the non-military strategic actors were initiated with the discussion on basic model of civil military cooperation. Scholars exploring such relations define three major concepts of civil-military cooperation, it is “civilian advisor model”; “parallel structures” or

²⁹ *Ibidem*, paragraph 4-13.

³⁰ *Ibidem*, paragraph 4-25.

³¹ *Allied Joint Doctrine...*, *op. cit.*, paragraph 0227.

“integrated civilian military participation”³². NATO found it difficult to pick a comfortable model since the debate stalled due to duality of thought among some Allies. The question of the NATO integrated civilian capability gave birth to a number of controversies. During the Lisbon Summit Allies declared the will “to form an appropriate but modest civilian capability to interface more effectively with other actors and conduct appropriate planning in crisis management”³³. The issue of “civilian capability” divided Allies into those preferring wider, global role and those favoring more regionally focused, purely military nature of the Alliance. From the outset of this debate France vetoed the initiatives leading to robust civilian capability of the NATO. As Viggo Jakobsen captured it: “France defined two red lines: first, that NATO should not develop civilian capabilities or attempt to take the lead and coordinate other actors; and second, that NATO should place its military capacities ‘at the service of the international community’ and nothing else”³⁴. French Allies feared the idea of the NATO growing independence, since their perception was that it might have engaged the Alliance in a heavily US influenced, global policing role. Anglo-Saxon part of the Alliance was purely in favor of enlarged NATO capacity, enabling the Alliance to deal almost independently with non-military spectrum of the crisis. Such conceptual dichotomy produced a compromise solution, which included both – limited integral civilian capability of the NATO and strong liaison relations to the EU. The Union benefited from such compromise – it was granted an access to the NATO collective assets for operations where the Alliance as a whole was not militarily engaged. The compromise solution also included creation of the joint EU – NATO crisis response exercise plan and establishment of the EU–NATO Capability Group with the main purpose to facilitate information exchange. Additionally, both actors exchanged their liaison teams, locating them permanently at the EU Military Staff and in the NATO Supreme Headquarters. Strategic importance of the NATO–EU relationship has been confirmed during Lisbon and Chicago summits. NATO 2010 Strategic Concept underlines the value of this bilateral alliance to the overall vision of the “comprehensive approach”. The Chicago Summit declaration defines common values and joint strategic interest as the base for NATO–EU cooperation. The document also highlights the fact, that “strengthening this strategic partnership is particularly important in the current environment of austerity”³⁵. Less robust but certainly not less vital is the NATO cooperation with the UN. Comprehensive approach to the strategy inspired the idea of the meeting between NATO and UN general secretaries in 2008. Memo-

³² C.M. Schnaubelt, *Towards a Comprehensive Approach...*, *op. cit.*, p. 19.

³³ Lisbon Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon; paragraph 9.

³⁴ P.V. Jakobsen, *NATO'S Comprehensive Approach To Crisis Response Operations A Work In Slow Progress. DIIS report 2008:15*, Copenhagen 2008, p. 9.

³⁵ Chicago Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Chicago; paragraph 20.

randum of Understanding signed at 23 September 2008 included statements reassuring mutual will for cooperation. Consequently NATO, although not having permanent presence in the UN headquarters, engages its partner regularly on all levels. As a result of improved cooperation NATO has supported UN sponsored missions in Darfur, Sudan and Somalia. The Alliance also facilitated UN disaster relief operation in Pakistan. Several NATO operations have been mandated by the UN – such endorsement builds international legitimacy for the Alliance security efforts. The NATO Secretary General briefs UN staff regularly on the progress of these operations. Cooperation with the UN, although not as robust as relations with EU, continues to grow. Experience of the past years dictated the main areas of common interest for the UN and NATO – they are currently defined as: communication and information-sharing, capacity-building, training and exercises, lessons learned, planning and support for contingencies and operational coordination and support³⁶.

Introduction of the CA structural solutions to the NATO organic structures was less complicated. Although the Alliance, as it was mentioned earlier, have not built robust civilian capacity, the number of staff organizations were created in order to facilitate effective delivery of the comprehensive approach. At the highest level of the Alliance command – SHAPE, the comprehensive approach philosophy stimulated the creation of the Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC). The main task of this organization is to monitor crisis development and to plan options for the response. Creation of the center resulted from a series of experiments conducted under auspices of Allied Command Transformation. The research by ACT was summarized in the document “The Future Comprehensive Civil Military Interaction Concept” which among the other issues recommended creation of the CCOMC. The center currently consists of five groups: Crisis Identification, Current Operations, Estimations and Options, Response Direction and Crisis Review. Such structural solution “represents a fundamentally new approach to the management of modern and future crisis and operations by connecting, enabling and integrating international, private and national organizations – most notably the EU and the UN, nongovernmental organizations, and host governments and institutions”³⁷. Civilian capacity of the Alliance has been additionally reinforced by implementation of civilian advisor offices (CIVAD) at both strategic and operational level of command. Other structural elements, introduced to the Alliance network as a result of Lisbon Summit declaration, include Civil Military Fusion Center and Civil Military Planning and Support Section. NATO civil military coordination elements at operational and tactical levels are theater specific and the solutions are dependent on specific regional and functional requirements. Most relevant elements of such structural delineation can be identified basing on

³⁶ Source: *NATO's relations with the United Nations*, 30.07.2014, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50321.htm (access: 10.08.2015).

³⁷ L. Odgaard, *Strategy in NATO Preparing for an Imperfect World*, New York 2014.

the Alliance experience gained in Afghanistan. Early initiatives in this particular mission have been started as early as 2003 – the Alliance then deployed Senior Civilian Representative to represent political spectrum of the NATO leadership. In the course of ensuing years development advisors were deployed to the Afghan theatre. The most visible CA instrument became operational with opening of the Post- Operations Humanitarian Relief Fund – the agency responsible for coordination of financial aid.

In 2007 the CA related reforms were in full speed, as a result the Alliance established a Comprehensive Approach Team (CAT) collocated with ISAF headquarters. Deployment of this cell was supposed to energize and orchestrate all efforts dedicated to the comprehensive nature of Afghan campaign. The CAT was designed as a planning team within ISAF including a fusion of “ISAF forces, the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), other UN agencies and NGOs”³⁸. At the same year the NATO and UN came with the conclusion that it might be useful to “double hat” the position of the Alliance and UN senior civilian representative. Although this idea has never materialized, it represents a proof of the CA inspired reapproachment of the two organizations. The comprehensive approach at the lowest tactical level was instrumentalized in form of the 26 Provincial Reconstruction Teams. These units were joint military-civilian entities with the task to enable reconstruction at local levels. Working in the field, the PRTs although criticized as a concept by numerous publicists, contributed a lot to the NATO experience in comprehensive operations at the lowest levels of command. The main reason for the criticism is in most cases anchored in low output of the concept. There are numerous reasons for low statistics, although the most important ones seem to be lack of country-wide coordination, underdevelopment and pathologic corruption of the host nation administrative and economic structures and – most of all, low security.

The Joint International – Afghan Board was supposed to orchestrate efforts of the PRTs – after a failure of this organization the PRT Steering Committee took over. Despite all efforts the overall level of coordination for development endeavors remained far from perfect throughout the whole campaign³⁹. Despite the difficulties and harsh realities of unpredictable environment “the PRTs to an extent became symbols of the NATO adaptability: after all, what was foreign to NATO soon became an operational centerpiece”⁴⁰. The PRTs also remain a symbol of the NATO evolution towards comprehensive nature of operational activity.

³⁸ P.V. Jakobsen, *NATO'S Comprehensive Approach To Crisis Response Operations A Work In Slow Progress. DIIS report 2008:15*, Copenhagen 2008, p. 22.

³⁹ For more details see: S. Rynning, *Of Sirens and Deceptive Virtue: A Critical Look at NATO's Comprehensive Approach*, Boston 2011.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 5.

Conclusion

The year of 2014 exposed the Alliance to several unexpected events. Nothing captures it better than one of the paragraphs of the Wales Summit declaration: “Russia’s aggressive actions against Ukraine have fundamentally challenged our vision of a Europe whole, free, and at peace. Growing instability in our southern neighborhood, from the Middle East to North Africa, as well as transnational and multi-dimensional threats, are also challenging our security. These all can have long-term consequences for peace and security in the Euro-Atlantic region and stability across the globe”⁴¹. With the events in Ukraine and Middle East, NATO faced a fully blown complexity of the contemporary security environment. The crisis is not novel in nature, however its intensity, global implications and proximity to the Alliance geographic border bring entirely new strategic context. During the summit in Wales the NATO leaders addressed global issues with new declarations. The official statement signed by the heads of 28 member states reconfirms the Alliance commitment to the comprehensive crisis response philosophy. Operational experience and analysis of the current situation maintain allies convinced that “the comprehensive political, civilian, and military approach is essential in crisis management and cooperative security”⁴². Multi-layered vision of the security fuels a robust relations between the Alliance and EU. In Wales NATO also underlined the importance of the OSCE as a partner organization in comprehensive security efforts. Cooperation between these entities becomes vital especially in confrontation with the crisis in Ukraine. NATO clearly recognizes Russian politics as an “aggressive action” – the need to react to such behavior was identified during the summit. The comprehensive nature of current response to the crisis in Eastern Europe bases on a variety of measures taken in different areas. The Alliance cooperates closely with the EU as a prime non-military responder. Some steps in the military domain have also been taken as a part of the reassurance measures covered in Readiness Action Plan. NATO also monitors closely the crisis with its stand-off intelligence capabilities. The results of these efforts are consequently shaping the international opinion concerning the crisis. Comprehensive approach is further materialized in the form of the Alliance aid for Ukraine – this includes assistance to injured veterans, cyber defense, logistic support and communications. To underline the nature of the program the Secretary General Anders Fogh Rasmussen defined it as “a comprehensive and tailored package of measures”⁴³. Outside Europe the Alliance still remains committed in Afghanistan, Mediterranean Sea, to some extent in Libya and Iraq. Scope and intensity of the contemporary crisis grows beyond past predictions. There is no “one type for all” solution for the security on the globe. The

⁴¹ Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales; paragraph 1.

⁴² *Ibidem*, paragraph 99.

⁴³ *NATO Wales Summit LibGuide*, www.natolibguides.info/summit (access: 10.08.2015).

NATO is criticized for its operational effectiveness in Afghanistan and Libya, low involvement in countering Islamic threat also stimulates some critical narrative. Nothing indicates that the level of instability around the world will decrease in the nearest future. As the Secretary General concluded: "In these turbulent times NATO must be prepared to undertake the full range of missions and to defend Allies against the full range of threats"⁴⁴. The comprehensive approach, initiated a decade ago does not offer universal solution for the peace and security in the NATO area of interest. Growing complexity of the contemporary crisis guarantees its relevance in upcoming decades, though. Experiences gained in the post-Cold War military engagements of the Alliance represent the best proof of the necessity for multi-dimensional cooperation in the security domain. Lessons learned seem to be captured and utilized not only by the Alliance, but also by other key global actors: EU and UN chief amongst them. Such tendency confirms the purpose and importance of the comprehensive approach which most likely will dominate the Alliance doctrine in upcoming decades.

Dynamika adaptacji – wpływ współczesnych konfliktów na ewolucję doktryny NATO

Ostatnia dekada historii Sojuszu Północnoatlantyckiego wypełniona była wyzwaniem o niespotykanej dotąd skali różnorodności, co stało się przyczyną strategicznej debaty zainicjowanej na szczeblach polityczno-wojskowych struktur dowodzenia i kierowania NATO. Dyskusje oscylowały wokół złożoności natury współczesnych konfliktów oraz wpływu tego stanu rzeczy na doktrynę sojuszu. Reagowanie kryzysowe w dobie XXI stulecia, zgodnie ze zidentyfikowanymi trendami, wymaga wirtuozerii w dziedzinie posługiwania się instrumentami siły. Kombinacja tak zwanej *hard power* i *soft power* w narracji teoretyków doktryn zyskała miano *smart power*. Termin odnoszący się do pojęcia wielowymiarowych kampanii reagowania kryzysowego wywołał liczne refleksje, których skutkiem stały się konsultacje oraz studia współczesnych strategii NATO. Reformatorskie tendencje po raz pierwszy zostały formalnie zdefiniowane na szczycie Sojuszu w Rydze w 2006 r. Inspirowane naturą współczesnych konfliktów badania zaowocowały powstaniem nurtu strategicznego zwanego *comprehensive approach* (CA). Jego geneza sięga korzeni teorii *smart power* oraz *effects based operations*, natura natomiast jest mocno osadzona w skoordynowanym aplikowaniu militarnych, cywilnych i ekonomicznych instrumentów siły. Autor poddaje analizie genezę oraz okoliczności powstania filozofii CA; ukazuje strategiczny kontekst budowy nowego nurtu w dziedzinie reagowania kryzysowego i naturę CA, przytaczając różne perspektywy narodowe. Analizie poddano aparat pojęciowy funkcjonujący obecnie w Sojuszu. W celu ukazania stopnia implementacji strategii na grunt doktryn operacyjnych różnych szczebli NATO. Autor przytacza przykłady rozwiązań strukturalnych w systemie dowodzenia Sojuszu, wynikających z konieczności dostosowania kształtu instytucji do nowej filozofii działania. Opracowanie ilustruje również praktyczne zastosowanie CA na podstawie wybranych przykładów koncepcji wdrażanych w ramach operacji NATO w Afganistanie. Podsumowanie to refleksja dotycząca adekwatności *comprehensive approach* do wyzwań, które zdefiniowano na szczycie Sojuszu w Walii.

Słowa kluczowe: kompleksowe podejście, reagowanie kryzysowe, NATO, bezpieczeństwo międzynarodowe, bezpieczeństwo globalne, bezpieczeństwo europejskie, doktryna, strategia.

⁴⁴ NATO leaders take decisions to ensure robust Alliance, 5.09.2014, www.nato.int/cps/en/natohq/news_112460.htm (access: 10.08.2015).

Anna Diawoł-Sitko

**STRATEGICZNY WYMIAR RYWALIZACJI POLITYCZNO-
-GOSPODARCZEJ MIĘDZY UNIĄ EUROPEJSKĄ A CHINAMI
NA OBSZARZE BLISKIEGO WSCHODU W XXI W.**

Bliski Wschód ze względu na swoje strategiczne położenie (na styku trzech kontynentów) oraz posiadane surowce energetyczne stanowi naturalny obszar zainteresowania, rywalizacji i współpracy najważniejszych aktorów międzynarodowych. W ostatnich latach polityka Chin na Bliskim Wschodzie została poddana szerokiej analizie badawczej, a literatura przedmiotu zyskuje coraz to nowe tytuły. W większości opracowań kontekst rywalizacji na tym obszarze odnosi się do Stanów Zjednoczonych, szczególnie w okresie po arabskiej wiosnie, gdzie wewnętrznym zmianom w regionie towarzyszy dywersyfikacja stosunków ze wewnętrznymi poszczególnych państw, na rzecz bliższej współpracy z państwami BRICS. Pozycja Unii Europejskiej, najbliższego sąsiada świata arabskiego, również się zmienia. Europa traci w regionie nie tylko pod względem gospodarczym, ale i politycznym¹, ponieważ coraz bardziej widoczny jest wzrost zainteresowania państw arabskich nie tylko współpracą gospodarczą z Chinami, ale i chińską drogą rozwoju.

W artykule za cel przyjęto przedstawienie i ocenę działań Unii Europejskiej oraz Chin w regionie Bliskiego Wschodu na przestrzeni ostatnich lat. Przyjęto tezę, że rosnące zaangażowanie Chin we współpracę z państwami Bliskiego Wschodu nieuchronnie prowadzi do politycznej i gospodarczej rywalizacji z Unią Europej-

¹ W artykule Bliski Wschód definiowany jest szeroko, obejmując państwa od Maroka na Zachodzie po Iran i Oman na Wschodzie.

ską, szczególnie w arabskiej części Morza Śródziemnego, obszarze, gdzie strategiczne interesy Europy są najmocniej artykułowane.

Znaczenie Bliskiego Wschodu dla Unii Europejskiej

Z punktu widzenia polityki Unii Europejskiej, strategii unijnej i wykorzystywanych instrumentów współpracy, krąg państw bliskowschodnich można podzielić na trzy grupy. Pierwsza to państwa śródziemnomorskie, druga obejmuje państwa RWZP (Rada Współpracy Zatoki Perskiej), a trzecia dwustronne relacje z Iranem, Irakiem i Jemenem². Współpraca z Turcją z uwagi na negocjacje akcesyjne jest najbardziej zaawansowana politycznie i ekonomicznie.

Unia Europejska od początku funkcjonowania traktuje obszar śródziemnomorski priorytetowo ze względu na doświadczenia epoki kolonialnej, kiedy to większość państw regionu była w całości lub częściowo uzależniona od europejskich potęg, bliskość geograficzną, z której wynikają obawy o bezpieczeństwo kontynentu oraz problem nielegalnej imigracji ze względu na niestabilną sytuację polityczną w południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, oraz zależności ekonomiczne (Europa jest głównym partnerem gospodarczym państw regionu, a te z kolei odgrywają ważną rolę w dostawach surowców energetycznych do Europy, szczególnie Libia i Algieria). Chiny natomiast są dla większości państw śródziemnomorskich drugim partnerem handlowym.

Tabela 1. Udział Unii Europejskiej i Chin w handlu z wybranymi państwami śródziemnomorskimi w 2012 r. – (%) oraz pozycja

Udział w handlu	Algieria	Egipt	Jordania	Liban	Tunezja	Maroko	Syria	Libia
UE	57,7	28,4	17,3	37,7	63,2	53,9	4,5	56,8
	1	1	2	1	1	1	6	1
Chiny	7,7	10,2	8,2	10,5	3,6	5,3	2,8	7,78
	2	2	4	2	5	3	9	2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji dostępnych na stronie: www.ec.europa.eu/trade.

Od 1995 r. Unia Europejska stworzyła wiele instrumentów i programów dedykowanych państwom śródziemnomorskim, z których najważniejsze to Part-

² Państwa śródziemnomorskie objęte inicjatywami Unii Europejskiej: Algieria, Egipt, Maroko, Liban, Libia jako obserwator, Syria, Jordania, Autonomia Palestyńska i Izrael. Turcja uczestniczyła w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim od 1995 r., a w 2008 r. została zaproszona do udziału w Unii na rzecz regionu Morza Śródziemnego. Program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa nie jest dostępny dla Turcji z uwagi na negocjacje akcesyjne.

nerstwo Eurośródziemnomorskie, Europejska Polityka Sąsiedztwa i Unia na rzecz regionu Morza Śródziemnego. Pomimo różnic pod względem struktury, finansowania, zakresu podmiotowego, wszystkie programy miały na celu stabilizację i rozwój gospodarczy regionu, przy jednoczesnej promocji modelu państwa liberalno-demokratycznego na wzór europejski. W 2011 r. w dokumentach *Nowe odpowiedzi na zmiany w sąsiedztwie*³ oraz *Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu*⁴ Unia Europejska przyjęła nowy pakiet propozycji dla państw objętych polityką sąsiedztwa, będący odpowiedzią na wydarzenia arabskiej wiosny w regionie. Nowa unijna oferta została skategoryzowana w ramach formuły „trzy M” – więcej pieniędzy, mobilność oraz większy dostęp do rynku, większy nacisk został położony na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego przez uruchomienie nowych programów w tym zakresie. Pomoc finansowa państwom śródziemnomorskim udzielana jest w ramach kilku instrumentów finansowych. W latach 1995–2006 były to dwie edycje programu MEDA (MEDA programme) z budżetem ok. 9 mld euro, a w okresie 2007–2013 środki z instrumentu finansowego ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument) z łącznym budżetem 12 mld euro dla państw wschodnich i południowych⁵. Na lata 2014–2020 został uruchomiony nowy program Europejski Instrument Sąsiedztwa (European Neighbourhood Instrument – ENI) z budżetem 15,4 mld euro na wsparcie realizacji planów działania oraz projektów tematycznych polityki sąsiedztwa. Państwa śródziemnomorskie korzystają również z środków unijnych dostępnych w ramach programów i instrumentów wsparcia inwestycji, społeczeństwa obywatelskiego, demokracji oraz praw człowieka, budowania pokoju i stabilności. Ponadto są dla nich dostępne pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a od 2011 r. również z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju⁶.

Pomimo rozbudowanych struktur współpracy i deklarowanego zaangażowania Unii w procesy stabilizacji i rozwoju państw śródziemnomorskich polityka europejska spotyka się z trzema głównymi zarzutami. Pierwszy dotyczy braku ogólnej strategii wobec regionu. Polityka Unii stanowi jedynie kombinację instrumentów możliwych do wykorzystania w danym czasie i możliwych do zaakceptowania przez państwa członkowskie. Drugi zwraca uwagę na jednokierunkowość polityki unijnej. Głównym powodem zaangażowania Europy w regionie jest po-

³ *A New Response to a Changing Neighborhood: A Review of European Neighborhood Policy, Joint Communication of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy and the European Commission*, European Commission, Brussels, COM (2011) 303, 25 May 2011.

⁴ Powinny być dodany przypisy *A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, Joint Communication to the European Council, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels COM(2011) 200, 8 March 2011.

⁵ Zob. J. Zajac, *Role Unii Europejskiej w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie*, Warszawa 2010.

⁶ European Neighbourhood Instrument, www.enpi-info.eu/eni.

wstrzymanie nielegalnej imigracji oraz zatrzymanie lokalnych konfliktów w granicach południowych państw Morza Śródziemnego. Trzeci zarzut dotyczy rozbieżności pomiędzy deklarowanymi celami współpracy a rzeczywistymi działaniami, co szczególnie dotyczy obszaru promocji demokracji i praw człowieka w regionie, głównie ze względu na brak jasnego sprzeciwu w oficjalnych stanowiskach unijnych wobec łamania praw człowieka w państwach arabskich, co pośrednio wzmacnia i legitymizuje autorytarne rządy. Natomiast dopóki reżimowe rządy angażują się w walkę z terroryzmem i nielegalną imigracją, dopóty Europa w imię stabilizacji i ochrony europejskich granic nie będzie wchodziła z nimi w konflikt.

W odniesieniu do grupy sześciu państw RWZP (Arabii Saudyjskiej, Bahrajnu, Kataru, Kuwejtu, Zjednoczonych Emiratów Arabskich oraz Omanu) Unia Europejska jest pierwszym partnerem handlowym, a te z kolei są jej piątym rynkiem eksportowym. Tuż za Europą plasują się Chiny, wyprzedzając USA, z udziałem w rynku wynoszącym 14,%⁷. Państwa RWZP są ważnymi dostawcami energii do Europy, Arabia Saudyjska zaspokaja k.. 9% zapotrzebowania Europy na ropę naftową, a udział Kataru w imporcie gazu wynosi 8%. Od 1989 r. Unię Europejską i RWZP łączy umowa o partnerstwie i współpracy, trwają również negocjacje nad wprowadzeniem strefy wolnego handlu. Relacje Unii Europejskiej z państwami Zatoki Perskiej mają jednak zdecydowanie inny charakter niż z państwami polityki sąsiedztwa. Poziom rozwoju gospodarczego grupy państw RWZP i posiadane przez nich surowce energetyczne plasują je na lepszej pozycji negocjacyjnej z Europą. Państwa te nie są uzależnione od europejskich programów pomocowych, stąd też aktywność polityczna w regionie oraz wpływ Unii Europejskiej są zdecydowanie mniejsze.

Chiny w regionie Bliskiego Wschodu

– rozwój współpracy gospodarczej i zaangażowania politycznego

Wraz z rozpoczęciem w 1978 r. reform gospodarczych opartych na połączeniu socjalizmu z gospodarką rynkową Chiny, jak wskazał Bank Światowy, w jednym pokoleniu osiągnęły to, co inne państwa przez wieki. W 2008 r. udział Chin w światowym PKB wyniósł 5%, przy średnim wzroście gospodarki 8%⁸. Następnie Chiny wyprzedziły Japonię, stając się drugą gospodarką na świecie, po USA (nie licząc Unii Europejskiej, która jako blok handlowy zajmuje pierwsze miejsce). Według prognoz Goldman Sachs oczekuje się, że Chiny wyprzedzą USA pod względem PKB w 2027 r. W 1993 r. Chiny stały się importerem ropy naftowej netto, w 2013 r. wyprzedziły w zakresie potrzeb energetycznych USA. Wraz z rozwojem gospodar-

⁷ *European Union, Trade in goods with GCC*, 10.04.2015, trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113482.pdf (dostęp: 10.08.2015).

⁸ J. Seiranov, *Economy of China: New Challenges for the European Union*, „Viešasis Administravimas” 2009, No. 2, 2009, s. 15–17.

czym Chin nastąpiła równocześnie ewolucja polityki zagranicznej państwa oraz otwarcie na zewnętrzne środowisko międzynarodowe. Władze Chin przyjęły, iż realizacja potrzeb gospodarczych państwa powinna iść w parze z aktywniejszą polityczną obecnością na arenie międzynarodowej⁹. W styczniu 1992 r. Chiny zdefiniowały zasady prowadzenia polityki zagranicznej, oparte na równouprawnieniu państw w stosunkach międzynarodowych, respektowaniu ich suwerenności i niezależności w wyborze wewnętrznego systemu polityczno-gospodarczego, odrzuceniu interwencji zewnętrznej jako środka wpływu i rozwiązywania sporów międzynarodowych¹⁰. Podejście to pozwoliło Chinom zbudować sieć kontaktów i zależności gospodarczych niemal w każdym regionie świata.

Bliski Wschód bogaty w surowce energetyczne stał się naturalnym obszarem zainteresowania Chin. Import surowców energetycznych z państw regionu pociągnął za sobą rozwój kontaktów gospodarczych i politycznych, które odzwierciedlają szersze chińskie interesy narodowe, skorelowane z utrzymaniem bezpieczeństwa i stabilności wewnętrznej oraz ambicją Chin do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej¹¹. Chinom zależy na stabilizacji i rozwoju gospodarek, od których kupują ropę i gaz, mają wtedy bowiem większą siłę przetargową w negocjacjach umów handlowych i energetycznych oraz zapewniają sobie rynki zbytu. Ponadto jednostronne uzależnienie Chin od importu surowców energetycznych z państw Bliskiego Wschodu równoważone jest przez szeroką sieć kontaktów gospodarczych i politycznych generujących dwustronne zaangażowanie i odpowiedzialność¹². Do najważniejszych obszarów współpracy należą: sektor energetyczny, współpraca handlowa, obszar inwestycji, kreowanie strategicznych partnerstw politycznych, stabilność i bezpieczeństwo oraz kontakty międzyludzkie¹³.

Obecnie 60% zapotrzebowania Chin na ropę zaspokajane jest w państwach Bliskiego Wschodu. Dane szacunkowe wskazują, że do 2030 r. będzie to 75%¹⁴. Chiny współpracują w tym zakresie niemal z każdym państwem regionu, ale przede wszystkim z Arabią Saudyjską oraz Iranem, które dostarczają, każdy z osobna, ponad 20% surowca do Chin. Równocześnie Chiny rozwinęły szeroką działalność inwestycyjną w sektorze energetycznym, która z jednej strony jest wynikiem koncepcji budowania wpływów w regionie, z drugiej zaś stymulowana jest przez różnice technologiczne dotyczące obróbki surowca (z tych względów Katar i Oman produkujące ropę z niską zawartością siarki stały się w latach 80. pierw-

⁹ P.X. F. Cai, *Trading with Foreigners: An Interdisciplinary Analysis of China's Core Interests in Trade and Foreign Policy*, „Akron Law Review” 2014, Vol. 47, No. 3, s. 811–815.

¹⁰ T. Lumumba-Kasongo, *Africa Relations: A Neo-Imperialism or a Neo-Colonialism? A Reflection*, „African and Asian Studies” 2011, Vol. 10, No. 2–3, s. 241.

¹¹ *China and the World*, [w:] 2013 Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington 2013, s. 295–299.

¹² T.C. Liu, *China's Economic Engagement in the Middle East and North Africa*, „Policy Brief” January 2014, No. 173, s. 1–5.

¹³ *China and the World...*, *op. cit.*, s. 296–297.

¹⁴ M. Zhao, *China's Arab March*, 18.06.2014, dostępne na: www.project-syndicate.org.

szymi dostawcami do Chin). Przykładowo Chiny zyskały koncesję na eksploatację pól naftowych w Iranie, budowę tras przesyłowych (m.in. 386-kilometrowego rurociągu z Kazachstanu do Chin) oraz rafinerii (m.in. rafinerii Adrar w Algierii)¹⁵.

