

WSPÓŁCZESNE STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

pod redakcją

Erharda Cziomera



Międzynarodowe stosunki polityczne w XXI wieku
– geneza, struktury, funkcje i procesy polityczne

Międzynarodowe stosunki polityczne w XXI wieku
– geneza, struktury, funkcje i procesy polityczne

WSPÓŁCZESNE STOSUNKI MIĘDZYNARODOWE

pod redakcją

Erharda Cziomera

Międzynarodowe stosunki polityczne w XXI wieku
– geneza, struktury, funkcje i procesy polityczne

Kraków 2015

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

Recenzja: prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk

Rozdziały 14, 17: Anna Paterek
Podrozdział 14.2.1, 17.3.1: Anna Diawoł-Sitko
Rozdziały 15, 16, 18: Marcin Lasoń
Rozdział 19: Beata Molo
Rozdział 20: Łukasz Bednarz
Rozdział 21: Erhard Cziomer

Projekt okładki: Marcin Ciomer

Adiustacja: Daria Podgórska

ISBN 978-83-7571-384-8

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

Żadna część tej publikacji nie może być powielana ani magazynowana
w sposób umożliwiający ponowne wykorzystanie,
ani też rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie
za pomocą środków elektronicznych, mechanicznych, kopiujących,
nagrywających i innych, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich

Na zlecenie:



Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ka.edu.pl

Wydawca:
Oficyna Wydawnicza AFM,
Kraków 2015

Sprzedaż prowadzi:
Księgarnia U Frycza
tel./faks: (12) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Skład: Oleg Aleksejczuk

Spis treści

Wstęp (<i>Erhard Cziomer</i>)	7
Wykaz skrótów	9
 Rozdział 14. Uwarunkowania nowego ładu międzynarodowego w dobie globalizacji	 11
14.1. Kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego i jego determinanty	11
14.2. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego u progu II dekady XXI w.	 14
14.2.1. Arabska Wiosna i jej implikacje dla państw regionu	17
14.3. Regionalne tendencje integracyjne i dezintegracyjne	23
14.4. Rola ONZ w systemie zarządzania globalnego	29
14.5. Perspektywy rozwoju globalnego porządku międzynarodowego	36
 Rozdział 15. Poszukiwanie nowej roli międzynarodowej USA	40
15.1. Uwarunkowania pozycji międzynarodowej USA na początku II dekady XXI wieku	 41
15.2. Główne założenia i kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	49
15.3. Bilans i perspektywy wojny z terroryzmem na przykładzie „frontu” w Iraku	 59
15.4. Perspektywy roli USA w międzynarodowym ładzie politycznym w XXI wieku	 65
 Rozdział 16. Transformacja NATO i współpraca transatlantycka	71
16.1. Ewolucja NATO po zakończeniu zimnej wojny	72
16.2. Strategia NATO na II dekadę XXI wieku	78
16.3. Aktywność NATO poza obszarem państw członkowskich na przykładzie misji stabilizacyjnej w Afganistanie	 83
16.4. Istota i znaczenie współpracy transatlantyckiej	91
 Rozdział 17. Polityczne wyzwania integracji europejskiej – ewolucja UE	96
17.1. Unia Europejska – rozwój po Maastricht	96

17.2. Proces pogłębiania i poszerzenia UE	106
17.3. Kierunki i wyzwania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE	115
17.3.1. Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS)	123
17.4. Perspektywy i dylematy dalszego rozwoju i międzynarodowej roli UE u progu II dekady XXI	128
 Rozdział 18. Ewolucja Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej	134
18.1. Formy i problemy współpracy regionalnej – neoregionalizm	134
18.2. Przesłanki i następstwa kryzysu jugosłowiańskiego oraz współpracy regionalnej na Bałkanach	140
 Rozdział 19. Rola Rosji i ewolucja obszaru poradzieckiego	150
19.1. Następstwa rozpadu Związku Radzieckiego	150
19.2. Wyznaczniki oraz założenia doktrynalne polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji	152
19.3. Główne kierunki i opcje realizacji polityki zagranicznej Rosji w XXI wieku ..	160
19.4. Dylematy ewolucji obszaru poradzieckiego	166
 Rozdział 20. Nowa rola Chin w stosunkach międzynarodowych	175
20.1. Geneza i ewolucja polityki wewnętrznej i zagranicznej ChRL do końca lat 70.	175
20.2. Wpływ reform wewnętrznych na zmiany w polityce zagranicznej ChRL w latach 80. i 90.	180
20.3. Nowa rola międzynarodowa ChRL w XXI wieku	185
20.3.1. Wyzwania w chińskiej polityce zagranicznej	194
 Rozdział 21. Polska w stosunkach międzynarodowych	201
21.1. Wyznaczniki pozycji międzynarodowej Polski po 1989 r.	201
21.2. Ramy instytucjonalne i założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski	208
21.3. Główne kierunki realizacji aktywności międzynarodowej Polski w XXI w. .	213
 Bibliografia cytowana	221
Noty o autorach	231

Wstęp

Współczesne stosunki międzynarodowe odzwierciedlają całokształt relacji między ich uczestnikami państwowymi i pozapaństwowymi w płaszczyźnie politycznej, gospodarczej i społecznej. W toku złożonego procesu interakcji między poszczególnymi uczestnikami stosunków międzynarodowych dochodzi do kształtowania wielu struktur, doprowadzając do określonych tendencji rozwoju w formie współpracy lub rywalizacji, bądź też napięć i konfliktów w skali lokalnej, regionalnej i globalnej. Tendencje powyższe uległy przyspieszeniu w XXI wieku z powodu dynamicznego procesu globalizacji, obejmującego całą kulę ziemską oraz wpływającego na kształtowanie się nowego układu sił na arenie międzynarodowej. Dlatego też zrozumienie genezy, struktury, funkcji i głównych procesów politycznych współczesnego świata jest dużym wyzwaniem teoretycznym mającym również ważne znaczenie praktyczne.

Zespół autorów związanych z Katedrą Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (KAAFM) podjął przeto trud naukowej analizy współczesnych stosunków międzynarodowych w trzech częściach:

- ***Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych (część I)***

Ma charakter wprowadzający, ponieważ omawia podstawowe pojęcia i kategorie oraz teorie i metody badawcze dyscypliny naukowej o stosunkach międzynarodowych. Ponadto wyjaśnia wyczerpująco zarówno czynniki kształtujące stosunki międzynarodowe i definiuje ich zróżnicowanych uczestników, jak też charakteryzuje zasady i formy współpracy międzynarodowej. Na koniec przedstawiono pojęcie oraz elementy składowe systemu międzynarodowego oraz jego teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania i ewolucji.

- ***Historia stosunków międzynarodowych 1919–1991 (część II)***

Ta część przedstawia genezę i ewolucję systemu dwubiegowego, w tym różne tendencje i sprzeczności rozwoju politycznego świata i Europy, poczynwszy od postanowień Kongresu Wersalskiego (1919) do przezwyciężenia konfliktu Wschód–Zachód i upadku bloku wschodniego oraz rozpadu ZSRR (1991). W ujęciu syntetycznym i chronologicznym omówiono zarówno ewolucję okresu mię-

dzywojennego 1919–1939, jak też dyplomatyczny przebieg II wojny światowej oraz jej polityczno-prawne następstwa (1939–1945). Dużo miejsca poświęcono kształtowaniu się systemu dwubiegunowego i jego elementów składowych oraz ewolucję systemu w różnych fazach zimnej wojny (1945–1989), czy procesowi dekolonizacji i ruchowi krajów niezaangażowanych oraz ukazaniu przesłanek i następstw wybranych konfliktów postkolonialnych oraz dysproporcji Północ–Południe. Część II zamyka ocena i zestawienie przesłanek i następstw dla Europy przewycięzenia konfliktu Wschód–Zachód na przełomie lat 80. i 90. XX wieku.

• ***Międzynarodowe stosunki polityczne w XXI wieku (część III)***

W części trzeciej skoncentrowano się na ukazaniu ważniejszych mechanizmów funkcjonowania międzynarodowych stosunków politycznych w XXI wieku. W ośmiu rozdziałach przedstawiono kolejno: pojęcie oraz istotę nowego ładu międzynarodowego w dobie globalizacji, poszukiwanie nowej roli międzynarodowej USA jako mocarstwa globalnego, transformację NATO i współpracy transatlantyckiej, polityczne wyzwania integracji europejskiej, ewolucję współpracy i rozwoju Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej, roli Rosji i obszaru postradzieckiego, nowej roli międzynarodowej Chin oraz omówiono temat – rola Polski w stosunkach międzynarodowych. Autorzy z uwagi na dynamikę zmian celowo nie obejmują systematyczną analizą wydarzeń związanych z eskalacją kryzysu ukraińskiego.

Tom ***Międzynarodowe stosunki polityczne w XXI wieku*** kończy bibliografia cytowana dla całej edycji, stanowiąca cenną pomoc w dotarciu do źródeł oraz wybranych pozycji specjalistycznych, pozwalająca na pogłębienie i poszerzenie wiedzy na temat teorii oraz ewolucji współczesnych stosunków międzynarodowych.

Na zakończenie chciałbym serdecznie, jako redaktor naukowy, podziękować wszystkim autorom i redaktorom Oficyny Wydawniczej KAAFM oraz recenzentowi prof. zw. dr hab. Januszowi Sawczukowi, jak również tym, którzy okazali nam pomoc i zaangażowali się w przygotowanie niniejszej edycji.

Erhard Cziomer

Wykaz skrótów

ANP	– Akademia Nauk Politycznych
ANZUS	– Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (<i>The Australia, New Zealand, United States Security Treaty</i>)
ASEAN	– Stowarzyszenie Krajów Azji Południowo-Wschodniej (<i>Association of South-East Asian Nations</i>)
BRICS	– Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, Republika Południowej Afryki
BŚ	– Bank Światowy
CENTO	– Organizacja Paktu Centralnego (<i>Central Treaty Organization</i>)
EBC	– Europejski Bank Centralny
EFTA	– Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu (<i>European Free Trade Association</i>)
GATT	– Układ Ogólny w sprawie Taryf Celnych i Handlu (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
EKD	– Europejska Komisja Doradcza (<i>Europeen Advisory Commission</i>)
HDI	– wskaźnik rozwoju społecznego (<i>Human Development Index</i>)
IGOs	– organizacje międzyrządowe (<i>Intergovernmental Organizations</i>)
IMFC	– Międzynarodowy Komitet Monetarny i Finansowy (<i>International Monetary and Financial Committee</i>)
INGOs	– organizacje pozarządowe (<i>Non-governmental Organisations</i>)
KBWE	– Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KTN	– korporacja transnarodowa
LPA	– Liga Państw Arabskich
MFW	– Międzynarodowy Fundusz Walutowy
MTS	– Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
NAFTA	– Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (<i>North American Free Trade Agreement</i>)
NATO	– Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)

NRD	– Niemiecka Republika Demokratyczna
NZ	– Narody Zjednoczone
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (<i>Organisation for Economic Cooperation and Development</i>)
OJA	– Organizacja Jedności Afrykańskiej
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OPA	– Organizacja Państw Amerykańskich
OPEC	– Organizacja Krajów Eksportujących Ropę Naftową (<i>Organization of the Petroleum Exporting Countries</i>)
RFN	– Republika Federalna Niemiec
RPA	– Republika Południowej Afryki
RPN	– Ruch Państw Niezaangażowanych
SEATO	– Organizacja Paktu Azji Południowo-Wschodniej (<i>South East Asia Treaty Organization</i>)
TAC	– Traktat o Przyjaźni i Współpracy (<i>The Treaty of Amity and Cooperation</i>)
UE	– Unia Europejska
UNHCR	– Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>)
UNCTAD	– Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>)
UNESCO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty, Nauki i Kultury (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
USA	– Stany Zjednoczone Ameryki
WHO	– Światowa Organizacja Zdrowia (<i>World Health Organization</i>)
WTO	– Światowa Organizacja Handlu (<i>World Trade Organization</i>)
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

Rozdział 14

Uwarunkowania nowego ładu międzynarodowego w dobie globalizacji

Ład międzynarodowy tworzy system określonych relacji pomiędzy uczestnikami stosunków międzynarodowych. W okresie zimnej wojny jego ramy wyznaczał ukształtowany tzw. porządkiem jałtańsko-poczdamskim system bipolarny (dwublokowy). Wraz z jego upadkiem kształtowany jest obecnie nowy system międzynarodowy, który ewoluuje w kierunku ładu multipolarnego (wielobiegunowego). Celem niniejszego rozdziału jest wskazanie głównych procesów i zjawisk towarzyszących temu procesowi, regionalnych tendencji integracyjnych i dezintegracyjnych, wyzwań związanych m.in. z rolą ONZ w systemie zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym, a także przyszłą architekturą porządku międzynarodowego.

14.1. Kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego i jego determinanty

System globalnego zarządzania do początku XXI w. charakteryzował się fragmentaryzacją systemu NZ, wzrastającą unilateralną hegemonią Stanów Zjednoczonych oraz wyłączeniem partycypacji azjatyckich krajów wschodzących. Zaangażowanie aktorów niepaństwowych ograniczone było do określonych obszarów (głównie praw człowieka i kwestii społecznych), z drugiej strony prywatne podmioty gospodarcze definiowały nowe powinności w procesie globalizacji (utrwalając struktury i praktyki korporacyjne).

Pod pojęciem globalizacji rozumie się ogólnosiwiatową sieć współzależności, będącą wynikiem procesu internacjonalizacji uczestników stosunków międzynarodowych (osób, grup społecznych, społeczności, państw, organizacji, itp.) w skali globalnej, prowadzącego do intensyfikacji wzajemnych wielostronnych powiązań i zależności (w sferze politycznej, gospodarczej, finansowej, kulturowej, wojskowej, komunikacyjnej itd.) oraz do zaostrzenia się problemów globalnych.

Wśród najważniejszych czynników oddziałujących na kształtowanie się i ewolucję obecnego ładu międzynarodowego należy wymienić:

- intensywny rozwój społeczności międzynarodowej, wraz z wypracowaniem przez najważniejsze państwa norm, zasad i instytucji regulujących relacje międzypaństwowe i transnarodowe. Z jednej strony, społeczność międzynarodowa służy bezpieczeństwu państwa, stwarza możliwość kształtowania własnego otoczenia, wprowadza większą stabilność i przewidywalność w porządku międzynarodowym. Z drugiej strony ogranicza ona swobodę działania państw, utrwała hierarchiczne podziały pomiędzy państwami, wpływa na ich tożsamość (np. w przypadku państw rozwijających się – standardy promowane przez państwa centrum mogą pozostawać w sprzeczności z ich tożsamością kulturową czy polityczną) [zob. szerzej Buzan, Little 2011: 429–435];
- wyzwania i zagrożenia związane z postępującym procesem globalizacji w sferze politycznej, gospodarczej, społecznej czy kulturowej, determinują m.in. proces relatywizacji podstawowych zasad prawa międzynarodowego (użycia siły i groźby jej użycia, samostanowienia, nieingerencji w sprawy wewnętrzne), a także prowadzą do osłabienia państwa prawa (m.in. zagrożenia asymetryczne, związane z działalnością aktorów niepaństwowych, takie jak zorganizowana przestępczość, handel kobietami i dziećmi, narkotyki, przemyt, pranie brudnych pieniędzy, nielegalna imigracja czy korupcja);
- pogłębianie się dysproporcji pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się, które utrwalają istniejące podziały (centrum – peryferia) i animozje. W rezultacie w system międzynarodowym ukształtował się podział na dwa światy: pierwszy stanowi „strefa pokoju” złożona z wysokorozwiniętych demokracji, współzależnych i otwartych, drugi to „strefa konfliktu”, w której państwa przypisują decydujące znaczenie polityce siły, suwerenności oraz wojnie, jako dozwolonemu narzędziu polityki zagranicznej [zob. Buzan, Little 2011: 448–449];
- istotna rola postępu technologicznego, umożliwiającego rozszerzenie zdolności do interakcji pomiędzy uczestnikami systemu międzynarodowego, na skalę globalną (m.in. dzięki globalnym systemom transportu i komunikacji, w efekcie pozwalającym na stworzenie jednej wspólnej przestrzeni międzynarodowych oddziaływań) [zob. Buzan, Little 2011: 352–376];
- globalizacja i rewolucja technologiczna stanowią także nowe wyzwania dla państwowej suwerenności. Ewolucji ulega tradycyjne znaczenie granic i zasady suwerenności, jako elementów konstytuujących państwa narodowe i ich wzajemne relacje na arenie międzynarodowej, na mocy wzajemnych porozumień państwa otwierają swoje granice (np. strefa Schengen), bądź przekazują część swojej suwerenności na rzecz instytucji ponadnarodowych (np. Unia Europejska). W ten sposób kształtowane są również regulacje dla wspólnych

przestrzeni międzynarodowych obejmujących określone dziedziny współistnienia państw (m.in. handel, cyberprzestrzeń, przestrzeń obywatelska, transnarodowa przestrzeń prawna, cywilizacyjna) [Buzan, Little 2011: 456];

- państwa wciąż pozostają głównymi uczestnikami systemu międzynarodowego. Ich siła (potęga) jest decydującym wyznacznikiem pozycji, jaką posiadają w systemie międzynarodowym, a także roli w wyznaczaniu porządku międzynarodowego;
- siła militarna w dalszym ciągu stanowi rozstrzygające narzędzie w polityce międzynarodowej. Mając jednak na uwadze koszty (zarówno materialne, polityczne, jak i społeczne) oraz efektywność jej użycia – bardziej złożony stał się mechanizm jej stosowania na płaszczyźnie międzynarodowej;
- coraz większą autonomię w przestrzeni międzynarodowej zyskują korporacje transnarodowe i organizacje pozarządowe, jako element kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego;
- postępująca współzależność i transnarodowy charakter problemów w systemie międzynarodowym stwarza wyzwania dla nowego sposobu zarządzania ładem międzynarodowym. Zmiany klimatu, dostęp do surowców, terroryzm, zrównoważony rozwój, kryzysy ekonomiczne, wzrost zagrożeń bezpieczeństwa i stabilności państw oraz rosnące wpływy gospodarek wschodzących – wymagają całościowego podejścia opartego na wspólnych zasadach, wartościach, ścisłej współpracy i dialogu pomiędzy powiększającym się gronem istotnych uczestników stosunków międzynarodowych. Konieczność zmian w globalnej strukturze zarządzania (*global governance*) uzasadniają również napięcia pomiędzy grupami społecznymi i kulturowymi (jak np. Arabska Wiosna i jej implikacje, czy zderzenie cywilizacji jako źródło współczesnych konfliktów i jego konsekwencje, jak w przypadku wojny z międzynarodowym terroryzmem);
- zmniejszenie globalnego znaczenia supermocarstw (USA) oraz wyłonienie się nowych podmiotów globalnych (państwa grupy BRICS);
- w związku z powyższym mamy do czynienia ze zmianą układu sił w systemie międzynarodowym: z jednej strony następuje „przemieszczenie siły” pomiędzy państwami, a z drugiej strony rozproszenie siły dotychczas pozostającej domeną państw na podmioty niepaństwowe [zob. Nye 2012: 17];
- konsekwencje kryzysu gospodarczego, zapoczątkowanego na przełomie 2007/2008 i związanych z nim ograniczeń budżetowych, dla pozycji UE i Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej, głównie w kontekście zapewnienia spójnego i skutecznego globalnego systemu bezpieczeństwa i stabilności, a tym samym dla przyszłości partnerstwa transatlantyckiego, jako fundamentu porządku międzynarodowego;
- erozja dotychczasowych zasad międzynarodowego ładu ekonomicznego w uwarunkowaniach globalnej recesji; zarządzanie gospodarką światową oparte na systemie instytucji powołanych w Bretton Woods (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, czy GATT/WTO) nie sprostało obecnym realiom gospodarczym: dysproporcje rozwoju gospodarczego państw, brak spójnych strategii dotyczących zwłaszcza niwelowania ryzyka oraz koor-

dynacji działań pozwalających na stabilny rozwój gospodarczy doprowadziły do kryzysu globalnej gospodarki;

- wraz z procesem umacniania się pozycji gospodarek wschodzących (BRICS), możemy mówić o wykształceniu się systemu wielobiegunowego, w którym przywództwo w skali światowej w coraz większym stopniu sprawuje kilka najważniejszych państw i regionalnych grup krajów;
- wyłonienie się regionalnych układów bezpieczeństwa, jako podstruktur globalnego systemu międzynarodowego (mimo wielu powiązań globalnych większość zagrożeń dla bezpieczeństwa determinowana jest czynnikami lokalnymi i regionalnymi);
- pozimnowojenny ład międzynarodowy tworzy ramy dla tzw. trzeciej fali regionalizmu (pierwsza trwała do połowy lat 60. XX w.; druga: do lat 80. XX w. [Fawcett 2008: 311–317]). Charakteryzuje się ona powstaniem nowych organizacji (WNP, CACO, MERCOSUR, APEC, Forum Regionalne ASEAN i ASEAN+3), instytucjonalizacją i poszerzaniem składu członkowskiego organizacji już istniejących oraz pogłębianiem obszarów współpracy ponadnarodowej. Przykładem są tu ASEAN, ECOWAS, OKI/OWI, OPA, OJA (UA), ECO;
- z jednej strony mamy do czynienia z dążeniem do umocnienia się ładu międzynarodowego, z drugiej strony coraz bardziej widoczna jest presja w kierunku jego kwestionowania i anarchizacji społeczności międzynarodowej [np. rola ONZ – zob. podrozdział 14.4.];
- wzrost znaczenia normatywnych podstaw porządku międzynarodowego na przełomie XX i XXI w., umacnianie prawa międzynarodowego, zasad demokracji, praw człowieka i państwa prawa w stosunkach międzynarodowych;
- umacnianie się pozycji i roli korporacji transnarodowych, jako głównych nośników przepływów kapitałowych i postępu technologicznego w gospodarce światowej. Ich aktywność gospodarcza obejmuje wiele regionów świata oraz determinuje dominującą pozycję w globalnych sieciach produkcyjnych;
- rosnącej współzależności towarzyszy konieczność wypracowywania kompleksowych rozwiązań służących realizacji żywotnych interesów państw; coraz większego znaczenia nabiera zatem dialog z istotnymi aktorami pozapaństwowymi.

14.2. Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego u progu II dekady XXI w.

W ciągu ostatnich dwóch dekad wyzwania związane z utrzymaniem politycznej i gospodarczej równowagi, wyznaczającej porządek międzynarodowy, stały się bardziej złożone i kompleksowe. Do ważniejszych zjawisk i procesów, które wpływają na bezpieczeństwo międzynarodowe u progu II dekady XXI wieku, należy zaliczyć:

- terroryzm międzynarodowy; współczesny terroryzm sięga wieku XIX., choć jego korzenie wiąże się z okresem Wielkiej Rewolucji Burżuazyjnej we Francji

z końca XVIII w., natomiast z jego nasileniem mamy do czynienia z początkiem XXI w. Jest zjawiskiem wieloaspektowym i podlegającym ewolucji, zwłaszcza pod wpływem postępu technologicznego. Terroryzm może mieć różne źródła: religijne, społeczne, psychologiczne, polityczne, kulturowe czy ekonomiczne. Spośród wielości istniejących definicji terroryzmu można wyodrębnić ich wspólne elementy: umyślne stosowanie przemocy, siły lub groźby jej użycia, planowanie aktów terroru w celu wymuszenia określonej reakcji, pobudki polityczne działań terrorystów, wywoływanie poczucia strachu i zagrożenia, nieobliczalność sprawców aktów terroru, instrumentalne wykorzystywanie środków masowego przekazu do realizacji swoich celów, bezbronność i niewinność ofiar. Współczesne ujęcia zjawiska terroryzmu podkreślają jego globalny charakter, transgraniczną sieć powiązań, wykorzystanie nowoczesnych technologii (np. w cyberprzestrzeni ataki na infrastrukturę krytyczną państw bądź wejście w posiadanie broni masowego rażenia), dostęp do źródeł finansowania oraz podłoże w fundamentalizmie islamskim. Jego istotny wpływ na stosunki międzynarodowe przejawia się m.in. w kosztach ponoszonych na poziomie narodowym, regionalnym i ponadnarodowym (np. straty wskutek ataków terrorystycznych ponoszone przez państwa, linie lotnicze, organizacje międzynarodowe); implikacjach dla przebiegu konfliktów regionalnych (pogłębienie niestabilności w obszarach występowania konfliktów, jak np. Irak, Afganistan); konsekwencjach w relacji pomiędzy światem islamu i Zachodem, ukierunkowaniem międzynarodowego dyskursu kosztem innych zagadnień czy pośrednim oddziaływaniem, jak w przypadku „wojny z terroryzmem” czy wojny w Iraku prowadzącym do militaryzacji polityki międzynarodowej;

- rozprzestrzenianie broni masowego rażenia oraz środków jej przenoszenia jest jednym z ważniejszych zagrożeń współczesnego świata. Świadczą o tym m.in. użycie broni chemicznej w wojnie domowej w Syrii, program jądrowy Korei Północnej czy trudności w trakcie rokowań o wstrzymanie programu nuklearnego z Iranem. Po 10 latach bezowocnych negocjacji, w listopadzie 2013 r., USA, Rosja, Chiny, Wielka Brytania, Francja, Niemcy oraz Wysoka Przedstawiciel UE ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, Catherine Ashton, podpisali przejściową umowę w tej kwestii w zamian za częściowe zniesienie sankcji wobec Iranu. W ślad za tym 14 lipca 2015 r. w porozumieniu zawartym przez Iran i wspomniane sześć mocarstw Teheran zobowiązał się do rezygnacji z dążeń do uzyskania broni nuklearnej. 16 stycznia 2016 r., po potwierdzeniu przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA) wywiązania się Iranu ze wszystkich zobowiązań porozumienia atomowego, USA i UE zniosły nałożone na ten kraj sankcje gospodarcze i finansowe (m.in. embargo naftowe). We wrześniu 2013 r. USA i Rosja osiągnęły porozumienie w sprawie likwidacji syryjskich arsenałów broni chemicznej, które zostało zatwierdzone rezolucją Rady Bezpieczeństwa NZ. Wykorzystanie broni nuklearnej niesie ze sobą konsekwencje globalne, jednocześnie państwa dążą do jej posiadania, ponieważ jest istotnym elementem ich bezpieczeństwa i wyznacznikiem potęgi na arenie międzynarodowej. W związku z powyższym dalsza „nuklearyzacja” współczesnych stosunków międzynarodowych, zdaniem badaczy, będzie

wynikać z następujących uwarunkowań: zbyt dużego potencjału jądrowego, który skupiony jest w rękach niewielkiej liczby państw (Traktat o Nieprolifracji Broni Jądrowej (NPT) określa państwa tzw. Klubu Atomowego, które mogą posiadać broń atomową: USA – 1945, ZSRR – 1949, Wielka Brytania – 1952, Francja – 1960 i Chiny Ludowe – 1964) oraz groźby interwencji zewnętrznej i ukształtowania się tzw. „prewencyjnych wojen rozbrojeniowych”, które stanowią istotną przesłankę posiadania broni jądrowej przez takie państwa jak Indie, Pakistan, czy Korea Północna. Tym samym rośnie ryzyko nuklearnych konfliktów regionalnych. Ponadto, wzrasta zagrożenie wejścia w posiadanie broni masowego rażenia wśród ugrupowań terrorystycznych i przestępczych. Jednocześnie wraz z dynamicznie postępującym rozwojem technologicznym, handlem, mobilnością oraz dążeniem państw do zagwarantowania sobie bezpieczeństwa przez atakiem jądrowym przez posiadanie własnego arsenału nuklearnego, coraz trudniejsze staje się zapobieganie jej rozprzestrzenianiu;

- rozpad państw; problem upadku państw jest jednym z najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego we współczesnym świecie. Świadczy o tym chociażby włączenie upadku państw do katalogu zagrożeń ujętych w strategii bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych z 2002 r. czy Strategii Bezpieczeństwa Unii Europejskiej z 2003 r. Ranking państw upadłych publikowany jest corocznie w Indeksie Państw Upadłych (FSI), sporządzanym przez amerykański Fundusz Pokoju i magazyn Foreign Policy. W 2015 r. najwyższe miejsca według kryterium upadłości zajęły: Sudan Południowy, Somalia, Republika Środkowoafrykańska Sudan, Demokratyczna Republika Konga, Czad, Jemen, Syria i Afganistan. Współwystępowanie elementów dysfunkcyjnych, do których należą m.in. bezprawie, wysoki współczynnik przestępczości, korupcja, czarny rynek, niewydolność instytucji publicznych, nieefektywność wymiaru sprawiedliwości, kleptokracja, wpływ struktur wojskowych na politykę państwa, wewnętrzne konflikty zbrojne, masowe naruszenia praw człowieka oraz kryzysy humanitarne – sprzyja aktywności grup ekstremistycznych i przestępczych na terytorium państw upadłych;
- przestępczość zorganizowana, która coraz częściej ma charakter ponadnarodowy, stwarza również konieczność wypracowania globalnych ram jej ścigania (działania podejmowane na forum ONZ czy UE). Szczególnie niebezpieczna jest tendencja do łączenia się terroryzmu z przestępczością zorganizowaną (m.in. na potrzeby finansowania działalności terrorystycznej, korzystania z przestępczych, często narkotykowych, szlaków przerzutowych);
- konflikty wewnętrzne i regionalne, a także rosnąca presja społeczności międzynarodowej w kierunku podejmowania działań zapobiegawczych w ich obliczu. Dominującą formą konfliktów zbrojnych stają się te prowadzone między władzami państwa a uzbrojonymi grupami (partyzanckimi, terrorystycznymi czy przestępczymi). Przybierają one postać tzw. wojen hybrydowych, łączących elementy klasycznych konfliktów zbrojnych i tych nowoczesnych, asymetrycznych, w których konfrontacja często przenosi się poza obszar działań militarnych (wojna Hezbollahu z Izraelem w 2006 r.).

W 2014 r. ONZ zarządzały 27 misjami (w tym 9 w Afryce Subsaharyjskiej), z czego 16 stanowiły operacje pokojowe a 11 misje polityczne (włącznie z jedną policyjną misją w Afganistanie – UNAMA). Od kilku lat największymi płatnikami budżetu operacji pokojowych są Stany Zjednoczone, Japonia, WB, Niemcy, Francja, Włochy, Chiny, Kanada, Hiszpania i Republika Korei. W ramach OBWE w 2012 r. na Bałkanach Zachodnich, we Wschodniej Europie i Centralnej Azji funkcjonowało 17 misji i operacji terenowych (m.in. w Bośni i Hercegowinie, Czarnogórze, Serbii, Kosowie). W rozwiązywanie konfliktów angażuje się zarówno UE, NATO [szerzej w rozdziałach 16 i 17] oraz inne regionalne systemy bezpieczeństwa (Unia Afrykańska i Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej ECCAS: wojna domowa w Republice Środkowoafrykańskiej, Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej ECOWAS: konflikt w Mali).

Instytut Badań nad Konfliktami Międzynarodowymi w Heidelbergu sklasyfikował 424 konfliktów mających miejsce w 2014 r. (w 1945 r. ich liczba wyniosła 83), spośród których 21 miało charakter wojny, 25 tzw. ograniczonej wojny, natomiast 46 – status kryzysu o wysokim poziomie przemocy. Siedem konfliktów eskalowało do stadium wojny w 2012 r (Birma, Sudan, Sudan–Sudan Płd., Mali, Nigeria, Indie, Republika Demokratyczna Kongo), a w 2014 r. pięć (Izrael, Libia, Syra, Jemen). Do pierwszej od 2008 wojny w Europie doszło w 2014 r. na Ukrainie. Najbardziej tragiczna w skutkach w 2012 r. była wojna domowa w Syrii (ok. 55 tys. ofiar) oraz wojny karteli narkotykowych w Meksyku, w wyniku których śmierć poniosło 12 tys. osób. Eskalacja konfliktu pomiędzy Sudanem a Sudanem Płd. (w następstwie secesji Sudanu Płd. w 2011 r.) była pierwszą wojną międzypaństwową od konfrontacji pomiędzy Rosją a Gruzją w 2008 r. Konflikt pomiędzy Demokratyczną Republiką Kongo a Rwandą, o wpływy w regionie Kivu, stał się drugą międzypaństwową konfrontacją siły w Afryce Subsaharyjskiej. W 2012 r., biorąc pod uwagę liczebność konfliktów, dwie trzecie z nich miała miejsce w regionie Azji i Oceanii (128), następnie Afryce Subsaharyjskiej (90), na Bliskim Wschodzie i Maghrebie (69), Europie (58) oraz w państwach obu Ameryk (51). Pod względem materii konfliktu w 2012 r. podłożem 130 spośród 396 były kwestie systemowe i ideologiczne (dot. zmiany systemu, konflikty na tle różnic ideologicznych), następnie związane z narodowymi aspiracjami potęgowymi i strefą wpływów (88), o podłożu surowcowym (81). Połowę konfliktów o największej intensywności cechowało dążenie do dominacji nad określonym terytorium lub ludnością [Conflict Barometer 2012: 2–10; 2014: 11–19].

14.2.1. Arabska Wiosna i jej implikacje dla państw regionu

Wraz z początkiem 2011 r. w historii świata arabskiego rozpoczął się nowy rozdział. Poczynając od Tunezji masowe protesty obywateli dotknęły większość krajów Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu. Wydarzenia te zyskały wiele nazw, z których najbardziej popularne to Arabska Wiosna i Jaśminowa Rewolucja w odniesieniu do Tunezji. Każdy kraj, w przededniu wybuchu niezadowolenia obywateli, miał wyjątkowe doświadczenia oraz swoją unikalną historię, strukturę władzy w wymiarze politycznym i gospodarczym oraz co najważniejsze ideologiczną

specyfikę. Jednak w każdym przypadku przez dziesięciolecia obywatele byli pod uciskiem autorytarnych władców, funkcjonowali przy braku wolności politycznej, wolności słowa i w skorumpowanych strukturach politycznych. Kraje arabskie gnębiły problemy ekonomiczne, wysoki wskaźnik bezrobocia – szczególnie wśród młodych, wykształconych obywateli, pogłębiały się nierówności społeczne [Larremont 2013; Zdanowski 2012]. Arabska Wiosna przybrała różne formy, były to zarówno protesty obywateli domagających się zmian systemowych, jak i zbrojne powstania przeciwko autorytarnym rządóm. W ciągu roku cztery reżimy arabskie, zostały obalone. Prezydent Tunezji, Zine El Abidine Ben Ali, uciekł z kraju. Prezydent Hosni Mubarak z Egiptu został zmuszony do ustąpienia, a później skazany i osadzony w więzieniu. Pułkownik Mu'ammara al-Kaddafi z Libii na skutek międzynarodowej interwencji stracił kontrolę nad krajem, a następnie został zabity przez przeciwników. W Jemenie prezydent Ali Abd Allah Salih został zmuszony do przekazania władzy. W Syrii rozpoczęła się wojna domowa. Protesty miały miejsce w pozostałych krajach arabskich, nie ominęły również Rady Współpracy Zatoki Perskiej, najbardziej znaczącej organizacji w regionie Bliskiego Wschodu [Kowalewska 2012: 165].

Zmiany jakie dokonały się w poszczególnych krajach dotknęły wszystkich aspektów funkcjonowania państwa. Arabska Wiosna przyniosła nie tylko szansę na zmiany systemowe i modernizację w krajach regionu, ale również nowe zagrożenia, które wpłynęły negatywnie na procesy transformacji w zakresie społecznym, ekonomicznym i politycznym. Różnice co do kształtu przyszłego państwa i roli religii w życiu publicznym wyznaczyły w wielu przypadkach granice porozumienia. Problemy, z którymi mierzą się poszczególne kraje, mają zarówno zewnętrzny wymiar wpływając na najbliższe środowisko międzynarodowe, jak i dotyczą wewnętrznych podziałów społeczno-politycznych. Arabska Wiosna uwidoczniła heterogeniczny charakter społeczeństw arabskich rodząc zagrożenie dla integralności terytorialnej niektórych krajów oraz podkreśliła podziały religijne pomiędzy radykalnymi ugrupowaniami islamskimi i umiarkowanym ich skrzydłem oraz między sunnitami, szyitami, a także przyniosła niepewną sytuację mniejszości religijnych [Parzymies 2011: 35–73].

Konflikty etniczne, religijne, społeczno-ekonomiczne i kulturowe najbardziej dotknęły Libię, w której zmiana rządów dokonała się na skutek wojny domowej i militarnej interwencji, Egipt gdzie demokratyczny proces wyborczy został zakwestionowany przez społeczeństwo przy wsparciu armii oraz Syrię pochłoniętą od 2011 r. wielostronnym, krwawym konfliktem o podłożu ekonomicznym, etnicznym i religijnym.

W Libii odsunięcie od władzy rządzącego od 1963 r. pułkownika Mu'ammara al-Kaddafiego odbyło się przy wsparciu międzynarodowej interwencji militarnej prowadzonej pod auspicjami NATO. Po śmierci al-Kaddafiego, 23 października 2011 r., Tymczasowa Rada Libijska, która od lutego 2011 r. pełniła rolę libijskiego rządu, ogłosiła wyzwolenie kraju, w efekcie czego rozpoczęto tworzenie nowych struktur i instytucji państwowych. Libia mierzy się w tym procesie z szeregiem wyzwań i problemów, z których najważniejsze dotyczą miejsca religii w systemie władzy, tendencji separatystycznych poszczególnych regionów, a tym samym

utrzymania spójności kraju, integracji społecznej, rozdrobnienia społeczno-politycznego, rozwoju gospodarczego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego [Blanchard 2012: 5–8.]

W Libii praktycznie od końca 2011 r. formalna władza nie radzi sobie z sytuacją, w siłę rosną konkurencyjne zbrojne ugrupowania, polaryzując i militarzując scenę polityczną. Podziały społeczne, walki plemienne, zabójstwa polityczne ataki terrorystyczne stanowią obecnie główną cechę transformacji Libii. Kraj podzielony jest na centrum (zachodnią część Libii – Trypolitanię) i peryferia (wschód – Cyrenajkę i południowy zachód – Fezzan). Ponadto miasta Az-Zintan, Trypolis, Misrata, reprezentują konkurencyjne do rządu centralnego ośrodki władzy. Problemy generuje proces rozbrojenia poszczególnych bojówek i milicji oraz ich integracja z nowymi strukturami władzy. Trwa między nimi walka o wpływy z sektora energetycznego oraz znaczny udział w procesie decyzyjnym. Libijska polityka wewnętrzna daleka jest od osiągnięcia konsensusu, ponadto zdominowana jest przez polityczne podziały między islamistami, liberałami i siłami zbrojnymi, które reprezentują konkretne plemienne i międzyregionalne programy. W Libii w 2011 r. zaktywizowało się m.in. skrzydło Braci Muzułmanów – Libijska Grupa Muzułmańska oraz Libijski Muzułmański Ruch na rzecz Zmian [Dzisiów-Szuszczkiewicz 2012: 130–135]. Ponadto, podobnie jak w innych krajach regionu, Libię dotyka zagrożenie ze strony fundamentalistycznych, radykalnych organizacji, m.in. w Libii działa Al-Ka'ida w Islamskim Maghrebie, Ansar al-Szaria, Brygada Męczenników Abu Salim. Co więcej sytuacja ta występuje w kontekście regionalnych napięć i przejściowych słabych instytucji rządowych oraz eskalacji zagrożenia ze strony międzynarodowej przestępczości zorganizowanej [Blanchard 2014: 13].

Priorytetem dla kraju jest odbudowa gospodarki, zniszczonej infrastruktury, a w szczególności zmniejszenie bezrobocia. Większość dochodów Libii – ponad 90% generuje przemysł petrochemiczny. Rozwój sektora prywatnego oraz alternatywnych dziedzin gospodarki to główne wyzwania dla władz. Jednak konflikty wewnętrzne uniemożliwiają prowadzenie działalności gospodarczej, ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa produkcja ropy naftowej pozostaje sprzed poziomu w 2011 r. Również proces budowy instytucji kraju został, na skutek wewnętrznych podziałów, zahamowany. Pierwsze wybory do 200 osobowego Generalnego Zgromadzenia Narodowego, odbyły się w dniach 7–8 lipca 2012 r. Wygrał je Sojusz Sił Narodowych Mahmuda Dżibrila. Głównym zadaniem Zgromadzenia stało się uchwalenie nowej konstytucji, która ze względu na brak jednej wizji przyszłego systemu wśród elit politycznych do końca 2014 r., nie została przyjęta. Kolejne wybory do 200 osobowego Parlamentu odbyły się ostatecznie 25 czerwca 2014 r., większość mandatów po raz kolejny zdobyli przedstawiciele świeckiej wersji kraju. Jednak od wyborów sytuacja w kraju znacznie się pogorszyła, a wyniki głosowania nie zostały zaakceptowane przez radykalne ugrupowania islamskie, w niemal całym kraju od lata 2014 roku trwają regularne walki, a sytuacja bezpieczeństwa stała się krytyczna. Konflikt wewnętrzny uniemożliwia prowadzenie działalności gospodarczej, a Libia coraz bardziej pogrąża się w anarchii, przez co przyszłość transformacji kraju jest niepewna.

W 2011 r. po 25 latach rządów prezydenta Husniego Mubaraka, w historii Egiptu rozpoczął się nowy rozdział. W wyniku demokratycznego procesu wyborczego w 2012 r. władzę w państwie od Tymczasowej Rady Wojskowej, która stała na czele kraju od aresztowania prezydenta, przejęło umiarkowane skrzydło islamskiego Bractwa Muzułmańskiego – Partia Wolność i Sprawiedliwość, a prezydentem został wywodzący się z ugrupowania Muhammad Mursi. W trakcie rządów Mubaraka partia była zakazana, odegrała ona jednak ogromną rolę wśród społeczności lokalnej, gdzie działała na rzecz zabezpieczenia społecznego i dostarczania podstawowych usług, czym zyskała wielu zwolenników.

Oficjalne rządy okazały się dla Bractwa znacznie trudniejsze niż proces konkurencji wyborczej. Polityczne i ekonomiczne warunki w Egipcie od 2011 r. stopniowo się pogarszały. Nastąpił spadek bezpieczeństwa publicznego, standard życia dla wielu Egipcjan nie poprawił się, gospodarka pozostawała w stagnacji, wystąpiły problemy z dostępem do paliwa, żywności oraz energii elektrycznej. Prześtępstwa wzrosły ze względu na niedobory w szeregach policji. Wybrany w demokratycznych wyborach Mursi rozpoczął rządzenie w trudnej sytuacji, w której przeprowadzenie procesu reform było wyzwaniem. Stanął przed koniecznością radzenia sobie z pozostałościami poprzedniego reżimu, starciami z opozycyjnymi partiami politycznymi oraz sądownictwem. Sukcesywnie dochodziło do protestów w poszczególnych częściach kraju, przed wyborami dotyczyły one żądań ograniczenia władzy armii, po wyborach sprzeciwu wobec rządów partii islamskiej. Od lutego 2011 do czerwca 2013 r. sytuacja w Egipcie charakteryzowała się czasami kontrowersyjnych relacji między Bractwem Muzułmańskim a wojskowymi. Armia od 2012 r. funkcjonująca obok politycznych struktur państwowych, faktycznie była niezależna bez braku cywilnego zwierzchnictwa – posiadała niezależny budżet, prowadziła stosunki zagraniczne. Drugi trzon opozycji reprezentowany był przez liberalne i świeckie partie popierane przez wykształconą klasę średnią, która rozpoczęła protesty w 2011 r. Prezydent Mursi przeciwników miał także we własnym środowisku – ze względu na podtrzymywanie sojuszu ze Stanami brakowało jasnej deklaracji co do współpracy z Izraelem radykalnych reform [Boserup, Tassinari 2012: 98; Zdanowski 2012: 64–68; Sharp 2013: 9].

Wiosną 2013 r. rozpoczęły się na nowo protesty, głównie inicjowane przez młodzież z ruchu Tamarod, gdzie domagano się dymisji prezydenta Mursiego, ze względu na monopolizowanie władzy, brak reform gospodarczych, optowanie za wprowadzaniem prawa koranicznego. Po stronie protestujących, podobnie jak w 2011 r., stanęło wojsko, 3 lipca 2013 r. wojsko zawiesiło konstytucję, ogłosiło, że prezydent przestał pełnić swoją funkcję i powołano nowy rząd. Tymczasowym prezydentem został Adli Mansur przewodniczący Najwyższego Sądu Konstytucyjnego. Zwierzchnik sił zbrojnych, generał as-Sisi, zapowiedział powołanie technokratycznego rządu, nowe wybory parlamentarne i prezydenckie, zwiększenie udziału młodych w polityce oraz utworzenie komitetu pojednania narodowego. W konsekwencji na ulicę wyszli zwolennicy Bractwa Muzułmańskiego, występując przeciwko interwencji armii i usunięcia prezydenta wybranego w wolnych wyborach demokratycznych. Policja rozpoczęła brutalne represje przeciwko Bractwu Muzułmańskiemu, wielu przywódców organizacji zostało uwięzionych,

jednak zapowiedzieli, że nie wycofają się z kampanii obywatelskiego nieposłuszeństwa. Demonstrantów posądzano o posiadanie broni, użycie siły przeciwko władzom egipskim oraz ponownie zakazano działalności partii uznając ją za organizację terrorystyczną. Nowa konstytucja, w sprawie której w styczniu 2014 r. odbyło się referendum, sankcjonuje miejsce sił zbrojnych w przestrzeni politycznej, minister obrony powinien być częścią egipskich sił zbrojnych, wojsko posiadać będzie niezależny budżet oraz kontrolę nad cywilami, którzy mogą być sądzeni przez sądy wojskowe. Rolę armii wzmacnia nowy prezydent, którym po wyborach pod koniec maja 2014 r. został Abd al-Fattah as-Sisi.

W Egipcie mamy do czynienia z konfliktem politycznym o podstawach w różnicach społeczno–kulturowych, religijnych oraz ekonomicznych. Przeciwko Bractwu występują młodzi, wykształceni obywatele wywodzący się z klasy średniej, reprezentujący nurt modernizacyjny. Zwolennicy Mursiego to społeczeństwo robotnicze – bardziej tradycyjni i religijni obywatele. W 2011 r. te dwa odmienne nurty były w stanie wystąpić wspólnie przeciwko dyktaturze Mubaraaka, ale po zwycięskich dla islamistów wyborach, ich drogi się rozeszły. Opozycja również nie jest monolitem, reprezentuje różne, nawet skrajne opcje polityczne. Egipt stoi w obliczu konieczności osiągnięcia krajowego konsensusu co do praworządności, tożsamości narodowej i roli religii w życiu publicznym. Przed nowymi władzami stoi wiele wyzwań, z których najważniejsze, oprócz kwestii bezpieczeństwa, ogniskują się wokół sprostania oczekiwaniom młodych obywateli, poprawy wskaźników gospodarczych oraz walki z bezrobociem. Sytuacja wewnętrzna jednak nie sprzyja gospodarce, odstrasza turystów i potencjalnych inwestorów, utrudnia radzenie sobie z kryzysem gospodarczym, który był jedną z przyczyn odsunięcia Mursiego od władzy [Sharp 2013].

W Syrii wielotysięczne antyrządowe demonstracje, rozpoczęte w połowie marca 2011 r., przerodziły się w wielostronny konflikt, gdzie przeciwko siłom rządowym prezydenta Baszara Al-Asada walczą grupy opozycyjne reprezentowane przez Wolną Armię Syrii, syryjskie brygady satelickie, organizacje islamistyczne oraz Kurdów, skupionych w północno–wschodniej części kraju, żądających niezależności i autonomii. Antyrządowe formacje nie stanowią zwartej jednolitej struktury [Dzisiów-Szuszczykiewicz 2012: 91–109]. Wolna Armia Syrii powołana została w lipcu 2011 r. przez 7 oficerów, którzy wypowiedzieli posłuszeństwo Al-Asadowi. Wolna Armia Syrii składa się z wielu militarnych grup o podłożu świeckim i religijnym. Do 2014 r. nie udało się stworzyć jednego dowództwa i struktury organizacyjnej pomimo wewnętrznych i zewnętrznych prób unifikacji WAS. Najbardziej znaczącą organizacją islamską jest powstały w 2013 r. Front Islamski, działający w północnej i wschodniej części kraju oraz związana z Al-Kaidą sunnicka grupa Jabhat al-Nusra uznawana przez USA za organizację terrorystyczną. Walki wewnętrzne toczą nie tylko z siłami rządowymi, ale i pomiędzy sobą, spierając się co do przyszłej formy państwa pod względem struktury i ideologii. Część z nich chce zastąpić rządy Al-Asada formą władzy opartą na sannickiej wersji islamu, mniejszości religijne nie wyrażają na to zgody. Od 2011 r. podejmowane są działania na rzecz powstania jednolitej opozycji politycznej. W grudniu 2012 r., na

spotkaniu grupy przyjaciół Syrii – 130 państw i instytucji, za przedstawiciela syryjskiej opozycji formalnie uznana została, powstała 11 listopada 2012 r. w Doha, Narodowa Koalicja Syryjska. NKS odrzucana jest m.in. przez przedstawicieli Frontu Islamskiego [Parzymies 2013: 76–79].

W 2013 r. na scenie syryjskiego konfliktu pojawił się nowy aktor – Państwo Islamskie. ISIS/ISIL (Islamic State of Iraq and Sham/Islamic State of Iraq and Levant) jest organizacją terrorystyczną, która od 2013 r. przejęła kontrole nad północno-wschodnią częścią Syrii oraz częścią północno-zachodniego Iraku. Grupa wywodzi się z założonej przez zwolenników Abu Musab al-Zarqawiego w 2002 r. Al-Ka'idy w Iraku. Po śmierci lidera bojownicy przeformułowali organizację na Państwo Islamskie. Pod zwierzchnictwem Ibrahima Awwad Ibrahim Ali al-Badri as-Samarra'i, znanego jako Abu Bakr al-Baghdadi, grupa urosła w siłę, a słaby wewnętrznie Irak i podzielona Syria stały się dla niej idealnym celem. Państwo Islamskie optuje za wprowadzeniem radykalnej wersji islamu, brutalnie obchodząc się z wszelkimi przejawami sprzeciwu na przejętych terytoriach, dokonuje porwań i egzekucji obywateli państw zachodnich, zbiorowych zabójstw, szczególnie na tle religijnym, oraz zamachów terrorystycznych. Państwo Islamskie, stanowiące podobnie jak większość zbrojnych grup religijnych w Syrii organizacją sunnicką, próbowało bez powodzenia zjednoczyć sunnickie siły pod jednym zwierzchnictwem. Zagrożenie ze strony IS wywiera presję na syryjskie grupy opozycyjnych do koordynacji wspólnych akcji [Blanchard, Humud, Nikitin 2014: 2–17].

Znaczenie Syrii w regionie, ze względu na konflikt arabsko-izraelski, sytuację w Libanie, Iraku, nierozwiązaną kwestię kurdyjską, walkę o przywództwo w świecie arabskim, walkę Zachodu z Iranem, powstanie Państwa Islamskiego – powoduje międzynarodowe zaniepokojenie sytuacją wewnętrzną kraju. Konflikt syryjski generuje bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa Turcji, ze względu na przygraniczne walki, powiększającą się liczbę uchodźców i duży odsetek ludności kurdyjskiej. Ponadto sytuacja cywili w Syrii stała się krytyczna. Do 2014 r. 3 mln osób z całej populacji Syrii, wynoszącej 22 mln, uciekło do sąsiednich krajów – głównie Turcji i Libanu, a ponad 6,5 mln osób opuściło dotychczasowe miejsce zamieszkania.

Siły Al-Asada wspierane są przede wszystkim przez Iran, który jest oskarżany o łamanie embarga ONZ na przesył broni, wsparcie militarne i finansowe reżimu. Ponadto Rosja dostarcza Syrii surowce energetyczne oraz uzbrojenie. Po stronie opozycji zdecydowanie opowiedziały się władze Libii, Kataru i Arabii Saudyjskiej. Natomiast USA i kraje zachodnie od początku konfliktu wzywały Al-Asada do podjęcia dialogu narodowego, jednocześnie były sceptyczne wobec wspierania militarnie i finansowo opozycji, obawiając się wzrostu w siłę grup terrorystycznych. Liga Państw Arabskich, ONZ, USA oraz EU zaangażowały się w międzynarodowe mediacje na rzecz rozwiązania konfliktu. ONZ i LPA powołały wspólnie specjalnego wysłannika ds. konfliktu w Syrii, którym został Lakhdar Brahimi. Jedną z ważniejszych inicjatyw ONZ był 5-punktowy plan pokojowy Sekretarza Generalnego Kofiego Annana, przyjęty 21 marca 2012 r. na sesji RB ONZ, jednak pomimo wstępnej akceptacji stron konfliktu, na skutek eskalacji przemocy, nie został on wdrożony w życie [Parzymies 2013: 76–79]. Kilkakrotnie kwestia interwencji mi-

litarnej w Syrii była głosowana na forum RB ONZ Bezpieczeństwa ONZ – 4 października 2011 r., 4 lutego 2012 r., 19 lipca 2012 r. Wszystkie głosowania zostały zawetowane przez dwóch stałych członków Rady – Chiny i Rosję. Ponadto o możliwości zewnętrznej interwencji w Syrii dyskutowano w drugiej połowie 2013 r., co wiązało się z użyciem broni chemicznej 21 sierpnia 2013 r. w Syrii, w wyniku czego śmierć poniosło ponad 1500 osób, o co zostały posądzone siły reżimu. Po tym wydarzeniu 9 września 2013 r. Rosja wystąpiła z udaną inicjatywą dyplomatyczną, która zakładała oddanie przez rząd Syrii broni chemicznej pod międzynarodowy nadzór, jej zniszczenie oraz przystąpienie do Organizacji ds. Zakazu Użycia Broni Chemicznej oraz Konwencji o zakazie broni chemicznej. Według porozumienia zaakceptowanego przez Syrię zniszczenie broni chemicznej miało zostać potwierdzone do dnia 30 czerwca 2014 r. [Blanchard, Humud, Nikitin 2014: 18].

Zagrożenie ze strony Państwa Islamskiego, najpierw w Iraku, a następnie w Syrii, zmieniło podejście społeczności międzynarodowej do zewnętrznej interwencji. 8 sierpnia 2014 r. USA rozpoczęło naloty na infrastrukturę bojowników Państwa Islamskiego w Iraku. Następnie 10 września 2014 r. prezydent Barack Obama przedstawił strategię walki z organizacją, zapowiedział rozszerzanie nalotów na Syrię, wykluczając jednak operację lądową. Obiecał przy tym wsparcie dla sił kurdyjskich w Iraku i irackich władz oraz wsparcie finansowe i szkoleniowe dla umiarkowanych siły zbrojnych w Syrii. Jednocześnie uruchomiona ma zostać operacja humanitarna. Do koalicji przyłączyły się kolejne kraje, m.in. Wielka Brytania, Francja, Holandia, Dania, Belgia, Australia, a z krajów arabskich Katar, Arabia Saudyjska, Bahrajn, ZEA i Jordania.

14.3. Regionalne tendencje integracyjne i dezintegracyjne

Integracją określa się przebiegający na poziomie systemu międzynarodowego świadomy, dobrowolny proces tworzenia i utrzymywania powiązań i współzależności pomiędzy jej uczestnikami. Współpraca ta zachodzi na płaszczyźnie gospodarczej, politycznej, militarnej, czy społecznej i może przybrać formę zinstytucjonalizowaną. W klasycznym modelu integracji gospodarczej wyróżniamy pięć jej form: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię gospodarczą i unię walutową. Integracja polityczna często jest efektem pogłębiania integracji ekonomicznej. A w ujęciu teoretycznym unia polityczna (ustanowienie wspólnych instytucji) stanowi ostatni etap integracji regionalnej. Ponadto prowadzi do powstania wspólnoty politycznej, która łączy państwa członkowskie na gruncie wspólnych wartości i dążeń, wykształcając wspólne struktury instytucjonalne oraz mechanizmy podejmowania decyzji, w następstwie czego tworzone są zasady oraz prowadzone polityki w celu regulowania różnych obszarów współpracy. Integracja regionalna postrzegana jest jako bardziej kompleksowe i głębsze zobowiązania państw danego regionu w dążeniu do rozwiązywania wspólnych problemów. Może ona przybierać formy ściślejszej lub luźniejszej współpracy (np. w wyniku

ustanowienia, bądź nie instytucji ponadnarodowych), a tym samym wpływać na zakres ich suwerenności.

Wraz z przemianami gospodarki światowej pojawiła się teoria nowego regionalizmu, będącego rezultatem wykształcenia się systemu wielobiegunowego, któremu towarzyszy zmniejszenie globalnego znaczenia supermocarstw. We współczesnych procesach integracji regionalnej podkreśla się m.in. znaczenie instytucji dla jej usprawnienia, rolę aktorów niepaństwowych, zawieranie porozumień pomiędzy grupami państw rozwiniętych i rozwijających się oraz szerszy, czyli nie tylko militarny, wymiar bezpieczeństwa regionalnego [zob. Klecha-Tylec 2013: 13–34].

Z kolei do czynników sprzyjających procesom dezintegracyjnym, polegającym na rozpadzie istniejących struktur, zaliczamy m.in.: nacjonalizm, dążenia separatystyczne czy autonomiczne, tendencje odśrodkowe, spory i konflikty oraz dysproporcje rozwojowe.

Po zakończeniu zimnej wojny, mimo wielu powiązań globalnych, większość zagrożeń dla bezpieczeństwa wiąże się z lokalnymi i regionalnymi uwarunkowaniami. Bliskość geograficzna w zakresie rozprzestrzeniania się zagrożeń zyskuje na znaczeniu. Państwa regionu borykają się ze wspólnymi problemami, tym samym poszukiwanie rozwiązań z perspektywy regionalnej staje się priorytetem. Takie organizacje jak UE, OBWE, OPA, UA wyposażone zostały w mandat obejmujący kwestie związane z bezpieczeństwem. Również niektóre subregionalne organizacje gospodarcze włączają do zakresu swojej aktywności problematykę związaną z bezpieczeństwem, jak Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej ECOWAS, CARICOM, czy ASEAN. Podobnie kwestie bezpieczeństwa stanowią element współpracy państw w ramach WNP, Azjatyckiego Forum Regionalnego (ARF), czy Szanghajskiej Organizacji Współpracy. Polityczne fora koordynowania aktywności danego regionu tworzą również Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (SAARC), LPA, Organizacja Konferencji Islamskiej oraz Rada Współpracy Zatoki.

Procesy integracji i dezintegracji oraz powstawanie różnych form współpracy, mających na celu integrację regionalną są stałym elementem charakteryzującym stosunki międzynarodowe w różnych regionach świata. Przy czym najdalej posuniętym projektem integracyjnym jest proces integracji europejskiej. Po II wojnie światowej przesłanką dla pokojowego, opartego na dobrobycie i wolności, współistnienia krajów Europy Zachodniej stało się coraz ściślejsze, gospodarcze i społeczne, ich powiązanie w ramach Wspólnot Europejskich. Obecnie Unia Europejska, której skład wzrósł z 6 do 28 państw członkowskich, w tym 18 łączy wspólna waluta, stanowi największy obszar gospodarczy i jest największą potęgą handlową w świecie. Dążąc do łączenia „jedności z różnorodnością” w dalszym ciągu znajduje się na etapie stawiania się unią polityczną [szerzej rozdział 17]. Kryzys strefy euro na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. wzmocnił jednakże procesy zarówno dezintegracyjne (pogłębianie się integracji różnej prędkości), jak i integracyjne (wprowadzanie mechanizmów bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego UE jako całości) wewnątrz UE. Kryzys obudził tym samym trendy separatystyczne, wpłynął na kwestionowanie idei zjednoczenia

przez społeczeństwa państw członkowskich. Przykładem są dążenia Katalończyków do oderwania się od Hiszpanii, czego wyrazem było przeprowadzone przez kataloński rząd referendum niepodległościowe w listopadzie 2014 r. Podobnie Szkocja wyraziła chęć oderwania się od Zjednoczonego Królestwa, jednakże wynik referendum z 18 września 2014 r. przesądził o jej pozostaniu w Wielkiej Brytanii. A samo Królestwo, zgodnie z zapowiedziami premiera Davida Camerona, rozważa wystąpienie z UE.

Tendencje dezintegracyjne, których konsekwencją był rozpad Jugosławii w 1991 r., uwieczniły ogłoszenie niepodległości Kosowa w 2008 r. Niemniej Bałkany Zachodnie w dalszym ciągu pozostają obszarem niestabilnym pod względem napięć etnicznych (Bośnia i Hercegowina: islamscy ekstremiści, FYROM – Była Jugosłowiańska Republika Macedonii: mniejszość albańska, Serbia: kwestia Kosowa).

Poza UE na terenie Europy współistnieją ponadto takie organizacje jak: OBWE (Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie), NATO (Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego) oraz Rada Europy. Liczba państw członkowskich tych organizacji waha się od 28 (NATO), 47 (Rada Europy), po 57 (OBWE).