Współpraca handlowa Chin z państwami Bliskiego Wschodu sukcesywnie wzrasta. W ciągu ostatnich 10 lat z 25,5 mld dol. w 2004 r. do 238,9 mld dol. w 2013 r.¹⁶. Chiny eksportują głównie chemikalia, produkty mechaniczne i elektryczne, sprzęt gospodarstwa domowego, urządzenia biurowe, wyroby włókiennicze, maszyny, tekstylia, obuwie i artykuły papiernicze. Jednym z kluczowych sektorów budzących zainteresowanie chińskich eksporterów jest motoryzacja. W 2007 r. Algieria i Egipt znalazły się wśród 10 najlepszych importerów chińskich samochodów. Ponadto od 2004 r. planowana i negocjowana jest umowa o wolnych handlu z państwami RWZP¹⁷. Poza sektorem energetycznym aktywność inwestycyjna Chin najbardziej zauważalna jest w budownictwie, telekomunikacji i sektorze finansów. Chińskie przedsiębiorstwa zrealizowały w państwach Bliskiego Wschodu kontrakty na budowy autostrad, lotnisk, mieszkań, sieci dystrybucji wody, stadionów (przykładowo w Algierii zbudowały odcinek autostrady o długości 1216 km łączący wschód z zachodem państwa¹⁸, w Iranie zbudowały kolej z Teheranu do granicy Iraku, a w Arabii Saudyjskiej kolejkę łączącą Mekkę z Medyną¹⁹). Chińskie firmy telekomunikacyjne świadczą usług w co najmniej sześciu państwach w regionie, w Algierii, Bahrajnie, Egipcie, Iranie, Tunezji i Zjednoczonych Emiratach Arabskich. Cztery największe banki chińskie działają w Dubaju w ZEA. Powstają specjalne strefy ekonomiczne, jak strefa Suez w Egipcie, ułatwia się wywóz chińskich towarów do Afryki i Europy a w Dubaju działa Dragon Mart, największe centrum handlowe dla chińskich towarów za granicą²⁰.

Od lat 50. XX w. dwustronne kontakty Chin z państwami arabskimi prowadzone były głównie w kręgu ruchu państw niezaangażowanych, a na czoło wysunęły się Egipt i Algieria, z którymi Chiny sukcesywnie wzmacniały i pielęgnowały współpracę. W kwietniu 1999 r. Egipt stał się pierwszym państwem w świecie arabskim, z którym Chiny ustanowiły strategiczne partnerstwo. Następnie strategia gospodarcza Chin, przy jednoczesnej polityce zagranicznej opartej na pragmatyzmie i realizmie, przyspieszyła rozwój współpracy politycznej. Wszystkie państwa Bliskiego Wschodu ustanowiły stosunki dyplomatyczne z Pekinem, przy braku ofi-

¹⁵ *Chinese Investments and Employment Creation in Algeria and Egypt*, „Economic Brief” 2012, s. 9, blogs.lse.ac.uk/africaatlse/files/2012/12/Brochure-China_North-Africa-Quarterly-Analytical.pdf (dostęp: 10.08.2015).

¹⁶ M. Zhao, *China's Arab March...*, *op. cit.*

¹⁷ L. Yuan, *China's Strategic Interests in the Gulf and Trilateral Relations among China, the U.S. and Arab Countries*, [w:] *China's Growing Role in the Middle East: Implications for the Region and Beyond*, Washington 2010, s. 23–31.

¹⁸ T.C. Liu, *China's Economic Engagement in...*, *op. cit.*, s. 3.

¹⁹ J.P. Pham, *China's 'Surge' in the Middle East and Its Implications for U.S. Interests*, „American Foreign Policy Interests” May/June 2009, Vol. 31, No. 3, s. 177–193.

²⁰ *China and the World...*, *op. cit.*, s. 296.

cialnych stosunków z Tajwanem. Pekin może rozmawiać równocześnie z Irakiem i Izraelem, gdzie od 1992 r. do 2011 r. wymiana handlowa wzrosła o 200 razy²¹, i utrzymywać strategiczne partnerstwo z Arabią Saudyjską²². Ważnym narzędziem wzmacniania chińskich interesów stała się współpraca z instytucjami regionalnymi z Bliskiego Wschodu. Stale odbywają się spotkania z RWZP oraz Organizacją Konferencji Islamskiej. W 2004 r. powstało Forum Współpracy Państw Arabskich i Chin (China-Arab States Cooperation Forum), na którym promuje się rozwijanie kontaktów gospodarczych i jednocześnie definiuje się oraz dyskutuje o strategicznych celach współpracy²³. Podczas szóstego spotkania przyjęto wspólną deklarację, uzgodniono plan działania na lata 2014–2016 oraz zdefiniowano cele na kolejne 10 lat, koncentrujące się na wzmocnieniu współpracy gospodarczej i politycznej²⁴.

Testem dla polityki chińskiej w regionie stała się arabska wiosna, która dowiodła, że chińskie zaangażowanie w regionie może generować nieplanowane wcześniej koszty²⁵. Straty poniosły głównie przedsiębiorstwa w Libii. Kosztowne stały się również opóźnienia w realizacji kontraktów w pozostałych państwach. W Libii po raz pierwszy Chiny musiały wykazać swoją zdolność wojskową. Wielu chińskich pracowników zatrudnionych w projektach infrastrukturalnych wymagało ewakuacji, do czego użyto chińskiej marynarki wojennej²⁶. Wstrzymując się od głosu nad rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ autoryzującą strefę zakazów lotów nad Libią, dały ciche przyzwolenie na rozwiązanie sprawy przez Zachód. Ponadto Chiny, będące nadal pod względem politycznym i praw człowieka państwem dalekim od standardów zachodniej demokracji, obawiały się podobnych protestów u siebie. Jednak Chiny w miarę szybko dostosowały się do nowej sytuacji. Powróciły do tradycyjnej pragmatycznej polityki. W przypadku przedłużającego się konfliktu w Syrii kilkakrotnie odmówiły poparcia rezolucji Rady Bezpieczeństwa w sprawie interwencji militarnej, rozwijając relacje z siłami Al-Asada i honorując kontakty na zakup broni. Równocześnie od 2012 r. nawiązały kontakty z syryjską opozycją oraz zaangażowały się finansowo w pomoc humanitarną²⁷. Chinom udało się zbudować dobre relacje z nowymi władzami w poszczególnych państwach, zachowując przy tym dotychczasowych partnerów gospodarczych²⁸.

²¹ D. Huber i in., *The Mediterranean Region in a Multipolar World Evolving Relations with Russia, China, India, and Brazil*, 2013, s. 16.

²² D. Ściślewska, *Chińska Republika Ludowa i Arabia Saudyjska – przyjaźń pod bokiem USA*, [w:] *China goes global. Rosnące znaczenie Chin na arenie międzynarodowej*, red. M. Pietrasiak, T. Kamiński, Łódź 2012, s. 109–123.

²³ M. Zhao, *China's Arab March...*, *op. cit.*

²⁴ Wang Yi, *Upgrading China-Arab relations*, 3.06.2014, dostępne na: usa.chinadaily.com.cn.

²⁵ A. Kandil, *China and the Arab Spring: A New Player in the Middle East*, „EuroMeSCo Brief” 5.05.2012, No. 47, s. 2–3.

²⁶ M. Chaziza, *The Arab Spring: Implications for Chinese Policy*, „Middle East Review of International Affairs” Summer 2013, Vol. 17, No. 2, s. 79.

²⁷ Y. Evron, *Chinese Involvement in the Middle East: The Libyan and Syrian*, „Strategic Assessment” October 2013, Vol. 16, No. 3, s. 84–88.

²⁸ R. Weitz, *How China sees Middle East*, 6.09.2011, dostępne na: www.thediplomat.com.

Chiny sukcesywnie zwiększają swoją aktywność na rzecz wspierania stabilności w regionie²⁹, za priorytetowe uznają walkę z terroryzmem, separatyzmem i ekstremizmem. Biorą udział w misjach pokojowych ONZ na Bliskim Wschodzie, angażują się w rozwiązywanie kwestii palestyńskiej (Organizacja Wyzwolenia Palestyny w 1965 r. założyła swoją siedzibę w Pekinie, a w listopadzie 1988 r. Chiny oficjalnie uznały państwo palestyńskie)³⁰, uczestniczą przez specjalnego przedstawiciela ds. Bliskiego Wschodu w najważniejszych negocjacjach oraz podejmują własne inicjatywy. W maju 2013 r. Chiński prezydent Xi Jinping przedstawił czteropunktową propozycję rozwiązania konfliktu opartą na powstaniu dwóch państw oraz zasadę ziemia za pokój³¹. Z jednej strony zaangażowanie to podyktowane jest ochroną zewnętrznych interesów gospodarczych, jak w przypadku udziału w operacji przeciwko somalijskim piratom w Zatoce Adeńskiej, przez którą transportowane jest 40% chińskiego eksportu³². Z drugiej strony w tym obszarze chińskiej aktywności mocno uwypukla się aspekt wewnętrzny, ze względu na region Sinciang, zamieszkaną przez mniejszość muzułmańską, gdzie działają organizacje powiązane z Al-Kaidą³³.

W zakresie współpracy wojskowej Chiny od lat 80. XX w. rozwinęły szeroką sieć kontaktów z państwami Bliskiego Wschodu. W trakcie wojny Iraku z Iranem, w ciągu ośmiu lat konfliktu, Chiny sprzedawały broń obu stronom za ponad 120 mld dol. Pomimo sankcji nałożonych na Iran od 2005 r. kontrakty i sprzedaż są kontynuowane. Chiny były też głównym dostawcą broni dla OWP. Ważnym aspektem tej współpracy jest możliwość pozyskania nowych technologii przez obie strony. Arabia Saudyjska, nie mogąc uzyskać od państw zachodnich pocisków balistycznych średniego zasięgu, zakupiła je w Chinach³⁴. Z kolei gdy Chinom odmawia się dostępu do zachodnich technologii wojskowych, z pomocą przychodzi Izrael, który stał się jednym z największych dostawców broni do Chin³⁵. Zależności te czynią ten wymiar współpracy najbardziej dyskutowany i kontrowersyjny.

Kontakty międzyludzkie i międzykulturowe stanowią pośredni, ale nie mniej ważny aspekt wspierający ekonomiczną obecność Chin w regionie. Inwestycje chińskie pociągnęły za sobą imigrację chińskich pracowników do państw Bliskiego Wschodu, a te z kolei rozpoczęły starania na rzecz uproszczenia przepisów dla turystyki przemysłowej i wypoczynkowej dla obywateli chińskich. Przykładowo Egipt otworzył biuro turystyczne w Pekinie, egipski przewoźnik lotniczy w roz-

²⁹ H. Lee, D. Shalmon, *Searching for Oil: China's Oil Initiatives in the Middle East*, 2007, s. 11–28, dostępne na: www.belfercenter.ksg.harvard.edu.

³⁰ D. Huber i in., *The Mediterranean Region...*, *op. cit.*, s. 16.

³¹ *China and the World...*, *op. cit.*, s. 304.

³² Z. Feng, *Oil Nexus vs. Diplomatic Crux: China's Energy Demands, Maritime Security and the Middle East Aspirations*, [w:] *China's Growing Role...*, *op. cit.*, s. 31–43.

³³ T. Pember-Finn, *China and the Middle East: The Emerging Security Nexus*, „Stanford Journal of East Asian Affairs” Summer 2011, Vol. 11, No. 1, s. 37–43.

³⁴ J.P. Pham, *China's 'Surge'...*, *op. cit.*, s. 184–187.

³⁵ G. Kemp, *The East Moves West*, „The National Interest” Summer 2006, s. 77–76.

kładzie uwzględnił częste loty do Chin³⁶. Jordania znacznie uprościła procedury wizowe dla chińskich obywateli³⁷. Codziennie około 2 tys. osób podróżuje pomiędzy kontynentami, prawie 8 tys. studentów z państw arabskich rozpoczęło naukę w Chinach³⁸. W celu przybliżenia Chińczykom kultury i religii państw bliskowschodnich w Chinach uruchomiony został kanał telewizyjny w języku arabskim, a w Egipcie działa Instytut Konfucjusza. Sama retoryka odnosząca się do projektu Nowego Jedwabnego Szlaku³⁹ silnie bazuje na odwołaniach do wspólnej historii i tradycji, dzięki której obecnie w Chinach mieszka 20 mln muzułmanów użytkujących 35 tys. meczetów⁴⁰.

Europejski model rozwoju versus azjatyckie partnerstwo gospodarcze – różne wizje współpracy i zaangażowania w regionie Bliskiego Wschodu

Unia Europejska jest pierwszym partnerem handlowym zarówno dla państw śródziemnomorskich, jak i dla grupy państw RWZP. W przypadku państw śródziemnomorskich pozycja gospodarcza Unii jest silna, chociaż w ostatnich latach wymiana handlowa sukcesywnie spada. W 2014 r. o 5% w porównaniu z 2013 r.⁴¹. Chiny zajmują tutaj drugą pozycję, równocześnie wzmacniając więzi gospodarcze z wszystkimi państwami Bliskiego Wschodu. Szacunki „The Economist Intelligence Unit” wskazują, iż w 2020 r. Chiny będą pierwszym partnerem handlowym państw RWZP. W przypadku Iranu już się tak stało, jednak wpływ na tę sytuację mają kwestie polityczne, sankcje nałożone na Iran, które ograniczyły wymianę handlową państw europejskich z tym krajem. Nie ulega wątpliwości, że na poziomie gospodarczym Chiny i Unia Europejska konkurują o wpływy. Choć dla obydwu stron udział poszczególnych państw arabskich w wymianie handlowej nie jest znaczący. Wśród najważniejszych 10 partnerów handlowych Chin znajduje się jedno państwo bliskowschodnie, Arabia Saudyjska. Dla Unii Europejskiej jest to Turcja, plasująca się w 2012 r. na 6 pozycji, oraz Arabia Saudyjska, na 11 miejsc. Dopiero sumując handel z wszystkim państwami regionu, ich udział w wymianie handlowej Unii Europejskiej nieznacznie przekracza 10%. Eksport Chin i Unii

³⁶ S. Yigit, *Russian and Chinese Influences in the Middle East and Eurasia*, „Ortadoğu Analiz”, kasim [listopad] 2013, Vol. 5, No. 59, s. 76–84.

³⁷ J. Chen, *The Emergence of China in the Middle East*, „Strategic Forum” December 2011, No. 271, s. 2.

³⁸ D. Huber i in., *The Mediterranean Region...*, *op. cit.*, s. 13.

³⁹ Zob. M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, „Komentarze OSW” 2015, nr 161, dostępne na: www.osw.waw.pl.

⁴⁰ E. Van Wie Davis, *The New Silk Road: How a Rising Arab World is Turning Away from the West and Rediscovering China*, „China Review International” November 2010, Vol. 17, No. 3, s. 379–381.

⁴¹ *Implementation of the European Neighbourhood Policy Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report of 2014*, 25.3.2015, s. 11, dostępne na: www.eeas.europa.eu.

Europejskiej kierowany jest jednak do innej grupy odbiorców. Europa jest źródłem luksusowych towarów dla mieszkańców regionu, Chiny natomiast produkują i sprzedają w większości drobne produkty podstawowego użytku⁴².

W przypadku współpracy energetycznej sytuacja przedstawia się odwrotnie. Państwa europejskie nadal zaspokajają ponad 50% zapotrzebowania na ropę naftową i gaz przez ich eksport z Rosji i Norwegii. Z państw Bliskiego Wschodu 9% ropy kupowane jest od Arabii Saudyjskiej, 8% od Libii i 4% od Iraku, 13% gazu Europa eksportuje z Algierii, która jest trzecim dostawcą surowca, 8% z Kataru. Natomiast państwa Bliskiego Wschodu są dla Chin najważniejszymi partnerami energetycznym, szczególnie Arabia Saudyjska i Iran, ale również Algieria i Libia. W tym obszarze z uwagi na wewnętrzną sytuację w Europie konkurencja o zasoby bliskowschodnie może stać się faktem w najbliższych latach. Unia Europejska ze względu na kryzys na Ukrainie i pogarszające się relacje z Rosją, głównym eksporterem energii, coraz bardziej nastawiona jest na dywersyfikację kanałów dostaw ropy i gazu. Jednak nie jest pewne, czy państwa arabskie, głównie Algieria i Libia, mogłyby to zapotrzebowanie zaspokoić przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych kontraktów z innymi klientami. Szybki wzrost ludności, urbanizacja i wzrost gospodarczy generują większe zapotrzebowanie tych państw na energię. Gwałtowny wzrost konsumpcji energetycznej w Algierii, która rośnie w tempie 9% rocznie, następuje przy równoczesnym spadku produkcji gazu⁴³. Podobnie jest w przypadku Egiptu, wydobycie surowców naturalnych spada i ledwo wystarcza do zaspokojenia rosnącego popytu krajowego⁴⁴.

Warto zadać również pytanie o strategiczne cele Unii Europejskiej i Chin w regionie, metody i narzędzia, którymi się posługują we współpracy oraz atrakcyjność oferty, jaką proponują. Nie bez znaczenia pozostaje tutaj kwestia dotycząca poziomu akceptacji obu graczy przez państwa bliskowschodnie. Obie strony dostrzegają konieczność stabilizacji regionu i wspólnych działań, czego wyrazem jest propozycja ustanowienia specjalnego dialogu w sprawie Bliskiego Wschodu, opartego na doświadczeniach dialogu w sprawie Afryki, prowadzonego od 2008 r. Pierwsza runda rozmów odbyła się w 2014 r. Jednak podczas, gdy cele obu podmiotów w regionie można uznać za tożsame: utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa oraz tworzenie warunków do rozwoju, różnice dotyczą podejścia do kwestii bezpieczeństwa, używanych środków i proponowanych ram współpracy. Ponadto Chiny i Unia Europejska prezentują odmienne stanowiska w odniesieniu do kilku podstawnych kwestii politycznych w regionie. Pierwsza dotyczy Iranu, gdzie Unia Europejska wraz ze Stanami Zjednoczonymi uzależnia współpracę od

⁴² P. Osiewicz, *Rywalizacja Chińskiej Republiki Ludowej i Unii Europejskiej na Bliskim Wschodzie*, [w:] J.M. Fiszer, *Unia Europejska – Chiny. Dziś i w przyszłości*, Warszawa 2014, s. 161–167.

⁴³ M. Mokhefi, *Algeria – an Unsteady Partner for Europe*, 2014, s. 2–7.

⁴⁴ S. Colombo, N. Sartori, *Rethinking EU Energy Policies Towards the Southern Mediterranean Region*, „Enel Foundation Working Paper” 2014, No. 14, s. 19.

zaprzestania przez Iran prac nad programem atomowym, Chiny natomiast nie postrzegają aspiracji nuklearnych Iranu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa w regionie, kontynuując współpracę gospodarczą i nie zważając na zachodnie sankcje. Różnie oceniany jest również proces przemian i transformacji państw arabskich rozpoczęty w 2011 r., a także wojna domowa w Syrii. Przez ostatnie trzy lata Chiny konsekwentnie odmawiały na forum RB ONZ udzielenia zgody na interwencję w Syrii, utrzymując kontakty z Al-Asadem, prezydentem Syrii, który według Unii Europejskiej stracił legitymację do kierowania państwem⁴⁵.

Z uwagi na znaczenie poszczególnych państw Bliskiego Wschodu dla Unii Europejskiej, odzwierciedlone m.in. w poziomie instytucjonalizacji współpracy oraz pomocy finansowej, wzmacnianie chińskiej obecności szczególnie w obszarze śródziemnomorskim staje się dla Europy coraz bardziej problematyczne nie tylko ze względów gospodarczych, ale i politycznych oraz wizerunkowych. Można wskazać dwie główne kwestie, dzięki którym Chinom łatwiej jest prowadzić politykę i nawiązywać współpracę z państwami śródziemnomorskimi. Na poziomie organizacyjnym źródłem kompetencji Unii są poszczególne państwa członkowskie delegujące uprawnienia wykonawcze na rzecz powołanych przez siebie instytucji. W zakresie polityki zagranicznej Unia nie osiągnęła poziomu wspólnotowego i stanowi jedynie sumę interesów państw członkowskich. Natomiast struktury rządowe w Chinach samodzielnie zarządzają państwem i kapitałem gospodarczym⁴⁶. Kolejna sprawa dotyczy priorytetów współpracy, norm i wartości, którymi się kierują, oraz chęci ich przenoszenia na grunt współpracy międzynarodowej. Promocja demokracji, praw człowieka i rządów prawa jest nieodłącznym elementem procesu integracji europejskiej. Normy te są również wykorzystywane w stosunkach zewnętrznych Unii. Od 1990 r., we wszystkich umowach o współpracy z państwami trzecimi Unia Europejska zawarła klauzule dotyczące promocji demokracji oraz przestrzegania praw człowieka. Chiny natomiast stawiają suwerenne prawa państwa do samodzielnego określania systemu politycznego ponad prawa jednostki⁴⁷. Podczas gdy Chiny skupiają się na na instrumentach gospodarczych i bezpośredniej pomocy finansowej, na czoło europejskiej polityki wysuwa się koncepcja warunkowości i podstawowych zasad, którymi powinni kierować się partnerzy, aby otrzymać pomoc. Dla rządu chińskiego natomiast rozwój gospodarczy oraz finansowe wsparcie są podstawowym narzędziem stabilizacji według zasady niech ludzie bogacą się najpierw⁴⁸. Chińska koncepcja nieingerencji i poszanowania suwerenności kontrastuje więc z europejską koncepcją bezpieczeństwa, która z jednej strony jest bardzo wewnętrzna i europocentryczna, zaś z drugiej dotyczy wszystkich sfer funkcjo-

⁴⁵ P. Osiewicz, *Rywalizacja Chińskiej Republiki Ludowej...*, op. cit., s. 158–159.

⁴⁶ J. Seiranov, *Economy of China...*, op. cit., s. 18–22.

⁴⁷ M. Carbone, *The European Union and China's Rise in Africa: Competing visions*, „Journal of Contemporary African Studies” 2011, Vol. 29, No. 2, s. 204–210.

⁴⁸ T. Lumumba-Kasongo, *Africa Relations...*, op. cit., s. 234–260.

wania państwa⁴⁹. Według Europy bezpieczeństwo państwa związane jest z demokratycznym przejrzystym systemem budowanym na podstawie kompleksowego modelu rozwoju gospodarczego, społecznego i politycznego, mającego swoje źródło w liberalno-demokratycznych wartościach⁵⁰. W Chinach natomiast bezpieczeństwo związane jest z wewnętrzną stabilnością i ochroną suwerenności⁵¹.

Kolejna kwestia dotyczy wykorzystywanych instrumentów. Dla Europy ważna jest instytucjonalizacja relacji, formalne powiązania będące podstawą rozwijania dalszej współpracy. Chiny traktują sprawę odwrotnie, formalne umowy są jedynie konsekwencją prowadzonych wspólnie działań. Takie podejście pozwala Chinom szybko reagować na zmiany, natomiast Unia najpierw sięga do strategii, deklaracji i planów działania, reagując na poziomie formalno-organizacyjnym, a następnie uruchamia praktyczne środki realizacji. Javier Solana podkreślił, że gdyby Unia i Chiny rozpoczęły negocjacje w tym samym czasie, Chiny w ciągu miesiąca podpisałyby umowę, w ciągu dwóch rozpoczęłaby się jej realizacja, natomiast Europa nadal byłaby na początku negocjacji.

Rozwój gospodarczy, wyciągnięcie ponad 600 mln ludzi z ubóstwa, zachowanie przy tym ciągłości systemu, czynią z Chin atrakcyjnego, wiarygodnego partnera i przykład dla państw arabskich będących w procesie transformacji⁵². Król Jordanii podkreślił, iż Chiny stanowią model rozwoju dla wielu państw na Bliskim Wschodzie⁵³. Doświadczenie Chin pokazuje, iż można osiągnąć rozwój gospodarczy bez aplikowania liberalnej demokracji⁵⁴. Chińska oferta współpracy dostosowana do warunków i specyfiki danego państwa nie stoi w sprzeczności z aspiracjami państw arabskich do samodzielnego wyboru systemu politycznego. Ponadto na arabsko-chińskie relacje nie wpływają zaszłości historyczne. Natomiast europejska przeszłość kolonialna nadal wzbudza emocje i negatywnie rzutuje na to, jak cele i polityka europejska są postrzegane przez państwa regionu. Chiny dają model wzrostu gospodarczego i przemian społecznych, które osiągnięto w stosunkowo krótkim czasie, oraz wzór do naśladowania w walce z ubóstwem. Problemy gospodarcze Europy od 2008 r. zmniejszyły natomiast atrakcyjność modelu rozwoju i przemian społeczno-politycznych, który proponuje państwom w ramach polityki sąsiedztwa.

Nie ulega wątpliwości, iż współpraca Chin z państwami arabskimi będzie się rozwijać. Warto jednak zadać pytanie, czy w kontekście zwiększonego zaangażowania gospodarczego i politycznego Chinom uda się utrzymać pozytywny wizerunek, niezależną pozycję i poparcie przywódców regionu. Można wskazać

⁴⁹ L. Lirong, *The EU and China's Engagement in Africa: the Dilemma of Socialisation*, „Occasional Papers” August 2011, No. 93, s. 9–17.

⁵⁰ M. Carbone, *The European Union and China's...*, *op. cit.*, s. 211–219.

⁵¹ L. Lirong, *The EU and China's Engagement...*, *op. cit.*, s. 17–24.

⁵² J. Chen, *The Emergence of China...*, *op. cit.*, s. 1–6.

⁵³ J. P. Pham, *China's 'Surge'...*, *op. cit.*, s. 188.

⁵⁴ G. Jones, G. Baczyńska, *Special Report: Solidarity in the Arab Spring*, Reuters, 16.06.2011, www.reuters.com/article/2011/06/16/us-arabspring-east-idUSTRE75F2EW20110616 (dostęp: 10.08.2015).

kilka potencjalnych ognisk zapalnych, które mogą obniżyć poziom akceptacji Chin w regionie. Pierwszy dotyczy gospodarczej penetracji państw arabskich. Z jednej strony mieszkańcy regionu mogą pozwolić sobie na zakup produktów, na które wcześniej nie było ich stać. Z drugiej zaś strony przenoszenie chińskich fabryk na terytoria państw arabskich skutkuje zamykaniem lokalnych przedsiębiorstw⁵⁵. Przykładowo w Maroku otwarcie chińskich fabryk włókienniczych oraz napływ tańszych produktów z Chin uznano za główny powód zamknięcia lokalnych firm, głównie w branży włókienniczej⁵⁶. W Algierii i Iraku odnotowano na tym tle zamieszki między lokalnymi przedsiębiorcami a chińskimi pracownikami⁵⁷. Chińskie inwestycje postrzegane są jako źródło nowych miejsc pracy, jednak mieszkańcy regionu zatrudniani są przy pracach najmniej opłacanych⁵⁸. Kolejną sprawą są jednostronne korzyści płynące ze współpracy handlowej. Deficyt w handlu z Egiptem w 2011 r. wyniósł 5,8 mld dol. na korzyść Chin. Maroko w 2012 r. dokonało zakupów w Chinach na kwotę 3,12 mld dol., sprzedając towary jedynie za 558 mln dol.⁵⁹. Do tego przeniesienie produkujących dużą ilość zanieczyszczeń zakładów przemysłowych z Chin do państw arabskich rodzi negatywne konsekwencje dla środowiska. Chiny krytykowane są za neokolonialną ekspansję, a niezadowolenie mieszkańców regionu z wykorzystania dobra i majątku narodowego jest coraz bardziej widoczne⁶⁰.

Kolejna sprawa to ewolucja chińskiej polityki zagranicznej, w której można zauważyć coraz większą aktywność, wynikającą nie tylko z gospodarczej obecności w regionie ale i z rosnących aspiracji państwa do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Przykładem jest polityczne zaangażowanie Chin w Syrii pomimo niewielkich interesów gospodarczych⁶¹. W obszarze bezpieczeństwa współpraca Chin z praktycznie każdym państwem (m.in. sprzedaż broni bez pytania o jej przeznaczenie) spotyka się z oskarżeniem o podsycanie konfliktów w regionie i podwójne standardy. Kwestię tą podniósł Amr Musa, sekretarz generalny Ligi Państw Arabskich, stwierdzając, iż współpraca arabsko-chińska to głównie realizacja interesów chińskich. Podkreślił, że jeśli Chiny chcą utrzymywać dobre relacje z państwami arabskimi, to muszą je wspierać w sprawach dla nich ważnych⁶².

Chiny są nadal nowym partnerem dla państw Bliskiego Wschodu. Muhamad Olimat porównał obecną pozycję i postrzeganie Chin w regionie do początkowej

⁵⁵ T.C. Liu, *China's Economic Engagement in...*, *op. cit.*, s. 3–5.

⁵⁶ *China's Presence in North Africa: A Win-Win Relationship?*, 25.07.2013, www.northafricapost.com/4085-chinas-presence-in-north-africa-a-win-win-relationship.html (dostęp: 10.08.2015).

⁵⁷ J. Chen, *The Emergence of China...*, *op. cit.*, s. 4.

⁵⁸ *Chinese Investments...*, *op. cit.*, s. 5.

⁵⁹ T.C. Liu, *China's Economic Engagement...*, *op. cit.*, s. 2–5.

⁶⁰ M.S. Olimat, *The Political Economy of the Sino-Middle Eastern Relations*, „Journal of Chinese Political Science” September 2010, Vol. 15, No. 3, s. 307–333.

⁶¹ Y. Evron, *Chinese Involvement...*, *op. cit.*, s. 79–89.

⁶² J. Chen, *The Emergence of China...*, *op. cit.*, s. 5.

fazy współpracy państw arabskich ze Stanami Zjednoczonymi po drugiej wojnie światowej. Podkreślił, iż obecność Stanów w postrzegana była jako przeciwwaga dla Europy i szansa na wyzwolenie z europejskiej dominacji, kilkadziesiąt lat później rolę tę przejęły Chiny⁶³. Wskazuje jednak, iż Chiny nie dążą do zmiany istniejących stosunków w regionie, przejęcia roli politycznej Stanów Zjednoczonych oraz państw europejskich. Chiny funkcjonują w geopolitycznej przestrzeni wpływu państw zachodnich, realizując przy tym jednostronne cele w wybranych obszarach. Natomiast Europa jest stałym partnerem, nie do końca akceptowanym, ale stale obecnym i aktywnym w regionie. Chociaż trudno mówić o sukcesie zaangażowania Europy w sprawy świata arabskiego, to jednak jest to jedna z najdłuższych i najbardziej zaawansowanych relacji na przestrzeni ponad 60 lat integracji europejskiej i w najbliższej przyszłości prawdopodobnie się to nie zmieni.

The strategic dimension of political and economic competition between the European Union and China in the Middle East in the twenty-first century

Middle East is a natural area of interest, rivalry and cooperation of the most important international players, due to its strategic location at the borders of three continents as well as sources of energy it owns. China's policy in Middle East has been widely analysed in the recent years and literature of this subject gains newer and newer titles. Context of rivalry in the area relates to U.S. in the majority of studies, especially if comes to period of post-Arab Spring, when internal changes in the region are accompanied with diversification of particular countries' foreign policy, in favour of closer cooperation with BRICS countries. Position of the EU, the closest neighbour of the Arab World, also changes. Europe loses in this region not only if comes to economy but politics as well. Arab countries noticeably increase their interest not only in economic cooperation with China, but also Chinese way of development.

The aim of the article is to present and evaluate actions of the EU and China in Middle East region within recent years. It is hypothesized that China's increasing engagement in cooperation with Middle East countries inevitably leads to political and economical rivalry with the EU, especially if comes to Arabic part of Mediterranean Sea, which is the area where strategic interest of Europe is the most strongly articulated.

Key words: European Union, China, neighborhood policy, Middle East.

⁶³ M.S. Olimat, *China and the Middle East: From the Silk Road to the Arab Spring*, New York 2013, s. 190–199.

Ewa Bojenko-Izdebska

MIGRANCY A ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA NA PRZYKŁADZIE RFN

Wprowadzenie

W Białej Księdze bezpieczeństwa z 2006 r. wśród asymetrycznych zagrożeń wymieniono m.in. „skutki wewnątrzpaństwowych i regionalnych konfliktów, destabilizację państw”¹. Dla państwa będącego celem migracji i przyjmującego wielu azylantów z obszarów pozaeuropejskich jest to szczególnie istotne, jak pokazały to doświadczenia RFN z lat 90. XX w. związane z konfliktem kurdyjsko-tureckim. Obecnie Niemcy są narażone zarówno na przenikanie na terytorium państwa dżihadystów, głoszących ideologię i działających na rzecz Państwa Islamskiego (PI), jak i na radykalizację własnych obywateli i osiadłych cudzoziemców wyjeżdżających, aby walczyć w Syrii i Iraku po stronie PI.

Zaistniała sytuacja prowadzi też do wielu niepokojów społecznych, formują się grupy antyislamskie, dochodzi do demonstracji i zamieszek.

Mimo wielu wysiłków na rzecz integracji migrantów i cudzoziemców środowiska najbardziej radykalnych grup islamskich, takich jak salafici, są hermetyczne, rządzą się własnym prawem, które próbują narzucić innym, jak w Wuppertalu, gdzie utworzyli tzw. policję szariat, uzurpując sobie prawo poddania regułom is-

¹ *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Oktober 2006, s. 16, dostępne na: www.bmvg.de.

lamskiego prawa określonej strefy². Nie są też zainteresowani integracją, której rząd federalny poświęca wiele uwagi i środków.

Celem artykułu jest analiza sytuacji w kontekście zagrożeń i podejmowanych środków zaradczych oraz ocena ich skuteczności.

Kilka uwag o aktualnym stanie migracji i integracji cudzoziemców w RFN

Według danych Federalnego Urzędu Statystycznego pod koniec 2014 r. zarejestrowano w RFN ponad 8,2 mln cudzoziemców. Była to najwyższa liczba od 1967 r., gdy zaczęto prowadzić tę statystykę, a wzrost wyniósł w porównaniu z rokiem poprzednim 6,8% (prawie 520 tys. osób). Wśród nowo przybyłych dominowali obywatele UE – 60%, w kolejności według kraju pochodzenia – z Rumunii, Bułgarii, Polski i Węgier, a także Hiszpanii, Grecji i Włoch. Natomiast z państw trzecich wzrost wyniósł 5,0% i była to liczba 103,8 tys. osób, głównie z Syrii, Serbii i Erytrei³.

Wśród żyjących w RFN cudzoziemców nadal największą grupę stanowią Turcy (mimo że część z nich przyjęła obywatelstwo niemieckie, przez co dane statystyczne pokazują spadek liczby) – 1 527 118; na następnych miejscach plasują się: Polacy – 674 152; Włosi – 574 530; Rumuni – 355 343; Grecy – 328 564; Chorwaci – 263 347; Rosjanie – 221 413; Kosowianie – 184 662; Bułgarzy – 183 263 oraz pozostali, reprezentujący ponad 200 innych narodowości⁴.

Jednak zupełnie inaczej wygląda powyższa statystyka z uwzględnieniem obywateli niemieckich o pochodzeniu cudzoziemskim (w nomenklaturze urzędowej dosłownie „o tle migracyjnym” – *Migrationshintergrund*). Do tej grupy zaliczani są oprócz cudzoziemców również imigranci o niemieckim obywatelstwie (np. osoby naturalizowane i tzw. późni wysiedleni – *Spätaussiedler*), a także dzieci urodzone w Niemczech, których jedno z rodziców było cudzoziemcem. Według tych kryteriów liczbę osób cudzoziemskiego pochodzenia gwałtownie się zwiększa, do ponad 16 mln (dane za 2012 r.), przy czym dwie trzecie to Europejczycy (5,5 mln z UE – 28 państw), ale i tu największą jednorodną grupę stanowią Turcy – 18,3%, natomiast 15,9% pochodzi z obszaru azjatycko-australijskiego⁵.

² *Salafisten in NRW: Selbst ernannte „Scharia-Polizei” patrouilliert in Wuppertal*, 05.09.2014, dostępne na: www.spiegel.de.

³ *Zahl der Ausländer in Deutschland zum Jahresende 2014 bei 8,2 Millionen*, 16.03.2015, www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2015/03/PD15_097_12521.html (dostęp: 10.08.2015).

⁴ *Anzahl der Ausländer in Deutschland nach Herkunftsland (Stand: 31. Dezember 2014)*, de.statista.com/statistik/daten/studie/1221/umfrage/anzahl-der-auslaender-in-deutschland-nach-herkunftsland (dostęp: 10.08.2015).

⁵ *Minas, Atlas über Migration, Integration und Asyl*, 6. Auflage [6 wydanie], Oktober 2014, s. 9, 14, dostępne na: www.bamf.de.

W związku z napływem migrantów i konwersją zwiększyła się również liczba żyjących w Niemczech muzułmanów – o ile w 1957 r. było ich 6 tys., to w 2014 r. są to już 4 mln, czyli ok. 5% społeczeństwa, w tym 2,64 mln sunnitów oraz 6 tysięcy salafitów.⁶

Stosunek RFN do imigrantów zarobkowych zmieniał się od lat 50. XX w. wraz ze zmianami gospodarczymi i społecznymi. W latach 1955–1973 trwał nabór *gastarbeiterów* z południowych państw Europy oraz Turcji, w latach 70. ogłoszono jego zakończenie, lecz napływ imigrantów trwał nadal w ramach łączenia rodzin. W tym okresie powstały pierwsze koncepcje integracyjne. Po zjednoczeniu kwestie integracji zeszły w latach 90. na dalszy plan⁷. Jednak już pod koniec XX w. i na początku XXI w. nastąpiła akceptacja faktu, że Niemcy są krajem docelowym migrantów, zintensyfikowano zatem rozwój ram instytucjonalnych i działań na rzecz polityki integracyjnej. Szczególne znaczenie miała nowa ustawa imigracyjna (*Zuwanderungsgesetz*), która weszła w życie 1 stycznia 2005 r.⁸, a w której rząd federalny zobligował się m.in. do wspierania integracji cudzoziemców, zarówno pracowników migrujących z UE, jak i z państw trzecich.

Na jej podstawie wprowadzono w RFN wiele nowych rozwiązań. Od 2006 r. organizowane są specjalne rządowe szczyty integracyjne (*Integrationsgipfel*) z udziałem kanclerza, ministrów federalnych, przedstawicieli krajów związkowych, urzędów federalnych, organizacji migrantów itd. Podczas otwarcia szóstego, do tej pory ostatniego, szczytu w 2013 r. pod hasłem „Dać szansę, przewyciężyć uprzedzenia” kanclerz Angela Merkel jasno sformułowała cel rządu: „chcemy być krajem integracji”⁹. Rozpoczęto też opracowywanie narodowych planów integracji (*Nationaler Integrationsplan*), pierwszy w 2007 r., po którym nastąpiły kolejne wraz z raportami o ich realizacji. Utworzono nowe instytucje i gremia, m.in. instytucje doradcze reprezentujące organizacje i stowarzyszenia cudzoziemców, choć należy tu zaznaczyć, że w dawnej RFN miały już one swą reprezentację.

Powołano również Radę Rzeczników Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (*Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und*

⁶ *Anzahl der Muslime in Deutschland nach Glaubensrichtung im Jahr 2014*, de.statista.com/statistik/daten/studie/76744/umfrage/anzahl-der-muslime-in-deutschland-nach-glaubensrichtung (10.08. 2015).

⁷ Więcej o historii migracji: J. Dobrowolska-Polak, *Polityka akulturacji i asymilacji imigrantów w Republice Federalnej Niemiec* [w:] J. Dobrowolska-Polak i in., *Niemcy po zjednoczeniu. Społeczeństwo – wielokulturowość – religie*, Poznań 2013, s. 119–183.

⁸ *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*, 30.07.2004, www.bmi.bund.de/Shared-Docs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 10.08.2015); był to pakiet przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców w RFN, zakończenia pobytu oraz procedur azylowych. W związku z wdrażaniem nowych dyrektyw EU został zmieniony 25 lutego 2008 r., a ostatnia nowelizacja miała miejsce 23 grudnia 2014 r.

⁹ „Wir wollen ein Integrationsland sein”, zob. *Integrationsgipfel. Chancen geben und Vorurteile abbauen*, 28.05.2013, dostęp na: www.bundesregierung.de.

Migration – SVR)¹⁰. W swoim najnowszym, opublikowanym w 2015 r., szóstym już raporcie eksperci określili Republikę Federalną Niemiec jako nowoczesny kraj imigracji (*Einwanderungsland*) nieustępujący pod tym względem takim państwom jak Kanada, USA czy Szwecja. Pokreślono tam m.in. pozytywne efekty wdrożenia dyrektywy unijnej Niebieska karta¹¹ dla wysoko wykwalifikowanych cudzoziemców z państw trzecich oraz nowoczesne rozwiązania w głównych dziedzinach tej polityki, tj. migracji zarobkowej, prawa nadawania obywatelstwa i polityki azylowej. Skrytykowano jednak brak całościowej koncepcji integracyjnej odnośnie do krajów pochodzenia przyszłych migrantów oraz wskazano na potrzebę wzmocnienia działań wewnątrz kraju na rzecz przekonania obywateli o konieczności kierowanej imigracji¹².

Od lat trwają w Niemczech dyskusje nad wpływem imigrantów na wielokulturowość społeczeństwa, jednak najczęściej politycy i przedstawiciele gospodarki wskazują na duże znaczenie imigracji dla Niemiec ze względów ekonomicznych i demograficznych. W listopadzie 2014 r. rozgorzała trwająca do dziś debata, którą spowodowały wyniki ekspertyzy przedstawionej przez Centrum Europejskich Badań nad Gospodarką (*Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung – ZEW*) w Mannheimie na zlecenie Fundacji Bertelsmanna. Miała ona na celu zweryfikowanie podzielanego przez dwie trzecie Niemców przekonania, że imigranci obciążają budżet państwa i zagrażają systemowi socjalnemu. Główna teza raportu brzmiała, że w 2012 r. każdy żyjący w Niemczech cudzoziemiec przyniósł budżetowi przeciętnie o 3,3 tys. euro więcej (w postaci podatków i składek) niż otrzymał świadczeń, co miało przynieść państwu zysk ponad 22 mld euro¹³. Wyliczenie to zakwestionował dyrektor monachijskiego Instytutu Badań nad Gospodarką Ifo Hans-Werner Sinn. Z jego obliczeń, których podstawą było równe rozłożenie wydatków państwowych na obywateli i cudzoziemców, wynikał deficyt 1,8 tys. euro związany z pobytem w RFN każdego cudzoziemca. Jednak zastosowana przez niego metodologia spotykała się z krytyką wielu innych ekonomistów, były dyrektor hamburskiego Instytutu Gospodarki Światowej Thomas

¹⁰ Niezależna interdyscyplinarna grupa ekspertów działająca jako instytucja doradcza dla polityków i informacyjna dla opinii publicznej. Jest to inicjatywa następujących fundacji: Stiftung Mercator Volkswagenstiftung, Bertelsmann-Stiftung, Freudenberg, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft [Związek fundacji dla Nauki Niemieckiej], Vodafone Stiftung Deutschland; pierwszy raport ukazał się w 2010 r.; zob. www.svr-migration.de/sachverstaendigenrat/aufgaben-und-ziele (dostęp: 10.08.2015).

¹¹ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U.UE. 18.6.2009, seria L 155).

¹² *Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015*, Februar 2015, s. 19–20, dostępne na: www.stiftung-mercator.de.

¹³ H. Bonin, *Der Beitrag von Ausländern und künftiger Zuwanderung zum deutschen Staatshaushalt*, 2014, s. 1, dostępne na: www.bertelsmann-stiftung.de.

Straubhaar podważył zasadność takiego przeliczania ogólnych wydatków, gdyż jego zdaniem są one w dużej mierze niezależne od liczby imigrantów¹⁴.

Innym argumentem jest to, że tylko dzięki imigrantom można przeciwdziałać niekorzystnym zjawiskom demograficznym, takim jak spadek liczby ludności, ludności czynnej zawodowo czy proces starzenia się niemieckiego społeczeństwa. Zgodnie z najnowszymi danymi Federalnego Urzędu Statystycznego z kwietnia 2015 r. liczba ludności w RFN w 2060 r. prognozowana jest na około 67,6 do 73,1 mln, przy czym w 2009 r. dane te wynosiły od 65 do 70 mln¹⁵. Należy tu zaznaczyć, że problem starzenia się społeczeństwa wśród państw wysokorozwiniętych najbardziej odczuwają właśnie Niemcy i Japonia. Otwarte pozostaje pytanie, jaki rodzaj migracji może złagodzić te problemy, gdyż migranci też się starzeją.

W badaniach opinii publicznej przedstawione powyżej aspekty migracji są postrzegane także pozytywnie. Według badania przeprowadzonego przez TNS Emnid w styczniu 2015 r. 68% Niemców uważało imigrację za korzystny impuls dla inwestycji bezpośrednich międzynarodowych korporacji, a 60% wyrażało przekonanie, że dobrze wpływa na rozwój demograficzny, 67% uznało też, że dzięki temu życie w Niemczech jest bardziej interesujące. Prawie ta sama liczba badanych wymieniła negatywne aspekty – 64% uznało imigrację za obciążenie dla państwa socjalnego, 63% obawiało się konfliktów między imigrantami a Niemcami, wreszcie 61% uznało, że stwarza problemy w szkołach. Również oczekiwania wobec migrantów były sprzeczne – 75% było zdania, że powinni dostosować się do niemieckiej kultury, a równocześnie aż 80% spodziewało się większego przekazywania przez nich własnej kultury. W porównaniu z przeprowadzoną trzy lata wcześniej ankietą o kilka punktów procentowych zwiększyło się negatywne nastawienie do imigracji w Niemczech Wschodnich.¹⁶

Przenoszenie konfliktów z państw pochodzenia migrantów – wybrane przykłady

Konflikt kurdyjsko-turecki

Jednym z klasycznych zagrożeń związanych z migracją jest przenoszenie konfliktów z państw pochodzenia do państw trzecich. Ze względu na to, że największą grupę cudzoziemców napływających do RFN stanowili obywatele Turcji, do Niemiec przybywali również tureccy Kurdowie. Obecnie w Niemczech mieszka około 800 tys. Kurdów, z których według oceny Urzędu Ochrony Konstytucji ok.

¹⁴ V. Gojdka, *Zuwanderungsdebatte: Ökonom greift Sinns Migranten-Rechnung an*, 13.03.2015, dostępne na: www.spiegel.de; np. wydatki na obronność czy infrastrukturę.

¹⁵ *Bevölkerungsentwicklung: Deutschland schrumpft dank Zuwanderern langsamer*, 28.04.2015, dostępne na: www.spiegel.de.

¹⁶ *Willkommenskultur in Deutschland: Entwicklungen und Herausforderungen Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland*, Januar 2015, s.6–13, 18, dostępne na: www.bertelsmann-stiftung.de.

13 tys. to zwolennicy Partii Pracujących Kurdystanu (Partiya Karkeren Kurdistan – PKK)¹⁷. Głównymi postulatami tej partii jest polityczna i kulturalna autonomia Kurdów w Turcji, a także Syrii, oraz od 1999 r. zwolnienie jej przywódcy Abdullaha Öcalana z więzienia w Turcji. Od 1984 r. prowadzili wojnę partyzancką z turecką władzą. Po nieudanych próbach rozejmu w 1993 r. turecka armia rozpoczęła ofensywę w prowincjach zamieszkałych przez Kurdów i w tym okresie konflikt został przeniesiony do Europy Zachodniej, przede wszystkim do RFN, gdzie mieszkało wtedy już 90% Kurdów w Europie, czyli 400 tys. (fakt ten pogarszał stosunki wzajemne, gdyż rząd turecki zarzucał Niemcom udzielanie azylu kurdyjskim terrorystom, a część niemieckich sympatyków walki Kurdów krytykowała sprzedaż broni Turcji). Od 1989 r. sporadycznie dochodziło do zabójstw w środowisku turecko-kurdyjskim, a przed sądami, m.in. w Düsseldorfie i Berlinie, toczyły się procesy¹⁸.

23 czerwca 1993 r. bojownicy PPK przystąpili do ataku na tureckie konsulaty i ambasady w Niemczech (Monachium), Francji, Szwecji, Danii i Szwajcarii. Celem stały się także tureckie biura podróży, banki, sklepy i siedziby stowarzyszeń w wielu miastach Nadrenii Północnej-Westfalii, ale także w Hamburgu i Berlinie¹⁹. W obliczu tych wydarzeń działalność PPK wraz z pokrewnymi ugrupowaniami (m.in. Narodowym Frontem Wyzwolenia Kurdystanu) została zakazana 22 listopada 1993 r. przez federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Kilka miesięcy potem, w marcu 1994 r., przez miasta i autostrady RFN przeszła kolejna fala demonstracji i zamieszek – doszło do starć z policją, w których rannych zostało ponad 80 funkcjonariuszy²⁰. Rozważano deportację przywódców zajęć, jednak pod warunkiem przeprowadzenia rzetelnego procesu w Turcji. Trzy lata później, w marcu 1996 r., doszło do kolejnych demonstracji w Bonn i innych miastach, w których ofiarą ponownie padli policjanci. Ostatecznie federalny prokurator generalny Nehm zdecydował o zmianie statusu PPK z organizacji terrorystycznej na kryminalną, co zostało zinterpretowane przez rząd turecki jako pośrednie zezwolenie na dalsze działania w Turcji, lecz wyraźny sygnał do zaprzestania ataków w Niemczech²¹.

W 2010 r. Trybunał Federalny (*Bundesgerichtshof*) uznał PPK za terrorystyczną organizację działającą za granicą (PPK figuruje również od 2004 r. na liście organizacji terrorystycznych Unii Europejskiej), co dało podstawę do serii postępów jej przywódców w 2013 r. (od 2004 r. do dziś wszczęto ponad 4,5 tys. postępowań karnych). Organizacja prowadzi werbunek w RFN do walki w Syrii i Iraku, ponadto najwyższa kwota datków na jej rzecz jest zbierana właśnie w tym kraju²².

¹⁷ *Verfassungsschutzbericht 2013*, Juni 2014, s. 263, www.verfassungsschutz.de/download/vsbericht-2013.pdf (dostęp: 10.08.2015).

¹⁸ Por. *Prozesse. Singvogel im Netz*, „Der Spiegel” 12.02.1990, nr 7, s. 43–45.

¹⁹ *Anschläge. Totaler Krieg*, „Der Spiegel” 28.06.1993, nr 26, s. 91–92.

²⁰ A. Refflinghaus, *Die deutsche Türkeipolitik und das Kurdenproblem in der Regierungszeit Helmut Kohls, 1982 bis 1998*, Berlin 2002, s. 57–61.

²¹ *Ibidem*, s. 66.

²² *Verfassungsschutzbericht 2013*, *op. cit.*, s. 223.

Część polityków niemieckich (SPD, Sojusz 90/Zieloni, Lewica) zaczęła postulować rozważenie zniesienia zakazu działalności partii wobec toczących się negocjacji między PPK a rządem tureckim, zawieszenia zbrojnych akcji w Niemczech ogłoszonego przez przywódcę PPK Öcalana w 2013 r. oraz przede wszystkim podjęcia przez Kurdów walki z Państwem Islamskim w północnym Iraku²³, jednak minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière odmówił. Jesienią 2014 r. w związku z atakiem PI na syryjskie miasto Kobane rozpoczęły się wielkie demonstracje Kurdów w Nadrenii Północnej-Westfalii pod hasłem „Zatrzymać terror PI – wolność dla Öcalana”, w największej z nich wzięło udział ponad 21 tys. osób. Pokojowa demonstracja po zakończeniu przerodziła się jednak w walkę uliczną, w której uczestniczyli neonaziści, chuligani, a także wspierająca PPK skrajna lewica²⁴. Ponownie fale protestu opanowały niemieckie miasta – Berlin, Stuttgart, Frankfurt nad Menem. W Hamburgu doszło do walk między Kurdami a salafitami, zwolennikami PI, nawet w niewielkim mieście Celle jazydzi walczyli z Czeczenami, przyłączającymi się do salafizmu²⁵.

Tym samym do nadal aktualnych problemów kurdyjsko-tureckich doszedł nowy konflikt, tym razem wojna w Syrii i Iraku znalazła swe odbicie w Niemczech.

Zagrożenia związane z radykalizacją środowisk islamskich po powstaniu Państwa Islamskiego. Ruchy antyislamskie

Utrwalenie władzy Państwa Islamskiego diametralnie zmieniło sytuację w Niemczech. Do zadań obrony państwa przed importem terroryzmu doszło całkiem nowe wyzwanie – przeciwdziałanie eksportowi terroryzmu w postaci zaciągających się do walki po stronie dżihadystów obywateli niemieckich. Oprócz działań prewencyjnych minister spraw wewnętrznych już 12 września 2014 r. wydał zarządzenie zakazujące działalności PI w RFN oraz rozpowszechniania w jakiegokolwiek postaci jego emblematów, treści z nim związanych, zbierania datków oraz ogłosił konfiskatę mienia PI oraz osób trzecich działających na jego korzyść²⁶. De Maizière uzasadnił swą decyzję zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego, za posługiwanie się flagą PI grożą wysokie grzywny lub kara więzienia do 2 lat. Rząd niemiecki podjął taką decyzję, lecz jej skuteczność może być niewielka, ponieważ werbunek młodych muzułmanów do walk w Iraku i Syrii po stronie PI jest prowadzony głównie przez internet i portale społecznościowe, co pozwala dotrzeć do znacznie większej liczby osób i jest bardzo efektywne. Posługują się

²³ E. Lohse, *Koalitionspolitiker erwägen Ende des PKK-Verbots*, 8.08.2014, dostępne na: www.faz.net.

²⁴ *Proteste gegen den IS: Verfassungsschutz warnt vor Eskalation auf deutschen Straßen*, 28.10.2014, dostępne na: www.spiegel.de.

²⁵ *Gewaltnächte*, „Der Spiegel” 13.10.2014, nr 42, s.100–101.

²⁶ *Verfügung*, 12.09.2014, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Nachrichten/Kurzmeldungen/eckpunkte-is-verbot.pdf?__blob=publicationFile (dostęp: 10.08.2015).

oni również metodami cyberataku, jak w przypadku francuskiej telewizji TV5 Monde, po opanowaniu której nadawali własny program propagandowy.

Rekrutacja, radykalizacja drugiego i trzeciego pokolenia imigrantów oraz konwertytów to nie tylko problem Niemiec. Według danych Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji do stycznia 2015 r. z Europy do Syrii wyjechało ponad 4 tys. osób (w 2013 r. było to 600 osób), w tym z Francji 1,2 tys., z Wielkiej Brytanii 500–600, a z RFN 680, co oznacza, że w ciągu półtora roku liczba wyjeżdżających z Niemiec zwiększyła się czterokrotnie²⁷.

Szczególnym problemem stają się powracający dżihadysty, którzy są wyszkoleni w walce, zmienieni pod wpływem brutalnej wojny, gotowi organizować i dokonywać zamachów jako samotne wilki, chociaż pewna część wraca po prostu sfrustrowana. W swoim środowisku mogą też odgrywać rolę bohaterów, tym samym werbując następne osoby. Dotychczas w walkach zginęło 75 niemieckich dżihadystów, a powróciło 200²⁸.

Wiele z tych osób rekrutuje się z kręgu salafitów, liczącego obecnie około 7 tys. wyznawców (w 2012 r. było ich jeszcze około 4,5 tys.), który postuluje odrodzenie islamu przez powrót do korzeni i powrót do czystej religii. Dzieli się on na trzy nurty – ortodoksyjny, polityczny i dżihadystowski. Salafizm polityczny ma ambiwalentny stosunek do walki, chociaż wspiera walki narodowowyzwoleńcze, natomiast dżihadystowski opowiada się za świętą wojną i stanowi najbardziej radykalny odłam²⁹. Za szczególnie niebezpiecznych uważa się 180 salafitów, którzy wrócili z Syrii, a kolejnych 230 ocenianych jest przez władze jako stanowiący zagrożenie. Z kolei Federalny Urząd Kryminalny szacuje, że w Niemczech około 1 tys. osób można zaliczyć do potencjalnych islamskich terrorystów. Jednak faktem jest i to, że w okresie między 2010 r. a 2013 r. liczba ciężkich przestępstw popełnionych przez salafitów i muzułmanów była znacznie niższa niż w przypadku ugrupowań skrajnej prawicy i lewicy. Obawę władz budzi jednak możliwość, że ewentualne zamachy przeprowadzone przez tę grupę mogłyby przynieść znacznie więcej ofiar w ludziach niż zamieszki prowokowane przez innych ekstremistów³⁰.

Salafici działają przede wszystkim w obszarze wokół Kolonii, Bonn oraz Frankfurtu nad Menem i Ulm. Częściowo za pośrednictwem organizacji salafickich rekrutację w Niemczech prowadzi także Al-Kaida. Minister spraw wewnętrznych 25 lutego 2013 r. zakazał działalności i ogłosił rozwiązanie m.in. salafickiej sieci

²⁷ *Eröffnungsrede von BfV- Präsident Dr. Hans-Georg Maaßen beim 12. Symposium des BfA am 4. Mai 2015 in Berlin zum Thema „Islamitischer Terrorismus in Europa“*, www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/vortraege/rede-p-symposium-2015 (5.05.2015); po stronie IS walczy obecnie 15 000 do 20.000 zagranicznych bojówkarzy 80 narodowości.

²⁸ *Deutsche Dschihadisten werden regelrecht verheizt*, 6.03.2015, dostępne na: www.sueddeutsche.de.

²⁹ D. Steinberg, *Al-Qaidas deutsche Kämpfer. Die Globalisierung des islamischen Terrorismus*, Bonn 2014, s. 185–196.

³⁰ *Extremismus. Fakten zum Salafismus in drei Grafiken*, 13.01.2015, dostępne na: www.sueddeutsche.de.

misyjnej DawaFFM, międzynarodowego związku młodzieży Asz-Szabab oraz organizacji Islamische Audios.³¹ Należy jednak pamiętać, że dzięki swobodzie poruszania się w UE zasięg głoszonych idei jest znacznie większy, gdyż te osoby działają również na terytorium Austrii i Szwajcarii, a między ugrupowaniami w tych państwach istnieją ścisłe powiązania.

Szczególnym zagrożeniem staje się tzw. indywidualny dżihad, czyli zamachy terrorystyczne popełniane przez osoby niezwiązane z żadną organizacją, a podejmujące nagle decyzję. Do takich należał np. Albańczyk z Kosowa Arid Uka, który w 2011 r. zastrzelił dwóch amerykańskich żołnierzy, ciężko raniąc dwóch następnych na lotnisku we Frankfurcie nad Menem (podobnym typem byli zamachowcy podczas bostońskiego maratonu czy zabójca brytyjskiego żołnierza w Londynie)³². W tym przypadku służby bezpieczeństwa są w zasadzie bezradne.