Region Azji i Pacyfiku cechuje stosunkowo niski stopień instytucjonalizacji, wynikający w głównej mierze ze związanych z nią obaw oraz braku spójności wewnętrznej. Wśród ugrupowań integracyjnych funkcjonujących na kontynencie azjatyckim należy wymienić m.in.:

- Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej, (ASEAN, powstałe w 1967 r.) oraz zainicjowane w 1996 r. Forum Spotkań Azja-Europa – ASEM, wykształcenie struktury ASEAN+3, co było wyrazem konsolidacji współpracy w ramach obu subregionów Azji Wschodniej: południowego (ASEAN) oraz północnego (Japonii, ChRL, Korea Płd.), a także od 1994 r. ustanowienie Regionalnego Forum ASEAN (ARF), jako platformy konsultacji w obszarze bezpieczeństwa regionalnego. Szczyty Azji Wschodniej grupują trzynastcie państw członkowskich ASEAN+3 oraz Australię, Nową Zelandię i Indie, a od 2011 r. również Stany Zjednoczone i Federację Rosyjską.
- APEC orum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku, utworzone w 1989 r., skupia gospodarki Pacyficznej Azji, Południowego Pacyfiku oraz Pacyficznej Ameryki.
- Transregionalne Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej Obrzeży Oceanu Indyjskiego (IOR-ARC, ustanowione w 1995 r.).
- Transregionalne fora dialogu: Dialog Współpracy Azjatyckiej (ACD, zainaugurowany w 2002 r. w Tajlandii) oraz Dialog Azji i Bliskiego Wschodu (AMED, zainaugurowany w 2005 r. w Singapurze).
- Strefa Wolnego Handlu Australia – Nowa Zelandia (CER, 1983 r.).

Istotną rolę w utrzymaniu ładu i stabilności w regionie pełnią sojusze zawiązywane przez Stany Zjednoczone, przede wszystkim sojusz amerykańsko-japoński odnowiony w 1996 r., porozumienia zawarte z Koreą Południową, Filipinami, Australią, a także Singapurem i Tajlandią. Od 1951 r. funkcjonuje wprowadzicie Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku, zawarty między Australią, Nową Zelandią i USA, jednak-

że w 1987 r. USA ogłosiły, że pakt przestał obowiązywać w ich stosunkach z Nową Zelandią, po tym jak proklamowała się ona strefą bezatomową.

Główne tendencje dezintegracyjne determinowane są przede wszystkim podziałem Półwyspu Koreańskiego oraz pracami nad północnokoreańskim programem atomowym. Nierozwiązana pozostaje kwestia niezależności Tajwanu, problem zwierzchności nad strategicznym obszarem wysp Spratly (pomiędzy m.in. Chinami, Filipinami, Tajwanem), a także Wysp Paracelskich pomiędzy Chinami a Wietnamem, czy spór o Południowe Wyspy Kurylskie, pomiędzy Rosją a Japonią. Z problemami rozkładu państwowości borykają się kraje Azji Południowo-Wschodniej (Birma, Laos).

Na przełomie XX i XXI wieku szczególne zainteresowanie wzbudził stan bezpieczeństwa regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Bliski Wschód charakteryzuje, obok tendencji niepodległościowych i rywalizacji mocarstw zachodnich, konflikt arabsko-żydowski wokół powstania państwa Izrael i walki o utworzenie niepodległej Palestyny, rywalizacja o utrzymanie potęgi i wpływy państw regionu Arabii Saudyjskiej, Kuwejtu, Iraku i Iranu. Szczególnie wydarzenia związane z przebiegiem tzw. Arabskiej Wiosny (omówione w podrozdziale 14.2.1), wojną domową w Syrii i związane z nią arsenały broni chemicznej, irański program jądrowy ponownie rodzą pytania o stabilność państw tego obszaru, ich stan bezpieczeństwa, a także charakter zagrożeń i wyzwań. Do najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa w obszarze Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej możemy zaliczyć m.in.: rywalizację polityczną i strategiczną, będące jej pochodną konflikty międzypaństwowe, fundamentalizmy religijne, terroryzm, proliferację broni masowego rażenia.

Brak stabilności w Afryce był jednym z kluczowych czynników determinujących marginalizację kontynentu na arenie międzynarodowej. Kształtowanie regionalnych mechanizmów współpracy na rzecz pokoju i bezpieczeństwa miało swoje źródła w ideologii panafricanizmu i narodowowyzwoleńczych idei jedności Afryki. Zapoczątkowała go Organizacja Jedności Afrykańskiej w 1963 r. zastąpiona w 2002 r. przez Unię Afrykańską. W jej ramach powołana została Rada Pokoju i Bezpieczeństwa, jako główny organ odpowiedzialny za współpracę państw UA na rzecz bezpieczeństwa, a tym samym kształtowanie mechanizmu kryzysowego reagowania (np. podpisany w styczniu 2005 r. Traktat o nieagresji i wspólnej obronie m.in. zobowiązuje państwa członkowskie do wzajemnej pomocy w przypadku zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz ukształtowania Wspólnej Afrykańskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony). W rozwiązywanie lokalnych konfliktów angażują się ponadto takie instytucje, jak Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju (SADC), Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS np. w konflikt w Mali w latach 2012–2013 r.), Międzyrządowa Władza ds. Rozwoju (IGAD). Z kolei Unia Arabskiego Maghrebu (AMU) okazała się nieskuteczna w realizowaniu procesów integracyjnych w Afryce Północnej ze względu na dzielące państwa członkowskie konflikty interesów. UA prowadziła trzy misje w subregionie Afryki Wschodniej: w Burundi, Sudanie oraz Somalii. W 2011 r., po referendum niepodległościowym w Sudanie, w którym za secesją południowej części od północnej opowiedziało się blisko 99% głosujących, oficjalnie powstało nowe państwo – Sudan Południo-

wy. Istotnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest problem upadku państw afrykańskich: rankingu FSI za rok 2015 siedem z pierwszej dziesiątki państw borykających się z problemem rozkładu stanowiły kraje afrykańskie.

Do najważniejszych ugrupowań integracyjnych w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów zalicza się: Wspólny Rynek Południa (MERCOSUR) utworzony w 1991 r., skupiający Argentynę, Brazylię, Paragwaj, Urugwaj i Wenezuelę; Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA) utworzone w 1992 r. (Stany Zjednoczone, Kanada, Meksyk); Stowarzyszenie Państw Karaibskich (CARICOM) utworzone w 1994 r. (Państwa Ameryki Środkowej, Bahamy, Kolumbia, Kuba, Meksyk, Surinam i Wenezuela), Południowoamerykańską Wspólnotę Narodów (CSN) utworzoną w 2004 r., przemianowaną na Unię Narodów Południowoamerykańskich w 2007 r., a także Wspólnotę Andyjską (1993 r.) i Wspólnotę Karaibską (1968 r.). Przeszkodą w realizacji szeroko zakrojonych celów ugrupowań latynoamerykańskich są partykularne interesy, podziały polityczne, dysproporcje rozwojowe, brak ponadnarodowych organów, które stymulowałyby proces integracji. O jej przyszłym kształcie decydować będzie zaangażowanie Brazylii, a także dążenie do podniesienia konkurencyjności w regionie, likwidacji ubóstwa oraz dysproporcji między krajami regionu.

Tabela 14.1. Wybrane instytucje regionalne

		Rok powstania	Liczba członków
Europa i obszar poradziecki	Pakt Północnoatlantycki (NATO)	1949	28
	Rada Europy	1949	47
	Unia Europejska (Wspólnoty Europejskie)	1992/1951	28
	Rada Arktyczna	1996	8
	Euro-Arktyczna Rada Morza Barentsa (BEAC)	1993	7
	Rada Nordycka	1952	5
	Rada Państw Morza Bałtyckiego	1992	12
	Grupa Wyszehradzka	1991	4
	Inicjatywa Środkowoeuropejska	1989	18
	Rada Partnerstwa Euro-Atlantyckiego (EAPC)	1997	50
	Organizacja Bezpieczeństwa Współpracy w Europie (OBWE)	1994	56
	Pakt Stabilności dla Europy Płd.-Wsch.	1999	40
	Inicjatywa Współpracy Europy Płd.-Wsch. (SECI)	1996	13
	Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (BSEC)	1992	12
	Wspólnota Niepodległych Państw (WNP)	1991	11
	Organizacja Układu Bezpieczeństwa Zbiorowego (UEBZ)	2002	7
	GUAM	1997	4

Bliski Wschód	Liga Państw Arabskich	1945	22
	Rada Arabskiej Jedności Gospodarczej	1964	10
	Rada Współpracy Państw Zatoki Perskiej	1981	6
	Organizacja Współpracy Islamskiej	1971	57
Azja-Pacyfik	Traktat Bezpieczeństwa pomiędzy USA, Australią i Nową Zelandią ANZUS	1951	3
	Współpraca Gospodarcza Azji i Pacyfiku APEC	1989	21
	Stowarzyszenie Państw Azji Płd.-Wsch. ASEAN	1967	10
	Forum Regionalne ASEAN	1994	27
	ASEAN plus 3 (APT)	1997	13
	Środkowoazjatycka Organizacja Współpracy CACO	2002	4
	Konferencja Integracji i Budowy Środków Zaufania w Azji (CICA)	1992	24
	Organizacja Współpracy Gospodarczej ECO	1985	10
	Szanghajska Organizacja Współpracy SOW	2001	6
	Południowoazjatyckie Stowarzyszenie Współpracy Regionalnej (SAARC)	1985	8
	Sekretariat Wspólnoty Pacyfiku SCP	1947	26
	Forum Wysp Pacyfiku PIF	1971	16
Ameryka Płn. i Płd.	Andyjska Wspólnota Narodów	1969	4
	Wspólnota Karaibów CARICOM	1973	15
	System Integracji Ameryki Środkowej (SICA)	1991	7
	Stowarzyszenie Integracji Ameryki Łacińskiej LAIA	1980	13
	Wspólny Rynek Południa MERCOSUR	1991	4
	Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu NAFTA	1994	3
	Organizacja Państw Amerykańskich OAS	1948	35
	Grupa z Rio	1986	24
	Unia Narodów Południowoamerykańskich	2008	12
Afryka	Unia Afrykańska UA	2001	54
	Unia Arabskiego Maghrebu	1989	5
	Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA)	1994	19
	Wspólnota Państw Sahelu i Sahary CEN-SAD	1998	23
	Wspólnota Afryki Wschodniej EAC	1999	5
	Wspólnota Gospodarcza i Walutowa Afryki Środkowej CEMAC	1998	6
	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej ECOWAS	1975	15
	Międzyrządowa Władza na Rzecz Rozwoju IGAD	1996	8
	Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Środkowej CEEAC/ECCAS	1983	11
	Południowoafrykańska Wspólnota Rozwoju SADC	1992	15

Źródło: opracowanie własne.

14.4. Rola ONZ w systemie zarządzania globalnego

Zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym wymuszają na ONZ większą efektywność i dostosowanie istniejących struktur do współczesnych wyzwań. Powołana na mocy Karty NZ w 1945 r., przez 51 państw założycielskich, organizacja obejmuje obecnie 193 państwa. Do jej celów wciąż należą:

- utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa,
- łagodzenie sporów, które mogą doprowadzić do naruszenia pokoju,
- rozwijanie pomiędzy narodami przyjaznych stosunków opartych na poszanowaniu równouprawnienia i zasady samostanowienia narodów,
- rozwiązywanie na drodze współpracy międzynarodowych problemów gospodarczych, społecznych lub humanitarnych, propagowanie praw człowieka.

System NZ tworzy ramy dla funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Tym samym służy bezpieczeństwu państw m.in.: zapewniając legitymizację zewnętrznej suwerenności, dając pewną ochronę prawną przed agresją. Jednocześnie oddaje do dyspozycji państw różne sposoby radzenia sobie z zagrożeniami oraz wykorzystywania szans wynikających z większej zdolności do interakcji. Uczestnictwo w tworzeniu norm i instytucji pozwala państwu na kształtowanie swojego otoczenia, wprowadza większą stabilność i przewidywalność w systemie międzynarodowym.

Karta NZ wyznacza podstawy ładu międzynarodowego oparte na zasadach i normach, a także uzasadnia reguły współistnienia państw m.in. w takich obszarach jak ochrona środowiska, ochrona praw człowieka, walka z głodem, biedą, chorobami, itp. Zasadniczą rolę odgrywają w tym kontekście wyspecjalizowane agendy ONZ, działające na podstawie odrębnych wielostronnych umów międzynarodowych. Obecnie istnieje 19 organizacji wyspecjalizowanych. Pięć z nich stanowi tzw. Grupę Banku Światowego (Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowa Korporacja Finansowa, Międzynarodowe Stowarzyszenie Rozwoju, Agencja Wielostronnych Gwarancji Inwestycji, Międzynarodowe Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych). Działalność każdej z agend systemu NZ podporządkowana jest określonemu obszarowi, np. FAO – likwidacji głodu i niedożywienia oraz podniesienia poziomu jakości odżywiania oraz zrównoważonemu rozwojowi rolnictwa, ICAO – ustanawia międzynarodowe normy i regulacje dotyczące transportu powietrznego, WHO – wspiera i koordynuje prace w dziedzinie ochrony zdrowia na szczeblu międzynarodowym, a ILO – formułuje zasady dotyczące praw pracowniczych.

Karta NZ stanowi źródło współczesnego porządku międzynarodowego opartego na koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego. Jego fundamentem jest zobowiązanie państw do wyrzeczenia się stosowania siły i groźby jej użycia oraz obowiązek regulowania sporów środkami pokojowymi. Wyjątkiem od zasady użycia siły jest indywidualna lub zbiorowa samoobrona oraz upoważnienie RB do jej zastosowania. Praktyka pokazuje jednak, że państwa mogą stosować siłę bez uprzedniego upoważnienia RB, również w przypadku zaproszenia państwa, na terytorium któ-

rego siła ma być użyta, a także tzw. „interwencji humanitarnej” mającej u swych źródeł zobowiązanie państw do ochrony praw człowieka.

Rozdział VII KNZ przyznaje RB kluczowe kompetencje podejmowania działań w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji. W ich wypełnianiu RB może sięgać po:

- a) środki zapobiegawcze w postaci m.in. rezolucji potępiających akt użycia siły czy wybuch konfliktu; wezwanie stron do przerywania działań zbrojnych, wycofania sił i rozpoczęcia negocjacji; środki wymuszające w postaci sankcji ekonomicznych i dyplomatycznych (środki przymusu pośredniego);
- b) działania militarne, takie jak blokada, demonstracja czy też inne operacje sił zbrojnych (środki przymusu bezpośredniego).

Zarówno uzasadnienie interwencji zbrojnej NATO w Kosowie w 1999 r. tzw. „interwencją humanitarną” podjętą bez mandatu RB, jak i amerykańsko-brytyjska inwazja na Irak wiosną 2003 r., która również miała miejsce bez upoważnienia RB, a także uzurpowane przez Stany Zjednoczone, po atakach 11 września 2001 r., prawo do „prewencyjnej samoobrony”, sprawiły, że zakaz stosowania siły praktycznie przestał spełniać swoją rolę. Wiele kontrowersji budzi uznanie prawa do reagowania w sytuacji masowych naruszeń praw człowieka. Wiąże się ono bowiem z kwestią pogodzenia z jednej strony zasady respektowania praw człowieka, z drugiej strony fundamentalnej zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw, wynikającej z nakazu poszanowania suwerenności (na mocy Karty NZ, art. 2 pkt 7 oraz Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych z 24 października 1970 r.).

Po zakończeniu zimnej wojny stopniowa ewolucja stanowiska RB doprowadziła do uznania legalności ograniczania zasady nieingerencji ze względu na poważne i masowe łamanie praw człowieka (np. rezolucje RB w sprawie interwencji w konflikty wewnętrzne w Somalii z 1992 r. oraz Rwandy i Haiti w 1994 r., czy rezolucja 1296 z 2000 r., w której uznano, że ataki na ludność cywilną dokonywane podczas konfliktów zbrojnych są zagrożeniem dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a tym samym dają podstawę do podejmowania akcji przez Radę). Wciąż dyskusyjne pozostaje pytanie czy wszyscy członkowie społeczności międzynarodowej posiadają legitymację do podjęcia określonych działań (jak m.in. w przypadku interwencji NATO w Kosowie w 1999 r.). Obawy wynikają przede wszystkim z nadinterpretowania możliwości ograniczania suwerenności państw, dla realizacji własnych, partykularnych interesów przez inne państwa. Podobnie ma to miejsce w przypadku wsparcia przez społeczność międzynarodową dążeń narodów dla realizacji prawa do samostanowienia. Międzynarodowe uznanie niepodległości Kosowa, proklamowanej w 2008 r., pociągnęło za sobą uznanie przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Południowej.

Na zmianę podejścia do interwencji humanitarnej wpłynęły przede wszystkim negatywne doświadczenia związane z jej wykorzystaniem w Afganistanie (2001 r.) i w Iraku (2003 r.). Świadomość związanych z nią kosztów oraz brak wymiernych efektów znacznie osłabiła gotowość państw Zachodu i USA do reagowania na kryzysy humanitarne [zob. Domagała 2008].

W kontekście całościowego programu reform ONZ na 60. sesji Zgromadzenia Ogólnego, we wrześniu 2005 r., przyjęto zasadę „odpowiedzialności za ochronę” (*Responsibility to Protect*, R2P). Obowiązek do ochrony ludności spoczywa zarówno na każdym państwie, jak i na społeczności międzynarodowej (ONZ). Według Garetha Evansa R2P opiera się na koncepcji parasola, który obejmuje trzy płaszczyzny: zapobieganie naruszeniom praw człowieka (*responsibility to prevent*), reagowanie na nie (*responsibility to react*) i odbudowę po ich zaistnieniu (*responsibility to rebuild*) [Evans 2002: 6].

W myśl R2P w sytuacjach ludobójstwa, zbrodni wojennych, zbrodni przeciwko ludzkości i czystek etnicznych, społeczność międzynarodowa ponosi nie tyle prawną, ale moralną odpowiedzialność do przeciwdziałania, w razie konieczności również z użyciem siły. Odpowiedzialność za ochronę wyznaczają trzy płaszczyzny: obowiązek każdego państwa do ochrony swojej ludności od tego rodzaju zbrodni, zobowiązanie się społeczności międzynarodowej do pomocy państwom w wypełnianiu swoich obowiązków w tym zakresie oraz gotowości państw do kolektywnego działania w ramach zasad Karty NZ, kiedy państwo nie jest w stanie ochronić swojej ludności. Pierwszym jej zastosowaniem była operacja NATO przeciwko reżimowi Mu'ammara Al-Kaddafiego w Libii w 2011 r. Koncepcja R2P stanowi kontynuację debaty wokół interwencji humanitarnej w kontekście użycia siły. Tyle że przesunięty został punkt ciężkości uzasadnienia jej zastosowania. Powołanie się na R2P wymaga polityczno-etycznej oceny, legitymizującej kompleksowy problem użycia siły wymogiem ochrony praw człowieka.

Do najważniejszych postulatów reform ONZ, które również zostały wskazane w przyjętym na 60. sesji ZO programie reform, należą:

- rozszerzenie definicji bezpieczeństwa międzynarodowego. Wraz ze zmianą uwarunkowań systemu międzynarodowego zmienił się również charakter konfliktów i skala zagrożeń. Pojawiły się nowego typu zjawiska, jak przemoc wewnętrzna, zorganizowana przestępczość, terroryzm, proliferacja broni masowej zagłady, bieda, pandemie, czy zanieczyszczanie środowiska naturalnego. W związku z czym wąskie postrzeganie bezpieczeństwa, przez pryzmat czynników wojskowych i ochrony granic państwowych, traci na znaczeniu;
- reforma RB dla zapewnienia jej większej reprezentatywności i przejrzystości. Od 1993 r. działa powołana w tym celu Otwarta Grupa Robocza ds. Równej Reprezentacji i Powiększenia Rady Bezpieczeństwa. Zaproponowała ona m.in. poszerzenie Rady: o 5 nowych stałych członków (bez prawa weta) według formuły 2+3 – dwa miejsca dla państw uprzemysłowionych (Japonii i Niemiec) i po jednym dla Afryki, Azji i Ameryki Łacińskiej – oraz o 4 niestałych członków. Decyzja proceduralna wymagałaby jednomyślności 15 na 24 członków i 17 głosów przy decyzji nieproceduralnej. Obecni stali członkowie mogliby stosować weto ograniczone do decyzji dotyczących akcji w związku z zagrożeniem pokoju, zakłóceniem pokoju i aktami agresji w myśl VII rozdziału Karty NZ. Z kolei raport Panelu Wysokiego Szczebla ds. Zagrożeń, Wyzwań i Zmian, powołany w myśl przyjętej w 2000 r. Deklaracji Milenijnej, brał pod uwagę dwie opcje. Pierwsza zakładała rozszerzenie Rady o 6 nowych stałych członków, bez prawa weta, z Afryki, Azji, Europy i Ameryki Południowej oraz 13

niestałych z Afryki, Azji i Ameryki Południowej powoływanych na 2 lata. Druga zwiększała liczbę członków niestałych o: 8 powoływanych na 4-letnią kadencję z możliwością ponownego ubiegania się o mandat i 11 wybieranych na 2 lata wg obecnych zasad. W obu przypadkach liczba członków RB wyniosłaby 24. Kolejne propozycje zawierał raport Grupy Roboczej ds. reformy Rady Bezpieczeństwa z czerwca 2008 r. Żadne z nich nie doczekały się jednak realizacji;

- wzmocnienie ochrony praw człowieka (kwestia egzekwowania istniejących norm i przepisów prawa międzynarodowego, powołanie Rady Praw Człowieka);
- wzmocnienie działań na rzecz budowania pokoju (powołanie Komisji Budowania Pokoju, której zadaniem jest stworzenie podwalin dla jednolitej strategii rozwiązywania problemów krajów w przeszłości dotkniętych konfliktem);
- ugruntowanie koncepcji zrównoważonego rozwoju jako podstawy bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego. Zakłada ona zachowanie równowagi pomiędzy zaspokajaniem potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń, rozwojem gospodarczym i społecznym a ochroną środowiska;
- uporządkowanie struktury instytucjonalnej, systemu finansowania oraz usprawnienie mechanizmów zarządzania organizacją;
- wzmocnienie współpracy ONZ z organizacjami regionalnymi w zakresie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (w myśl zasady subsydiarności);
- intensyfikacja relacji z pozarządowymi uczestnikami stosunków międzynarodowych (grupy interesu, fundacje, organizacje pozarządowe).

Mimo szeroko zakrojonej skali zamierzeń reformatorskich ostateczne powołanie Komisji Budowania Pokoju i Rady Praw Człowieka dowodzą, że społeczność międzynarodowa nie jest jeszcze gotowa do przeprowadzenia gruntownych zmian. Przeprowadzenie reformy RB wymaga nowelizacji Karty NZ, a zatem poparcia większości 2/3 głosów w Zgromadzeniu Narodowym oraz zgody wszystkich stałych członków RB. Dotychczas główną przeszkodą jest brak zgody co do kierunku zmian i rozbieżne interesy najważniejszych państw członkowskich reprezentowanych w RB. Do stałego miejsca w RB od dłuższego czasu aspirują Niemcy, Japonia, Brazylia, Indie, Republika Południowej Afryki, Nigeria. Pod uwagę brane są w tym kontekście: potencjał ekonomiczny i demograficzny państw oraz ich rola i znaczenie w danym regionie. Japonia i Niemcy są, po USA, największym płatnikiem do budżetu ONZ (przed Wielką Brytanią i Francją). Pojawiła się również koncepcja przyznania statusu stałego członka Unii Europejskiej.

Możliwości operacyjne organizacji uzależnione są ponadto od pozostających do jej dyspozycji środków finansowych. Od dwóch dekad ONZ boryka się z problemami finansowymi. Wiele państw nie pokrywa swoich pełnych zobowiązań, a także zmniejsza swoje składki dobrowolne do funduszy. Na dzień 31 grudnia 2010 r. zaległości państw członkowskich do budżetu regularnego wyniosły 348 mln \$, z czego 80% stanowiło zadłużenie USA.

ONZ, wraz ze swoimi agencjami i funduszami, rocznie dysponuje budżetem w wysokości ok. 30 mld \$, co stanowi mniej niż 3% światowych wydatków na

zbrojenia. Jest to również niewielka suma w porównaniu do budżetów państw. Składki do budżetu regularnego ustalane są na podstawie dochodu narodowego brutto państw członkowskich. Wysokość składki stanowi procent wydatków budżetu regularnego ONZ. Najwyższy wkład wynosi 22% budżetu (Stany Zjednoczone), najniższy – 0,001%. Po USA największymi płatnikami do budżetu ONZ są Japonia (12,53%), Niemcy (8,018%), WB (6,604%) i Francja (6,112%).

Koncepcja zarządzania bezpieczeństwem międzynarodowym ONZ opiera się na uprzywilejowanej pozycji pięciu stałych członków RB (Chiny, Rosja, Francja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, pozostałych 10 członków niestałych wybieranych jest na 2 lata), dysponujących prawem weta. Co prawda, stały członek nie może skorzystać z prawa weta jeśli jest stroną rozpatrywanego sporu, jednakże tylko w sytuacji zastosowania wobec niego środków pokojowych. W przypadku środków przymusu może on zawetować decyzję Rady. Prawo weta w dalszym ciągu pozostaje główną cechą mechanizmu decyzyjnego w RB. Mimo że od zakończenia zimnej wojny jest rzadziej stosowane [por. tabela 14.2], często jednak reakcję Rady osłabia, bądź hamuje, sama zapowiedź zablokowania sankcji (jak w przypadku przyjaznej polityki Pekinu wobec Korei Północnej czy Birmy).

W latach 2011–2012 Rosja i Chiny trzykrotnie zawetowały rezolucje w sprawie wojny domowej w Syrii, przewidującą sankcje wobec reżimu Baszara Al-Asada. Spotkało się to z ostrą krytyką pozostałych członków Rady i jednocześnie ponownie zakwestionowało wiarygodność ONZ w kolektywnej architekturze systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Jednocześnie brak mandatu RB może stanowić wygodny pretekst do niepodjęcia określonych działań, ponieważ *de facto* zwalnia z odpowiedzialności i zaangażowania inne organizacje (jak np. NATO w przypadku wspomnianej wyżej wojny domowej w Syrii).

Tabela 14.2. Stosowanie prawa weta przez stałych członków Rady Bezpieczeństwa w latach 1946–2013

Lata	Chiny	Francja	Wielka Brytania	Stany Zjednoczone	ZSRR/Rosja	Razem
1946–1955	1	2	-	-	75	78
1956–1965	-	2	3	-	26	31
1966–1975	2	2	8	12	7	31
1976–1985	-	9	11	34	6	60
1986–1989	-	3	8	21	-	32
1990–2009	4	-	-	15	6	25
2010–2013	3	-	-	1	3	7
Razem	10	18	30	83	123	264

Źródło: http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml (styczeń 2014).

Istotnym wyzwaniem dla skuteczności ONZ, jako systemu bezpieczeństwa zbiorowego, jest determinowanie jego reakcji przez interesy polityczne oraz polityczny pragmatyzm, który powoduje, że państwa nie wywiązują się z obowiązku reagowania na naruszenia praw człowieka i prawa humanitarne. Świadczy

o tym brak reakcji na konflikty m.in. w Bośni i Hercegowinie, Rwandzie, Czeczenii, czy Darfurze. Tym samym pojawia się pytanie o znaczenie systemu NZ w ramach istniejących struktur bezpieczeństwa, jak i o gotowość oraz polityczną wolę regionalnych i globalnych potęg do uznania autorytetu RB jako forum rozstrzygania globalnych wyzwań.

Biorąc pod uwagę ilość konfliktów, będących przedmiotem zaangażowania ONZ w latach 1993–2013, w porównaniu do innych regionalnych organizacji, pełni ona istotną rolę w międzynarodowej architekturze zarządzania bezpieczeństwem [por. tabela 14.3]. Od połowy lat 90., po niepowodzeniach misji pokojowych, m.in. w Somalii, Bośni i Hercegowinie, Rwandzie, Burundi i Kosowie, wzrasta znaczenie regionalnych aktorów i instytucji bezpieczeństwa. Interesy mocarstw determinują również geopolityczne spektrum misji i operacji pokojowych ONZ. Podczas gdy już w latach 90. głównym obszarem zainteresowania stała się Afryka, Bliski i Środkowy Wschód, kolektywny system bezpieczeństwa NZ o porównywalnym znaczeniu nie rozwinął się w Europie Wschodniej, Azji Wschodniej czy Ameryce Łacińskiej. RB została włączona w kwestie europejskie przez Francję i WB w 1992 r. w związku z kryzysem jugosłowiańskim. Przeszkodą dla wykształcenia się pozycji RB w Ameryce Łacińskiej były relatywnie silne potęgi regionalne (Meksyk, Kolumbia, Brazylia), a także dążenie Stanów Zjednoczonych do zachowania swobody działania we własnym sąsiedztwie. Podobnie od lat 90. mało zaangażowanie RB w Azji, na rzecz konfliktów w Indonezji/Timorze Wschodnim i Korei Północnej. Wynikało to z jednej strony z interesów i stref wpływów zewnętrznych i regionalnych aktorów, jak Chiny, Indie czy Pakistan, z drugiej strony państwa euroatlantyckie starały się przeciwdziałać azjatyckim wyzwaniom bezpieczeństwa w ramach własnych misji (jak np. ISAF w Afganistanie).

Tabela 14.3. Ilościowe ujęcie konfliktów, będących przedmiotem aktywności Rady Bezpieczeństwa ONZ i innych organizacji

		1990–1994	1995–1999	2000–2004	2005–2009	2010–2013
ONZ	przeprowadzone operacje pokojowe/misje cywilne i wojskowe	34	42	27	23	17
	konflikty jako przedmiot uwagi	29	31	21	19	20
	rezolucje w tym obszarze	3	6	11	9	10
NATO	misje	5	9	12	11	8
	kraje	2	4	8	7	5
UE (WPBiO)	misje	-	-	6	21	19
	kraje	-	-	4	14	13
OBWE	misje	7	14	13	10	7
	kraje	9	16	15	13	9

Źródło: opracowanie własne na podstawie: E. Schmitt, *Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, APuZ, 37/2013, s. 18 (marzec 2013).

W konsekwencji można zaobserwować ograniczenie operacji pokojowych NZ, szczególnie w geopolitycznie istotnych regionach Europy i Azji, przy większej koncentracji zaangażowania RB na zazwyczaj zaniedbywanych konfliktach kontynentu afrykańskiego. Coraz częściej regionalne organizacje przejmują rolę istotnego czynnika zbiorowego bezpieczeństwa od ONZ (OBWE, NATO, Liga Państw Arabskich, Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska). Przykładem tego jest przede wszystkim NATO, które do 2013 r. urzeczywistniało system zbiorowej obrony na najwyższym poziomie operacyjnym (w ramach ISAF wykorzystano więcej cywilnego personelu niż łącznie we wszystkich misjach ONZ).

Znaczenie systemu zbiorowego bezpieczeństwa ONZ wiąże się przede wszystkim ze zdolnością do reagowania na globalnie istotne konflikty. Do takich konfliktów zaliczały się w latach 90. druga wojna w Zatoce Perskiej (włącznie z problematyką Iraku i jej konsekwencje), wojna w Bośni i Hercegowinie, w Kosowie oraz konflikt bliskowschodni. Od 2000 r. agendę te obejmują kwestie związane z amerykańską „wojną z terroryzmem” i wojną w Afganistanie, w Iraku, na Bliskim Wschodzie, irańskim i północnokoreańskim programem atomowym. Konflikty te uwiarydlały jednocześnie sprzeczności interesów pomiędzy mocarstwami, a ich wrażliwa materia, dotycząca kwestii rozkładu siły, terroryzmu, czy rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, utrudniała skuteczne zarządzanie na poziomie RB. Tym samym istotna rola przypadła innym forum, jak NATO, G8, UE czy grupom kontaktowym (np. konflikt bliskowschodni – USA, Rosja, UE i ONZ; irański program jądrowy – USA, Rosja, Chiny, WB, Francja, Niemcy UE+3; koreański program nuklearny – rozmowy szóstk: Chiny, USA, Korea Północna, Korea Południowa, Japonia, Rosja).

Zwłaszcza rola NATO lub tzw. zmiennej koalicji chętnych w zarządzaniu bezpieczeństwem międzynarodowym wynika ze zdolności do kształtowania „euroatlantyckiej grupowej hegemonii”, obejmującej Stany Zjednoczone wraz z sojusznikami z UE oraz OBWE. Tworzą oni właściwy trzon międzynarodowej architektury bezpieczeństwa. Relatywizuje to rolę RB jako zasadniczej płaszczyzny rozwiązywania istotnych i kompleksowych konfliktów, wobec regionalnych forów i gremiów, w których te państwa są reprezentowane [por. Schmitt 2013]. RB/ONZ nie funkcjonuje zatem jako podstawowe centrum międzynarodowego zarządzania ryzykiem. W większym stopniu służy do uzyskania legitymacji zaangażowania poza „zachodnimi” ramami działań, jak było w przypadku Libii w 2011 r. Bądź też może być wygodnym uzasadnieniem zaniechania kosztownego i nieprzewidywalnego w skutkach działania, jak w przypadku wspomnianej wyżej Syrii.

Różnicowane interesy mocarstw, wyrażane prawem weta, w dużym stopniu osłabiają wiarygodność ONZ jako systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Widoczne jest to również w zakresie wyznaczania regulacji w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego. Wynegocjowany pod auspicjami ONZ Traktat o handlu bronią z kwietnia 2013 r. jest pierwszą tego typu umową regulującą handel bronią konwencjonalną, uwzględniającą prawa człowieka. Niemniej nie ustanawia mechanizmu sankcji, a także pozostawia otwartą kwestię interpretacji minimalnych standardów etycznych w tym obszarze.

Zmiana struktury zarządzania ONZ, a także międzynarodowymi instytucjami finansowymi jest również jednym z postulatów wysuwanych przez grupę BRICS. Ma ona służyć odzwierciedleniu nowego układu sił i zmian w gospodarce światowej oraz lepszemu zarządzaniu obecnymi globalnymi wyzwaniami. W 2011 r. wszystkie należące do niej kraje, zasiadając jednocześnie w RB ONZ, wezwały do ściślejszej współpracy międzynarodowej i wyraziły poparcie wielostronnej dyplomacji z udziałem ONZ i G20.

14.5. Perspektywy rozwoju globalnego porządku międzynarodowego

Globalny porządek międzynarodowy, jak zasygnalizowane zostało w pierwszej części niniejszego rozdziału, ewoluuje w kierunku systemu wielobiegunowego, determinowanego zmianami w układzie najważniejszych aktorów i ich interesów, a także instytucji zarządzających globalnymi interakcjami w sferze gospodarczej i politycznej.

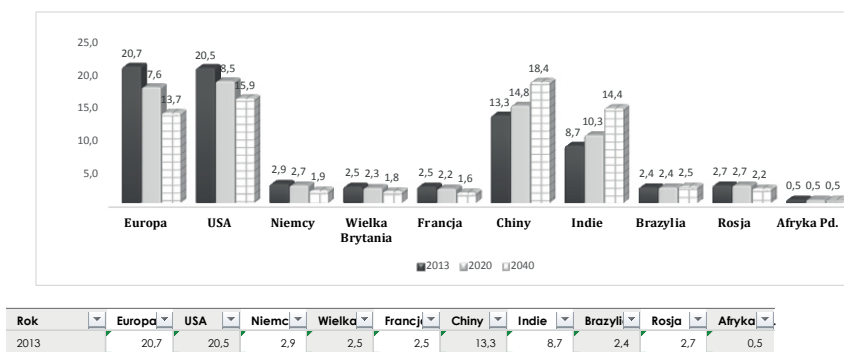
Szereg negatywnych zjawisk, jak globalny kryzys finansowy, pogłębiający się kryzys żywnościowy z przełomu lat 2007/2008, fiasco rokowań klimatycznych uwidocznili luki w systemie globalnego zarządzania. Jednocześnie obnażyły nieudolność funkcjonowania państw i rynków, ukierunkowanych na model rozwoju podporządkowany wzrostowi gospodarczemu. W dalszym ciągu nierozwiązane pozostają najważniejsze wyzwania przyszłości, jak redukcja gazów cieplarnianych czy ukierunkowanie globalnej polityki energetycznej na wykorzystanie źródeł odnawialnych.

Dynamicznym zmianom środowiska międzynarodowego towarzyszą projekcje i dyskusje wokół przyszłego globalnego porządku międzynarodowego w kolejnych dekadach XXI wieku. Zwracają one uwagę przede wszystkim na:

- coraz większą fragmentaryzację polityki światowej, multipolarny i policentryczny (mający wiele ośrodków) porządek międzynarodowy, obejmujący wielu aktorów, w którym żadne mocarstwo nie będzie posiadało pozycji jednego hegemonu;
- z końcem XX w. zmienił się układ sił w globalnej polityce i gospodarce. Zmniejsza się dominacja państw zachodnich. Wzrasta pozycja krajów wschodzących, głównie BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chin, Afryki Południowej), które w dużym stopniu kształtują procesy globalizacyjne. Do głosu dochodzą również średnie potęgi (tzw. N-11), jak Egipt, Bangladesz, Indonezja, Iran, Korea Południowa, Meksyk, Nigeria, Pakistan, Filipiny, Turcja i Wietnam;
- prognozy zakładają, że w 2050 r. łączne znaczenie gospodarek siedmiu krajów wschodzących: Brazylii, Rosji, Indii, Chin, Indonezji, Meksyku i Turcji, będzie większe niż znaczenie gospodarek państw G7: USA, Kanady, Japonii, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Francji i Włoch. Szacuje się, że już w 2025 r. Brazylia, Chiny, Indie, Rosja, Indonezja, Południowa Korea będą wytwarzały ponad połowę światowego PKB [European Report of Development 2013: 92];

- biorąc pod uwagę wielkość PKB Chiny staną się najprawdopodobniej największą światową gospodarką jeszcze przed 2020 r., od 2050 r. Indie awansują do rangi najszybciej rozwijającej się w świecie gospodarki, natomiast w 2050 r. Chiny, USA i Indie mogą wspólnie stanowić 50% światowej gospodarki;
- tym samym ośrodek władzy przesunie się z systemu euroatlantyckiego i obejmie nowych globalnych graczy Azji i Pacyfiku. Chiny i Indie umocnią swoją pozycję w systemie międzynarodowym, a USA i Europa stracą na znaczeniu [por. wykres 14.1];
- USA, kraje Europy Zachodniej, Australia, Kanada i Japonia wciąż są najmocniejszymi państwami i tworzą najsilniejszą sieć politycznych, ekonomicznych i militarnych powiązań i sojuszy. Jednakże ich zdolność do użycia instrumentów twardej czy miękkiej siły wobec innych uczestników stosunków międzynarodowych będzie się sukcesywnie zmniejszać;

Wykres 14.1. Zmiany w pozycji globalnej 2013–2040: Europa, Stany Zjednoczone i BRICS (procentowy udział w możliwej do osiągnięcia pozycji/sile w systemie globalnym)



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Report of Development 2013, s. 59.

- Stany Zjednoczone zachowają swoją dominującą pozycję, ale będą jednym spośród wielu graczy na arenie międzynarodowej. Utrzymają swój status militarny, aczkolwiek zwiększą się prawdopodobnie również zdolności Chin w tym zakresie. Tym samym USA i Chiny staną się najbardziej wpływowymi aktorami na płaszczyźnie międzynarodowej. Potęga Indii będzie wzrastać, a Rosja i Japonia utracą status potęgi mocarstwowej, którym cieszyły się w XX w.;
- pozycja międzynarodowa Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii zależy będzie od ewolucji UE, jako globalnego gracza na arenie międzynarodowej. UE postrzegana jest przez wschodzące potęgi poprzez pryzmat kluczowego rynku, a nie istotnego strategicznego aktora. Wizerunek UE uległ erozji szczególnie w Indiach, podczas gdy państwa członkowskie w obliczu kryzysu preferowały bilateralne porozumienia poza ramami wspólnotowymi;
- umocnienie znaczenia regionu Azji i Pacyfiku w systemie międzynarodowym będzie miało swoje uzasadnienie w trendach ekonomicznych i demograficz-

nych. W 2030 r. Chiny i Indie będą stanowiły 35% światowej populacji oraz wytwarzały 25% światowego PKB [Global Trends 2030 2012: 107]. Tym samym ogromny potencjał demograficzny BRICS i innych wschodzących gospodarek, w porównaniu do ujemnego potencjału demograficznego państw zachodnich, przyczyni się do wzrostu pozycji tych państw w międzynarodowych forach;

- zmniejszy się również udział państw uprzemysłowionych w globalnym eksporcie z 47% obecnie do 27% w 2030 r. W 2023 r. Azja z 30% udziałem wyprze UE z pozycji lidera w tym obszarze, natomiast Chiny osiągną 14% w 2030 r., a Indie 6,4% [European... 2013: 90];
- polityka światowa będzie w przyszłości opierać się na zarządzaniu „wielością”, a zatem na trudnym równoważeniu interesów zaangażowanych stron, a także w zależności od regionu i kultury, godzeniu systemów wartości i różnych światopoglądów, na politykę globalną. Rodzi to jednocześnie ryzyko potencjalnych konfliktów w sferze zasobów, globalnego wpływu i kwestii związanych z przywództwem;
- poszukiwanie rozwiązań dla globalnych problemów coraz częściej przebiega w ramach sektorowo zorganizowanych koalicji aktorów, obejmujących, obok państw, także organizacje międzynarodowe, sieci, przedsiębiorstwa, prywatne fundacje i niepaństwowych aktorów. Często przybierają one charakter ekskluzywny, jak w przypadku grupy G7/G20, co prowadzi do coraz większej fragmentaryzacji globalnego zarządzania polityką i gospodarką;
- wzrost nieformalnego zarządzania globalnymi wyzwaniami wiąże się z granicami zinstytucjonalizowanego multilateralizmu (ONZ, UE, międzynarodowe organizacje finansowe; przykładem może być brak postępów na polu przeciwdziałania zmianom klimatu czy ostrożne reakcje na kryzys finansowy). Przyczyna tkwi również w trudnościach osiągnięcia konsensusu przy dużej liczbie aktorów;
- tendencje demograficzne: aktualna liczba ludności wynosi ok. 7 mld, w porównaniu z 2 mld w 1927 r. i 6 mld w 1999 r. Szacuje się, że w 2030 r. światowa populacja osiągnie 8,3 mld, w 2050 – 9,3 mld, a 10,1 mld w 2100 r. W wielu państwach wartości szczytowe osiągnięte zostaną wcześniej – w Europie w 2020 r., Chinach w 2030 r., Indiach w 2060 r. W 2050 r. Afryka i Azja będą stanowiły 80% światowej populacji, Europa 8%, co oznacza spadek w porównaniu z 22% w 1950 r. Kolejnym wyzwaniem jest starzenie się społeczeństw państw rozwiniętych. W 1950 r. na osobę w podeszłym wieku pracowało 11 osób, w 2010 r. było ich 8, a w 2040 r. – 4. Procesy te mają negatywny wpływ na zwiększenie się wydatków publicznych na służbę zdrowia i emerytury, podatki, a tym samym oddziałują na poczucie międzypokoleniowej solidarności. Z kolei nasilająca się presja migracyjna, szczególnie z Afryki, może potencjalnie odegrać pozytywną rolę w „odmłodzeniu” starzejącego się społeczeństwa krajów UE i odwróceniu tej tendencji. Międzynarodowe migracje wzrosły z 156 mln osób w 1990 r. do 214 mln w 2010 r., obecnie obejmują 3,1% światowej populacji. W 2010 r. 60% międzynarodowych migrantów trafiło do

bardziej rozwiniętych regionów, jak Europa i Północna Ameryka [European... 2013: 80–86];

- dynamicznie rosnąca klasa średnia zwłaszcza w krajach rozwijających się (głównie Chiny i Indie). W 2030 r. ok. 2/3 globalnej klasy średniej będzie żyć w regionie Azji i Pacyfiku (wzrost z obecnie 500 mln do 3,2 mld), w Europie jej udział zmniejszy się z 36% do 14%, w Ameryce Północnej z 18 do 7% w 2030 r.;
- wzrasta rola państwa zwłaszcza w kontekście kompleksowego zarządzania kryzysami. Mimo otwartych granic, państwa są ze sobą powiązane różnymi formami tzw. dzielonej suwerenności w ramach międzynarodowych instytucji, co implikuje wspólne działanie w rozwiązywaniu globalnych problemów;
- nasilenie się wyzwań związanych ze zmianami klimatu: degradacja środowiska prowadząca do klęsk humanitarnych, odczuwalnych zwłaszcza w Chinach, Azji Południowej i regionie Sahel. Szczęólnego znaczenia nabierze kwestia wyczerpujących się zasobów naturalnych: wody pitnej, żywności i surowców energetycznych. W 2030 r. zwiększy się o 50% globalne zapotrzebowanie na energię, konsumpcja ropy o 40%, gazu o 90% [European Defence Agency 2006: 7]. Rywalizacja o surowce naturalne będzie podłożem konfliktów między państwami [zob. Świat w 2025 2009: 34];
- granice związane z zasobami naturalnymi, niewydolność ekosystemu, kształtują bariery dla dalszej ludzkiej aktywności. Wspomniany wyżej gwałtowny wzrost populacji, procesów urbanizacyjnych i produkcyjnych, będzie miał zgubny wpływ na klimat, zasoby naturalne, czy rosnące zapotrzebowanie na źródła energii. Istotne będzie podjęcie globalnych inicjatyw służących realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju;
- spektrum strategicznego zarządzania globalnymi wyzwaniami będą wyznaczać: proliferacja broni masowego rażenia (włączając aktorów niepaństwowych), bezpieczeństwo cybernetyczne, zagrożenia związane z problemem upadku państw, kryzysy humanitarne, piractwo i zorganizowana przestępczość, ochrona naturalnych zasobów i dostępu do źródeł energii;
- zagrożenia kolejnych dekad będą wyływały z nacjonalizmów i ekstremizmu, powiązanych z nimi zagrożeń masowych zbrodni i ludobójstwa, będą one zarazem „trzonem” wyzwań związanych z bezpieczeństwem [zob. Świat...: 17];
- tym samym nowy porządek międzynarodowy będzie charakteryzował się rozproszeniem siły, podejmowanie wyzwań związanych z rozwojem będzie w coraz większym stopniu uzależnione od aktorów niepaństwowych, prywatnych firm, organizacji pozarządowych, czy instytucji charytatywnych. Zagrożenie w dalszym ciągu będą pochodzić od ekstremistycznych niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych.

Rozdział 15

Poszukiwanie nowej roli międzynarodowej USA

Stany Zjednoczone Ameryki (USA, United States of America) zakończyły zimną wojnę jako mocarstwo zwycięskie. Na skutek upadku ZSRR pozostało także jedynym mocarstwem globalnym na koniec XX wieku. Były wyposażone we wszystkie atuty mocarstwowości, a w związku z tym, że kształtował się nowy ład międzynarodowy otwartym pozostawało pytanie o pozycję, jaką w nim zajmą. Pojawiały się różne koncepcje nowego porządku, poczynając od takich, w których USA, jako jedyne supermocarstwo, odgrywało rolę hegemonu, poprzez dzielenie się przez nie władzą z innymi państwami, np. Japonią, a skończywszy na systemie wielobiegunowym z kilkoma znaczącymi ośrodkami siły, np. Unią Europejską, Chinami, Rosją i Japonią. Koniec XX i początek XXI wieku pokazały na ile realne były kreślone przez badaczy stosunków międzynarodowych scenariusze. USA podczas rządów administracji George'a W. Busha próbowała stworzyć świat, w którym Stany Zjednoczone będą hegemonicznym mocarstwem sięgającym swobodnie po siłę militarną, jako środek rozwiązywania światowych problemów. Doświadczenia irackie pokazały, że jest to niewykonalne. Dodatkowo kryzys ekonomiczny w USA i koszty rozpoczętych wojen sprawiły, że także w wymiarze ekonomicznym mocarstwowość USA zaczęła być kwestionowana, a jeśli to zbyt daleko idące słowo, to stwierdźmy, że pojawiało się coraz więcej przewidywań dotyczących wyprzedzenia największej gospodarki świata przez inne państwa, w szczególności Chiny. W ten sposób zaczęto kwestionować siłę i władzę, czyli dwa podstawowe atrybuty mocarstwowości. Dodatkowo już wcześniej zakwestionowano autorytet, do czego walenie przyczynili się swymi pomyłkami sami Amerykanie. Dlatego coraz częściej badacze zaczęli mówić o zmierzchu potęgi USA i oddawaniu przez nie roli mocarstwa światowego, do czego szerzej odniesiemy się w ostatnim punkcie tego rozdziału. Na początek przyjrzymy się natomiast temu, co determinuje te sądy i postaramy się rozważyć na ile są one właściwe i mogą się sprawdzić w najbliższej przyszłości.

15.1. Uwarunkowania pozycji międzynarodowej USA na początku II dekady XXI wieku

W rozdziale pierwszym przedstawiono w ujęciu teoretycznym czym są uwarunkowania (wyznaczniki) pozycji międzynarodowej państwa, a szczególnie jego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Przedstawiono tam cały katalog wartości, który decyduje o potencjale państwa w stosunkach międzynarodowych, dostępnych dla niego instrumentach polityki, ograniczeniach i możliwościach wynikających z ustroju i zobowiązań prawno-międzynarodowych i sytuacji międzynarodowej (wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa, interesy i polityka innych państw itp.), a wreszcie i – co podstawowe, położenia geograficznego i doświadczeń historycznych. Nie sposób więc mówić o międzynarodowej roli USA bez przynajmniej krótkiej charakterystyki tych uwarunkowań w wypadku USA. Przy tym zaznaczmy, że będą to tylko uwarunkowania wybrane, z naszej perspektywy najbardziej znaczące. Dodatkowo podamy je jak najbardziej syntetycznie, korzystając z odpowiednich statystyk aktualnych (dostępnych) w momencie powstania naszego podręcznika.

Wskażmy na początek, że państwo chcące być współcześnie mocarstwem globalnym, musi znajdować się na wysokim poziomie rozwoju gospodarczego i związanego z nim rozwoju naukowo-technicznego, dysponować silnymi siłami zbrojnymi, mogącymi działać globalnie, jak i dysponującymi bronią nuklearną i środkami jej przenoszenia, stałym miejscem w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, gwarantującym udział w podejmowaniu najważniejszych decyzji i pozwalającym je blokować, dzięki prawie weta, umiejętnością zarządzania posiadanym potencjałem – zatem takim ustrojem i stanem elit politycznych, które potrafią z niego racjonalnie korzystać i rozwijać. Pamiętając o tych atrybutach mocarstwowości globalnej w XXI wieku przyjrzyjmy się uwarunkowaniom (wyznacznikom) pozycji międzynarodowej USA, podawanym wg schematu poznanego w rozdziale pierwszym.

Uwarunkowania wewnętrzne:

- a) Środowiskowe – nie odgrywają tak ważnej roli jak kiedyś, jednak nadal pozostają istotne, szczególnie w aspekcie wynikającego z wielkości terytorium możliwego potencjału surowcowego, jak i ukształtowania terenu, a szerzej – położenia geograficznego, które rzutuje na obronność państwa. W wypadku USA mamy do czynienia z niewystarczającymi zasobami surowcowymi, co zmusza je do importu i w ten sposób determinuje politykę zagraniczną i bezpieczeństwa koniecznością jego zabezpieczenia. Dotyczy to przede wszystkim ropy naftowej, a ze względu na „rewolucję łupkową”, jaka odbyła się na przełomie I i II dekady XXI wieku, nie dotyczy to już gazu ziemnego, których USA są eksporterem. Zwróćmy jeszcze uwagę, że położenie USA między oceanami czyni z nich kraj, który musi posiadać rozwiniętą marynarkę wojenną, jak i flotę handlową oraz dąże pewne poczucie bezpieczeństwa związane z izolacją od regionów konfliktów międzynarodowych. Izolacja ta współcześnie pozostaje już jednak tylko względna, co pokazały ataki z 11 września i tym także można tłumaczyć szok, jaki spowodowały, a tym samym późniejszą politykę USA.

Podajmy jeszcze potrzebne dane [za CIA Factbook 2013]:

Powierzchnia całkowita: 9 826 675 km², co daje 3 miejsce na świecie (dla porównania nieco ponad dwa razy większa niż cała Unia Europejskiej), z tego lądowa 9 161 966 km².

Granice: 12 034 km, najdłuższa z Kanadą (włączając Alaskę).

Linia brzegowa: 19 924 km.

Surowce naturalne: węgiel, miedź, ołów, molibden, fosfaty, uran, boksyty, złoto, żelazo, rtęć, nikiel, potas, srebro, tungsten, cynk, ropa naftowa, gaz ziemny, drewno, z tego USA posiadają największe na świecie rezerwy węgla, stanowiące ok. 27% światowych rezerw.

Ziemia uprawna: 16,29% powierzchni kraju.

- b) Demograficzne – mniej istotna współcześnie jest liczba ludności, lecz zdecydowanie bardziej to, na jakim poziomie żyje i czym się cechuje. W wypadku USA mamy do czynienia ze społeczeństwem o wysokich dochodach na głowę mieszkańca, co przy dużej liczbie ludności pokazuje stan rozwoju państwa. Dodatkowo ludność jest dobrze wykształcona i mobilna, co przekłada się na rozwój gospodarczy państwa. Ponadto mamy dodatni przyrost naturalny, co wraz z napływem ludności z zewnątrz, która nie jest tylko tanią siłą roboczą, ale i posiadającą wysokie kompetencje, sprawia, że demografia jest silnym oparciem dla mocarstwowości USA. Rzecz jasna, jak to ma miejsce we współczesnym świecie, także ją trapią pewne problemy. Istnieją bowiem obszary ubóstwa czy też patologie społeczne. Spójrzmy na ilustrujące to wszystko dane [za CIA Factbook 2013]:

Liczba ludności: 316 668 567, co daje USA trzecie miejsce na świecie, z czego blisko 80% to biali, ponad 12% czarni, ponad 4% azjaci, a ludność rdzenna (Indianie, mieszkańcy Alaski) stanowi 0,97%.

Struktura ludności: 0–14 lat: 20%, 15–24 lata: 13,7%, 25–54 lata: 40,2%, 55–64 lata: 12,3%, 65 i więcej: 13,9%. Średnia wieku to 37,2 lat.

Przyrost naturalny: 0,9%, śmiertelność noworodków 5,9/1000 urodzeń.

Migracje: 3,64 migranta/1000 mieszkańców, co daje 28 miejsce na świecie.

Średnia długość życia: 78,62 lat (tendencja rosnąca).

Ludzie żyjący z HIV/AIDS: 1,2 mln, liczba zgonów (2009 r.) 17 000.

Wydatki na służbę zdrowia: 17,9% PKB.

Wydatki na edukację: 5,4% PKB.

Piśmienność: 99%.

Bezrobocie wśród młodych (15–24 lata): 17,3%.

Religie: protestanckie 51,3%, rzymsko-katolicka 23,9%, mormoni 1,7%, żydzi 1,7%, muzułmanie 0,6%, pozostałe i żadna.

Języki: angielski 82,1%, hiszpański 10,7%, inne indoeuropejskie 3,8%, azjatyckie 2,7%, inne 0,7% (2000).

- c) Gospodarka i technologia – mimo kryzysu USA nadal posiadają największą gospodarkę świata. Jest to gospodarka wolnorynkowa i system ten jest propagowany przez USA na całym świecie. Co więcej, wolnorynkowość ma zapewnić USA także dostęp do innych gospodarek świata, w tym i surowców naturalnych, które muszą importować. Stanowi to więc ważny element poli-

tyki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa. Spójrzmy jednak na podstawowe dane Banku Światowego dotyczące gospodarki USA w ostatnich latach:

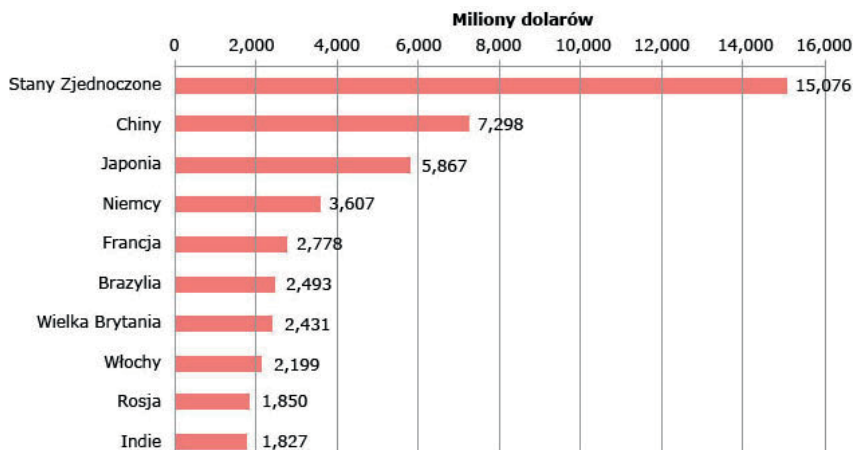
Tabela 15.1. Dochód na mieszkańca i PKB USA w latach 2006–2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochód na głowę, PPP	45680	46800	47320	45390	47220	48820	50610
PKB (w bilionach \$)	1,3315E+13	1,3962E+13	1,42193E+13	1,38983E+13	1,4419E+13	1,4991E+13	1,5685E+13
Wzrost PKB	2,65912148	1,9072133	-0,35908828	-3,10906148	2,37982664	1,80033867	2,21

Źródło: United States, www.worldbank.org.

Dla uzmysłowienia sobie jak przekładają się te liczby na pozycję gospodarczą USA na świecie spójrzmy na poniższy wykres.

Wykres 15.1. 10 największych gospodarek na świecie 2011



Źródło: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, www.economicshelp.org.

Przedstawione dane z jednej strony pokazują wpływ kryzysu na rozwój gospodarczy USA w ostatnich latach, z drugiej zaś, poprzez wysoki PKB i PKB na głowę mieszkańca, ilustrują potęgę gospodarczą Stanów Zjednoczonych. Pozostają one światową potęgą handlową i finansową, a gospodarka jest innowacyjna i oparta na rozwiniętych technologiach, co czyni ją konkurencyjną w wielu dziedzinach. Ponadto amerykańskie korporacje należą do największych na świecie i wiele państw zabiega o ich inwestycje. Z drugiej strony poziom rozwoju gospodarczego czyni z USA atrakcyjny obszar do inwestowania. W połączeniu z ulokowaniem na terytorium USA najważniejszych światowych instytucji finansowych, czyni z nich centrum gospodarcze świata i sprzyja tezie, że kryzys gospodarczy w USA oznacza

kryzys całego świata, szczególnie współcześnie ze względu na poziom powiązań międzynarodowych, ruch kapitału itp. Potwierdza to także pozycja waluty amerykańskiej, która jest podstawą obrotu międzynarodowego, a tym samym Amerykanie, decydując także o jej podaży, wpływają na sytuację gospodarczą całego świata, np. ceny ropy naftowej, wartość rezerw walutowych państw itp.

Generalnie rzecz ujmując poziom rozwoju gospodarczego i naukowo-technicznego determinuje środki dostępne państwu w prowadzonej przez niego polityce. Dlatego USA nadal posiadają unikatowe możliwości działania, które dopiero z biegiem lat mogą być znacząco ograniczone. Dla porządku podajmy jeszcze kilka innych danych dotyczących gospodarki USA [za CIA Factbook 2013]:

PKB per capita: 14 miejsce na świecie.

Skład PKB: rolnictwo 1,1%, przemysł 19,2%, usługi 79,7%.

Bezrobocie: 8,1% (wysokie jak na USA, efekt kryzysu gospodarczego).

Ludność żyjąca poniżej progu ubóstwa: 15,1% (dla przykładu w 2010 roku Rząd USA, jako umowną granicę ubóstwa, przyjmował dochód 22 113 dolarów rocznie na czteroosobową rodzinę).

Dług publiczny: 72,5% PKB.

Inflacja: 2,1%.

Handel zagraniczny: eksport 1,564 biliona \$ (3 na świecie, najwięcej do Kanady), import 2,229 biliona \$ (2 na świecie, najwięcej z Chin – 19%, przy czym do Chin eksportują 7,2%).

Inwestycje zagraniczne: 2,723 biliona \$ w USA, 4,507 biliona \$ poza USA (w obu wypadkach 1 miejsce na świecie).

Zadłużenie zagraniczne: 15,93 biliona \$, z czego 4/5 denominowane w dolarach ze względu na to, że jest to światowa waluta rezerwowa.

Rezerwy złota i walutowe: 150,2 mld \$.

Na koniec spójrzmy na dane ilustrujące znaczenie importu ropy dla gospodarki USA, a tym samym wolnego dostępu do światowego rynku ropy, który jest kluczowy ze względu na uzależnienie USA od importu tego surowca:

Wydobycie ropy naftowej: 9,023 mln baryłek dziennie (4 miejsce w świecie, dane za 2009 rok).

Import ropy naftowej: 9,013 mln baryłek dziennie (2 miejsce na świecie, dane za 2009 rok).

Rezerwy ropy naftowej: 20,68 mld baryłek, dane za 2012 rok.

Konsumpcja produktów naftowych: 18,84 mln baryłek na dzień, dane za 2011 rok.