Przykładem wpływu radykalizacji może być też udaremniony 30 kwietnia 2015 r. zamach planowany przez tureckie małżeństwo z Oberursel, u których w mieszkaniu znaleziono bombę domowej roboty. Uznawani przez sąsiadów za spokojne, choć ortodoksyjne, muzułmańskie małżeństwo, znajdowali się pod obserwacją ze względu na przynależność do salafitów, a właśnie Hesja to obszar, gdzie to ugrupowanie jest najsilniejsze. Władze Hesji przeprowadziły tymczasem kilka podobnych, zakończonych sukcesem, akcji wobec powracających z Syrii niemieckich Turków³³.

W RFN działają również inne znacznie mniejsze grupy, w sumie około 30, takie jak np. Niemieccy Talibowie Mudżahedini (*Deutsche Taliban Mujahideen*), w skład której wchodzi niemieccy konwertyci oraz Turcy, czy Islamski Ruch Uzbekistanu, werbujący w RFN młodych ludzi do walk na pograniczu afgańsko-pakistańskim i zbierający fundusze dla organizacji matki działającej w Afganistanie, Iranie, Kirgistanie, Pakistanie, Uzbekistanie i Tadżykistanie, odpowiedzialnej za zamachy terrorystyczne³⁴.

Niebezpieczeństwo grozi też ze strony rdzennych mieszkańców państw europejskich, którzy przeszli na islam i wspierają PI. Są oni wykorzystywani do celów propagandowych, skierowanych do rodaków, czego przykładem może być przesłane video nagrane przez dżihadystę z Nadrenii Północnej-Westfalii o pseudonimie Abu Dawud z pogrózkami pod adresem kanclerz Merkel, prezydenta Hollande'a, premiera Camerona oraz prezydenta Putina. Dżihadysta zawarł na nagraniu również apel do rodzeństwa w Niemczech, Austrii i Szwajcarii, aby nie pozostawiali wśród nieczystych, lecz przyłączyli się do słusznej walki³⁵.

³¹ *Verfassungsschutzbericht 2013, op. cit.*, s. 202; organizacja działała głównie przez internet, głosząc niższość innych niż islam religii i nawołując do ich zwalczania.

³² *Verfassungsschutzbericht 2013, op. cit.*, s. 197 i n.

³³ *Vereitelter Anschlag in Essen. In der Ehe radikalisiert*, 30.04.2015, dostępne na: www.faz.net.

³⁴ *Verfassungsschutzbericht 2013, op. cit.*, s. 205.

³⁵ *Islamist droht in Terrorvideo Angela Merkel*, 15.10.14, dostępne na: www.welt.de.

Na radykalizację środowisk muzułmańskich i protesty zareagowała część społeczeństwa niemieckiego organizacją kontrademonstracji od października 2014 r., zainicjowanych przez ruch obywatelski PEGIDA (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes* – Patriotyczni Europejczycy przeciwko Islamizacji Zachodu). Kontrademonstracje rozpoczęły się w Dreźnie, tzw. wieczornymi spacerami, a liczba uczestniczących w nich osób wzrastała, od ok. 2 tys. do 15-tysięcznego tłumu w grudniu 2014 r. Równoległe podobne protesty miały miejsce w Bonn czy Düsseldorfie. Współorganizator PEGID-y Lutz Bachmann podkreślił w wywiadzie, że PEGIDA nie chce być partią, lecz ruchem sprzeciwu wobec islamizacji Drezna na wzór Neukölln (dzielnicy Berlina z aktywnie działającymi salafitami).³⁶ Mimo aktualnego spadku znaczenia PEGID-y ze względu na kłopoty związane z rasistowskimi wypowiedziami Bachmanna i jego dymisją oraz odwoływanymi z powodu bezpieczeństwa demonstracjami, ruch ten tymczasem ogarnął całe Niemcy. Powstały różne odmiany PEGID-y z przedrostkami miast, w których organizowane są manifestacje, np. LeGIDA w Lipsku, MaGIDA w Magdeburgu, BärGiDA w Berlinie, ThüGIDA w Turyndze, WüGIDA w Würzburgu, OIGIDA w Oldenburgu itp. W niektórych z nich są to już z kolei dziesiąte lub piętnaste demonstracje³⁷. W styczniu 2015 r. w Lipsku podczas demonstracji LeGID-y doszło do zamieszek między 15 tys. uczestników a 20-tysięcznym tłumem przeciwników, zdominowanym przez ekstremalną lewicę, a w szeregach LeGID-y znalazło się wielu chuliganów, którzy zresztą stworzyli indywidualny ruch HoGeSa (*Hooligans Gegen Salafisten* – Chuligani Przeciwko Salafitom)³⁸.

Wysuwane przez LeGID-ę postulaty to: większa selekcja imigrantów, zobligowanie ich do integracji, deportacja i dożywotni zakaz powrotu dla fanatyków islamu, wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego, pokojowe współistnienie w Europie. W swym manifestie domagają się także poszanowania przez cudzoziemców niemieckiego prawa i kultury, wprowadzenie ogólnoniemieckiego referendum (na szczeblu federalnym jest ono dopuszczalne tylko w kwestii zmiany granic krajów związkowych), reformy szkolnictwa i oświaty, innych form demokracji bezpośredniej, zmiany prawa podatkowego, a nawet normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską oraz rezygnacji z układu o wolnym handlu z USA³⁹. Powyższy program stanowi osobliwą mieszaninę populizmu i niezwiązanych z głównym celem żądań politycznych, lecz nie zawiera sformułowań mogących dać podstawę do zakazu działalności ruchu – wręcz przeciwnie, zaczyna się on od stwierdzenia „LeGIDA jest ruchem obywatelskim patriotów społecznego środka, którym obca

³⁶ *Der peinliche Größenwahn der Pegida-Bewegung*, 19.01.15, dostępne na: www.welt.de.

³⁷ *Pegida Infoseiten*, <https://www.facebook.com/pegidaevdresden>.

³⁸ J. Diehl i in., *Krawalle bei Legida. Hooligan-Gewalt überraschte Leipzigs Polizei*, 22.01.2015, dostępne na: www.spiegel.de.

³⁹ *Pegida warnt vor Spontandemos – „Es ist zu gefährlich”*, 19.02.2015, dostępne na: www.welt.de; program: *Positionspapier der Legida*, www.legida.eu/images/legida/Positionspapier_Legida.pdf (dostęp: 10.08.2015).

jest ksenofobia, rasizm i ekstremizm⁷⁴⁰. Mimo potępienia ze strony władz i kontrdemonstracji wszystko wskazuje na to, że może on na dłuższy czas wpisać się w krajobraz polityczny RFN.

Podsumowanie

Ambitny program integracji prowadzony od 2006 r. i rozbudowa struktur instytucjonalnych nie zapobiegły problemom związanym z wzrastającą radykalizacją środowisk muzułmańskich. Zagrożenia przybierają na sile, a tradycyjne metody przeciwdziałania stosowane przez aparat państwowy w formie wzmożonej inwigilacji podejrzanych osób, zakazów działalności coraz to nowych organizacji, przeciwdziałanie rekrutacji, blokowanie zbiorów pieniężnych, ograniczanie możliwości wyjazdów itp. nie są do końca skuteczne. W sytuacji, gdy agitacja prowadzona jest głównie przez internet i media społecznościowe, a także przez oddziaływanie osób wracających do RFN z frontu walk Państwa Islamskiego tradycyjne metody nie wystarczają. Odpowiedzią ma być przygotowywana kolejna reforma Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji oraz przeznaczenie większych środków i personelu na prewencję, a także rozbudowa możliwości analizy zasobów internetowych i ochrona przed cyberatakami. Postuluje się pełnienie przez ten urząd roli nadrzędnej i lepszej koordynacji współpracy z innymi instytucjami bezpieczeństwa.

Osobnym zagadnieniem stają się protesty obywatelskie w stylu Pegidy i innych tego typu organizacji, co prowadzi do rozprzestrzeniania się nastrojów antyimigranckich. Nic nie wskazuje obecnie na to, że może ponownie dojść do aktów terrorystycznych na miarę Narodowosocjalistycznego Podziemia (*Nationalsozialistischer Untergrund* – NSU), która to organizacja przez 7 lat dokonała dziewięciu zabójstw obywateli pochodzenia tureckiego i greckiego, a także niemieckiej policjantki oraz dwóch zamachów bombowych i wielu napadów na banki. Bezkarne działanie NSU było możliwe dzięki błędom popełnionym w śledztwie.

Niemcy nie są odosobnione z tego typu problemami. Borykają się bowiem z nimi również inne państwa Europy Zachodniej, szczególnie te z dużą populacją muzułmanów i to niezależnie od prowadzonej w nich polityki integracyjnej (np. Francja czy Wielka Brytania). Konieczna zatem staje się nie tylko ścisła współpraca tych państw, ale także współpraca w skali globalnej. Niemieckie Ministerstwo Obrony przygotowuje nową białą księgę, nasuwa się więc pytanie, jakie miejsce zajmą w niej przedstawione powyżej problemy i jaką strategię przyjmą w niej Niemcy. Na to konkretne pytanie przyjdzie jednak poczekać do 2016 r.

⁴⁰ *Ibidem*.

Migrants and the threat to state security – a case study of Federal Republic of Germany

One of the concomitants of migration is the danger posed by armed conflicts which are transposed from the country of origin of the migrants to the territory of the receiving country. The article analyses this issue by presenting the current situation in Germany. It discusses the conflict between the Turks and Kurds which took place in the 90s and the danger posed by the radicalisation of Muslim communities, especially the Salafis. Several internal threats can be identified: the recruitment of foreigners and German nationals to fight for the Islamic State, the return of well-trained terrorists who are willing to continue jihad in Germany, and also the so-called individual jihad, that is terrorist attacks committed by people not affiliated with any organization. The current situation is responsible for a rise in 'anti-Islamic' feelings and the inception of such new movements as PEGIDA, LeGIDA or HoGeSa (Hooligans Against Salafis), which in turn leads to further rioting and unrest.

The State defends against this threat by increasing the surveillance of suspects, banning the activities of radical organisations, counteracting recruitment, blocking collection of money, restricting freedom of movement abroad and so on. However, due to the peculiarity of radical movements and the nature of their activities, it is necessary to implement a more comprehensive strategy, as even the best integration programmes fail to succeed.

Key words: migration, integration, danger, conflicts, Muslims, radicalisation, new movements

Anna Paterek

**POLITYKA ROZWOJOWA NIEMIEC
JAKO CZYNNIK STABILIZACJI I BEZPIECZEŃSTWA
PAŃSTW UPADŁYCH NA PRZYKŁADZIE AFGANISTANU
I PAŃSTW AFRYKI SUBSAHARYJSKIEJ**

Wprowadzenie

Dysfunkcyjność państw, będąca jednym z czynników destabilizujących stosunki międzynarodowe, stanowi obecnie istotne zagrożenie i wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Znajduje to wyraz w kształtowaniu strategii związanych z bezpieczeństwem i stabilnością w perspektywie regionalnej globalnej przez najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych, w tym również Niemcy. Postępująca niestabilność krajów rozwijających się stawia przed międzynarodową współpracą na rzecz rozwoju ważne zadania w dziedzinie prewencji i zarządzania kryzysowego. Zaangażowanie rządu federalnego wobec państw niestabilnych przebiega zarówno na płaszczyźnie multilateralnej (UE, OBWE, ONZ), jak i bilateralnej. Priorytetem natomiast jest skuteczna prewencja kryzysowa, jeśli to możliwe we współpracy i porozumieniu z międzynarodowymi partnerami. Niniejszy artykuł zawiera syntetyczną analizę niemieckich działań rozwojowych, realizowanych na płaszczyźnie bilateralnej i mających na celu stabilizację państw dysfunkcyjnych. Autor koncentruje się na przedstawieniu założeń współpracy rozwojowej Niemiec z państwami słabymi bądź znajdującymi się na skraju upadku przez pryzmat celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na podstawie przykładów jej realizacji w latach 2010–2014.

Wyzwania międzynarodowej współpracy na rzecz rozwoju w państwach dysfunkcyjnych

W ciągu ostatnich lat działania na rzecz stabilności państw słabych i dotkniętych konfliktami skupiały coraz większą uwagę międzynarodowej społeczności donatorów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. Zarówno uwarunkowania dysfunkcyjności, jak i sposoby jej skutecznego zapobiegania i przeciwdziałania stały się jednym z priorytetów współpracy rozwojowej¹. W 2008 r. z rekomendacji Trzeciego Forum Wysokiego Szczebla ds. Efektywności Współpracy Rozwojowej w Akrze (Third High Level Forum on Aid Effectiveness) ustanowiony został Międzynarodowy Dialog na rzecz Budowania Pokoju i Państwowości (International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding – IDPS)². Był on odpowiedzią na potrzebę lepszego i bardziej ukierunkowanego wsparcia w warunkach niestabilności, przemocy i konfliktu zbrojnego. Jest to jednocześnie pierwsze tego typu forum mające na celu wspólne działania dawców i beneficjentów pomocy w procesie budowania pokoju i stabilnej państwowości³. 30 listopada 2011 r. w Pusan uczestnicy IDPS przyjęli Nowy Ład na rzecz Państw Niestabilnych (New Deal for Engagement in Fragile States)⁴, opierający się w swoich założeniach na deklaracji z Dili z 2010 r.⁵ i planie działania przyjętym w Monrowii w 2011 r.⁶ Podkreśla on specyfikę potrzeb krajów niestabilnych w porównaniu do innych państw rozwijających się. Wzywa on społeczność donatorów pomocy rozwojowej do podjęcia wysiłków na rzecz budowania pokoju i państwowości, uznając je za niezbędne dla osiągnięcia trwałego rozwoju i eliminacji ubóstwa. Jednocześnie eksponuje dostosowanie do narodowych priorytetów poszczególnych państw, odpowiedzialność krajów otrzymujących pomoc, wzmocnienie narodowych instytucji oraz koordynację międzynarodowego wsparcia. Nowy Ład na rzecz Państw Niestabilnych ustanawia pięć

¹ Szerzej zob. J. Faust, J. Grävingholt, S. Ziaja, *Foreign Aid and the Fragile Consensus on State Fragility*, „Discussion Paper” 2013, nr 8.

² *Concept Paper for the International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding*, March 2009, www.pbsbdialogue.org/documentupload/43467241.pdf (dostęp: 10.08.2015).

³ Szerzej zob.: zakładka About na www.pbsbdialogue.org oraz *Sweetening the Deal: Adding Value to the New Deal for Fragile States through CSO Engagement*, 22.02.2012, www.nsi-ins.ca.

⁴ Grupa G7+ (19 najbardziej niestabilnych państw świata), państwa wchodzące w skład Komitetu Pomocy Rozwojowej OECD, reprezentanci międzynarodowego społeczeństwa obywatelskiego, <http://www.g7plus.org/new-deal-document> (dostęp: 6.09.2015).

⁵ Na pierwszym spotkaniu IDPS w Dili (Timor Wschodni) ukształtowało się forum dialogu państw niestabilnych – grupa G7+, obejmująca: Afganistan, Burundi, Republikę Środkowej Afryki, Czad, Wybrzeże Kości Słoniowej, Demokratyczną Republikę Kongo, Etiopię, Gwineę, Gwineę Bissau, Haiti, Liberię, Nepal, Papuę Nową Gwineę, Sierra Leone, Wyspy Salomona, Somalię, Sudan Południowy, Timor Wschodni i Kongo. Zob.: *Dili Declaration*, 10.04.2010, www.g7plus.org/news-feed/2010/4/10/dili-declaration.html (dostęp: 10.08.2015).

⁶ *The Monrovia Roadmap. On Peacebuilding and Statebuilding*, July 2011, www.pbsbdialogue.org/documentupload/48345560.pdf (dostęp: 10.08.2015).

priorytetowych celów na rzecz budowania pokoju i państwowości (Peacebuilding and Statebuilding Goal –, PSGs) w krajach niestabilnych:

1) *legitimate politics*: wzmocnienie legitymizacji instytucji politycznych i procesu rozstrzygania konfliktów; 2) *security*: ustanowienie i wzmocnienie bezpieczeństwa obywateli; 3) *justice*: sprawiedliwość i praworządność; 4) *economic foundations*: zapewnienie zatrudnienia i poprawa warunków życia; 5) *revenues and services*: zarządzanie państwowymi dochodami i usługami⁷.

Stambulski Program Działania 2011–2020 (przyjęty na IV Konferencji Narodów Zjednoczonych ws. Krajów Najmniej Rozwiniętych w maju 2011 r. w Stambule) wyznacza kierunek międzynarodowego wsparcia dla najmniej rozwiniętych państw, w tym tych dotkniętych konfliktem lub będących w sytuacji pokonfliktowej⁸. Niestabilność polityczna i społeczna jest istotną barierą w osiągnięciu przez państwa rozwijające się milenijnych celów rozwoju. Tym samym kraje niestabilne, ze względu na wysoką niesprawność instytucji państwowych i słabą wydolność krajowych rządów, są dla międzynarodowej pomocy większym wyzwaniem niż pozostali jej beneficjenci. Postmilenijna agenda międzynarodowej współpracy rozwojowej powinna zatem wyeksponować konflikt jako najważniejszą barierę w rozwoju, wyznaczając nadrzędny cel w budowaniu pokoju i praworządności w krajach nim dotkniętych. Wysiłki międzynarodowej współpracy rozwojowej należy ukierunkować na wzmocnienie społeczno-ekonomicznej odporności społeczeństw w sytuacjach niestabilności, tak by były one zdolne do łagodzenia wstrząsów.

Według szacunków OECD w 50 państwach, które w 2015 r. znalazły się na liście krajów w niestabilnej sytuacji mieszka obecnie 43% ludności, żyjącej na granicy ubóstwa (poniżej 1,25 dol. dziennie na osobę)⁹. Do 2030 r. koncentracja biedy w tych państwach może sięgnąć 62%¹⁰. Co więcej połowa z nich znajduje się w sporządzanym przez OECD zestawieniu nieprzerwanie od 2007 r. Mieszkańcy 50 krajów niestabilnych stanowią obecnie 20% globalnej populacji (1,4 mld), ich liczba wzrośnie do 1,9 mld w 2030 r. i do 2,6 mld w 2050 r. Kraje niestabilne łączą wspólne cechy (problemy strukturalne i nieprawidłowo funkcjonujące instytucje), ale też różnią się między sobą w wielu wymiarach. Najwyższy wskaźnik średniej długości życia w 2012 r. miała Bośnia i Hercegowina (76 lat), najniższy

⁷ *Building Blocks to Prosperity: The Peacebuilding and Statebuilding Goals*, www.oecd.org.

⁸ *Istanbul Declaration and Programme of Action – 2011*, www.unohrrls.org/about-ldcs/istanbul-programme-of-action; *Istanbul Programme of Action for the LDCs (2011–2020). Monitoring Deliverables, Tracking Progress – Synthesis Report*, Dhaka 2014.

⁹ Istnieje kilka rankingów i klasyfikacji niestabilności państw, opracowanych m.in. przez OECD, Bank Światowy, Afrykański Bank Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju i Fund of Peace. W niniejszym opracowaniu przyjęto listę krajów niestabilnych, na którą powołuje się OECD w raportach *Fragile States 2014* i *States of Fragility 2015* (www.oecd.org).

¹⁰ *Aspekte der Fragilität 2015. Lassen sich die Ambitionen der Post-2015-Agenda erfüllen?*, Paris 2015, s. 15.

(45 lat) Sierra Leone. Natomiast średni wiek ludności żyjącej w tych krajach wyniósł 21 lat, przy czym średnia światowa utrzymuje się na poziomie 30 lat (2013 r.). Produkt krajowy brutto w 2013 r. sięgał od 522 mld dol. (Nigeria) do 1 mld dol. (Wyspy Salomona). Z kolei dochód narodowy brutto na mieszkańca w tym samym roku kształtował się od 6 710 dol. (Irak) do 270 dol. (Malawi). Na 50 państw niestabilnych 27 to kraje o niskich dochodach. Regionem w największym stopniu dotkniętym problemem niestabilności jest Afryka Subsaharyjska z 28 państwami niestabilnymi¹¹.

Mimo istniejących różnic w rozumieniu „niestabilności” w dyskursie rozwojowym¹² przyjmuje się, że przejawia się ona przede wszystkim w niezdolności władzy państwowej do ochrony swoich obywateli przed przemocą, niezapewnieniem dostępu do podstawowych usług oraz braku legitymizacji działań państwa. Raport OECD z 2015 r. wprowadza pięć płaszczyzn wyznaczających największe ryzyko i skłonność do niestabilności:

1) przemoc: zmniejszenie wszelkich form przemocy; 2) wymiar sprawiedliwości: powszechny dostęp do wymiaru sprawiedliwości; 3) instytucje: skuteczne, odpowiedzialne i sprzyjające włączeniu społecznemu instytucje; 4) stabilne podstawy gospodarcze: wsparcie gospodarczego, społecznego i politycznego włączenia; 5) odporność: wzmocnienie zdolności do przewyżczania społecznych, gospodarczych, jak i ekologicznych wstrząsów i kryzysów¹³.

Niestabilność postrzegana jest zatem jako wyzwanie wymagające wielowymiarowych wysiłków na rzecz jej przewyżczenia. Taka koncepcja dysfunkcyjności państwa ma pomóc w identyfikowaniu narodowych i międzynarodowych priorytetów pomocy, uwzględniających różnorodność przejawów i stopni niestabilności, a tym samym powinna ułatwić alokację międzynarodowych środków finansowych. Destabilizacja państwa pociąga za sobą zróżnicowane koszty gospodarcze, rozwojowe i bezpieczeństwa, zarówno na poziomie regionalnym, jak i światowym. Założenie, że kraje niestabilne stanowią źródło zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, znajduje swój wyraz w kształtowaniu kryteriów przeznaczenia Oficjalnej Pomocy Rozwojowej (Official Development Assistance – ODA) państw skupionych w Komitecie Pomocy Rozwojowej OECD (Development Assistance Committee – DAC). W 2007 r. połowa środków pomocowych kierowanych do państw niestabilnych trafiła do czterech krajów, co wynikało albo z bieżących wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego (w przypadku Afganistanu i Iraku), albo wiązało się ze znaczeniem tych państw dla sytuacji regionów już wysoce niestabilnych – Pakistan i Etiopia.

¹¹ *Ibidem*, s. 33.

¹² Zob.: J. Faust, J. Grävingholt, S. Ziaja, *Foreign Aid...*, *op. cit.*; *Przewyżczanie niestabilności w Afryce. Nowe europejskie podejście*, 2009, www.ec.europa.eu/index_pl.htm, s. 14–18.

¹³ *Aspekte der Fragilität 2015...*, *op. cit.*, s. 46–49.

W okresie od 2000 do 2012 r. Oficjalna Pomoc Rozwojowa dla krajów niestabilnych wzrosła niemal dwukrotnie (36 dol. na osobę w 2012 r.)¹⁴. Od 2007 r. ponad połowa ODA (53%) trafia do państw znajdujących się obecnie (2015 r.) na liście krajów dysfunkcyjnych. Jest to z pewnością wyrazem skupienia wysiłków międzynarodowej społeczności donatorów na grupie państw o najwyższym poziomie ubóstwa. Jednakże istnieją duże dysproporcje w podziale pomocy. Niewystarczająca koordynacja przepływu środków wsparcia pomiędzy donatorami sprawia, że niektóre kraje są pomijane przy ich rozdziale („pomocowe sieroty” – *aid orphans*). Wśród jedenastu zaniechanych przez donatorów państw dzieś się znajdowało się w sytuacji niestabilnej (m.in. Gwinea, Madagaskar, Nepal, Sierra Leone)¹⁵. Z kolei wspomniane wyżej czynniki geopolityczne przyczyniły się do skoncentrowania wsparcia pomiędzy 2003 r. a 2012 r. – równolegle do trwającego zaangażowania militarnego – na Afganistanie i Iraku, stanowiło ono 22% łącznej ODA dla krajów dotkniętych niestabilnością. Grupa dziewięciu największych beneficjentów Oficjalnej Pomocy Rozwojowej – Afganistan, Egipt, Etiopia, Bangladesz, Demokratyczna Republika Konga, Kenia, Nigeria, Pakistan, Zachodni Brzeg i Strefa Gazy – otrzymała w 2012 r. ponad 50% środków ODA przekazanych krajom niestabilnym¹⁶. Średnia wartość ODA na osobę w krajach najsłabiej rozwiniętych (Least Developed Country – LDC) wyniosła 45 dol. i tym samym była większa w porównaniu z grupą krajów niestabilnych o średnich dochodach (28 dol.)¹⁷.

Najsłabiej rozwinięte państwa niestabilne często uzależnione są od Oficjalnej Pomocy Rozwojowej. W 2011 r. sześć spośród siedmiu najbardziej zależnych od pomocy krajów najsłabiej rozwiniętych znajdowało się w sytuacji niestabilności (m.in. Tuwalu, Wyspy Salomona, Afganistan i Liberia). W niektórych z nich konstytuuje ona do 55% ich PKB (np. Tuwalu, Burkina Faso). Inne z kolei są zaniechywane: w 2011 r. na każdy z 44 krajów tej grupy przypadło średnio mniej niż pół procenta globalnej ODA¹⁸. Rola pozostałych, oprócz ODA, źródeł finansowania rozwoju krajów dysfunkcyjnych jest znikoma. Od 2000 r. największą część wpływów stanowią przekazy pieniężne pracowników migrujących, choć ograniczają się one do niewielkiej liczby krajów o średnim dochodzie w przypadku dużych diaspor (w Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Zachodnim Brzegu i Strefie Gazy – wynosiły one w 2012 r. ponad 475 dol. na osobę)¹⁹. W 2012 r. zaledwie 6% (38,7 mld dol.) ogółu bezpośrednich inwestycji zagranicznych w państwach rozwijających się przypadało na kraje niestabilne. Zdecydowana więk-

¹⁴ Dla porównania w pozostałych państwach rozwijających wyniosła mniej niż 10 dol. na osobę; zob. *ibidem*, s. 65.

¹⁵ *Ibidem*, s. 67.

¹⁶ Średnio państwa te otrzymały ponad 250 dol. na osobę, *ibidem*, s. 61–87.

¹⁷ *Ibidem*, s. 68.

¹⁸ *Fragile States 2014. Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, s. 11, 32, www.oecd.org.

¹⁹ *Aspekte der Fragilität 2015... op. cit.*, s. 71.

szość z nich (72%) koncentrowała się w 2012 r. na dziesięciu bogatych w zasoby krajach dysfunkcyjnych²⁰.

Mimo wypracowania w 2011 r. międzynarodowych ram współpracy rozwojowej w państwach dotkniętych konfliktem i w sytuacji niestabilności na rzecz wzmocnienia instytucji państwowych jeszcze w 2012 r. zaledwie 4% ODA skierowanej do tej grupy krajów służyło wsparciu legitymizacji politycznych instytucji, a 3% wymiarowi sprawiedliwości i praworządności²¹. Według dostępnych źródeł środki ODA na kwestie związane z bezpieczeństwem są niewielkie. W 2012 r. wsparcie budowy sektora bezpieczeństwa w krajach dysfunkcyjnych wyniosło łącznie 858 mln dol. (1,4% ogółu pomocy w tym sektorze), natomiast wymiaru sprawiedliwości 1 912 mln dol. (3,13% ogółu pomocy w tym sektorze)²².

Tabela 1. Zmiany wielkości dwustronnej pomocy rozwojowej na rzecz krajów niestabilnych, w latach 2010–2011

	10 największych donatorów pomocy do gospodarek/ państw niestabilnych	ODA do gospodarek/ państw niestabilnych	zmiana ODA w % do wszystkich krajów rozwijających się, 2010-2011	zmiana ODA w % do gospodarek/państw niestabilnych, 2010-2011
1	USA	13 291	▼ -0,3	▲ +1,1
2	Instytucje UE	5 041	▲ +29,1	▼ -9,1
3	IDA	4 613	▼ -15,6	▼ -5,6
4	Wielka Brytania	3 804	▼ -0,8	▲ +16,4
5	Japonia	3 150	▼ -12,2	▲ +8,8
6	Francja	2 935	▲ +2,5	▲ +3,1
7	Niemcy	2 573	▲ +2,7	▲ +11,5
8	Kanada	1 359	▼ -2,6	▼ -24,3
9	AfDF	1 283	▲ +14,5	▲ +33,0
10	Australia	1 229	▲ 13,6	▲ +5,3

IDA: International Development Association, AfDF: African Development Found

Źródło: *Fragile States 2014...*, op. cit., s. 26.

²⁰ Nigeria (7,1 mld dol.), Irak (3,4 mld dol.), Demokratyczna Republika Konga (2,89 mld dol.), Egipt (2,8 mld dol.), Republika Kongo (2,76 mld dol.). Zob. *ibidem*, s. 70.