Ze względu na trwającą „rewolucję łupkową”, oznaczającą znaczący wzrost wydobycia gazu i ropy naftowej w USA, Międzynarodowa Agencja Energii (IEA) w swym raporcie World Energy Outlook z 12 listopada 2012 roku przedstawia ciekawe prognozy. Zgodnie nimi Stany Zjednoczone do 2017 roku mają zostać największym na świecie producentem ropy naftowej, a do 2030 roku staną się jej eksporterem netto. Podchodząc ostrożnie do tego typu prognoz weźmy je jednak pod uwagę. Oznaczałyby bowiem zmiany w globalnej polityce USA, a przede wszystkim w całym globalnym układzie sił i systemie zależności.

- d) Potencjał militarny – pozostaje unikatowy na skalę całego świata, co jest związane bezpośrednio z nakładami na wojsko, na które powala gospodarka państwa (mimo, że ze względu na kryzys, jak i dług, budżet wojskowy ma być ograniczany). Dzięki nim armia jest w pełni zawodowa (zaplecze stanowią jednostki Gwardii Narodowej i rezerwiści), nowocześnie wyposażona, dysponuje środkami pozwalającymi jej działać globalnie, w tym szeregiem baz na całym świecie. Co warto podkreślić, armia przeszła radykalne przemiany po zakończeniu zimnej wojny, które dostosowały ją do nowych warunków działania związanych z charakterem współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Jest to przy tym proces ciągły, na co pozwala amerykański budżet wojskowy, o czym świadczy np. projekt tarczy antyrakietowej. Dobrze ilustruje on również trudności, jakie niesie ze sobą kryzys gospodarczy i ich wpływ na rozwój ambitnych projektów wojskowych. Spójrzmy na dane, które w najlepszy sposób zilustrują potęgę wojskową USA, porównując ją także do sił innych krajów, a tym samym wskazując na unikatową pozycję w skali świata.

Tabela 15.2. Wydatki wojskowe USA w latach 2001–2012, w mld \$

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
312743	356720	415223	464676	503353	527660	556961	621138	668604	698281	711402	682478

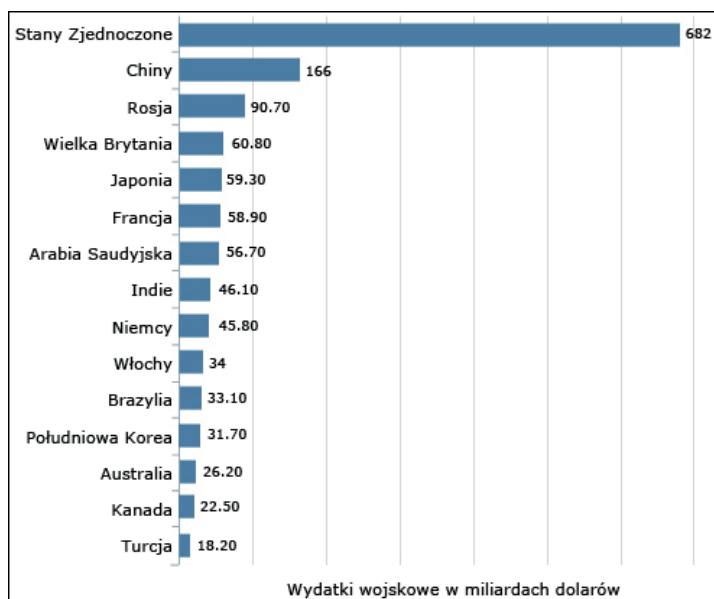
Źródło: SIPRI Military Expenditure Database, www.portal.sipri.org/publications/pages/expenditures/country-search (retrieved 22 August 2013).

Tabela 15.3. Wielkość i struktura armii USA na początku 2013 roku

	01/31/13
Liczba zbrojnych	1,429,995
Wojsko	541,291
Marynarka Wojenna	317,237
Marine Cors	195,338
Wojska Lotnicze	333,772
RAZEM	1,387,638
Straż Przybrzeżna	42,357

Źródło: Armed Forces Strenght Figures for January 31, 2013, Departaments of Defence USA.

Wykres 15.2. Wydatki wojskowe w 2012 pierwszy 15 państw świata



Źródło: na podstawie danych SIPRI, www.statista.com.

Jak już wspomnieliśmy, elementem mocarstwowości jest również broń nuklearna i środki jej przenoszenia. Dlatego w uzupełnieniu statystyk dodajmy i następującą.

Tabela 15.4. Broń nuklearna na świecie, stan na 2013 rok

Państwo	Rozmieszczenie strategiczne	Rozmieszczenie nie strategiczne	Nierozmieszczone głowice	Całkowity asortyment	Tendencje wzrostowe
Stany Zjednoczone (2013)	1,950	200	2,650 (+3,000 w oczekiwaniu na likwidację)	7,700	spadek
Rosja (2013)	1,800	0	2,700 (+ 4,000 w oczekiwaniu na likwidację)	8,500	spadek
Wielka Brytania (2011)	<160	-	65	225	spadek
Francja (2011–2012)	<300	50	-	298-300	nieznaczny spadek
Chiny (2013)		-	240-300	300	wzrost
Indie (2013)		-	80-100	80-100	stały
Pakistan (2013)		-	90-110	90-110	stały
Izrael (2013)	-	-	80	80 (200)	wzrost
Północna Korea (2013)	-	-	<10	<10	Wzrost
Suma wszystkich broni nuklearnych na świecie: 17,325					

Źródło: Fact Sheet: Global Nuclear Weapons Inventories in 2013, 22 VIII 2013, The Center for Arms Control and Non-Proliferation, www.armscontrolcenter.org.

Żołnierzy amerykańskich można spotkać w większości krajów świata. Zgodnie z danymi Departamentu Obrony [Total Military Personnel and Dependent End Strength, By Service, Regional Area, and Country, As of: December 31, 2012] na koniec 2012 roku ponad 72 tys. żołnierzy stacjonowało w Europie, 187 na obszarze byłych republik radzieckich, ponad 54 tys. w regionie Azji Wschodniej i Pacyfiku (przede wszystkim Japonia i Republika Korei), ponad 4800 na Bliskim Wschodzie, Północnej Afryce i południowej Azji (z wyłączeniem Afganistanu), ponad 480 w Afryce Subsaharyjskiej, ponad 2100 w regionie Ameryki Łacińskiej. Łącznie było to ponad 172 tys. żołnierzy, bez wliczania kontyngentów realizujących operacje w Afganistanie. Przy tym część z żołnierzy stacjonujących za granicą należy do Korpusu Piechoty Morskiej, która odpowiada za ochronę amerykańskich placówek dyplomatycznych. Świat podzielony jest także na regiony, z których każdy ma odrębne dowództwo w armii amerykańskiej np. Dowództwo Pacyfiku, Dowództwo Afrykańskie czy Dowództwo Środkowe. Wszystko to uzasadnia postawione wcześniej tezy.

e) System polityczny – USA to kraj federalny, o silnych tradycjach demokratycznych opartych na trójpodziale władz. Jednak znaczną rolę odgrywają w niej także media oraz silne grupy lobbystyczne, zarówno branżowe, jak i związane z grupami narodowościowymi. Główną rolę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa odgrywa, wybierany w wyborach powszechnych, prezydent. To w jego ręku skupiona jest władza wykonawcza, a zatem uprawnienia i obowiązki z nią związane. To on określa główne kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz bierze odpowiedzialność za ich wdrażanie, łącznie ze środkami, jakie są do tego używane. Patrząc na pierwszą dekadę XXI wieku trudno nie zauważyć różnic z tego wynikających zależnie od programu, światowości, a wreszcie pochodzenia partyjnego głowy państwa. Dlatego mowa jest tutaj o latach polityki G.W. Busha i rządach jego administracji, a następnie Baracka Obamy i wybranej przez niego polityki. Przy tym prezydenci podlegają pewnym ograniczeniom związanym z kompetencjami parlamentu. Ten bowiem ustala budżet wojskowy czy wyraża zgodę na ratyfikację głównych umów międzynarodowych. Dla porządku dodajmy, że w amerykańskim systemie partyjnym dominującą rolę odgrywają dwie partie: Demokratyczna i Republikańska. W zależności od wyników wyborów jedna z nich sprawuje rządy. Ponadto z nich wywodzi się także głowa państwa wybierana w rezultacie długiego procesu prawyborów prowadzonych wewnątrz partii, które wyłaniają kandydata do wyborów ogólnokrajowych.

Dodajmy do tego, że wśród samych Amerykanów panuje przekonanie o unikatowym charakterze zarówno ich, jak i ich państwa. Ma to związek z jego historią, jak i polityką USA, której efektem było zakończenie pierwszej i drugiej wojny światowej i wreszcie pokonanie „imperium zła”, jakim był Związek Radziecki. To wszystko powoduje, że Amerykanie uważają się za obrońców demokracji i praw człowieka, państwo, które ma nie tylko prawo, ale i obowiązek zabierania głosu i działania, gdy te podstawowe wartości są zagrożone. Oczywiście jest to czynnik wykorzystywany instrumentalnie przez polityków amerykańskich, ale jednocze-

śnie pozostają rzeczywistym determinantem wewnętrznym polityki zagranicznej. W imię tych wartości media i opinia publiczna potrafi wywierać skuteczny wpływ na decydentów. Nie przez przypadek także do tych wartości odwoływała się administracja G.W. Busha rozpoczynając „wojnę ze światowym terroryzmem” i otwierając jej kolejne fronty w Afganistanie i Iraku. Dlatego nie bądźmy zaskoczeni, że kwestie moralne przywoływane są w licznych wystąpieniach i dokumentach amerykańskich oraz stanowią częstą argumentację podejmowanych decyzji.

Uwarunkowania zewnętrzne

Jak już wiemy z rozdziału pierwszego należy do nich m.in. ewolucja środowiska międzynarodowego, aktywność i interesy innych państw i ich służb dyplomatycznych itp. Próbę syntetycznego opisu zmian w środowisku międzynarodowym, charakteru współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa podjęto w rozdziale czternastym. Rzecz jasna są to podstawowe uwarunkowania zewnętrzne polityki amerykańskiej w XXI wieku. Najogólniej rzecz ujmując determinuje ją to wszystko, co zagraża bezpieczeństwu USA, a mowa tutaj o szerokim pojmowaniu pojęcia bezpieczeństwa. Po zakończeniu zimnej wojny politykę tę determinowało:

- załamanie się ładu międzynarodowego opartego o istnienie dwóch supermocarstw i bloków z nimi związanych, w tym w szczególności rozpad ZSRR i rozwiązanie Układu Warszawskiego,
- wzrost znaczenia pozamilitarnych zagrożeń bezpieczeństwa, w szczególności terroryzmu międzynarodowego,
- pojawienie się nowych obszarów niestabilności zagrażających interesom USA czy też zmuszających USA do interwencji ze względu na wartości, jakie leżą u podstaw funkcjonowania tego państwa (problem nacjonalizmu i czystek etnicznych itp.).

Wydaje się, że najatrakcyjniejszym poznawczo sposobem znaczenia uwarunkowań zewnętrznych dla polityki amerykańskiej będzie przytoczenie zawartości odpowiednich dokumentów dwóch ostatnich administracji. Pozwoli to także czytelnikowi podręcznika na zobaczenie ewentualnych różnic w ich podejściu. Mowa o **Narodowej Strategii Bezpieczeństwa** USA z 2002 roku (pierwszej i kluczowej za rządów Busha, kolejna z 2006 roku była faktycznie tylko jej rozwinięciem i pewnym bilansem działań z dzielących je 4 lat) i 2010 roku (pierwszej za rządów Obamy).

Dokument z 2002 roku przedstawiał, że celem USA jest nie tylko zapewnienie sobie i światu bezpieczeństwa, ale również uczynienie go lepszym poprzez promowanie i wdrażanie w życie takich wartości, jak wolność polityczna i gospodarcza czy poszanowanie praw człowieka. W związku z tym konieczne jest podjęcie zdecydowanej walki z międzynarodowym terroryzmem, proliferacją broni masowej zagłady oraz przeciwstawienie konfliktom regionalnym. USA będą w takim wypadku krajem przewodzącym koalicji państw „chętnych” do wspólnych działań, która będzie budowana każdorazowo zależnie od przypadku (*ad hoc*). Oznacza to, że USA rezerwują sobie prawo do ataku prewencyjnego jeżeli uznają to za konieczne i jedyne możliwe rozwiązanie. W związku z tym kładą nacisk na możliwość siłowego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych (a nie na ne-

gocjacie czy dyplomacie wielostronną). Nie określono jednak precyzyjnie, w jakich warunkach może to nastąpić, w związku z tym administracja amerykańska pozostawiła sobie możliwość podjęcia decyzji stosownej do okoliczności. Istota strategii bezpieczeństwa USA opiera się więc na działaniach wyprzedzających, „koalicji chętnych” oraz niczym nieskrępowanym użyciu siły militarnej. Był to wyraz unilateralnej postawy USA, które miały działać samodzielnie lub z pomocą chętnych państw, bez oglądania się na instytucje międzynarodowe, które uznawano za słabe.

Dokument z 2010 roku miał pokazać zmiany wprowadzone na bazie wniosków wyciągniętych z polityki G.W. Busha, która nie okazała się skuteczna i wywołała liczne problemy. Właśnie ze względu na nie i wynikający z nich spadek autorytetu USA nowa strategia wracała do idei multilateralizmu. Dlatego w dokumencie czytamy, że sprawiedliwy i trwały porządek międzynarodowy będzie wtedy, kiedy właściwą sobie rolę będą odgrywały inne państwa, szczególnie te najsilniejsze, takie jak: Chiny, Rosja, Indie czy Brazylia. Podkreślono także znaczenie instytucji międzynarodowych i Unii Europejskiej. Współpraca powinna pozwolić na poradzenie sobie z wyzwaniami współczesności. Administracja B. Obamy uznała, że podstawowym jest zapewnienie bezpieczeństwa militarnego. Dopiero dalej umieszczono terroryzm międzynarodowy i włączono go w katalog innych, takich jak proliferacja broni masowego rażenia, głównie jądrowej, upadek państw, zagrożenia dla cyberprzestrzeni, uzależnienie USA od surowców energetycznych. Wobec tego nie mamy już prymatu terroryzmu, a zatem także i działań przeciwko niemu. Dlatego wojny w Afganistanie i Iraku stały się tylko elementem działań USA. Zapowiedziano także intensywne kontakty z innymi państwami i organizacjami. Jest to dobry moment, by spróbować krótko je przedstawić, rzecz jasna w kontekście polityki amerykańskiej, czemu będzie służył kolejny podrozdział.

15.2. Główne założenia i kierunki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

W Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 2010 roku Amerykanie podkreślili, że żadne państwo nie jest w stanie, w sposób samodzielny, zapewnić stabilności systemowi międzynarodowemu. Dlatego konieczna jest współpraca, w której mają odgrywać kluczową rolę. Mamy więc powrót do funkcji lidera, który pełni ją ze względu na swój unikatowy potencjał i zdając sobie z tego sprawę nie będzie unikał wynikającej z tego odpowiedzialności. W dokumencie nie znajdziemy już też silnego podkreślenia prymatu sił zbrojnych, jako instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (dlatego nie ma także mowy o możliwości uderzenia uprzedzającego i prewencyjnego). Nadal są bardzo ważne, ale także za kluczową uznano dyplomację i potencjał cywilny służący wspieraniu procesu transformacji i budowy państw demokratycznych. Strategia mówi o możliwościach podjęcia działań unilateralnie, ale tylko wtedy, gdy będzie to konieczne dla obrony narodu amerykańskiego i jego interesów.

Za cele długoterminowe USA uznano [za: Zajac 2008]:

- bezpieczeństwo: Stanów Zjednoczonych i jego obywateli, ich sojuszników oraz partnerów;
- dobrobyt: silna gospodarka amerykańska funkcjonująca w międzynarodowym otwartym systemie ekonomicznym;
- wartości: poszanowanie wartości uniwersalnych w USA i za granicą;
- porządek międzynarodowy: światowe przywództwo USA, promowanie przez nie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, poprzez pogłębianie współpracy z innymi aktorami.

Spójrzmy do jeszcze jednego ważnego dla nas dokumentu. Mowa o *Strategicznych wytycznych w zakresie obronności Stanów Zjednoczonych Ameryki* (DSG, Defense Strategic Guidance) wydanych w styczniu 2012 roku. Znajdziemy w nim tak istotne kwestie, jak kierunki transformacji amerykańskich sił zbrojnych czy działania na rzecz walki z długiem publicznym. Dla nas jednak kluczowe jest to, że dokument ten pokazuje jasno reorientację polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA na kierunek Azji i Pacyfiku. Potwierdza to wcześniejsze decyzje tego dotyczące. Za główne wyzwanie uznaje rosnące znaczenie Chin, ale i możliwość konfliktu z istniejącymi tam państwami (np. Iranem) czy innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych (odniesienie do terrorystów). Ma to rzecz jasna bezpośrednie implikacje dla stosunków transatlantyckich. Oznacza bowiem potwierdzenie wspomnianego już zmniejszania zaangażowania militarnego USA w Europie (wycofanie dwóch z czterech brygadowych zespołów bojowych). Jednocześnie w dokumencie potwierdzono znaczenie artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Sojusznikom z NATO podkreślono znaczenie specjalizacji wojskowej i koordynacji zasobów, jako środka ograniczającego negatywny wpływ redukcji budżetów obronnych. Warto zaznaczyć, że taka redukcja dotyczy także USA, czego skutki muszą być uwzględniane w amerykańskiej polityce i planach.

W tak określonych ramach spróbujemy pokazać politykę międzynarodową USA. Ze względu na charakter publikacji będzie to ujęcie niezwykle syntetyczne odnoszące się do demokratycznej administracji Baracka Obamy. Powinno to być okazją dla czytelnika, zachęcającą go do poszukiwania dalszych materiałów na ten temat, jak i dokonania porównania jego poczyną z tym, co prezentował jego poprzednik G.W. Bush.

W pierwszej kolejności zaznaczymy priorytety założonej i prowadzonej przez prezydenta Obamę polityki. Zgodnie z hasłami wyborczymi miało nastąpić wycofanie wojsk USA z Iraku i skoncentrowanie się na Afganistanie, celem poprawy sytuacji i zakończenia interwencji [szerzej w kolejnym podrozdziale]. Miało to doprowadzić nie tylko do zakończenia zaangażowania Ameryki w toczące się wojny, ale i przełożyć się na poprawę jej pozycji w świecie muzułmańskim, idąc w parze ze wzrostem zaangażowania w rozwiązanie konfliktu bliskowschodniego. Także dzięki zwiększeniu nacisków na Izrael, a zatem poprzez możliwe pogorszenie relacji z tym państwem. USA były także gotowe na rozmowy z państwami sprawiającymi liczne problemy np. Iranem. Oznaką multilateralnej polityki USA miało być także ocieplenie relacji z Rosją, poprzez tzw. reset w stosunkach wzajemnych. Oznacza-

to to ich budowę poprzez nowe otwarcie we wzajemnych relacjach. Jednak za kluczowy element polityki międzynarodowej uznawano stosunki z Chinami, których potęga stale rosła. Wraz z innymi wyzwaniami w regionie Azji i Pacyfiku, np. związanymi z polityką Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej, oznaczało to rosnące znaczenie strategiczne tego obszaru dla USA. To musiało przełożyć się także na podkreślenie znaczenia posiadanych sojuszków, np. z Australią czy Republiką Korei. Wspomnijmy jeszcze, że B. Obama w 2009 roku otrzymał Pokojową Nagrodę Nobla. Można wnioskować, że była ona związana z jego zapowiedziami i nadziejami na nowe otwarcie prowadzące do budowania światowego pokoju. Rzecz ta w pewnym symbolicznym sensie określiła jego prezydenturę, pokładane w niej nadzieje, a przede wszystkim zmianę, jaka miała nastąpić w stosunku do tego z czym kojarzył się jego poprzednik (militaryzacja polityki zagranicznej, łatwość sięgania po rozwiązania siłowe, lekceważenie innych państw itp.). Nagroda miała także zachęcić prezydenta Obamę do realizacji jego zapowiedzi związanych z rozbrojeniem nuklearnym, które sięgały w wizjach tak daleko, że mówiły o całkowitej eliminacji tego typu broni. Rzecz jasna było to nierealistyczne, ale wizja prowadzić miała do działań na rzecz stopniowej redukcji potencjałów i działań na rzecz nieprolifracji tego typu broni. Pokażmy na kilku przykładach jak prowadzono tak nakreśloną politykę w ostatnich latach, przy czym kwestia stosunków transatlantyckich została już ogólnie przedstawiona w rozdziale poświęconym NATO i ze względu na ograniczenia podręcznika nie będzie już tutaj opisywana tylko z perspektywy amerykańskiej. Rezygnujemy także z charakterystyki polityki wobec Afryki, Ameryki Łacińskiej czy Arktyki.

Stosunki z Rosją

Od początku sprawowania funkcji prezydenta przez Baracka Obamę pod znakiem „resetu” stały stosunki z Rosją i ich budowa od nowa. Pojęcie to wprowadził wiceprezydent USA, Joe Biden, w swoim wystąpieniu na konferencji w Monachium w lutym 2009 roku. Miało to oznaczać odcięcie się od tego wszystkiego co działo się między Rosją a USA za czasów administracji Busha, przede wszystkim jego drugiej kadencji i reakcji na wojnę w Gruzji w 2008 roku, oraz nadania wzajemnym stosunkom nowego impulsu. Obama liczył, że Rosja pomoże USA w rozwiązaniu ważnych dla nich spraw, a tym samym i osiągnięciu sukcesów przez amerykańskiego przywódcę. W tym właśnie należy upatrywać źródeł „resetu” oraz późniejszych, korzystnych dla Rosji, decyzji USA. Widowym tego znakiem były efekty pierwszego szczytu Obama – Miedwiediew w Moskwie, w lipcu 2009 roku. Było to widoczne w uzgodnieniu założeń nowego traktatu o redukcji zbrojeń nuklearnych, umowie o współpracy wojskowej czy współpracy w sprawie Afganistanu (w szczególności dostaw przez Rosję, ze względu na problemy ze szlakami transportowymi w Pakistanie). W pozostałych obszarach trudno było mówić o wielkich osiągnięciach, co szczególnie pokazały rozbieżności w sprawie Gruzji, Ukrainy czy Iranu. Wydaje się, że Rosja skorzystała z amerykańskiego projektu oddając USA to, na co mogła i chciała sobie pozwolić, a na czym bardzo zależało laureatowi Pokojowej Nagrody Nobla – Barackowi Obamie. Dlatego nieugięta pozostała w kwestii tarczy antyrakietowej i uzyskała korzystny dla siebie wynik. Obama, po

przeglądzie polityki swego poprzednika w tym zakresie, zdecydował o rezygnacji z budowy elementów tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach. Warto podać, że swoją decyzję w tej sprawie, B. Obama ogłosił 17 września 2009 roku. Łatwo zauważyć jak wybrano symboliczny dzień i trudno dopatrywać się w tym przypadku także i z tego względu, że 4 lipca 2008 roku polski premier ogłosił niekorzystną decyzję dla USA. W obu wypadkach mieliśmy do czynienia z pewną symboliczną demonstracją i jasne jest, dla której strony było to bardziej kosztowne. Kolejny raz nie można było oprzeć się wrażeniu, że o sprawach krajów Europy Środkowo-Wschodniej decydują światowe mocarstwa bez oglądania się na stanowiska samych zainteresowanych. Pamiętajmy jednak, że Barack Obama ogłosił nowy projekt tarczy, który miał być realizowany w najbliższym dziesięcioleciu (podzielony na etapy i oparty na innego rodzaju rakietach niż zakładał Bush. Miałyby one chronić przed rakietami średniego i krótkiego zasięgu oraz być umieszczone na okrętach wojennych, co już jest stosowane na ruchomych platformach na lądzie, a dopiero pod koniec drugiej dekady XXI wieku wprowadzono by rakiety o większym zasięgu). Jednak ze względu na perspektywę czasową, mogące powstać problemy finansowe oraz zmiany polityczne, można było uznać tę inicjatywę za mglistą. Tego typu decyzje USA pozwoliły na częściowe osiągnięcie zakładanego celu, jakim było ocieplenie relacji z Rosją i uzyskanie od niej tego, na czym zależało Obamie. Doszło także do pewnego zbliżenia stanowisk w sprawie Iranu i zgody Rosji na nałożenie kolejnych sankcji, co nastąpiło w czerwcu 2010 roku. Warto dodać, że koszty tego poniosły także inne państwa obszaru uznawanego przez Rosję za swoją strefę wpływów. Doszło bowiem także do rezygnacji z poparcia USA dla szybkiego wejścia do NATO Ukrainy i Gruzji. Wszystko to przełożyło się na jeden, ważny dla amerykańskiego prezydenta, sukces.

Potwierdzeniem dążeń Obamy do rozbrojenia nuklearnego świata miało być podpisanie z Rosją nowego traktatu o redukcji broni nuklearnej. Miało to być także dowodem na skuteczność „resetu” we wzajemnych stosunkach i ich nowe otwarcie. Temu celowi poświęcony był praktycznie cały 2010 rok. Podpisanie dokumentów przez Baracka Obamę i Dmitrija Miedwiediewa nastąpiło w kwietniu 2010 roku w Pradze. Zgodnie z nowym traktatem START, każda ze stron zobowiązywała się do 30% redukcji w przeciągu 7 lat gotowych do użycia strategicznych pocisków nuklearnych i zmniejszenia o 50% środków przenoszenia broni nuklearnej. Łącznie, w przypadku pocisków, obie strony mogą mieć do 1550, a środków przenoszenia do 700. Dalsza część roku poświęcona została ratyfikacji dokumentów przez parlamenty, co nie okazało się rzeczą prostą. Ostatecznie Senat USA przyjął go w grudniu, a parlament rosyjski w styczniu 2011 roku. Po wymianie dokumentów porozumienie weszło w życie i zostało uznane za pierwszy sukces prezydenta Obamy prowadzący świat w kierunku wolności od broni nuklearnej. Faktycznie miało charakter symboliczny, bo potencjały obu państw pozostają wysokie i trudno sobie wyobrazić ich użycie. O wiele większe ryzyko z tym związane jest w państwach, które mają znacznie mniejsze środki i które nie podpisują tego typu traktatów. W tym wypadku Rosja nie wspiera USA w dążeniu do ograniczania tego typu zagrożeń. Ewentualne decyzje w sprawie Iranu, jak już pokazaliśmy, są zakładnikiem ustępstw amerykańskich wobec Rosji w innych sprawach.

Potwierdził to stan wzajemnych stosunków w 2011 roku, które były bardzo chłodne. Powodem tego stanu rzeczy były liczne sprzeczne stanowiska w stosunkach dwustronnych, np. w kwestii realizacji zmodyfikowanego przez B. Obamę projektu tarczy antyrakietowej czy stacjonowania żołnierzy amerykańskich w Polsce oraz wielostronnych, np. dotyczące problemu Iranu czy Arabskiej wiosny. Dobitnie pokazały to rosyjskie weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ w sprawie przyjęcia rezolucji dotyczącej Syrii oraz deklaracje dotyczące instalacji systemów rakietowych na południu i zachodzie Rosji. Znamienne było także powrócenie do aktywnej współpracy z Iranem, a na początku 2012 roku zablokowanie nałożenia kolejnych sankcji na ten kraj. Brak rzeczywistych sukcesów tzw. resetu uwidoczniła także krytyka USA przebiegu wyborów parlamentarnych w Rosji na koniec 2011 roku i reakcja na nią strony rosyjskiej. Dodajmy do tego, że w lipcu 2011 roku Departament Stanu USA ogłosił decyzję o niewydawaniu amerykańskich wiz dla rosyjskich urzędników powiązanych ze śmiercią prawnika Siergieja Magnickiego, co spotkało się z rosyjską odpowiedzią w październiku, bowiem miano nie wpuszczać do Rosji licznej grupy urzędników amerykańskich. Ponadto przyszłości ich wzajemnych stosunków źle wróżyły także wybory prezydenckie w Rosji, które w marcu 2012 roku wygrał Władimir Putin. Można było się spodziewać jeszcze ostrzejszego stanowiska Rosji wobec polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA oraz braku poparcia dla podejmowanych przez nią projektów. Zbliżającą się rzeczywistość jasno pokazało ogłoszenie, jeszcze w lutym 2012 roku, wznowienia współpracy techniczno-wojskowej z Iranem. Po wyborze W. Putina szybko pojawiła się też znana wcześniej retoryka. W maju 2012 roku szef sztabu rosyjskich sił zbrojnych mówił o możliwym prewencyjnym uderzeniu na obiekty tarczy antyrakietowej w Europie Wschodniej, jeśli projekt prezydenta Obamy będzie tam realizowany. Dalszą część roku zdominowała sprawa niezgodności w kwestii syryjskiej oraz rozwój problemów związanych ze sprawą Magnickiego. Co prawda w grudniu 2012 roku Barack Obama podpisał ustawę dotyczącą relacji handlowych z Rosją, zgodną z wymogami jej członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (o co długo zabiegała), ale jednocześnie znalazły się w niej sankcje dla urzędników rosyjskich zamieszanych w śmierć Magnickiego. W odpowiedzi, strona rosyjska wprowadziła tzw. ustawę Dimy Jakowlewa, która zabrania adopcji rosyjskich dzieci przez Amerykanów oraz zawiesza działalność organizacji pozarządowych wspieranych przez USA, a zaangażowanych politycznie w Rosji. W ten sposób zareagował na stawiane mu zarzuty dotyczące ograniczania demokracji i łamania praw człowieka oraz wskazał na USA, jako państwo, które ma także osiągnięcia w tej dziedzinie.

W 2013 roku stosunki amerykańsko-rosyjskie pogarszała przede wszystkim sprawa syryjska. Rosja blokowała decyzje w ONZ oraz oświadczyła, że nie zamierza rezygnować z dostaw broni do Syrii. Odbływały się także demonstracje poparcia poprzez wzmocnienie obecności wojskowej w regionie Morza Śródziemnego, a jedyną bazę morską w tym obszarze Rosja ma właśnie w Syrii. Powyższe fakty uzmysłowiły, że „reset” Obamy zakończył się porażką. W pewnym sensie przyznał to sam amerykański prezydent, który w sierpniu 2013 roku oświadczył, że polityka amerykańska wobec Rosji wymaga przemyślenia [„Musimy przemyśleć nasze stosunki z Rosją”, Informacyjna Agencja Radiowa 10 VIII 2013]. Podkreślił, że ma

to związek z polityką Władimira Putina, która, w jego ocenie, jest antyamerykańska i cofa świat w kierunku zimnowojennym. Potwierdzeniem tego kursu rosyjskiego przywódcy miało być przyznanie azylu Edwardowi Snowdenowi, ściganemu przez władze USA za ujawnienie tajemnic Narodowej Agencji Bezpieczeństwa USA i przekazanie opinii publicznej wiadomości o amerykańskich programach inwigilacyjnych realizowanych na całym świecie. Wraz z problemem Syrii i Iranu, podważaniem przestrzegania w Rosji praw człowieka, zdarzenia te były powodem odwołania wizyty B. Obamy w Moskwie i konieczności określenia nowej koncepcji stosunków z Rosją.

Stało się to tym bardziej aktualne ze względu na politykę Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, Syrii i państw zachodnich w latach 2014–2015. Ze względu na aktualność tematu rzecz można tylko zasygnalizować. Rosyjska agresja na Ukrainę, w efekcie której doszło do aneksji Krymu i faktycznej okupacji wschodniej części Ukrainy, doprowadziła do kryzysu w relacji amerykańsko-rosyjskiej, a szerzej, wspólnoty transatlantyckiej z Rosją. Zachód nałożył na Rosję sankcję, ta odpowiedziała tym samym. Podtrzymuje przy tym, że jej działania są legalne w świetle prawa międzynarodowego. Przyjęte porozumienia Mińskie, mające prowadzić do zakończenia kryzysu, a faktycznie jedynie czasowo go zamrażające, nie są realizowane. Oznacza to, że stan napięcia utrzymuje się i poszukiwanie trwałego rozwiązania pozostaje zadaniem dyplomacji zainteresowanych stron. Jest to o tyle trudne, że musi oznaczać pogodzenie dwóch całkowicie sprzecznych stanowisk dotyczących tego, czy agresja miała miejsce, czy nie i czy Krym należy do Rosji, czy do Ukrainy.

W wypadku zaś Syrii doszło do bezpośredniego zaangażowania się Rosji w walki w tym państwie. W obronie istniejącego tam rządu i w celu walki z terroryzmem, Rosja rozpoczęła interwencję lotniczą w tym państwie. Problem tkwi w tym, że oznacza to wsparcie dla, potępianego przez Zachód, rządu Asada oraz bombardowania sił opozycji, które Zachód wspiera. Rosjanie bowiem nie traktują priorytetowo celów tzw. Państwa islamskiego. W ten sposób otwarty został kolejny front konfrontacji z Zachodem. Jednocześnie nowe pole negocjacji, które ma być elementem trwałego uregulowania istniejących konfliktów w różnych częściach świata i przyjęcia rozwiązań korzystnych dla Federacji Rosyjskiej. USA prowadzą stały dialog, czego świadectwem są częste rozmowy ministrów spraw zagranicznych obu państw, jak i spotkania dyplomatów na niższych szczeblach. Oznacza to, że podjęły grę dyplomatyczną, której celem jest zajęcie przez Rosję nowego miejsca w systemie ról międzynarodowych. Takiej, jaka będzie akceptowalna przez Zachód, ale i oczekiwana przez Rosję.

Region Azji i Pacyfiku

Jak już wspominaliśmy, region ów stał się priorytetem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa USA. Można wskazać na wiele powodów takiego stanu rzeczy, jednakże najważniejszym z nich jest Chińska Republika Ludowa (dalej Chiny). Państwo środka, zyskując coraz wyższą pozycję gospodarczą, wspinając się szybko na pozycję drugiej gospodarki świata i będąc głównym zagranicznym wierzycielem USA, stały się państwem, bez którego trudno jest rozwiązywać światowe

problemy bezpieczeństwa czy radzić sobie z kryzysem gospodarczym. Dlatego od samego początku prezydentury B. Obamy widać było ustępstwa wobec Pekinu czynione w nadziei na ich dostrzeżenie i rewanż ze strony Chińczyków. Przytoczmy tu dwa przykłady związane ze sferą, wydawałoby się, podstawową dla USA. Otóż w lutym 2009 roku Hilary Clinton, podczas wizyty w Chinach, wskazała na łagodniejszą postawę USA w sprawie łamania praw człowieka przez władze w Pekinie. Generalnie o problemie tym miano praktycznie nie wspominać. Dobitnie pokazała to także odmowa spotkania Baracka Obamy z Dalajlamą, co było tym ciekawsze, że obaj są laureatami Pokojowej Nagrody Nobla. Wszystko to działo się w imię interesów gospodarczych, amerykańskiego długu oraz kwestii handlowych, w tym wielkiej chińskiej nadwyżki i chęci jej ograniczenia, oraz spraw bezpieczeństwa i przekonane do wspólnych nacisków na Iran i Koreańską Republikę Ludowo-Demokratyczną. Jednak spodziewanych zysków Amerykanie nie uzyskali. Trafili bowiem na państwo przekonane o swojej rosnącej sile i nie będące skłonne do ustępstw w sytuacji, w której w przyszłości mogą liczyć na więcej. Tego typu ocenę potwierdziły efekty wizyty B. Obamy w Chinach, w listopadzie 2009 roku. Dlatego w 2010 roku USA zaprzestały tak łagodnego podejścia i rozpoczęły politykę ostrzejszych działań, np. mówiąc wprost o chińskiej polityce niedowartościowania waluty, która służy manipulacji i osiągania w ten sposób nadwyżki handlowej. Nieustępliwość Chin potwierdzały np. późniejsze weta, w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, rezolucji dotyczących Syrii czy wsparcie, jakie udzielały Iranowi. Polityka, która budziła obawy o przyszłe poczynania Chin zmierzających do zdolności działań globalnych, była także związana z roszczeniami terytorialnymi do wysp znajdujących się na Morzu Południowochińskim i Morzu Wschodniochińskim. Co więcej, państwo to wchodzi w spory bezpośrednio z sojusznikami USA. Ostatnim najgłośniejszym jest konflikt z Japonią, na Morzu Wschodniochińskim, o archipelag wysp Senkaku. Nierozwiązana pozostaje także kwestia Tajwanu, formalnie nieuznanego przez Chiny i USA, ale korzystającego z amerykańskiego wsparcia.

Biorąc to wszystko pod uwagę nie powinno dziwić, że zwrot w kierunku Azji i Pacyfiku oznacza także utrwalenie istniejących tam sojuszy z udziałem USA. Mowa tu o relacjach z takimi państwami, jak Australia, Japonia, Republika Korei czy Filipiny i Tajlandia. Podkreślmy, że są to jedyne państwa spoza NATO, wobec których USA mają zobowiązania do wsparcia w razie ataku militarnego. Nie może zatem dziwić zaangażowanie USA w rozwiązanie problemu programu nuklearnego Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej. Nie chodzi tylko o zagrożenie samego terytorium USA, które w związku z tym ma chronić „tarcza antyrakietowa” – projekt, którego realizacja została przebudowana przez B. Obamę i przyjęła nową formę. Mowa tu także o zagrożeniu dla sojuszników USA, którzy są w bezpośrednim niebezpieczeństwie ze strony rządu Koreańczyków z północy. Stąd bezpośrednie wsparcie Republiki Korei i Japonii ogłaszana gotowością do działania, po trzeciej próbie nuklearnej przeprowadzonej przez KRLD, w lutym 2013 roku. To w jej efekcie i poprzez eskalację, przede wszystkim w wymiarze propagandowym, wrogiej retoryki, obawiano się wybuchu kolejnej wojny na Półwyspie Koreańskim. Tym bardziej, że reżim Kimów zerwał, podpisane w 1953 roku,

zawieszenie broni kończące wojnę koreańską. Raz jeszcze okazało się to blefem, ale problem pozostał nierozwiązany i jest nim przede wszystkim dla Amerykanów, którzy bez Chin go nie rozwiążą.

W związku z powyższym zintensyfikowano współpracę pomiędzy USA a Australią, co miało swoje odzwierciedlenie w obszarze wojskowym, np. rotacyjne stacjonowanie amerykańskich żołnierzy, udostępnienie baz lotniczych na północy kraju czy rozważanie możliwości rozbudowy portów, dla przyjmowania amerykańskich lotniskowców. Potwierdzeniem bliskiej współpracy jest też stały udział żołnierzy australijskich w wojnie ze światowym terroryzmem. W 2011 roku nastąpiło także potwierdzenie współpracy wojskowej i zobowiązań traktatowych z Filipinami. Jej znaczenie demonstrowane jest poprzez kilkukrotne ćwiczenia wojskowe każdego roku, możliwe zwiększenie obecności amerykańskich wojsk (dla Filipińczyków to odpowiedź na odczuwane przez nich zagrożenie ze strony Chin w związku ze sporem o wyspy Spratly). Oba kraje mają także ściśle współpracować w walce z terrorystami i zbrojnym ramieniem partii komunistycznej, co jest poważnym problemem Filipin. Aktywnie rozwija się także współpraca USA z Japonią, oparta na traktacie z 1960 roku. Kooperacja ta jest mocna dzięki obecności ok. 40 tys. żołnierzy amerykańskich, wspólnych ćwiczeniach i budowie kolejnych instalacji, np. radaru do wykrywania rakiet balistycznych. Działania związane z obroną raketową są skierowane przeciwko zagrożeniu ze strony KRLD, jednak niepokoją także Chiny, które uważają, że zagraża to ich potencjałowi raketowemu. Skądinąd największe zagrożenie ze strony KRLD odczuwa Republika Korei, związana układem sojuszniczym z USA w 1954 roku. Jest ona objęta parasolem nuklearnym USA, a na jej terytorium stacjonuje ok. 25 tys. żołnierzy amerykańskich. W razie ewentualnej wojny dowództwo nad całymi siłami (koreańskimi i USA) przejąć mają Amerykanie. W związku z zagrożeniem z północy USA zgodziło się na zwiększenie zasięgu rakiet, będących w dyspozycji południa, rozwój systemu obrony przeciwraketowej i prowadzenie stałych ćwiczeń ze swoim sojusznikiem. Dla porządku dodajmy jeszcze, że w 2012 roku USA i Tajlandia ogłosiła wspólną deklarację dotyczącą intensyfikacji współpracy w dziedzinie obronności. Była ona stosunkowo niewielka i wraz ze zmianą amerykańskich priorytetów sytuacja ma się zmieniać. Wszystko to pokazuje jak owe deklarowane priorytety są wypełniane treścią.

Bliski wschód i Afryka Północna

Próba nakreślenia całościowego podejścia do sytuacji na Bliskim i Środkowym Wschodzie została przedstawiona w przemówieniu B. Obamy w lutym 2009 roku. Stwierdził on, że wycofanie się z Iraku ma służyć wzmocnieniu amerykańskiego zaangażowania na tzw. większym Bliskim Wschodzie. Oznaczało to przede wszystkim pokonanie Al-Ka'idy w Afganistanie i Pakistanie, a dalej niedopuszczenie do zbudowania przez Iran broni jądrowej i aktywne poszukiwanie trwałego pokoju między Izraelem a państwami arabskimi. Podkreślił przy tym, że Amerykanie nie będą już załatwiać samodzielnie spraw regionalnych, a zatem będą poszukiwali porozumienia także z Syrią i Iranem, państwami ważnymi dla rozwiązania problemów Bliskiego Wschodu. By podkreślić poważny charakter działań zdecydowano

się na powołania specjalnych wysłanników/doradców prezydenta USA i sekretarz stanu USA Hillary Clinton: Richarda Holbrooke'a (Afganistan i Pakistan), George'a Mitchella (proces pokojowy między Izraelem a Palestyńczykami – względu na brak woli politycznej w Izraelu i podział wśród Palestyńczyków wszystkie inicjatywy kończyły się niepowodzeniem i w drugiej połowie 2013 roku nie osiągnięto postępów na drodze do rozwiązywania konfliktu izraelsko-palestyńskiego) oraz Denisa Rossa (dialog z Iranem).

Potwierdzeniem tej linii była pierwsza wizyta Baracka Obamy na Bliskim Wschodzie w czerwcu 2009 roku. Zawitał do Arabii Saudyjskiej i Egiptu, głównych sojuszników USA w regionie. Jej celem było odbudowanie wizerunku USA w państwach muzułmańskich, przekazanie posłania o zmianie sposobu prowadzenia polityki zagranicznej oraz stworzenie pozytywnej atmosfery dla inicjatyw na rzecz zakończenia konfliktu izraelsko-palestyńskiego. Kluczowym momentem wizyty było przemówienie Obamy w Kairze, w którym zawarł swoje intencje, jednak nie przedstawił konkretnych propozycji rozwiązań, co osłabiło jego znaczenie. Natomiast przekaz odcięcia się od polityki G.W. Busha był jasny. Prezydent zaoferował muzułmanom nowy początek we wzajemnych relacjach, oparty na wspólnych interesach i szacunku. Jako kwestie wspólne, wobec których należy wypracować stanowisko, uznał: agresywny ekstremizm, konflikt arabsko-izraelski, problem broni nuklearnej, demokrację, wolność religijna, prawa kobiet oraz rozwój gospodarczy. Najwięcej miejsca w swoim wystąpieniu Barack Obama poświęcił konfliktowi arabsko-izraelskiemu. Podkreślił, że jego rozwiązanie powinno doprowadzić do utworzenia państwa palestyńskiego obok państwa izraelskiego. Izrael wezwał do zaprzestania rozbudowy osiedli na terytoriach okupowanych. Brakło jednak konkretnych propozycji działań na rzecz zakończenia konfliktu. Mimo to, w państwach arabskich przemówienie przyjęto z zadowoleniem. Dodajmy jeszcze, że B. Obama podkreślał, że w państwach regionu rządy powinny być zgodne z wolą narodu, poszanowaniem praw obywatelskich, a młodzi ludzie, stanowiący znaczną część mieszkańców, mają prawo do realizowania swoich aspiracji. Biorąc pod uwagę fakt, że w wielu państwach będących sojusznikami USA w regionie, mówiąc delikatnie, rządy nie były w pełni demokratyczne, było to stwierdzenie bardzo daleko idące. Szybko także musiało sprostać próbie, jaką poddała je rzeczywistość.

Mowa tutaj o tzw. Arabskiej wiosnie, która rozpoczęła się w Tunezji, a więc na terenie Afryki Północnej i rozlała na cały region wraz z Bliskim Wschodem, na początku 2011 roku. Po chwili wahania prezydent Obama zdecydował się poprzeć aktualne przemiany w Tunezji i Egipcie, nie tylko werbalnie, oraz wspominał o doniosłości wydarzeń, ich demokratycznym i obywatelskim charakterze itp. Oprócz tego przekazana miała zostać konkretna pomoc finansowa. Nie oznaczało to jednak, że B. Obama przestaje akceptować funkcjonowanie autorytarnych monarchii w Arabii Saudyjskiej czy Bahrajnie, gdzie siłą stłumiono próby demokratyzacji, a zrobili to sojusznicy Ameryki. Taka postawa USA wynikała z problemów stwarzanych przez Iran i wynikającej z tego konieczności posiadania sojuszników w regionie. Jasne były także względy gospodarcze, które występowały obok politycznych i militarnych (np. w Bahrajnie znajduje się baza amerykańskiej marynarki wojennej).

Problemy stworzyła także sytuacja w Libii. Powstanie przeciwko Al-Kaddafiemu i wynikająca z niego interwencja, najpierw koalicji państw, a potem zaangażowanie NATO. Amerykanie prowadząc wojnę w Afganistanie i będąc jeszcze w Iraku, chcąc poprawić relacje z państwami arabskimi, nie chcieli być liderem kolejnych działań zbrojnych w świecie arabskim. Nawet posiadających moralne uzasadnienie. Dlatego na pierwszym planie była Francja i Wielka Brytania, a USA pozostawało nieco z tyłu. Jednak bez ich zaangażowania zbrojnego sukces nie byłby możliwy, dlatego mówi się w tym kontekście, że Amerykanie „przewodzili z tyłu” i w ten sposób spowodowali obalenie Al-Kaddafiego. Jednak sytuacja w Libii, tak jak i w innych państwach, przez które „przetoczyła się” Arabska wiosna, jest daleka od stabilizacji. Na sile zyskały ruchy religijne, pojawiły się ugrupowania terrorystyczne i zbrojne milicje, które rywalizują o władzę i nie pozwalają na stabilizację państw.

Dodatkowo sytuację skomplikowała najpierw tłąca się, a potem coraz bardziej eskalująca wojna domowa w Syrii, która dopiero w drugiej połowie 2013 roku doczekała się ostrzejszej reakcji świata. Natomiast prezydent Obama, wraz z europejskimi sojusznikami, we wrześniu 2011 roku wzywał prezydenta Syrii Al-Asada do ustąpienia i otwarcia drogi na zmiany demokratyczne. Nie było to możliwe przede wszystkim ze względu na blokowanie inicjatyw z tym związanych, na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ, przez Rosję i Chiny. Sytuacja jednak się zmieniła, bowiem w sierpniu 2013 roku doszło do użycia broni chemicznej w stolicy Syrii, Damaszku. Użycie tego typu broni uznane zostało przez Obamę jak granica, po której przekroczeniu USA będą interweniować. Fakt ten potwierdzony został pod koniec sierpnia 2013 roku. Nie doszło jednak do użycia siły, ponieważ doprowadzono do rozbrojenia Syrii z broni chemicznej, co stało się z udziałem Federacji Rosyjskiej. Pozwoliło to na utrzymanie się przy władzy Asada, a co za tym idzie trwanie wojny domowej i rozbudowę sił tzw. Państwa islamskiego, które w latach 2014–2015 stało się głównym wyzwaniem wojny z organizacjami terrorystycznymi na całym świecie. USA zaangażowały się w interwencję lotniczą i wsparcie szkoleniowe armii irackiej. A jedynie w ograniczonym stopniu w działania bojowe na lądzie. Oznaczało to, że tzw. Państwo islamskie będzie mogło istnieć przynajmniej kilka lat, bo tylu trzeba, by je pokonać przy użyciu tak ograniczonych środków. W ten sposób zagrożenie terrorystyczne na świecie wzrosło, co pokazały zamachy organizowane np. na terenie państw zachodniej Europy w 2015 roku.

Nie łatwiejszym wyzwaniem dla USA była sytuacja w Egipcie. Obalenie prezydenta Husniego Mubaraka, wieloletniego sojusznika Amerykanów, i możliwość dojścia do władzy islamistów – oznaczało konieczność nakreślenia nowej polityki wobec tego kraju. W czerwcu 2011 roku Sekretarz Stanu, Hilary Clinton, ogłosiła, że USA będą utrzymywały relacje ze wszystkimi partiami działającymi demokratycznie, w tym z islamskim Bractwem Muzułmańskim. Wybranie na prezydenta przedstawiciela Bractwa, Mohammada Mursiego, oraz działania egipskich służb wymierzone w zwolenników przemian demokratycznych, doprowadziły do sytuacji, w której Amerykanie zagrozili zamrożeniem pomocy wojskowej dla Egiptu. Można jednak ocenić, że była to jedynie groźba, bowiem faktycznym i jedynym gwarantem stabilności Egiptu pozostaje armia, dlatego cofnięcie pomocy dla niej

byłoby zgubne w skutkach i mogłoby spowodować pograżenie się tego państwa w chaosie. Stosunki z armią, a szerzej Egiptem, pozostają wielkim wyzwaniem, szczególnie po obaleniu przez wojskowych Mursiego w 2013 roku i wywołanej tym faktem kolejnej odsłony demonstracji i walk między jego stronnikami, a tymi wszystkimi, którzy oskarżają ich o narzucanie prawa religijnego, a być może rządów zmierzających w kierunku teokratycznym. Dlatego koniec 2013 roku zapowiadał się jako czas trudnych wyzwań w polityce amerykańskiej wobec Egiptu.

Dla porządku dodajmy jeszcze, że za największe wyzwanie dla bezpieczeństwa tego regionu, ale i jedno z najważniejszych dla bezpieczeństwa świata, uznaje się program atomowy Iranu. USA, ale i szerzej państwa zachodnie, uznają, że zmierza on do posiadania przez to państwo broni nuklearnej. Władze irańskie twierdzą natomiast, że ma on tylko charakter pokojowy i nie są skłonne z niego zrezygnować. Jak już wspominaliśmy prezydent Obama deklarował pokojowe rozwiązanie także i tego problemu. Biorąc zaś pod uwagę szersze uwarunkowania bliskowschodnie, wsparcie Rosji i Chin dla Iranu oraz koszty ewentualnej wojny, wydaje się, że trudno podejrzewać aby doszło do interwencji militarnej w tym kraju. Dlatego USA i zachód ograniczały się do nakładania sankcji ekonomicznych, które nie przynosiły jednak przełomu, mimo pogarszającej się sytuacji gospodarczej w Iranie. Nadzieję na zmiany wiązano z wyborami prezydenckimi w Iranie, w których zwyciężył kandydat uznawany za umiarkowanego. Jednak trzeba pamiętać, że jest to państwo autokratyczne i główne decyzje podejmuje w nim przywódca duchowy, stąd też potocznie stosowana wobec niego nazwa – państwo Ajatollahów. Biorąc pod uwagę sytuację w Syrii i jej wsparcie przez Iran, zaognione relacje w całym regionie, należy się spodziewać inicjatyw dyplomatycznych podejmowanych przez USA, które jednak mogą nie być skuteczne i nie powstrzymać zbliżającej się kolejnej fazy kryzysu. Sukcesem natomiast kończy się dyplomacja wielostronna, z udziałem USA, czego przykładem jest porozumienie atomowe z Iranem zawarte w 2015 roku. Doprowadziło on do zniesienia sankcji nałożonych na to państwo i jego powrót do rynku światowe.

Naturalnie problemem rzutującym na sytuację w regionie jest także konflikt w Iraku i Afganistanie. Z uwagi na niego, w tym wojnę z międzynarodowym terroryzmem, i okazję do pewnych generalnych ocen rozważymy ten kierunek międzynarodowej polityki USA w oddzielnym punkcie. Sięgnijmy także po kilka informacji definiujących niejako wojnę ze światowym terroryzmem, a zatem cofniemy się do administracji G.W. Busha.

15.3. Bilans i perspektywy wojny z terroryzmem na przykładzie „frontu” w Iraku

Wojna z terroryzmem bywa powszechnie łączona z wojną w Iraku. Nawet w tym rozdziale wspomniano już, że wojna w Iraku była jednym z frontów wojny z terroryzmem. W wymiarze deklaracyjnym nie ma co do tego wątpliwości. Amerykańska administracja zadbała o to, by przekonać swoich obywateli oraz inne

państwa, że wojna w Iraku jest niezbędna by wyeliminować plagę terroryzmu międzynarodowego. Jednak im dalej od rozpoczęcia tej wojny, tym częściej można spotkać się z opiniami, że tego typu argumentacja miała służyć jedynie celom instrumentalnym, przede wszystkim przekonaniu opinii publicznej do poparcia wydarzeń, które rozpoczęły się 20 marca 2003 roku w Iraku. Potwierdzają to wspomnienia głównych amerykańskich decydentów, np. Donalda Rumsfelda, który tłumacząc się z własnych win przekazuje, że w administracji powszechnym było przekonanie, że przy okazji terroryzmu i wojny w Afganistanie, można także wyeliminować Saddama Husajna (prezydenta Iraku). Byłoby to dokończenie tego, co rozpoczął ojciec prezydenta G.W. Busha, ale i coś więcej. O tym co więcej opowiada Roman Kuźniar [Kuźniar 2006] twierdząc, że celem USA było wykorzystanie swojej przewagi wojskowej, zbudowanej poprzez implementację idei RMA (*Revolution in Military Affairs*, zmian wprowadzających armię USA w wymiarze technologicznym w XXI wiek i czyniącym z niej narzędzie, którym można wygrywać wojny przy niewielkim ryzyku poniesienia dużych strat), do militaryzacji własnej polityki zagranicznej, której moralnym uzasadnieniem miały być zamachy z 11 września 2001 r. To zaś miało pozwolić na stworzenie porządku światowego z hegemoniczną pozycją USA. Mielibyśmy zatem hegemoniczny ład międzynarodowy, w którym hegemonem byłyby Stany Zjednoczone. Kuźniar podaje jednocześnie szczegółowe jej motywy, do których zalicza: zapewnienie USA silnej obecności militarnej w strategicznie kluczowym regionie świata, uzyskanie dostępu do szóstych, pod względem wielkości, zasobów ropy naftowej na świecie i stworzenie ogromnego rynku zamówień dla amerykańskich firm naftowych, zbrojeniowych i budowlanych, które zyskały najwięcej na tej wojnie.

Wiemy już, dzięki zapoznaniu się z założeniami Narodowej Strategii Bezpieczeństwa USA z 2002 i 2010 roku, że próba ta się nie powiodła. Czym się zatem zakończyła dla USA i Iraku? Spróbujmy pokusić się o dokonanie krótkiego bilansu wojny trwającej od 20 marca do 1 maja 2003 roku i następującego po niej wieloletniego procesu stabilizacji Iraku, który miał pozwolić na stworzenie stabilnego, demokratycznego i bezpiecznego państwa dla wszystkich jego mieszkańców. Mówiąc najogólniej proces ten przebiegał z wielkimi trudnościami i licznymi ofiarami wśród sił międzynarodowych, jak i samych Irakijczyków.

Amerykanie próbowali reagować i szukać rozwiązań pozwalających im na zmianę stanu rzeczy. W ogłoszonej 10 stycznia 2007 r. strategii prowadzenia wojny w Iraku George W. Bush podjął decyzję o kontynuacji zwiększania militarnego zaangażowania USA w tym kraju (konceptcja „surge” zastosowana później także w Afganistanie, o czym przeczytamy w rozdziale dotyczącym NATO). Zapowiedział np. bezterminowe zwiększenie kontyngentu wojskowego, przyspieszenie szkolenia wojska i policji irackiej, ale i wprowadzenie elementów politycznych, takich jak: próba przekonania władz irackich do zakończenia represji wobec byłych członków partii Baas. Ujmując rzecz syntetycznie można wskazać kilka elementów przyjętej strategii:

- przejściowe zwiększenie amerykańskiej obecności militarnej;
- przeprowadzenie zdecydowanych działań (wspólnie z siłami irackimi) przeciwko terrorystom i rebeliantom w ich głównych skupiskach (np. operacja na

początku 2008 roku przeciwko szyickim bojownikom, m.in. w Basrze i w dzielnicy Bagdadu, zwanej Sadr City);

- wzmacnianie sił irackich by przejmowały odpowiedzialność za bezpieczeństwo i umożliwiły wycofanie wojsk międzynarodowych;
- wspieranie sił politycznych, gotowych walczyć z terrorystami i rebeliantami, także poprzez szukanie porozumienia pomiędzy różnymi (umiarkowanymi) obozami.

Nie osiągnięto natychmiastowych efektów, jednak sytuacja zaczęła zmierzać we właściwym kierunku. Dzięki podjęciu działań, opartych na włączaniu rebeliantów do lokalnej polityki, oraz opłacaniu organizowania lokalnych straży dbających o spokój (program „synowie Iraku”), jak i ofensywie sił amerykańskich z października 2007 roku, udało się znacznie poprawić sytuację bezpieczeństwa w Iraku. Dzięki temu udało się zmniejszyć liczbę ataków na siły koalicji. Ponadto irackie siły bezpieczeństwa przejmowały odpowiedzialność za bezpieczeństwo w kolejnych prowincjach z ambitnym celem zakończenia tego procesu w styczniu 2009 roku. Poprawie sytuacji sprzyjało także stabilizowanie się sytuacji politycznej i przychody z handlu ropą naftową, której wydobycie sięgnęło w 2008 r. poziomu sprzed inwazji. W efekcie prowadzonych operacji przeciwko bojownikom szyickim udało się doprowadzić do zawarcia rozejmu z ugrupowaniem zbrojnym Muktady as-Sadra (Armia Mahdiego), które zobowiązało się do nieatakowania dzielnic rządowych w Bagdadzie oraz zgodziły się na wkroczenie wojsk rządowych do Sadr City. Niejako przy okazji prowadzonych operacji eliminowano także ugrupowania o charakterze kryminalnym, które korzystając z chaosu wewnętrznego prowadziły działania przestępcze.

Stworzyło to warunki do działań politycznych, a podstawowym problemem było usankcjonowanie dalszej obecności wojsk amerykańskich w Iraku oraz określenie terminu ich wycofania, co należało uczynić ze względu na kończące się obowiązywanie rezolucji RB ONZ, dającej mandat siłom międzynarodowym do grudnia 2008 r. Negocjacje pomiędzy USA a Irakiem rozpoczęły się w czerwcu 2008 roku i zakończyły w połowie października. Jednak rząd iracki miał jeszcze uwagi do projektu dokumentu, które w wielu wypadkach zostały uwzględnione przez Amerykanów. Dlatego umowa „O wycofaniu sił Stanów Zjednoczonych z Iraku i organizacji ich działalności podczas tymczasowej obecności w Iraku” zatwierdzona została przez Irakijczyków w połowie listopada i weszła w życie na koniec tego miesiąca. Porozumienie zwane jest powszechnie jako *Status of Forces Agreement* (SOFA), czyli porozumienie o prawnym i operacyjnym statusie sił zbrojnych. W ramach niego warto zasygnalizować najważniejsze postanowienia.

Amerykanie zobowiązali się do wycofania swoich wojsk z Iraku do 31 grudnia 2011 roku, a z irackich miast i wsi do 30 czerwca 2009 r. Obie strony zapewniły się o poszanowanie i uznaniu prawa do samodzielnych decyzji w kwestii wcześniejszego wycofania wojsk USA (jeśli tak zdecydują) lub na żądanie strony irackiej. Do czasu wycofania wojsk, siły amerykańskie miały prowadzić operacje przeciwko Al-Ka'idzie i innym organizacjom terrorystycznym oraz bojówkom saddamowskim. Działania miały być prowadzone za zgodą i przy współpracy z władzami irackimi.

Umowa zawierała także regulacje dotyczące kwestii jurysdykcji nad żołnierzami USA i kontraktorami oraz inne szczegółowe zagadnienia. Barack Obama nakreślił wizję realizacji tego porozumienia w swoim przemówieniu, w bazie wojskowej Camp Lejeune, w lutym 2009 roku. Stwierdził, że siły amerykańskie zakończą swoją misję bojową w Iraku do 31 sierpnia 2010 r. Po tym terminie w Iraku pozostać miało już tylko około 35–50 tys. żołnierzy amerykańskich z zadaniem szkolenia, wyposażania i doradzania siłom irackim, prowadzenia operacji antyterrorystycznych i zapewnienia ochrony personelowi amerykańskiemu. Zatem rola Amerykanów ograniczyć się miała do wsparcia sił irackich i niewielkim udziale w działaniach bojowych. Była to więc droga do realizacji obietnic wyborczych prezydenta Obamy, dotyczących wycofania wojska amerykańskiego z Iraku. Stało się tak, jak zostało zapisane i wycofanie w zapowiadanym terminie (do 31 grudnia 2011 roku) stało się faktem, mimo że już podczas podpisywania umowy pojawiały się głosy, że może się to nie udać lub zostanie podpisana nowa, która przedłuży pobyt wojsk USA w takiej czy innej formie na życzenie strony irackiej. I tu dochodzimy do sedna sprawy – mimo wieloletniej obecności międzynarodowej sytuacja w Iraku była daleka od stabilnej, a tym samym cele, jakie przyświecały obecności międzynarodowej, nie były w pełni zrealizowane. Dodając do tego, że w Iraku nie znaleziono broni masowego rażenia, a oskarżenia o współpracę Husajna z Al-Ka'idą stawiane były na wyrost, można dojść do wniosku, że zaangażowanie międzynarodowe od 2003 roku zakończyło się tylko i aż obaleniem dyktatury, dziesiątkami tysięcy ofiar i olbrzymimi stratami gospodarczymi i nakładami na prowadzenie wojny oraz stabilizację Iraku. Dlatego tak często słyszymy o tym, że wojna i stabilizacja Iraku nie była sukcesem USA, a ich porażką – ich, jak i tych, którzy je wspierali.

Wróćmy jednak do wycofania wojsk amerykańskich z Iraku. W październiku 2011 roku Barack Obama potwierdził, że wycofanie jest pewne, bo nie udało się ustalić z Irakijczykami nowych warunków wsparcia ze strony sił amerykańskich. Było to korzystne dla Obamy, bowiem większość Amerykanów chciała wycofania, a dodatkowo takie były jego obietnice wyborcze. Rzeczą równie ważną były koszty wojny. Wycofanie wojska nie oznaczało jednak końca amerykańskich wpływów w Iraku. Oba kraje podpisały umowę strategiczną, która jest podstawą do wszechstronnej współpracy.

Z jakim bilansem wycofali się Amerykanie?

- straty podczas 9 lat to ok. 4 500 zabitych i ponad 32 tysiące rannych żołnierzy,
- koszty obecności szacowane przez Biuro Analiz Kongresu USA to ponad 820 mld \$.

Za tą cenę udało się stworzyć państwo, któremu daleko do stabilizacji. Amerykanie opuścili Irak w trakcie trwającego i narastającego sporu pomiędzy premierem Nurim Al-Malikim (szyita) a sunnitami (premier kazał aresztować wiceprezydenta podejrzanego o organizowanie zamachów na polityków szyickich, którzy oskarżali go o powrót do rządów autorytarnych, bowiem np. po powołaniu rządu nie obsadzono stanowisk tak kluczowych, jak minister obrony, spraw wewnętrz-

nych i bezpieczeństwa narodowego oraz zostawiono je w gestii premiera). Mamy więc przykład na trudności z wcielaniem w życie idei demokratycznych rządów prawa. Nie rozwiązano także problemów między Kurdami i Arabami dotyczących przede wszystkim podziału zysków z ropy naftowej oraz udziału w procesie decyzyjnym. Dlatego panowało słuszne przekonanie, jak pokazał 2012 i pierwsza połowa 2013 roku, że wycofanie wojsk USA może pogorszyć sytuację bezpieczeństwa. Przetoczmy odpowiednie dane. Według ONZ w lipcu 2013 roku w Iraku życie straciło 1057 osób, a 2326 zostało rannych. Oznaczało to, że był to najkrwawszy miesiąc od czerwca 2008 roku, kiedy śmierć poniosło 975 Irakijczyków. Natomiast od początku 2013 roku zginęło 4137 osób, a 9865 odniosło rany. Dla porównania, w analogicznym okresie 2012 roku śmierć poniosło 1684 ludzi. W jasny sposób pokazuje to jak daleko Irakowi do stabilności, a zatem i jak daleko jesteśmy od stwierdzenia, że USA odniosły w Iraku sukces. Można się spodziewać, że końcowe statystyki pokażą, że Irak pozostaje miejscem, w którym ginie najwięcej osób na świecie w zamachach terrorystycznych. Pokazuje to tabela 15.5. przytaczająca dane z ostatnich lat.

Tabela 15.5. Liczba osób zabitych, rannych lub porwanych w aktach terroryzmu w latach 2006–2010 w tys.

	2006	2007	2008	2009	2010
Cały Świat	74,7	71,8	54,2	58,7	49,9
Irak	38,8 (52%)	44,0 (61,3%)	19,0 (35%)	16,9 (28%)	15,1 (30%)
Afganistan	3,5 (4,7%)	4,4 (6,2%)	5,4 (10%)	7,5 (13%)	9,0 (18%)

Źródło: Specjalny Inspektorat Generalny ds. Rekonstrukcji Iraku (SIGIR), raport kwartalny dla Kongresu USA, październik 2011 r.

Przykładem na trudności polityczne i brak stabilizacji było także ok. 9 miesięczne powoływanie nowego rządu, po wyborach w marcu 2010 roku. Porozumienie osiągnięto dopiero w listopadzie, kiedy uzgodniono, że premierem będzie Maliki (który nie był faworytem Amerykanów, co więcej w koalicji rządzącej znalazła się partia As-Sadra popieranego przez Irańczyków, co także świadczyło o porażce USA), a prezydentem przedstawiciel Kurdów. Zapewniono także największy, od 2003 roku, udział sunnitów we władzach państwa. W czasie impasu politycznego w Iraku było wiele zamachów, które miały wpłynąć na jego wynik. Czas ten posłużył także do konsolidacji pozostałości ugrupowań terrorystycznych, czego przykładem i świadectwem były zamachy na chrześcijan. W lipcu 2010 roku zginęło w ich efekcie ok. 500 osób.

Oprócz problemu ze stabilizacją Iraku USA poniosły jeszcze inne koszty swojego zaangażowania w tym kraju, a szerzej także „wojny z terroryzmem”. Dla przykładu podajmy:

- W raporcie Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża, zatytułowanym „Irak – bezgraniczny kryzys humanitarny”, wydanym przy okazji 5 rocznicy inwazji (opublikowany 17 marca 2008 r.) stwierdzono, że Irak jest jednym z regionów o najgorszej sytuacji humanitarnej na świecie. Ofiary cywilne wy-

licza szczegółowo, stworzona przez amerykańskich i kanadyjskich obrońców praw człowieka, organizacja Iraq Body Count. Z ich statystyk, opartych tylko na informacjach o zgonach potwierdzonych i udokumentowanych, wynika, że w latach 2003–2011 (do czasu wycofania wojsk amerykańskich) zginęło ok. 120 tys. osób. Jednak podajmy także, że wycofanie Amerykanów nie oznaczało gwałtownego wzrostu liczby ofiar. W 2011 roku wyniósł on ok. 4150, a w 2012 ok. 4570.

- Skandal związany z ujawnieniem sposobu traktowania więźniów przetrzymywanych przez Amerykanów w więzieniu Abu Ghraib. Było ono używane podczas rządów Husajna do przetrzymywania i torturowania przeciwników politycznych. Amerykanie zatrzymywali w nim osoby podejrzane o terroryzm. W kwietniu 2004 roku okazało się, że wyzwoliciele spod reżimu Husajna stosują te same metody co on. Amerykański personel stosował tortury wobec więźniów. Miało to ogromne konsekwencje dla wizerunku USA, zarówno w samym Iraku, jak i na arenie międzynarodowej. Idealistyczne motywy interwencji, jak i samej stabilizacji Iraku, niknęły w obliczu tego typu wydarzeń. Przyznać jednak należy, że sprawców rozliczono. Siedemnaścioro wojskowych usunięto ze służby, a siedmiu z nich skazano na kary więzienia.
- Problemem dla Amerykanów stało się także administrowane przez nich więzienie, a znajdujące się na terenie *Naval Station Guantanamo Bay* – bazy Marynarki Wojennej Stanów Zjednoczonych w Zatoce Guantanamo. Po rozpoczęciu „wojny ze światowym terroryzmem” umieszczano tam ludzi podejrzanych o terroryzm, a schwytanych np. w Afganistanie czy Iraku. Podstawą prawną był rozkaz wojskowy prezydenta G.W. Busha w sprawie „zatrzymywania, traktowania i sądzenia” osób niebędących obywatelami USA, a stojących po przeciwnej stronie frontu walki z terroryzmem. Pozwoliło to Amerykanom na przetrzymywanie podejrzanych bez postawienia zarzutów na dowolny czas. W późniejszym czasie Amerykanie doprecyzowali, że tego typu więźniom nie przysługuje status jeńców wojennych, ani nie stosuje się do nich art. 3 Konwencji Genewskich. Jurysdykcję nad podejrzanymi (zwanymi „wrogimi bojownikami”) sprawowały specjalne komisje wojskowe. Pierwsi więźniowie w Guantanamo znaleźli się w styczniu 2002 roku. W związku z powyższymi regułami podczas przesłuchań stosowano techniki przypominające tortury, które dopiero w 2005 roku uznano za niewłaściwe. W 2006 roku Sąd Najwyższy USA uznał komisje wojskowe za sprzeczne z prawem amerykańskim, i nakazał stosowanie art. 3 Konwencji Genewskich wobec więźniów. Szacuje się, że w okresie funkcjonowania więzienia w Guantanamo przetrzymywano tam około 800 „wrogich bojowników” z 40 krajów. Na początku 2009 roku było tam jeszcze około 250 zatrzymanych. Reszta została zwolniona, bowiem nikomu nie postawiono jakichkolwiek zarzutów. Prezydent Obama postanowił zamknąć więzienie, co ogłosił w styczniu 2009 roku. Okazało się jednak, że nie jest to takie proste, bowiem pojawiają się problemy, np. z tym gdzie skierować więźniów, których nie chcą przyjąć kraje, z których pochodzą, czy możliwość działalności terrorystycznej wypuszczonych, którzy mogą wracać do swoich wcześniejszych zadań lub, nie mając wcześniej nic wspólnego z ter-

roryzmem, kierować się do organizacji celem odwetu na USA. Dlatego od 2013 roku więzienie funkcjonowało dalej.

Wojna w Iraku udowodniła, że sama siła militarna nie jest skutecznym instrumentem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa, a opieranie się na niej bez równoległego sięgania po inne środki nie prowadzi do realizacji stawianych celów [zob. Brown 2003]. W ten sposób nie da się także wygrać z terroryzmem międzynarodowym (czego najlepszym przykładem jest rozwój tzw. Państwa islamskiego na terenie Iraku po wycofaniu się USA), można natomiast stworzyć dla niego odpowiednie miejsce do działania. Wielu terrorystów przybyło do Iraku, gdy znalazły się tam siły międzynarodowe, bo mogli stosunkowo łatwo prowadzić działania przeciwko nim. Fatalne w skutkach przekonanie, że najsilniejszą armią świata można rozwiązać każdy problem, powodowało wielokrotnie skutki przeciwne do oczekiwanych, np. antagonizowanie zwolenników USA, utrata zaufania, autorytetu, a wreszcie niepowodzenia budowy pokoju po wygranej wojnie. Wydaje się, że amerykańscy decydenci nie zdawali sobie sprawy z możliwych konsekwencji przyjętego rozwiązania. Dokonali wskazania preferowanej przez siebie roli międzynarodowej, którą w formie wyboru „dominacja czy przywództwo”, jako swego rodzaju dylemat polityki amerykańskiej, określił w książce krytykującej politykę zagraniczną prowadzoną przez administrację G.W. Busha – Zbigniew Brzeziński. Obserwując poczynania administracji Busha nawoływał w niej do prowadzenia przez USA polityki zagranicznej opartej na wielostronnej współpracy, szczególnie w aspekcie strategicznym między USA a Europą, z szerokim zaangażowaniem w nią organizacji międzynarodowych. Ameryka powinna mieć wg niego rolę przywódczą i zrezygnować z chęci dominacji, bo jak w swej książce, „Wybór: dominacja czy przywództwo”, stwierdza Brzeziński: „Egoistyczna hegemonia nieuchronnie prowadzi do sprzeciwu, natomiast demokracja ma tendencję do rozprzestrzeniania się, dlatego zdroworozsądkowy realizm nakazuje Stanom Zjednoczonym podjąć tego wyzwania”. Łatwo wyciągnąć wniosek, że tego typu drogę wybrał prezydent Obama czemu dał wyraz w Narodowej Strategii Bezpieczeństwa z 2010 roku. Tym samym wróciliśmy do punktu wyjścia naszych wcześniejszych rozważań.

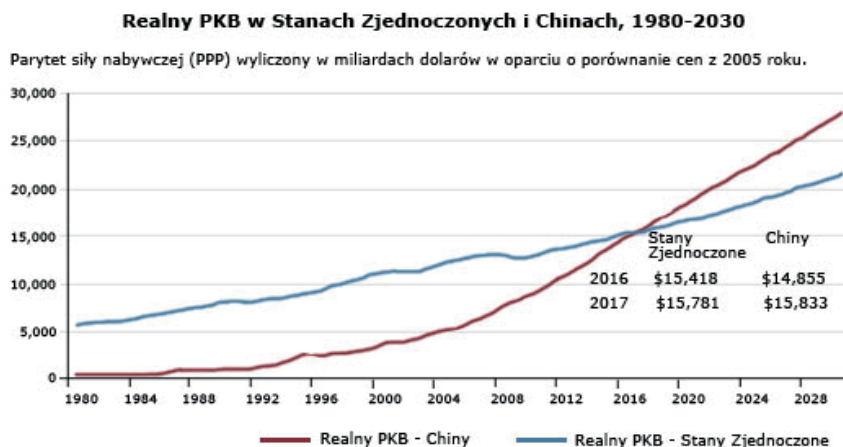
15.4. Perspektywy roli USA w międzynarodowym ładzie politycznym w XXI wieku

Czytelnicy gazet, książek i periodyków naukowych o tematyce stosunków międzynarodowych raz po raz spotykają się z artykułami przedstawiającymi jak będzie wyglądał świat w perspektywie następnych kilkunastu lat. Trudno w takich tekstach nie odnosić się do tego, jakie państwa będą odgrywały role kluczowe. Czy będą to te same, co obecnie czy też nastąpią zmiany, a jeśli tak, to jak daleko idące. Dodając do tego utrwalone w koncepcjach teorii stosunków międzynarodowych przekonanie, że każde mocarstwo kiedyś upada, zmagamy się także

z koncepcjami utraty tej roli przez USA. Dla znawców problematyki nie jest to rzeczą nową, bowiem wizje upadku mocarstwowości USA przedstawiane są od dawna, z pewną wręcz regularnością. Z tego m.in. powodu przewidywania kresu międzynarodowej dominacji USA nazywa się **deklinizmem** (*American Decline*) [zob. Wiśniewski 2001: 29–46]. Na czym się one opierają? Mamy trzy podstawowe sposoby podejścia i uzasadnienia tego przekonania (dwa pierwsze to ujęcia opisowe, trzecie normatywne):

- a) Zmniejszanie potęgi globalnej USA jest uzasadnione i nieuniknione ze względu na zmianę światowej sytuacji gospodarczej. W skrócie – wyprzedzenie Stanów Zjednoczonych przez inne państwa w poziomie rozwoju gospodarczego. To zaś w sposób naturalny przełoży się na inne środki polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, czy najogólniej rzecz ujmując siłę państwa i sprawi, że ważniejsze od USA na arenie międzynarodowej będą inne potęgi. Rzecz jasna w szczególny sposób w tym kontekście mówi się o jednej. Przygotowywanych jest szereg raportów pokazujących wizję rozwoju gospodarczego w najbliższych latach. Tego typu dokumenty tworzą zarówno organizacje międzynarodowe, takie jak OECD, Bank Światowy, rozmaite instytucje finansowe, jak PWC czy wreszcie Think tanki i agencje rządowe. Jaki przedstawiają obraz? Spójrzmy na poniższy wykres.

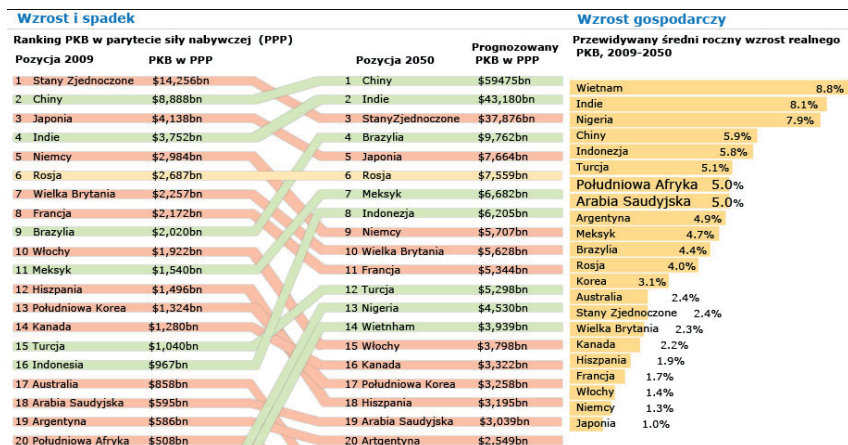
Wykres 15.3. Przewidywania wzrostu PKB w USA i Chinach (metoda PPP)



Źródło: Will China's Economy Overtake the U.S.' in 2016?, www.chinaglobaltrade.com.

Zgodnie z powyższym Chiny miałyby prześcignąć USA już w 2016 roku. Nie jest to jedyna tego typu prognoza. W innych znajdziemy podobne daty – 2018 czy 2020 rok. Bierze się on z różnicy pomiędzy wzrostem gospodarczym w USA i Chinach, przy tym zauważmy, że brany jest pod uwagę wzrost mierzony parytetem siły nabywczej. Jednak czy Chiny to jedyny kraj, który ma w przyszłości prześcignąć USA? Zgodnie z prognozami na jeszcze dłuższy okres czasu pojawiają się kolejni kandydaci. Spójrzmy na odpowiednią infografikę.

Infografika 15.1. Zmiany w gospodarce światowej 2009–2050 (PKB metodą PPP)



Źródło: GDP projections from PwC: how China, India and Brazil will overtake the West by 2050, www.theguardian.com.

Zgodnie z powyższą prognozą, której źródłem jest PWC i dane Banku Światowego, kolejnym państwem, który prześcignie USA będą Indie. Przy tym w ich wypadku perspektywa czasowa jest o wiele dłuższa niż w przypadku Chin i sięga drugiej połowy lat 40. XXI wieku. Nie zastanawiamy się tutaj czy oba państwa będą miały ambicje prowadzenia globalnej polityki i przewodzenia świata. Jak i nad tym czy wypracują potrzebne do tego instrumenty. Pozostajemy tylko przy stwierdzeniu, że ze względów ekonomicznych (i nie tylko, bo też np. ludnościowych) będą odgrywały kluczową rolę w stosunkach międzynarodowych będąc znaczącymi elementami systemu międzynarodowego. Warto przy tym zachować nieco sceptycyzmu wobec tych prognoz, bowiem już od dawna wrócono prześcignięcie USA przez Chiny, wskazując na kolejne daty i jak dotąd do takiej sytuacji nie doszło, aczkolwiek perspektywa tego znacząco się przybliżyła ze względu na gwałtowny wzrost gospodarczy Chin w ostatnich latach. Dla przykładu Chiny potrzebowały tylko półtora roku aby awansować z 4 na drugie miejsce w gronie światowych potęg gospodarczych, wyprzedzając Niemcy i Japonię. Dodajmy do tego, że mają największy udział w światowym eksporcie i produkcji dóbr przemysłowych oraz zgromadziły największe rezerwy walutowe na świecie. Rzecz jasna posiadają też liczne problemy, w szczególności wewnętrzne i wynikające z nich bariery wzrostu, ale ich pokonanie i perspektywy są kluczem do przedstawionych przewidywań. Wszystko to powoduje, że mamy do czynienia z wizją świata, w którym to Chiny będą najważniejszą globalną potęgą, a jeśli zdecydują się na dorównanie USA w potencjale militarnym, to mogą zyskać status supermocarstwa.

Dla porządku podajmy jeszcze krótką informację o pozostałych podejściach:

- b) Przekonanie, szczególnie wśród neorealistów, że jednobiegunowy ład międzynarodowy jest formą przejściową, mało stabilną, a w związku z tym musi dojść do jego zmiany. Pojawiają się bowiem pretendenci podważający potęgę hegemona, w naszym wypadku USA, którzy próbują albo zająć jego pozycję, albo stanowić dla niego przeciwwagę. Zatem globalna rola USA zostałaby ograniczona ze względu na wzrost potęgi i aspiracji innych państw.
- c) Istnieją także zwolennicy dobrowolnego ograniczenia mocarstwowości USA. Rezygnacji z bycia samodzielnym przywódcą świata i brania odpowiedzialności za to bezpieczeństwo międzynarodowe. Z jednej strony ze względu na wynikające z tego konsekwencje polityczne (na arenie międzynarodowej i wewnętrznej, w tym także wewnętrzne problemy funkcjonowania państwa i społeczeństwa), co pokazała np. pierwsza dekada XXI wieku, z drugiej ze względu na koszty. Postuluje się by lepiej gospodarować zasobami, których jest coraz mniej, a tym samym ograniczyć wymiar polityki globalnej USA, co w sposób oczywisty przerodzi się w mniejszą rolę międzynarodową.

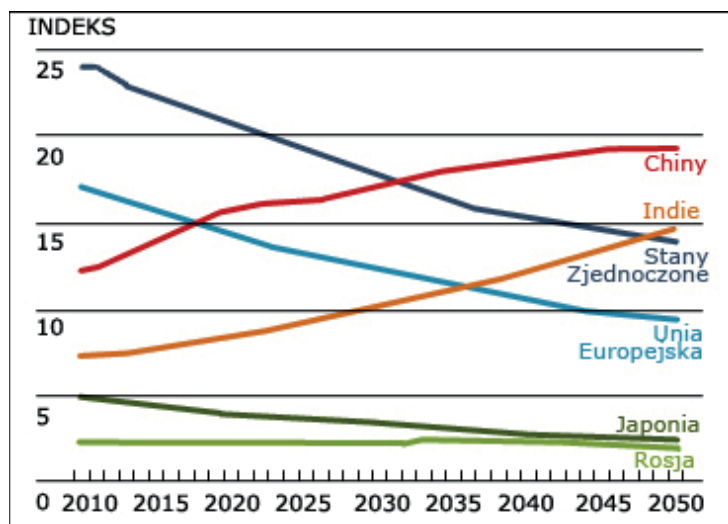
Rzecz jasna są także inni badacze (tzw. antydekliniści), którzy kwestionują upadek mocarstwowości USA czy też znaczne jej ograniczenie. Opierają się oni na kilku argumentach, a o niektórych z nich już wspominaliśmy. Podajmy je jednak w sposób uporządkowany:

- 1) Ogólne PKB czy mierzone metodą PPP nie jest jedynym miernikiem siły gospodarki. Pod względem PKB na głowę mieszkańca Chiny szybko nie dogonią USA. Tym samym poziom rozwoju gospodarczego, życia obywateli pozostanie różny na korzyść Stanów Zjednoczonych. Dodatkowo proeksportowa gospodarka Chin będzie musiała się zmierzyć z wynikającego z tego ograniczeniami i z tego powodu szacunki wzrostu PKB (długoterminowe) mogą być błędne. Ponadto chińskie władze będą musiały się zmierzyć z rosnącymi aspiracjami klasy średniej, nierównościami rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi regionami i żądaniami mniejszości narodowych.
- 2) Chińska potęga gospodarcza nie wystarczy do tego by uczynić z tego państwa globalnego przywódcę. Nie stoją bowiem za nimi odpowiednie wartości, które gwarantują uznanie przywództwa na świecie, w szczególności ze względu na charakter ustroju państwa i wynikający z tego stan przestrzegania praw człowieka, traktowania mniejszości narodowych itp. Dlatego tzw. *soft power* zdecydowanie odbiega potencjałem od amerykańskiej. Co nie oznacza, że w pewien sposób nie jest budowana, w dostosowaniu do obowiązującego systemu np. w państwach afrykańskich.
- 3) Amerykańscy badacze twierdzą także, że podstawowym fundamentem potęgi USA jest otwartość na emigrantów i poziom szkolnictwa wyższego. Stany Zjednoczone nadal przyciągają najzdolniejszych ludzi chcących zrobić tam karierę i osiągnąć zawodowe (i nie tylko) spełnienie. W połączeniu z potencjałem uniwersyteckim, który jest na najwyższym poziomie światowym, daje to USA unikatowe możliwości rozwoju. Te zaś są podstawą dalszej mocarstwowości.

Przeanalizujmy jeszcze raport amerykańskiej **Narodowej Rady Wywiadu** (*National Intelligence Council*), wydany w grudniu 2012 roku – opracowany przez biura Dyrekcji Krajowego Wywiadu oraz Krajowej Rady Wywiadu USA, który w kompleksowy sposób (na 160 stronach) przedstawia trendy globalne w perspektywie 2030 roku [Global Trends 2030: Alternative Worlds]. Raport otwierają grafiki pokazujące, że w 2030 roku w Azji ulokowane będzie centrum gospodarcze świata, a tym samym powróci do niej centrum siły, jakim była przed 1500 rokiem. Dalej w większości społeczeństwach dominować będzie klasa średnia, żyjąca na stosunkowo wysokim poziomie, według szacunków 60% ludności mieszkać będzie w miastach.

Najbardziej interesująca jest część poświęcona zmianom na świecie, odnosząca się do światowych potęg i kształtu stosunków międzynarodowych. Zgodnie z nią Azja ma zastąpić „Zachód” w jego dominującej pozycji nad światem, a same Chiny stać się najważniejszym państwem świata. Współczesne rozwijające się kraje będą zastępowały tradycyjne potęgi europejskie, Rosję i Japonię. Zmiany te zobrazowane zostały przez autorów raportu na poniższym wykresie.

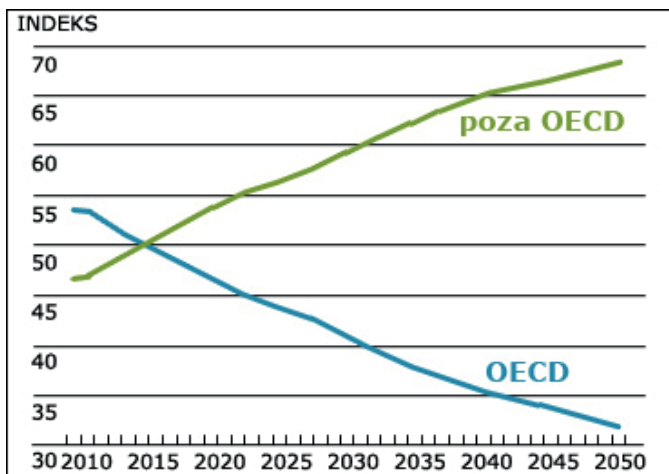
Wykres 15.3. Przewidywania dotyczące siły państw do 2030 roku



Źródło: Global Trends 2030: Alternative Worlds, National Intelligence Council, December 2012, s. 37.

Wykres opiera się o cztery składowe: PKB, liczbę ludności, wydatki na zbrojenia technologię. Widzimy podobne wyniki, jak te, które przedstawialiśmy wcześniej. Dowodem na wzrost znaczenia państw rozwijających jest kolejny wykres.

Wykres 15.4. Przewidywania dotyczące siły państw do 2030 roku wg członkostwa w OECD



Źródło: Global Trends 2030: Alternative Worlds, National Intelligence Council, December 2012, s. 37.

Jak widać państwa nienależące obecnie do OECD zdominują te, które należą teraz do tej organizacji, a zatem do grupy państw o najwyższym poziomie rozwoju gospodarczego. W sposób naturalny przełoży się to na kształt systemu międzynarodowego i będzie oznaczało przyjęcie przez niego zupełnie innego obrazu niż obecnie. Przy tym autorzy raportu podkreślają, że w tym nowym świecie żadne państwo nie będzie mogło być hegemonicznym przywódcą. Mowa będzie jedynie o przewodzeniu, które będzie warunkowane doskonałym poruszaniem się w świecie o wielu ośrodkach siły, a zatem i umiejętnościami tworzenia koalicji, świecie zdominowanym przez nowoczesne formy komunikacji, łatwość przemieszczania się, mobilność jednostki itp. Świecie, który będzie miał charakter wielobiegunowy. **Rolę międzynarodową USA, autorzy raportu, formułują bardzo jasno – niezależnie od zmian ekonomicznych i wyprzedzenia ich przez Chiny, Stany Zjednoczone będą „pierwszą pośród równych” potęgą świata 2030 roku.** Nowe potęgi, takie jak Chiny, Indie i Brazylia, skupią się na odgrywaniu roli mocarstw regionalnych, z mniejszymi aspiracjami globalnymi.

Rozdział 16

Transformacja NATO i współpraca transatlantycka

Powstanie NATO (*North Atlantic Treaty Organization*, Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego) było ściśle związane z logiką rozpoczynającej się konfrontacji zimnowojennej. W ten sposób ukształtowane zostały podstawy instytucjonalne współpracy militarnej i politycznej państw bloku zachodniego. Rzecz jasna nie raz na zawsze, bowiem wraz z kolejnymi fazami zimnej wojny następowały również zmiany w NATO. Zgodnie z tą logiką po przełomie 1989 roku pojawiały się głosy i przewidywania mówiące, że Sojusz nie będzie już potrzebny. Jeśli nie wróżono jego definitywnego rozwiązania to mówiono przynajmniej o daleko idących zmianach, które dostosują go do nowej rzeczywistości międzynarodowej. Należało bowiem określić jakie będą funkcje NATO, zwycięzcy zimnej wojny, w nowym, kształtującym się systemie międzynarodowym pozbawionym wcześniejszego przeciwnika, jakim był blok wschodni. Szybko okazało się także, że niedawni wrogowie pragną zostać członami Paktu, a tym samym organizacja, a przede wszystkim jej członkowie, staną przed wyzwaniem z tym związanymi. Wraz z rozpadem ZSRR i słabością budującej się Federacji Rosyjskiej – zmiany w Europie Środkowo-Wschodniej i sytuacja na Bałkanach były czynnikami w znacznej mierze determinującymi przyszłość Sojuszu w ostatniej dekadzie XX wieku. Intensyfikacja wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, zarówno nowych, jak i nowej ich jakości, szczególnie terroryzmu międzynarodowego oraz zjawiska upadku państwa i proliferacji broni masowego rażenia, w zasadniczy sposób określa funkcjonowanie NATO w pierwszej dekadzie XXI wieku.

W tym rozdziale spróbujemy w syntetyczny sposób omówić podstawowe kwestie związane z istotą i działalnością NATO po zakończeniu zimnej wojny koncentrując się na jego ewolucji, obowiązującej doktrynie, przykładzie aktywności wykraczającej poza tradycyjną kolektywną obronę oraz wyzwania przed nim stojące. Krótko podana zostanie także istota i znaczenie współpracy transatlantyckiej.

16.1. Ewolucja NATO po zakończeniu zimnej wojny

Zwykle zmiany zachodzące w NATO od 1989 roku opisywane są poprzez charakterystykę przyjmowanych dokumentów, określających stanowiska Sojuszu w określonych sprawach, jak i jego przyszłe działania. Nie da się pominąć tego kluczowego aspektu dla udowodnienia ewolucji NATO po zakończeniu zimnej wojny. Spróbujemy jednak wcześniej podać jeden fakt, z którego, drogą dedukcji, można wyciągnąć taki wniosek. Otóż w 1989 roku w skład NATO wchodziło 16 państw, podczas gdy w 2015 roku było to łącznie 28 państw, w tym USA, Kanada oraz państwa z całej Europy, nie tylko zachodniej. Rzecz jasna oznacza to, że w międzyczasie musiało dojść do zmian, które z jednej strony pozwoliły na przyjęcie nowych członków, z drugiej zaś określiły zasady funkcjonowania NATO w nowych uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych. Za kluczowe kwestie można więc uznać:

- kształtowanie koncepcji i istoty aktywności NATO po zakończeniu zimnej wojny, a więc w sytuacji, w której zabrakło przeciwnika, który determinował powstanie i działalność Sojuszu od chwili powstania;
- stanowisko NATO wobec aspiracji państw Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej dotyczących członkostwa w tej organizacji i współudziału w określaniu jej celów i polityki, przy możliwych innych stanowiskach wobec istotnych kwestii z obszaru bezpieczeństwa niż pierwotni członkowie (ze względu na położenie geograficzne);
- stanowisko i działania NATO wobec wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego o odmiennym charakterze niż te zimnowojenne, w szczególności całego kompleksu problemów na Bałkanach w latach 90. XX wieku i terroryzmu międzynarodowego w XXI wieku;
- redukcję wydatków na obronność w państwach członkowskich, w szczególności ze względu na kryzys ekonomiczny trwający od 2007 roku, który ma bezpośrednie przełożenie na wielkość budżetów wojskowych, a tym samym bezpieczeństwo militarne całego obszaru transatlantyckiego.

Poniżej wskazane zostały kluczowe szczyty NATO, na których przyjmowano dokumenty determinujące jego przyszłość i stanowiska w najważniejszych sprawach, takich jak stosunek do nowej rzeczywistości międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny, rozszerzenia, aktywności międzynarodowej czy terroryzmu.

- W maju 1989 roku na szczycie w Brukseli członkowie NATO pokazali, że dostrzegają zachodzące w Europie zmiany i są gotowi do szerokiej współpracy, mającej na celu ustanowienie nowego ładu na kontynencie. Zauważmy, że dzieje się to na krótko przed pierwszymi, częściowo wolnymi, wyborami w Polsce, a zatem konieczna jest ostrożność związana z niedającą się przewidzieć przyszłością sytuacji w Bloku Wschodnim i ZSRR. Nie może więc dziwić ogólnikowość stwierdzeń i chęć promocji oraz wsparcia przemian demokratycznych, jak i przyszłej współpracy przy eliminowaniu wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa, jakie mogą być szczególnie groźne w latach 90. XX wieku.
- W lipcu 1990 roku, a zatem po roku, w którym zaszły daleko idące zmiany w Europie Środkowo-Wschodniej i ZSRR [patrz rozdział 13], członkowie NATO

przyjęli tzw. Deklarację Londyńską. Z jej treści wynika, że NATO miało zostać zaadoptowane do nowych okoliczności międzynarodowych, a zatem istnieć, przy tym z podstawą, jaką jest kolektywna obrona. Jednak jego aktywność miała zostać zintensyfikowana w ramach współuczestnictwa w zachodzących przemianach. Stąd wystosowano szereg propozycji do dawnych przeciwników mających określić ich stanowiska i wzajemne relacje, np. poprzez nietraktowanie się już jak wrogów, zaproszenie na spotkanie na forum Rady Północnoatlantyckiej czy współpracę wojskową budującą zaufanie między niedawnymi nieprzyjaciółkami. Ponadto wskazano na znaczenie rokowań o redukcji sił zbrojnych toczonych w ramach KBWE oraz potrzebie zmiany doktryny NATO, co było najlepszym wyrazem dostrzegania zachodzących zmian i konieczności dostosowania się do nich.

- Zgodnie z Deklaracją na szczycie w Rzymie, w listopadzie 1991 roku, członkowie NATO przyjęli dwa dokumenty: „Deklarację rzymską o pokoju i współpracy”, w której podkreślano znaczenie instytucji bezpieczeństwa funkcjonujących już w Europie oraz zapraszano dawnych wrogów do współpracy, także instytucjonalnej z NATO. Było to więc pokazanie otwartości Sojuszu, a zarazem początek tego, co współcześnie odnajdujemy w polityce partnerstwa NATO z innymi organizacjami i państwami. Natomiast „Nowa koncepcja strategiczna Sojuszu” zakładała, że Sojusz powinien przyjąć na siebie gotowość do obecności i działania, także poza obszarem państw członkowskich, aby zapobiegać możliwym zagrożeniom w nowej rzeczywistości międzynarodowej. Mówimy zatem o strategii „**wysuniętej obecności**”, ale przy użyciu różnych instrumentów, nie tylko, a nawet nie przede wszystkim, militarnych. Rzecz jasna w pierwszej kolejności pozostają aktualne zobowiązania do kolektywnej obrony (z podkreśleniem, że Sojusz realizuje wyłącznie cele obronne), ale z gotowością do aktywności NATO poza tradycyjnym obszarem transatlantyckim, co nie mogło dziwić biorąc pod uwagę problemy związane ze zmianami zachodzącymi w Europie, szczególnie na Bałkanach, a więc w najbliższym sąsiedztwie Sojuszu. Te zmiany uznano za możliwe główne źródło zagrożeń dla sojuszników.
- Realizacją „Deklaracji rzymskiej o pokoju i współpracy” było spotkanie zaproszonych ministrów spraw zagranicznych krajów Środkowej i Wschodniej Europy z Radą Północnoatlantycką, w grudniu 1991 roku. Przyjęło ono nazwę Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC), a jej efektem było przyjęcie dokumentu potwierdzającego chęć instytucjonalnej współpracy zainteresowanych stron, zgodnej z założeniami przyjętymi przez NATO w Rzymie. Zatem określono, że spotkania w ramach NACC będą odbywać się każdego roku na poziomie ministrów spraw zagranicznych, a oprócz tego dochodzić będzie do współpracy na innych szczeblach politycznych i wojskowych. Można uznać, że w ten sposób stworzono płaszczyznę współpracy, która otwierała drogę państwom Europy Środkowo-Wschodniej do przedstawiania swoich oczekiwań wobec NATO, a Sojuszowi do zajmowania wobec nich stanowiska.

- Szybko okazało się, że wschodni partnerzy Sojuszu oczekują czegoś więcej niż tego typu współpraca. Coraz głośniej mówiono o chęci członkostwa w NATO. Jednak w USA administracja prezydenta Billa Clintona prowadziła politykę wobec wschodniej Europy Środkowo-Wschodniej, podporządkowanej hasłu *Russia first* (najpierw Rosja), zatem i taka linia obowiązywała również NATO. Oznaczało to, że przyjęcie nowych członków z tego regionu, przy sprzeciwie Rosji, nie jest możliwe. W związku z tym podjęto decyzję o utworzeniu *Partnerstwa dla Pokoju* (PdP), które powstało w styczniu 1994 roku na szczycie Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli. Projekt znany jest jako tzw. „przed-sionek (poczekalnia) do NATO”, w którym państwa oczekujące na przyjęcie mogły współpracować z Sojuszem podnosząc swoje zdolności wojskowe, wprowadzając niezbędne zmiany polityczne i w ten sposób przygotowując się do członkostwa. Jednak członkostwo nie było gwarantowane, nie mówiono bowiem, że uczestnictwo w PdP oznaczać będzie w przyszłości przyjęcie do NATO. Podano natomiast kryteria, jakim trzeba sprostać, np. demokratyczna kontrola nad armią i jej interoperacyjność z wojskami państw NATO. Każde państwo współpracowało z NATO w ramach PdP indywidualnie, na bazie oddzielnie podpisanej umowy, tzw. Indywidualnego Programu Partnerstwa, podpisywanego i rozliczanego każdego roku.
- Kolejny ważny krok w kierunku zmian w NATO to przyjęcie „*Studium poszerzenia NATO*” we wrześniu 1995 roku. Był to efekt decyzji z końca 1994 roku i zmian w polityce amerykańskiej wobec Rosji z połowy 1994 roku. Ujmując rzecz skrótowo uznajmy, że przestano się obawiać jej upadku, a widoczna słabość sprawiała, że jej sprzeciw nie miał już wystarczającej siły. Ponadto poszerzenie Sojuszu, co wyraźnie stwierdzono w dokumencie, miało podzielać stabilizująco na Europę, a tym samym i na bezpieczeństwo sojuszników. Oczywiście kandydatom stawiano szereg warunków, które musieli spełnić, zarówno politycznych, jak i wojskowych (w tym uczestnictwo w PdP i operacjach pokojowych), tak by wnosili swój wkład we wspólne bezpieczeństwo państw członkowskich. Także i krytyka NATO, za unikanie zajęcia jasnego stanowiska w sprawie poszerzenia, przestawała mieć rację bytu. Uznano, że Rosję uda się przekonać do akceptacji rozszerzenia, a sama dyplomacja rosyjska starała się uzyskać za to jak największe profity.
- W efekcie w maju 1997 roku, w Paryżu, podpisano „Akt Stanowiący o Podstawach Stosunków Wzajemnych, Współpracy i Bezpieczeństwie pomiędzy NATO i Federacją Rosyjską”. Zawierał on m.in. zasady współpracy obu podmiotów, powoływał do życia Stałą Wspólną Radę Rosja–NATO, jako organ regularnych konsultacji, określał tematyczny zakres jej działań (bezpieczeństwo i stabilność obszaru euroatlantyckiego) oraz zapewniał nieumieszczanie broni jądrowej na terenie nowo przyjmowanych państw. Załatwiało to problem i otwierało drogę do intensywnych działań między zainteresowanymi stronami. Dlatego w lipcu 1997 roku, podczas szczytu w Madrycie, zaproszono do negocjacji akcesyjnych Czechy, Polskę i Węgry. Wszystkie trzy kraje zostały przyjęte do NATO 12 marca 1999 roku. Było to pierwsze poszerzenie na wschód, zmieniające sytuację międzynarodową w obszarze bezpieczeństwa i stanowiące początek drogi prowadzącej do kolejnych przesunięć granic

NATO. Odpowiednio w 2004 roku członkami stały się Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia, a w 2009 roku Albania i Chorwacja.

- Przyjmowanie kolejnych członków odbywało się już zgodnie z Nową Koncepcją Strategiczną (NKS) przyjętą przez Sojusz na jubileuszowym szczycie w Waszyngtonie 23–25 kwietnia 1999 roku. Potwierdzała ona kontynuację polityki „otwartych drzwi” i zapowiadała szersze PdP, w tym nowe warunki dla kandydatów, takie jak np. akceptacja NKS. Kandydatom zaoferowano także program pomocy ułatwiający przygotowanie do członkostwa, tzw. Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP). Jednak zastanówmy się, dlaczego podkreślono konieczność akceptacji Nowej Koncepcji Strategicznej? Za główny powód uznać można jej postanowienie dopuszczające do tego, by NATO interweniowało zbrojnie poza terytorium państw członkowskich. Było to doktrynalne usankcjonowanie działań NATO w Kosowie, gdzie tego typu operację prowadzono od 24 marca 1999 roku. Uzasadnieniem takich działań miało być przede wszystkim łamanie praw człowieka i niemożność pozostania biernym w takiej sytuacji przez Sojusz. Co więcej, wskazywano także na inne zagrożenia bezpieczeństwa Paktu, które ulokowane są poza jego granicami, a które mogą wymuszać aktywne działania, takie jak np. terroryzm czy konflikty lokalne i regionalne. Co istotne w Doktrynie zaznaczono, że zgoda na użycie siły ze strony ONZ nie jest konieczna, chociaż byłoby dobrze, gdyby była. W ten sposób Sojusz w znaczący sposób wykraczał poza swoją pierwotną funkcję wyznaczaną gotowością do kolektywnej obrony. Stawał się organizacją mającą aktywnie działać poza swym tradycyjnym obszarem i to nawet bez mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ, jak to miało miejsce w Kosowie w czasie interwencji lotniczej. Po jej zakończeniu NATO przejęło odpowiedzialność za bezpieczeństwo na tym obszarze poprzez kontyngent wojskowy KFOR (*Kosovo Force*). Dodajmy ponadto, że Strategia określa także, że podstawową funkcją sił nuklearnych jest odstraszenie potencjalnego agresora i stanowią najwyższą gwarancję bezpieczeństwa NATO.
- Okazja do sprawdzenia solidarności państw członkowskich nie przyszła wraz z klasycznym militarnym atakiem na jednego z członków. Stworzył ją atak na USA przeprowadzony przez terrorystów Al-Ka’idy 11 września 2001 roku. Następnego dnia ambasadorowie państw członkowskich przy NATO zdecydowali o uruchomieniu artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Była to demonstracja solidarności, której potrzebowały Stany Zjednoczone, ale i sojusznicy. Natomiast praktyczne działania związane z rozpoczętą, na kanwie ataków 11 września, „wojną z terroryzmem” USA wołały prowadzić samodzielnie i w ramach tzw. koalicji chętnych, co nie krępowało ich w żaden sposób w podejmowanych działaniach najpierw w Afganistanie, a potem w Iraku. Na tym tle doszło do ostrych sporów i konfliktów wewnątrz Paktu, co w kolejnych latach utrudniało jego funkcjonowanie, a przybrało formę kryzysu w relacjach transatlantyckich. Między innymi dlatego na kolejny istotny dokument o charakterze strategicznym trzeba było czekać do 2010 roku, co nie oznacza, że nie warto wspomnieć o wcześniejszych szczytach, na których przyjmowano mniej lub bardziej istotne deklaracje i komunikaty.

- Szczyt w Pradze w listopadzie 2002 roku podsumować można w sposób następujący: nowi członkowie, nowe zdolności, nowe partnerstwo. Był to pierwszy szczyt po atakach z 11 września, odbywający się już w czasie interwencji w Afganistanie i narastającego napięcia wokół Iraku, w atmosferze zbliżającej się wojny i sprzecznych stanowisk wobec działań amerykańskich w tym obszarze. Dodajmy jeszcze, że było to pierwsze tego typu spotkanie w kraju Europy Środkowo-Wschodniej. Symbolicznie odwołuje się do tego pierwsze hasło, bowiem rezultatem szczytu było zaproszenie kolejnych siedmiu państw tego regionu do Sojuszu, a potwierdzenie perspektywy członkostwa następnych trzech. Potwierdzało to otwartość NATO na dalsze rozszerzenia. Nowa sytuacja międzynarodowa wymagała także nowych zdolności wojskowych, dlatego zdecydowano o utworzeniu Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Force, NRF), które miały osiągnąć zdolność operacyjną w październiku 2006 r. Ponadto zdecydowano o przeprowadzeniu reformy dowództwa wojskowego przyjmując kryterium kompetencyjne, a nie geograficzne. Ogłoszone Praskie Zobowiązania w sprawie Zdolności Wojskowych członków zobowiązywały ich do polepszenia zdolności obronnych przed atakiem biologicznym, chemicznym, cybernetycznym, nuklearnym i radiologicznym. Widać wyraźnie, że istniała poważna obawa o użycie broni masowego rażenia ze strony innych państw i terrorystów. Problem terroryzmu pozostawał w centrum zainteresowania, stąd powstały liczne dokumenty jego dotyczące, takie jak: Koncepcja Wojskowej Obrony przed Terroryzmem i Plan działań Partnerstwa Przeciw Terroryzmowi. Sojusznicy zdecydowali także o wspieraniu państw członkowskich NATO zaangażowanych w operację w Afganistanie, a w sprawie Iraku przyjęli oświadczenie popierające przyjętą rezolucję Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1441, dotyczącą tego problemu. Dodajmy jeszcze, że wymiar partnerstwa podkreślono spotkaniami NATO–Rosja i NATO–Ukraina i przyjęciem „Planu działań NATO–Ukraina” mającym zbliżać obie strony.
- Na szczycie w Stambule w czerwcu 2004 roku nie oczekiwano wielkich zmian w funkcjonowaniu Paktu, co było związane ze wspomnianym wyżej kryzysem w stosunkach transatlantyckich, przede wszystkim ze względu na kwestię iracką. Zapowiedziano kontynuację „polityki otwartych drzwi”, zatem gotowość do przyjmowania nowych członków, rozwój zdolności wojskowych potrzebnych do działań antyterrorystycznych, aktywizację Sojuszu w Iraku (jednak nie sprecyzowano w jakiej formie, co pozostawiało stronom otwartą drogę w określeniu jej w przyszłości, a jednocześnie demonstrowało gotowość do dialogu w tej kwestii) i Afganistanie, przekazanie Unii Europejskiej odpowiedzialności za stabilizację Bośni i Hercegowiny, rozwój polityki partnerstwa. W efekcie we wrześniu 2004 roku utworzono w Bagdadzie Centrum Szkoleniowe NATO, a do grudnia skompletowano kontyngent 300-osobowy mający zająć się szkoleniem sił irackich. W ten sposób NATO stało się obecne na terytorium irackim. Jednak podstawowym miejscem aktywności antyterrorystycznej Sojuszu pozostawał Afganistan, o czym powiemy w odrębnym punkcie tego rozdziału.
- Szczyt w Rydze w listopadzie 2006 roku poświęcony został transformacji wojskowej NATO oraz prowadzonym przez Sojusz operacjom wojskowym, przede

wszystkim misji w Afganistanie. Niezależnie od tego potwierdzono prymat kolektywnej obrony pośród misji NATO, wskazano także na konieczność globalnej, ale selektywnej aktywności Sojuszu z podkreśleniem jednomyślności członków w tej kwestii. Mamy więc Sojusz obronny, ale i gotowy do obrony w ramach ewentualnej prewencji poza obszarem państw członkowskich. Nie jest to więc nic nowego w stosunku do wcześniejszych ustaleń. Ponadto NATO ma być otwarte na globalne partnerstwa, dalsze poszerzenia oraz podkreśla konieczność intensywniejszych działań członków europejskich w zakresie polityki obronnej, innymi słowy gotowości do brania większego ciężaru obrony i nie polegania przede wszystkim na sile amerykańskiej. Jako nowość traktować należy wprowadzenie do prac Sojuszu zagadnień bezpieczeństwa energetycznego. Mamy więc wprowadzenie do NATO obszarów niemilitarnych bezpieczeństwa. Odnośnie transformacji wojskowej przyjęto natomiast „Kompleksowe Wskazania Polityczne”, które kreśliły perspektywę w tym zakresie na następne lata, nie zmieniając przy tym strategii z 1999 roku. Wskazano m.in. na znaczenie i potrzebę rozwoju obrony przeciwrakietowej czy sił specjalnych. W Rydze ogłoszono także pełną gotowość do działania Sił Odpowiedzi NATO (NRF, ok. 21 tys. żołnierzy podporządkowanych Radzie Północnoatlantyckiej, zdolnych do działania w ciągu 5 dni). Odnośnie misji w Afganistanie padło zobowiązanie do trwałego i solidarnego zaangażowania sojuszników w tym państwie, co szybko weryfikowała rzeczywistość wraz ze wzrastającą odpowiedzialnością terytorialną (od września 2006 roku nad całością kraju) i wynikającymi z tego potrzebami zwiększania kontyngentów.

- Kolejny szczyt odbył się w kwietniu 2008 roku w Bukareszcie. Ważnym tematem podczas obrad było rozszerzenie Paktu. Zaproszono do rozmów akcesyjnych Albanię i Chorwację, a przyjęcie obu krajów przewidywano na jubileuszowy szczyt NATO w 2009 roku. Nie było natomiast mowy o przyjęciu Gruzji i Ukrainy, czemu sprzeciwiały się szczególnie Francja i Niemcy. Ostatecznie uznano, w ramach kompromisu, że w oba kraje w przyszłości mogą liczyć na MAP oraz, że te kraje staną się kiedyś członkami NATO. Nie określono żadnej perspektywy czasowej, co pokazało, że NATO nie jest zdolne do podjęcia żadnej konkretnej decyzji w tej kwestii, a tym samym, że proces poszerzenia NATO pozostaje zakładnikiem partykularnych interesów poszczególnych członków. Następne miesiące pokazały, że zdestabilizowane politycznie Gruzja i Ukraina, uwikłane w problemy w relacjach z sąsiadami, nie mogą liczyć na postępy w drodze do NATO (w czasie wojny rosyjsko-gruzińskiej NATO potępiło Rosję i zawiesiło prace Rady Rosja–NATO; nie uznało także utworzonej Osetii Południowej i Abchazji. Dla porządku zauważmy, że stosunki z Rosją zostały przywrócone jeszcze przed szczytem w marcu 2009 roku). Szczyt podkreślał także, że sytuacja w Afganistanie jest testem dla Sojuszu i nawoływał do solidarności członków w tej kwestii. Co ciekawe, wzywał także do intensyfikacji działań na rzecz ochrony i walki z cyberterroryzmem oraz rozwoju współpracy w obszarze bezpieczeństwa energetycznego. Tym samym kolejny raz podkreślano wyjście poza obszar militarny, chociaż ze znaczną ostrożnością i sceptycyzmem części państw członkowskich.

- Zaznaczmy jeszcze jubileuszowy szczyt NATO w kwietniu 2009 roku odbywający się w Strasburgu i Kehl. Służył on manifestacji jedności sojuszniczej, do czego okazją był powrót Francji do struktur wojskowych NATO, ale i kwestiom praktycznym, takim jak wybór nowego Sekretarza Generalnego NATO, którym został Anders Fogh Rasmussen. W kwestii Afganistanu zdecydowano o utworzeniu specjalnej misji szkoleniowej, natomiast nie osiągnięto większego powodzenia w staraniach na rzecz zwiększania kontyngentów wojskowych. Ważnym było natomiast przyjęcie Deklaracji o bezpieczeństwie Sojuszu, która otwierała prace nad nową koncepcją strategiczną.

Na tym zakończmy ten syntetyczny przegląd ewolucji NATO od końca zimnej wojny do pierwszej dekady XXI wieku. Łatwo dostrzec, że Sojusz przekształcił się w organizację, która nadal akcentowała kolektywną obronę jako swój podstawowy cel, ale była także gotowa do zewnętrznej aktywności na rzecz obrony przed nowymi zagrożeniami bezpieczeństwa. Także, a może przede wszystkim w formie operacji wojskowych, czy to w formie interwencji zbrojnych, czy tzw. misji stabilizacyjnych. Ponadto ważną rolę zaczęły odgrywać relacje z innymi państwami i organizacjami w formie partnerstwa, jak powoli do aspektu aktywności Sojuszu dodawano kwestie z obszarów bezpieczeństwa pozamilitarnego, takich jak energetyka. Odnotujemy także prace nad transformacją wojskową, dostosowujące armie sojuszników do współczesnych wyzwań i zagrożeń i sposobów prowadzenia walki. To wszystko musiało w końcu zostać zapisane w formie odpowiedniego dokumentu, jak już wiemy – Koncepcji strategicznej. Jej powstanie było wynikiem decyzji ze szczytu w 2009 roku i jej zapisy zostaną krótko przedstawione w kolejnym punkcie.

16.2. Strategia NATO na II dekadę XXI wieku

Przekonanie o konieczności przyjęcia nowej koncepcji strategicznej NATO było powszechne. Dominująca była opinia, że wraz z nowym charakterem wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa w XXI wieku niezbędna jest aktualizacja strategii NATO, która powstawała u progu XXI wieku i jako taka okazała się nie w pełni adekwatna do wyzwań epoki. Pośród nich szczególną rolę zaczęły odgrywać wyzwania i zagrożenia o charakterze pozamilitarnym. Pośród kwestii do uregulowania wymieniano także: zakres i kierunki transformacji wojskowej, reform wewnętrznych i poszerzenia NATO, relacje z innymi organizacjami międzynarodowymi i państwami, rola NATO w dziedzinie kontroli zbrojeń i rozbrojenia czy stanowisko w sprawie potencjalnych wydarzeń w Arktyce i inne. Wszystko to miało posłużyć określeniu międzynarodowej roli NATO w XXI wieku, a w szczególności odpowiedzeniu na pytania związane z jego podstawową funkcją – sojuszu obronnego ograniczonego do własnego terytorium czy aktywnego poza nim i przeprowadzającego różnego typu operacje wojskowe, poczynając od interwencji zbrojnej w toczącym się konflikcie, a skończywszy na zaangażowaniu w stabilizację danego terytorium. Zatem

czy Sojusz będzie globalny czy regionalny ze względu na zasięg swojego zainteresowania i potencjalnych działań?

Prace nad nową strategią prowadzone były początkowo w gronie tzw. Grupy Mędrców, składającej się z 12 ekspertów, na czele której stała Madelein Albright. Jego celem było przygotowanie rekomendacji dla Sekretarza Generalnego NATO, który na ich podstawie oraz w toku dialogu z państwami członkowskimi miał przygotować projekt dokumentu. Jego przyjęcie zapowiedziano na szczycie NATO w Portugalii, który odbył się w Lizbonie w dniach 19–20 listopada 2010 roku. Tak też się stało i efektem szczytu było przyjęcie Nowej Koncepcji Strategicznej. Dokument podzielono na następujące części: przedmowa, główne zadania i zasady, środowisko bezpieczeństwa, obrona i odstraszanie, bezpieczeństwo przez zarządzanie kryzysowe, promowanie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez współpracę, kontrola zbrojeń, rozbrownienie i przeciwdziałanie proliferacji, „otwarte drzwi” (do NATO), partnerstwo, reforma i transformacja, sojusz XXI wieku (podsumowanie). Wskazuje to w łatwy sposób na zawartość dokumentu, a jednocześnie problemy i zagadnienia, które podlegały regulacji i stały w centrum zainteresowania członków. Przyjrzyjmy się krótko poszczególnym punktom.

Już w „Przedmowie”, poprzedzonej wieloznacznym nagłówkiem **„Aktywne zaangażowanie, nowoczesna obrona”** znajdziemy na pierwszym miejscu **zobowiązanie do wspólnej obrony, podkreślające znaczenie podstawowej funkcji NATO. Na drugim zaś jest** zobowiązanie Sojuszu do „zapobiegania kryzysom, opanowywania konfliktów i stabilizowania sytuacji pokonfliktowych, włączając w to bliższą współpracę z naszymi międzynarodowymi partnerami, szczególnie Organizacją Narodów Zjednoczonych i Unią Europejską” [Koncepcja Strategiczna NATO z Lizbony]. Na końcu przedmowy podkreślono, że Sojusz pozostaje niezrównaną wspólnotą wolności, pokoju, bezpieczeństwa i wspólnych wartości wszystkich jego członków. Oznacza to, że NATO jest gotowe na branie odpowiedzialności za bezpieczeństwo nie tylko w skali regionalnej, a biorąc pod uwagę charakter Sojuszu, w szczególności wtedy, kiedy zagrożone są istotne dla niego wartości. Dlatego można wyciągnąć wniosek, że dopuszczalne są różnego rodzaju interwencje pod sztandarem praw człowieka itp. Szybko okazało się, że jest to wniosek słuszny, co wiosną 2011 roku pokazała interwencja NATO w Libii. Tego typu podejście widoczne jest także w dalszych częściach dokumentu.

W ramach „zadań i zasad” znajdujemy odwołanie do tworzenia przez państwa członkowskie unikatowej wspólnoty wartości, opartej na zasadach wolności jednostki, demokracji, praw człowieka i praworządności. Jednym zaś z trzech głównych zadań Paktu, zaraz po obronie, jest zarządzanie kryzysowe, poprzez stosowanie odpowiedniej kombinacji narzędzi politycznych i wojskowych w celu udzielania pomocy w opanowywaniu rozwijających się kryzysów, tak, by nie przekształciły się w konflikty i w stabilizowanie obszarów pokonfliktowych. Podkreślono, że dotyczy się to tych kryzysów i konfliktów, które mogą zagrażać bezpieczeństwu Sojuszu. Zatem mamy tutaj, przynajmniej formalnie, ograniczoną rolę globalnego strażnika pokoju i bezpieczeństwa. Wniosek ten potwierdza zapis, że Sojusz uznaje nadrzędną odpowiedzialność Rady Bezpieczeństwa ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Ostatnie wnioski znajdują swoje potwierdzenie w części poświęconej „środowisku bezpieczeństwa”. Znajdziemy tam m.in. podkreślenie bezpośrednich zagrożeń dla państw NATO związanych z proliferacją broni masowego rażenia, terroryzmem, brakiem stabilności i konfliktami poza granicami Paktu, czy konieczności wysiłku na rzecz ochrony dróg tranzytowych (szczególnie surowców energetycznych), których przerwanie może wpływać negatywnie na bezpieczeństwo państw członkowskich.

- Część „obrona i odstraszanie” wskazuje, że NATO musi utrzymywać zdolności do jednoczesnego prowadzenia dużych połączonych operacji oraz kilku mniejszych operacji obrony zbiorowej i reagowania kryzysowego, także na odległych obszarach strategicznych. Oznacza to także utrzymywanie silnych sił mobilnych, zdolnych do operacji ekspedycyjnych, jak i stałych działań przeciwko terroryzmowi. Wniosek z tego jest następujący: państwa NATO muszą mieć siły zbrojne pozwalające zarówno na obronę własnego terytorium, udział w obronie kolektywnej, jak i na udział w działaniach ekspedycyjnych o szerokim spektrum możliwych zadań i specyfiki miejsca docelowego.
- Rzec rozwinęto w części „bezpieczeństwo poprzez zarządzanie kryzysowe”. Podkreślono, że NATO, posiadając „unikatowe zdolności” w tym zakresie, będzie aktywne wszędzie tam, gdzie to konieczne i może angażować się w kryzysy i konflikty zagrażające państwu członkowskiemu. Wspomniane zdolności wynikać mają, jak można zrozumieć, nie tylko z potencjału państw członkowskich, ale i doświadczenia z operacji na Bałkanach Zachodnich i w Afganistanie, które dowiodło, że do skuteczności tego typu operacji niezbędny jest element polityczny, wojskowy i cywilny. Dlatego Sojusznicy mają rozwijać zdolności monitorowania środowiska międzynarodowego celem zapobiegania kryzysom i konfliktom; doktrynę i wojskowe zdolności w zakresie działań ekspedycyjnych (wymienia są działania „przeciwpartyzanckie, stabilizacyjne i w zakresie odbudowy”); zdolności cywilnego zarządzania kryzysowego; współpracę cywilno-wojskowej; szkolenia i budowy sił lokalnych. Powinno to oznaczać w praktyce konieczność silnego zaangażowania NATO na obszarach pokonfliktowych, szczególnie w sytuacji, gdy NATO było tam aktywne w czasie konfliktu.
- W części poświęconej „kontrolu zbrojeń, rozbrojenia i przeciwdziałania proliferacji”, podkreślono konieczność zaangażowania NATO w przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia.
- W obszarze „partnerstwa” akcentowano działania NATO na rzecz dialogu i współpracy z innymi państwami i organizacjami dla wspólnych wysiłków w utrzymaniu pokoju i bezpieczeństwa na świecie. Pośród różnych ważnych kwestii (relacje z Unią Europejską, Rosją) silnie podkreślono rolę współpracy z ONZ. Jest to ważne ze względu na prawne oparcie działań NATO, których scenariusz z 1999 roku nie powinien się powtórzyć (działań bez mandatu RB ONZ, jak to miało miejsce w czasie interwencji w Kosowie).
- W „reformie i transformacji” warto wskazać na stwierdzenie, że NATO dysponuje siłami wojskowymi zdolnymi do wspólnego działania w każdym środowisku, który może prowadzić operacje wojskowe w każdym miejscu. Bio-

racę pod uwagę doświadczenia z Afganistanu można pokusić się o tezę, że te „unikatowe zdolności i możliwości” nie wystarczają do osiągania zakładanych celów, kiedy nie idzie za nimi wola polityczna solidarnego ich używania przez poszczególne kraje członkowskie.