²¹ *Ibidem*, s. 75. Ze względu na brak systematycznych danych dotyczących wielkości bilateralnego wsparcia instytucji w sektorze bezpieczeństwa wiedza na ten temat jest niepełna. Gromadzone dane dotyczą wydatków na misje ONZ (prawie 8,5 mld dol. rocznie) i pomocy ODA w sektorze bezpieczeństwa.

²² Wyłączając Afganistan i Irak, wsparcie sektora bezpieczeństwa krajów niestabilnych wyniosło 528 mln dol. (0,99%), a wymiaru sprawiedliwości 836 mln dol. (1,57%); zob. *ibidem*, s. 82–83.

Trzech największych donatorów pomocy dla krajów niestabilnych – Unia Europejska, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju (International Development Association – IDA) i Kanada zmniejszyło swoje wsparcie w latach 2010–2011²³. Spadek ten znamienity był w tym czasie dla całej oficjalnej pomocy rozwojowej kierowanej do państw rozwijających się i był konsekwencją światowej recesji. Niemniej jednak inni dawcy zwiększyli wartość środków przekazywanych dla krajów niestabilnych. Wielka Brytania udzieliła znaczących pożyczek Etiopii, Afganistanowi, Demokratycznej Republice Konga, Bangladeszowi i Somalii. Niemcy zwiększyły wsparcie dla Konga, Kenii, Afganistanu, Egiptu i Liberii. Afrykański Fundusz Rozwoju (African Development Fund – AfDF) podwyższył swoje dotacje i pożyczki dla Wybrzeża Kości Słoniowej, oraz pożyczki dla Etiopii i Kenii²⁴.

W państwach borykających się z sytuacją niestabilności szczególnie trudne jest skuteczne wsparcie rozwojowe. Wynika to ze słabości instytucji państwowych oraz ograniczonych kompetencji do opracowania ram rozwoju i wdrożenia wsparcia ODA. Dysonans pomiędzy wolą i polityczną zdolnością beneficjentów a priorytetami dawców pomocy w konsekwencji prowadzi do przydzielania mniejszej pomocy państwom najbardziej jej potrzebującym. W dyskusji na temat dysfunkcyjności podkreśla się potrzebę dostosowania zaangażowania zewnętrznych podmiotów w krajach niestabilnych i zakorzenienia priorytetów pomocy w lokalnych uwarunkowaniach przy uwzględnieniu politycznej, społecznej, historycznej, kulturowej i gospodarczej różnorodności. Dawcy wprawdzie przypisują duże znaczenie koordynacji pomocy w sytuacji dysfunkcyjności państwa, bieżące potrzeby i geopolityczne interesy często zniekształcają długofalowe cele rozwoju tych krajów, dostosowane do ich warunków, cech i dynamiki.

Niemieckie zaangażowanie rozwojowe na rzecz państw niestabilnych – priorytety i cele strategiczne

Uwarunkowania kształtujące ramy niemieckiej polityki rozwojowej realizowanej w latach 1998–2009 przez minister Heidemarie Wiecezorek-Zeul pociągnęły za sobą wzmocnienie znaczenia współpracy rozwojowej w przezwyciężaniu strukturalnych źródeł zjawiska terroryzmu (ubóstwa, niesprawiedliwości, braku wykształcenia), a także konsolidacji pokoju. Tym samym stała się ona istotnym komponentem niemieckiej polityki bezpieczeństwa w zakresie prewencji kryzysowej²⁵.

²³ UE zredukowała pomoc dla Malawi, Sudanu, Haiti, Egiptu i Demokratycznej Republiki Konga oraz Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu. IDA ograniczyła pożyczki dla Nigerii, Ugandy i Jemenu oraz otrzymała spłatę pożyczek od Jemenu. Kanada zmniejszyła dotacje dla Haiti, Afganistanu, Sudanu, Nigerii i Sierra Leone.

²⁴ *Fragile States 2014...*, op. cit., s.26.

²⁵ Por. Ch. Hacke, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder*, Frankfurt am Main–Berlin 2003, s. 489.

Niemniej praktyczna realizacja postulatów powiązania cywilnych instrumentów polityki rozwojowej z militarnym zaangażowaniem Bundeswehry napotykała na trudności i kontrowersje, co było szczególnie widoczne w przypadku Afganistanu. Przedstawiony w kwietniu 2000 r. dokument programowy *Cywilne zapobieganie sytuacjom kryzysowym, rozwiązywanie konfliktów i budowanie pokoju* stał się filarem rządowego planu działania z 2004 r.²⁶ Ekspozuje on znaczenie niemilitarnych aspektów prewencji kryzysowej i przewiduje systematyczne włączanie aktorów społecznych. Plan działania z 2004 r., podobnie jak przyjęta w 2006 r. biała księga o polityce bezpieczeństwa RFN i przyszłości Bundeswehry, ukierunkowuje niemiecką politykę wobec państw niestabilnych przede wszystkim na prewencję kryzysową. Jej celem ma być długofalowe działanie przy harmonijnym wykorzystaniu dostępnych instrumentów, tak by zwalczyć przyczyny konfliktów, wspierać pokojowe równowagę interesów między państwami i regionami niestabilnymi, przewzyć źródła niestabilności i wspierać procesy transformacyjne²⁷. Zainicjowana przez resort spraw zagranicznych w 2014 r. debata na temat rewizji znaczenia i odpowiedzialności niemieckiej polityki zagranicznej w kształtowaniu globalnego pokoju i bezpieczeństwa *Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken*²⁸ podkreśla konieczność silniejszego zintegrowania środków cywilnych, policyjnych i militarnych, przyznając pierwszeństwo działaniom cywilnym²⁹.

Również nowa koncepcja niemieckiej polityki rozwojowej Federalnego Ministerstwa Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ) z 2011 r., zatytułowana *Stworzyć szanse – rozwijać przyszłość*³⁰ określa działania w sytuacjach niestabilności jako

²⁶ *Aktionsplan. Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung*, 2004, www.ag-friedensforschung.de/themen/Aussenpolitik/aktionsplan.pdf, s. 18 (dostęp: 10.08.2015).

²⁷ *Ressortübergreifende Leitlinien. Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten*, August 2012, www.bmz.de.

²⁸ *Review 2014 – Aussenpolitik weiter denken*, 25.02.2014, www.aussenpolitik-weiter-denken.de.

²⁹ Dla wzmocnienia cywilnych zdolności zarządzania konfliktami w 2002 r. w Berlinie powstało Centrum Międzynarodowych Operacji Pokojowych (Zentrum für Internationale Friedenseinsätze – ZIF). Jego zadania koncentrują się na pozyskiwaniu, pośredniczeniu, przygotowaniu oraz szkoleniu cywilnych ekspertów na potrzeby misji pokojowych i obserwacji wyborów. Z kolei Cywilny Korpus Pokojowego (Ziviler Friedensdienst – ZFD) od momentu powstania w 1999 r. ponad 900 pracowników pokojowych zostało skierowanych do ok. 50 krajów. W 2014 r. rząd federalny realizował 72 inicjatywy ZFD w Afryce Subsaharyjskiej, Azji, na Bliskim Wschodzie, Ameryce Łacińskiej i Europie Południowej, z udziałem 221 ekspertów pokojowych. Dotyczą one takich problemów, jak: reintegracja i rehabilitacja uchodźców, byłych dzieci żołnierzy, kombatanów i osób po traumatycznych przejściach (w Liberii, Sierra Leone, Burundi, DR Kongo), analiza konfliktów surowcowych (m.in. w Boliwii, Filipinach i Nigerii), zaangażowanie na rzecz ochrony praw człowieka i ochrony ofiar (m.in. w Nepalu, Kolumbii i Meksyku). Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ Berichtszeitraum: Juni 2010–Mai 2014.

³⁰ *Chancen schaffen – Minds for Change. Zukunft entwickeln – Enhancing Opportunities*, August 2011, www.bmz.de.

jedną z pięciu najważniejszych płaszczyzn kształtowania zrównoważonego rozwoju. Osadza niemieckie zaangażowanie rozwojowe na fundamencie uniwersalnych wartości i strategicznych interesów. Oparcie współpracy rozwojowej na przesłankach gospodarczych, bezpieczeństwa czy humanitarnych warunkuje współdziałanie BMZ z innymi resortami i podmiotami, w szczególności z Federalnym Ministerstwem Obrony (Bundesministerium der Verteidigung – BMVg) i Bundeswehrą myśl rządowej koncepcji „powiązanego bezpieczeństwa”. Przykładem takiego powiązanego podejścia są ponadresortowe wytyczne wobec państw niestabilnych, przyjęte w 2012 r. przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (Auswärtiges Amt – AA), BMVg i BMZ³¹. Określają one ramy niemieckiego zaangażowania w krajach borykających się z problemami niestabilności. Ich realizacja przebiega m.in. za pośrednictwem zespołów zadaniowych (*task force*), do których kompetencji należy wypracowanie spójnej koncepcji działania (np. wobec regionu Sahel, Jemenu i Syrii). Średnio- i długofalowe cele niemieckiego zaangażowania w państwach niestabilnych to wsparcie budowy i wzmacniania państwowości, kształtowania procesów transformacyjnych i dalszych etapów prewencji konfliktowej i kryzysowej, oraz działania na rzecz konsolidacji pokoju. Pragmatyzm w działaniach rozwojowych szczególnie w przypadku krajów dysfunkcyjnych kładzie nacisk na zrozumienie lokalnych uwarunkowań oraz zasady *local ownership* (wzmocnienie odpowiedzialności krajów partnerskich) i *do no harm* (nieprzyczynianie się do zaostrzenia problemów)³².

W 2007 r. BMZ opublikowało po raz pierwszy dokument programowy skierowany do grupy państw borykających się z trudnymi uwarunkowaniami zatytułowany *Zorientowana na rozwój transformacja przy niestabilności państwowej i złych rządach*³³. Jego rozwinięciem jest przyjęta w 2013 r. strategia dotycząca rozwojowego zaangażowania w kontekście konfliktu, niestabilności i przemocy³⁴. Uznaje ona potrzebę działań w tych państwach za jeden z najważniejszych wyznaczników zrównoważonego rozwoju. Ponad połowa krajów partnerskich niemieckiej współpracy rozwojowej znajduje się w obszarze lub regionie dotkniętym konfliktem, niestabilnością lub przemocą. Państwa niestabilne wywierają negatywny wpływ na swoich sąsiadów i bezpieczeństwo w regionie. Słabe bądź nieistniejące struktury państwowe stanowią źródło zagrożeń na skalę globalną. Zatem nadrzędnym celem niemieckiej polityki zagranicznej, rozwojowej i bezpieczeństwa jest wkład w kształtowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Działania na rzecz rozwoju podporządkowane zostały wspomnianym wyżej międzynarodowym

³¹ *Ressortübergreifende Leitlinien...*, op. cit.

³² *ibidem*; *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, „BMZ-Strategiepapier” 2013, nr 4, s. 18.

³³ *Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung*, März 2007, www.bmz.de.

³⁴ *Entwicklung für Frieden...*, op. cit.

celom na rzecz budowania pokoju i państwowości (PSGs) w krajach niestabilnych, z włączeniem trzech dodatkowych, uzasadniających istotę polityki rozwojowej: 1) przewyższanie źródeł konfliktów, niestabilności i przemocy; 2) zwiększenie zdolności pokojowego rozwiązywania konfliktów; 3) stworzenie warunków dla pokojowego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwojowi³⁵. Do najważniejszych wyzwań dla skutecznych wysiłków rozwojowych w sytuacjach niestabilności zaliczono słabą zdolność mobilizacji zasobów pomocowych, szeroką skalę zjawisk korupcyjnych, ograniczoną akceptację struktur partnerstwa w różnych częściach społeczeństwa, dynamicznie zmieniające się środowisko, zróżnicowane formy/zjawiska przemocy zawężające ramy działań rozwojowych³⁶.

Zwiększeniu efektywności niemieckich wysiłków rozwojowych na rzecz krajów niestabilnych służy współpraca rządu ze światem nauki. Jej przykładem jest specjalna jednostka badawcza Sonderforschungsbereich 700, finansowana ze środków Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Do jej zadań należy wypracowanie koncepcyjnych podstaw niemieckiej polityki zagranicznej wobec krajów niestabilnych, głównie w zakresie wspierania rządów prawa, demokracji i reformy sektora bezpieczeństwa. A także współfinansowane przez BMZ projekty badawcze Niemieckiego Instytutu Polityki Rozwojowej (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik – DIE).

Bilateralny wymiar niemieckiej współpracy rozwojowej w krajach niestabilnych

Według wstępnych danych za 2014 r. Niemcy w dalszym ciągu są trzecim (16,25 mld dol. – 0,41% DNB), największym donatorem w rankingu wszystkich członków Komitetu Pomocy Rozwojowej, po USA (32,73 mld dol.) i Wielkiej Brytanii (19,93 mld dol.), przed Francją (10,37 mld dol.) i Japonią (9,19 mld dol.)³⁷. Od 2009 r. konsekwentnie zmniejszany był udział działań rozwojowych realizowanych na płaszczyźnie multilateralnej na rzecz pomocy bilateralnej (z 41,2% w 2009 r. do 33,4% w 2012 r.)³⁸. W 2012 r. przeszło 70% niemieckiej ODA

³⁵ *Ibidem*, s. 11.

³⁶ *Ibidem*, s. 16.

³⁷ Wartość niemieckiej oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) w 2014 r. wyniosła 16,25 mld dol. (0,41% DNB) w porównaniu do 14,059 mld dol. (0,38% DNB) w 2013 r. i 12,939 mld dol. w 2012 r. (0,37% DNB), wciąż jest to jednak poniżej unijnego celu 0,7 % DNB wyznaczonego na 2015 r. Znaczny wzrost wartości niemieckiej pomocy rozwojowej w 2014 r. (+12,0%) był konsekwencją większego wsparcia pożyczkowego udzielonego w drodze dwustronnych porozumień z krajami o średnich dochodach; zob. *OECD – Paris, 8 April 2015. Development aid stable in 2014 but flows to poorest countries still falling* oraz Table 1: *Net Official Development Assistance from DAC and Other Donors in 2014*, www.oecd.org.

³⁸ Zob.: *DAC mid-term review of Germany: Berlin, 6 th November 2012*, www.bmz.de/en/zentrales_downloadarchiv/Presse/47_414_1_Abschlussbericht_Brief_Lomoy_2.pdf (dostęp: 10.08.2015); www.stats.oecd.org; 21. *Bericht zur Wirklichkeit...*, *op. cit.*, s. 15; (dostęp 7.04.2015).

stanowiła pomoc bilateralna. Obecnie niemiecka Oficjalna Pomoc Rozwojowa realizowana jest we współpracy z 50 krajami partnerskimi, w ramach tematycznych i regionalnych programów (por. tabela 2 i 3)³⁹. W 2012 r. 47% niemieckiej pomocy bilateralnej trafiło do dziesięciu beneficjentów, wśród których sześciu znajdowało się w sytuacjach niestabilności (Demokratyczna Republika Konga, Afganistan, Egipt, Pakistan Kenia, Zachodni Brzeg i Strefa Gazy). Natomiast wsparcie dla państw dotkniętych problemem niestabilności w 2012 r. wyniosło 3,2 mld dol., czyli 32% bilateralnej ODA. Jednocześnie kraje najsłabiej rozwinięte objęto 23% bilateralnej ODA (2,4 mld dol.), co w stanowiło największy odsetek w porównaniu z pozostałymi grupami państw (przy czym 30% bilateralnej ODA otrzymały państwa nieprzypisane do grup zróżnicowanych pod względem dochodu)⁴⁰. W latach 2011–2012 adresatem 23% niemieckiej pomocy bilateralnej były kraje Afryki Subsaharyjskiej (2,5 mld dol.), 9% – Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, natomiast 18% – Azji Południowej i Środkowej (1,7 mld dol.)⁴¹. Regionalnym punktem ciężkości działań BMZ jest Afryka, będąc beneficjentem 50% bilateralnej pomocy rozwojowej. Kraje tego regionu otrzymują rocznie łącznie wsparcie w wysokości 1,2 mld euro⁴². Do największych odbiorców niemieckiego wsparcia rozwojowego (średnio w latach 2010–2014) należały: Demokratyczna Republika Konga, Egipt, Mozambik, Kenia i Tanzania⁴³.

Na liście rankingowej krajów partnerskich objętych dwustronną pomocą rozwojową według wielkości wsparcia⁴⁴ w 2013 r. znalazły się m.in. następujące kraje niestabilne: Afganistan, Syria, Egipt, Jemen, Bangladesz, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Pakistan, Demokratyczna Republika Konga, Etiopia, Kamerun, Tanzania, Nigeria, Mali, Mozambik, Iran, Burkina Faso, Kambodża, Sudan Południowy.

³⁹ 14. *Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung Weißbuch zur Entwicklungspolitik*, 30.03.2013, s. 38, www.bmz.de.

⁴⁰ *Germany, [w:] Development Co-operation Report 2014*, 7.10.2014, www.oecd-ilibrary.org.

⁴¹ *Germany, op. cit.*, s. 306.

⁴² W tym ok. 350 mln euro przypada na współpracę z Unią Afrykańską, organizacjami regionalnymi Wspólnoty Wschodnioafrykańskiej, Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej i Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej.

⁴³ *Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent*, „BMZ-Strategiepapier” 2014, nr 6.

⁴⁴ *Bilaterale ODA – Rangliste 2013*, 21.11.2014, www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Ministerium/ODA/3_D3_Bilaterale_ODA_Rangliste_2013_Spalte_2.pdf (dostęp: 20.08.2015)

Tabela 2. Dwustronna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów krajowych

Region	Kraje partnerskie
Azja	Afganistan, Bangladesz, Indie, Indonezja, Kambodża, Kirgistan, Laos, Mongolia, Nepal, Pakistan, Tadżykistan, Uzbekistan, Wietnam,
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Albania, Kosowo, Serbia, Ukraina,
Ameryka Południowa i Karaiby	Boliwia, Brazylia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Meksyk, Peru
Bliski Wschód	Egipt, Jemen, terytoria palestyńskie,
Afryka	Etiopia, Angola, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Demokratyczna Republika Konga, Mali, Malawi, Maroko, Mauretania, Mozambik, Namibia, Niger, Ruanda, Sambia, Południowy Sudan, Republika Południowej Afryki, Tanzania, Togo, Uganda

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html (dostęp: 10.08.2015)

Tabela 3. Bilateralna współpraca na rzecz rozwoju w ramach programów regionalnych lub tematycznych programów

Region	Kraje partnerskie
Azja	Mjanma, Filipiny, Sri Lanka, Timor Wschodni, ponadgraniczna współpraca Azji Centralnej (włącznie z Kazachstanem i Turkmenistanem)
Europa Południowo-Wschodnia/ Kaukaz	Bośnia i Hercegowina, Inicjatywa Kaukaska (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja), Mołdawia
Ameryka Południowa i Karaiby	Program Karaiby (Dominikana, Haiti, Kuba), Kostaryka, Nikaragua, Salvador, Paragwaj
Bliski Wschód	Jordania, Syria
Afryka	Algieria, program Niestabilne Państwa Afryki Zachodniej (m.in. Wybrzeże Kości Słoniowej, Sierra Leone, Liberia, Gwinea), Madagaskar, Nigeria, Senegal, Tunezja

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/laenderliste/index.html (dostęp: 10.08.2015).

W latach 2011–2013 Niemcy należały do dziesiątki największych donatorów DAC pomocy dla państw afrykańskich, plasując się na czwartej pozycji po Stanach Zjednoczonych, Francji i Wielkiej Brytanii⁴⁵. Rządowa strategia polityki zagranicznej wobec Afryki z czerwca 2011 r.⁴⁶ eksponuje jej olbrzymi potencjał

⁴⁵ *Aid at a Glance*, www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm (dostęp: 10.08.2015).

⁴⁶ *Deutschland und Afrika: Konzept der Bundesregierung*, 2011, www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf (dostęp: 10.08.2015).

w stosunkach międzynarodowych. Jeszcze większe znaczenie temu kontynentowi nadają wytyczne polityki afrykańskiej przedstawione przez rząd federalny 21 maja 2014 r.⁴⁷ Wysiłki międzynarodowej społeczności powinny skupić się na przeciwdziałaniu ubóstwu i niestabilności, zwalczaniu zagrożeń i przezwyciężaniu kryzysów. Niestabilność krajów afrykańskich pozostaje wyzwaniem dla Europy. Dotknięte nią kraje i regiony charakteryzują się słabymi instytucjami i państwowością, która w ostateczności może prowadzić do upadku. Niestabilność szczególnie w Afryce Północnej i strefie Sahel stanowi pożywkę dla zorganizowanych grup przestępczych i terrorystycznych, których aktywność nie ogranicza się jedynie do Afryki. W związku z powyższym do priorytetów niemieckiego zaangażowania w Afryce zaliczono m.in.: 1) wzmacnianie regionalnej integracji, w tym m.in. włączanie krajów niestabilnych i mobilizowanie ich do przejęcia odpowiedzialności; 2) wspieranie pokoju i bezpieczeństwa w ramach Afrykańskiej Architektury Pokoju i Bezpieczeństwa (African Peace and Security Architecture – APSA)⁴⁸; 3) zmniejszanie niestabilności, konfliktów i przemocy, zapobieganie łamaniu praw człowieka⁴⁹.

Mimo widocznego, zwłaszcza w przypadku polityki afrykańskiej, dystansu RFN do militarnego zaangażowania się poza granicami⁵⁰, Afryka pozostaje najważniejszym regionem niemieckiego zaangażowania w ramach cywilnego zapobiegania konfliktom, stabilizacji i bezpieczeństwa. W latach 2010–2013⁵¹ kraje afrykańskie otrzymały z budżetu AA trzy czwarte środków przeznaczonych na międzynarodowe działania w zakresie prewencji kryzysowej, utrzymania pokoju i przeciwdziałania konfliktom (o łącznej wartości ok. 435 mln euro). Razem ze wsparciem dla partnerstw transformacyjnych w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie (2012–2013: ok. 100 mln euro) oraz Paktu Stabilizacji dla Afganistanu

⁴⁷ *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, www.allemagne.diplo.de/content-blob/4262948/Daten/4876190/01strategieafriquedtschdatei.pdf (dostęp: 10.08.2015).

⁴⁸ Przykładem jest tu ponadregionalny program na rzecz afrykańskiej policji realizowany przez Niemieckie Towarzystwo Współpracy Międzynarodowej (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) obejmuje działania na rzecz budowy zdolności instytucji policyjnych. Od 2009 r. brało w nim udział 11 krajów Afryki Subsaharyjskiej. Jego efektem było powstanie i wyposażenie ponad 125 posterunków policyjnych i granicznych. Program wspiera wysyłanie afrykańskich policjantów w ramach afrykańskich i międzynarodowych misji pokojowych oraz budowę policyjnych zdolności Afrykańskiej Architektury Bezpieczeństwa i Pokoju (African Peace and Security Architecture APSA). W 2012 r. zakończono jego realizację w Liberii, Ruandzie, Sierra Leone i Republice Środkowej Afryki, jest kontynuowany w Burundi, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Demokratycznej Republice Konga, Nigerii, Mauretanii, Sudanie Południowym i Czadzie.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Wyjątkiem była operacja wojskowa UE pod niemieckim dowództwem (EUFOR RD Kongo) w 2006 r., mająca na celu zabezpieczenie wyborów w Demokratycznej Republice Konga czy udział w operacji morskiej wymierzonej przeciwko piractwu wybrzeży Somalii (Atalanta, od 2008 r.).

⁵¹ *Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans. „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung”*, www.ifa.de/fileadmin/pdf/zi-vik/2014_Aktionsplan_4_de.pdf (dostęp: 10.08.2015).

(2010–2014: ok. 710 mln euro). Środki BMZ na ten cel kształtowały się średnio w latach 2010–2013 na poziomie 480 mln euro (czyli ok. 16% zobowiązań bilateralnej współpracy rozwojowej)⁵². Oparte na dwustronnej współpracy partnerstwa transformacyjne w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, szczególnie z Tunezją i Egiptem, w latach 2012–2013 miały przede wszystkim za zadanie stabilizację procesów demokratycznych w tych państwach⁵³. W związku z kryzysem w Syrii działania Niemiec w okresie 2012–2013 koncentrowały się na poprawie położenia syryjskiej ludności, wsparciu lokalnych struktur administracyjnych, syryjskich uchodźców czy współpracy z krajami sąsiadującymi. Przykładem innych działań realizowanych we współpracy dwustronnej jest regionalny program Niestabilne Kraje Afryki Zachodniej (Wybrzeże Kości Słoniowej, Liberia, Sierra Leone, Niger i Gwinea) na rzecz wsparcia praworządności i wymiaru sprawiedliwości⁵⁴. Podobne inicjatywy podejmowane były m.in. w Sudanie Południowym we współpracy z Fundacją Maxa-Planca wsparcie procesu konstytucyjnego czy wsparcie Somalii na drodze do demokratycznych wyborów w 2016 r.

Demokratyczna Republika Konga jest najbardziej niestabilnym – według rankingu Fund of Peace z 2014 r. znajduje się na czwartej pozycji najbardziej dysfunkcyjnych krajów, w pierwszej dziesiątce od 2005 r. – beneficjentem niemieckiej polityki rozwojowej spośród krajów Afryki Subsaharyjskiej z 40-letnią jej tradycją. Niemcy są jednym z największych donatorów pomocy dla DR Konga. W latach 2013 i 2014 kształtowała się ona na poziomie 108 mln euro. W klasyfikacji państw według wskaźnika rozwoju społecznego/ludzkiego HDI (Human Development Index) w 2013 r. DR Konga zajmowała przedostatnie miejsce wśród 187 ujętych w niej państw. Mimo ograniczenia wsparcia rozwojowego w czasie wojen domowych w latach 90. została ona ponownie podjęta w 2004 r. RFN wspierała pierwsze wolne wybory w 2006 r., proces demobilizacji i opiekę nad ofiarami wojny. W 2008 r. osiągnięto pierwsze po 20 latach międzyrządowe porozumienie między DR Konga a RFN, włączające ją do krajów partnerskich niemieckiej pomocy rozwojowej. Do priorytetów współpracy należą: zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków, ochrona i zrównoważone wykorzystanie surowców naturalnych oraz zrównoważony rozwój gospodarczy. Ponadto niemiecka aktywność koncentruje

⁵² *Ibidem*, s. 5.

⁵³ Objęły ponad 200 projektów w różnych dziedzinach: wsparcie demokracji, doradztwo prawne i konstytucyjne, reforma administracji, edukacja i zatrudnienie młodzieży, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw.

⁵⁴ *Vierter Bericht der Bundesregierung...*, *op. cit.*, s. 14 Budowie praworządnych instytucji i wzmocnieniu wymiaru sprawiedliwości podporządkowane zostały szkolenia pracowników wymiaru sprawiedliwości, działania na rzecz lepszego dostępu do systemu sądownictwa czy wsparcie krajowych reform wymiaru sprawiedliwości. Osiągnięciem było włączenie do poszczególnych krajowych projektów reformy wymiaru sprawiedliwości propozycji wypracowanych podczas wspólnych konferencji. Kolejnym ważnym aspektem była poprawa funkcjonowania systemu penitencjarnego. Wprowadzenie nadzoru kuratorskiego oraz rejestrów więźniów przyczyniło się do znacznego spadku wysokiej liczby więźniów.

się m.in. na gospodarczym wzmocnieniu prowincji Maniema i Kivu Południowego i promowaniu współpracy w sektorze energii elektrycznej między DR Kongo, Ruandą i Burundi. 20 mln euro, które pod koniec 2014 r. zasiliły budżet ustanowionego przez Niemiecki Bank Rozwojowy (Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW) przy współpracy z rządem kongijskim Funduszu na rzecz Pokoju mają umożliwić realizację projektów w celu stworzenia możliwości zarobkowych osobom z dotkniętego konfliktem regionu DR Kongo. Inicjatywy w zakresie infrastruktury (budowa dróg, szkół i szpitali) oraz ożywienia rolnictwa mają być bodźcem dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Fundusz na rzecz Pokoju jest istotnym instrumentem procesu stabilizacji DR Kongo i elementem uzupełniającym Misję Stabilizacyjną Organizacji Narodów Zjednoczonych w Demokratycznej Republice Kongo⁵⁵.

Niemieckie wsparcie dla Burkina Faso (39 miejsce w rankingu krajów dysfunkcyjnych w 2014 r., 181 HDI 2013 r.) w 2013 r. wyniosło 27,3 mln euro⁵⁶. Pomoc rozwojowa jest bardzo ważnym czynnikiem egzystencji Burkina Faso. Pożyczki i kredyty zagraniczne generują ponad 50% przychodów państwa. Na mocy międzyrządowego porozumienia w grudniu 2011 r. Burkina Faso otrzymało niemieckie wsparcie o wartości 82 mln euro na okres trzech lat. Współpraca rozwojowa realizowana jest przede wszystkim na trzech płaszczyznach: rolnictwo i zarządzanie surowcami, decentralizacja/rozwój lokalny, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków. Ponadto wraz z dziewięcioma innymi donatorami Niemcy angażują się od 2005 r. we wsparcie budżetowe na rzecz realizacji narodowej strategii wzrostu gospodarczego i walki z ubóstwem. Niemieccy eksperci wspierają ministerstwo gospodarki i finansów Burkina Faso w kwestiach walki z ubóstwem. Niemiecka aktywność rozwojowa przejawia się również w realizacji programów wielosektorowych dotyczących ochrony praw człowieka, szczególnie kobiet, poprawy zdrowia seksualnego, szczególnie młodzieży, walki z HIV/AIDS i pracą dzieci⁵⁷.