- „Sojusz w XXI wieku”, czyli krótkie podsumowanie podkreśla to, o czym wspomniano już wcześniej, a zatem, że NATO oparte jest na „wspólnych wartościach, wolności jednostki, demokracji, prawach człowieka oraz praworządności... Te wartości i cele są uniwersalne i niezienne i jesteśmy zdecydowani bronić ich demonstrując naszą jedność, solidarność, siłę i zdecydowanie.” [Koncepcja Strategiczna NATO z Lizbony].

Mamy zatem sojusz globalny, a nie tylko regionalny. Jednak sam dokument pozostawia wiele do życzenia jeśli chodzi o składowe, jakie zgodnie z rozważaniami naukowymi, powinna zawierać każda strategia, np. określenie interesów i celów (ogólnikowe), środków ich osiągania czy percepcji zagrożeń, jak i horyzontu czasowego. Niezależnie od tego pozostaje on wyznacznikiem polityki Sojuszu w drugiej dekadzie XXI wieku, a jego test przeprowadzono już w kolejnym roku przy okazji wydarzeń w Libii. To te wydarzenia, wraz z kryzysem finansowym i jego wpływem na obronność państw członkowskich, a tym samym całego NATO, były podstawowymi uwarunkowaniami kolejnego szczytu NATO, który odbył się w maju 2012 roku w Chicago. Ponadto bardzo ważnym elementem była zmiana polityki USA przesuwająca swój punkt ciężkości w kierunku Pacyfiku, co związane jest także z redukcją obecności militarnej w Europie. Tym samym przekazaniem większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo w tym regionie samym Europejczykom, co wiąże się z odpowiednimi nakładami finansowymi. Te zaś w okresie kryzysu mają i nie mogą dziwić apele o zmianę takiego stanu rzeczy. Stałym punktem spotkania była także misja w Afganistanie. Pośród przyjętych dokumentów zwróćmy uwagę na „Deklarację o wspólnych zdolnościach obronnych przyjętą przez szefów państw i rządów na szczycie NATO w Chicago”. W pierwszym punkcie zadeklarowano wolę utrzymania i wzmacniania zdolności Sojuszu do wypełniania jego zasadniczej roli – wspólnej obrony, zarządzania kryzysowego i wspólnego bezpieczeństwa. Dalej dokument podkreśla interwencyjną rolę NATO w światowych konfliktach, wyliczając „sukcesy w Libii, Afganistanie, na Bałkanach i w zwalczaniu piractwa, które żywo ilustrują, że NATO pozostaje nieprześcignione w swej zdolności wysyłania i utrzymywania siły zbrojnej w celu zapewnienia bezpieczeństwa” [Deklaracja o wspólnych zdolnościach obronnych przyjęta przez szefów państw i rządów na szczycie NATO w Chicago]. Jest to stwierdzenie zgodne z przesłaniem umieszczonym w pierwszym punkcie głównej Deklaracji ze szczytu, w którym ponadto podkreślono znaczenie partnerstwa NATO z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych i wynikające z tego możliwości Sojuszu. Ogłoszono także projekt – sił NATO 2020. Mają być nowoczesne, ściśle połączone, wyposażone, szkolone, ćwiczone i dowodzone tak, by mogły działać wspólnie i z partnerami w dowolnym środowisku, w którym przyszłoby działać sojusznikom. Jest to m.in. wniosek z doświadczeń libijskich, gdzie współpraca z partnerami była niezwykle ważna. Podkreślono także potrzebę ulepszenia współpracy sił specjalnych, w tym

poprzez Dowództwo Sił do Operacji Specjalnych NATO. Ogłoszono także *Deklarację NATO o wyjściu z Afganistanu*. Sojusz opuści ten kraj do końca 2014 r., ale tylko w tej formie, w jakiej jest teraz zaangażowany. Wyrażono gotowość kontynuowania pomocy w formie nowej misji skoncentrowanej na szkoleniu i wsparciu sił afgańskich. Co istotne wyraźnie podano, że ta nowa misja nie będzie miała charakteru bojowego, a czas jej trwania przewidziano na 10 lat. Tego typu podejście zostało potwierdzone przez Sojuszników w czerwcu 2013 roku, jednak nadal ogólnikowo, bez podania wielkości przyszłej misji, a jedynie z przekonaniem, że zostanie ona skompletowana dzięki zaangażowaniu Sojuszników i państw partnerskich. Odpowiedzialnością za poszczególne części kraju mają podzielić się USA, Niemcy, Włochy i Turcja.

Ta krótka charakterystyka strategii NATO na drugą dekadę XXI wieku pokazuje główne obszary zainteresowania Sojuszu i Sojuszników, jak i jest efektem kompromisu pomiędzy nimi dotyczącego tego, czym ma być NATO. Jest nie tylko ugrupowaniem opartym na zobowiązaniu do kolektywnej obrony, na co szczególnie naciskają nowi członkowie, ale także organizacją gotową do zaangażowania w operacje poza własnym terytorium i niezwiązane bezpośrednio z jego obroną. Można stwierdzić, że w operacje, które mają utrzymać zagrożenia dla tego terytorium z dala od niego, jak i mogą być prowadzone w oparciu i uzasadnieniu o określony system wartości, który przyświeca Sojusznikom. Problem polega na tym, że nie wszyscy z nich są gotowi do bycia solidarnymi w takich wypadkach lub jest to solidarność symboliczna, nie przekładająca się na realne wsparcie w tego typu misjach. Ponadto rzeczywistość pokazała, że nie wystarczają w nich elementy wojskowe, nie zawsze odpowiednio przygotowane do tego typu zadań, ale konieczne są też komponenty cywilne, w szczególności ekonomiczne, a przede wszystkim polityczne. Ponadto wejście na dane terytorium, obalenie krwawego dyktatora czy zniszczenie obozów terrorystów, jest tylko początkiem drogi prowadzącej do końcowego sukcesu. Drogi, na której jest wiele przeszkód, których niepokonanie może prowadzić do fiaska zaangażowania, a tym samym podważania autorytetu NATO. Są to wnioski, które można wyciągnąć z zaangażowania NATO w Afganistanie i ze względu na jego znaczenie dla międzynarodowych stosunków politycznych w XXI wieku i przyszłości Sojuszu, scharakteryzujemy je krótko w kolejnym punkcie.

Kolejną próbą dla określenia roli NATO w XXI wieku i wspomnianego wcześniej dylematu, stała się rosyjska agresja na Ukrainę. Zaniepokojone ją szczególnie państwa tzw. wschodniej flanki NATO, szczególnie Polska i państwa bałtyckie, domagały się wzmocnienia wojskowej obecności Sojuszu w tym regionie. Wedle nich ma to oznaczać budowę stałych baz wojskowych NATO. Jednak na szczycie NATO, w Newport w 2014 roku, nie podjęto tego typu decyzji. Powołano m.in. tzw. szpicę NATO, czyli siły szybkiego reagowania, które mają stanowić odpowiedź na zagrożenie stwarzane przez tzw. zielonych ludzików. Zatem formę tzw. wojny hybrydowej, jaka została zastosowana przez Federację Rosyjską. Wraz z intensyfikacją ćwiczeń i manewrów wojskowych oraz rozwojem współpracy międzynarodowej, np. w dowództwie NATO w Szczecinie, ma to przełożyć się na wzrost poczucia bezpieczeństwa państw Europy Wschodniej. Tym samym nacisk z po-

dejścia globalnego ma zostać przełożony na kolektywną obronę, tak jak miało to miejsce w czasie zimnej wojny. O to zabiegają nowe państwa członkowskie i to ma być ich celem na szczycie NATO w Warszawie w 2016 roku.

16.3. Aktywność NATO poza obszarem państw członkowskich na przykładzie misji stabilizacyjnej w Afganistanie

Zgodnie z tytułem tej części rozdziału, a przede wszystkim z ukazaną ewolucją NATO po zakończeniu zimnej wojny zaznaczymy, że misja w Afganistanie nie jest jedyną prowadzoną przez NATO operacją zarządzania kryzysowego. Strategia „wysuniętej obecności”, wzrastająca rola regionalnych organizacji bezpieczeństwa przy problemach z funkcjonowaniem ONZ, strategia z 1999 roku, a wreszcie z 2010 roku zakładały tego typu aktywność. Dla porządku wyliczmy najważniejsze operacje tego typu prowadzone przez NATO:

- operacje lotnicze na obszarze byłej Jugosławii w latach 1993–1995, polegające na wsparciu sił ONZ i wykonaniu rezolucji o strefach kontroli lotów,
- misja pokojowa IFOR i SFOR w Bośni i Hercegowinie w latach 1995–1996 i 1996–2004,
- interwencja zbrojna przy użyciu lotnictwa w Kosowie i na obszarze byłej Jugosławii w 1999 roku,
- misja pokojowa KFOR na terenie Kosowa od 1999 roku,
- operacja *Active Endeavour* (jedyna uruchomiona na mocy artykułu piątego) na Morzu Śródziemnym od 2001 roku,
- zaangażowanie i przejęcie odpowiedzialności za misję ISAF w Afganistanie od 2003 (przy tym wiele państw NATO było zaangażowanych już od uruchomienia misji w 2001 roku, w tym także dowodziło nią),
- wsparcie logistyczne Unii Afrykańskiej w Darfurze w 2005 roku,
- przejęcie odpowiedzialności za interwencję zbrojną (z użyciem lotnictwa i komponentu morskiego) w Libii w 2011 roku.

Za kluczową dla przyszłości NATO uznaje się operację w Afganistanie. Jej początek związany jest z ustanowieniem Międzynarodowych Sił Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF, *International Security Assistance Force*) na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1386 z 20 grudnia 2001 roku. Miały one wspierać tymczasowy rząd afgański i zostały ulokowane w Kabulu i okolicach. Zatem skala faktycznego zaangażowania nie była znacząca. Dowództwo nad operacją obejmowały wyznaczone państwa, ale już w 2002 roku pojawiły się głosy o potrzebie większego zaangażowania NATO, nie tylko poprzez obecność państw członkowskich, ale samej organizacji. Dlatego już w październiku 2002 roku NATO zdecydowało o udostępnieniu swoich zasobów, przede wszystkim wywiadowczych, a od sierpnia 2003 roku, zgodnie z inicjatywą Niemiec, Holandii i Kanady, przejęło dowo-

dzenie nad siłami ISAF. Tym samym i odpowiedzialność za misję, której mandat, w październiku 2003, został rozszerzony na cały Afganistan. Była to swego rodzaju odpowiedź państw NATO przeciwnych polityce amerykańskiej wobec Iraku i rozpoczętej tam wojnie. Pokazano, że Sojusznicy są gotowi do prowadzenia walki ze współczesnymi zagrożeniami bezpieczeństwa, ale na tym froncie, który uznają za słuszny. Zadaniem ISAF miało być wsparcie sił afgańskich w całym kraju, pomoc w rozbijaniu i likwidowaniu zbrojnych grup oraz szkolenie sił bezpieczeństwa.

Wraz z rozszerzeniem obszaru misji NATO musiało przystąpić do przejmowania odpowiedzialności za całość terytorium afgańskiego. Proces ten podzielono na cztery etapy. Pierwszy w latach 2003–2004 objął północ kraju z dominującą rolą żołnierzy niemieckich i francuskich. Drugi, trwający do maja 2005 roku, odbywał się na zachodzie kraju z udziałem przede wszystkim żołnierzy z Włoch i Hiszpanii. Trzeci etap przedłużał się ze względu na trudną sytuację w południowo-wschodnim Afganistanie i zakończył w sierpniu 2006 roku. Stacjonowali tam przede wszystkim żołnierze brytyjscy, duńscy i amerykańscy. Etap czwarty, konsolidacji całości, zakończył się w październiku 2006 roku. Pozwoliło to na przejście do fazy stabilizacji państwa i przygotowania sił afgańskich do przejmowania odpowiedzialności za bezpieczeństwo w kraju. Z założenia przejście odpowiedzialności za cały Afganistan powinien oznaczać koniec misji, bowiem siły lokalne byłyby w stanie zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, a tym samym obecność międzynarodowa byłaby zbędna.

Szybko okazało się jednak, że trudno określić, kiedy tak się stanie. Wielu specjalistów i publicystów uważa, że bezpieczeństwo Afganistanu padło ofiarą zaangażowania Amerykanów w Iraku. To podzieliło ich zasoby i stworzyło warunki do odbudowy ruchu talibskiego oraz aktywizacji innych zbrojnych ugrupowań. W ten sposób stabilizację Afganistanu odłożono o lata, czemu sprzyjała także sytuacja wewnętrzna w tym kraju, w szczególności wybory, którym daleko było do demokratycznych. W związku z tym trudno było o powszechną akceptację ich wyników. Generalnie rzecz ujmując siły międzynarodowe borykały się z:

- różnego rodzaju grupami rebelianckimi, w tym przede wszystkim Talibami (ruchem neotalibskim), ale i ciągle aktywnymi terrorystami z Al-Ka'idy czy ugrupowaniami zbrojnymi związanymi z konkurencyjnymi dla władz przywódcami wspieranymi z zewnątrz, np. z Pakistanu czy Iranu;
- grupami kryminalnymi, w szczególności zajmującymi się produkcją i handlem narkotykami, który stanowi ważne źródło dochodu miejscowej ludności zajmującej się produkcją narkotyków ze względu na faktyczny brak alternatywy, przede wszystkim uzasadniony ekonomicznie;
- lokalnymi grupami zbrojnymi, których wyeliminowanie jest praktycznie niewykonalne, a których znaczenie, dla stabilności państwa, jest istotne. Konieczne jest przekonanie lokalnych liderów do uznania władz centralnych, a przynajmniej milczącej akceptacji dla niej, co przy braku jej autorytetu jest znacznie utrudnione.

Podstawowym problemem była niewystarczająca liczebność sił ISAF. Apele amerykańskie o większą solidarność w gronie sojuszników i zwiększanie liczebno-

ści kontyngentów nie przynosiły większych skutków. Dla przykładu zdecydowała się na to Polska przejmując nawet odpowiedzialność za bezpieczeństwo w jednej z afgańskich prowincji – Ghazni i powiększając Polski Kontyngent Wojskowy do ok. 2 500 żołnierzy. Z drugiej jednak strony, inne kraje wycofywały swoje wojska lub zmieniały zasady ich obecności czy znacznie redukowały kontyngenty, przede wszystkim ze względu na ponoszone straty i wynikające z tego koszty polityczne, jak i ekonomiczne. Dlatego to na Amerykanach spoczywała największa odpowiedzialność i koszty zaangażowania, przy tym prowadzili oni jednocześnie własną misję w Afganistanie – *Enduring Freedom*. Niezależnie od niej mieli też największy kontyngent w ramach sił ISAF i to oni zdecydowali się na znaczne zwiększenie swej obecności w tym kraju celem poprawy bezpieczeństwa i zwiększenia szansy na sukces całej operacji. Dla porządku dodajmy, że na szczycie NATO w 2009 roku, w Strasburgu i Kehl, Sojusznicy zaakceptowali strategię USA dla Afganistanu, a strona europejska zadeklarowała zwiększenie liczebności kontyngentów łącznie o 5 000 żołnierzy. Była to więc solidarność ograniczona i niewystarczająca z perspektywy potrzeb misji, jak i oczekiwań najbardziej zaangażowanych Sojuszników. Nie chodzi przy tym o samą ilość zaangażowanych żołnierzy. Poważnym problemem są także tzw. ograniczenia narodowe dotyczące użycia kontyngentu z danego kraju, które nałożyły np. Niemcy. Dla przykładu: czy może on operować na określonym terenie, czy może działać w nocy, czy może brać udział w operacjach ofensywnych itp. Tego typu narodowych ograniczeń w siłach ISAF, składających się z żołnierzy z kilkudziesięciu państw, jest ponad 50. W znacznej mierze utrudnia to wypełnianie zadań i czyni ze znacznych kontyngentów siły mało użyteczne. Dla porządku podajmy, że część państw nie wprowadziła takich ograniczeń, należy do nich Polska (inne to rzecz jasna USA, ale i Wielka Brytania, Kanada czy Rumunia i Estonia). Dlatego wkład w siły ISAF należy mierzyć nie tylko ilością, ale i brakiem lub istnieniem ograniczeń narodowych. Dodajmy przy tym, że w skład ISAF nie wchodziły tylko siły państw NATO, ale także i innych państw. Realizuje się przy tej okazji idea Partnerstwa, która obejmuje także i współpracę z zaangażowanymi w Afganistanie organizacjami międzynarodowymi, np. ONZ czy Unią Europejską.

Potrzeba użyteczności związana była z licznymi zadaniami, do których należy m.in. prowadzenie operacji wojskowych wraz z siłami afgańskimi. Tym samym zapewnienie funkcjonowania wybranego rządu i prezydenta Hamida Karzaja (dotychczas w Afganistanie wybory odbyły się dwukrotnie, w październiku 2004 roku i sierpniu 2009 roku i były okazją do działań przeciwników, jak i czasem wzmożonej pracy dla sił międzynarodowych, niestety ich demokratyczność była mocno wątpliwa, co dodatkowo podważało autorytet tych wszystkich, którzy znaleźli się w Afganistanie by demokrację budować), rozbrajanie zbrojnych ugrupowań, działalność na rzecz odbudowy państwa z wiodącą rolą tzw. Zespołów Odbudowy Prowincji (PRT, *Provincial Reconstruction Teams*, których działania finansowane były z budżetów narodowych, a tym samym w dobie kryzysu podlegały ograniczeniom i występowały także naturalne problemy z koordynacją projektów), przekazywanie pomocy humanitarnej i umożliwienie jej przekazywania organizacjom pomocowym, wsparcie władz w walce z handlem i produkcją narkotyków, i wreszcie szkolenie wojska oraz policji afgańskiej, co ma pozwolić na przejście

przez nie odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa. Termin ten się przesunął, do czego przyczyniła się rebelia neotalibów, a w jej efekcie największa liczba ofiar wśród żołnierzy koalicji międzynarodowej od początku misji w Afganistanie do czego doszło w 2008 roku (swoje maksimum osiągnęła w 2010 roku, od tego czasu roczna liczba zabitych żołnierzy koalicji zaczęła spadać). Z tego powodu w znaczny sposób utrudnione zostały także dostawy zaopatrzenia szlakiem przez Pakistan i Sojusznicy musieli szukać innych dróg, przede wszystkim przez Rosję i inne były republiki radzieckie. Te trudności, wraz z wyborami w Afganistanie w 2009 roku, sprawiły, że w tym czasie poziom bezpieczeństwa w Afganistanie zamiast rosnąć, to zaczął spadać. Gwałtownie wzrosła liczba ataków rebeliantów, a zatem i operacji sił międzynarodowych i w związku z tym zapotrzebowanie na dodatkowe siły. Nie powinny więc tym bardziej dziwić amerykańskie apele do Sojuszników europejskich, jak i decyzja Baracka Obamy o zwiększeniu liczebności kontyngentu USA. Dla jasności obrazu podajmy dwie liczby – w 2008 roku siły ISAF składały się ok. 61 tys. żołnierzy, z tego ok. 29 tys. amerykańskich. W 2012 roku było to już ok. 130 tys. żołnierzy, z tego 90 tys. amerykańskich. Jak widać w praktyce za zwiększenie liczebności ISAF odpowiadała strona amerykańska, co nie świadczy najlepiej o europejskich sojusznikach i pokazuje ich faktyczną siłę w Sojuszu. Amerykanie ogłosili w 2009 roku swoją strategię zwiększenia sił w Afganistanie, przejęcia inicjatywy, wygaszenia rebelii (faktycznie poprzez fizyczną eliminację przeciwników), przekupywania lokalnych watazków i przeciągania ich na własną stronę, przenoszenia ciężaru działań na siły afgańskie i wreszcie wejścia na ścieżkę wycofywania z Afganistanu. Dlatego w kolejnych miesiącach kontyngent zwiększał się aż do osiągnięcia liczebności 90 tys. żołnierzy. Jednostki bojowe koalicji zwiększyły się o ok. 30%, co miało zapewnić siłę potrzebną do realizacji przyjętej strategii. Dlatego rok 2010 był apogeum wojny w Afganistanie. W kolejnym intensywność działań już spadała, co wynikało także ze zmiany zachowania przeciwnika, który unikał otwartych, większych starć znając już termin wycofania wojsk koalicji.

We wrześniu 2012 roku ogłoszono sukces tego podejścia i amerykańska administracja, zresztą wraz z NATO, przyjęła, że dalsze przekazywanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo siłom afgańskim powinno przebiegać sprawnie (nie będziemy tu się wdawać w dyskusje dotyczącą faktycznej skuteczności polityki amerykańskiej, która była krytykowana i podważana, jako niespełniająca oczekiwań). Jednak sytuacja w Afganistanie nie napawała optymizmem, a jej poprawa była najlepiej widoczna tylko w statystykach. Afgańska wersja irackiego „surge” (czyli zwiększenia obecności militarnej i realizacji określonego planu politycznego) udała się znacznie gorzej niż jej iracki pierwowzór. Wydaje się, że oprócz, mimo wszystko zbyt małych sił wysłanych przez USA, zabrakło także planu politycznego, który wydaje się, że prędzej czy później będzie realizowany. Chodzi o rozmowy z talibami, albo jak to się określa – umiarkowanymi talibami, o ich udziale we władzy, a zatem i zakończeniu działań zbrojnych. Raz po raz widać było drobne kroki w tym kierunku, takie jak np. otwarcie ich biura politycznego w Katarze czy doniesienia o odbywających się mniej lub bardziej poufnych rozmowach. Rzecz jasna nie dodaje to prestiżu NATO, bo okazuje się, że nie potrafiło rozwiązać pro-

blemu i musi negocjować ze swoimi przeciwnikami. Wydaje się jednak jedynym sposobem mogącym w znacznej mierze przyczynić się do stabilizacji Afganistanu i wycofania sił NATO, po których nie rozpocznie się kolejna odsłona tej samej wojny. Inicjując rozmowy USA popełniały jednak pewne błędy. Po pierwsze dzieliły talibów, a zatem pozostawiały tych, którzy nadal mieli walczyć. Po drugie zaś nie dostrzegali, że talibowie liczą na całkowite militarne zwycięstwo po wycofaniu sił NATO, a datę tego doskonale znali. Mogli się zatem odpowiednio przygotować i po prostu poczekać. Sama koncepcja, pozostając właściwą jako możliwe rozwiązanie polityczne, była więc bardzo trudna w realizacji, tym bardziej, że oznaczała także w praktyce rozmowy z Al-Ka'idą, bowiem oba ruchy się przenikają. Tym samym Amerykanie i NATO negocjowało (by) z terrorystami odpowiedzialnymi za wywołanie wojny z zachodem i najkrwawsze zamachy XXI wieku.

Zwiększenie liczebności ISAF było niezbędne nie tylko ze względu na sytuację w Afganistanie. Przede wszystkim dlatego, że na szczycie w Lizbonie, w 2010 roku, zdecydowano, że NATO wycofa się z Afganistanu do końca 2014 roku. Ze względu na prestiż organizacji nie może być mowy o porażce całego, wieloletniego zaangażowania. Stąd potrzeba znacznego przyspieszenia i doprowadzenia do przejścia operacji w ostatnią fazę. Proces przekazywania odpowiedzialności zaczął się w marcu 2011 roku. Pierwsze oddawane obszary obejmowały duże miasta na wschodzie i południu Afganistanu. Kolejne obszary oddano w listopadzie 2011 roku i dalej proces był kontynuowany w następnych latach. Teoretycznie oddano już 80% powierzchni kraju, a ostatnia część ma być przekazywana w drugiej połowie 2013 roku. Oznacza to także nową rolę dla sił międzynarodowych, które oddadzą rolę wiodącą w prowadzeniu operacji, a ograniczą się tylko do wsparcia sił afgańskich. Armia afgańska, w sierpniu 2013 roku, liczyła 187 tys. żołnierzy i była daleka od swego spodziewanego składu osobowego (195 tys. żołnierzy miała liczyć na koniec 2012 roku), jak i wyszkolenia i wyposażenia (plagą są dezercje, w 2009 roku dezercerował co czwarty poborowy, część z nich przechodziła na stronę przeciwników, korupcja, ponadto znaczna część żołnierzy to analfabeci, jeszcze gorzej sytuacja wygląda w afgańskiej policji (ANP, *Afghan National Police*) liczącej w 2012 roku 149 tys. ludzi). Rzecz jasna oznacza to także, że podstawowym celem sił międzynarodowych pozostaje szkolenie afgańskich sił bezpieczeństwa koordynowane przez uruchomioną w 2009 roku natowską misję szkoleniową. Jest to olbrzymie wyzwanie, co doskonale pokazały lata 2011–2012, kiedy to odnotowano znaczny przyrost ataków afgańskich żołnierzy i policjantów na siły ISAF. Oznaczało to, że szkolenia, jak i współdziałanie w polu, stało się bardzo trudne i rokowało bardzo źle przyszłości Afganistanu i realizacji daty wycofania, jakim był 2014 rok. Decyzja ta została zrealizowana. Sojusznicy zdecydowali się także na pozostawienie wojsk w Afganistanie w ramach nowej operacji *Resolute Support*, która rozpoczęła się 1 I 2015 roku. W ramach niej ok. 12 500 żołnierzy miało zajmować się szkoleniem afgańskich sił bezpieczeństwa i tym samym wspierać to państwo w dalszej drodze do stabilności. W razie potrzeby możliwe jest także wsparcie bojowe sił afgańskich, szczególnie w wypadku działań kontr i antyterrorystycznych. W ten sposób obecność NATO w Afganistanie jest kontynuowana, a państwa członkowskie mają okazję udowodnić swoją sojuszniczą lojalność.

Na koniec podajmy kilka danych dotyczących zaangażowania międzynarodowego w Afganistanie:

- 1) wielkość sił ISAF w latach 2007, 2012 i 2013. Dane pokazują wzrost wielkości sił ISAF w latach 2007–2012, w szczególności dzięki obecności amerykańskiej, a tym samym ilustrują opisaną wcześniej politykę tego kraju wobec Afganistanu. Dane z 2013 roku wskazują już na zmniejszanie obecności międzynarodowej i przygotowanie do wycofania kontyngentu NATO. Ponadto łatwo zauważyć, które kraje rezygnowały z udziału w misji czy też znacząco zmniejszały lub zwiększały kontyngent. Ze względu na zamiar zachęcenia czytelnika do samodzielnej analizy danych Autor przedstawia informacje z trzech lat;

Infografika 16.1. Wielkość sił ISAF w 2007 roku

	Albania	30		Estonia	90		Litwa	30		Słowenia	50
	Australia	500		Finlandia	70		Luxemburg	10		Hiszpania	550
	Austria	5		Francja	1000		Niderlandy	2200		Szwecja	180
	Azerbejdżan	20		Macedonia	120		Nowa Zelandia	100		Szwajcaria	5
	Belgia	300		Niemcy	3000		Islandia	5		Turcja	800
	Bułgaria	100		Grecja	170		Norwegia	350		Wielka Brytania	5200
	Kanada	2500		Węgry	180		Polska	160		Stany Zjednoczone	14,000
	Chorwacja	130		Irlandia	10		Portugalia	150			
	Czechy	150		Włochy	1950		Rumunia	150		RAZEM	35,460
	Dania	400		Łotwa	35		Słowacja	60			

Źródło: www.isaf.nato.int.

Infografika 16.2. Wielkość sił ISAF na początku marca 2012 roku

	Albania	257		Grecja	132		Portugalia	114
	Armenia	40		Węgry	483		Rumunia	1726
	Australia	1550		Islandia	2		Singapur	48
	Austria	3		Irlandia	7		Słowacja	296
	Azerbejdżan	94		Włochy	3815		Słowenia	5
	Belgia	300		Jordania	0		Hiszpania	1499
	Bośnia i Hercegowina	45		Korea	426		Szwecja	500
	Bułgaria	608		Łotwa	136		Macedonia	163
	Kanada	2900		Litwa	188		Tonga	55
	Chorwacja	299		Luksemburg	9		Turcja	1799
	Czechy	463		Malezja	30		Ukraina	20
	Dania	748		Mongolia	62		Zjednoczone Emiraty Arabskie	35
	Estonia	158		Czarnogóra	36		Wielka Brytania	9500
	Finlandia	165		Niderlandy	197		Stany Zjednoczone	90000
	Francja	3979		Nowa Zelandia	236			
	Gruzja	924		Norwegia	413			
	Niemcy	4909		Polska	2527		RAZEM	132,203

Źródło: www.isaf.nato.int.

Infografika 16.3. Wielkość sił ISAF na początku sierpnia 2013 roku

	Albania	105		Gruzja	1,561		Norwegia	111
	Armenia	131		Niemcy	4,400		Polska	1,117
	Australia	1,031		Grecja	3		Portugalia	165
	Austria	3		Węgry	354		Rumunia	1,077
	Azerbejdżan	94		Islandia	3		Słowacja	199
	Bahrain	0		Irlandia	7		Słowenia	60
	Belgia	180		Włochy	2,825		Hiszpania	856
	Bośnia i Hercegowina	79		Jordania	0		Szwecja	259
	Bulgaria	416		Korea	50		Macedonia	158
	Kanada	950		Łotwa	141		Tonga	55
	Chorwacja	181		Litwa	240		Turcja	1,036
	Czechy	182		Luksemburg	10		Ukraina	26
	Dania	317		Malezja	2		Zjednoczone Emiraty Arabskie	35
	Salwador	24		Mongolia	40		Wielka Brytania	7,700
	Estonia	160		Czarnogóra	27		Stany Zjednoczone	60,000
	Finlandia	100		Niderlandy	400		RAZEM	87,207
	Francja	266		Nowa Zelandia	11			

Źródło: www.isaf.nato.int.

2) wielkość strat koalicji międzynarodowej zaangażowanej w Afganistanie. Mowa tu o obu prowadzonych operacjach (ISAF i *Enduring Freedom*). Łatwo o wyciągnięcie samodzielnych wniosków i odniesienie danych do wcześniejszego opisu. Zaznaczmy jednak, że są to statystyki, które dowodzić mają sukcesu w stabilizacji Afganistanu po realizacji planu wzmocnienia sił międzynarodowych. Jednak rzeczywistość nie jest tak dobra, jak pokazuje to ta statystyka. Co nie oznacza, że nie należy jej odnotować. Naturalnie prawdopodobny jest scenariusz eskalacji działań po wycofaniu sił międzynarodowych i wynikająca z tego mniejsza aktywność w okresie ją poprzedzającym. Niepokojące jest także to, że wraz z wycofywaniem się wojsk koalicji, rośnie liczba zabitych po stronie sił afgańskich oraz liczba ofiar cywilnych, co pokazują statystyki z pierwszej połowy 2013 roku. Ukazuje to trudności z jakimi przyjdzie się mierzyć Afganistanowi i wynikające z tego konsekwencje dla koalicji, w tym oskarżenia o niewystarczające przygotowanie afgańskich sił bezpieczeństwa do wypełniania przez nie zadań.

Tabela 16.1. Straty sił międzynarodowych w Afganistanie (zabici, łącznie operacje *Enduring Freedom* i ISAF)

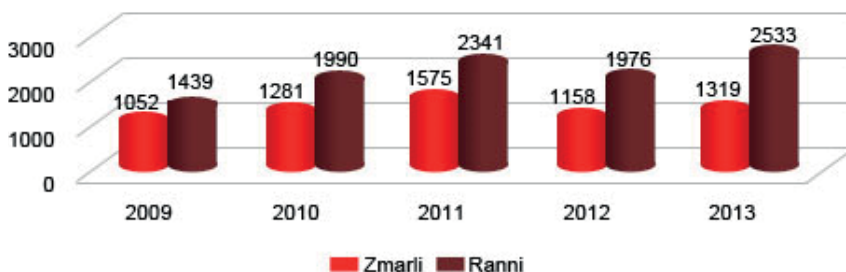
Rok	USA	Wielka Brytania	Pozostałe	łącznie
2001	12	0	0	12
2002	49	3	18	70
2003	48	0	10	58
2004	52	1	7	60
2005	99	1	31	131

2006	98	39	54	191
2007	117	42	73	232
2008	155	51	89	295
2009	317	108	96	521
2010	499	103	109	711
2011	418	46	102	566
2012	310	44	48	402
2013	90	6	19	115
Razem	2264	444	656	3364

Źródło: www.icasualties.org.

Wspomnieliśmy już o ilości zabitych cywilów. Zaznaczmy, że większość z nich ginie na skutek działania rebeliantów, ale swój udział mają także wojska koalicji, w szczególności ze względu na pomyłki podczas ataków z powietrza (dla przykładu w pierwszej połowie 2011 roku z 1462 zabitych rebeliantom przypisano winę za 1167 osób, natomiast wojskom koalicji za 207 ofiar, w pozostałych wypadkach nie udało się ustalić odpowiedzialnych). Łącznie w latach 2008–2010, wg danych ONZ (UNAMA, *UN Assistance Mission in Afghanistan*), zginęło ok. 7300 osób. W 2011 roku śmierć poniosło nieco ponad 3000 osób. W kolejnym nastąpił spadek liczby zabitych, jednak już w pierwszej połowie 2013 roku nastąpił radykalny skok liczby ofiar. Szczegółowe dane pokazujące to zjawisko na tle poprzednich lat przedstawia poniższy wykres;

Wykres 16.1. Liczba zabitych i rannych cywilów w Afganistanie od stycznia do czerwca w latach 2009–2013



Źródło: *Afghan conflict takes increasing toll on civilians in first half of 2013 – UN report*, www.un.org, 10 IX 2013 r.

- 3) Koszty obecności międzynarodowej w Afganistanie podajemy sięgając po dane dotyczące Stanów Zjednoczonych. USA wydały w 2009 roku ok. 60 mld \$, w 2010 roku ok. 106 mld \$, w 2011 ok. 122 mld \$, w 2012 ok. 111 mld \$ (na podstawie danych Departamentu Obrony USA). W 2013 roku wydatki mają nadal spadać. Podajmy, dla dobrego zrozumienia znaczenia wkładu USA, że

jego siły stanowiły ok. 70% wojsk koalicji i pokrywały ok. 75% kosztów ich działania. Dla porównania koszt udziału Polski w latach 2007–2011 wyniósł, wg danych z przygotowanego przez MON raportu, 4,3 mld pln, z czego największą część pochłonął sprzęt i amunicja, następnie pensje i dodatki dla żołnierzy PKW. W 2012 roku polskie zaangażowanie w Afganistanie pochłonęło nieco ponad 0,5 mld pln. Podobna kwota ma być wydana w 2013 roku.

Podsumowując stwierdzmy, że do poprawy sytuacji w Afganistanie potrzebne jest nie tyle zwiększenie środków finansowych na pomoc w budowie struktur państwa, co dołożenie starań na rzecz skutecznego ich wykorzystywania, w szczególności zwalczanie korupcji. Ponadto Afgańczycy muszą posiadać środki na utrzymanie, w przeciwnym razie w sposób naturalny kierują się do tych, którzy są w stanie im je zapewnić. Stąd problemy związane z biznesem narkotykowym i wrogość wobec koalicjantów, którzy paląc uprawy nie oferując nic w zamian. A przecież koalicjanci pomagają im po to, by stworzyć im alternatywę w postaci sprawnie funkcjonującego demokratycznego państwa o gospodarce wolnorynkowej, zapewniającej mieszkańcom rosnący poziom życia.

16.4. Istota i znaczenie współpracy transatlantyckiej

NATO przekłada się współcześnie na współpracę transatlantycką. Jej istotę najlepiej oddaje odniesienie do członkostwa w Sojuszu. Otóż od samego początku tworzą go państwa europejskie oraz Stany Zjednoczone Ameryki i Kanada. Tym samym mamy do czynienia ze współpracą państw znajdujących się na obu brzegach Atlantyku. Powstanie i funkcjonowanie NATO oparte było nie tylko na potrzebie zbrojnego wsparcia w razie agresji z zewnątrz, w domyśle ze strony ZSRR i państw Układu Warszawskiego. U jego podstaw leżały i leżą określone wartości, a na ich podstawie ukształtowała się wspólnota transatlantycka. Każde państwo chcące do niej dołączyć musi je zaakceptować i dopiero wtedy może liczyć na członkostwo. Jasno pokazują to warunki stawiane współcześnie każdemu kandydatowi. Tak funkcjonująca wspólnota odnosi się także do kwestii politycznych, ekonomicznych i coraz częściej bardzo szczegółowych związanych z szerokim pojmowaniem pojęcia bezpieczeństwa. Zatem nie ogranicza się tylko do strony militarnej. Pamiętajmy jednak, że Sojusz, liczący tak wiele państw o tak różnych potencjach, nie jest organizacją idealną, potrafiącą realizować interesy wszystkich członków. Jest zatem miejscem, w którym rozbieżne interesy się ścierają, a celem jest wypracowanie kompromisu akceptowalnego dla całej wspólnoty transatlantyckiej. Dlatego tak istotne jest, aby funkcjonowała ona jak najlepiej oraz prowadziła do równowagi w relacjach między USA, a Europejczykami, a w tym kontekście do jak najlepszych stosunków między USA a Unią Europejską. Nie może więc dziwić, że temat stosunków NATO–UE pojawia się często w dyskusjach politycznych i publikacjach naukowych. Od początku starano się określić, jaka powinna być relacja między tymi organizacjami. Formalne nawiązanie stosunków między

oboma organizacjami miało miejsce w lutym 2001 roku. W grudniu 2002 roku przyjęto Deklarację UE–NATO w sprawie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która miała odpowiedzieć m.in. na następujące pytania: czy mają się one dublować w obszarze bezpieczeństwa czy uzupełniać? Czy może Unia powinna zastąpić NATO w jego europejskim obszarze działania? Z treści dokumentu dowiadujemy się, że ustanowiono strategiczne partnerstwo między wspomnianymi organizacjami w zakresie reagowania kryzysowego i zasad stosunków wzajemnych. Konieczne było jednak wyrażenie gotowości przez NATO do udostępnienia zasobów logistycznych i planistycznych na potrzeby ewentualnych misji petersburskich prowadzonych przez Unię. W dokumencie podkreślono podstawową rolę NATO w zapewnianiu bezpieczeństwa państw członkowskich, jednak podano, że Unia będzie przeprowadzała operacje antykryzysowe, w tym wojskowe, jeśli NATO, jako całość, nie będzie zaangażowane. Podkreślono także, że zasoby wojskowe obu organizacji powinny się uzupełniać, a obie strony pozostają sobie formalnie równe. Szczegóły dotyczące współpracy obu organizacji (dostępu do zasobów NATO, sposobów regularnych konsultacji itp.) zostały określone w dokumentach przyjętych w marcu 2003 roku, wypracowane w atmosferze narastającego kryzysu w relacjach transatlantyckich spowodowanego rozbieżnymi stanowiskami w sprawie Iraku. Demonstracją możliwości współpracy i zaangażowania Europejczyków było przejście przez Unię odpowiedzialności za stabilizację Bośni i Hercegowiny, która do 2004 roku należała do NATO. Miało to pokazać, że Europejczycy biorą na siebie ciężary związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i chcą pokazać swoją tożsamość w tym zakresie. To zaś prowadzić miało do pokazania siły Europy i jej drogi do równoprawnych relacji z USA. Wkrótce okazało się jednak, że jest ona bardzo długa.

Dla obu stron, ulokowanych po przeciwnych stronach Atlantyku, jest jasne, że tylko wspólnie mogą zapewnić sobie stabilność i bezpieczeństwo oraz być elementem decydującym nowego układu sił kształtującego się w polityce światowej w XXI wieku. Jasno pokazuje to podjęcie w 2013 roku inicjatywy utworzenia strefy wolnego handlu pomiędzy USA i Unią Europejską. Ma to być także odpowiedź na kryzys ekonomiczny i próba stymulowania wzrostu gospodarczego, a jednocześnie podjęcie rękawicy i rywalizacja o prymat gospodarczy z Azją, do której przenosi się centrum gospodarcze w XXI wieku. Jednak do tego, by relacje transatlantyckie były na właściwym poziomie, konieczna jest silna Europa, w tym sensie Unia Europejska. Taka może być wyłącznie wtedy, gdy nie będzie tylko poważnym partnerem gospodarczym, ale także pokaże swoją siłę militarną i jedność w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Jeśli tak się stanie, wtedy może liczyć na równoprawne traktowanie przez USA. Ostatnie lata pokazują, że mimo pewnych wysiłków w tym zakresie, związanych chociażby z wprowadzeniem w życie Traktatu Lizbońskiego [patrz rozdział 17] daleko jeszcze do faktycznej wspólnej polityki zagranicznej, a jeszcze dalej do gotowości solidarnego ponoszenia kosztów obrony. Sprzyja temu kryzys finansowy trapiący Europę. Dla przykładu, wg dostępnych statystyk, wydatki obronne europejskich członków NATO zmniejszyły się z 314 mld USD w 2008 r. do 275 mld USD w 2010 r. (czy-

li o ok. 12%). Nie trzeba wspominać, że większość europejskich członków NATO należy do Unii Europejskiej, zatem jest to problem i tej organizacji. Pokażmy to jednak w odpowiedniej tabeli.

Tabela 16.2. Udział wydatków na obronę państw Unii Europejskiej w PKB w latach 2006–2010

Wydatki obronne	2006	2007	2008	2009	2010	2009–2010 % zmiana
Całkowite	€ 201 miliard	€ 204 miliard	€ 201 miliard	€ 194 miliard	€ 194 miliard	-0,2%
Jako% PKB	1,78%	1,69%	1,64%	1,67%	1,61%	-4,1%
Jako% wydatków rządowych	3,8%	3,7%	3,5%	3,3%	3,2%	-3,3%
Na głowę mieszkańca	€ 421	€ 417	€ 409	€ 392	€ 390	-0,4%

Źródło: EDA, *Additional Defence Data 2010* (All EU Member States except Denmark participate in EDA), Brussels 16 XII 2011, www.eda.europa.eu.

Dla obiektywności przekazu przywołajmy jeszcze opinię innego badacza, specjalizującego się w tej problematyce. Christian Mölling, ekspert niemieckiej Fundacji Nauka i Polityka, współautor raportu dla Parlamentu Europejskiego *The Impact of the Financial Crisis on European Defence* (2011), podkreślał, oprócz kwestii wydatków, że problemem jest także prymat interesów narodowych i fałszywe pojmowanie suwerenności przez państwa unijne. Nawet Francja i Wielka Brytania musiały polegać na sobie i wsparciu ze strony USA, jak i innych sojuszników NATO i spoza, by przeprowadzić operację w Libii. Żaden europejski kraj nie jest zdolny zrobić tego samodzielnie. Przestrzega także, że zmniejszanie wydatków na obronność może doprowadzić do marginalizacji europejskiego przemysłu obronnego i Europa będzie zmuszona do importowania sprzętu wojskowego. Niestety tego typu oceny potwierdzane są przez kolejne statystyki. Przytoczmy jedno z najaktualniejszych, dostępne w raporcie opublikowanym na stronach internetowych NATO: „*Defence matters*”, *Secretary General's Annual Report 2012*, 31 stycznia 2013. Zgodnie z nimi w 2012 r. 72% wydatków na obronność w NATO pochodziło z USA, pozostałe przypadły na Europę i Kanadę, w tym największy udział Wielkiej Brytanii 6,9%, Francji 4,9% i Niemiec 4,6%. W porównaniu z 2007 rokiem udział USA wzrósł o 4%. Widoczny spadek wśród państw europejskich odnotowała Francja, bo z 6,6% do 4,9%. Ilustruje to tendencję obniżania nakładów, o czym już wspomniano. W szerszym kontekście pokaże ją jeszcze jedna statystyka. Otóż w 2003 r. NATO miało 69% udział w wydatkach całego świata, w 2011 roku już 60%, a na 2014 przewidywane jest 56%. Pokazuje to skalę problemu i służy do formułowania tez dotyczących rozbrajania się sojuszników, szczególnie Europy i wynikające z tego konsekwencje. Z jednej strony zmniejszającego się znaczenia w grze globalnej, z drugiej niebezpieczeństwa związanego z polityką USA – ukierunkowaną na Pacyfik, a tym samym daleko idącego osłabienia Europy i co za tym idzie, w kontekście rozważanych stosunków transatlantycznych, oddalania się perspektywy wzajemnego równoprawnego traktowania zainteresowanych stron.

Przywołajmy jeszcze problemy polityczne. Największy z nich doprowadził do rozłamu w stosunkach transatlantyckich, a spowodowany był polityką USA wobec Iraku i stanowiskiem wobec niej niektórych z europejskich sojuszników (przede wszystkim Francji i Niemiec). Najgorszy okres relacji przypadł na lata 2003–2005 i generalnie rzecz ujmując dotyczył unilateralnej polityki USA i preferowania użycia siły niezależnie od opinii organizacji międzynarodowych czy innych państw. A za przykład skutków kryzysu niech wystarczy przywołanie blokowania pomocy sojuszniczej dla Turcji w kontekście wojny w Iraku, zaangażowania NATO w tę wojnę w jakikolwiek sposób, podzielenie Europy przez amerykańskiego Sekretarza Obrony, Donalda Rumsfelda, na tzw. starą i nową. Ta nowa popierała USA, a stara była przeciwko nim, a tym samym przeciwko walce z terroryzmem, obalaniu dyktatur i eliminowaniu zagrożenia związanego z proliferacją broni masowego rażenia. Członkowie Unii Europejskiej pokazali przy tej okazji, że nie potrafią wypracować wspólnego stanowiska w sprawie Iraku, a tym samym istnienie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa jest bliższe deklaracjom niż rzeczywistości. Dopiero po rozpoczęciu drugiej kadencji prezydenckiej przez Georga W. Busha „atlantycka przepaść” była stopniowo zasypywana. Ale pytania i potrzeba odpowiedzi na nie, najlepiej wspólnej, pozostały, a wśród nich przede wszystkim takie:

- multi i unilateralizm w polityce międzynarodowej Stanów Zjednoczonych traktowanych jako jedyne mocarstwo globalne,
- sposoby efektywnej walki z terroryzmem międzynarodowym,
- stosunek do interwencji zbrojnej, jako narzędzia rozwiązywania konfliktów międzynarodowych i prewencji wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa,
- znaczenie siły militarnej na arenie międzynarodowej,
- sposoby walki z proliferacją broni masowego rażenia,
- reżim kontroli eksportu broni konwencjonalnej i problem zbrojeń konwencjonalnych i ich ograniczenia,
- pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa, np. ekologiczne i związane z tym działania na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi.

Gdybyśmy teraz spróbowali przedstawić stanowiska USA i Unii Europejskiej, a także państw Unii w tych obszarach, to szybko doszlibyśmy do wniosku, że w interesującym nas okresie były one i w wielu aspektach nadal są, rozbieżne. Pokazuje to, jak wielkie wyzwania towarzyszą stosunkom transatlantyckim i dlatego często w obiegowych opiniach pojawiają się stwierdzenia, że to USA są stroną działającą i zapewniającą bezpieczeństwo Europie, jak i rozwiązującą jej problemy, co np. pokazały Bałkany. Szansa na zmianę takiego obrazu pojawiła się wraz z inicjatywą utworzenia atlantyckiej strefy wolnego handlu oraz przeniesieniem ośrodka ciężkości amerykańskiego zaangażowania militarnego w kierunku Azji. To nie zostawia Europie wyboru – albo się dostosuje i tym samym stanie się partnerem USA w Europie, w ramach Unii Europejskiej, albo pozostanie zmarginalizowana w przyszłych rozgrywkach o wpływy i władzę w nowym ładzie światowym. NATO zaś pozostanie organizacją, w której kluczową rolę odgrywają USA i tym samym zostanie jednym z ich instrumentów politycznych użytecznym i używa-

nym zależnie od ich woli. Przekonanie europejskich członków NATO o tego typu podejściu było jednym z powodów podjęcia decyzji o przejęciu dowodzenia nad operacją ISAF w Afganistanie w 2003 roku. Docelowo NATO i Unia, jej Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony, powinna się uzupełniać. Każda z organizacji posiada zdolności, które w połączeniu z potencjałem USA winny wystarczyć do gwarantowania obszarowi transatlantyckiemu bezpieczeństwa i stabilności oraz czynić go kluczowym miejscem w nowym łańdźu międzynarodowym.

Rozdział 17

Polityczne wyzwania integracji europejskiej – ewolucja UE

Europejski model integracji państw w ramach Unii Europejskiej stanowi ważny punkt odniesienia dla kształtujących się form integracyjnych w pozostałych regionach świata (Ameryce Łacińskiej, Afryce czy Azji). Mając na uwadze zarówno jej skład członkowski, jak i coraz większą kompleksowość obszarów współpracy, UE staje się ważnym podmiotem kreującym porządek międzynarodowy w XXI w. Rosną również oczekiwania i aspiracje państw członkowskich wobec jej roli w sprośnaniu przyszłym wyzwaniom, coraz bardziej zróżnicowanego i podatnego na kryzysy, środowiska międzynarodowego. Niniejszy rozdział ma na celu przybliżenie zarówno politycznych, jak i gospodarczych wyzwań związanych z integracją europejską, w szczególności tych, będących implikacją kryzysu strefy euro, jak i tych związanych z przyszłą pozycją UE na arenie międzynarodowej.

17.1. Unia Europejska – rozwój po Maastricht

Wydarzeniem wyznaczającym początek nowego etapu w procesie integracji europejskiej było utworzenie Unii Europejskiej (UE) na mocy Traktatu z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej, TUE). Państwa członkowskie zobowiązały się do ścisłej współpracy nie tylko w sferze ekonomicznej, ale także politycznej. Tym samym europejska wspólnota gospodarcza została wzbogacona o unię polityczną. Impulsem dla pogłębienia integracji stały się przeobrażenia polityczno-gospodarcze, dokonujące się w Europie Środkowo-Wschodniej, prowadzące

do rozpadu bloku wschodniego. Zjednoczenie Niemiec w 1990 roku i upadek Związku Radzieckiego w 1991 r. skłoniły państwa zachodnioeuropejskie do poszukiwania ściślejszej formuły integracji politycznej. Ich owocem było ostatecznie podpisanie, 7 lutego 1992 roku, Traktatu z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku.

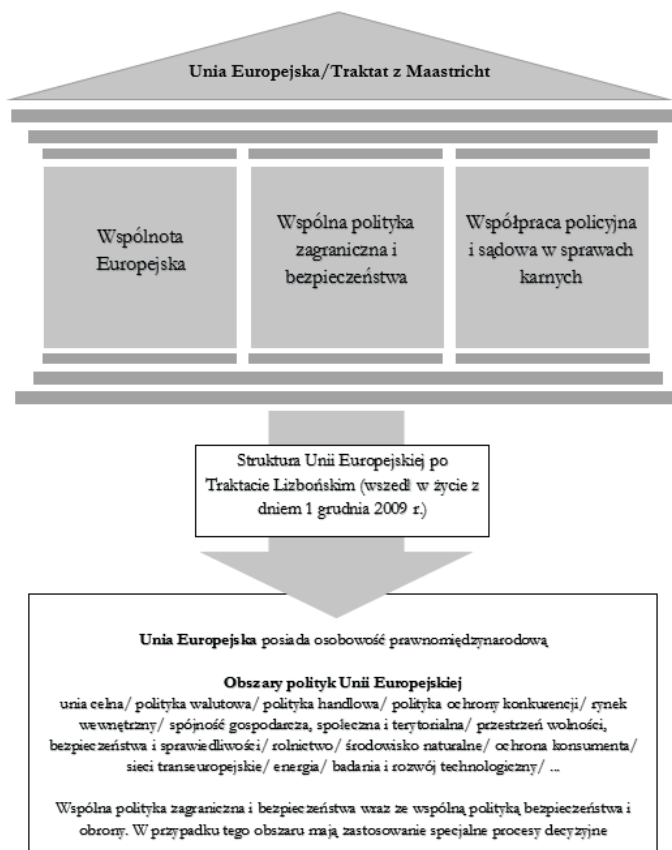
Traktat z Maastricht wyznaczał następujące główne cele UE:

- wspieranie stałego i trwałego postępu gospodarczego i społecznego, a zatem utworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, pogłębienie gospodarczej i społecznej spójności oraz ustanowienie unii gospodarczo-walutowej i wspólnej waluty;
- potwierdzenie na arenie międzynarodowej swojej tożsamości, głównie przez realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które mogłoby w przyszłości prowadzić do wspólnej obrony;
- umacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich przez wprowadzenie obywatelstwa Unii Europejskiej;
- rozwijanie bliskiej współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- umacnianie prawnych struktur integracji oraz utrwalenie jej mechanizmów i instytucji.

Unia Europejska utworzyła nadbudowę nad istniejącymi Wspólnotami Europejskimi oraz objęła trzy filary. Pierwszy filar oparty został na zakresie przedmiotowym wszystkich trzech Wspólnot Europejskich (EWG, EWWiS, Euratom), wywodzących się z traktatów rzymskich z 1957 roku i pogłębionych Traktatem z Maastricht. Drugi filar ustanawiał wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, której celem miało być wzmocnienie tożsamości UE na arenie międzynarodowej i możliwość reakcji na sytuacje kryzysowe. Trzeci filar tworzyła współpraca w sprawach wewnętrznych i wymiarze sprawiedliwości w obszarze polityki azylowej, kontroli granic, polityki imigracyjnej, zwalczania przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i narkotyków. Pierwszy filar miał charakter wspólnotowy (ponadnarodowy), instytucje unijne wyposażone zostały w kompetencje stanowienia prawa obowiązującego państwa członkowskie. Z kolei sprawy objęte drugim i trzecim filarem wymagały współpracy międzyrządowej państw członkowskich, co w praktyce oznaczało dominującą rolę państw w tych obszarach integracyjnych. Traktat z Lizbony, z 2009 r., likwiduje strukturę

Istotną przesłanką zawarcia TUE była polityczna decyzja państw członkowskich o utworzeniu unii gospodarczo-walutowej. Jednolity rynek wewnętrzny, obejmujący wolny przepływ towarów, usług i kapitału, wymagał uzupełnienia poprzez wprowadzenie wspólnej waluty i polityki monetarnej realizowanej na szczeblu wspólnotowym. Traktat określał trzy etapy wprowadzenia unii monetarnej, która weszła w życie w 1999 roku, a także definiował wymogi uczestnictwa państw członkowskich w unii gospodarczo-walutowej (tzw. kryteria konwergencji), służące utrzymaniu stabilności finansowej strefy euro.

Wykres 17.1. Struktura UE przed i po traktacie lizbońskim



Źródło: opracowanie własne.

Kryteria konwergencji z Maastricht:

- Deficyt budżetowy – nie może przekroczyć 3% jego PKB;
- Dług publiczny – nie może być większy niż 60% PKB (dopuszcza się wyjątki, jeśli przewiduje się, że będzie on stale spadać i dostatecznie szybkim tempie zbliża się do wartości odniesienia);
- Inflacja – ogólny wzrost cen w skali rocznej nie może wynosić więcej niż 1,5 punktu procentowego powyżej stopy inflacji w trzech państwach członkowskich o najlepszych wynikach w tym zakresie;
- Stopy procentowe – długoterminowe stopy procentowe nie mogą odbiegać o więcej niż 2 punkty procentowe od średnich stóp procentowych w trzech państwach członkowskich, które miały najniższe stopy procentowe w poprzednim roku;
- Kurs waluty kraju, ubiegającego się o przystąpienie do strefy euro, nie może przekraczać określonego w ramach mechanizmu kursowego europejskiego systemu walutowego marginesu (+/- 15% w odniesieniu do euro) przez dwa lata poprzedzające przyjęcie wspólnej waluty.

W czerwcu 1998 r. powołany został Europejski Bank Centralny (EBC) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem. EBC prowadzi politykę pieniężną i pełni funkcje banku centralnego strefy euro. Realizuje te zadania wraz z krajowymi bankami centralnymi państw strefy euro. EBC stanowi podstawę Eurosystemu i Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC).

Od 1999 r. zaczęto używać euro w transakcjach bezgotówkowych. Natomiast od 1 stycznia 2002 r. banknoty i monety stały się pełnoprawnym środkiem płatności w 12 krajach strefy euro (Austria, Belgia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Niemcy, Portugalia i Włochy). Początkowo kryteria konwergencji nie zostały spełnione przez Grecję i Szwecję. Grecja została przyjęta do strefy euro 1 stycznia 2001 r. Natomiast Szwecja nie przystąpiła do europejskiego systemu walutowego, a wprowadzenie euro w dalszym ciągu nie cieszy się poparciem społeczeństwa tego kraju. W przeprowadzonym w 2003 r. referendum, przeciwko nowej walucie opowiedziało się 55,9% Szwedów. Dania i Wielka Brytania mają szczególny status państw z derogacją, w protokole do Traktatu z Maastricht zastrzegły sobie klauzulę *opt-out*, która zezwala im na samodzielne podjęcie decyzji o możliwości przystąpienia do strefy wspólnej waluty. Z kolei nowe państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia euro jako waluty krajowej po spełnieniu kryteriów konwergencji.

Obecnie 19 z 28 państw członkowskich UE należy do strefy euro: w 2007 r. Słowenia znalazła się w strefie euro jako pierwszy z dziesięciu krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r., w 2008 r. dołączyły Cypr i Malta, w 2009 r. Słowacja, w 2011 r. Estonia, w 2014 r. Łotwa i w 2015 Litwa (stan na styczeń 2015 r.).

Koordynacji polityki budżetowej poszczególnych krajów służy **Pakt Stabilności i Wzrostu**, przyjęty w 1997 r., a następnie zreformowany w 2005 i 2011 r. Ma on na celu zapewnienie równowagi finansowej w UE poprzez utrzymanie dyscypliny budżetowej członków unii gospodarczo-walutowej. W przypadku przekroczenia przez kraj UE progu deficytu lub zadłużenia Rada, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, uruchamia procedurę nadmiernego deficytu, w której konsekwencji mogą zostać nałożone również kary pieniężne na kraje strefy euro.

W czerwcu 2013 r. procedurą nadmiernego deficytu objęte było 16 z 28 państw członkowskich, nie dotyczyła ona Bułgarii, Niemiec, Estonii, Finlandii, Włoch, Chorwacji, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Rumunii, Szwecji i Węgier.

Traktat z Maastricht ustanowił instytucję obywatelstwa europejskiego oraz wprowadził zasadę subsydiarności, jako kryterium podziału kompetencji między państwami członkowskimi a Unią. Obywatelstwo unijne oznacza m.in. prawo swobodnego poruszania się i przebywania na terenie całej Unii, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych i do PE w miejscu zamieszkania, w którymkolwiek z państw członkowskim.

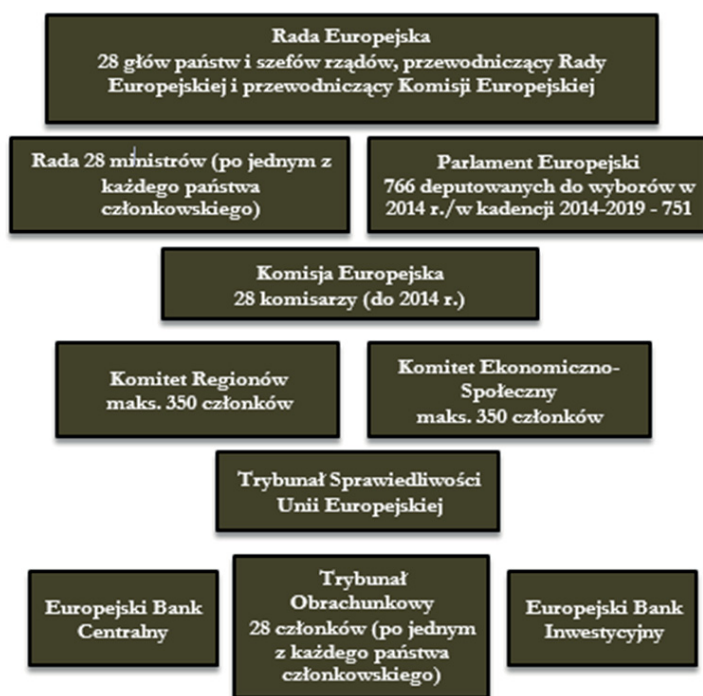
Zasada subsydiarności (inaczej pomocniczości), zapożyczona z doktryny społecznej Kościoła katolickiego, obejmuje dwa aspekty działań UE pozytywny i negatywny:

- pozytywny – stymuluje kompetencje i aktywność UE, gdy cele zamierzonego działania mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie wspólnotowym;

- negatywny – wyklucza aktywność UE, jeśli działanie kraju członkowskiego jest wystarczające dla osiągnięcia wyznaczonych celów [Borchardt 2011: 44–45].

Nadrzędnym forum decyzyjnym UE stała się Rada Europejska (RE), dysponująca uprawnieniami politycznymi, bez kompetencji instytucjonalno-prawnych (od wejścia w życie Traktat z Lizbony RE włączona została do grona instytucji UE). Komisja Europejska, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Trybunał Obrachunkowy rozwijają działania ponadnarodowe. Natomiast Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej zachowują charakter międzyrządowy [por. wykres 17.2].

Wykres 17.2. Struktura instytucjonalna UE



Źródło: opracowanie własne.

Parlament Europejski z siedzibą w Strasburgu reprezentuje narody państw członkowskich Unii Europejskiej. Od 1979 r. deputowani do PE wybierani są w wyborach bezpośrednich w państwach członkowskich. Tym samym PE uzyskał demokratyczną legitymację i postrzegany jest jako reprezentacja obywateli na poziomie Unii (art. 10 TUE). Państwa członkowskie określają własną ordynację wyborczą w oparciu o zasady demokratyczne. Niektóre kraje, jak Belgia, Luksemburg i Grecja, wprowadziły ponadto obowiązek wyborczy.

Deputowani europejscy zorganizowani są w siedmiu ponadnarodowych frakcjach/grupach politycznych. Maksymalna liczba deputowanych ustalona w TUE (art. 14. ust. 2) wynosi 751 [por. podział głosów w PE – tabela 17.1]. TL wzmacnia rolę PE w procesie legislacyjnym UE, w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, PE pełni rolę współlegislatora obok Rady. Rozszerzone zostały funkcje PE w procedurze budżetowej, zatwierdza on wieloletnie ramy finansowe oraz współdecyduje o wszelkich wydatkach. Zgoda PE wymagana jest dla wyboru przewodniczącego KE oraz jej pełnego składu (prawo inwestytury). A także przy zawieraniu ważnych porozumień międzynarodowych dotyczących dziedzin objętych procedurą współdecydowania, układów stowarzyszeniowych i akcesyjnych, naruszeniu przez państwo członkowskie podstawowych zasad UE. Również funkcje kontrolne PE wobec unijnej egzekutywy uległy znacznemu poszerzeniu. M.in. Komisja ma obowiązek udzielania odpowiedzi na zapytania PE i przedstawiania rocznego sprawozdania z działalności UE. Parlament może większością dwóch trzecich głosów wyrazić wotum nieufności wobec KE (art. 234 TFUE). Do tej pory jednak żaden ze składanych wniosków o uchwalenie wotum nieufności nie uzyskał wymaganej większości głosów.

Tabela 17.1. Podział głosów w Radzie i miejsc w PE

Państwo członkowskie	Liczba głosów w Radzie	Liczba miejsc w Parlamencie Europejskim*
Niemcy	29	99
Francja	29	78
Włochy	29	78
Zjednoczone Królestwo	29	78
Hiszpania	27	54
Polska	27	54
Rumunia	14	35
Holandia	13	27
Belgia	12	24
Republika Czeska	12	24
Grecja	12	24
Węgry	12	24
Portugalia	12	24
Szwecja	10	19
Bułgaria	10	18
Austria	10	18
Dania	7	14
Słowacja	7	14
Finlandia	7	14
Irlandia	7	13
Litwa	7	13
Chorwacja	7	12
Łotwa	4	9
Słowenia	4	7
Estonia	4	6
Cypr	4	6
Luksemburg	4	6
Malta	3	5

*po wyborach w 2014 r. 12 krajów (Rumunia, Grecja, Belgia, Portugalia, Czechy, Węgry, Austria, Bułgaria, Irlandia, Chorwacja, Litwa i Łotwa) straci po jednym miejscu w PE, a Niemcy 3.

trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi; koordynacja polityki gospodarczej państw członkowskich; istotna rola w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Rada rekomenduje PE udzielanie absolutorium Komisji z wykonania budżetu, mianuje członków Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Posiedzenia Rady w zakresie sprawowania funkcji legislacyjnej (obrad i głosowanie nad projektem aktu ustawodawczego) są jawne. Służy to wzmocnieniu przejrzystości i demokratycznej legitymacji decyzji Rady. Państwa członkowskie pełnią **rotacyjne przewodnictwo** w Radzie przez sześć miesięcy (za wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych). Porządek przewodniczenia określa jednomyślnie Rada. Dla zapewnienia ciągłości prac Rady, urzędująca prezydencja wspierana jest przez poprzedniczkę i następczynię (tzw. Trojka), ponadto TL potwierdza funkcjonującą od 2004 r. tzw. prezydencję zespołową, w ramach której ustalany jest program roboczy uzgadniany przez trzy państwa, przewodniczące kolejno po sobie w Radzie, który obowiązuje przez 18 miesięcy [por. tabela 17.2].

Tabela 17.2. Przewodnictwo w Radzie UE w latach 2012–2020

Rok	I. Półrocze	II. Półrocze
2012	Dania	Cypr
2013	Irlandia	Litwa
2014	Grecja	Włochy
2015	Łotwa	Luksemburg
2016	Holandia	Słowacja
2017	Malta	Wielka Brytania
2018	Estonia	Bułgaria
2019	Austria	Rumunia
2020	Finlandia	Niemcy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.europa.eu.

Podejmowanie decyzji większością kwalifikowaną w Radzie

Do 1 listopada 2014 r., dla osiągnięcia większości kwalifikowanej, obowiązuje, wprowadzony przez traktat z Nicei, system ważenia głosów, wg którego większość kwalifikowana to przynajmniej 255 z łącznej liczby 345 głosów, przy czym jedno państwo członkowskie ma prawo zażądać sprawdzenia, czy kraje, które oddały głos „za”, reprezentują co najmniej 62% populacji Unii Europejskiej [por. załącznik tabela 17.2. podział głosów w Radzie i PE].

Od 1 listopada 2014 r. wszedł w życie nowy **system podwójnej większości**, zgodnie z którym większość kwalifikowana dla poparcia wniosku ustawodawczego wymagać będzie przynajmniej 55% głosów państw członkowskich, które reprezentują przynajmniej 65% populacji UE.

W szczególności istotnych obszarach, jak WPZiB, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityki gospodarczej i pieniężnej, zawieszenia w prawach państwa członkowskiego i wystąpienia z UE oraz różnych nominacji do podjęcia decyzji konieczne będzie zgromadzenie co najmniej 72% liczby państw członkowskich.

Komisja Europejska jest ponadnarodową instytucją, reprezentującą interesy UE jako całości. Pełni jednocześnie rolę organu kontrolnego, inicjującego i wykonawczego. Posiada cztery zasadnicze funkcje:

- 1) jako motor polityki unijnej, inicjuje wszelkie działania unijne (posiada monopol w zakresie bezpośredniej inicjatywy ustawodawczej). Komisja może zostać wezwana do podjęcia inicjatywy ustawodawczej w określonej kwestii przez grupę państw członkowskich, Radę, PE, grupę obywateli UE w ramach inicjatywy obywatelskiej, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego czy na wniosek Trybunału Sprawiedliwości lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- 2) jako organ wykonawczy realizuje budżet UE, zarządza programami unijnymi, pełni funkcje administracyjne w zakresie prawa konkurencji;
- 3) jako strażniczka traktatów czuwa nad przestrzeganiem i stosowaniem prawa pierwotnego i wtórnego przez państwa członkowskie, może wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia prawa unijnego, nałożyć sankcje wobec osób fizycznych i prawnych w przypadku działań sprzecznych z prawem unijnym, a także skierować skargę do Trybunału Sprawiedliwości. Przeciwnie Radzie KE może skierować do TS skargę o zaniechanie działania;
- 4) reprezentuje Unię przed organizacjami międzynarodowymi i kieruje bieżącymi sprawami dyplomatycznymi Unii w ramach aktywnego i pasywnego prawa przedstawicielstwa. Na podstawie upoważnienia Rady, prowadzi negocjacje między Unią a organizacjami międzynarodowymi czy państwami trzecimi, w tym z nowymi państwami członkowskimi. KE reprezentuje Unię przed sądownictwem krajowym i niekiedy – wspólnie z Radą – przed TS UE.

W skład KE wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego. Na jej czele stoi przewodniczący wspierany przez siedmiu wiceprzewodniczących w tym wysokiego przedstawiciela Unii do spraw polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Komisarze powoływani są na 5-letnią kadencję, mają stać na straży interesu wspólnotowego, nie mogą zwracać się o instrukcje do żadnego rządu ani przyjmować takich instrukcji. **Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa** (art. 18 Traktatu UE) przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, jak również pełni funkcje wiceprzewodniczącego w obszarze spraw zagranicznych KE. Mianowany jest przez RE, stanowiącą większość kwalifikowaną za zgodą przewodniczącego KE. W wykonywaniu swoich funkcji wspomagany jest przez **Europejską Służbę Działań Zewnętrznych**, składającą się z urzędników KE, Sekretariatu Generalnego Rady, jak również delegowanych przedstawicieli służby dyplomatycznej państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości UE – organ sądowy UE, zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Jego struktura organizacyjna opiera się na: Trybunale Sprawiedliwości, który pełni rolę sądu najwyższego w unijnym systemie sądowniczym; Sądzie i wyspecjalizowanych sądach, które mogą być utworzone przy Sądzie dla rozstrzygania sporów w określonych dziedzinach. Do jego najważniejszych zadań należą: kontrola przestrzegania prawa unijnego zarówno przez instytucje unijne, państwa członkowskie i jednostki w zakresie obowiązków wynikających z prawa unijnego; wykładnia prawa unijnego oraz rozwój prawodawstwa unijnego. W skład Trybunału wchodzi 28 sędziów i 9 rzeczników generalnych. Są oni mianowani za wspólnym porozumieniem przez rządy państw członkowskich na sześcioletnią kadencję, z możliwością reelekcji.

Do kompetencji **Trybunału Obrachunkowego** należy badanie legalności i poprawności dochodów oraz wydatków UE, a także zapewnienie dobrego zarządzania unijnymi finansami. W jego skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdego państwa członkowskiego na sześcioletnią kadencję, z odnawialnym mandatem.

Europejski Bank Centralny (EBC), z siedzibą we Frankfurcie nad Menem, jest centrum unii gospodarczej i walutowej. Odpowiedzialny jest on za stabilność waluty europejskiej – euro, której wielkość emisji ma ustalać (art. 128 TFUE). Zarządza euro – wspólną walutą UE – i zapewnia ochronę stabilności cen w Unii. Jego główne cele to: utrzymanie stabilnego poziomu cen (kontrola nad inflacją), zwłaszcza w krajach, których walutą jest euro oraz utrzymanie stabilności systemu finansowego – poprzez zapewnienie właściwego nadzoru nad rynkami i instytucjami finansowymi.

EBC odpowiada również za kształtowanie i wdrażanie polityki gospodarczej i pieniężnej UE. W skład **Europejskiego Systemu Banków Centralnych** (ESBC) wchodzi EBC i narodowe banki centralne (art. 129 TFUE). ESBC określa i wdraża politykę walutową Unii; tylko on może zezwalać na emisję banknotów i monet wewnątrz Unii. Musi ponadto zarządzać oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich i gwarantować właściwe funkcjonowanie systemów płatniczych Unii (art. 127 ust. 2 TFUE).

Komitet Regionów to organ doradczy, utworzony na mocy Traktatu z Maastricht, reprezentujący samorządy lokalne i regionalne UE. Komisja, Rada i Parlament są zobowiązane do zasięgania opinii Komitetu Regionów przed przyjęciem decyzji UE w sprawach dotyczących samorządów lokalnych i regionalnych (na przykład w kwestii polityki zatrudnienia, środowiska, edukacji czy zdrowia publicznego). KR liczy obecnie 353 członków (z których każdy ma zastępcę) ze wszystkich 28 państw UE.

Komitet Ekonomiczno-Społeczny został utworzony w 1957 roku, jako forum dyskusyjne w sprawach dotyczących jednolitego rynku. Za pośrednictwem EKES-u europejskie grupy interesu – związki zawodowe, pracodawcy, rolnicy – mogą się formalnie wypowiadać na temat wniosków legislacyjnych UE. Składa się on z 353 członków (doradców) wywodzących się z najbardziej reprezentatywnych organizacji państw członkowskich. Są oni mianowani na okres pięciu lat przez Radę, która przyjmuje listę członków, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Doradcy są zorganizowani w trzech grupach (pracodawcy, pracownicy, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego).

Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju UE dysponuje organem finansowym – jest to **Europejski Bank Inwestycyjny** (EBI) z siedzibą w Luksemburgu. Jego zadaniem jest udzielanie, we wszystkich gałęziach gospodarki, pożyczek i gwarancji na rzecz słabiej rozwiniętych regionów, na modernizację czy przekształcanie przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy lub realizację projektów uwzględniających wspólny interes wielu państw członkowskich.

Unia Europejska jest organizacją, na której rzecz państwa członkowskie przekazały część swojej suwerenności, a także wyposażyły ją we własne i niezależne od państw członkowskich kompetencje. Realizując swoje cele, Unia może przyjmować akty prawodawcze, o takich samych skutkach jak te przyjmowane przez państwa. Ustanawia zatem własny porządek prawny (określany jako *acquis communautaire*), niezależny od porządków prawnych państw członkowskich. Ponadto, możliwość bezpośredniego zastosowania prawa unijnego gwarantuje pełne i jednolite wprowadzanie przepisów unijnych we wszystkich państwach członkowskich, a także określa prawa i obowiązki państw członkowskich oraz ich obywateli. Wreszcie zasada pierwszeństwa prawa unijnego zapewnia m.in. prymat prawa unijnego w razie konfliktu z prawem krajowym [Borchardt 2011: 13–14, 34–36]. W wyznaczonych traktatowo ramach UE może podejmować działania polityczne w imieniu państw członkowskich.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, z 2009 r., UE uzyskała podmiotowość prawnomiędzynarodową. Tym samym wyposażona została w zdolność do zawierania umów międzynarodowych, uzyskiwania członkostwa w organizacjach międzynarodowych, czy prawo legacji [zob. Herma 2008: 120–153].

Do źródeł prawa unijnego zaliczamy tzw. prawo pierwotne (traktaty założycielskie UE wraz z załącznikami, aneksami i dołączonymi protokołami oraz późniejszymi uzupełnieniami i zmianami), prawo wtórne (tworzone przez instytucje unijne na podstawie przekazanych im kompetencji), a także m.in. umowy międzynarodowe zawierane z państwami trzecimi [Borchardt 2011: 85–92].

Proces stanowienia prawa wtórnego UE odbywa się przy udziale najważniejszych instytucji unijnych: KE, Rady i PE. Traktat z Lizbony wzmocnił pozycję Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie prawodawczym, włączając współdecydowanie PE w zwykłej procedurze ustawodawczej do rangi zasady ogólnej. Tym samym podstawowe akty prawa pochodnego: rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, przyjmowane są na wniosek KE wspólnie przez PE i Radę.

17.2. Proces pogłębiania i poszerzenia UE

Istotę systemu instytucjonalnego i decyzyjnego UE stanowi kombinacja elementów wspólnotowych i międzyrządowych. Jej konsekwencją jest gwarancja, że wyrażanie woli w UE naznaczone jest z jednej strony wspólnym/ogólnym interesem Europy, a zatem interesami unijnymi określonymi przez cele UE. Z drugiej strony – interesami narodowymi poszczególnych państw członkowskich. Wspólnotowy/ponadnarodowy charakter UE przejawia się m.in. w pierwszeństwie prawa wspólnotowego nad krajowym, bezpośrednimi wyborami do PE, stopniowe rozszerzanie katalogu spraw objętych głosowaniem większością kwalifikowaną w Radzie (początkowo były to głównie sprawy związane z funkcjonowaniem jednolitego rynku) czy wypracowaniem Karty Praw Podstawowych UE. Międzyrządowa istota UE sprowadza się przede wszystkim do nadrzędnej roli Rady Europejskiej w procesie integracji europejskiej, a także w dalszym ciągu pozostawienie w gestii jednomyślnej decyzji państw – spraw związanych w polityką zagraniczną i bezpieczeństwa oraz spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości.

Proces pogłębiania integracji oznacza poszerzenie katalogu uwspólnotowionych dziedzin współpracy państw członkowskich: umacnianie kompetencji ponadnarodowych instytucji wspólnotowych (PE i KE), zwiększanie koordynacji i harmonizacji coraz szerszych dziedzin polityki gospodarczej i społecznej przy zachowaniu zasady solidarności (wyrównywanie korzyści z integracji poprzez wsparcie rozwoju biedniejszych regionów UE w ramach polityki spójności).

Kolejny, po Traktacie z Maastricht, etap procesu integracji europejskiej wyznaczały reformy podjęte traktatami: amsterdamskim (1997 r.) oraz traktatem nicejskim (2001 r.). Celem obu traktatów było zachowanie skuteczności działania UE wraz z poszerzaniem się jej składu (z 15 do 27 członków). Koncentrowały się zatem w pierwszym rzędzie na reformach instytucjonalnych, jednakże, w porównaniu do wcześniejszych inicjatyw, państwa członkowskie z większą rezerwą pod-

chodziły do idei pogłębiania integracji politycznej.

Wśród najważniejszych postanowień **Traktatu z Amsterdamu** można wymienić:

- wartości, na których opiera się UE: wolność, demokracja, poszanowanie praw człowieka i fundamentalnych swobód. Ich naruszenie w sposób „poważny i trwały” przez państwa członkowskie wiąże się z uruchomieniem określonej procedury, wraz z możliwością wyłączenia kraju z niektórych jego praw, np. głosowania w Radzie;
- wzmocnienie zapisów o niedyskryminacji. Rada została zobowiązana do podjęcia odpowiednich kroków w walce z przejawami dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, przekonania religijne, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną;
- w obszarze WPZiB – w celu zapewnienia większej spójności działań UE, ustanowienie urzędu Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, powołanie Komórki Planowania Politycznego i Wczesnego Ostrzegania, włączenie tzw. zadań petersberskich do Traktatu o UE, wprowadzenie wspólnych strategii, które miały określone cele, czas realizacji i środki zapewniane przez kraje członkowskie oraz możliwość konstruktywnego wstrzymania się od głosu;
- w wymiarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych: przeniesienie znacznej części trzeciego filaru do filaru wspólnotowego oraz modyfikacja postanowień dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Uwspólnotowano problematykę zasad wjazdu, poruszania się i pobytu osób na terenie UE oraz współpracy celnej (bez spraw karnych), a także włączono do systemu instytucjonalno-prawnego Unii tzw. dorobek prawny Schengen (*Schengen acquis*);
- wprowadzenie instrumentu wzmocnionej współpracy, czy też elastyczności. Pozwala ona na podjęcie przez grupę państw ściślejszej współpracy w ramach wspólnotowego systemu instytucjonalnego, po spełnieniu określonych warunków.

Traktat z Nicei koncentrował się na przygotowaniu instytucji i polityki wspólnotowej do rozszerzenia UE o 12 nowych państw członkowskich. Najważniejsze zmiany obejmują: rozszerzeniu obszaru decyzji podejmowanych na zasadzie kwalifikowanej większości głosów w Radzie oraz skład, procedury głosowania i podział miejsc w instytucjach unijnych. Nowy wymiar zyskała europejska tożsamość bezpieczeństwa i obrony. Zapowiedziano również prace nad gruntowną reformą UE.

Kolejnym krokiem w kierunku pełnej unii politycznej miało być przyjęcie **Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy**. Został on podpisany 29 października 2004 roku w Rzymie przez 25 szefów rządów państw członkowskich. Jego odrzucenie w referendach we Francji i w Holandii wpłynęło na wstrzymanie procedury ratyfikacyjnej. W pierwszej połowie 2007 r., po niemal dwuletnim okresie refleksji, przygotowano nowy pakiet reform.

Na posiedzeniu RE w Brukseli, 21 i 22 czerwca 2007 r., szefowie państw i rządów ustalili w jakim zakresie zmiany, wynegocjowane w traktacie konstytucyjnym, wprowadzone zostaną do traktatu reformującego. W rezultacie 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie szefowie 27 państw członkowskich UE i ich rządów podpisali **traktat lizboński**. Został on odrzucony w pierwszym referendum w Irlandii w czerwcu 2008 r. (53,4% głosów przeciwnych przy frekwencji 53,1%), zaakceptowany w kolejnym, w październiku 2009 r. (67,1% przy frekwencji 59%). Pozytywny wynik referendum w Irlandii pozwolił na ratyfikację traktatu w Polsce i Republice Czeskiej. W przypadku Polski prezydent Lech Kaczyński uzależnił podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego od wyniku irlandzkiego głosowania. Natomiast Václav Klaus dodatkowo od gwarancji ważności tzw. dekretów

Benesza z 1945 r., wykluczających roszczenia terytorialne Niemiec wobec byłych obszarów niemieckich w Republice Czeskiej. 1 grudnia 2009 r. **Traktat z Lizbony** wszedł w życie.

Do najważniejszych zmian wprowadzonych traktatem lizbońskim należą:

- połączenie Wspólnoty Europejskiej z Unią Europejską w jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską, likwidując dotychczasową strukturę filarową [por. wykres 17.1.].

Art. 47 TUE wyposażyła UE w osobowość prawną. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym. Prawo unijne w dalszym ciągu opiera się na następujących trzech traktatach: Traktacie o UE, Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który wywodzi się z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.

Unia nie objęto Euratom-u, który pozostaje odrębną organizacją międzynarodową, ściśle powiązaną strukturalnie z UE, jak wcześniej ze Wspólnotą Europejską;

- doprecyzowanie podziału kompetencji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi oraz umocnienie zasady kompetencji powierzonych Unii:

Wyłączne kompetencje UE (art. 3 TFUE) obejmują unię celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, politykę pieniężną w odniesieniu do państw Eurogrupy, wspólną politykę handlową oraz części polityki rybołówstwa. W tych dziedzinach jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE). **Kompetencje dzielone** (art. 4 TFUE) dotyczą obszarów, w których działania podejmowane przez EU mogą przynieść krajom członkowskim więcej korzyści niż w przypadku ich samodzielnej realizacji. Odnoszą się zatem do regulacji dotyczących rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa, środowiska naturalnego, transportu, sieci transeuropejskich, dostaw energii, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak również dla wspólnych problemów bezpieczeństwa, w zakresie zdrowia publicznego, w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej, współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej. Państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonuje swoich kompetencji lub w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swoich kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE).

Z kolei **kompetencje pomocnicze** UE (art. 6 TFUE) obejmują działania mające na celu koordynowanie lub uzupełnienie działań państw członkowskich. UE nie może podejmować harmonizacji krajowych przepisów prawa w obszarach objętych kompetencjami pomocniczymi (art. 2 ust. 5 TFUE). Dotyczą one ochrony i poprawy zdrowia, przemysłu, kultury, turystyki, edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży i sportu, ochrony ludności oraz współpracy administracyjnej.

W dziedzinie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia państwa członkowskie wyraźnie uznają, że ich działania na szczeblu krajowym muszą być koordynowane w ramach UE. Również wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE, która podlega szczególnym zasadom i procedurom, UE nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie ich własnej polityki zagranicznej. W dziedzinie Wspólnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości zastrzeżono, że „w szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego” [Burchardt 2011: 42–43];

- katalog „polityk i działań” Unii poszerzony został o energetykę, turystykę, ochronę ludności oraz współpracę administracyjną;
- umocnienie roli parlamentów narodowych, zostały one m.in. włączone do kontroli nad przestrzeganiem zasady pomocniczości i proporcjonalności w ramach systemu wczesnego ostrzegania legislacyjnego;
- wzmocnienie ochrony praw podstawowych w UE w wyniku nadania mocy wiążącej Karcie Praw Podstawowych (z wyłączeniem Wielkiej Brytanii i Polski) oraz stworzenie podstawy prawnej przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;
- zwiększenie elastyczności procesu decyzyjnego Unii – w wyniku zmiany formuły głosowania większościowego w Radzie oraz zwiększenie liczby dziedzin poddanych zwykłej procedurze ustawodawczej;
- systematyzacja katalogu źródeł prawa pochodnego w Unii i procedury jego stanowienia;
- nowe procedury rewizji traktatów stanowiących UE oraz reformy instytucji wspólnotowych [szerzej Barcz 2008].

Traktat lizboński wpisuje zasadę demokracji przedstawicielskiej jako podstawę funkcjonowania UE i wyposaża każdego obywatela w prawo uczestniczenia w życiu demokratycznym UE (art. 10.3). Ponadto, przewiduje możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z UE (art. 50 TUE).

Wprowadza również tzw. klauzulę solidarności, zobowiązującą państwa członkowskie do udzielenia sobie wzajemnej pomocy, w razie ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Ma ona pozwolić UE na lepszą organizację i skuteczność w zarządzaniu kryzysowym.

Działania UE obejmują zatem politykę gospodarczą i pieniężną, wspólną politykę rolną, rybołówstwa i handlową, politykę transportową, ochrony konsumentów, strukturalną i spójności, badawczą i rozwojową, ochrony środowiska, politykę ochrony zdrowia, a także politykę energetyczną. W zakresie polityki społecznej UE kładzie nacisk m.in. na społeczny wymiar rynku wewnętrznego i stworzenie systemu bezpieczeństwa socjalnego dla migrujących pracowników (np. w zakresie równego dostępu do świadczeń socjalnych).

Kierunki rozwoju gospodarczego UE wyznacza Strategia Europy 2020, opublikowana przez KE w 2010 r. Zastąpiła ona obowiązującą w latach 2000–2010 strategię lizbońską. Ma ona stworzyć ramy unijnych działań dla przezwyciężenia kryzysu finansowego i wspierania zrównoważonego rozwoju państw członkowskich, a także pozwolić na sprostanie nowym wyzwaniom międzynarodowym. Jej celem jest przede wszystkim zwiększenie efektywności i innowacyjności gospodarki wspólnotowej. Strategia obejmuje trzy priorytety: rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacyjności), rozwój zrównoważony (wspieranie gospodarki efektywnie korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej) oraz rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu polegający na gospodarce o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną. Strategia koncentruje się na pięciu celach w obszarze zatrudnienia (75% osób w przedziale wiekowym 20–64 powinno mieć pracę), badań naukowych (udział wydatków unijnych na ten cel powinien

przekroczyć 3% PKB Unii), edukacji (zmniejszenie udziału osób przedwcześnie kończących edukację do poniżej 10%, a co najmniej 40% osób w wieku 30–34 lat powinno mieć wyższe wykształcenie), ograniczenia ubóstwa (zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 mln), w zakresie klimatu i energii (osiągnięcie celów 3x20 – ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20%, a przy sprzyjających warunkach nawet o 30%, zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych, wzrost efektywności energetycznej o 20%) [Europa 2020 2010]. Realizacji powyższych celów ma służyć ich uwzględnienie w ramach wieloletnich ram finansowania na lata 2014–2020. Krokiem w tym kierunku było skoncentrowanie wydatków z budżetu na rok 2013 na dwóch głównych priorytetach: stymulowaniu rozwoju gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy, poprzez inwestycje w przyszły wzrost gospodarczy oraz konsolidację fiskalną.

Z realizacją Strategii Europa 2020 wiąże się również Europejska strategia w zakresie przestrzeni kosmicznej z kwietnia 2011 r. Jej celem jest osiągnięcie niezależności UE oraz utrzymanie wiodącej pozycji w dziedzinie technologii kosmicznych. Zakłada ona m.in.: ukończenie prac nad europejskim systemem nawigacji satelitarnej Galileo, który będzie niezależny od amerykańskiego systemu GPS oraz wdrożenie unijnego systemu obserwacji Ziemi, GMES, w 2014 roku; zwiększenie zdolności UE do monitorowania mórz i granic oraz skutecznego reagowania w sytuacjach kryzysowych; opracowanie polityki przemysłowej dotyczącej sektora przestrzeni kosmicznej we współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną i krajami UE; współpraca z USA i Rosją, oraz jej nawiązanie z Chinami, tak by przestrzeń kosmiczna stała się integralną częścią polityki zewnętrznej UE, zwłaszcza jeżeli chodzi o pomoc dla Afryki [Komisja Europejska 2011: www.ec.europa.eu].

Polityczne zadania UE koncentrują się wokół problematyki związanej z obywatelstwem unijnym, polityką współpracy sądowniczej w sprawach karnych oraz ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Wprowadzenie obywatelstwa Unii umocniło prawa i interesy obywateli państw członkowskich w UE (swobodne poruszanie się po terytorium UE, czynne i bierne prawo wyborcze na poziomie lokalnym, ochrona dyplomatyczna i konsularna na terytorium państw trzecich, prawo petycji do PE, prawo inicjatywy obywatelskiej, zasada niedyskryminacji).

Współpraca państw członkowskich, w wymiarze sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych, nabiera szczególnego znaczenia w kontekście wyzwań bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Zapoczątkowanemu traktatem amsterdamski tworzeniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości towarzyszą środki w obszarze kontroli granic zewnętrznych, polityki azylowej i imigracyjnej oraz przestępczości. Zwalczanie przestępczości zorganizowanej, handlu ludźmi i przemytu narkotyków, jak również wykrywanie przestępstw oraz stworzenie, układem z Schengen (1985 r. i 1990 r.), przestrzeni swobodnego przemieszczania się osób wymagało podjęcia działań i powołanie odpowiednich agencji na płaszczyźnie wspólnotowej.

Strefa Schengen obejmuje 22 państwa członkowskie UE, które zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych ustanawiając jednocześnie granicę zewnętrzną strefy, a także cztery państwa nie będące członkami UE: Islandię, Norwegię (pełne

członkostwo w 2001 r.), Szwajcarię od 2008 r. oraz Lichtenstein od 2011 r. Wielka Brytania (od 2000 r.) i Irlandia (od 2001 r.) nie należą do strefy Schengen, ale uczestniczą w niektórych dziedzinach współpracy, takich jak współpraca sądowa i policyjna oraz system informacyjny Schengen (SIS).

Współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych koordynuje Europejski Urząd Policji (Europol, rozpoczął działalność w 1998 r.) oraz powołana w 2003 r. Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust), której zadaniem jest ułatwienie współpracy pomiędzy organami śledczymi i organami ścigania w obszarze przestępczości o wymiarze transgranicznym), zarządzanie granic należy do działającej od 2005 r. Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex) z siedzibą w Warszawie, Centrum Monitorowania Narkotyków i Uzależnień od Narkotyków w Lizbonie odpowiedzialne za monitorowanie przemytu narkotyków. Od stycznia 2004 r. obowiązuje europejski nakaz aresztowania, zastępujący system ekstradycji w określonych przypadkach.

W lutym 2010 r. Europejska Strategia Bezpieczeństwa (z 2003 r.) uzupełniona została o strategię bezpieczeństwa wewnętrznego UE „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa” [Towards a European Security Model 2010]. Ma ona pozwolić UE na sprostanie dynamicznie zmieniającym się, politycznym i społecznym, realiom międzynarodowym, przede wszystkim w obszarze reagowania na nowe wyzwania związane z cyberprzestrzenią czy polityką imigracyjną. Identyfikuje ona następujące zagrożenia: terroryzm, przestępczość zorganizowaną, cyberprzestępczość, przestępczość transgraniczną, przemoc, klęski żywiołowe i antropogeniczne oraz inne zdarzenia mające wpływ na bezpieczeństwo obywateli UE. Ponadto, wskazuje zasady i instrumenty działań w obszarze wspólnej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego (m.in. wdrożenie europejskiego systemu nadzoru granic EUROSUR, który ma pozwolić na wymianę informacji operacyjnych związanych z ochroną granic, wypracowanie strategii bezpieczeństwa cybernetycznego UE).

Proces poszerzania Unii Europejskiej

Na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze, w czerwcu 1993 r., określone zostały **kryteria członkostwa** w UE, które muszą spełnić państwa ubiegające się o akcesję:

- 1) polityczne: stabilność instytucji gwarantujących funkcjonowanie porządku demokratycznego, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochrona praw mniejszości;
- 2) gospodarcze: funkcjonująca gospodarka rynkowa, zdolność sprostania konkurencji oraz sił rynkowych wewnątrz UE;
- 3) zdolność przyjęcia praw i obowiązków wynikających z wspólnotowego porządku prawnego *acquis communautaire*;
- 4) przyjęcie celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Jednolitą podstawę prawną, dla przyjęcia państw do UE, określa art. 49 TUE. W myśl jego zapisów każde państwo europejskie, które szanuje wartości UE ujęte w art. 2 i zobowiązuje się je promować, może złożyć wniosek o członkostwo. Wniosek kierowany jest do Rady, która stanowi jednomyślnie, po zasięgnięciu

opinii KE i otrzymaniu zgody PE. Wnioski o członkostwo na mocy TL muszą być notyfikowane przez PE i parlamenty narodowe. Parlament udziela zgody na przyjęcie nowych członków zwykłą większością głosów, natomiast RE ma możliwość uzgadniania kryteriów kwalifikacji.

Strategie rozszerzenia KE na lata 2011–2013 do głównych wyzwań, z którymi borykają się państwa aspirujące do członkostwa, zaliczają: prawa człowieka, praworządność, w tym walkę z korupcją i przestępczością zorganizowaną, zdolności administracyjne, bezrobocie, reformy gospodarcze i społeczne, włączenie społeczne, relacje dwustronne. Wprowadzono tzw. nowe podejście do negocjacji w dziedzinie sądownictwa i praw podstawowych oraz obszaru sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa. Praworządność została uznana za najważniejszy obszar procesu negocjacyjnego i fundament przyszłego członkostwa. Kraje aspirujące do członkostwa muszą „ustanowić i propagować (...) funkcjonowanie najważniejszych instytucji niezbędnych do demokratycznych rządów oraz praworządności, od parlamentu krajowego poprzez rząd i wymiar sprawiedliwości, sądy, prokuratora generalnego oraz organy ścigania” [Komisja Europejska 2012: 4].

Istotnym warunkiem dla dalszego rozszerzania UE jest również zdolność Unii do przyjęcia nowych członków, bez uszczerbku dla dynamiki procesu integracyjnego. Napięcie pomiędzy ideą równoległego rozszerzania i pogłębiania integracji i związane z nim wyzwania stały się nieodzownym elementem towarzyszącym debacie europejskiej.

Ponadto, w odniesieniu do państw Bałkanów Zachodnich, określono dodatkowe kryteria osiągnięcia etapu stowarzyszenia i jego realizacji. Wynikają one z europejskiego partnerstwa obejmującego Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Serbię i Czarnogórę wraz z Kosowem oraz tzw. Umów o Stabilizacji i Stowarzyszeniu, których zawarcie przez Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Chorwację, Czarnogórę, Macedonię oraz Serbię wymagało spełnienia określonych, politycznych i gospodarczych, warunków (m.in. wdrożenie rozwiązań dla wysiedleńców i uchodźców, readmisja obywateli, którzy przebywali nielegalnie na terytorium UE, wywiązanie się z zobowiązań wynikających z umów pokojowych, przede wszystkim współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dot. Byłej Jugosławii; demokratyzacja, respektowanie praw człowieka, gospodarka wolnorynkowa, dobre stosunki z sąsiadami).

Obecnie UE składa się z dwudziestu ośmiu państw członkowskich. Do założycieli Wspólnot Europejskich należą: Belgia, Holandia, Luksemburg, Niemcy (poszerzone o Niemiecką Republikę Demokratyczną, po zjednoczeniu obu państw niemieckich 3 października 1990 r.), Francja i Włochy. 1 stycznia 1973 r. do Wspólnot dołączyły: Dania (za wyjątkiem Grenlandii, która w lutym 1982 w referendum opowiedziała się przeciw członkostwu), Irlandia oraz Wielka Brytania. Również planowane członkostwo Norwegii zostało odrzucone w referendum w październiku 1972 r. (53,5% głosów przeciwnych). Rozszerzenie na południe zapoczątkowała Grecja – 1 stycznia 1981 r., kolejno 1 stycznia 1986 r. dołączyły Hiszpania i Portugalia. Następnie 1 stycznia 1995 r. skład członkowski UE poszerzył się o Austrię, Finlandię i Szwecję. Norwegia ponownie – niewielką większością głosów 52,4% obywateli – wyraziła sprzeciw wobec wejścia do UE. 1 maja 2004 r. do UE wstąpiły

kraje nadbałtyckie: Estonia, Łotwa i Litwa, kraje południowo- i wschodnioeuropejskie, takie jak Republika Czeska, Węgry, Polska, Słowenia i Słowacja, a także dwie wyspy Morza Śródziemnego – Cypr i Malta. Ten etap rozszerzenia na wschód zakończył się ponad dwa lata później, 1 stycznia 2007 r., przystąpieniem do UE Bułgarii i Rumunii. Stanowił on jednocześnie uwieńczenie procesu jednoczenia narodów europejskich oddzielonych od siebie, przez ponad pół stulecia, żelazną kurtyną i zimną wojną. Był wyrazem woli państw członkowskich do utrzymania pokoju, stabilności i dobrobytu we wspólnej Europie. Natomiast 1 lipca 2013 r. w skład Unii weszła Chorwacja, jako drugi po Słowenii kraj byłej Jugosławii.

Zatem pomiędzy rokiem 1995 a 2013 liczba państw członkowskich UE wzrosła z 15 do 28, jej powierzchnia wynosi 4,3 mln km² (mniej niż połowa obszaru Chin czy Stanów Zjednoczonych), a liczba ludności 509 mln, co daje UE, pod względem wielkości populacji na świecie, trzecie miejsce po Chinach i Indiach [CIA, The World Factbook 2013].

Obecnie trwają negocjacje akcesyjne z Turcją, Islandią i Czarnogórą. Status kraju kandydującego posiadają ponadto Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (2005 r.) i Serbia (2012 r.). Do potencjalnych kandydatów zalicza się Albanie, Bośnię i Hercegowinę oraz Kosowo.

Europejskiej aspiracje Turcji sięgają lat 60. W 1963 r. EWG i Turcja zawarły układ o stowarzyszeniu, który w dalszej perspektywie przewidywał możliwość akcesji. W 1987 r. Ankara wystąpiła z wnioskiem o członkostwo w ówczesnej EWG. W 1995 r. utworzona została unia celna, a w grudniu 1999 r. na szczycie szefów państw i rządów UE w Helsinkach przyznano Turcji oficjalny status kraju kandydującego. W ślad za tym, w październiku 2005 r., rozpoczęły się negocjacje akcesyjne. Do tej pory zamknięty został 1 z 13 otwartych, spośród 35, rozdziałów negocjacyjnych (nauka i badania). Trwający od 2010 r. impas w negocjacjach o członkostwo Turcji w UE, spowodowany był m.in. zamrożeniem przez UE 16 z 35 rozdziałów pod warunkiem uznania przez Ankara Cypru za członka turecko-unijnej unii celnej, krytyki Brukseli pod adresem tureckich władz za: spowolnienie reform, bojkot cypryjskiej prezydencji w 2012 r., nieproporcjonalne użycie siły wobec masowych demonstracji w maju i czerwcu 2013 r. oraz za konfrontacyjny styl sprawowania władzy. Główną przeszkodą jest przede wszystkim brak woli politycznej państw członkowskich (głównie Niemiec, Francji i Holandii) do przyjęcia Turcji. Wynika on z obawy przed kosztami przyłączenia 75-milionowego państwa, którego europejskość jest kwestionowana przez znaczną część obywateli UE.

Według badań wykonanych przez German Marshall Fund (*Transatlantic Trends*) w 2013 roku zaledwie 20% obywateli Unii opowiadało się za członkostwem tego kraju w UE, zaś 33% odnosiło się do tego pomysłu negatywnie, 37% nie było ani za, ani przeciw, a 9% nie udzieliło odpowiedzi. W październiku 2013 r. państwa członkowskie wyraziły zgodę na wznowienie rokowań akcesyjnych oraz otwarcie nowego rozdziału negocjacyjnego w obszarze polityki regionalnej.

W grudniu 2013 r. nastąpił przełom w rokowaniach wizowych i o readmisji. Turcja i UE podpisały umowę o readmisji (Ankara parafowała ją już w 2012 r.), która zobowiązuje Ankara do przyjmowania imigrantów z Turcji przebywających nielegalnie na terenie UE. Ponadto zainicjowano „wizową mapę drogową”, określającą program reform tureckiej polityki migracyjnej i zarządzania granicami. Od ich wdrożenia Unia Europejska uzależnia (ale nie gwarantuje, nie podano również konkretnej daty) zniesienie wiz

Schengen dla obywateli Turcji. Władze tureckie zapowiedziały wypowiedzenie umowy readmisyjnej, w przypadku gdy nie nastąpi to najpóźniej do 2017 r.

Islandia wystąpiła z wnioskiem akcesyjnym w lipcu 2009 r.. Ważnym motywem były konsekwencje globalnego kryzysu finansowego – w czerwcu 2010 r. rozpoczęto negocjacje akcesyjne. Do połowy grudnia 2012 r. z 27 otwartych rozdziałów negocjacyjnych zamkniętych zostało 11.

W porównaniu do innych kandydatów, Islandia jest wzorcowo przygotowanym i odpowiedzialnym krajem aspirującym do członkostwa w UE. Wynika to z wysokiego poziomu integracji z UE, głównie poprzez przynależność do EFTA (wraz z Liechtensteinem i Norwegią) i Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), strefy Schengen oraz NATO. Jednakże debata, towarzysząca wyborom parlamentarnym na wiosnę 2013 r., wykażała sceptyczne nastawienie społeczeństwa islandzkiego do perspektywy członkostwa i związanych z nim kompromisów w zakresie suwerenności. Nowy rząd wstrzymał negocjacje akcesyjne z UE i ogłosił, że nie zostaną one wznowione bez referendum.

Czarnogóra w 2006 r. proklamowała swoją niepodległość, odłączając się od Serbii. W październiku 2007 r., pomiędzy UE a Czarnogorą, podpisana została Umowa o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA), która weszła w życie w maju 2010 r. W 2008 r. władze Czarnogóry wystąpiły z wnioskiem o członkostwo w UE, a w grudniu 2010 r. uzyskała status kraju kandydującego.

Z końcem czerwca 2012 r. rozpoczęto rokowania akcesyjne, zamknięte zostały dwa rozdziały negocjacyjny w obszarze nauki i badań naukowych (grudzień 2012 r.) oraz edukacji i kultury (kwiecień 2013).

W grudniu 2009 r. Unia zniósła obowiązek wizowy dla obywateli Czarnogóry, a także Serbii i Macedonii. Do istotnych wyzwań dotychczasowego procesu rokowań akcesyjnych (2012–2013), przed którymi stoi Czarnogóra, zaliczono: trwałe reformy w dziedzinie praworządności, szczególnie w obszarze przestępczości zorganizowanej i korupcji, zagwarantowanie niezależności sądownictwa na drodze zmian konstytucji, zapewnienie niezbędnych zdolności administracyjnych dla wdrażania dorobku prawnego.

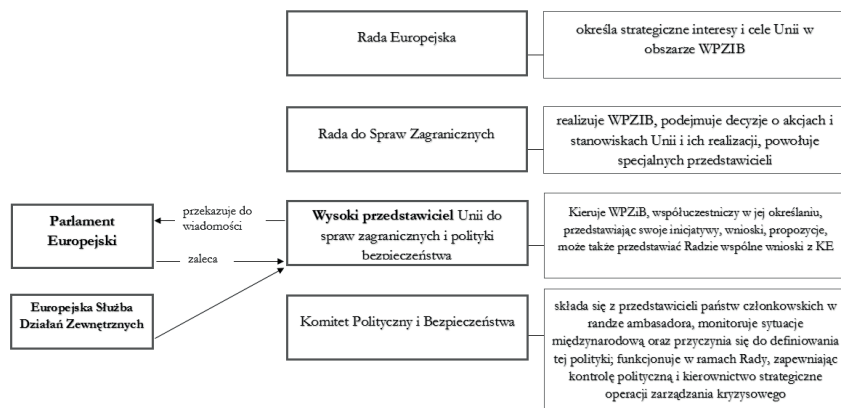
Poszerzanie składu członkowskiego UE nie cieszy się poparciem społeczeństw państw członkowskich. W badaniach opinii społecznej Eurobarometru z lipca 2012 r. większość respondentów (53%) opowiedziała się przeciwko dalszemu rozszerzaniu UE, natomiast 36% wyraziła swoją akceptację dla tego procesu. Największy sceptycyzm charakteryzował obywateli Niemiec (20% respondentów popierało dalsze rozszerzenie, 74 jest mu przeciwna), w Austrii – 21%. We Francji zwolennicy dalszych akcesji stanowili 25%, oponenci – 70%. Tylko w Estonii i w Polsce wzrósł stosunkowo wysoki poziom akceptacji nowych członków w porównaniu z rokiem 2011 (osiągnął odpowiednio 47% i 62%) [Eurobarometr 77, wiosna 2012].

17.3. Kierunki i wyzwania Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE

Do celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE należą: ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, integralności i niezawisłości UE zgodnie z zasadami Karty NZ; umacnianie bezpieczeństwa UE i jej państw członkowskich; utrzymanie pokoju na świecie i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego; promowanie współpracy międzynarodowej; promowanie demokracji i praworządności, przestrzeganie praw człowieka i podstawowych swobód oraz budowanie wspólnego systemu obronnego.

Traktat z Lizbony objął katalogiem działań zewnętrznych UE: Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, wspólną politykę handlową, współpracę gospodarczą i rozwojową, pomoc humanitarną, aspekty innych polityk zewnętrznych (np. polityka kulturalna). Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa w dalszym ciągu należy do obszarów szczególnie wrażliwych, stanowiących zasadniczą domenę suwerenności państwowej. Traktat utrzymuje zasadę głosowania jednomyślnego w jej zakresie.

Wykres 17.4. Schemat decyzyjny WPZiB



Źródło: opracowanie własne.

KE pełni głównie funkcje pomocnicze; PE konsultacyjne, wydaje zalecenia, sprawuje kontrolę i wydaje zgodę na zawarcie niektórych umów międzynarodowych. Unia, oprócz ogólnych wytycznych oraz umacniania współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, prowadzi WPZiB poprzez podejmowanie decyzji, które określają: 1) działania, które powinny być prowadzone przez Unię, 2) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię oraz zasady wykonywania powyższych decyzji.

Europejska Strategia Bezpieczeństwa, przyjęta w czerwcu 2003 r., jest pierwszą wspólną koncepcją strategiczną UE w tym obszarze. W myśl strategii, UE jest

„światowym graczem”, który musi ponosić odpowiedzialność za ład międzynarodowy. Charakteryzuje ona m.in. nowe zagrożenia (terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, rozpad państwa, przestępczość zorganizowana) i otoczenie zewnętrzne UE, które wpływa bezpośrednio na jej bezpieczeństwo, strategiczne cele w obszarze zwalczania zagrożeń (m.in. przyjęcie europejskiego nakazu aresztowania, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, rozwój środków obrony, zaostrzenie kontroli eksportu broni, instrumenty promocji stabilności w otoczeniu zewnętrznym Unii, jak w przypadku Bałkanów ich europejska perspektywa) oraz implikacje nowych uwarunkowań dla bezpieczeństwa państw członkowskich. Zapowiedziano m.in. rozwijanie strategicznej współpracy z Rosją, Japonią, Kanadą, Chinami i Indiami [Rada: www.consilium.europa.eu].

Utworzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE na mocy Traktatu z Maastricht i jej późniejsza ewolucja jest wyrazem aspiracji państw członkowskich w kierunku wzmocnienia tożsamości i roli Unii, jako globalnego aktora na arenie międzynarodowej. Jednym z jej elementów jest samodzielność UE w zakresie bezpieczeństwa i obrony oraz podniesienia wiarygodności i niezależności europejskiej obrony, w przypadku braku zaangażowania ze strony USA. Jednocześnie proces kształtowania europejskich zdolności obronnych w ramach samej UE przebiegał z zastrzeżeniem, że podstawę zbrojnej obrony państw członkowskich UE stanowi Sojusz Północnoatlantycki.

Dostosowaniu WPZiB, nowym wyzwaniom w otoczeniu międzynarodowym, służyły kolejne traktaty rewizyjne (z Amsterdamu, Nicei i Lizbony), a także decyzje podjęte na szczytach szefów państw i rządów krajów członkowskich. Traktat nicejski z 2001 r. wyposażał UE w kompetencje określania i realizowania WPZiB UE oraz włączył prowadzenie misji petersberskich UZE (operacji humanitarnych i ratowniczych, misji pokojowych oraz zadań bojowych, opanowywania sytuacji kryzysowych, w tym przywracania pokoju) do działań w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. UZE przekazała UE organy odpowiedzialne za jej aktywność operacyjną (Komórka Planowania, Centrum Sytuacyjne, Centrum Satelitarne, Zachodnioeuropejska Grupa ds. Uzbrojenia, Instytut Studiów nad Bezpieczeństwem). Utworzona w 2004 r. Europejska Agencja Obrony przejęła kompetencje w obszarze współpracy przemysłów zbrojeniowych. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony stworzona została formalna podstawa do rozwiązania UZE. Art. 42 ust. 7 TUE (tzw. klauzula solidarności) zobowiązuje członków UE do udzielenia sobie wzajemnej pomocy w wypadku zbrojnej agresji, z zastrzeżeniem iż nie wpłynie to na szczególny charakter polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw UE). Działalność UZE została całkowicie wygaszona w czerwcu 2011 r.

Bezsilność UE wobec wojny domowej w byłej Jugosławii oraz kryzysu w Kosowie w 1999 r. stała się katalizatorem dla rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W grudniu 1998 r., na francusko-brytyjskim szczycie w Saint-Malo, przywódcy obu państw przyjęli deklarację o potrzebie rozwoju samodzielnych zdolności wojskowych UE.

W ślad za tym, na posiedzeniach RE w Kolonii w czerwcu 1999 r. i w Helsinkach w grudniu 1999 r., podjęto decyzje w sprawie budowy wojskowego filara UE (powołanie Stałe-

go Komitetu Bezpieczeństwa i Obrony, Komitetu Wojskowego i Sztabu Wojskowego) Przywódcy państw członkowskich proklamowali oficjalnie ustanowienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, jako narzędzia WPZiB. Zobowiązali się oni do podjęcia działań, służących podwyższaniu zdolności wojskowej UE i ustanowienia nowych struktur do realizacji zadań w zakresie zapobiegania konfliktom i postępowania w razie kryzysów. Proklamowano tzw. Europejski Cel Operacyjny (European Headline Goal 2003), który zakładał utworzenie, do końca 2003 roku, sił zbrojnych liczących ok. 50–60 tys. żołnierzy, zdolnych do rozmieszczenia w ciągu 60 dni i prowadzenia wszystkich typów akcji w ramach zadań petersberskich przez co najmniej rok. Polityka obronna UE ma na zasadzie wzajemności przyczyniać się do wzmacniania zdolności obronnych NATO [Ciupiński 2013: 67–96].

W 2004 r. na spotkaniu RE w Brukseli postanowiono (European Headline Goal 2010) m.in. utworzyć Europejską Agencję Obrony oraz realizację koncepcji grup bojowych UE, liczących po ok. 1500 żołnierzy, zdolnych do rozpoczęcia działań w ciągu 15 dni od podjęcia przez UE decyzji politycznej i wyspecjalizowanych w działaniu w trudnych warunkach terenowych i klimatycznych [Ciupiński 2013: 210–216].

Grupy bojowe osiągnęły zdolność operacyjną 1 stycznia 2007 r., w każdym półroczu dyżur pełnił dwie grupy bojowe. Nie zostały one jednak wykorzystane w praktyce. Ich użycie wymaga jednomyślnej zgody/decyzji państw członkowskich. W listopadzie 2012 r. ministrowie spraw zagranicznych dopuścili możliwość wykorzystania GB poza standardową procedurą.

Tym inicjatywom towarzyszyło również wzmacnianie zdolności cywilnych reagowania kryzysowego Unii. W czerwcu 2000 r., na spotkaniu RE w Santa Maria de Feira, podjęto m.in. decyzję o współpracy w przygotowaniu do końca 2003 r. 5 tys. policjantów, zdolnych do działań prewencyjnych i interwencyjnych; możliwości mobilizacji jednostek policyjnych w liczbie 1 tys. w ciągu 30 dni. Pierwsza operacja policyjna rozpoczęła się w czerwcu 2003 r. w Bośni i Hercegowinie.

Na mocy TL WPBiO stanowi integralną część WPZiB UE – ma służyć zapewnieniu operacyjnych zdolności, bazujących na środkach cywilnych i wojskowych. Mogą one objąć sześć typów misji: 1) wspólne działania rozbrojeniowe, 2) humanitarne i ratunkowe, 3) doradztwa wojskowego i wsparcia, 4) zbrojne, służące zwalczaniu kryzysów, 5) przywracaniu pokoju, 6) stabilizacyjnych po zakończeniu konfliktu. Misje te mogą przyczyniać się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium.

Największym wyzwaniem i jednocześnie praktycznym wymiarem WPZiB jest **cywilne i wojskowe zarządzanie kryzysowe**. UE prowadzi misje cywilne i operacje wojskowe (od 2003 r. 16 zakończonych, 17 trwających; stan na wrzesień 2015 r.) głównie na Bliskim Wschodzie, Afryce Środkowej, na Bałkanach. W latach 2003–2015 UE prowadziła 11 operacji wojskowych:

- dwie na terenie byłej Jugosławii, realizowane w formule *Berlin plus*, tzn. przy współpracy i z wykorzystaniem środków NATO, głównie struktur dowodzenia, (*Concordia*, zakończona, w Byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii; *Althea* w Bośni i Hercegowinie, trwająca w zredukowanej formie);
- 8 prowadzonych samodzielnie w regionie Afryki: trzy zakończono – *Artemis* w Demokratycznej Republice Kongo, EUROF DR Congo, EUROF-TCHAD-RCA, EUFOR Republika Środkowoafkańska, trzy są kontynuowane: u wybrzeży

Somalii przeciwko piratom: EUNAVOR-Atalanta i dwie szkoleniowe: EUTM Somalia i EUTM Mali, w styczniu 2015 r. ustanowiona została kolejna misja wojskowa w Republice Środkowoafrykańskiej EUMAM;

- oraz ustanowiona w czerwcu 2015 r. EUNAVFOR MED, prowadzona przeciw przemytnikom imigrantów w centralnej części południowego Morza Śródziemnego [Europejska Służba Działań Zewnętrznych: www.eeas.europa.eu].

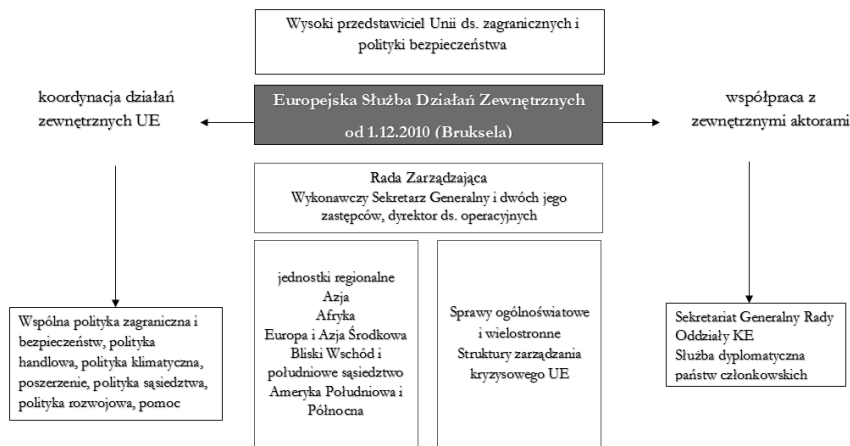
Pierwszymi cywilnymi misjami UE były misje policyjne, później wyodrębniono następujące ich kategorie:

- misje praworządności (np. EULEX Kosovo);
- reformy sektora bezpieczeństwa (np. EUSEC RD Congo; EUAVSEC Południowy Sudan – wsparcie rozwoju standardów bezpieczeństwa w ruchu powietrznym na międzynarodowym lotnisku w Juba; EUCAP NESTOR – budowa struktur bezpieczeństwa morza w Rogu Afryki; EUCAP SAHEL Niger – wsparcie krajowych organów bezpieczeństwa w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem; EUBAM Libia – najnowsza misja od maja 2013 r. – wsparcie bezpieczeństwa m.in. granic Libii);
- misje graniczne i obserwacyjne (tzw. monitorujące: misja wsparcia kontroli granic w Mołdawii i Ukrainie EUBAM, misja obserwacyjna EUMM w Gruzji – monitorowanie wdrażania porozumienia o zawieszeniu broni w konflikcie gruzińsko-rosyjskim w 2008 r., a także dwie misje na terenie Autonomii Palestyńskiej: EUPOL COPPS – wsparcie władz palestyńskich w budowie aparatu policyjnego oraz EUBAM RAFAH – misja graniczna na przejściu granicznym w Rafah). Zakwalifikowanie misji jako cywilnej nie wyklucza jednak jej komponentu wojskowego (Afganistan, Irak, Gwinea-Bissau) [Europejska Służba Działań Zewnętrznych: www.eeas.europa.eu].

UE jest największym dawcą pomocy rozwojowej i humanitarnej w świecie. W latach 2004–2014 połowa oficjalnej pomocy rozwojowej pochodziła z UE i jej państw członkowskich. Działalność pomocowa ma charakter warunkowości, jest zależna od tego czy państwo – beneficjent spełnia określone warunki stawiane przez UE. Widoczne jest to zwłaszcza w nowym podejściu KE do pomocy rozwojowej UE z 2011 r. Zasada promowania koncepcji dobrych rządów i praw człowieka zawarta jest zarówno w umowach o partnerstwie z krajami AKP, Azji, Ameryki Łacińskiej, jak i w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych [zob. wykres 17.5.] przypisana została rola w tworzeniu spójnych i kompleksowych strategii politycznych. Mają one łączyć instrumenty dyplomacji prewencyjnej z krótkofalowymi środkami reagowania kryzysowego (zarządzanie kryzysowe w zakresie pomocy humanitarnej oraz dyplomatyczne, cywilne i wojskowe zarządzanie kryzysowe) oraz z długoterminowymi instrumentami i strategiami politycznymi (w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, handlu, środowiska i dostosowania do zmiany klimatu w celu ograniczenia narażenia w przypadku klęsk żywiołowych, w kwestii migracji).

Wykres 17.5. Europejska Służba Działań Zewnętrznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie ESDZ: www.eeas.europa.eu.

Analizując zasięg geograficzny i kierunki zaangażowania pomocowego Unii Europejskiej wciąż obecny jest nacisk na geostrategiczną orientację europejskiej polityki współpracy rozwojowej (do głównych odbiorców unijnej pomocy należą: Turcja, Afganistan, obszar Zachodniego Brzegu i Strefy Gazy, Maroko). Z krytyką spotyka się zbyt małe ukierunkowanie pomocy na kraje najbardziej potrzebujące.

Wśród kierunków działań zewnętrznych UE należy wymienić m.in.:

- Bałkany Zachodnie: w odpowiedzi na wojny i konflikty pomiędzy krajami byłej Jugosławii UE od lat 90. UE prowadzi politykę wobec krajów Europy Południowej. Koncentruje się ona na Albanii, Bośni i Hercegowinie, Kosowie, Macedonii, Czarnogórze i Serbii. Obejmuje ona kwestie związane z bieżącym, cywilnym i wojskowym, zarządzaniem kryzysowym, długotrwałym procesem politycznej i gospodarczej odbudowy, aż do perspektywy członkostwa krajów bałkańskich w UE. I tak UE, od 2008 r., prowadzi swoją największą cywilną misję w Kosowie (EULEX). Ramy współpracy z UE wyznaczają, zawierane od przełomu lat 1999/2000 z krajami Bałkanów Zachodnich, Porozumienia o Stabilizacji i Stowarzyszeniu (SAA), uzależnione od spełnienia określonych politycznych warunków (np. współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym do spraw byłej Jugosławii oraz obejmujące m.in. wsparcie finansowe, liberalizację reżimu wizowego). Stabilizacja Bałkanów Zachodnich stanowi jednakże wyzwanie dla UE – zwłaszcza perspektywa ich członkostwa i postrzegana jest jako ważny i skuteczny instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE;
- obszarem szczególnego zainteresowania UE są państwa upadłe kontynentu afrykańskiego, szczególnie Afryki Subsaharyjskiej, strefa tzw. Sahelu oraz targany konfliktami region zwany Rogiem Afryki. W 2011 r., w związku z kryzysem w Mali oraz zaostrzającą się niestabilnością w regionie Sahel, UE przyjęła Strategię Bezpieczeństwa i Rozwoju Sahelu (*Strategy for Security and Deve-*

lopment in the Sahel). Wyznacza ona cztery strategiczne kierunki działania UE: (1) rozwój, dobre zarządzanie, rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych; (2) współpraca polityczna i dyplomatyczna; (3) bezpieczeństwo i państwo prawa; (4) zwalczanie ekstremizmu [Europejska Służba Działań Zewnętrznych: www.eeas.europa.eu]. Ogólne ramy relacji UE–Afryka tworzy porozumienie z Cotonou z 2000 r. Jego celem jest ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa oraz stopniowe włączenie państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) do światowej gospodarki, z uwzględnieniem celów zrównoważonego rozwoju. A także potwierdzone, w listopadzie 2010 r. na trzecim szczycie UE–Afryka, strategiczne partnerstwo. Działania UE koncentrują się przede wszystkim na instrumentach pomocy rozwojowej i humanitarnej. Unia zajmuje również stanowiska wobec konfliktów w Angoli, Burundi, Etiopii i Erytreii, Liberii, Rwandzie, Sudanie, Wybrzeżu Kości Słoniowej, Zairze, jednakże bez większych skutków. Polityczne zaangażowanie UE w sprawy kryzysów afrykańskich przyczyniło się do instytucjonalizacji współpracy pokojowej i utworzenia Unii Afrykańskiej [Lizak 2012: 300–356].