Niemieckie działania na rzecz rozwoju w Afganistanie ukierunkowane są przede wszystkim na poprawę warunków życiowych jego mieszkańców. Państwo ma być zdolne do zaspokajania podstawowych potrzeb społecznych, takich jak pokój, bezpieczeństwo, woda pitna, energia, edukacja i zdrowie, co pozwoli na zwiększenia zaufania obywateli do jego struktur. Łącznie w latach 2001–2012 niemieckie wsparcie na cywilną odbudowę i rozwój tego kraju wyniosło ok. 2,9 mld euro. Początkowo miało się ono kształtować w latach 2002–2010 na poziomie 80

⁵⁵ RFN angażuje się w inicjatywy realizowane przez ponadregionalne instytucje m.in.: wsparcie procesu konferencji Regionu Wielkich Jezior (International Conference on the Great Lakes Region – ICGLR), Komisji Lasów Afryki Środkowej (Central African Forest Commission – COMIFAC), Międzynarodowej Komisji Basenu Rzek Kongo–Ubangi–Sangha (International Commission for the Congo-Oubangui-Sangha Basin – CICOS), Partnerstwa na rzecz Lasów Basenu Rzeki Kongo (Congo Basin Forest Partnership – CBFP).

⁵⁶ Środki przyznane na mocy międzyrządowych porozumień w ramach współpracy rozwojowej (w ramach współpracy technicznej i finansowej).

⁵⁷ *Burkina Faso. Situation und Zusammenarbeit*, 22.02.2015, www.bmz.de.

mln euro rocznie. Do 2009 r. wartość ta wzrosła do 230 mln euro. W 2010 r. finansowa pomoc podniesiona została do rocznej kwoty 430 mln euro (do 2016 r. 250 mln BMZ, 180 mln AA). Z tego 800 mln euro stanowiły środki na działania w ramach paktu stabilności na rzecz Afganistanu w latach 2008–2013, natomiast ok. 1,14 mld euro inicjatywy rozwojowe BMZ w tym samym okresie. Tym samym Afganistan „był stałym najważniejszym beneficjentem niemieckiej pomocy cywilnej”⁵⁸. Wdrażanie pomocy przebiegało za pośrednictwem instrumentów finansowych Niemieckiego Banku Rozwoju oraz wsparcia technicznego Niemieckiego Towarzystwa Współpracy Międzynarodowej (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* – GIZ).

Tym samym Niemcy były i są największym po Stanach Zjednoczonych i Japonii donatorem pomocy dla Afganistanu. Na rok 2015 r. przewidziane na mocy porozumienia międzyrządowego środki z budżetu BMZ to 245 mln euro. Część wsparcia uzależniona jest od postępów w realizacji reform, przede wszystkim w dziedzinie dobrych rządów. Dodatkowo od 2015 r. dofinansowany zostanie rozwój afgańskiego sektora bezpieczeństwa z budżetu BMVg. Niemiecko-afgańska współpraca rozwojowa koncentruje się na następujących aspektach: dobre rządy, zaopatrzenie w energię, wodę pitną, oczyszczanie ścieków, zrównoważony rozwój gospodarczy, kształcenie podstawowe i zawodowe. Aktywność rozwojowa skupia się na sześciu prowincjach w północnym Afganistanie (Baghlan, Balch, Badachszan, Kunduz, Samangan i Tachar) oraz stolicy – Kabulu. Projekty w Kabulu mają za zadanie m.in. wsparcie reformy systemu szkolnictwa wyższego, efektywną decentralizację administracji, zwiększenie partycypacji kobiet w życiu politycznym społecznym, przy współpracy ministerstwa do spraw kobiet z izbą adwokacką. Po zlikwidowaniu regionalnych zespołów ds. lokalnej odbudowy (Provincial Reconstruction Teams – PRT) rząd poszerzył spektrum regionalnego zaangażowania, czego wyrazem są projekty ochrony dziedzictwa w prowincjach Herat i Ghazni czy projekty rządów prawa tzw. zapomnianych przez społeczność donatorów prowincjach. Niemiecki personel cywilny obecny w Afganistanie obejmuje 300 pracowników, w tym 30% kobiet, więcej niż 1,8 tys. krajowych współpracowników, z czego 16% stanowią kobiety.

Zakończenie mandatu ISAF z końcem 2014 r. wiązało się z przyjęciem nowej strategii niemieckiej polityki wobec Afganistanu⁵⁹. W myśl międzynarodowych zobowiązań Niemcy będą nadal przekazywać do Afganistanu wsparcie w wysokości rocznie 430 mln euro (250 mln z budżetu BMZ i 180 mln z budżetu AA). Mając na uwadze nowe uwarunkowania, przyjęto pięć priorytetów polityki afgańskiej na lata 2014–2017: 1) zatrudnienie jako czynnik zapobiegający ekstre-

⁵⁸ *Fortschrittsbericht Afghanistan 2014*, November 2014, s. 64, docs.dpaq.de/8336-141119-fortschrittsbericht_afg_2014.pdf (dostęp: 10.08.2015).

⁵⁹ *Deutsche Zusammenarbeit mit Afghanistan*, 11.03.2014, www.bmz.de; *Neue entwicklungspolitische Strategie für die Zusammenarbeit mit Afghanistan im Zeitraum 2014–2017*, 28.06.2014, www.bmz.de.

mizmowi; 2) sprawiedliwość dzięki dobrym rządóm; 3) zrównoważone wsparcie ludności z regionów centralnych i peryferyjnych; 4) zaangażowanie rozwojowe w kontrolowanych bezpiecznych dystryktach; 5) wspieranie przy jednoczesnym stawianiu wymogów i ich egzekwowaniu⁶⁰. Ostatni aspekt podkreślił podczas swojej wizyty w Kabulu minister współpracy rozwojowej Gerd Müller: „Chciałbym podkreślić z całą stanowczością, że realizację naszych obietnic będziemy również w przyszłości uzależniać od postępu we wdrażaniu reform w Afganistanie”⁶¹.

Podsumowanie

Zaangażowanie Niemiec na rzecz krajów borykających się z problemami niestabilności wiąże się z przyjętą wizją polityki rozwojowej będącą nie tylko inwestycją we własne bezpieczeństwo, ale również pozwalającą na kształtowanie poczucia współodpowiedzialności. Dynamika wyzwań związanych z erozją państwowości w Afganistanie czy krajach Afryki Subsaharyjskiej dowodzi, że stabilizacja i bezpieczeństwo stanowią niezbędny warunek właściwego rozwoju społeczno-gospodarczego, oraz jest wyrazem przeświadczenia, że strategie i działania w zakresie polityki zagranicznej, rozwojowej i bezpieczeństwa należy za sobą zintegrować, czego przykładem jest niemieckie zaangażowanie w Afganistanie. Mając jednak na uwadze jego skalę i znikomą przewidywalność efektów, w perspektywie długofalowej pojawia się paradoks polegający na utrzymywaniu się mimo wsparcia stanu erozji kompetencji i legitymacji państwa. Trwająca 12 lat militarna obecność Niemiec pochłonęła ok. 8,8 mld euro, a wycofywanie się niemieckich żołnierzy do końca 2014 r. – ok. 66,2 mln euro⁶². Jednak porównywanie kosztów militarnej i cywilnej obecności RFN w Afganistanie zawodzi, m.in. ze względu na ograniczającą pomoc cywilną zdolność absorpcji jej środków, która nie pozwala na dowolne zwiększanie jej poziomu. Niemniej konsekwencje zewnętrznej bezczynności wobec problemu, jakim jest dysfunkcyjność krajów rozwijających się, pociągnęłyby za sobą pogłębiające się ryzyko zarówno dla społeczności donatorów, jak i krajów niestabilnych.

⁶⁰ *Deutsche Zusammenarbeit mit Afganistan...*, op. cit.

⁶¹ *Bundeswehra ma pozostać w Afganistanie. Uwikłanie w starcia zbrojne niewykluczone*, 18.11.2014, www.dw.com/pl.

⁶² Po zakończeniu ISAF Bundeswehra z 850. żołnierzami jest obecna w Afganistanie w ramach nowej misji szkoleniowo-doradczej „Resolute Support”; zob. *Prasa: Bilans afgańskiej misji Bundeswehry*, 20.11.2014, www.dw.com/pl; *Błędne planowanie: Niemcy podsumowują koszty misji w Afganistanie*, 21.03.2015, www.dw.com/pl.

The German development policy as a factor in ensuring stability and security in fragile states – an example of Afghanistan and Sub-Saharan Africa

Fragile states pose a risk to regional and global security and an immense challenge to international development cooperation. The term fragile states generally refers to countries with dysfunctional, deteriorating or collapsed central authorities, as well as weak, failed, failing and collapsed states. In recent years they have attracted considerable and increased attention in the international development community, including the German development policy. Documents such as the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) strategy “Development-oriented Transformation in Conditions of Fragile Statehood and Poor Government Performance” and the guidelines on dealings with troubled states demonstrate that the German development cooperation has tried to tailor its approaches to these circumstances. This new policy crosses ministry boundaries and sets out a framework of closely action for the German foreign ministry, the defense ministry and the ministry for economic cooperation. This paper gives a short summary of the German policy towards fragile states, portrays their limitations, efforts and strategies for the future.

Key words: fragile states, development policy, development cooperation, Germany, ODA, aid

VARIA

Rafał Riedel

CARBON LEAKAGE - CZYLI JAK OGRANICZYĆ NIESZCZELNOŚĆ POLITYK ANTYEMISYJNYCH

Wprowadzenie

Zarówno w świecie akademickim, jak i wśród praktyków życia gospodarczego i politycznego trwa spór co do istotności problemu *carbon leakage* i optymalnych sposobów jego rozwiązania¹. Niniejszy tekst ma ambicje przyczynić się do dyskursu na temat optymalizacji systemów antyemisyjnych, ich lepszego zrozumienia, wyjaśnienia alternatyw, wyzwań i sposobów ich uszczelnienia. W konsekwencji celem niniejszego opracowania jest spojrzenie na problem *carbon leakage* z perspektywy Unii Europejskiej, wskazanie głównych zagrożeń, jakie rodzi on dla rozwijającego się reżimu ograniczania emisji CO₂, jak również autor dokonuje przeglądu możliwych rozwiązań w zakresie uszczelnienia systemu w skali europejskiej i globalnej.

Ograniczenie emisji CO₂ docelowo ma sens tylko w skali globalnej. Klimatyczna „krucjata”, której podjęła się Unia Europejska – nawet jeśli zakończy się sukcesem – ma ograniczony wpływ na zahamowanie zmian klimatu. Z upływem czasu, coraz bardziej radykalne środki będą musiały zostać przedsięwzięte, aby osiągnąć zamierzony cel w postaci ograniczeń zmian klimatycznych. Jednak podejście Unii Europejskiej w tej kwestii wkracza poza zwykłą kalkulację wyemitowanych ton CO₂. Składają się na nią również takie elementy jak: cel pozostawiania

¹ S. Monjon, P. Quirion, *Addressing leakage in the EU ETS: Border adjustment or output-based allocation?*, „Ecological Economics” 2011, Vol. 70, No. 11, s. 2.

liderem w technologiach związanych z „zieloną gospodarką”, uniezależnienie się od dostaw nieodnawialnych surowców energetycznych przede wszystkim z regionów niestabilnych politycznie, czy kwestie czysto etyczne – odwołujące się do pozostawienia dziedzictwa surowcowego do dyspozycji następnych pokoleń.

Należy również zwrócić uwagę, iż sam proces decyzyjny wewnątrz Unii Europejskiej jest bardzo skomplikowany i długotrwały. Wymaga on ustalenia minimalnego wspólnego mianownika dla wielu stron reprezentujących zróżnicowane interesy (można więc traktować UE, jako swego rodzaju laboratorium decyzyjne – być może przydatne w przyszłości w skali globalnej). Ostatecznie, kiedy decyzja zostaje osiągnięta, ma ona charakter decyzji trwałej – niełatwo zmienić kurs danej polityki. W tym sensie UE różni się niewątpliwie od wielu innych systemów politycznych, w tym w szczególności systemów niedemokratycznych (takich jak Chiny, czy Rosja). Zmiana kierunku, czy paradygmatu politycznego w sytuacji kiedy decyzja należy do jednostki, bądź względnie ograniczonej liczby osób, które nie są determinowane zewnętrznymi uwarunkowaniami (jak np. zbliżające się wybory, poparcie społeczne, etc.), jest nieporównywalnie łatwiejsza. Manewrowość (*governamentability*) takiego systemu politycznego jest względnie łatwiejsza. Jednak ta cecha systemu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej (to w praktyce system „jednokierunkowy”), powoduje, że raz podjęta decyzja jest odporna na zmiany koniunktury politycznej – i być może właśnie dlatego blok państw skupionych najpierw we Wspólnotach Europejskich, a następnie w Unii Europejskiej dysponuje najbardziej sformalizowaną i zinstytucjonalizowaną formą systemu ograniczającego emisję CO₂ i innych gazów cieplarnianych.

Kontekst europejski

Ostatecznie Unia Europejska uzgodniła swoje długookresowe cele polityki klimatycznej (i związanych z nią wybranych elementów polityki energetycznej – pakiet klimatyczno-energetyczny) – na szczycie Rady Europejskiej w 2009 roku. Nie był to jednak pierwszy moment, w którym ta problematyka pojawiła się w Brukseli. Integracja europejska rozpoczęła się wprawdzie od wąskiej współpracy gospodarczej, aczkolwiek komponent ekologiczny i komponent energetyczny były w niej obecne od samego początku. Dwa spośród trzech tzw. traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich² wprost dotyczyły energetyki (Europejska Wspólnota Energii Atomowej) bądź nośników energii (Europejska Wspólnota Węgla i Stali), a trzeci traktat – ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą – stał się przesłanką i podstawą prawną w procesie liberalizacji rynku energetycznego wewnątrz wspólnoty w latach 80. i 90. XX wieku. Mimo tych działań po dzień dzisiejszy skuteczna wspólnotowa polityka energetyczna pozostaje w sferze marzeń bądź poboż-

² Traktat Paryski ustanawiający EWWiS (18 kwietnia 1951) oraz Traktaty Rzymskie ustanawiające EUR-ATOM i EWG (25 marca 1957).

nych życzeń³. Jednak wyzwania, które niesie rosnąca zależność Europy od dostaw surowców energetycznych spoza UE, ich stale i coraz bardziej dynamicznie rosnące ceny, upolitycznienie ‘argumentów energetycznych’ przez głównych graczy światowego rynku energetycznego, powoduje, że polityka energetyczna zaczyna zajmować coraz bardziej istotne miejsce w debacie politycznej UE.

Ewolucja polityki energetycznej w Unii Europejskiej, może zostać ujęta w kilku etapach, w ramach których wyznaczano następujące priorytety:

- cele wyznaczone w latach 60. XX wieku (zaplanowane do realizacji przed 1985 r.):
 - Wzrost udziału energii jądrowej w strukturze produkcji i konsumpcji energii,
 - Wzrost mocy wydobywczych gazu i węgla,
 - Ograniczenie uzależnienia od importowanych surowców energetycznych,
 - Wzrost udziału elektroenergetyki w całkowitym zużyciu energii;
- cele wyznaczone w 1979 roku (zaplanowane do realizacji do 1990 r.):
 - ograniczenie konsumpcji energii (na jednostkę PKB),
 - ograniczenie udziału konsumpcji ropy w całkowitej strukturze konsumpcji energii,
 - wzrost udziału energii jądrowej w ogólnym bilansie energetycznym,
 - wspieranie odnawialnych źródeł energii;
- cele wyznaczone w 1986 roku (zaplanowane do realizacji do 1995 r.):
 - utrzymanie konsumpcji ropy na dotychczasowym poziomie i ograniczenie zależności importowej tego surowca,
 - utrzymanie konsumpcji gazu na dotychczasowym poziomie,
 - ograniczenie udziału hydrowodorów w całkowitym bilansie produkcji i konsumpcji energii⁴.

Priorytety polityki energetycznej Unii definiuje tzw. pakiet klimatyczno-energetyczny. Tutaj agenda ukształtowana została w sporym stopniu przez aktywność międzyrządowych instytucji wspólnotowych⁵, jak również przez Komisję Europejską i podejmowanie przez nią inicjatywy legislacyjne w poszczególnych obszarach polityki energetycznej⁶. Na priorytetowe obszary składają się wspólnie następujące grupy zagadnień:

- Budowa wewnętrznego rynku energetycznego,

³ Mamy tu do czynienia z jedną z tych nierzadkich w Unii Europejskiej sytuacji, w której samo istnienie formalnych podstaw odpowiedniej polityki, struktur instytucjonalnych, odpowiedniego komisarza i budżetu nie skutkuje w postaci realnej wspólnotowej polityki energetycznej, która spełniałaby swoje funkcje wobec uczestników procesu integracyjnego.

⁴ C. Harris, *Electricity Markets. Pricing, Structures and Economics*, West Sussex 2006, s. 112–113.

⁵ Patrz: Conclusions of the Spring European Council of 8 and 9 March 2007.

⁶ Communication from the Commission, dated 10 January 2007, on an Energy Policy for Europe (COM (2007)1).

- Poprawa efektywności energetycznej,
- Wzrost udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym,
- Kwestie środowiskowe – w tym przede wszystkim redukcja emisji CO₂,
- Bezpieczeństwo dostaw paliw energetycznych⁷.

W ramach obszaru problemowego „Wewnętrzny rynek energetyczny” swoista deregulacja a następnie re-regulacja (na ponadnarodowym poziomie) stanowi interesujący problem badawczy dla analiz podejmowanych w duchu supranacjonalizmu. Ocenie podlega również oddziaływanie na rynek wewnętrzny przedsiębiorstw energetycznych pochodzących z krajów trzecich. Wewnętrzny rynek energii, o ile zastosowane zostałyby jego mechanizmy presji konkurencyjnej, mógłby przyczynić się do osiągnięcia uczciwych i konkurencyjnych cen energii, oszczędności energii oraz zwiększenia poziomu inwestycji⁸. Racjonalne wykorzystanie energii (efektywność energetyczna⁹) to próba odpowiedzi na wyzwania energetyczne po stronie popytowej. Odnawialne źródła energii z kolei starają się zneutralizować ewentualne ograniczenia podaży¹⁰. UE zdaje sobie sprawę z rosnącego zapotrzebowania na energię i promuje w pierwszej kolejności zwiększenie wykorzystywania odnawialnych źródeł energii¹¹, które poza wzrostem ilości dostępnej energii zmniejszałyby zależność Unii od importu paliw oraz zredukowały emisję gazów cieplarnianych i zahamowały wzrost cen. Przyjęty cel uzyskania 20% udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii w UE do 2020 roku, został następnie przełożony na zróżnicowane cele krajowe uwzględniające sytuację wyjściową i potencjał poszczególnych państw członkowskich. Do tego samego roku osiągnięty ma być także cel minimum w postaci 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu benzyny i oleju napędowego w sektorze transportu¹². W zakresie efektywności energetycznej podkreślona jest potrzeba osiągnięcia 20% zmniejszenia zużycia energii w porównaniu z prognozami na 2020 rok. Wymiar ekologiczny europejskiej polityki energetycznej uzupełnia cel obniżenia do 2020 roku emisji gazów cieplarnianych o 20% (w stosunku do poziomu z 1990 roku)¹³.

⁷ R. Riedel, *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, z. 40, Warszawa 2010.

⁸ Commission Green Paper of 28 March 2007 on market-based instruments for environment and related policy purposes (COM(2007) 140).

⁹ Patrz N. Borg, *Energy Efficiency: Past the Tipping Point?*, „Energy Efficiency” 2008, Vol. 1, s. 77–78; Commission Green Paper of 22 June 2005 „Energy Efficiency – or Doing More With Less” (COM (2005) 265).

¹⁰ Pochodne czynnikom geologicznym, ekonomicznym, jak również politycznym.

¹¹ Green Paper: European Strategy for sustainable competitive and secure energy, 8 March 2006 (COM(2006) 105 final), patrz również: Commission Communication of 9 February 2005 on Winning the Bottle Against Global Climate Change (COM(2005) 35) - Official Journal C 125 of 21 May 2005.

¹² Commission communication of 8 February 2006 „An EU strategy for biofuels” (COM (2006) 34).

¹³ Strategy on Climate Change: the way ahead for 2020 and beyond, 10 January 2007 (COM(2007) 2 final) oraz Commission communication of 7 December 2005 „Biomass action plan” (COM (2005) 628) – Official Journal C 49 of 28.2.2006.

Z ostatnim punktem związany jest główny problem podejmowany w niniejszym opracowaniu.

Definicja problemu

U źródeł problemu *carbon leakage*, leży fakt, że koszty emisji CO₂ zwiększyły się w jednych regionach świata, podczas gdy winnych pozostały na niskich poziomach. Międzyrządowy Panel ds. Zmian Klimatu (Intergovernmental Panel on Climate change – IPCC)¹⁴, definiuje *carbon leakage* jako wzrost emisji CO₂ (i innych gazów cieplarnianych) poza gospodarką kraju, który podjął działania na rzecz redukcji emisji, które są skutkiem podjętych działań antyemisyjnych¹⁵.

Zjawisko *carbon leakage* występuje wtedy kiedy ograniczanie emisji CO₂ w jednym obszarze, wywołuje zwiększoną emisję w innym obszarze. W skrajnym przypadku możemy mieć do czynienia z tzw. zielonym paradoksem prowadzącym do zwiększonej zagregowanej emisji w skali globalnej¹⁶. Standardowo jednak *carbon leakage* jest problematyczny nawet w sytuacjach, w których podejmowane są wysiłki i koszty na rzecz ograniczania emisji CO₂, i nie przynoszą one rezultatów ze względu na „wyciek” emisji. Rezultat *netto*, czyli poziom emisji w przeliczeniu na jednostkę PKB musi się zmniejszać, jeśli pozostaje na takim samym poziomie albo rośnie, cel redukcji emisji nie zostaje osiągnięty (jeśli w skali globalnej nie maleje on w relacji do jednostki PKB).

Jeśli koszty pewnej działalności przynoszą w jednym regionie większe koszty niż w innym, wtedy kapitał migruje do obszarów, gdzie koszty są niższe. Tak jak kapitał wędruje w zglobalizowanej gospodarce, poszukując optymalnych warunków inwestycyjnych (np. niskich kosztów pracy), tak samo mechanizm ten funkcjonuje w odniesieniu do niższych kosztów energii i emisji (optymalizacja emisyjna).

Mamy więc tutaj do czynienia z ryzykiem określanym w literaturze jako problem dezindustrializacji¹⁷. Aczkolwiek należy zauważyć, że kwestia dotyczy nie tylko migracji wysokoemisyjnych gałęzi przemysłu, ale – ze względu na wysoki udział w emisjach upraw rolnych – również wybranych gałęzi rolnictwa¹⁸.

¹⁴ S. Rahmstorf, H.J. Schellnhuber, *Der Klimawandel Diagnose, Prognose, Therapie*, München 2007, s. 88.

¹⁵ T. Barker, I. Bashmakov, L. Bernstein, J.E. Bogner, P.R. Bosch, R. Dave et al., *Technical Summary*, [w:] *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer, Cambridge–New York 2007, s. 81.

¹⁶ T. Eichner, R. Pethig, *Carbon Leakage, the Green Paradox, and Perfect Future Markets*, „International Economic Review” 2011, Vol. 52, No. 3, s. 1.

¹⁷ K. Żmijewski, *Zagrożenie problemem carbon leakage w Polsce*, Warszawa 2011.

¹⁸ W przypadku rolnictwa problemem nie jest emisja CO₂, ale innych gazów cieplarnianych, jak również: metanu czy podtlenku azotu.

Dlatego w przypadku *carbon leakage*, jak i w przypadku ograniczeń emisji w ogóle sam termin dezindustrializacja wydaje się ułomny.

Przenosząc powyższe definicje na grunt europejski, obserwujemy reżim Unii Europejskiej w zakresie ograniczenia emisji. Składa on się z wielu elementów zarządzanych częściowo na poziomie ponadnarodowym (jak np. *Emissions Trading Scheme*), jak i na poziomie narodowym (krajowe cele w zakresie redukcji emisji, udziału odnawialnych źródeł energii, zwiększeniu efektywności energetycznej) i subnarodowym (wiele aglomeracji podąża własną ścieżką polityki ekologicznej, często ambitniejszą niż zapisane w międzynarodowych traktatach cele). Unia Europejska jest największym rynkiem na świecie¹⁹, generuje 26% światowego PKB i odpowiedzialna jest za 15% światowych emisji²⁰.

Ze wspomnianych powyżej przyczyn państwa członkowskie UE zdecydowały się na długofalową politykę: ograniczanie emisji jest zarówno celem samym w sobie, jak i instrumentem na rzecz osiągnięcia innych długoplanowych celów, takich jak niezależność i bezpieczeństwo energetyczne, czy przywództwo w nowym „zielonym” modelu gospodarczym. Obecnie znajdujemy się w okresie tranzycji²¹, który charakteryzuje się rozmaitej natury ryzykiem i niebezpieczeństwami, jednak jego najważniejszą cechą jest to, iż decyzje co do kierunku zmian będą miały gigantyczne konsekwencje w przyszłości. Współcześnie decyduje się trajektoria przyszłego rozwoju gospodarczego świata. Nie sposób nie zauważyć, że wśród liderów (UE, USA, Chiny), brak jest zgody co do wspólnej polityki. Modele gospodarcze poszczególnych form kapitalizmu różnią się od siebie na tyle dużo, że trudno o ustalenie wspólnych paradygmatów i koordynatów. Jednocześnie jednak należy zauważyć, że we wszystkich tych gospodarkach podejmowane są działania na rzecz dekarbonizacji gospodarki. Brak zgody dotyczy raczej tempa tych zmian, metod, kosztów i ich alokacji. Sytuacji nie ułatwia również kontekst kryzysu gospodarczego, który powoduje, że priorytety polityk gospodarczych skupione są na kreacji miejsc pracy i oddłużaniu budżetów.

Współistnienie obok siebie (w ramach zglobalizowanej gospodarki) obszarów o zróżnicowanych reżimach emisyjnych w naturalny sposób sprzyja takiej optymalizacji, która poszukiwała będzie „najsłabszego ogniwa”, czyli miejsca, w którym opłaty za emisję lub – spokrewnione z nimi – opłaty za energię będą najniższe.

Powyższa sytuacja nie musi odnosić się tylko i wyłącznie do wykorzystywania przez inwestorów obszarów o niższych standardach emisyjnych, może również odnosić się do obszarów, gdzie egzekwowanie uzgodnionych wymogów

¹⁹ W rozumieniu siły nabywczej 500 mln obywateli UE.

²⁰ P. Lund, *The European Union challenge: integration of energy, climate, and economic policy*, *WIREs Energy Environ*, „Advanced Review” 2012, Vo. 1, s. 61.

²¹ R. Riedel, *Tranzytologia i konsolidologia – czyli jak zbadać poziom zaawansowania demokratyzacji systemu politycznego*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 1, s. 19–36.

emisyjnych jest na tyle niskie, że nie wpływa *de facto* na model biznesowy, który inaczej musiałby kalkulować wyższe koszty energii lub emisji.

W literaturze wymienia się co najmniej dwa rodzaje *carbon leakage*²²:

- determinowany cenami energii (*energy-price-driven leakage*) – jest on pochodną ruchu cen energii spowodowanego zaostrzeniem rygoru emisyjnego. W krajach o podwyższonych standardach emisyjnych, może to oznaczać podwyższenie cen energii. Jednocześnie w krajach o niższych standardach emisyjnych, w skutek obniżenia popytu na węglopochodne surowce energetyczne (będącego skutkiem wprowadzenia czystych technologii w krajach o zaostrzonym reżimie emisyjnym), cena energii może jednocześnie spaść. Czym głębsza różnica cenowa, tym większa motywacja do poszukiwania optymalizacji emisyjnej,
- determinowany czynnikami dotyczącymi konkurencyjności (*competitiveness-driven*). W naturalny sposób dotyka on przede wszystkim energochłonne branże przemysłu, których egzystencja w warunkach konkurencji ze strony podmiotów działających w reżimie o niskich standardach emisyjnych jest zagrożona. Konkurencyjność takich przedsiębiorstw jest zagrożona zarówno na rynku wewnętrznym, jak i – być może w jeszcze większym zakresie – na rynkach zewnętrznych.

Metody pomiaru *carbon leakage* pozostawiają wiele do życzenia przede wszystkim z racji charakteru samego zjawiska. W zależności od tego, które zjawiska gospodarcze zakwalifikowane zostaną jako relokacja inwestycji ze względu na optymalizację emisyjną otrzymamy odmienny wynik na temat skali zjawiska. Brak jest cały czas wypracowanych i uzgodnionych technicznych standardów w zakresie pomiaru zjawiska.

Szacunki procentowe, na temat tego, jaka część wyemitowanego CO₂ „wycieka” poza system ograniczania emisji, wahają się pomiędzy 0–73%²³, co świadczy jak wiele jest jeszcze do zrobienia w zakresie parametryzacji zjawiska. Jedną z ważnych przyczyn problemów z parametryzacją zjawiska jest sam fakt, iż zdecydowanie istotna część emisji dwutlenku węgla generowana jest przez rolnictwo²⁴. Nie jest łatwo ustalić, czy zmiana produkcji rolnej w stronę bardziej emisyjnej (np. hodowli wołowiny) była spowodowana właśnie motywacją związaną z *carbon leakage*. Wręcz należy się spodziewać, że fakt ten byłby przez producentów i dystrybutorów ukrywany, o ile jego ujawnienie wiązałoby się z konsekwencjami finansowymi.

²² J. Reinaud, *Trade, Competitiveness and Carbon Leakage: Challenges and Opportunities*, London 2009; S. Monjon, P. Quirion, *op. cit.*, s. 3.

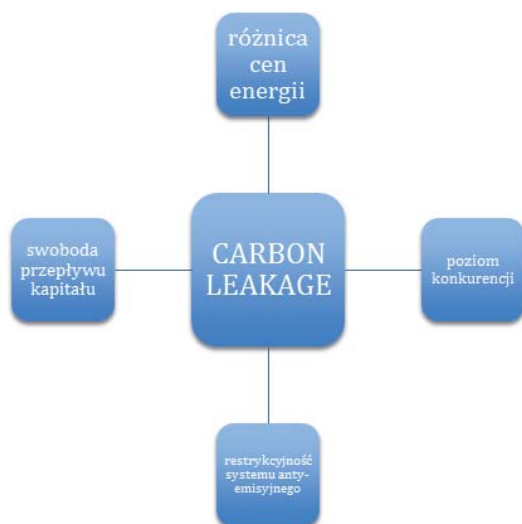
²³ Marcu A., Egenhofer C., Roth S., Stoefs W., *Carbon Leakage: An overview. CEPS Special Report 79*, Brussels 2013, s. 25.

²⁴ Rolnictwo jest trzecim w kolejności sektorem gospodarczym odpowiedzialnym za ok. 9% emisji (w UE) i 13,5% (globalnie).

Amerykańska Akademia Nauk szacuje, że 6% ograniczenie emisji w Unii Europejskiej w latach 1990–2008 wiązało się z ponad dwukrotnie większym zwiększeniem emisji CO₂ (z tego tytułu) w takich państwach jak Chiny, Indie czy Brazylia – ważnych partnerów handlowych UE²⁵. W Europie bowiem producenci i usługodawcy zmuszeni są do stosowania energooszczędnych i niskoemisyjnych technologii, podczas gdy w takich miejscach jak Chiny, Indie czy Brazylia brak jest takiej stymulacji.

Mimo iż cały czas nie dysponujemy precyzyjnymi danymi na temat skali zjawiska, na podstawie dostępnej literatury i analiz łatwo wydedukować jego najistotniejsze determinanty. Jego skala i intensywność będzie zatem zależała od następujących czynników:

- różnicy w cenie energii pomiędzy obszarem o podwyższonych i obniżonych standardach emisyjnych,
- restrykcyjność antyemisyjnego systemu,
- poziom konkurencji w branżach wrażliwych na koszty emisji i wysoko energochłonnych sektorach gospodarki,
- poziom swobody przepływu kapitału pomiędzy reżimami o zróżnicowanych stopniach restrykcyjności emisyjnej,



Rysunek 1. Główne determinanty *carbon leakage*

Źródło: opracowanie własne.

²⁵ Z. Kamieński, wypowiedź podczas seminarium „Awaiting the global climate agreement – how to prevent carbon leakage and preserve the competitiveness of European Economy?”, Bruksela 26.11.2012, dane cytowane za Amerykańską Akademią Nauk, <http://www.mg.gov.pl/node/17251>, [dostęp: 30.06.2015].

Metody walki z problemem

Najbardziej naturalną metodą walki z problemem *carbon leakage* jest wielostronne porozumienie międzyrządowe, które obejmowałoby możliwie wszystkie zainteresowane strony²⁶. Takie rozwiązanie przyniosłoby harmonizację standardów emisyjnych we wszystkich zakątkach globu, a dodatkowe ustanowienie ponadnarodowego systemu monitorującego i egzekwującego zobowiązania emisyjne uwolniłoby politykę klimatyczną (przynajmniej w tej jej części) od bieżącej polityki wewnętrznej. Zneutralizowany zostałby jednocześnie jeden z najważniejszych argumentów przeciwników ograniczania emisji gazów cieplarnianych, tj. argument o bezcelowości punktowego ograniczania emisji (kontrproduktywnego z punktu widzenia gospodarki, która dokonuje tego samodzielnie). Jest to potencjalne rozwiązanie tyle optymalne, co naiwne.

Drugim w kolejności – ze względu na optymalność – rozwiązaniem, cechującym się jednocześnie większym realizmem, jest porozumienie obejmujące nie wszystkich ale przynajmniej większość zainteresowanych stron. O ile takie porozumienie obejmowałoby Unię Europejską i ewentualnie (aczkolwiek niekoniecznie) Rosję, USA i Brazylię w Amerykach, Australię oraz Indie, Chiny i Japonię w Azji, wtedy skumulowana „siła ciężkości” wymienionych gospodarek wymusiłaby zmianę polityki również u pozostałych uczestników globalnej gospodarki. Takie rozwiązanie, po pierwsze, obejmowałoby największych trucieli. Po drugie, skumulowany udział potencjału gospodarczego ww. państw oznaczałby, iż systemem ograniczania emisji objęta byłaby większość gospodarki światowej.

Trzecie możliwe rozwiązanie to porozumienie wiodących gospodarek, np. USA i UE, które ze względu na swój poziom rozwoju, jak i źródła konkurencyjności (nie oparte o niskie koszty, ale o jakość czy zaawansowanie techniczne), mogą sobie pozwolić na swego rodzaju „ekologiczną krucjatę”. Siła USA i EU w systemie międzynarodowej gospodarki, pozwala używać owego *soft power* w relacjach handlowych ze stronami trzecimi. Wymuszenie na partnerach handlowych stosowania oznaczeń produktów i usług odzwierciedlających „emisyjność” ich produkcji oraz wprowadzenie minimalnych standardów w tym zakresie pozwoliłoby uniknąć problemu *carbon leakage*.

Powyższe scenariusze ujawniają jedną z największych słabości współczesnej struktury globalnej gospodarki. A mianowicie, poszczególne państwa mają bardzo różną motywację, jeśli chodzi o ograniczanie emisji CO₂. Z jednej strony mamy do czynienia z proekologicznym nastawieniem niektórych państw (patrz wyżej wymienione motywacje UE), z drugiej – ważnym elementem ładu światowego są takie państwa jak Rosja, mająca tu zdecydowanie przeciwnie interesy.. Nie tylko rosyjska gospodarka, ze względu na poziom swojego niedorozwoju,

²⁶ H. van Asselt, T. Brewer, *Addressing competitiveness and leakage concerns in climate policy: An analysis of border adjustment measures in the US and the EU*, „Energy Policy” 2010, Vol. 38, No. 1, s. 42–51.

wymagałaby gigantycznych nakładów, aby ograniczyć emisję gazów cieplarnianych (a sztucznie niski poziom cen energii nie stanowi przesłanki sprzyjającej antyemisyjnym politykom). Również wbrew interesom Rosji pozostają antyemisyjne polityki innych państw. Rosja, jako gospodarka zależna od eksportu węglowodorowych surowców energetycznych, zainteresowana jest ich większą konsumpcją w skali globalnej – a w konsekwencji (jako skutek uboczny) Moskwa pozostaje raczej nieczuła na problem wysokiej emisji.

Nawet wśród gospodarek, które mogłyby mieć podobną motywację do Zachodnioeuropejskich, jak np. USA, problemem pozostaje tzw. dylemat więźnia. Znany z teorii gier²⁷ dylemat sprowadza się do ryzyka, iż samodzielne wdrożenie ambitnych programów antyemisyjnych, może oznaczać nie tylko większy ciężar dla danej gospodarki podejmującej zobowiązania antyemisyjne. Ale w ujęciu relatywnym, może kosztować daną gospodarkę znacznie więcej, tzn. poziom jej konkurencyjności w stosunku do gospodarki nieobciążonej celami emisyjnymi może obniżyć się znacznie więcej niż wynikałoby tylko i wyłącznie z kosztów modernizacyjnych inwestycji proekologicznych.

Kolejne możliwe rozwiązanie to podejście sektorowe. O ile bardzo trudno osiągnąć porozumienie międzyrządowe w odniesieniu do całej gospodarki, o tyle metoda małych kroków i poszukiwania porozumienia międzybranżowego mogłaby okazać się skuteczna. O wiele łatwiej o porozumienie np. w skali jednego konkretnego sektora, gdzie metody produkcji, struktura kosztów i wiele innych czynników produkcji pozostają zbliżone²⁸. Komparatywna przewaga budowana na różnicy w kosztach reżimu emisyjnego jest łatwiej identyfikowalna. Przykład ewolucji Wspólnot Europejskich sugeruje, że metoda „spill over” od jednego sektora do (powiązanego) drugiego przynosi stopniowe i trwałe skutki. Wadą takiego podejścia jest czynnik czasu, którego upływ, w przypadku zmian klimatu, działa na niekorzyść wszystkich. Tym niemniej pewne działania na rzecz identyfikacji tych sektorów gospodarki, które w szczególny sposób narażone są na ryzyko *carbon leakage* zostały już podjęte w dokumencie: *Commission Decision of 24 December 2009 determining, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, a list of sectors and subsectors which are deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage*²⁹. Analiza Komisji Europejskiej jest przykładem podejścia sektorowego.

²⁷ S. Barrett, *Political economy of the Kyoto protocol*, „Oxford Review of Economic Policy” 1998, Vol. 14, No. 4, s. 20–39.

²⁸ R. Bradly, K.A. Baumert, B. Childs, T. Herzog, J. Pershing, *Slicing the Pie: Sector-based Approaches to International Climate Agreements*, Washington 2007, s. V.

²⁹ *Commission Decision of 24 December 2009 determining, pursuant to Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, a list of sectors and subsectors which are deemed to be exposed to a significant risk of carbon leakage (notified under document C(2009) 10251)*, Komisja Europejska, 2009.



Rysunek 2. Poziomy aplikacji metod ograniczania problemu *carbon leakage*

Źródło: opracowanie własne.

Rozwiązaniem, które podobnie jak powyższe, cechuje się długim okresem aplikacji, to metoda edukacji. Świadome ekologicznie społeczeństwo, które dokonuje odpowiedzialnych wyborów politycznych czy konsumenckich to oczywiście najbardziej pożądanym scenariuszem. Nie sposób przecenić dobra płynącego z propagowania wiedzy na wszelkich możliwych poziomach. O ile wiedza ta modyfikuje zachowania w stronę bardziej przyjaznych środowisku, stanowi silny oręż w walce z problemem samych emisji jak i *carbon leakage*. Nierealistyczność tego rozwiązania sprowadza się do ewentualnej skali aplikacji – taka akcja edukacyjna musiałaby być prowadzona w skali globalnej, co czyni ją nie mniej realistyczną jak postulat porozumienia wszystkich ze wszystkimi na poziomie międzyrządowym.

Innym rozwiązaniem, adekwatnym, o ile dokonana zostałaby odpowiednia zmiana w ramach WTO (Światowa Organizacja Handlu), to aplikacja systemu ceł odzwierciedlającego różnice w emisyjności produkcji danego dobra lub usługi w poszczególnych gospodarkach. Import konkretnego produktu z obszaru o niskich standardach emisyjności do obszaru o podwyższonych standardach, wiązałby się z koniecznością poniesienia opłaty celnej skalkulowanej powyżej różnicy w kosztach stosowania podwyższonych standardów emisyjnych. Rozwiązanie takie czyniłoby problem *carbon leakage* nieaktualnym u samych źródeł, a mianowicie relokacja kapitału do obszarów o niższych standardach emisyjności nie miałaby sensu ekonomicznego.

Powyższe rozwiązanie możliwe jest w aplikacji w wielu różnych wariantach. W literaturze przedmiotu rozważa się m.in. możliwość nałożenia na importatorów obowiązku zakupu certyfikatów emisyjnych (w wielkości równej lub większej niż wynikałoby to z kosztów emisji w danym reżimie emisyjnym). Ostatecznie

jednak wszystkie te rozwiązania sprowadzają się do nałożenia – na eksportera lub importera kosztów emisyjnych (*border carbon adjustment* – BCA). Pochodnym, rozwiązaniem są subsydia eksportowe dla tych przedsiębiorstw, które – ze względu na konieczność stosowania podwyższonych standardów emisyjnych – straciły międzynarodową konkurencyjność. Otwartą pozostaje kwestia finansowania tych subsydiów – w najbardziej radykalnych propozycjach³⁰ miałyby one być finansowane z dochodów z tytułu „ceł emisyjnych” (opisanych w paragrafie powyżej).

Cła, jako swego rodzaju podatki graniczne, sugerują jeszcze inne rozwiązanie, które było i jest dyskutowane w literaturze przedmiotu, a mianowicie podatek węglowy (*carbon tax*). Opodatkowanie, nie tylko wymiany handlowej, ale każdej działalności gospodarczej: produkcji, świadczenia usług, rolnictwa podatkiem uzależnionym od intensywności hydrowodorowej (zużytych paliw, wyemitowanych spalin, wygenerowanych oparów, eksploatowanych złóż, itd.) niewątpliwie stanowiłoby skuteczną stymulantę, prowadzącą do zmniejszenia emisji. Rozwiązanie to cechuje się tą samą wadą, jak rozwiązanie zaproponowane tu jako pierwsze – wymagałoby zgody wszystkich (np. w ramach ONZ lub ŚOH), co czyni je mało prawdopodobnym.

Podsumowanie

Każda z omówionych metod ma swoje zalety i wady. Z wyjątkiem pierwszej i ostatniej, w których cała zglobalizowana gospodarka zostałaby uszczelniona i problem *carbon leakage* nie miałby miejsca.. W sytuacji, w której tylko grupa państw decyduje się na podjęcie skutecznych kroków przeciwko temu problemowi, nawet jeśli państwa te zdecydowałyby się na wprowadzenie ceł emisyjnych, wtedy i tak część produkcji, która trafia na rynki poza reżimami o podwyższonych standardach emisyjnych nie byłaby objęta systemem.

Może się okazać, że inne czynniki zadecydują o rozwiązaniu problemu *carbon leakage* w skali globalnej. Może to być po prostu przyszłe spodziewane wyczerpanie się paliw kopalnych, które prędzej czy później nastąpi i tym samym ustąpi problem emisji i *carbon leakage*. Również odczuwane skutki zmiany klimatu na tyle zmieniają reguły gry gospodarczej, że rozważania na temat kształtu porozumień antyemisyjnych mogą okazać się problemem z innej epoki.

Trudności w uszczelnieniu systemu ograniczania emisji związane są ze strukturą globalnej gospodarki. Wszelkiego rodzaju inicjatywy i pomysły optymalizujące obecny system napotykać bariery prawn-administracyjne, ekonomiczne czy, *last but not least*, polityczne. Postwestfalski system oparty na państwach narodowych nie sprzyja budowaniu szerokiego porozumienia w skali globalnej. Tam gdzie państwa narodowe oddały znaczną część swoich kompetencji na poziom ponadnarodowy (zgodnie z logiką subsydiarności, że każdy problem powinien być

³⁰ H. van Asselt, T. Brewer, *op. cit.*

adresowany na adekwatnym poziomie), polityka klimatyczna rozwija się względnie lepiej – patrz przykład Unii Europejskiej. Wszędzie zaś tam, gdzie decyzje klimatyczne pozostawione zostały tradycyjnym mechanizmom politycznym (zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym), polityka ograniczania emisji pozostawia wiele do życzenia. To stwierdzenie jest prawdziwe, bez względu na to, czy mamy do czynienia z państwami demokratycznymi, takimi jak USA, czy niedemokratycznymi (jak Chiny), bez względu na poziom rozwoju (Kanada vs. Rosja) i inne zmienne. Determinanty natury surowcowej i związane z nimi interesy gospodarcze wydają się stanowić najsilniejszy czynnik warunkujący zachowanie danego uczestnika światowego systemu gospodarczego w kwestiach klimatycznych – w tym polityce antyemisyjnej.

Bibliografia

- Asselt H. van, Brewer T., *Addressing competitiveness and leakage concerns in climate policy: An analysis of border adjustment measures in the US and the EU*, „Energy Policy” 2010, Vol. 38, No. 1, s. 42–51.
- Barker T., Bashmakov I., Bernstein L., Bogner J.E., Bosch P.R., Dave R. et al., *Technical Summary*, [w:] *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer, Cambridge–New York 2007.
- Barrett S., *Political economy of the Kyoto protocol*, „Oxford Review of Economic Policy” 1998, Vol. 14, No. 4, s. 20–39.
- Boehringer C., Fischer C., Rosendahl K.E., *The Global Effects of Subglobal Climate Policies*, „B E Journal of Economic Analysis & Policy” 2010, Vol. 10, No. 2.
- Borg N., *Energy Efficiency: Past the Tipping Point?*, „Energy Efficiency” 2008, Vol. 1, s. 77–78.
- Bradly R., Baumert K.A., Childs B., Herzog T., Pershing J., *Slicing the Pie: Sector-based Approaches to International Climate Agreements*, Washington 2007.
- Eichner T., Pethig R., *Carbon Leakage, the Green Paradox, and Perfect Future Markets*, „International Economic Review” 2011, Vol. 52, No. 3, s. 767–805.
- Fischer C., Fox A.K., *Comparing Policies to Combat Emissions Leakage*, Washington 2009.
- Harris C., *Electricity Markets. Pricing, Structures and Economics*, West Sussex 2006.
- Lund P., *The European Union challenge: integration of energy, climate, and economic policy*, *WIREs Energy Environ.*, „Advanced Review” 2012, Vol. 1, s. 60–68.
- Marcu A., Egenhofer C., Roth S., Stoefs W., *Carbon Leakage: An overview. CEPS Special Report 79*, Brussels 2013.
- Monjon S., Quirion P., *Addressing leakage in the EU ETS: Border adjustment or output-based allocation?*, „Ecological Economics” 2011, Vol. 70, No. 11, s. 1957–1971.
- Neuhoff K., *The Political Economy of a World with Different Carbon Prices*, [w:] *Competitive distortions and leakage in a world of different carbon prices*, European Parliament: Policy Department Study, 2008.

- Rahmstorf S., Schellnhuber H.J., *Der Klimawandel Diagnose, Prognose, Therapie*, München 2007.
- Reinaud J., *Trade, Competitiveness and Carbon Leakage: Challenges and Opportunities*, London 2009.
- Riedel R., *Supranacjonalizacja bezpieczeństwa energetycznego w Europie. Podejścia teoretyczne*, Centrum Europejskie Natolin, z. 40, Warszawa 2010.
- Riedel R., *Tranzytologia i konsolidologia – czyli jak zbadać poziom zaawansowania demokracji systemu politycznego*, „Przegląd Politologiczny” 2008, nr 1, s. 19–36.
- Summary for Policymakers*, [w:] *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, eds. B. Metz, O.R. Davidson, P.R. Bosch, R. Dave, L.A. Meyer, Cambridge–New York 2007.
- Żmijewski K., *Zagrożenie problemem carbon leakage w Polsce*, Warszawa 2011.

SPRAWOZDANIA

Natalia Adamczyk, Iwona Pieróg

**PRZYCZYNY I NASTĘPSTWA ZMIAN
W MIĘDZYNARODOWYM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA
I WSPÓŁPRACY W DRUGIEJ DEKADZIE XXI WIEKU.**

SPRAWOZDANIE Z KONFERENCJI NAUKOWEJ
W KRAKOWSKIEJ AKADEMII
IM. ANDRZEJA FRYCZA MODRZEWSKIEGO
Z OKAZJI 10-LECIA UTWORZENIA KATEDRY STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH ORAZ DEKADY CZASOPISMA
„KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE”

W 2015 r. minęło 10 lat od utworzenia Katedry Stosunków Międzynarodowych (KSM) KAAFM oraz redagowania przez jej kierownika prof. dr hab. Erharda Cziomera tomów serii europejskiej i niemcoznawczej „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”. Wydarzenie powyższe było okazją do zorganizowania przez Katedrę przy wsparciu Władz KAAFM jednodniowej konferencji naukowej nt.: *Przyczyny i następstwa zmian w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa i współpracy w drugiej dekadzie XXI wieku.*

Uroczystego otwarcia konferencji oraz powitania jej uczestników w im. JM Rektora dokonał kanclerz KAAFM prof. dr Klemens Budzowski, który wysoko ocenił działalność naukowo-badawczą, dydaktyczną oraz organizacyjną Katedry. Podziękował też wszystkim współpracownikom zaangażowanym w przygotowanie oraz publikację kolejnych tomów „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”, w tym redaktor naczelnej – prof. nadzw. Bogusławie Bednarczyk oraz red.

mgr Halinie Baszak-Jaroń z Oficyny Wydawniczej KAAFM. Genezę powstania czasopisma i sylwetkę założyciela i pierwszego redaktora naczelnego „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” – prof. dr hab. Andrzeja Kapiszewskiego – przedstawiła szeroko jego żona – prof. zw. dr hab. Maria Kapiszewska, prorektor KAAFM.

Profesor Bogusława Bednarczyk omówiła dorobek periodyku, który od 2004/2005 przeszedł znaczną ewolucję. Przede wszystkim powołano w 2007 roku czterech stałych redaktorów, zajmujących się problematyką azjatycką i arabską, amerykańską oraz niemcoznawczą i europejską (w kontekście UE oraz ochrony praw człowieka). Łącznie przez 10 lat, od 2004 do 2014 roku wydano ponad 540 artykułów, w tym 140 artykułów ukazało się w językach kongresowych¹. Prof. Cziomer podziękował Władzom Katedry Stosunków Międzynarodowych za wsparcie wielu inicjatyw KSM, a obecnym współpracownikom, wychowankom i referentom – za aktywny udział merytoryczny w jej pracach. Oficynie Wydawniczej AFM i Bibliotece KAAFM za pomoc organizatorską i oprawę graficzną w przygotowaniu i realizacji różnych konferencji i publikacji.

* * *

Konferencji, której program obejmował cztery panele: Globalne wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego; Geopolityczny wymiar kryzysu ukraińskiego i jego implikacje dla bezpieczeństwa europejskiego; Nowe strategie oraz role USA, NATO i Unii Europejskiej w różnych obszarach bezpieczeństwa międzynarodowego; Polska i Niemcy wobec nowych wyzwań oraz zagrożeń bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej towarzyszyła inspirująca dyskusja.

Merytoryczną część konferencji otworzyła prof. Katarzyna Żukrowska wykładem inauguracyjnym na temat modelu bezpieczeństwa międzynarodowego XXI wieku. Profesor przedstawiła, jak zmieniał się system bezpieczeństwa na przestrzeni lat oraz w jakim kierunku obecnie zmierza, podkreślając znaczenie

¹ W latach 2006–2014 ukazały się pod redakcją pracowników Katedry Stosunków Międzynarodowych następujące tomy serii europejsko-niemcoznawczej „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” (KSM):

A) pod red. Erharda Cziomera: *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, KSM 2006, nr 4, t. III (Nagroda Ateny na Targach Książki Akademickiej, Warszawa 2007); *Polska i Niemcy wobec wyzwań bezpieczeństwa międzynarodowego XXI wieku*, KSM, 2007, nr 4, t. IV; *Wyzwania partnerstwa Polsko-Niemieckiego u schyłku pierwszej dekady XXI wieku*, KSM 2008, nr 4, t. V; *Unia Europejska między polityką wschodnią a partnerstwem wschodnim*, KSM 2009, nr 4, t. VI; *Populizm wyzwaniem dla dobrego rządzenia i współpracy międzynarodowej w XXI w.*, KSM 2011, nr 4, t. VIII; *Przesłanki i następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata*, KSM 2012, nr 4, t. IX; *Prawno-międzynarodowe wyzwania kryzysu Unii Europejskiej*, KSM 2012, nr 3, t. IX; *Strategiczne wyzwania międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI w.*, KSM 2013, nr 4, t. X); *Transatlantycka współpraca ekonomiczna i jej globalne implikacje*, KSM 2014, nr 2, t. XI; *Strategiczny wymiar współpracy transatlantyckiej w XXI w.*, KSM 2014, nr 4, t. XI.

B) pod red. Marcina Lasonia: *Wyzwania bezpieczeństwa, integracji europejskiej oraz współpracy międzynarodowej w XXI w.*, KSM 2010, nr 4, t. VII.

asymetrii dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Podsumowując swoje rozważania zaznaczyła, że współczesny model bezpieczeństwa opiera się z jednej strony na koncepcji liberalnej opartej na współpracy, z drugiej zaś na realistycznej opartej o wykorzystanie zastraszenia w stosunkach międzynarodowych. Wskazała na przykłady ilustrujące prowadzone rozważania teoretyczne.

Pierwszy panel dotyczący globalnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, któremu przewodniczył prof. Bogdan Koszel, zakończyła ożywiona dyskusja. Wiele wypowiedzi dotyczyło referatu prof. Michała Chorośnickiego na temat tzw. Państwa Islamskiego jako efemerydy generującej migrację ludności do różnych krajów świata. Podnoszono, że pośród migrantów znajdują się bojownicy, którzy będą podejmowali działania dywersyjne i terrorystyczne. Będzie to poważne wyzwanie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Zwrócono również uwagę na stanowisko Turcji wobec państwa islamskiego, która prowadzi tu bardzo ostrożną politykę. Wskazano na powody takiego stanu rzeczy np. kwestię kurdyjską oraz przesłanki, jakich zaistnienie może zmienić taki stan rzeczy.

Zainteresowanie wzbudziło wystąpienie prof. Marka Czajkowskiego na temat wpływu militaryzacji kosmosu na globalną równowagę strategiczną. Jeden ze słuchaczy zwrócił uwagę na możliwość umieszczenia w kosmosie broni służącej niszczeniu satelitów. Ekspert stwierdził jednak, że obecna technologia na to nie pozwala, natomiast, jej szybki rozwój sprawia, że w przyszłości będzie to prawdopodobne.

W pierwszym panelu dyskutowano również na temat energii odnawialnej w Polsce. Prof. Tomasz Młynarski podkreślił, że polityka klimatyczna nie oznacza tylko ochrony środowiska, ale stoi za nią szansa rozwinięcia nowego sektora gospodarki. Zaznaczył, iż Polska powinna zbudować długoletni program odnawialnych źródeł energii, co stworzyłoby perspektywę powstania wielu nowych miejsc pracy. Jeżeli Polska nie przygotuje odpowiednich rozwiązań w tym zakresie, pozostanie tylko biernym biorcą nowoczesnych technologii z obszaru odnawialnych źródeł energii. Profesor Ewa Bojenko-Izdebska wskazała, że nie jest to proste, bowiem rynek ten został już zagospodarowany przez inne państwa np. Chińską Republikę Ludową i Niemcy. Wobec tego wymaga to starań ze strony polskiej, a biorąc pod uwagę sytuację rynkową ich sukces nie jest zbyt prawdopodobny.

Dyskusja podsumowująca drugi panel konferencji poświęcony geopolitycznemu wymiarowi kryzysu ukraińskiego i jego implikacjom dla bezpieczeństwa międzynarodowego – moderowana przez prof. Chorośnickiego – koncentrowała się na kilku głównych wątkach. Pierwszy z nich dotyczył sytuacji wojskowej na Ukrainie. Pułkownik rezerwy Wojska Polskiego Andrzej Marciński w nawiązaniu do przedstawionych referatów mówił o zdolnościach obronnych Ukrainy, wyposażeniu armii, stanie infrastruktury oraz problemach narodowościowych w wojsku ukraińskim. Wskazywał, że armia ukraińska na początku

XXI wieku była dobrze wyposażona i miała duże możliwości wojskowe. Niestety ze względu między innymi na politykę państwa i wszechogarniającą go korupcję, jej możliwości znacznie zmalały. A co najistotniejsze, zniknął jej duch bojowy, co było widać na Krymie. Dyskutant ganił także politykę Polski wobec kryzysu ukraińskiego wskazując, że jest ona zbyt jednostronna.

Zagadnie to rozwinął prof. Czajkowski. Wskazał na podstawowy błąd w polskiej polityce wobec Ukrainy, jakim jest próba przyciągnięcia Kijowa do Zachodu, bez uwzględniania związanych z tym konsekwencji dla systemu bezpieczeństwa europejskiego. Nawiązał także do nazewnictwa działań prowadzonych na terenie Ukrainy przez Federację Rosyjską – wojny informacyjnej, hybrydowej czy asymetrycznej. Podał, że jest to tylko element wojny informacyjnej, a tego typu operacje były prowadzone w przeszłości, z tą różnicą, że nazywano je inaczej i stosowano środki, na jakie pozwalała ówczesna technologia. Jako przykład wskazał zajęcie Wilna przez Wojsko Polskie w latach 20. XX wieku.