- ważnym elementem strategii UE w obszarze WPZiB jest wspieranie współpracy wewnątrzregionalnej i międzyregionalnej, wynikającej z dążeń do zwiększania odpowiedzialności regionu za własny rozwój. Przykładem takich działań są: Rada Współpracy Regionalnej na Bałkanach Zachodnich, współpraca z Unią Afrykańską, Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej – ECOWAS i Południowoafrykańską Wspólnotą Rozwoju – SADC w regionie Afryki, strategiczny dialog z państwami azjatyckimi ASEAN (umowy o partnerstwie i współpracy z Brunei, Indonezją, Malezją, Filipinami, Singapurem, Tajlandią i Wietnamem; podjęcie negocjacji w sprawie umów o wolnym handlu z Malezją, Tajlandią i Wietnamem oraz zawarcie, we wrześniu 2013 r., umowy o wolnym handlu między UE a Singapurem), przystąpienie UE do Traktatu o wzajemnych stosunkach i współpracy w Azji Południowo-Wschodniej (2012 r.), a także w ramach ASEM i Forum Regionalnego ASEAN. Z kolei negocjacje w sprawie umowy stowarzyszeniowej z krajami Wspólnego Rynku Południa (Mercosur, międzyregionalna Umowa ramowa o współpracy między UE a Mercosurem obowiązująca od 1999 r.) zostały wznowione w 2010 r.
- współpraca transatlantycka opiera się na podpisanej w 1994 r. Nowej Agendzie Transatlantyckiej (*New Transatlantic Agenda NTA*), do której kluczowych obszarów zaliczono m.in. promowanie pokoju oraz stabilności i rozwoju demokracji. W 1998 r. została ona rozwinięta w ramach Transatlantyckiego Partnerstwa Gospodarczego (*Transatlantic Economy Partnership, TEP*). Szczyty USA–UE organizowane są od 1997 r. Konieczność zacieśniania współpracy transatlantyckiej jest wynikiem zarówno kształtującego się ładu wielobiegunowego, jak i konsekwencji globalnego kryzysu finansowego. Jednak na przestrzeni kilku ostatnich lat relacje uległy znacznemu osłabieniu. SZ dążą raczej do zacieśniania współpracy z kluczowymi państwami członkowskimi UE (Wielka Brytania i Niemcami), co znalazło wyraz w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Stanów Zjednoczonych z 2010 r. [Fischer, Olszewski 2013: 48–48].

Agenda współpracy politycznej UE–SZ obejmuje trzy kluczowe obszary: promocję międzynarodowego pokoju, demokracji i praw człowieka, walkę z terroryzmem międzynarodowym oraz współpracę w zakresie polityki energetycznej.

Szczyt gospodarczy USA–UE z 2007 r. stał się impulsem do wznowienia rozmów o transatlantyckiej strefie wolnego handlu (*TAFTA Transatlantic Free Trade Area*) – obecnie obie strony prowadzą negocjacje w tym zakresie. Ustanowienie strefy wolnego handlu pomiędzy USA i UE ma być siłą napędową dla globalnego rozwoju gospodarczego oraz zacieśnienia relacji handlowych, tworząc najszerszą i najbardziej zintegrowaną współpracę gospodarczą na świecie.

Od 2009 r. funkcjonuje Rada ds. Energii UE–USA, współpraca realizowana jest na szczeblu ministerialnym. Do jej zadań należy wspieranie działań na rzecz stabilności rynków energetycznych, promowanie modernizacji infrastruktury przesyłowej oraz dywersyfikacji energii, wspieranie partnerstwa unijno-amerykańskiego w zakresie zielonych technologii;

- znaczenie Rosji w polityce UE opiera się przede wszystkim na jej pozycji na globalnym rynku zasobów energetycznych. Podstawę prawną dla wzajemnych relacji tworzy Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy z 1994 r. W 2008 r. rozpoczęte zostały rozmowy na temat nowego porozumienia regulującego wzajemne relacje, jednakże zostały one zawieszone po wybuchu konfliktu między Rosją a Gruzją w sprawie Osetii Południowej. W sierpniu 2012 r., po 18 latach starań, Rosja stała się członkiem WTO.

Współpraca UE–Rosja opiera się na odbywających się dwa razy w roku szczytach UE–Rosja. Do kwestii dwustronnych, będących przedmiotem rozmów w ramach szczytów Rosja–UE w latach 2011–2012, należą: postępy w budowie czterech wspólnych przestrzeni (gospodarczej; wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości; bezpieczeństwa międzynarodowego; nauki, edukacji i kultury); przebieg negocjacji w sprawie nowej umowy UE–Rosja, mającej zastąpić wygasłe porozumienie o partnerstwie i współpracy z 1994 roku; współdziałanie w rozwiązywaniu kryzysów; współpraca w sferze energetycznej; wspieranie przez UE modernizacji Rosji i perspektywa wzajemnego zniesienia wiz. Punktem spornym pozostaje tzw. trzeci pakiet energetyczny UE, postrzegany przez Moskwę jako dyskryminujący jej interesy. W jego konsekwencji Gazprom pozbawiony zostanie pełnej kontroli nad sieciami przesyłowymi w krajach Unii Europejskiej. Na szczycie w lipcu 2012 r. poza wymienionymi kwestiami, różnice zdań dotyczyły problematyki praw człowieka, a także bieżącej polityki międzynarodowej – sytuacji w Syrii, stanowiska wobec Iranu, rosyjskiej polityki wobec terytorialnej integralności Gruzji, negocjacji dotyczących statusu Naddniestrza w formacie 5+2 (Rosja, Ukraina, USA, UE i OBWE oraz Mołdawia i Naddniestrze). 31. szczyt rosyjsko-unijny (4–5 czerwca 2013 r. w Jekaterynburgu) po raz kolejny nie przyniósł konkretnych rezultatów. Podpisano zaledwie jeden techniczny dokument o walce z tzw. prekursorami służącymi do produkcji syntetycznych narkotyków. W odpowiedzi na kryzys na Ukrainie i aneksję Krymu przez Rosję od marca 2014 r. UE m.in. zawiesiła dwustronne rozmowy o wizach i nowym porozumieniu UE–Rosja oraz wprowadziła sankcje indywidualne, gospodarcze i finansowe na Federację Rosyjską [<http://www.consilium.europa.eu>].

- wymiar północny polityki UE obejmuje relacje z Rosją, Norwegią i Islandią w zakresie promowania dialogu i współpracy, wzmocnienia stabilizacji, dobrobytu i współpracy gospodarczej, promowania integracji i zrównoważonego rozwoju w Europie Północnej. W tym celu ustanowione zostały cztery tematyczne partnerstwa: w obszarze środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i społecznego dobrobytu, transportu i logistyki oraz kultury.

Do instrumentów WPZiB należą również klasyczne środki dyplomatyczne, wśród których należy wymienić:

- wysiłki dyplomatyczne podejmowane przez Wysokiego Przedstawiciela UE jak dziesięciu specjalnych przedstawicieli UE (stan na styczeń 2016 r.) w obszarach objętych kryzysem, np. w konflikcie gruzińskim w 2008 r. W związku z wydarzeniami w Afryce Północnej i Rogu Afryki w 2011 r. powołano po raz pierwszy Specjalnego Przedstawiciela Unii dla południowego obszaru Morza Śródziemnego i Rogu Afryki;
- oficjalne stanowiska UE, w których państwa członkowskie jednym głosem potępią polityczną sytuację w danym kraju, jak w Zimbabwie czy Białorusi;
- większe znaczenie przypisuje się tzw. „miękkim” środkom dyplomatycznym, jedynie w razie konieczności popartych sankcjami ekonomicznymi czy misjami pokojowymi, w celu rozwiązania konfliktu;
- polityka oparta na sankcjach (embarga handlowe, zakaz wjazdu na teren UE, zamrożenie kont) uważana jest za mało skuteczną. Tylko w pojedynczych przypadkach UE sięga do sankcji, jak na przykład wobec reżimów w Afryce Północnej, Syrii czy w związku z programem atomowym Iranu w 2011 r. Sankcje wobec reżimu Al-Assada w Syrii, Łukaszenki w Białorusi, czy Federacji Rosyjskiej w związku z aneksją Krymu (embargo na broń, zakaz wjazdu na teren UE, blokada kont bankowych, celowe ograniczenia handlowe) nie przyniosły oczekiwanych rezultatów;
- UE w większym stopniu koncentruje się na stabilizowaniu najbliższego sąsiedztwa (Europejska Polityka Sąsiedztwa), które przekonuje warunkową pomocą finansową uzależnioną od stopnia przeprowadzenia reform, w tym także poszanowania praw człowieka;
- aktywnie kształtowanym obszarem europejskiej polityki zagranicznej jest, zapoczątkowana w latach 90. i przeprowadzona 40 razy, obserwacja wyborów – m.in. w Afryce Południowej, Rosji, Obszarach Autonomii Palestyńskiej, Tunezji i Egipcie;
- katalog politycznych deklaracji w ramach WPZiB w latach 2011–2013 sięgał od wsparcia niepodległości Sudanu Południowego, poprzez potępienie przemocy na Wybrzeżu Kości Słoniowej, do „przyjaznego przyjęcia do wiadomości” likwidacji kary śmierci w amerykańskim stanie Illinois, utrzymującą się krytykę wobec warunków uwięzienia ukraińskiej opozycjonistki Julii Tymoszenko, a także potępienie łamania podstawowych praw politycznych i obywatelskich w państwach trzecich (m.in. ograniczania prawa do zgromadzeń w Demokratycznej Republice Kongo, dyskryminacja ze względu na orientację seksualną w Mołdawii, działania przeciwko przedstawicielom społeczeństwa obywatelskiego w Egipcie i Białorusi, krytyka wobec traktowania mniejszości arabskiej w Izraelu).

WPZiB opiera się na zasadzie konsensusu, dlatego też trudno czasem sprowadzić narodowe interesy do wspólnego mianownika. W szczególności widoczne jest to w realizacji unijnej polityki wobec Bliskiego Wschodu, m.in. w przypadku wspólnego stanowiska wobec wniosku Autonomii Palestyńskiej o członkostwo w ONZ (w głosowaniu na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ m.in. Niemcy, Polska wstrzymały się od głosu). Także w głosowaniu nad rezolucją ONZ w sprawie Libii w 2011 r. Niemcy wstrzymały się od głosu, co wywołało obawy wobec przyszłego niemieckiego zaangażowania w istotne kwestie związane z bezpieczeństwem międzynarodowym i stało się symbolem niemieckiej bierności. Również brak spójności UE przejawiał się w kontrowersyjnej, wśród państw członkowskich, kwestii europejskiej perspektywy Serbii (ostatecznie status kandydata otrzymała w 2012 r.) i uzależnienie jej od warunku uprzedniego porozumienia w kwestii kosowskiej.

W połowie 2012 r. szefowie państw i rządów UE potwierdzili zaangażowanie UE w dziedzinie praw człowieka. Szczególne znaczenie przypisuje się prowadzonemu w tym obszarze dialogowi z 40 państwami trzecimi, jak i stworzenie sieci ekspertów działających w ponad stu placówkach UE na świecie. Kolejnym krokiem w tym kierunku jest powołanie specjalnego Przedstawiciela Unii do spraw Praw Człowieka, którym do końca czerwca 2014 r. ma być były grecki minister spraw zagranicznych Stawros Lambrinidis.

W 2012 r. UE została laureatem pokojowej Nagrody Nobla uznając jej wysiłki na rzecz pokoju, pojednania, demokracji i praw człowieka na Starym Kontynencie.

17.3.1. Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS)

Powstanie polityki sąsiedztwa wiązało się z rozszerzeniem Unii Europejskiej w 2004 i 2007 r. o 12 nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów. Granice Unii na wschodzie sięgnęły Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Poprzez przyłączenie Malty i Cypru rozciągnęły się także na południe, a w 2007 r. po akcesji Bułgarii i Rumunii oparły się na Morzu Czarnym. Największe w historii rozszerzenie Unii Europejskiej zbliżyło ją, pod względem geograficznym, do obszarów niestabilnych, trudnych, będących na niższym poziomie rozwoju gospodarczego, jednocześnie krajów, z których poszczególnymi członkami Unii Europejską łączyły bliskie więzi ekonomiczne. UE stanęła przed koniecznością opracowania programu współpracy z tymi krajami w celu działania na rzecz wzmocnienia ich struktur państwowych, rozwoju gospodarczego, przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej oraz przezwyciężenia ich problemów demograficznych zwiększających presję migracyjną w kierunku Europy. Motywów powstania EPS można dopatrywać się również w rosnącej ambicji Europy do odgrywania znaczącej roli na arenie międzynarodowej. Kolejną kwestią był brak pozytywnych wyników podejścia regionalnego wobec krajów śródziemnomorskich, rozwijanego od 1995 r. w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego. Po największym rozszerzeniu UE w 2004 r. i przygotowaniach do kolejnego w 2007 r. konieczne stało się również określenie dalszej polityki zewnętrznej [Borkowski 2009: 192–195].

Głównym impulsem do szczegółowego przedstawienia celów i zasad przyszłej współpracy z sąsiadami stał się list Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB,

J. Solany, oraz Ch. Patena, Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych Unii, będący przedmiotem debaty na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych UE we wrześniu 2002 r. W liście tym Wysoki Przedstawiciel dokonał podziału sąsiadów Unii na trzy grupy. Pierwsza z nich dotyczyła krajów, które pomimo spełniania podstawowych kryteriów unijnych nie są zainteresowane członkostwem, druga grupa obejmowała państwa bałkańskie mogące w przyszłości stać się członkami Wspólnoty, natomiast trzecia grupa to kraje Europy Wschodniej i państwa basenu Morza Śródziemnego nieposiadające perspektywy członkostwa [Woźniak 2007: 79].

W grudniu 2002 r. Rada Europejska, na szczycie w Kopenhadze, podkreśliła konieczność budowy dobrosąsiedzkich relacji w celu niedopuszczenia do powstania nowych linii podziałów w Europie oraz zleciła KE przygotowanie konkretnych propozycji. 11 marca 2003 r. został wydany Komunikat KE do Rady i Parlamentu Europejskiego, zatytułowany *Szersza Europa – nowa polityka sąsiedztwa*, który stał się podstawą do opracowania zasad i celów współpracy z sąsiadami Unii, jednocześnie Komisja jasno określiła w nim, że polityką sąsiedztwa zostaną objęte tylko te kraje, które nie mają perspektywy członkostwa. Dokument precyzował zadania oraz środki, które mają być przedsięwzięte w celu osiągnięcia wyznaczonych celów. Oficjalne EPS została zainaugurowana 12 maja 2004 r. w Brukseli, kiedy to przyjęto dokument programowy [*European Neighbourhood Policy – Strategy Paper* 2004].

W trakcie projektowania EPS pierwsze propozycje, zgłoszone przez Wielką Brytanię i Danię, zakładały objęcie nową inicjatywą jedynie krajów Europy Wschodniej, czyli Ukrainy, Mołdawii oraz Białorusi. Na skutek interwencji Francji oraz Hiszpanii, obawiających się o przyszłość państw Południa, włączono do niej także kraje leżące poza granicami Europy: państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu dotychczas współpracujące w ramach Partnerstwa Eurośroziemnomorskiego: Algieria, Egipt, Liban, Maroko, Jordania, Tunezja, Izrael, Autonomia Palestyńska, Syria. Strategii Komisji Europejskiej z 2002 r. dotyczyły więc już nie tylko Europy Wschodniej, ale także państw objętych Partnerstwem Eurośroziemnomorskim. Ostatecznie włączono również kraje Kaukazu Południowego: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Unia Europejska pozostawiła otwarte drzwi dla Białorusi, która po przeprowadzeniu reform politycznych i ekonomicznych będzie mogła przystąpić do współpracy. Libia natomiast powinna najpierw zostać włączona w struktury Partnerstwa Eurośroziemnomorskiego. Ze względu na możliwe zaproszenie do struktur unijnych, z udziału w EPS została wykluczona Turcja oraz kraje Bałkanów Zachodnich. Odnośnie Europy Wschodniej, ze współpracy w ramach EPS zrezygnowała Federacja Rosyjska. Rosja odmową chciała podkreślić, że nie powinna być traktowana na równi z byłymi republikami radzieckimi, Ukrainą i Mołdawią, zamierza występować w stosunkach z Unią jako równorzędny partner [Borkowski 2009: 194].

Krajom sąsiedzkim zaproponowano udział w następujących obszarach współpracy: rozszerzenie zasad stosowania jednolitego rynku wewnętrznego, preferencje handlowe i otwieranie rynków wspólnotowych, współpraca w zakresie legalnej migracji, współpraca w zwalczaniu zagrożeń bezpieczeństwa, większe zaangażowanie w zapobieganiu konfliktom, promocja praw człowieka i współpraca

kulturalna, włączenie w transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne, promocja inwestycji zagranicznych, promocja integracji sąsiadów w system globalnej wymiany, wzmocnienie systemu pomocy UE, pozyskiwanie innych źródeł pomocy finansowej. Program zbieżny jest z Europejską Strategią Bezpieczeństwa, przyjętą w grudniu 2003 r. przez Komisję Europejską. W dokumencie zawarte zostały główne rekomendacje dotyczące strategicznych celów polityki europejskiej, oscylowały wokół konieczności budowania strefy bezpieczeństwa w najbliższym sąsiedztwie Europy [Perelin 2008: 47–69].

Europejska Polityka Sąsiedztwa wyznacza dwa wymiary współpracy: dwustronny i regionalny [por. załącznik tabela 17.3.] w oparciu o politykę warunkowości i różnicowania. Podstawowym instrumentem polityki są plany działania. Fundamentem ich przygotowania są raporty krajowe oceniające perspektywę i możliwości rozwoju krajów sąsiedzkich. W celu realizacji wyznaczonych zadań, Unia uzgodniła z krajami sąsiedzkimi Strategie Krajowe na okres siedmiu lat oraz bardziej szczegółowe Kilkuletnie Programy Indykatywne. Pomimo tego, że plany mają charakter dwustronny odnoszą się zawsze do kilku dziedzin współpracy: dialogu politycznego i reform, handlu i środków przygotowujących partnerów do stopniowego uzyskiwania udziału w rynku wewnętrznym UE, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska naturalnego, badań i innowacyjności, polityki społecznej i kontaktów interpersonalnych. Plany działań są dokumentami politycznymi, zawierającymi na czas od trzech do pięciu lat, składającymi się z katalogu spraw priorytetowych, koniecznych do rozwiązania w okresie, na jaki dany plan został zawarty. W ramach polityki sąsiedztwa zaplanowano również wdrożenie dwóch programów o zasięgu regionalnym dla państw Basenu Morza Śródziemnego i Europy Wschodniej [Maliszewska-Nienartowicz 2007: 69–71].

Finansowanie polityki sąsiedztwa odbywało się w latach 2007–2013, za pomocą Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa z budżetem 12 mld euro, co zwiększyło wsparcie dla sąsiadów w stosunku do poprzednich okresów o około 32%. 90% środków finansowych zostało przeznaczonych na programy krajowe – realizację planów działania. Budżet ENPI uzupełniony został o 1,104 mln euro, na projekty realizowane w ramach EIDHR instrumentu, na rzecz wspierania budowy społeczeństwa obywatelskiego, wzmocnienia demokracji, państwa prawa, praw człowieka oraz wolności. Dla krajów sąsiedzkich udostępnione zostały środki z programów Sąsiedzkiego Funduszu Inwestycyjnego (*Neighbourhood Investment Facility*), wspierania społeczeństwa obywatelskiego (*Civil Society Facility*) oraz zwiększona została pula środków na pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego [Borkowski 2009: 199].

Monitoring i sprawozdawczość, w ramach polityki sąsiedztwa, odbywa się poprzez przygotowywane corocznie, przez KE, raporty okresowe. Już w pierwszych dokumentach z lat 2006 i 2007 pojawiły się wskazania konieczności zmiany niektórych aspektów polityki sąsiedztwa: proponowano większe różnicowanie, skupienie się na wymiarze tematycznym w programach regionalnych, czy też podniesieniu rangi polityki sąsiedztwa, zgodnie z niemiecką koncepcją „ENP Plus”. W latach 2007–2008 Komisja Europejska wydała dokumenty dotyczące reformy

i podsumowania EPS, pierwszy pt.: *Wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa* oraz komunikat pt.: *Silna europejska polityka sąsiedztwa*. Przyjęto w nich, że poszczególni członkowie EPS będą przeprowadzali reformy w wybranych sektorach implementując przy tym prawny dorobek wspólnotowy, umożliwiono sąsiadom stopniowe włączanie się w działania agencji i programów wspólnotowych, podkreślono konieczność wzmocnionej współpracy politycznej oraz współpracy handlowo-gospodarczej w dziedzinie migracji i mobilności oraz aktywizacji współpracy sektorowej. Dopuszczono współudział partnerów w ramach WPZiB poprzez m.in. udział w misjach prowadzonych przez Unię. Konieczność wzmocnionej współpracy została podkreślona również 18 lutego 2008 r. w Konkluzjach Rady Europejskiej dotyczących EPS. Ponadto w 2008 i 2009 r. doszło do zainicjowania dwóch programów regionalnych – Unii dla Śródziemnomorza i krajów Basenu Morza Śródziemnego oraz Partnerstwa Wschodniego dla Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony UE rozpoczęła proces reformy polityki sąsiedztwa. Prace nad nowym dokumentem trwały od 2010 r., równocześnie zbiegały się z koniecznością odpowiedzi na zmiany, jakie dokonały się u południowych sąsiadów w związku z wydarzeniami Arabskiej Wiosny. Reforma została wprowadzona Komunikatem KE do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 25 maja 2011 r. – *Nowe odpowiedzi na zmiany sąsiedztwa*. Nowe podejście ma na celu zapewnić większe wsparcie dla partnerów zaangażowanych w budowanie głębokiej demokracji, wspierać zintegrowany rozwój gospodarczy, zapewnić odpowiednie mechanizmy i instrumenty realizacji celów oraz wzmocnić współpracę regionalną [European Commission 2011].

Oferta unijna dotyczy zarówno zwiększenia środków finansowych, rozbudowy istniejących programów oraz uruchomienia nowych inicjatyw w oparciu o zasadę 3 M – więcej środków finansowych, większy dostęp do rynku oraz więcej mobilności. Podkreślono konieczność dostosowania oferty unijnej do aspiracji każdego z krajów, uwarunkowań, możliwości i specyfiki lokalnej w oparciu o formułę więcej za więcej – krajom partnerskim będzie przyznane większe wsparcie ze strony UE, w zależności od postępów w budowaniu i umacnianiu demokracji oraz poszanowaniu praworządności.

W zakresie współpracy gospodarczej – propozycje obejmują poprawę dostępu do rynku UE, jak również stopniową integrację gospodarek do jednolitego rynku w ramach głębokich i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTAs), bilateralnych porozumień dostępnych dla najbardziej zaawansowanych krajów. Zapowiedziano podjęcie negocjacji nad nowymi planami działania w ramach EPS dla krajów Śródziemnomorza oraz doprowadzenie do końca negocjacji umów stowarzyszeniowych z krajami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego.

Oprócz zaprogramowanych na lata 2011–2013 środków z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, UE przeznaczyła dodatkowe 700 mln euro dla południowych krajów sąsiedzkich. Europejski Bank Inwestycyjny zaproponował dodatkowe pożyczki w wysokości 1,7 mld euro. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) rozszerzył swój mandat na region śródziemnomorski. Zapła-

nowano uruchomienie nowych programów wsparcia, dotyczących m.in. procesów inwestycyjnych, rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw lub zwiększenie finansowania dotychczasowych, m.in. uruchomiono program SPRING dla regionu śródziemnomorskiego oraz EPIC dla krajów wschodnich. Kwoty przyznane do 2013 r. dla krajów południa to 540 mln euro, a dla wschodnich 130 mln euro. Nowością stała się propozycja Komisji Europejskiej, dotycząca realizacji programu do spraw Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ENPARD), celem poprawy wydajności w produkcji rolnej.

W dokumencie zwrócono większą uwagę na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu powołano nowe instrumenty: Fundusz Społeczeństwa Obywatelskiego (*Civil Society Facility*) i Europejską Fundację na Rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy*), która pod względem formalnym jest niezależna od struktur unijnych. W zakresie migracji Unia zaproponowała sąsiadom partnerstwa na rzecz mobilności, będące kompleksowym narzędziem współpracy łączącym wszystkie kwestie związane z przepływami migracyjnymi, jak kwestie wiz, umów o readmisji oraz polityki azylowej.

W propozycji budżetu na lata 2014–2020, z dnia 7 grudnia 2011 r., Komisja Europejska zapowiedziała początkowo przeznaczenie 18,2 mld euro na wsparcie EPS, co zostało następnie skorygowane o prawie 3 mld euro do 15,43 mld euro. Oznacza to wzrost (o około 30%) w porównaniu ze wsparciem finansowym w latach 2007–2013. W 2014 r. powołany został nowy instrument finansowy – Europejski Instrument Finansowy, który finansować będzie politykę sąsiedztwa według następującego podziału środków: 80% na realizację planów działania, 15% na współpracę regionalną oraz 5% na współpracę transgraniczną.

Polityka sąsiedztwa, będąca jednym z ważniejszych i kompleksowych programów Unii Europejskiej, poddawana jest krytyce, jej struktura, zakres proponowanej współpracy oraz sposób finansowania. Po pierwsze środki i cele EPS, opierają się na doświadczeniach transformacji krajów Europy Środkowo-Wschodniej, przypominając proces rozszerzenia, w EPS brakuje jednak efektu końcowego w postaci obietnicy członkostwa. Kolejną sprawą są różnice w finansowaniu, na korzyść krajów śródziemnomorskich. Krytyce poddawana jest polityka warunkowości, pozostająca w formie deklaracji oraz zasada różnicowania poszczególnych krajów, co z jednej strony odpowiada poziomowi zaangażowania danego kraju, a z drugiej może wzmacniać podziały regionalne. Widoczne są znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami w zakresie zarówno akceptacji form współpracy, które proponuje Unia na poziomie politycznym, jak i rzeczywistego wychodzenia naprzeciw inicjatywom unijnym. Objęcie południowych i wschodnich sąsiadów jedną inicjatywą również budzi zastrzeżenia. Europa Wschodnia i kraje Śródziemnomorza mają różne cele i oczekiwania wobec Unii, ponadto w stosunku do Ukrainy, Mołdawii i Gruzji przynajmniej potencjalnie nie wyklucza się możliwości akcesji.

17.4. Perspektywy i dylematy dalszego rozwoju i międzynarodowej roli UE u progu II dekady XXI

Rozwój UE kształtują zarówno w perspektywie historycznej, jak i obecnie pozostające ze sobą w sprzeczności czynniki, m.in.:

- proces pogłębiania integracji i jej geograficznego poszerzania;
- przenikanie się ponadnarodowych/wspólnotowych instytucji i mechanizmów decyzyjnych oraz współpraca rządów państw członkowskich (współpraca międzyrządowa);
- dążenie do wspólnoty gospodarczej, a zarazem osiągnięcie unii politycznej;
- efektywność decyzyjna i operacyjna UE przy poszerzającym się gronie państw członkowskich i wzrastającym politycznym, a także gospodarczym zróżnicowaniu;
- spójność politycznych działań UE (tzw. jeden wspólny głos) – kompromis polityczny zwłaszcza w kwestiach objętych jednomyślnością, opiera się na najmniejszym wspólnym mianowniku;
- solidarność państw członkowskich – tendencje do renacjonalizacji (zwłaszcza w uwarunkowaniach kryzysu);
- umacnianie legitymacji demokratycznej UE w obliczu jej deficytu (wzrost znaczenia PE i parlamentów narodowych w procesie integracji) – utrzymanie roli i wpływów państw członkowskich;
- przejrzystość struktury instytucjonalnej i mechanizmów decyzyjnych – wprowadzanie regulacji wyjątkowych ze względu na obszary wrażliwe dla państw członkowskich [zob. Piepenschnieder 2012: 4];
- obawy związane z utratą części suwerenności na rzecz instytucji wspólnotowych;
- wysokość budżetu UE, która kształtuje się zaledwie na poziomie 1% rocznego DNB Unii, jako całości, a zdolność sprostania globalnym wyzwaniom i zarazem aspiracjom państw członkowskich.

Mimo powyższych napięć i trudności proces integracji osiągnął poziom uświęcony Traktatem z Lizbony, który przyznawał UE instrumenty do odgrywania znaczącej roli w polityce światowej. W kolejnych dekadach potęga UE mierzona siłą gospodarki i innowacyjności, a także potencjałem demograficznym będzie miała charakter względny, biorąc pod uwagę obecną dynamikę rozwoju Chin, Indii, Indonezji czy Brazylii [zob. rozdział 4].

Systematycznie pogłębiania i poszerzana integracja gospodarcza i rozwój wspólnej polityki handlowej przyczyniły się do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego państw członkowskich, a także do utrzymania czołowej pozycji w światowej wymianie handlowej. Pozycja UE waha się pomiędzy 1. a 2. miejscem wśród największych światowych eksporterów i importerów. Do głównych partnerów UE należą Rosja (eksport, import), Chiny (import) oraz USA (głównie eksport). Kryzys z 2008 r. wpłynął na ujemną wartość bilansu handlowego UE,

w 2011 wyniósł on -0,2% DNB, choć tym samym był on na niższym poziomie niż w Stanach Zjednoczonych (-3,7%) czy Japonii (-0,7%) [Eurostat 2012].

UE zajmuje kluczowe miejsce w gospodarce światowej (PKB Unii w cenach bieżących oraz według parytetu siły nabywczej w 2012 r. wyniósł 12 945 402 euro i jest największy na świecie), jej udział w handlu światowym wynosi 20%. Pod względem PKB *per capita* UE zajmuje 40 miejsce [The World Factbook, CIA: www.cia.gov]. Rozszerzenie UE pozytywnie wpłynęło na wzrost PKB Unii, według parytetu siły nabywczej, lecz obniżyło sumarycznie poziom życia. Należy podkreślić znaczne dysproporcje pomiędzy starymi a nowymi członkami UE w całościowym PKB (z czego ¼ stanowi PKB Niemiec). W uwarunkowaniach kryzysu w 2009 r. i 2010 r. spośród państw członkowskich jedynie Polska odnotowała wzrost PKB. Zgodnie z prognozami na lata 2014–2015 przewiduje się dalsze ożywienie gospodarki europejskiej oraz stopniowy wzrost PKB w całej Unii, w drugiej połowie 2013 r. wyniósł on 0,5%. Kryzys spowodował znaczne podwyższenie stopy bezrobocia: w 2012 r. osiągnęło ono 10,2% (109. miejsce na świecie). Niewielki spadek bezrobocia do 10,7% w UE i 11,8% w strefie euro do 2015 r. Przy czym różnice pomiędzy poszczególnymi krajami pozostają znaczące – w 2013 r. stopa bezrobocia wahała się od 5 do 27% [Rada: www.ec.europa.eu]. W porównaniu z szybko rozwijającymi się gospodarkami Chin i Indii poziom inwestycji w UE nie jest wysoki (105. miejsce, 2010 r.). Wspólnotowa polityka i pomoc finansowa ze środków UE stanowiła wsparcie dla państw borykających się z konsekwencjami kryzysu finansowego (Irlandia, Grecja, Węgry, państwa bałtyckie, Słowenia, Słowacja).

Globalna recesja, pogłębiająca się od lat 2007/2008, uwiarydlała kryzys konstrukcji europejskiej, budowanej od początku lat 90. XX w. Integracja w UE to przede wszystkim proces ekonomiczny. Wspólny rynek i unia walutowa, jako centralne jej projekty, pozwalały na poszerzanie dobrobytu państw europejskich, jednocześnie jednak zaostrzyły negatywne oddziaływania globalizacji na kontynencie. Ponieważ państwa narodowe nie były gotowe do pogłębionej współpracy politycznej, w jednolitym obszarze gospodarczym i walutowym rosła konkurencja o inwestycje kapitałowe, lokowanie produkcji i miejsca pracy. Konkurencja państw uwiarydlała się w wyścigu o niskie podatki, koszty pracy i wydatki socjalne. Równolegle narastały makroekonomiczne dysproporcje pomiędzy państwami. Ten system załamał się wraz z trwającym od 2010 r. kryzysem strefy euro.

Systematyczne zwiększanie się zadłużenia państw członkowskich UE, w tym również krajów strefy euro, miało swoje przyczyny m.in. w upolitycznieniu decyzji rozszerzania unii gospodarczo-walutowej na państwa o słabej walucie (Grecja, Portugalia, Hiszpania, czy Włochy), nieprzestrzeganiu kryteriów konwergencji, małej skuteczności regulacji Paktu Stabilności i Wzrostu wobec ograniczania zadłużenia państw Eurogrupy i tym samym niedostatecznym zarządzaniem gospodarczym i budżetowym w Unii Gospodarczej i Walutowej. Już w 2007 r. dług publiczny Grecji, Włoch, Hiszpanii, Portugalii i Niemiec przekraczał 60% PKB. W tych uwarunkowaniach mechanizm pogłębiania kryzysu zadłużenia krajów strefy euro uruchomiło, zapoczątkowane w 2008 r. w Stanach Zjednoczonych, załamanie się światowej gospodarki [zob. Cziomer 2013: 96–98; Heinemann, Schmuck 2012: 2–4].

W 2011 r., w stosunku do 24 państw, uruchomiona została procedura nadmiernego deficytu, z wyłączeniem Estonii, Luksemburga i Szwecji. Apogeum kryzysu było załamanie się sektora finansów publicznych w Grecji, która znalazła się na krawędzi niewypłacalności na początku 2010 r. Następnie kryzys nadmiernego zadłużenia objął od 2010 r. Portugalie, Irlandię, Hiszpanię i Włochy, czyli tzw. grupę krajów PIGS (skrót od pierwszych liter angielskich nazw tych krajów).

Działania antykryzysowe podejmowane przez państwa UE w latach 2010–2013 r. skoncentrowały się m.in. na:

- reformie Paktu Stabilizacji i Wzrostu (m.in. w ramach aktów prawa pochodnego tzw. „sześciopaku” i „dwupaku”, m.in. nakierowane na umocnienie unijnych ram nadzoru finansowego i koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich);
- podniesieniu konkurencyjności gospodarek strefy euro (Pakt Euro plus);
- wprowadzeniu mechanizmu monitorowania makroekonomicznych nierówności (procedura nadmiernej nierównowagi makroekonomicznej);
- wprowadzeniu mechanizmów wzmacniających stabilność finansową strefy euro, od doraźnych osłon gwarancyjnych, poprzez tymczasowo ustanowione na lata 2010–2013: Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) i Europejski Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF), po powołanie stałego mechanizmu kryzysowego dla całej strefy euro – **Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS)**, który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Uruchomienie pomocy finansowej w jego ramach ma miejsce w sytuacji kryzysu strefy euro, jako całości i uzależnione jest od spełnienia rygorystycznych warunków;
- podpisanie, 2 marca 2012 r., przez 25 państw członkowskich **Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej** (tzw. paktu fiskalnego, w tym 17 krajów strefy euro, poza Wielką Brytanią i Czechami), który wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Jego najważniejszymi postanowieniami są m.in.: zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania kryteriów unii gospodarczo-walutowej, w szczególności nieprzekroczenia pułapu 0,5% PKB deficytu strukturalnego zadłużenia, dopuszcza się odstępstwo od tej zasady w „wyjątkowych okolicznościach”, niezależnych od danego państwa. Państwa zobowiązane zostały do implementacji zapisów paktu w przepisach krajowych nie później niż rok po wejściu w życie Traktatu, funkcje koordynacyjne w zakresie zarządzania strefą euro przypisane zostały spotkaniom na szczycie państw strefy euro, odbywającym się co najmniej dwa razy w roku, w których również będą mogły uczestniczyć państwa sygnatariusze nie posiadający wspólnej waluty euro [szerzej tekst traktatu Barcz 2013: 193–202];
- podjęcie inicjatywy stworzenia **europejskiej unii bankowej** dla stabilizacji systemów bankowych (obejmującej wspólny nadzór bankowy, który rozpoczął działalność od stycznia 2014 r. oraz fundusz upadłościowy, uruchamiany stopniowo od 2015 r.).

Kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się w polityczny i instytucjonalny kryzys UE, która niedysponowała odpowiednimi instrumentami, pozwalającymi na skuteczną i szybką reakcję. Do najważniejszych jego implikacji należy zaliczyć:

- zarówno procesy dezintegracyjne (pogłębianie się integracji różnej prędkości), jak i integracyjne (wprowadzanie mechanizmów bezpieczeństwa gospodarczego i finansowego UE jako całości) wewnątrz UE;
- dalsze wzmocnienie pozycji szefów państw i rządów strefy euro (współpracy międzyrządowej w ramach strefy euro), jako załączka „europejskiego rządu gospodarczego” dla lepszego zarządzania unią gospodarczą i finansami strefy euro;
- kluczowe znaczenie strefy euro w procesie integracji europejskiej (stanowi ona trzon czy „twarde jądro”), a tym samym problem spójności procesu integracji europejskiej i marginalizacji w tym procesie państw pozostających poza strefą euro;
- kryzys uwidocznił również konieczność wzmocnienia demokratycznej legitymacji UE;
- rosnące niezadowolenie obywateli państw szczególnie dotkniętych kryzysem wobec działań Unii wzmocniło eurosceptyczne, populistyczne siły w tych krajach (m.in. w Grecji, na Węgrzech);
- kryzys strefy euro oraz ograniczone, jak dotychczas, efekty unijnych działań na rzecz przywrócenia jej stabilności, utwierdziły w swoich racjach tradycyjnie sceptyczną wobec procesu pogłębiania integracji politycznej, Wielką Brytanię. Rząd Davida Camerona odmówił przyjęcia paktu fiskalnego, a w styczniu 2013 r. zapowiedział poddanie kwestii dalszego członkostwa Wielkiej Brytanii w UE referendum przed końcem 2017 r., pod warunkiem, że Partia Konserwatywna, której jest liderem, wygra wybory w 2015 r. [szerzej: Ondarza 2013].

Wewnętrzny kryzys UE wyraźnie osłabił globalną pozycję UE, jednocześnie jest sprawdzianem tego, jaka będzie jej rola i znaczenie na arenie międzynarodowej w przyszłości:

- USA, Rosja, Chiny, Japonia, Brazylia, Afryka Południowa i Indonezja określone są jako strategiczni partnerzy UE, brak jest jednak kompleksowej strategii współpracy z tymi państwami. Relacji tych krajów z UE opierają się na gospodarce, inwestycjach i handlu. Za wyjątkiem USA, nie udało się poszerzyć spektrum bilateralnej współpracy, co determinuje niewielką rolę Unii w klasycznych obszarach polityki zagranicznej, bezpieczeństwa czy polityki światowej tych państw. Potrzebę wypracowania wobec państw BRICS (Brazylia, Rosji, Indii, Chin i Republiki Południowej Afryki) oraz innych wschodzących gospodarek, podejścia ukierunkowanego na promowanie partnerstwa, dialogu i zarządzania w oparciu o wspólne wartości, podkreślił PE w rezolucji z sierpnia 2013 r. Implikuje to ich rosnące znaczenie polityczne i gospodarcze;
- UE nie jest postrzegana z zewnątrz jako spójny, jednolity blok. Sprzeczność interesów państw członkowskich, jak i ograniczone kompetencje Brukseli, blokują, z punktu widzenia zewnętrznych partnerów, przejrzystość i zdolność do działania UE. Z drugiej strony, najsilniejsze państwa członkowskie skłaniają się w większym stopniu do bilateralnego kształtowania relacji z istotnymi krajami trzecimi. W ten sposób jednolite i spójne działanie Unii staje się coraz trudniejsze. Tendencje do renacjonalizacji w uwarunkowaniach kryzysu wzmocniły ten proces;

- z kryzysu zadłużenia strefy euro kraje partnerskie wyciągnęły co najmniej trzy wnioski: po pierwsze – UE jest konstrukcją wrażliwą na załamania, które mają źródła w otoczeniu zewnętrznym, po drugie – narodowe egoizmy mają pierwszeństwo przed ideą wspólnotową, po trzecie – UE będzie przez dłuższy czas zaabsorbowana własnymi problemami. Dlatego też UE nie będzie w stanie, jak na razie, wzmocnić swojej globalnej roli w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa;
- w dalszym ciągu dla, zewnętrznych partnerów, atrakcyjny jest gospodarczy i społeczny model europejski oraz europejska polityka spójności, zwłaszcza dla wschodzących gospodarek, które przechodzą proces społecznej transformacji. Dodatkowo UE pozostaje interesującym partnerem w obszarze innowacji i modernizacji, a także w sektorze energetycznym czy klimatycznym [zob. Lang, Wacker 2013: 99–115].

Kryzys finansowy i zadłużenia strefy euro odbił się negatywnie na kształtowaniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE:

- nasiliły się konflikty pomiędzy państwami członkowskimi, czego wyrazem był brak jedności na spotkaniach grupy G20, brak uzgodnionego mandatu negocjacyjnego na konferencji klimatycznej ONZ w Doha w 2012 r., czy brak spójnego stanowiska państw członkowskich co do kluczowych kwestii międzynarodowych, jak wspomniany wniosek Autonomii Palestyńskiej o członkostwo w ONZ, czy podjęcie interwencji w Libii w 2011 r.;
- w coraz większym stopniu kształtowanie obszarów polityki zagranicznej podporządkowane zostało gospodarczym interesom państw (w szczególności kwestiach polityki klimatycznej, mającej na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu);
- całokształt wspomnianych czynników implikuje osłabioną zdolność oddziaływania UE jako *soft power*, szczególnie w polityce poszerzenia, klimatycznej, czy w zakresie kształtowania relacji z państwami wschodzącymi;
- implikacją Arabskiej Wiosny oraz interwencją wojskową w Libii był wzrost wpływu imigrantów głównie z Tunezji i Egiptu do państw UE, co nasila presję w kierunku wypracowania efektywnej polityki UE w obszarze migracji i azylu;
- utrata efektywności europejskiej polityki zagranicznej szczególnie widoczna jest w obszarze europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. W ramach unijnych realizowane są zaledwie misje szkoleniowe i rozbudowa cywilnych oraz militarnych zdolności bezpieczeństwa w państwach trzecich [zob. Kempin, Overhaus 2013].

W 2012 r. minister spraw zagranicznych Niemiec, Guido Westerwelle zainicjował tzw. „grupę przyszłości” w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W jej skład weszło 11 ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich (Belgia, Dania, Włochy, Luksemburg, Austria, Holandia, Polska, Portugalia, Hiszpania, w drugiej fazie także Francja). Przedstawiciele grupy opowiedzieli się za wzmocnieniem ESDZ, również w zakresie kierownictwa cywilno-wojskowego, podniesieniem dynamiki WPZiB, postępowaniem w obszarze polityki rozbrojeniowej,

objęciem głosowaniem większościowym WPZiB oraz wyposażeniem w rzeczywiste kompetencje w zakresie działań zewnętrznych Wysokiego Przedstawiciela ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa [Jahrbuch der Europäischen Integration 2012: 296].

Pozytywnym sygnałem aktywności Unii jest przyjęcie, w grudniu 2013 r., na pierwszym od 5 lat szczycie RE w sprawie polityki bezpieczeństwa i obrony, decyzji o zwiększeniu skuteczności WPBiO, wzmocnieniu zdolności obronnych UE (m.in. budowa dronów oraz europejskiego systemu tankowania w powietrzu – braki w tych dziedzinach były widoczne podczas nalotów na Libię w 2011 r.) oraz europejskiego przemysłu obronnego. Podjęto również decyzję o przygotowaniu w 2014 roku strategii bezpieczeństwa cybernetycznego i morskiego, a także w 2015 r. raportu o wpływie zmian w środowisku globalnym na unijne bezpieczeństwo.

Rozdział 18

Ewolucja Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej

Po załamaniu się podziału świata na dwa bloki i zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód, kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej (EŚiP-W) weszły na drogę transformacji ustrojowej i zyskały nowe pozycje w stosunkach międzynarodowych. Podejmowane przez nie działania były ściśle związane z prozachodnim – dominującym – kierunkiem polityki zagranicznej. Mimo przejściowych trudności i pewnych komplikacji, zależnych od sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej, kierunek ten został utrzymany i realizowany był z sukcesem, czego dowodzi przyjęcie większości kandydatów do UE i NATO. Problem ten przedstawiono w sposób syntetyczny w rozdziałach poświęconych Unii Europejskiej i NATO. W związku z tym w niniejszym rozdziale nakreślimy skrótkowo istotę neoregionalizmu i sytuację na Bałkanach w interesującym nas okresie.

18.1. Formy i problemy współpracy regionalnej – neoregionalizm

Kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej łączy nie tylko położenie geograficzne pomiędzy Łabą a Bugiem oraz Morzem Bałtyckim i Adriatykiem. Jeden region czyni z nich również wspólna historia, tradycje społeczno-gospodarcze, system polityczny, bliskość kulturowa, językowa i religia. O bliskości i sposobie postrzegania regionu zadecydował okres zimnej wojny, kiedy to obszar tych państw znalazł się pod kontrolą ZSRR i funkcjonował w ramach bloku wschodniego.

Po zakończeniu zimnej wojny kraje regionu znalazły się w zupełnie nowym położeniu geopolitycznym. Zostało ono ukształtowane przez [zob. Cziomer 2004: 282]:

- Jesień ludów, która doprowadziła do upadku realnego socjalizmu i w części z tych krajów zapoczątkowała transformację ustrojową i gospodarczą, której celem było wprowadzenie pluralizmu politycznego i gospodarki rynkowej,
- pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r., rozpad ZSRR i rozwiązanie RWPG i UW – jako wydarzenia tworzące w regionie poczucie deficytu bezpieczeństwa,
- ujawnienie się napięć i konfliktów etnicznych tłumionych w czasie zimnej wojny, a eksplodujących po jej zakończeniu, szczególnie na obszarze byłej Jugosławii, co przekonało polityków zachodnich do konieczności podjęcia działań na rzecz ustabilizowania regionu przez włączenie zainteresowanych państw do struktur euroatlantyckich.

Jeszcze nim mogło dojść do integracji euroatlantyckiej kraje EŚiP-W rozpoczęły działania na rzecz współpracy regionalnej. Tworzone organizacje miały służyć poszerzeniu obszaru stabilności na skalę regionalną i subregionalną do czasu, aż zostanie ona rozszerzona do wymiaru europejskiego przez otwarcie na organizacje zachodnie. Kolejnymi powodami ich powstawania były problemy z transformacją i poszukiwanie nowej roli w stosunkach międzynarodowych, odżywianie tradycji historycznych, zerwanie dotychczasowych powiązań oraz koncepcje i postulaty zachodnich polityków i przywódców państw regionu. W ten sposób doszło do ukształtowania się tzw. nowego regionalizmu, umożliwiającego rozwijanie współpracy, przede wszystkim w ramach Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowoeuropejskiej i innych organizacji o charakterze regionalnym. Obecnie bowiem większość państw nie jest w stanie rozwijać się pod względem ekonomicznym samodzielnie. Niezbędna do realizacji własnych interesów jest również wspólnota polityczna. Odpowiednie warunki do zaspokajania własnych potrzeb i interesów tworzy współpraca państw oparta na uznawanej świadomości i wspólnocie regionalnej. Kraje regionu EŚiP-W stosunkowo szybko przystąpiły do tworzenia odpowiednich struktur służących współpracy.

Grupa Wyszehradzka, zrzeszająca Czechosłowację, Polskę i Węgry (ze względu na liczbę uczestniczących państw zwana również Trójkątem Wyszehradzkim), była pierwszym forum współpracy między tymi krajami, którego tworzenie rozpoczęło się już w 1990 r. [zobacz szersze informacje i dokumenty: <http://www.visegradgroup.eu>]. Na kwietniowym spotkaniu w Bratysławie przywódcy trzech państw nie doszli jeszcze do porozumienia w sprawie utworzenia organizacji. Dopiero na drugim spotkaniu prezydentów w Wyszehradzie (Węgry 12–15 II 1991 r.) podpisano wspólną deklarację, w której popierano: rozwiązanie RWPG i UW, dążenie do uzgadniania polityki zagranicznej i wzajemnych konsultacji w ramach 13 zespołów i komisji problemowych. Uznaje się ją za początek współpracy w ramach Trójkąta Wyszehradzkiego. Na kolejnym szczycie w Krakowie (5–6 X 1991 r.) przywódcy trzech państw, w Deklaracji Krakowskiej, ogłosili: dążenie do współkształtowania nowego porządku w Europie, przyspieszenia integracji ze Wspólnotą Europejską i wypracowanie konkretnych form współpracy regionalnej. W liście do NATO ministrowie spraw zagranicznych zwracali uwagę na potrzebę bezpo-

średniej współpracy z Sojuszem i równe szanse bezpieczeństwa dla wszystkich państw europejskich. Na szczycie w Pradze (6 V 1992 r.) koncentrowano się na środkach potrzebnych do dalszego rozwoju kontaktów z organizacjami Europy Zachodniej. W tym też roku odbywały się spotkania z przedstawicielami wspólnot na temat kryteriów członkostwa i poszerzania wzajemnej współpracy. Było to głównym celem Grupy Wyszehradzkiej, w której od 1 stycznia 1993 r. znajdowały się już oddzielnie Czechy i Słowacja. Jednak przywódcy czescy i węgierscy podkreślali, że jest to tylko forum konsultacji, a nie nowa organizacja. Obawiali się bowiem dominacji Polski w ramach Grupy i mieli nadzieję, że bez niej uda im się szybciej dołączyć do UE i NATO. Jednak rozszerzenie tych organizacji bez udziału Polski nie było możliwe.

Wybory parlamentarne w 1998 r. na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji sprzyjały podjęciu kolejnej próby bliższej współpracy. Z inicjatywy premiera Słowacji zorganizowano szczyt państw Grupy Wyszehradzkiej w Bratysławie, pierwszy od 8 lat. W przyjętym dokumencie *Treść współpracy Wyszehradzkiej* przeniesiono jej ciężar na zagadnienia społeczne i współpracę przygraniczną. Doszło do zintensyfikowania współpracy, o czym świadczyły również kolejne spotkania, np. w XII 1999 r. w Gerlachowie na Słowacji, gdzie państwa Grupy poparły jej aspiracje na rzecz przystąpienia do NATO i UE, w Pszczynie w Polsce w 2000 r. i Častolovicach w Czechach w 2002 r. Omawiano współdziałanie państw na rzecz integracji z UE, pomoc Słowacji w przystąpieniu do NATO oraz kształt przyszłej współpracy w łonie UE. Jednak nie udało się wypracować wspólnego stanowiska w sprawie projektu traktatu konstytucyjnego, co dobitnie udowodniło, że współpraca polityczna państw Grupy Wyszehradzkiej nie powiodła się. Utrudniały ją również relacje pomiędzy poszczególnymi państwami, np. konflikt między Węgrami a Czechami i Słowacją, spowodowany żądaniem strony węgierskiej, by oba kraje uchylły dekrety, na mocy których po II wojnie światowej wysiedlono z terytorium Czechosłowacji Niemców i część Węgrów. Już po przystąpieniu do UE państwa Grupy Wyszehradzkiej przyjęły, na spotkaniu premierów w Kromieryżu w Czechach, deklarację, w której zapowiadały działania na rzecz promocji regionu, jako obszaru stabilizacji i demokracji, wsparcie dla państw kandydujących do UE oraz konieczność dostosowania się do wymogów związanych z przyjęciem umowy z Schengen. Nie udało im się jednak wypracować wspólnego stanowiska w sprawie najważniejszych problemów związanych z członkostwem, np. budżetem na lata 2007–2013. Mimo to podtrzymywano cel, jakim jest wypracowywanie wspólnych stanowisk dotyczących polityki europejskiej i jednolite stanowisko w Unii. Ponadto państwa zajmują się problematyką regionu i konsultacji politycznych dotyczących sytuacji w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej. Znaczącą rolę w aktywizowaniu współpracy odgrywa Polska. Świadczy o tym chociażby jej roczne przewodnictwo, od lipca 2012 do czerwca 2013 r. Opublikowany raport, zawierający jego efekty, wskazuje m.in. na [Raport Polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej 2013]:

- osiągnięcie kompromisu w sprawie budżetu Unii Europejskiej,
- działania na rzecz budowy regionalnego rynku gazu obejmującego kraje Grupy,

- poszerzenie formatu współpracy tzw. V4+ oznaczającego konsultacje państw Grupy z państwami do niej nienależącymi, o czym świadczy udział w jej szczycie, np. Prezydenta Francji i Kanclerza Niemiec,
- rozpoczęcie działalności przez grupę ekspertów ds. rządów prawa i praw podstawowych, mających na celu pomoc państwom Bałkanów Zachodnich.

Warto podać, że z okazji 20-lecia powstania Grupy, w 2011 roku w Bratysławie przyjęto wspólną deklarację państw członkowskich. Nakreślono w niej krótko istotę współpracy nawiązując do historii, ale także nakreślono cele dalszej działalności. W znacznej mierze są one związane z tym, co w swej działalności podkreśliła Polska. Podajmy je jednak dla porządku w kolejności przyjętej przez autorów, co akcentuje priorytety [za: The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group: www.visegradgroup.eu]:

- wspólne działania na rzecz korzystnego budżetu Unii Europejskiej na kolejny okres, z naciskiem na promowanie polityki spójności, ograniczanie różnic rozwojowych, umacnianie pozycji międzynarodowej Unii i przewyższenie kryzysu finansowego;
- promowanie rozwoju wewnętrznego rynku energetycznego na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego Unii, w szczególności poprzez inwestycje infrastrukturalne takie, jak np. połączenia gazociągów interkonektorami;
- wspierania szybkiego rozwoju infrastruktury transportowej krajów V4;
- pełne korzystanie ze swobód wspólnego rynku europejskiego, w szczególności dostępu do rynków pracy;
- aktywniejszy udział w tworzeniu zewnętrznej polityki Unii Europejskiej;
- wspieranie państw Partnerstwa Wschodniego i Bałkanów na ich drodze do integracji z Unią Europejską i do członkostwa w NATO;
- promowanie współpracy transatlantyckiej i bliskiej kooperacji między Unią Europejską a NATO. Ponadto udział w zwalczaniu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego, takich jak terroryzm, handel ludźmi czy przemyt narkotyków.

Warto podkreślić, że jest także zajmowane stanowisko w sprawie Partnerstwa Wschodniego i współpracy Polski i Czech w Unii Europejskiej, przy okazji sprawowania prezydencji przez oba kraje. Za istotne uznano także stanowisko w sprawie Wspólnej Polityki Rolnej i odnawialnych źródeł energii, przyjęte w 2011 roku, także przez Bułgarię, Rumunię i Słowenię.

W 2013 roku, po Polsce, przewodniczenie pracom przejęły Węgry. Zapowiedziano kontynuowanie przyjętych projektów i inicjatyw.

Szczególnie widoczna współpraca skoncentrowała się na zagadnieniach społecznych. We wrześniu 2000 r. utworzono na jej potrzeby Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, który jest formalną strukturą Grupy posiadającą osobowość prawną. Jest to jedyna zinstytucjonalizowana forma współpracy. Jego celem jest rozwój m.in. współpracy kulturalnej, edukacji, wymiana młodzieży, pracowników

naukowych i współpracy transgranicznej. Projekty są finansowane z budżetu Funduszu, pochodzącego ze składek członkowskich i w roku 2001 wynosił 1 mln euro, a w roku 2006 już 3 340 000 euro [zob. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki: www.visegradfund.org].

Kraje Grupy podjęły również współpracę gospodarczą zmierzającą do liberalizacji handlu. Już 21 XII 1992 r. w Krakowie podpisano Porozumienie Środkowoeuropejskie o Wolnym Handlu (CEFTA), którego celem było stworzenie strefy wolnego handlu w ciągu 5–8 lat. Porozumienie weszło w życie 1 marca 1993 r. Deklarację praską o trzystopniowej redukcji stawek celnych do 2001 r. na towary przemysłowe i surowce oraz półfabrykaty przyjęto 4 lutego 1994 r. Nie udało się jednak znaleźć porozumienia w sprawie rolnictwa i towarów wrażliwych, np. stali, co w znaczny sposób utrudniało współpracę, tym bardziej, że kraje członkowskie koncentrowały się na działaniach zbliżających je do przystąpienia do UE. Kolejne państwa regionu dołączyły do współpracy w ramach CEFTA w 1996 r. Słowenia, w 1997 r. Rumunia, w 1998 r. Bułgaria, w 2002 r. Chorwacja i w 2006 r. Macedonia. Po przystąpieniu większości państw CEFTY do UE umowa ta straciła na znaczeniu i w ramach niej pozostały jedynie Bułgaria, Rumunia, Chorwacja i Macedonia, co po kolejnym rozszerzeniu Unii ponownie się zmieniło, bowiem z porozumienia wystąpiły nowe państwa członkowskie. W 2013 roku w organizacji pozostaje Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia, Mołdawia i Serbia. W związku z tym można stwierdzić, że CEFTA odgrywa rolę przygotowawczą dla państw członkowskich do ewentualnego przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, rzecz jasna bez gwarancji, że do takiego członkostwa dojdzie.

Początki **Inicjatywy Środkowoeuropejskiej** (CEI) sięgają współpracy przygranicznej, podjętej w latach 70. XX wieku przez Austrię, Węgry, Jugosławię i Włochy. Jednak dopiero w efekcie zmian okresu Jesieni Ludów na spotkaniu przywódców państw w Budapeszcie (10–11 XI 1989 r.) podjęto decyzję o formalizacji współpracy i powołania ugrupowania o charakterze czworokąta („Quadrangonale”), którego celem będzie wszechstronna współpraca na rzecz ułatwienia zbliżania się krajów posocjalistycznych do świata zachodniego (pomoc w przystąpieniu do organizacji integracyjnych i wsparcie dla przemian demokratycznych i rozwoju gospodarki rynkowej). W 1990 r. do grupy dołączyła Czechosłowacja, a w 1991 r. Polska, tworząc tym samym Heksagonale.

W lipcu 1992 r. po włączeniu kolejnych państw, wynikającym z rozpadu Jugosławii, grupa przybiera nazwę Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Zakres jej współpracy określono na szczycie w Warszawie. Przyjęte 7 października 1995 r. „Wytyczne działania i zasady proceduralne” stwierdzały, że na wzór UE spotkania na szczycie odbywać się będą jesienią każdego roku (najważniejszy organ CEI). Wiosną odbywać się miały spotkania ministrów spraw zagranicznych. Przewodnictwo w CEI co rok sprawować miało inne państwo, zgodnie z porządkiem alfabetycznym. Rozwiązywaniu konkretnych problemów służyć mają spotkania ciał koordynacyjnych i licznych grup roboczych, regularne spotkania parlamentarzystów i powołany w Trieście Ośrodek ds. Informacji i Dokumentacji, jako załączek obecnie koordynującego działalność CEI Sekretariatu Wykonawczego [zob. szerzej o struk-

turze, w trzech filarach CEI: www.cei.int]. Współpraca miała obejmować cele polityczne, gospodarcze i społeczne. Za szczególnie ważne, w toku działalności CEI, uznano intensyfikację kontaktów między uczestnikami, przygotowanie ich integracji z UE i pomoc w transformacji, szczególnie na płaszczyźnie gospodarczej, socjalnej i prawnej.

Przyjęty na szczycie w Warszawie (21 XI 2003) Plan działań na lata 2004–2006 zakładał realizowanie projektów w zakresie dwóch głównych dziedzin współpracy (1) ekonomicznej i (2) społecznej (ludzkiej). W ich ramach finansowanie przedsięwzięć z zakresu: (1) rolnictwa, energetyki, ochrony środowiska, rozwoju małych i średnich firm, turystyki, transportu, instytucji finansowych oraz (2) rozwoju kultury, edukacji, szkoleń, nauki i technologii oraz aktywizacji młodzieży. Przewidywano również działania w zakresie rozwoju współpracy instytucjonalnej, np. w walce z przestępczością zorganizowaną oraz kooperację przygraniczną. Ostatni dostępny plan został zatwierdzony na szczycie w Bukareszcie w listopadzie 2009 roku i obejmował lata 2010–2012. Podobnie akcentował współpracę w zakresie ekonomicznym i ludzkim.