Na kwestiach politycznych skoncentrował się prof. Kazimierz Łastawski. Szczególnie interesowała go sprawa percepcji konfliktu ukraińskiego wśród Niemców. Odnosił się też do zmiany stanowiska Angeli Merkel i jej rozczarowania polityką Putina oraz do wpływów lobby prorosyjskiego w Niemczech. Zdaniem profesora Cziomera politykę Niemiec wobec Ukrainy i Rosji należy rozpatrywać w szerszym aspekcie geopolitycznym, a nie tylko w ramach relacji bilateralnych. Dzięki przemysłanej strategii i taktyce forsowania interesów Niemiec w UE i całej Europie, Angela Merkel jako szefowa rządu i przywódca CDU, przyczyniła się w dużym stopniu do wzrostu roli Berlina w polityce międzynarodowej. Dlatego też z jednej strony poparła politykę sankcji zachodnich wobec Rosji w latach 2014–2015 jako instrumentu nacisku na Kreml, a z drugiej, ze względu na interesy bezpieczeństwa i nastroje wewnętrzne w RFN, utrzymywała kontakt telefoniczny z Putinem i była rzecznikiem doprowadzenia do rozmów z Rosją, czego efektem były porozumienia Miński I i II. Niezwykle cenną uwagą było stwierdzenie, że zarówno niemieckie elity, jak i społeczeństwo wrażliwe na przekonanie, że bezpieczeństwo w Europie nie może być budowane „bez udziału Rosji”, a zwłaszcza „przeciwko Rosji”. Równocześnie w odpowiedzi na pytanie prof. Koszela – prof. Cziomer naświetlił szerzej istotę i znaczenie kontrowersji w mediach niemieckich między dwoma przeciwstawnymi obozami polityczno-intelektualnymi – sympatykami polityki Rosji wobec Ukrainy (tzw. rozumiejących Putina – „Putin Verstehen”) oraz ich zdecydowanymi przeciwnikami. Reprezentują oni różne orientacje polityczne i grupy zawodowe, w tym również bardzo znanych i wpływowych polityków, działaczy gospodarczych i dziennikarzy niemieckich.

Debatowano również nad konsekwencjami kryzysu ukraińskiego dla polityki europejskiej. W szczególności politykę Unii Europejskiej wobec państw wschodniego sąsiedztwa (płk rezerwy WP Adam Strzałba). Rozważano kwestię poszukiwania tożsamości ukraińskiej odcinającej się od tego, co rosyjskie, ale rów-

nocześnie stojącej w opozycji np. do polskich oczekiwań, ponieważ odwołującej się do tragicznych dla Polaków wydarzeń z czasów II wojny światowej (prof. Kazimierz Łastawski). Dyskusja w tym panelu była wieloaspektowa i poruszała wiele płaszczyzn, na których można analizować wydarzenia na Ukrainie.

Pojawiły się też pytania dotyczące stanu i kondycji ukraińskiej armii (prof. Marcin Lasoń) oraz przystąpienia Ukrainy do tworzonej w opozycji do UE formy integracyjnej pod przywództwem Rosji, jaką jest Unia Euroazjatycka (mgr Natalia Adamczyk). Dr Rafał Kęsek, wyjaśniał, że osłabienie ukraińskiej armii i potencjału obronnego wiązało się z długoletnimi brakami skutecznej polityki obronnej, w szczególności w zakresie modernizacji armii i pracą nad jej morale. Z kolei w odniesieniu do Unii Euroazjatyckiej głównym powodem, dla którego Ukraina zdecydowała się na wybór trudniejszej drogi europejskiej była gwarancja modernizacji gospodarczej. Tej nie zapewniłoby członkostwo w Unii Euroazjatyckiej. Ciekawym wątkiem w dyskusji była również percepcja osoby i polityki Putina w Chinach, o której mówił mgr Łukasz Bednarz. Wskazał on na szacunek, jakim darzy Putina wielu Chińczyków, ze względu na jego postawę, tak różną od przywódców tego kraju oraz skuteczną politykę opartą na sile państwa.

Kolejny panel dotyczący nowych strategii oraz roli USA, NATO i Unii Europejskiej w różnych obszarach bezpieczeństwa międzynarodowego – moderowany przez prof. Bonusiaka – wywołał bardzo ożywioną dyskusję. Sporo pytań skierowano do prof. Piotra Mickiewicza. Odpowiadając na nie po pierwsze, stwierdził, że na prowokacje Rosjan należy reagować efektywnie, ale bez użycia komponentu wojskowego, gdyż cel jaki przyświeca prowokacjom rosyjskim ma wymiar polityczno-gospodarczy. Profesor podkreślił, że użycie komponentu wojskowego zawsze jest obarczone sporym ryzykiem i miałoby w takim wypadku charakter defensywny. Postawił także tezę, iż jednym z najważniejszych instrumentów zapewnienia bezpieczeństwa Polski jest dążenie do umiędzynarodowienia potencjalnego konfliktu dotyczącego naszego kraju. Profesor Mickiewicz zaznaczył, że należy mieć na uwadze, aby ewentualny atak na Polskę był atakiem na NATO, dodając przy tym, iż RP nie jest w stanie samodzielnie przeciwstawić się Federacji Rosyjskiej.

Wystąpienie płk Marcina Szymańskiego również wzbudziło zainteresowanie słuchaczy. Odpowiadając na szereg postawionych pytań przez prof. prof. Lasonia, Młynarskiego, Bojenko-Izdebską i dr Kraja – płk Szymański wyjaśniał, że celem wojny nie jest pokonanie oponenta, ale wywalczenie i utrzymanie pokoju i w tym kontekście należy rozpatrywać cele Federacji Rosyjskiej i ewentualną odpowiedź Zachodu. Wskazywał, że trudno wyobrazić sobie, by warunki pokoju po ewentualnej wojnie były korzystne dla Rosji, dlatego nie jest ona nią zainteresowana.

Uwagę zwróciła również koncepcja strategiczna NATO i jego rola we współczesnym świecie. Zwrócono uwagę na problem jednomyślności w podejmowaniu decyzji przez państwa sojuszu, ponieważ niewątpliwym celem działań Rosji jest

defragmentacja NATO (sparaliżowanie działalności). Dyskutanci omawiali również projekt tzw. szpicy NATO. Uznano, że będzie ona mechanizmem efektywnym z perspektywy wojskowej, pod warunkiem, że będzie istniał sprawny polityczny mechanizm pozwalający na jej uruchomienie w sytuacji kryzysowej. Dyskutanci byli już sceptyczni co do tego, czy taki mechanizm powstanie.

Krótką wymiana zdań dotyczyła także relacji polityczno-gospodarczych Unii Europejskiej i Chin. Dr Anna Diawoł-Sitko mówiła, że istnieje wiele potencjalnych obszarów współpracy, w szczególności energetyka odnawialna. Generalnie jednak rzutują na nią często rozbieżne interesy obu stron.

Poruszano także kwestię wpływu Niemiec i Francji na Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa UE w XXI wieku i Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE. Ekspert od stosunków francusko-niemieckich prof. Bogdan Koszel odniósł się między innymi do koncepcji utworzenia wspólnej armii europejskiej. Przywołał nieudany przykład z lat 50. XX wieku oraz prognozował, że w najbliższej przyszłości taki twór nie powstanie. Tym bardziej, że np. w Niemczech zdecydowanie brak woli politycznej do wzmacniania zdolności obronnych EU.

W ostatniej części dyskusji w tym panelu prof. Janusz Węc podkreślił wagę utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (EDZ), potwierdzając stawianą tezę licznymi przykładami, w tym wynikającą z tego spójnością wszystkich działań zewnętrznych, o które dba Wysoka przedstawiciel UE, jak i ESDZ.

Początek dyskusji, w ramach ostatniego panelu – moderowanego przez prof. Węca – obfitował w pytania kierowane do prof. Włodzimierza Bonusiaka. Formułowali je: prof. prof. Węc i Koszel oraz mgr Natalia Adamczyk. Dotyczyły one efektywności działań dyplomatycznych na rzecz deeskalacji konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, skutków polskiej polityki historycznej oraz wizji przyszłego kształtu polskiej polityki wschodniej. Odpowiadając na postawione pytania prof. Bonusiak podkreślił znaczenie tzw. trzeciej drogi rozwoju, jaką obrała Ukraina już pod rządami Leonida Krawczuka. Jej istotą było manewrowanie pomiędzy Rosją a Zachodem. Niestety doprowadziła ona państwo ukraińskiego do obecnej sytuacji. Według prof. Bonusiaka w proces pokojowy w sprawie konfliktu w Donbasie muszą zaangażować się USA i jest to warunek niezbędny jego powodzenia. Polska w tej sytuacji powinna zrezygnować ze strategicznego partnerstwa z Ukrainą i zacząć dbać o własne interesy gospodarcze a także zweryfikować swoją politykę historyczną, a przynajmniej uwzględniać w niej wszystkie państwa i narody, z którymi sąsiaduje.

W dalszej części panelu rozmawiano o migracji z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu do Europy oraz o pomocy rozwojowej kierowanej do państw tego regionu z UE. Prof. Cziomer zwracając się do dr Anny Paterek – pytał o znaczenie niemieckiej pomocy rozwojowej dla przeciwdziałania masowemu napływowi imigrantów do Europy. Z kolei Prof. Lasoń prosił referentkę o przedstawienie niemieckich instrumentów, które służą realizacji polityki rozwojowej. Dr Paterek wyjaśniała, że skuteczność pomocy finansowej jest ograniczona małą zdolnością

absorbującą środków i niską efektywnością ich wykorzystania przez państwa regionu Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Dzieje się tak m.in. ze względu na dużą niestabilność wewnętrzną. Mimo to Niemcy starają się pomagać, korzystając z takich instrumentów jak partnerstwa transformacyjne z Tunezją i Egiptem, a także tworząc nową strategię wobec Afganistanu.

W dalszej części dyskusji na pytania odpowiadała prof. Bojenko-Izdebska. Dotyczyły one niemieckiej polityki integracyjnej i kierunku, w jakim będzie podążał jej rozwój, a także kwestii trudnych relacji kurdyjsko-tureckich. Krótki komentarz wygłosił redaktor Andrzej Wojtas, który zwrócił uwagę na kwestie relacji kurdyjsko-tureckich i perspektyw powstania państwa kurdyjskiego. Natomiast referentka w swych odpowiedziach akcentowała multikulturalny model niemieckiej polityki integracyjnej oraz problemy stwarzane przez azylantów. Mówiła również o polityce azylowej UE. W odniesieniu do relacji turecko-kurdyjskich sceptycznie odniosła się do tezy red. Wojtasa upatrującego szansy na uzyskanie niepodległości przez Kurdów dzięki ich zaangażowaniu w walkę z tzw. Państwem Islamskim.

* * *

Konferencję podsumował kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych KAAFM profesor Erhard Cziomer. Dziękując wszystkim referentom, moderatorom i uczestnikom konferencji za udział i ożywioną dyskusję. Konferencja była ważnym wydarzeniem naukowym pomimo tego, iż nie udało się jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy mamy do czynienia z nową „zimną wojną” i na czym ona polega oraz jak długo będzie trwała? Konferencja uzmysłowiła nam wiele aspektów dynamicznych zmian, jakie zachodzą w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa i współpracy w XXI wieku. W obecnej fazie nakładania się wielu kryzysów i konfliktów międzynarodowych nie można również odpowiedzieć jednoznacznie na pytanie, jaki będą one miały wpływ na kształtujący się nowy system bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej.

RECENZJE

Kazimierz Kraj

**ARTUR GRUSZCZAK, *EUROPEJSKA WSPÓLNOTA
WYWIADOWCZA. PRAWO - INSTYTUCJE - MECHANIZMY*
[WYDAWNICTWO UNIwersYTETU Jagiellońskiego,
KRAKÓW 2014, 310 S.]**

Nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Jagiellońskiego wydana została niezwykle interesująca, zwłaszcza współcześnie, pozycja autorstwa Artura Gruszczaaka poświęcona instytucjom wywiadowczym UE.

Dr hab. Artur Gruszczyk, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Jagiellońskiego, pracuje w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, w Zakładzie Bezpieczeństwa Narodowego. Równocześnie jako profesor nadzwyczajny w Wyższej Szkole Biznesu w Dąbrowie Górniczej wykłada w Katedrze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Ponadto sprawuje funkcję koordynatora Forum Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE w Centrum Europejskim Natolin. Jest członkiem i założycielem Europeans for Competitive and Strategic Intelligence w Brukseli. Natomiast spośród wcześniejszych monografii Artura Gruszczaaka wskazać można takie publikacje jak: *Ameryka Łacińska wobec kryzysu środkowoamerykańskiego* (1996), *Problemy rządzenia w krajach Europy Środkowowschodniej* (2000), *Unia Europejska wobec przestępczości. Współpraca w ramach III filara* (2002), *Ameryka Środkowa* (2007).

Książka w swoim tytule nawiązuje do pojęcia „wspólnota (społeczność) wywiadowcza” USA. Przedstawiana przez autora problematyka w polskiej literaturze naukowej występuje stosunkowo rzadko. Dla przykładu wymienić moż-

na następujących autorów podejmujących ten temat: T. Safjański (2009, 2013), M. Narojek (2006), M. Minkina (2008, 2014), D. Szlachter (2006) i oczywiście A. Gruszcza (2002, 2007, 2009, 2010, 2014). Znacznie szerzej ta problematyka jest prezentowana w anglojęzycznej literaturze problemu. Można tu wymienić m.in. następujących autorów: J. Benyon i in. (1993), O. Bures (2011), K. Engberg (2014), E.R. Hertzberger (2007), B. Müller-Wille (2010), J.D. Occhipinti (2003), J. Rüter (2007), J. Van Buuren (2009), F. Boehm (2012), H. Brady (2008) czy O.R. Villadsen (2000).

Monografia Artura Gruszczaka podzielona została na następujące elementy: *Wykaz schematów i skrótów, Podziękowania, Przedmowa, Wprowadzenia*. Zasadniczą część książki z kolei dzieli się na sześć rozdziałów, po których następuje *Zakończenie i Bibliografia, Indeks osobowy oraz Indeks rzeczowy*. Dzieło zostało napisane na podstawie obszernej literatury, której spis liczy 28 stron. Zasadniczą część bibliografii moim zdaniem stanowią wykorzystane w niej dokumenty, których naliczyłem 203. W publikacji sięgnięto do 56 monografii. Ponadto podczas przygotowywania publikacji autor uwzględnił inne różnorodne źródła: opracowania zbiorowe, rozdziały w pracach zbiorowych, artykuły z czasopism naukowych, materiały robocze, prasowe i publikacje internetowe.

Publikację rozpoczyna *Wprowadzenie – wywiad we współczesnym państwie i organizacji międzynarodowej*, które zaznajamia nas z hipotezą roboczą, założeniami metodologicznymi opracowania. Ponadto przedstawia zakres pojęcia „wywiad”, definiuje go w prawie Unii Europejskiej, mówi o ukrytych otwartych źródłach wywiadowczych i omawia przesłanki tworzenia wspólnoty wywiadowczej Unii oraz stan wiedzy na ten temat.

Rozdział 1. *Strategiczne, polityczne i prawne podstawy tworzenia europejskiej wspólnoty wywiadowczej* zaznajamia czytelnika z traktatami regulującymi politykę bezpieczeństwa Unii, programem haskim, traktatem lizbońskim i jego skutkami dla współpracy wywiadowczej Unii Europejskiej.

Organy wywiadowcze Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych to tytuł rozdziału 2. monografii. Profesor Gruszcza przedstawia w nim strukturę organizacyjną ESDZ, Sztabu Wojskowego UE, Zarządu Wywiadu Sztabu Wojskowego UE, Wydziału Reagowania Kryzysowego i Koordynacji Operacyjnej, Centralę Operacyjną, Platformę Kryzysową i Komórkę Monitorującą. Ponadto zapoznajemy się z organizacją i metodologią analizy wywiadowczej organów ESDZ oraz jednolitośćmi zdolnościami analizy wywiadowczej SAC.

Rozdział 3. *Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej* przedstawia Centrum Operacyjne UZE, Wspólne Centrum Sytuacyjne UE, Centrum Analizy Wywiadowczej UE oraz źródła informacji i produkty wywiadowcze IntCenu.

Rozdział 4. *Centrum Satelitarne Unii Europejskiej* stanowi opis działalności centrum, od początku lat 90. ubiegłego stulecia, jego podstaw prawnych, organizacji, źródła danych geoinformacyjnych, geoprzestrzennych oraz produktów wywiadowczych i ich odbiorców.

Europejski Urząd Policji Europol, będący rozdziałem 5. monografii, zajmuje się całokształtem problematyki funkcjonowania urzędu, jego celami i zadaniami, organizacją, źródłami informacji, analizą kryminalną, produktami wywiadowczymi oraz systemem informatycznym instytucji.

Europejska agencja graniczna Frontex jest tytułem 6. i zarazem ostatniego rozdziału publikacji. Stosunkowo obszernie omówione w nim zostało funkcjonowanie instytucji, struktura organizacyjna, Europejski System Nadzoru Granic (EUROSUR), metody analizy wywiadowczej, źródła informacji, środki komunikacji, przetwarzanie danych i produkty wywiadowcze Frontexu.

Co istotne, każdy rozdział zamykają uwagi końcowe, stanowiące swoiste podsumowanie i uzupełnienie zawartych w nim informacji, przedstawione w niewielkich podrozdziałach.

Książkę podsumowuje obszerne *Zakończenie – Europejska wspólnota wywiadowcza in statu nascendi*. Jednym z wniosków końcowych autora jest przedstawienie podstawowego ograniczenia rozwoju współpracy wywiadowczej związanego nadrzędnością postanowień zapisów traktatu waszyngtońskiego (powstanie NATO) nad prawnymi podstawami Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej. Ponadto według autora występuje zależność unijnych instytucji wywiadowczych od systemów technicznych i informatycznych Paktu Północnoatlantyckiego. Wynikiem jest operacyjna podległość NATO. Monografia autorstwa dra hab. Artura Gruszcza jest pierwszym polskim kompleksowym opisem i analizą funkcjonowania instytucji wywiadowczych Unii Europejskiej. Jej wartością jest syntetyczne ujęcie omawianej problematyki oraz wskazana w bibliografii obszerna baza źródłowa. Autor sprawnie uchwycił pewien moment kształtowania się wspólnoty wywiadowczej UE, której struktura nie jest odbiciem narodowych organizacji wywiadowczych oraz technik i metod ich działania. Ma być nową jakością antycypującą zagrożenia i przewidującą ryzyko w obszarze polityki bezpieczeństwa UE.

Monografia kładzie nacisk na rolę spełnianą przez instytucje, agencje i różnorodne organy Unii Europejskiej. Próbuje uchwycić *in statu nascendi* tworzenie, formowanie i umacnianie mechanizmów, form i struktur współpracy wywiadowczej w UE oraz współdziałanie (synergię) powiązań w ramach Unii. Podejmuje skomplikowany problem współpracy wywiadowczej, będący domeną tradycyjnej polityki bezpieczeństwa państwa. Wiedza o służbach wywiadowczych jest w interesie narodowym (państwowym) szczególnie chroniona, co niewątpliwie odbija się na procesie tworzenia ponadnarodowej (europejskiej) wspólnoty wywiadowczej.

Europejska wspólnota wywiadowcza jest bardzo ważnym projektem instytucjonalizacji współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa Unii oraz zwiększenia skuteczności polityki w tym obszarze, tak w wymiarze wewnętrznym, jak i polityce zewnętrznej Unii, co szczególnie podkreśla sam autor. Wspólnota wywiadowcza UE musi być traktowana jako odpowiedź na aktualne i przyszłe wyzwania bezpieczeństwa Unii i jej poszczególnych członków. Z kolei skuteczność funkcjonowania

wspólnoty wywiadowczej przekona państwa członkowskie do dalszej integracji w tej delikatnej sferze polityki bezpieczeństwa.

Monografia stanowi znakomite źródło wiedzy dla studentów politologii (stosunków międzynarodowych), kierunku bezpieczeństwo czy słuchaczy szkół wojskowych oraz kursów służb specjalnych. Winna obowiązkowo znaleźć się we wszystkich bibliotekach naukowych wydziałów i uczelni, bibliotek wojewódzkich oraz księgozbiorów ośrodków szkoleniowych i szkół służb specjalnych (wywiadu i kontrwywiadu), Straży Granicznej i policji. Autor możliwie przystępnie przedstawia tę skomplikowaną politycznie, prawnie, organizacyjnie i mentalnościowo problematykę. Dzieło Artura Gruszczaka powinno stać się również lekturą obowiązkową dla europarlamentarzystów czy posłów (senatorów) zajmujących się problematyką bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz bezpieczeństwa zewnętrznego, ale i wewnętrznego, Polski. Zrozumienie treści i przyswojenie wiedzy zawartej w monografii ułatwiają zawarte w niej dobrze dobrane i stosunkowo liczne schematy oraz wykresy.

W kolejnym wydaniu tej interesującej książki moim zdaniem autor powinien powołać się również na literaturę rosyjskojęzyczną, pokazując spojrzenie i oceny uczonych rosyjskich bacznie przyglądających się rozwojowi Unii Europejskiej (np. Timofiej Bordaczow). Warto byłoby również zamieścić aneks zawierający wybrane fragmenty najważniejszych dokumentów źródłowych w języku polskim, co znacząco podniosłoby walory podręcznikowe publikacji.

Natalia Adamczyk

***DYLEMATY POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA POLSKI
NA POCZĄTKU DRUGIEJ DEKADY XXI WIEKU,
RED. KATARZYNA CZORNIK, MIRON LAKOMY
[REGIONALNY OŚRODEK DEBATY MIĘDZYNARODOWEJ,
KATOWICE 2014, 462 S.]***

Bezpieczeństwo stanowi podstawową potrzebę państw i systemów międzynarodowych. Współczesne rozumienie tego terminu z uwagi na postępującą globalizację i wzrost znaczenia pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych uległo znacznemu poszerzeniu i nie odnosi się już tylko do wymiaru politycznego czy wojskowego. Pojawiająca się asymetria zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych spowodowała, że tematyka bezpieczeństwa obejmuje każdą sferę życia społecznego i dlatego możemy mówić o bezpieczeństwie gospodarczym, kulturowym, społecznym czy teleinformatycznym. Problematyka ta dotyczy również Polski, która u progu drugiej dekady XXI w. również stanęła przed wieloma problemami związanymi z zagwarantowaniem bezpieczeństwa kraju w wielu jego wymiarach.

Publikacja pod redakcją Katarzyny Czornik i Mirona Lakomy stanowi próbę syntetycznego ujęcia najważniejszych dylematów polityki bezpieczeństwa Polski na początku XXI w. zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Recenzowana praca zbiorowa jest podsumowaniem projektu badawczego przeprowadzonego w 2014r. przez zespół badaczy z krajowych ośrodków naukowych oraz instytucji państwowych w ramach działalności Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Katowicach.

W pierwszej części omawianej publikacji autorzy wychodzą od zewnętrznych dylematów polityki bezpieczeństwa Polski. Mieczysław Stolarczyk, Jarosław Tomaszewicz i Robert Borkowski w swych opracowaniach poruszyli kwestię kryzysu ukraińskiego i jego wpływu na stan bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Zdecydowanie podkreślają, że wojna hybrydowa, która pojawiła się za wschodnią granicą UE, w istotny sposób wpłynie na stan i poczucie bezpieczeństwa kraju. Zgodnie podkreślają, że prognozowane konsekwencje dla Polski będą funkcją rozwoju sytuacji na Ukrainie w aspekcie militarnym, politycznym, gospodarczym i społecznym, zarówno w stopniu długookresowym, jak i bezpośrednim.

Autorzy tacy, jak Spasimir Domaradzki, Katarzyna Czornik, Justyna Zajac oraz Monika Szynol, opisali z kolei najważniejsze dylematy obecne w przestrzeni bilateralnych stosunków polsko-amerykańskich, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności i skutków budowy elementów tarczy antyrakietowej w Polsce, a także wskazali na rolę i znaczenie NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa czy na implikacje tworzenia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Kolejne opracowania zostały poświęcone zjawisku terroryzmu międzynarodowego i poszukiwaniu odpowiedzi na nurtujące pytania dotyczące efektywności polityki antyterrorystycznej (Aleksandra Zięba, Adam Krawczyk), problematyce polityki energetyczno-klimatycznej i jej wpływu na stan bezpieczeństwa energetycznego Polski, stanowiącego kluczowy, pozamilitarny element bezpieczeństwa narodowego państwa (Tomasz Młynarski). Grzegorz Balawajder poruszył z kolei bardzo ciekawą, a często pomijaną, kwestię bezpieczeństwa Polski związaną z wymogiem utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa narodowego na granicach zewnętrznych w warunkach zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych, jakie obowiązują w ramach układu z Schengen.

Druga część publikacji została poświęcona wyzwaniom bezpieczeństwa narodowego Polski o charakterze wewnętrznym. Krzysztof Księżopolski wskazał na wyzwania w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego Polski, odwołując się do specyfiki zagrożeń skupionych wokół wymiaru finansowego i surowcowo-energetycznego. Zwrócił uwagę na takie kwestie problemowe jak zadłużenie w walucie obcej, system emerytalny, słaba infrastruktura energetyczna, niska efektywność energetyczna, brak zdywersyfikowanego miksu energetycznego i zbyt mały udział w nim odnawialnych źródeł energii.

Istotny i coraz bardziej zyskujący na znaczeniu problem, który poruszył w swych rozważaniach kolejny autor, dotyczy bezpieczeństwa społecznego. W przeprowadzonej analizie wskazuje bowiem na zagrożenia związane z systemem emerytalnym, systemem opieki społecznej oraz z sytuacją na rynku pracy. W tym kontekście należy również rozpatrywać wielką emigrację zarobkową, z jaką mamy do czynienia w XXI w., a także poważny problem imigracyjny z regionu południowego sąsiedztwa UE, który w coraz większym stopniu będzie dotyczyć również Polski.

Robert Radek wskazuje natomiast na rolę i znaczenie instytucji o charakterze koordynująco-konsultacyjnym, jakimi są Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Bezpieczeństwa Narodowego w strukturze państwa. Ciekawą problematykę poruszył Mariusz Kolczyński, zwracając uwagę na dylematy i wyzwania współczesnego marketingu wyborczego, a także Radosław Wiśniewski, poddając analizie współczesne zagrożenia z perspektywy wykorzystywania infrastruktury krytycznej państwa w postaci cywilnych portów lotniczych do celów o charakterze terrorystycznym.

Osobną kwestię stanowią cybernetyczne dylematy bezpieczeństwa narodowego RP. Rewolucja informatyczna, która dokonała się w drugiej połowie XXI w. zrewolucjonizowała świat w każdym z jego wymiarów, przynosząc wiele korzyści, ale i nowych zagrożeń, na co w swych opracowaniach zwrócili uwagę Miron Laskomy oraz Patrycja Szostok. Przedmiotem ich badań była kategoria cyberzagrożeń oraz bezpieczeństwo teleinformatyczne.

Pomimo że przedmiotem publikacji jest szeroki i zróżnicowany zakres tematyczny, to praca ta odznacza się syntetycznym ujęciem każdego z analizowanych tematów. Autorzy przez stawiane na wstępie pytania badawcze sygnalizują zasadnicze dylematy pojawiające się w omawianych przez nich dziedzinach bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski.

Niewątpliwą zaletą publikacji są przedstawione przez autorów propozycje przeciwdziałania prezentowanym w poszczególnych opracowaniach zagrożeniom, dzięki czemu praca zyskuje dodatkowy walor poznawczy i dydaktyczny.

Książka jest adresowana do osób zainteresowanych problematyką bezpieczeństwa narodowego RP, ale stanowi również cenne kompendium wiedzy z zakresu szeroko pojmowanych stosunków międzynarodowych.

Całość publikacji stanowi istotny wkład w zakres badań naukowych nad bezpieczeństwem oraz jest ważnym głosem w dyskusji na temat aktualnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego Polski.

NOTY AUTORACH

Erhard Cziomer, prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Katarzyna Żukrowska, prof. dr. hab., Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

Michał Chorośnicki, prof. dr. hab., Uniwersytet Jagielloński

Beata Molo, prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Tomasz Młynarski, dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

Marek Czajkowski, dr hab., Uniwersytet Jagielloński

Marcin Lasoń, prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Bogdan Koszel, prof. zw. dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Marcin Szymański, prof. dr hab., płk, szef sztabu Centrum Operacji Specjalnych, Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych

Anna Diawol-Sitko, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Ewa Bojenko-Izdebska, dr hab., prof. UJ, Uniwersytet Jagielloński

Anna Paterek, dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Rafał Riedel, dr hab. prof. Uniwersytetu Opolskiego, Gastdozent TU Chemnitz

Kazimierz Kraj, dr, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

Iwona Pieróg, mgr, doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Natalia Adamczyk, mgr, doktorantka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbąć o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

Dynastie Europy, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Więź i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