Jednak ze względu na brak ciał wykonawczych i niewielkie środki finansowe przekazywane przez państwa członkowskie (dla przykładu fundusz wymiany know-how wynosi nieco ponad 2 mln euro, z czego 50 tysięcy euro przekazuje Polska), CEI pozostaje forum wzajemnych konsultacji 18 należących do niej państw (Albania, Austria, Białoruś, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Czarnogóra, Macedonia, Mołdawia, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia, Ukraina, Włochy i Węgry), które na najwyższym szczeblu odbywają spotkania szefów rządów oraz ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich (ostatnie w 2013 roku na Węgrzech, które sprawują w tym roku prezydencję w CEI). Wartością CEI jest to, że łączy państwa z różnych regionów Europy, a wobec tego prowadzi do zbliżenia państw bałtyckich, leżących nad Morzem Czarnym, Adriatykiem i nad Dunajem. Dzieje się to pod hasłem regionalnej współpracy w celu integracji europejskiej, a zatem nacisk na użyteczność tej organizacji do zbliżania państw o aspiracjach członkowskich do Unii Europejskiej. Jest to wcielane w życie także poprzez stworzone do tego celu instrumenty i fundusze, wśród których znajdują się poświęcone współpracy w skali niewielkich projektów międzynarodowych, takich jak seminaria, warsztaty itp., współpracy naukowej (przede wszystkim granty dla młodych naukowców z krajów nie należących do Unii), wymiany know-how (pomiędzy krajami UE a tymi w CEI, które do niej nie należą), współpracy uczelni wyższych (w szczególności promując mobilność studentów i kadry akademickiej) czy projekty zarządzane przez biuro CEI w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju. CEI współpracuje także z licznymi organizacjami międzynarodowymi. Współcześnie w obszarze przedmiotowym główny akcent położony jest na współpracę w zakresie ochrony środowiska (w szczególności w walce ze zmianami klimatycznymi), zrównoważonego rozwoju i kwestii energetycznych (mniejsza emisyjność, większe wykorzystanie źródeł odnawialnych itp.).

18.2. Przesłanki i następstwa kryzysu jugosłowiańskiego oraz współpracy regionalnej na Bałkanach

Trudno o źródła, w których nie występowałyby świadome lub nieświadome zniekształcenia faktów. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że wielu badaczy za główną przyczynę tragicznych wydarzeń w tym regionie uważa dużą liczbę państw znajdujących się na tym obszarze i jego zróżnicowanie narodowościowe. Byłą Socjalistyczną Federalną Republikę Jugosławii (SFRJ) zamieszkiwali m.in.: Serbowie, Chorwaci, Muzułmanie, Albańczycy, Słoweńcy, Macedończycy, Czarnogórcy, Węgrzy, Turcy i Cyganie. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku rozpoczęły się procesy demokratyczne, które cechowały się wzrostem nastrojów separatystycznych w republikach oraz kryzysem gospodarczym w ówczesnej Jugosławii po śmierci przywódcy jugosłowiańskiego Josipa Broz Tito w 1980 r., kiedy to powstrzymywane przez lata nacjonalizmy i dążenia do samodzielności poszczególnych republik zaczęły być coraz silniejsze. Słowenia i Chorwacja wystąpiły z żądaniem niezależnienia lub powołania luźnej struktury konfederacyjnej jako pierwsze, ponieważ były republikami najbogatszymi i mogły funkcjonować samodzielnie.

Te powody uznaje się za główną przyczynę rozpadu federacji [zob. Podhorecki 2000: 195–213, por. Waldenberg 2003]. Słowenia ogłosiła niepodległość 25 czerwca 1991 r., a Chorwacja 7 października 1991 r. Armia serbska, doskonale uzbrojona, gdyż przejęła sprzęt po armii federalnej, podjęła działania zbrojne w obronie jedności federacji. W Słowenii, ze względu na silny opór miejscowej milicji i całego społeczeństwa, władze w Belgradzie ustąpiły. Ważnym tego powodem była też jednolita struktura etniczna Słowenii (ponad 87% mieszkańców to Słoweńcy). Natomiast na terenie Chorwacji doszło do otwartej wojny, gdyż znajdowały się tam enklawy terytorialne (Slawonia, Kraina) zamieszkałe przez ludność serbską. Dodatkowym powodem była pamięć historyczna obu narodów, a szczególnie wydarzenia z II wojny światowej. Próby mediacji podejmowane przez przedstawicieli społeczności międzynarodowej nie dawały rezultatów, tak jak i nałożenie na Serbię blokady ekonomicznej. Na początku 1992 r. państwa zachodniej Europy uznały niezależność Chorwacji (Niemcy już 23 XII 1991) oraz Słowenii. W ten sposób konflikt w Jugosławii stał się problemem międzynarodowym. 27 kwietnia 1992 r. powstała Federalna Republika Jugosławii składająca się już tylko z Serbii i Czarnogóry, bowiem Macedonia ogłosiła niepodległość 18 września 1991 r., a Bośnia i Hercegowina (BiH) 3 marca 1992 r. Rozpad Jugosławii stał się faktem. Macedonia przygotowywała się do odłączenia od 1989 r. Wojska jugosłowiańskie wycofały się i respektowano wytyczoną granicę. Jednak problemem pozostała nazwa państwa. Protest złożyła Grecja, która uznając się za spadkobiercę starożytnej Macedonii, obawiała się roszczeń wobec części swojego terytorium ze strony nowo powstałego państwa. Dopiero jej zmiana na: Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM) i wprowadzenie nowego herbu zakończyło konflikt i umożliwiła uznanie międzynarodowe. Pod taką nazwą figuruje jako członek ONZ od 8 kwietnia 1992 r.

W kwestii BiH powtórzył się taki sam scenariusz, jak w wypadku Chorwacji, jednak doprowadził tam do prawdziwej tragedii. Przede wszystkim ze względu na złożoną strukturę narodowościową (Muzułmanie 44%, Serbowie 31%, Chorwaci 17% ludności). Serbowie proklamowali tam Serbską Republikę Bośni i Hercegowiny, do której chcieli włączyć serbskie enklawy, by objąć jak największe terytorium dla swego państwa. Po ogłoszeniu niepodległości przez BiH parlament serbski w Bośni zadecydował o przyłączeniu własnego państwa do „trzeciej Jugosławii”. Własne państwo na terenie Bośni proklamowali też Chorwaci (republika Herceg – Bośnia). Jednak zarówno ono, jak i „Republika Serbska” nie zostały uznane przez żaden kraj.

6 kwietnia USA i państwa Wspólnoty Europejskiej uznały niepodległość BiH, która wraz ze Słowenią i Chorwacją 22 maja 1992 r. została przyjęta do ONZ. Tym samym niezwykle okrutna wojna – nieustanne czystki etniczne dokonywane przez Serbów i (w mniejszym stopniu) Chorwatów oraz obozy internowania – stała się problemem międzynarodowym: za agresora uznana została przez ONZ Jugosławia.

Od 1991 do 1995 r. wydarzenia w Jugosławii można podzielić na pięć faz [Piątkowski, Dąca 1996: 5–6]:

- pierwsza to próby dyplomacji prewencyjnej podejmowane przez Wspólnotę Europejską, KBWE czy USA, której celem było załagodzenie konfliktu pomiędzy poszczególnymi republikami z zachowaniem integralności terytorialnej Jugosławii. Próby takie podejmowano sporadycznie bez zastosowania odpowiednich instrumentów oraz koordynacji działań,
- druga rozpoczęła się od wojny w Słowenii w czerwcu 1991 r., a zakończyła niepowodzeniem konferencji na temat Bośni i Hercegowiny w Lizbonie, w marcu 1992 r. Międzynarodowe mediacje w sprawie konfliktu prowadzono głównie pod auspicjami WE. Od grudnia 1991 r. większą aktywność zaczęły wykazywać USA i ONZ,
- trzecia zaczęła się na przełomie marca i kwietnia 1992 r. a zakończyła w kwietniu 1993 r. niepowodzeniem amerykańskiej dyplomacji, która nie przekonała swych sojuszników z NATO do uderzenia lotniczego na pozycje bośniackich Serbów po odrzuceniu przez nich planu Vance–Owen. W tym okresie wszelkie wysiłki pokojowe podejmowała ONZ w ramach konferencji pokojowej w Genewie. Wspólnota Europejska przejęła starania, aby zakończyć wojnę w Bośni i Hercegowinie, jednak jej próba nie powiodła się na skutek oporu bośniackich muzułmanów, którzy odrzucili w listopadzie 1993 r. plan pokojowy Owen–Stoltenberg,
- ostatnia faza rozpoczęła się w lutym 1994 r. wraz z wojskowym zaangażowaniem NATO w BiH. Na rzecz pokoju na Bałkanach aktywnie zaczęła działać Rosja, która razem z USA oraz Wielką Brytanią, Francją, Niemcami i Włochami tworzyła tzw. Grupę Kontaktową, która od końca kwietnia rozpoczęła koordynację międzynarodowych działań mediacyjnych na terytorium byłej Jugosławii, w efekcie których podpisano pokój w Dayton 21 listopada 1995 r.

Głównymi uczestnikami konferencji byli prezydenci Serbii – Slobodan Milošević, Chorwacji – Franjo Tuđman, BiH – Alija Izetbegović i amerykańscy negocjatorzy Richard Holbrooke i generał Wesley Clark. Według porozumienia BiH podzielona została na Federację Chorwacko-Muzułmańską obejmującą 51% terytorium i Republikę Serbską – 49% powierzchni. Obie części posiadać miały własne parlamenty, rządy i pełną autonomię w sprawach wewnętrznych. Kompetencje w zakresie spraw zagranicznych czy polityki monetarnej i celnej należeć miały do rządu centralnego (faktycznie oba człony mają niezależne siły zbrojne, politykę gospodarczą i utrzymują ze sobą stosunki dyplomatyczne). Nad jego przestrzeganiem czuwać miały siły międzynarodowe NATO – IFOR (*Implementation Force*), przekształcone rok później w siły stabilizacyjne SFOR (*Stabilization Force*) złożone z 60 tys. żołnierzy. Zbrodniarze wojenni mieli zostać osądzeni i ukarani, uchodźcy powrócić, a mniejszością narodowym zagwarantowano odpowiednie prawa. Wojna, pochłonęła około 300 tys. zabitych i zrujnowała gospodarkę i tak biednemu państwu.

Nie była to ostatnia wojna na terenie byłej Jugosławii. Mimo znacznej wielkości społeczność albańska nie posiadała własnej republiki, tak jak mniej liczni Macedończycy czy Czarnogórcy. Wynikało to m.in. z faktu zakładania przez doktrynę państwową Jugosławii, że jest ona państwem Słowian południowych.

Rosnąca przewaga ludności albańskiej była jedną z przyczyn zaostrzania się konfliktu między ludnością albańską i serbską na terenie Kosowa i przyczyniała się do ewolucji żądań kierowanych przez Albańczyków do władz federalnych. Obok niej, do głównych przyczyn konfliktu, a w konsekwencji interwencji zbrojnej NATO, należy zaliczyć:

- pamięć historyczną, jej interpretacja jest jedną z przyczyn konfliktu i z niej narodziły się kolejne: szowinizm, stereotypy i uprzedzenia występujące między Serbami a Albańczykami, które wywołują agresję, nietolerancję, dyskryminację oraz wzmacniają tendencje nacjonalistyczne. Te z kolei powodują starcie dwóch ideologicznych koncepcji: „Wielkiej Albanii” i „Wielkiej Serbii”. Katalizatorem konfliktu są różnice religijno-kulturowe zderzające się na terytorium Kosowa,
- zacofanie gospodarcze regionu oraz rozpad Jugosławii, który zdestabilizował sytuację w regionie i otworzył drogę do powstawania nowych państw,
- radykalizację żądań społeczności albańskiej i towarzyszący jej brak gotowości do znalezienia kompromisu satysfakcjonującego obie strony,
- politykę Slobodana Miloševića, który za wszelką cenę usiłował utrzymać się przy władzy i dla tego celu podjął ryzyko zbrojnego konfliktu, do którego musiały doprowadzić prześladowania ludności albańskiej,
- uczynienie ze Slobodana Miloševića gwaranta stabilności i pokoju na Bałkanach, co sankcjonowało porozumienie podpisane w Dayton w listopadzie 1995 r.,
- błędną postawę społeczności międzynarodowej, reprezentowanej przez państwa zachodnie, która zbyt długo nie interesowała się sytuacją w Kosowie i dlatego w porę nie potrafiła powstrzymać rozwoju konfliktu, stawiając się w końcu w sytuacji, w której musiała użyć siły.

Punktem kulminacyjnym dalszego rozwoju wydarzeń na terenie Kosowa była rozpoczęta, 6 lutego 1999 r. w Rambouillet pod Paryżem, konferencja w sprawie przyszłości tej serbskiej prowincji. Rozpoczęcie kolejnej rundy negocjacji zapowiedziano na 15 marca w Paryżu. W jej efekcie strona albańska zaakceptowała projekt tymczasowej autonomii dla Kosowa, a 18 marca 1999 r. podpisała układ pokojowy, zwany układem z Rambouillet. Serbowie go odrzucili i cała odpowiedzialność za fiasko konferencji spoczęła na nich. Tym samym nie udało się zakończyć trwającej od 1998 r. wojny między siłami federalnymi, a partyzantami z Wyzwolenczej Armii Kosowa (UCK) żądającymi niepodległości dla prowincji. Ukazywane przez Albańczyków obrazy zniszczeń i ofiar powodowanych przez czystki etniczne – symbolizowane przez masakrę w Raczaku ze stycznia 1999 r. (jak się okazało była ona mistyfikacją UCK) – nie pozostawiały innej możliwości, jak interwencja zbrojna celem obrony praw człowieka, przeprowadzona przez zaangażowane prestiżowo w konflikt NATO. Planowana jako krótka operacja z pomocą lotnictwa trwała aż od 24 marca do 10 czerwca 1999 r. Dopiero zwiększenie liczby samolotów oraz rozszerzenie listy celów wraz z zaangażowaniem się w mediację Rosji i ustępstwa ze strony Sojuszu pozwoliły zakończyć interwencję. NATO użyło siły bez zgody RB ONZ, a zatem niezgodnie z zasadami prawa międzynarodowego.

Decyzja o wstrzymaniu nalotów zapadła 10 czerwca po potwierdzeniu rozpoczęcia ewakuacji sił jugosłowiańskich z Kosowa. Projekt rezolucji w sprawie Kosowa, zaakceptowany przez ministrów spraw zagranicznych G-7 i Rosji, a uchwalony 10 czerwca przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, zakładał, że Rada Bezpieczeństwa [Security Council resolution 1244 (1999), (on the deployment of international civil and security presences in Kosowo): www.un.org]:

- potwierdza integralność terytorialną Jugosławii,
- wzywa do przyznania Kosowu szerokiej autonomii,
- powołuje się na rozdział 7 Karty ONZ, który przewiduje możliwość użycia siły w razie potrzeby,
- żąda od Belgradu natychmiastowego zaprzestania przemocy i represji w Kosowie, a także rozpoczęcia wycofywania wszystkich serbskich sił wojskowych, policyjnych i paramilitarnych, któremu ma towarzyszyć rozmieszczanie w prowincji międzynarodowych sił bezpieczeństwa,
- powierza patronat ONZ nad rozmieszczeniem sił cywilnych i bezpieczeństwa (nie wymienia NATO, ale upoważnia kraje członkowskie i kompetentne organizacje międzynarodowe do utworzenia sił międzynarodowych zgodnie z planem pokojowym opracowanym przez Zachód i Rosję, zaakceptowanym przez Belgrad. Tekst tego porozumienia, dołączony do projektu jako aneks, przewiduje rozmieszczenie w Kosowie sił ze znacznym udziałem NATO i pod jednolitym dowództwem),
- stwierdza, że zadaniem tych sił jest: utrzymanie, a w razie potrzeby narzucenie zawieszenia broni, upewnienie się, że siły serbskie i jugosłowiańskie opuściły Kosowo, i uniemożliwienie im powrotu, demilitaryzacja Armii Wyzwolenia Kosowa, nadzorowanie operacji usuwania min, zapewnienie ochrony granic, stworzenie warunków do bezpiecznego powrotu do domów uchodźców i osób prześladowanych,

- przewiduje wprowadzenie tymczasowej administracji ONZ, wspomaganej przez kompetentne organizacje międzynarodowe. Ma ona ułatwić przejście po wyborach do autonomii prowincji,
- żąda od Jugosławii umożliwienia dostępu do Kosowa organizacjom humanitarnym,
- wzywa wszystkie strony, w tym również międzynarodowe siły bezpieczeństwa, do współpracy z międzynarodowym trybunałem w Hadze,
- ustala na rok mandat międzynarodowych sił cywilnych i bezpieczeństwa w Kosowie.

Tak przygotowany dokument był do zaakceptowania przez Serbów, bo zawierał ustępstwa, na które nie wyrażono zgody w Rambouillet:

- NATO żądało by jego wojska okupowały Kosowo i przejęły nad nim rządy, a ostatecznie odpowiedzialność za prowincję otrzymała ONZ,
- uznano Kosowo za integralną część Jugosławii i zrezygnowano z referendum, które za 3 lata miało rozstrzygnąć o statusie prowincji, w praktyce byłoby to odłożenie niepodległości o 3 lata,
- siły okupacyjne mogły swobodnie poruszać się jedynie po Kosowie, a wcześniej żądano tego w stosunku do całego terytorium Jugosławii.

Na mocy rezolucji RB 1244 ustanowiono Tymczasową Administrację ONZ w Kosowie (UNMIK); do jej zadania należało m.in.: pełnienie podstawowych cywilnych funkcji administracyjnych, dążenie do ustanowienia w Kosowie instytucji władzy lokalnej, praca nad uzyskaniem porozumienia co do przyszłego statusu prowincji, koordynacja i udzielanie pomocy humanitarnej mieszkańcom Kosowa, zaprowadzenie rządów prawa i porządku publicznego, zapewnienie możliwości powrotu i bezpiecznego życia w Kosowie wszystkim uchodźcom i osobom przesiedlonym.

Na czele UNMIK stoi Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego (SRSG). Organizacyjnie UNMIK składa się z 4 filarów:

- I – Policja i Wymiar Sprawiedliwości (*Police and Justice*) pod bezpośrednią władzą UNMIK (w tej formie w maju 2001 r., wcześniej funkcjonował w jego miejscu, do czerwca 2000 r., filar poświęcony pomocy humanitarnej pod przewodnictwem UNHCR);
- II – Administracja Cywilna (*Civil Administration*) pod bezpośrednią władzą UNMIK;
- III – Demokratyzacja i Budowa Instytucji Demokratycznych (*Democratization and Institution Building*) pod przewodnictwem OBWE;
- IV – Odbudowa i Rozwój Gospodarczy (*Reconstruction and Economic Development*) pod przewodnictwem Unii Europejskiej.

Międzynarodowe siły wojskowe, stacjonujące w prowincji, przyjęły nazwę KFOR (Kosovo Force). Łącznie międzynarodowe siły miały liczyć 50 tys. żołnierzy, z czego 44 tys. pochodzących z krajów NATO. Amerykanie (7 tys. żołnierzy) przejęli odpowiedzialność za wschód Kosowa, Niemcy (8 tys.) za południe, Włosi (5 tys.)

za zachód, Francuzi (7 tys.) za północ, a Brytyjczycy (13 tys.) za środek prowincji. A za ich główne zadania uznano:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w prowincji. Służyć temu miały patrole wojskowe, przeszukiwania, kontrola graniczna, śledztwa wobec osób podejrzanych o przestępstwa i ich aresztowania oraz działanie tzw. check point'ów. Szczególna uwaga poświęcona jest ochronie pozostałych jeszcze w Kosowie mniejszości etnicznych,
- monitorowanie, weryfikacja i jeżeli to konieczne – wymuszanie przestrzegania warunków Wojskowego Porozumienia Technicznego oraz uzgodnień z UCK dotyczących demilitaryzacji formacji przez złożenie broni przez jej członków oraz wcielenie ich do tworzonego specjalnie do tego celu Korpusu Ochrony Kosowa,
- pomoc w skutecznym wykonywaniu zadań przez UNMIK, włączając w to pełnienie przez KFOR określonych zadań cywilnych do czasu przejścia ich przez administrację ONZ.

Finał wojny nastąpił 20 czerwca 1999 r., kiedy to z Kosowa wycofały się ostatnie oddziały serbskie, a sekretarz generalny NATO, Javier Solana ogłosił zakończenie kampanii powietrznej. Pełną kontrolę nad prowincją przejęły siły pokojowe KFOR. Tak zakończyła się interwencja NATO w Kosowie; jej koniec oznaczał początek nowego, jeszcze trudniejszego zadania dla świata – przywrócenia pokoju i stabilizacji prowincji i całemu regionowi.

Główne wnioski z konfliktu w Kosowie oraz kryzysu jugosłowiańskiego:

- operacja lotnicza, nawet prowadzona na wielką skalę, której celem jest jedynie zniszczenie wojsk przeciwnika – nie wystarczy do osiągnięcia zwycięstwa we współczesnej wojnie;
- wojna w „białych rękawiczkach”, czyli bez niepotrzebnych ofiar cywilnych oraz z wysoką skutecznością przeprowadzanych operacji – nie jest realna;
- bez nacisków politycznych i dyplomatycznej presji wywieranej przez głównych uczestników stosunków międzynarodowych – nie da się ostatecznie rozwiązać tego typu konfliktów;
- potwierdzenie nieumiejętności prowadzenia polityki bezpieczeństwa przez kraje Europy Zachodniej na własnym terenie bez udziału dyplomacji Stanów Zjednoczonych i znaczenia NATO oraz obecności sił USA w Europie;
- funkcjonowanie w Kosowie protektoratu i działalność sił KFOR, które muszą czuwać nad realizacją porozumienia pokojowego, a w związku z tym zapewnić bezpieczeństwo wszystkim społecznościom je zamieszkującym;
- sukces interwencji NATO i działalności wielu organizacji międzynarodowych na terenie Kosowa będzie mierzony zdolnością i skutecznością unormowania napięć i konfliktów ciągle utrzymujących się w prowincji;
- powstanie swego rodzaju precedensu prawnomiędzynarodowego ze względu na podjęcie interwencji zbrojnej z powodów humanitarnych, przy braku zgody Rady Bezpieczeństwa, co niesie za sobą konieczność ścisłego określenia roli organizacji regionalnych w utrzymywaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;

- unaocznienie potrzeby szybkich i skutecznych mechanizmów zapobiegania konfliktom o charakterze etnicznym, religijnym czy politycznym (*crisis management*) oraz budowy nowej europejskiej struktury bezpieczeństwa;
- konieczność realizacji PSEPW, który ma pomóc w odbudowie regionu, na co potrzeba, wedle różnych szacunków, nawet ponad 100 mld dolarów. Umożliwi to pokojowy rozwój regionu i bliższą integrację z Unią Europejską, zwiększając w ten sposób prawdopodobieństwo stabilizacji na Bałkanach;
- problem określenia przyszłego statusu Kosowa – kluczowym zagadnieniem zapewnienia pokoju na Bałkanach. Nie został on zdefiniowany w 1999 r., co rzutuje w sposób decydujący na niemożność faktycznego zakończenia konfliktu i wycofania się sił międzynarodowych z prowincji. Opracowany przez specjalnego wysłannika ONZ, Martiego Ahtisaariego i przedstawiony 2 lutego 2007 r. plan, mający rozstrzygnąć problem statusu Kosowa, zawiera m.in. postulaty dotyczące posiadania przez Kosowo własnej konstytucji, symboli narodowych (hymn i flaga), „sił bezpieczeństwa” wyposażonych w broń lekką i z prawem do kontroli granic oraz do negocjowania i podpisywania umów międzynarodowych, w tym przystępowania do organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy [zob. szerzej Gazeta Wyborcza 2 II 2007, *Główne punkty ONZ-owskiego planu dla Kosowa*]. Przyjęcie tych i reszty rozwiązań oznaczałoby, że Kosowo będzie niepodległym państwem, mimo że takie sformułowanie w planie się nie pojawia. W praktyce prowincja miałaby jednak taki status, niepodległość byłaby jedynie ograniczona i w początkowej fazie kontrolowana przez wspólnotę międzynarodową. Władze Serbii nie zgodziły się na jego przyjęcie, Albańczycy domagali się bezwzględnie niepodległości. Plan Ahtisaariego trafił (26 III) pod obrady Rady Bezpieczeństwa ONZ. Popierały go USA i UE (Grecja, Słowacja, Cypr i Hiszpania były przeciwnie), natomiast Rosja groziła wetem ze względu na nieuwzględnienie postulatów Serbii oraz konsekwencje, jakie przyniosłoby przyznanie niepodległości kosowskim Albańczykom. Podobne stanowisko zajmowały Chiny. Według zapowiedzi – decyzja w sprawie Kosowa miała być podjęta **do końca VI 2007 roku**. Tak się jednak nie stało ze względu na sygnalizowane spory i niemożność ich rozwiązania. W związku z tym sytuacja Kosowa pozostawała nieuregulowana;
- taki stan nie mógł utrzymywać się w nieskończoność. Nie chodziło jedynie o żądania Albańczyków, ale także o zaangażowane państwa i organizacje międzynarodowe, które od lat wspierały ludność Kosowa i oczekiwały stabilizacji. A przynajmniej jej namiastki w postaci uregulowania statusu i zakończenia tego etapu swej obecności na tym terenie. Wraz z fiaskiem przedstawionego wcześniej planu jedyną drogą pozostawała niepodległość Kosowa proklamowana jednostronnie przez Albańczyków. Stało się to 17 lutego 2008 roku. Nie oznaczało to likwidacji UNMIK, ani wycofania sił KFOR. Formalnie prowincją rządzi UNMIK i władze albańskie – obie strony mają określone kompetencje. Kwestia uznania niepodległości okazała się problemem dzielącym społeczność międzynarodową, a nawet państwa będące członkiem jednej organizacji, takiej jak Unia Europejska. W jej wypadku zdecydowano, że państwa członkowskie mają prawo do zajmowania własnego stanowiska w tej

sprawie i nie będzie jednolitego unijnego stanowiska. Stało się tak ze względu na sprzeciw części państw członkowskich, m.in. Hiszpanii czy Cypru, które obawiały się, że uznaniem stworzą precedens mogący służyć mniejszościom zamieszkującym te kraje, a mającym aspiracje do posiadania własnego państwa. Niepodległość uznały USA, ale nie uznała Rosja. A jej sprzeciw oznacza także, że nie mogło być mowy o uznaniu jej w ONZ. Zgodnie z dostępnymi danymi w 2013 roku Kosowo uznawało ok. 100 państw, w tym 22 z Unii Europejskiej. Problemów prawnych związanych z ogłoszeniem niepodległości i stwierdzeniem czy było to legalne czy też nie, nie rozwiązał Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości. Na wniosek Serbii z 2008 roku wydał w 2010 roku opinię, zgodnie z którą stwierdził, że nie było to nielegalne, ponieważ zapisy prawa międzynarodowego nie zabraniają wydawania tego typu deklaracji, jak kosowska ogłaszająca niepodległość. Było to salomonowe wyjście z zaistniałej sytuacji. Pamiętajmy przy tym, że w czerwcu 2008 roku Kosowo przyjęło konstytucję, która zmieniała relacje władz z UNMIK w kierunku większej samodzielności tych pierwszych. Miało to dowodzić państwowości kosowskiej. Z drugiej zaś strony obecność UNMIK była zastępowana przez unijną misję EULEX, która przejmowała określone kompetencje i kontrolę w ich zakresie nad danymi częściami Kosowa. UNMIK zachowywał je w części północnej zamieszkaną przez Serbów;

- rzecz jasna władze Serbii protestowały i nie uznawały niepodległości Kosowa, traktując go jako integralną część własnego państwa. Oprócz działań jednostronnych, np. obniżenia poziomu relacji dyplomatycznych z krajami, które uznały Kosowo, zdecydowały się także na wspomnianą już procedurę przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości. Jednak ich stanowisko i działania były stopniowo zmiekczone przez Unię Europejską, która, jako warunek zbliżenia Serbii do Wspólnoty, stawiała uregulowanie kwestii kosowskiej i jest to podstawowa przeszkoda na drodze do członkostwa, o co wniosek władze serbskie złożyły w grudniu 2009 roku. Mimo to w odpowiedzi na decyzję Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, w lipcu 2010 roku, parlament serbski przyjął rezolucję, w której stwierdził, że Serbia nigdy nie uzna niepodległości Kosowa. Ze względu na naciski Unii oraz politykę prezydenta Serbii Borisa Tadića, w marcu 2011 roku rozpoczęły się rozmowy między obiema stronami konfliktu, zorganizowane pod auspicjami Unii Europejskiej. Uznano to za początek długiej drogi, która miała doprowadzić do uregulowania relacji wzajemnych i perspektywy integracji zarówno Kosowa, jak i Serbii z Unią. Jej kolejnym etapem było przyznanie Serbii statusu kraju kandydującego w marcu 2012 roku, co miało z jednej strony docenić chęć rozmów w sprawie Kosowa, a z drugiej motywować do dalszych wysiłków w tym zakresie (jak i rozwiązania innych problemów, takich jak współpraca z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla byłej Jugosławii). Na kolejnych rozmowach serbsko-albańskich, na poziomie premierów, odbywających się w Brukseli dokonywało się pewne zbliżenie obu stron. Nie tyle w kwestii zasadniczej (tutaj postawa Serbów była nieprzejeđnana, ale z drugiej strony Unia nie wymagała od nich uznania niepodległości, a jedynie uregulowania relacji wzajemnych), co np. w sprawach technicznych owocowało przyjmowaniem określonych rozwią-

zań, dotyczących np. ruchu granicznego. W marcu 2013 roku odbywała się 6 runda tego typu rozmów, na której podejmowano temat funkcjonowania równoległych struktur administracyjnych na terenach zamieszkałych przez Serbów, a szerzej o potrzebie specjalnych praw dla mniejszości serbskiej na terenie Kosowa (ok. 120 tys. ludzi). Niestety nie osiągnięto porozumienia, co rząd serbski ogłosił na początku kwietnia 2013 roku sprzeciwiając się planowi likwidacji swojej administracji w północnym Kosowie. W ten sposób udało mu się uzyskać korzystniejsze warunki porozumienia podpisanego 19 kwietnia 2013 roku, zakładającego normalizację relacji i szeroką autonomię dla gmin serbskich. Ponadto serbscy policjanci mieli być wcieleni do policji kosowskiej. Kolejne techniczne porozumienie podpisano we wrześniu 2013 roku i dotyczyło ono komunikacji i energii. Władze serbskie liczyły, że pozwoli im to na podjęcie negocjacji członkowskich na początku 2014 roku, a kosowskie na podpisanie porozumienia o stabilizacji i stowarzyszeniu. Widać wyraźnie, że porozumienia są wymuszane chęcią zbliżenia do Unii i ich zawieranie ma charakter taktyczny, a przy tym ułatwia życie zwykłym mieszkańcom Kosowa. Pozostaje nam pilnie obserwować postępy w tym procesie.

Pamiętajmy jednak, że początek wysiłków związanych ze stabilizacją Bałkanów, poprzez perspektywę udziału w procesie jednoczenia się Europy, miał miejsce nieco wcześniej. Uznano, że region bałkański nie poradzi sobie sam z odbudową zniszczeń i powrotem do normalności. NATO odniosło sukces w wojnie z Jugosławią, ale pozostało pytanie, czy wygra również pokój? Trwały sukces wojny może dopiero zapewnić integracja Bałkan z demokratyczną i rozwiniętą Europą. To natomiast wymaga politycznego zaangażowania i napływu ogromnych środków na odbudowę i zapewnienie rozwoju całemu regionowi. Takie miał zapewnić Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej (PSEPW). Konferencja inauguracyjna PSEPW odbyła się 10 VI 1999 r. w Kolonii, opublikowano wówczas jego postanowienia i podkreślono znaczenie dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie. Na spotkaniu szefów 56 państw i rządów oraz organizacji międzynarodowych na szczycie w Sarajewie (30 VII 1999) za podstawowe cele Paktu uznawano między innymi [zob. Cziomer 2000: 19–20]:

- stworzenie warunków niezbędnych dla demokratyzacji Bałkan,
- ustanowienie dobrosąsiedzkich stosunków przy przestrzeganiu zasad OBWE,
- ochronę praw mniejszości narodowych przy zachowaniu różnorodności etnicznej regionu,
- zakończenie polityki czystek etnicznych oraz powrót uchodźców,
- rozbudowę współpracy gospodarczej opartej na zasadach rynkowych,
- potwierdzenie integralności terytorialnej Jugosławii oraz zaproszenie jej do Paktu, po spełnieniu warunków rozejmu oraz przemianach demokratycznych,
- zawarcie wzajemnych porozumień w celu rozładowania źródeł napięć i konfliktów na Bałkanach.

Ustanowiono funkcję Koordynatora Paktu (wraz z aparatem wykonawczym), powołanego przez UE po konsultacjach z przewodniczącym OBWE. Jego podstawowym obowiązkiem miała być koordynacja działań wszystkich państw na rzecz

realizacji celów Paktu. Działalność miała koncentrować się przede wszystkim na polu demokratyzacji i praw człowieka, odbudowie gospodarczej i zapewnieniu bezpieczeństwa.

Jednak uczestnictwo w nich nie nakładało automatycznie na państwa i organizacje żadnych obowiązków, co jest jednym z powodów dysproporcji między deklaracjami, a oczekiwaniami wobec PSEPW. Pakt Stabilizacyjny nie jest nową organizacją międzynarodową, nie posiada niezależnego źródła finansowania ani struktur. Koordynator Paktu zarządza jednocześnie pracą Biura Koordynacyjnego w Brukseli oraz Europejską Agencją Odbudowy, której zarząd administracyjny znajduje się w Salonikach, a Biuro Wykonawcze w Prisztinie, co komplikuje działalność Paktu. Na szczycie w Salonikach (21 VI 2003) podkreślano, że przyszłość Bałkan jest związana z Unią Europejską, a przyjęcie do jej struktur może nastąpić dopiero po wprowadzeniu na tym terenie zachodnich standardów. Podsumowanie dorobku Paktu Stabilizacyjnego zawiera wykład wygłoszony przez Koordynatora Paktu Erharda Buska w London School of Economics 8 III 2004 [Five Years of Stability Pact for South Eastern Europe: Achievements and Challenges Ahead: www.stabilitypact.org]. Autor przedstawia w nim sposób organizacji, działania oraz dorobek i wyzwania dla Paktu.

Erhard Busek podkreśla, że na atrakcyjność Paktu niezwykle silny wpływ ma udział w nim UE i NATO oraz dążenia państw regionu do tych organizacji. Aby to osiągnąć obejmując funkcję Koordynatora, Busek za najważniejsze cele Paktu na rok 2002, uznał:

- zakończenie podpisywania umów o wolnym handlu pomiędzy krajami regionu, dzięki czemu powinna powstać szansa powołania strefy wolnego handlu obejmującej blisko 55 mln konsumentów,
- odbudowę infrastruktury, szczególnie dróg oraz systemów energetycznych, wodociągów oraz szeroko pojętej telekomunikacji, jako niezbędnych dla budowy nowoczesnej gospodarki,
- powrót uchodźców i osób przesiedlonych oraz zabezpieczenie im właściwych warunków życia,
- ograniczenie posiadania przez ludność cywilną broni lekkiej,
- walkę z zorganizowaną przestępczością, bazującą na szerokiej współpracy państw regionu,
- intensyfikację współpracy pomiędzy państwami regionu dotyczącą rozwiązywania konkretnych problemów przygranicznych.

Stan realizacji PSEPW był skromniejszy od oczekiwań i deklaracji towarzyszących jego powstawaniu. W wielu przypadkach pozostał w sferze planów ze względu na skalę problemów, z jakimi przyszło mu się zmagać. Potrzebne były wielkie nakłady finansowe, a takie są możliwe jedynie po spełnieniu określonych wymagań politycznych, społeczno-gospodarczych oraz organizacyjno-technicznych. Jest to podstawa do wcielania w życie konkretnych rozwiązań i projektów. Środki na nie pochodzą tylko z dobrowolnych składek uczestników Paktu [About the Stability Pact: www.stabilitypact.org]. Autorzy Paktu uznają za jego sukces integrację państw regionu z UE i NATO.

Rozdział 19

Rola Rosji i ewolucja obszaru poradzieckiego

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie zasadniczych następstw rozpadu Związku Radzieckiego i wyznaczników oraz założeń doktrynalnych polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji, która jest najważniejszym państwem obszaru proradzieckiego, a także jednym z ważnych uczestników stosunków międzynarodowych. W rozdziale zaprezentowane zostaną również główne kierunki i opcje realizacji polityki zagranicznej Rosji oraz dylematy rozwoju współpracy państw obszaru poradzieckiego.

19.1. Następstwa rozpadu Związku Radzieckiego

Na proces rozpadu ZSRR wpłynęło szereg przyczyn bezpośrednich i pośrednich, o charakterze zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym [szerzej w rozdziale 13]. Rozpad państwa następował w kilku fazach. Pierwsza faza rozpadu ZSRR zakończyła się 8 grudnia 1991 r., kiedy to przywódcy trzech republik – Rosji, Ukrainy i Białorusi wypowiedzieli Traktat Federacyjny z 1922 r., co usunęło podstawę prawną istnienia Związku Radzieckiego. Drugą fazę, zdaniem Czesława Mojsiewicza, charakteryzuje dezintegracja republik poradzieckich. Uwidocznili się to w Mołdowie, gdzie wysunięto żądania niezależności tzw. Republiki Naddniestrzańskiej oraz Republiki Gaguskiej; na Ukrainie, gdzie istniały żądania oderwania się Krymu; w Gruzji, gdzie w walce zbrojnej żądała niepodległości Republika Abchaska oraz w Uzbekistanie, gdzie niezależność próbowała uzyskać Autonomiczna Republika Karakałpacka. Natomiast trzecia faza rozpadu wystąpiła wtedy, gdy niektóre narody Federacji Rosyjskiej dążyły do maksymalnego uniezależnienia się (wojna Czeczenii o niepodległość) [Mojsiewicz 2000: 9].

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że bezpośrednim następstwem rozpadu ZSRR było odzyskanie suwerenności i niepodległości państwowej przez wszystkie republiki z wyjątkiem Rosji, która jako jedyna nie ogłosiła deklaracji niepodległości i stopniowo przygotowywała się do przejęcia roli kontynuatora mocarstwowości radzieckiej.

Status Federacji Rosyjskiej, jako następcy ZSRR, został ogłoszony w Ałma Acie 21 grudnia 1991 r. oraz zaakceptowany przez społeczność międzynarodową i potwierdzony przez Rosję w jej oficjalnych dokumentach. Rosja przejęła prawa i zobowiązania po Związku Radzieckim, odziedziczyła prawo udziału w organizacjach międzynarodowych, których członkiem był Związek Radziecki, w tym miejsce stałego członka w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, o czym 24 grudnia 1991 r. prezydent Borys Jelcyń poinformował Sekretarza Generalnego ONZ [Mojsiewicz 2000: 10]. Ponadto Rosja została uznana przez społeczność międzynarodową za jedynego dysponenta broni jądrowej, znajdującej się na obszarze byłego Związku Radzieckiego.

Wprawdzie Rosja jest pod względem prawno-politycznym kontynuatorką byłego imperium radzieckiego, jednak w ocenie ekspertów nie dorównuje mu potencjałem i możliwościami oddziaływania na środowisko międzynarodowe. Dlatego też zasadniczą konsekwencją rozpadu ZSRR była dla Rosji zmiana jej międzynarodowej percepcji, tzn. Rosja przestała być postrzegana jako mocarstwo globalne i jej rola została zmarginalizowana do mocarstwa regionalnego [Bryc 2008: 5]. To przede wszystkim zmniejszenie terytorium Rosji i jej niekorzystne nowe położenie geopolityczne wskazywano, jako najważniejsze przyczyny braku należytej jej pozycji wpływowego państwa w środowisku międzynarodowym.

Do następstw rozpadu Związku Radzieckiego należy bez wątpienia również zapoczątkowanie instytucjonalizacji współpracy państw obszaru b. ZSRR. Jedną z pierwszych form integracji w przestrzeni poradzieckiej jest Wspólnota Państw Niepodległych (WNP).

W dniach 6–8 grudnia 1991 r. w białowiejskiej Wiskuli doszło do spotkania prezydentów Jelcyna i Krawczuka oraz przewodniczącego Rady Najwyższej Białorusi, Stanisława Szuszkiewicza. 8 grudnia podpisali oni porozumienie o powstaniu WNP. Porozumienie z 8 grudnia stwierdzało, że „ZSRR przestał istnieć jako podmiot prawa międzynarodowego oraz jako byt geopolityczny”. Miało ono charakter otwarty i pozwalało na przystąpienie do WNP innych byłych republik związkowych, jeśli zaakceptują zawarte w nim cele i zasady. Dopelnieniem procesu dezintegracji ZSRR był szczyt byłych republik radzieckich w Ałma Acie 21 grudnia 1991 r. z udziałem przywódców republik: Armenńskiej, Azerbejdżańskiej, Białoruskiej, Kazachskiej, Kirgiskiej, Mołdawskiej, Rosyjskiej, Tadžyckiej, Turkmeńskiej, Ukrainńskiej i Uzbeckiej. Pod nieobecność reprezentantów Gruzji, Estonii, Litwy i Łotwy potwierdzono tam powołanie do życia WNP. Zapadła też formalna decyzja o rozwiązaniu Związku Radzieckiego i likwidacji urzędu prezydenta tego państwa [Rojek 2010: 531]. Poszczególne państwa stały się formalnie członkiem WNP po ratyfikacji protokołu z Ałma Aty. Procedura ratyfikacyjna trwała ponad dwa lata. Jako ostatnia stosowne dokumenty złożyła Mołdowa, 9 kwietnia 1994 r. Nieco

wcześniej, bo 9 grudnia 1993 r. do WNP przystąpiła także Gruzja, której nie było wśród sygnatariuszy z 21 grudnia 1991 r. [Cziomer 2005: 382].

WNP miała początkowo charakter luźnego porozumienia międzynarodowego, bez wyraźnie określonych celów współdziałania i struktury organizacyjnej oraz statutu, który można by uznać za podstawę organizacji międzynarodowej. Dopiero 22 stycznia 1993 r. w Mińsku przyjęto *Statut WNP*, który stał się podstawą istnienia Wspólnoty Niepodległych Państw. W Statucie sprecyzowano cele, jakie stawiała przed sobą Wspólnota, zakres wspólnej działalności państw członkowskich oraz wymieniono w nim powstające od 1992 r. nowe główne organy koordynacyjne oraz doradcze. Wśród organów głównych, poza Radą Szefów Państw i Radą Szefów Rządów, Statut wymieniał: Radę Ministrów Spraw Zagranicznych, Radę Ministrów Obrony WNP, Radę Dowódców Wojsk Ochrony Pogranicza, Zgromadzenie Międzyparlamentarne, Trybunał Gospodarczy i Sekretariat Wykonawczy WNP. Planowano również utworzenie sieci organów branżowych (stałych i tymczasowych) koordynujących współpracę członków w określonych obszarach, m.in. rolnictwo, handel, transport, bezpieczeństwo i walka z przestępczością [Mazur 2010: 289].

19.2. Wyznaczniki oraz założenia doktrynalne polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji

Środowisko geograficzne, w jakim położona jest Federacja Rosyjska, oddziałuje na sposób prowadzenia polityki przez to państwo. Pod względem terytorialnym obszar Federacji Rosyjskiej stanowi 76,2% powierzchni byłego ZSRR, co oznacza ubytek ponad 5 mln km². Rosja, mając 17 075 200 km², pozostaje największym terytorialnie państwem.

Rosja, pod względem kulturowym, religijnym, politycznymi gospodarczym, graniczy z różnorodnymi państwami. Na północnym zachodzie jest to Norwegia (167 km) i Finlandia (1 313 km), na zachodzie Białoruś (959 km), Estonia (294 km), Litwa (227 km), Łotwa (217 km) i Polska (206 km); na południowym zachodzie Ukraina (1 576 km); na południu Azerbejdżan (284 km), Gruzja (723 km), Kazachstan (6 846 km), Chiny (40 km); także na południowym wschodzie Rosja graniczy z Chinami (3 605 km) oraz z Mongolią (3 485 km) i Koreą Północną (19 km). Morska granica przebiega na wschodzie przez Cieśninę Beringa – z USA, a przez cieśniny La Pérouse’a i Kunashir – z Japonią. Łączna długość granic Rosji wynosi 19 990 km, na odcinku lądowym, i 37 653 km w linii brzegowej [Głowacki, Stępień-Kuczyńska 2004: 301].

Z perspektywy Rosji do najważniejszych konsekwencji geopolitycznych zmian granic po rozpadzie ZSRR zalicza się:

- „przesunięcie” terytorium Rosji na północ i wschód. W wyniku cofnięcia się granic rosyjskich, obwód kaliningradzki przekształcił się w rosyjską enklawę położoną na terytorium otoczonym przez państwa bałtyckie, poza „właściwą Rosją”;

- utratę komunikacyjnych dróg lądowych łączących Rosję z centralną i zachodnią Europą;
- utratę terytoriów będących dla Rosji wyjściem ku Morzu Bałtyckiemu i Morzu Czarnemu, a tym samym zmniejszenie liczby portów. Rosja dysponuje jedynie dwoma portami oceanicznymi – w Murmańsku i Pietropawłowsku na Kamczatce. Pozostałe znajdują się na morzach wewnętrznych (np. Noworosyjsk, Władywostok), bądź mają mało korzystne położenie (np. Kaliningrad lub port w Archangielsku);
- utratę znaczącej ilości zasobów surowców naturalnych znajdujących się w szelfie Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego i Morza Kaspijskiego;
- powstanie w sąsiedztwie Federacji Rosyjskiej państw niestabilnych pod względem polityczno-gospodarczym, a co za tym idzie często niezdolnych do samodzielnego funkcjonowania w środowisku międzynarodowym. Co więcej, na obszarze poradzieckim Rosja musi rywalizować głównie z USA, Unią Europejską i Chinami o utrzymanie tego obszaru w sferze swoich wpływów [Bryc 2008: 6–7].

Federacja Rosyjska dysponuje największymi na świecie zasobami naturalnymi i źródłami energii. Udział Rosji w światowych zasobach żelaza i cyny wynosi ponad 27%, niklu – 36%, miedzi – 11%, kobaltu – 20%, ołowiu – 12%, cynku – 16% i metali z grupy platynowców – 40%. Rosja jest głównym graczem na światowym rynku surowcowym. Posiada największe zasoby gazu ziemnego i jedno z większych zasobów ropy naftowej. Potwierdzone rosyjskie rezerwy ropy naftowej oceniane są na 11,9 mld ton, co stanowi 5,2% światowych zasobów. W 2012 r. roku Rosja zajmowała drugie miejsce w świecie pod względem wielkości wydobycia tego surowca (12,8%; 526,2 mln ton), ustępując jedynie Arabii Saudyjskiej. Rosja posiada największe na świecie udokumentowane zasoby gazu ziemnego, szacowane na 32,9 bilionów m³ (17,6% światowych rezerw); jest również największym producentem i eksporterem tego surowca. Wydobycie gazu ziemnego w Rosji stanowi 17,6% światowego wydobycia tego surowca i wyniosło w 2012 r. 592,3 mld m³. Złóża ropy naftowej i gazu ziemnego skoncentrowane są w kilku dużych zagłębiach: Timano-Peczorskim, Wołżańsko-Uralskim, Przy Kaspijskim, Północnokaukaskim, Mangyżłackim, Bałtyckim, Zachodniosyberyjskim, Leno-Tunguskim, Leno-Wilujskim i Ochockim. W przypadku węgla Rosja dysponuje drugimi, pod względem wielkości, potwierdzonymi rezerwami szacowanymi na 157 mld ton (18,2% światowych rezerw). W 2012 r. produkcja węgla w Rosji wyniosła 168 ton jednostki ekwiwalentnej. Zdecydowana większość zasobów koncentruje się we wschodniej Syberii i na rosyjskim Dalekim Wschodzie, co istotnie wpływa na koszty transportu węgla do europejskiej części kraju. Największy udział w wydobyciu węgla ma Zagłębie Kuźnieckie – 30%, położone w centralnej Azji. Natomiast w europejskiej części Federacji Rosyjskiej węgiel wydobywa się w Zagłębiu Peczorskim, położonym na północny zachód od Uralu oraz we wschodniej części Zagłębia Donieckiego.

Zlokalizowane i eksploatowane złoża surowców energetycznych, perspektywiczne zasoby paliw kopalnych oraz istniejący system transportu węglowodorów

sprawiają, że Federacja Rosyjska zajmuje istotne miejsce w światowym bilansie energetycznym. Rosja czerpie wymierne korzyści z funkcjonowania w światowym surowcami energetycznymi, co wywiera istotny wpływ na procesy zachodzące wewnątrz Rosji i na funkcjonowanie tego państwa w systemie stosunków międzynarodowych.

Pod względem liczby ludności Rosja zajmuje 9. miejsce w świecie. Rozmieszczenie ludności w Rosji jest nierównomierne. Europejską część Rosji, obejmującą 25% terytorium państwa, zamieszkuje 78% ludności, natomiast w azjatyckiej, która stanowi 75% powierzchni, tylko 22%.

Według spisu przeprowadzonego w 2010 r. liczba ludności Rosji wyniosła 142,86 mln wobec 145,17 mln w 2002 r., co oznacza spadek o 2,31 mln, czyli o 1,95%. Spis ujawnił nie tylko problem depopulacji społeczeństwa, lecz także zmiany w strukturze wiekowej społeczeństwa (0–14 lat: 16%, 15–24 lata: 11,5%, 25–54 lata: 45,9%, 55–64 lata: 13,5%, 65 lat i więcej: 13,1%) oraz szybkie wymieranie wsi i przesuwanie się ludności w kierunku miast – w 2011 r. populacja zamieszkująca ośrodki miejskie stanowiła 73,8% ogółu społeczeństwa w Rosji.

Z punktu widzenia składu etnicznego Rosja jest jednym z najbardziej heterogenicznych krajów świata. Na terytorium współczesnej Rosji żyje około 160 różnorodnych grup etnicznych. Rosjanie stanowią 79,8% populacji Federacji Rosyjskiej. Najliczniejszą mniejszością narodową są Tatarzy (4%). Po nich plasują się Ukraińcy (2,2%), Ormianie (91,9%), Czuwasze (1,5%) i Baszkirzy (1,4%).

Po rozpadzie ZSRR poza granicami Rosji znalazło się około 25 mln Rosjan. Na Ukrainie stanowią oni około 17,3% ogółu obywateli, w Estonii około 25,6% ludności, 27,8% ludności Łotwy i 23,7% społeczności Kazachstanu.

Rosja jest głównym kierunkiem imigracji na obszarze WNP, a obywatele państw Wspólnoty stanowią około 90% wszystkich imigrantów. Według Federalnej Służby Migracyjnej obecnie w Rosji stale przebywa około 1,3 mln legalnych imigrantów. Według oficjalnych danych Rosyjskiego Urzędu Statystycznego napływ imigrantów do Rosji 2010 r. wyniósł 191,7 tys. Natomiast według szacunków ekspertów łączna liczba legalnych i nielegalnych imigrantów wynosi od 5 do nawet 12 mln osób. Najliczniejszą grupę wśród obcokrajowców stanowią niewykwalifikowani robotnicy z Kaukazu Południowego i Azji Centralnej. Procesy migracyjne są ważnym czynnikiem wpływającym na sytuację społeczno-gospodarczą w Rosji, bowiem z jednej strony uzupełniają niedobory na rynku pracy, z drugiej zaś podsycają napięcia społeczne, w tym także na tle etnicznym.

13 czerwca 2012 r. prezydent Władimir Putin zatwierdził *Koncepcję państwowej polityki migracyjnej Federacji Rosyjskiej do 2025 roku*. W dokumencie zdefiniowane zostały cele, kierunki i mechanizmy realizacji polityki migracyjnej Rosji. Głównym deklarowanym celem jest zwiększenie liczby ludności Rosji oraz stymulowanie rozwoju gospodarczego kraju. W związku z tym postuluje się przyciągnięcie do Rosji imigrantów, w tym wysoko wykwalifikowanych pracowników, studentów i taniej siły roboczej (tj. osób wykonujących proste prace w sektorach już zdominowanych przez imigrantów takich, jak sektor budowlany, usługi komunalne i handel). Za ważne uznano także opracowanie systemu zachęt dla obcokrajowców chcących zamieszkać w Rosji na stałe i dostosowanie ustawodawstwa do potrzeb rynku pracy.

Rosja należy do największych gospodarek świata. Według danych Banku Światowego pod względem PKB, ważonego parytetem siły nabywczej, zajmuje 6. miejsce w świecie, po USA, Chinach, Indiach, Japonii, Niemczech (2012: 3 bln 373 mld dolarów). Natomiast pod względem nominalnej wartości PKB zajmuje 8. miejsce w świecie: około 2,02 bln dolarów (PKB *per capita* 14,037 dolarów). PKB Rosji zwiększył się w 2012 r. o 3,4% (2011: 4,3%, 2010: 4,5%, 2009: -7,8%), co na tle recesji w wielu państwach europejskich było dość dobrym wynikiem.

Struktura PKB Rosji w 2012 r. przedstawiała się następująco:

- handel – 19,7%,
- finanse i usługi – 17,1%,
- produkcja przemysłowa – 15,2%,
- administracja publiczna, edukacja, zdrowie i obrona narodowa – 13,5%,
- górnictwo (kopalnictwo) – 10,9%,
- transport i łączność – 8,2%,
- budownictwo – 6,5%,
- produkcja, dystrybucja energii elektrycznej, gazu i wody, i innych mediów – 5,1%,
- rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo – 3,9%.

Skutkiem dobrej koniunktury surowcowej (w 2012 r. dla marki Urals na poziomie 111 dolarów za baryłkę) był sukcesywny wzrost rezerw walutowo-złotowych, które w ciągu 2012 r. wzrosły od 39 mld dolarów, do około 538 mld dolarów. Równocześnie rosło zadłużenie zagraniczne: w 2012 r. zwiększyło się 83,4 mld dolarów (ponad 15%), osiągając na początku 2013 r. poziom 624 mld dolarów.

Wartość rosyjskiego eksportu w 2012 r. wyniosła 528 mld dolarów (2011: 515,4 mld dolarów), co pozwoliło Rosji zająć 9 miejsce wśród światowych eksporterów. Rosyjskie towary eksportowane to ropa naftowa i produkty pochodne, gaz ziemny, metale, drzewo i produkty drzewne, chemikalia, szeroka gama towarów cywilnych i wojskowych. W 2012 r. do głównych odbiorów rosyjskich towarów należały: Holandia 14,4%, Chiny 6,4%, Włochy 5,3% i Niemcy 4,5%. Wartość rosyjskiego importu w 2012 r. wyniosła 335,7 mld dolarów (2011: 318,6 mld dolarów), co dawało jej 16 miejsce na liście światowych importerów. Towary importowane do Rosji to: maszyny, samochody, produkty farmaceutyczne, tworzywa sztuczne, półprodukty metalowe, mięso, owoce i orzechy, instrumenty medyczne i optyczne, żelazo i stal. Do najważniejszych importerów należały w 2012 r. Chiny – 15,5%, Niemcy – 9,5% i Ukraina – 5,5% [CIA World Factbook].

W porównaniu jednak z najbardziej rozwiniętymi państwami świata bardzo niekorzystnie przedstawia się poziom technologiczny gospodarki rosyjskiej. Sytuację pogarszają niskie nakłady na edukację, badania i produkcję w zakresie najnowszych technologii.

Rosja posiada status mocarstwa atomowego. Zgodnie z ujawnionymi przez Departament Stanu USA danymi z ostatniej wymiany informacji o liczebności strategicznych broni ofensywnych, 1 marca 2013 r. Rosja dysponowała 1480 głowicami jądrowymi i 900 środkami przenoszenia, w tym 492 rozwiniętymi. Rosja prowadzi szeroko zakrojone prace modernizacyjne nad środkami przenoszenia

broni jądrowej, głównie nad wielogłowicowymi międzykontynentalnymi rakietami balistycznymi (ang. MIRV). Rosja pracuje też nad bombowcem strategicznym nowej generacji. W ograniczonym stopniu do służby wprowadzane są zmodernizowane warianty starszych środków przenoszenia (m.in. rakiety bazowania morską RSM-54 „Siniewa”).

Pozycję Rosji na arenie międzynarodowej umacnia dodatkowo rosnący udział w światowym rynku **handlu bronią**. Rosja od ponad dziesięciu lat zajmuje drugie miejsce jako eksporter uzbrojenia (po USA). Eksport rosyjskiej broni wzrósł w 2012 r. o 12% i osiągnął rekordową wartość 15,2 mld dolarów (2011: nieco ponad 13 mld dolarów). Rosja w 2012 r. dostarczyła broń do 66 państw. Według firmy Rosoboroneksport – państwowej Agencji ds. Obrotu Bronią – 43% dostaw w 2012 r. trafiło do Azji, gdzie głównymi klientami są Indie, Wietnam i Chiny, a 23% dostarczono na Bliski Wschód i do Afryki Północnej, 18% – do Ameryki Łacińskiej. Inni ważni odbiorcy rosyjskiego uzbrojenia to: Algieria, Wenezuela, Malezja oraz Syria.

Rosja jest państwem federacyjnym. W jej skład wchodzi 83 równoprawne podmioty: 46 obwodów, 21 republik, 9 krajów, 2 miasta o znaczeniu federalnym, 1 obwód autonomiczny, 4 okręgi autonomiczne. Ponadto Rosja jest podzielona na tzw. 8 okręgów federalnych, w których działają Pełnomocni Przedstawiciele Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Zgodnie z art. 73 konstytucji z grudnia 1993 r. do obszaru bezpośredniego zainteresowania podmiotów Federacji należą tylko te sprawy, które nie są przedmiotem wyłącznych, bądź wspólnych z podmiotami kompetencji władz związkowych. Z treści art. 71 i 72, dotyczących spraw znajdujących się w wyłącznej lub wspólnej kompetencji, wynika ograniczoność możliwości władczych podmiotów Federacji. Do obszaru bezpośredniego zainteresowania władz związkowych zaliczono m.in. prowadzenie polityki zagranicznej i obronnej; uchwalanie i zmiana konstytucji oraz praw federalnych; zapewnienie bezpieczeństwa publicznego; ochrona praw i wolności jednostek oraz mniejszości narodowych; dysponowanie zasobami naturalnymi; prowadzenie jednolitej polityki podatkowej oraz polityki dewizowej, cenowej i emisji pieniądza. Nawet w takich sprawach, jak ochrona rodziny i zdrowia, kultura, nauka, oświata i sport – podmioty nie otrzymały pełnej samodzielności. Jedynie republiki uzyskały więcej uprawnień, bowiem mają prawo posiadania własnych konstytucji, podczas gdy inne jedynie statutów. Tylko republiki mają prawo wprowadzania własnych języków państwowych i używania ich na równi z językiem rosyjskim w organach władzy państwowej, samorządu terytorialnego i urzędach państwowych republik. Charakteru ustroju federalnego w Rosji oraz samodzielności jej podmiotów dopełnia zapis art. 67, mówiący, że jej terytorium jest integralną, nienaruszalną całością, zawierającą w sobie „terytoria jej podmiotów, wody wewnętrzne, oraz morze terytorialne i przestrzeń powietrzną nad nimi”. Potwierdzono tym samym, że suwerenna może być tylko cała Rosja, a nie poszczególne podmioty Federacji.

Model ustrojowy zaprogramowany w konstytucji z 1993 r. przesądził o kluczowym znaczeniu instytucji prezydenta w systemie politycznym państwa. Przyjęcie takiego założenia w pełni odpowiada rosyjskiej tradycji, w świetle której kluczowe znaczenie ma możliwość jednoznacznego zidentyfikowania centralnego

ośrodka władzy. Federacja Rosyjska, zgodnie z koncepcją ustrojową zaprogramowaną w konstytucji, określana jest jako państwo demokratyczne. Analizując ewolucję ustrojową w sferze praktyki stosowania prawa i funkcjonowania instytucji nominalnie demokratycznych, wysoce wątpliwe jest kwalifikowanie Rosji jako demokratycznego państwa prawa w rozumieniu zachodnioeuropejskim czy amerykańskim. Wątpliwości budzi zarówno przejrzystość procesu politycznego (istotne znaczenie nieformalnych grup wpływu, ważna rola służb specjalnych w polityce wewnętrznej i zagranicznej), jak i funkcjonowanie zasadniczych instytucji ustroju demokratycznego (nie w pełni demokratyczne wybory, brak realnych możliwości partycypacji opozycji w walce wyborczej). Przeprowadzane w Rosji wybory – prezydenckie, parlamentarne czy lokalne stają się w praktyce swoistym plebiscytem poparcia dla przywódcy i „partii władzy”. Wraz z chwilą objęcia urzędu prezydenta przez Władimira Putina mamy w Rosji do czynienia z tworzeniem się systemu politycznego, w którym centralną rolę odgrywa nie tyle osoba piastująca za każdym razem najwyższy urząd w państwie, ile jednostka, która w świadomości społecznej postrzegana jest jako przywódca narodu. Zjawisko „pokojuowego współistnienia” dwóch wykonawczych ośrodków władzy nazywane jest tandemokracją, której efektywność zapewnia nie konstytucyjny podział kompetencji między obu ośrodkami, a nieformalne porozumienie, jakie obowiązuje między prezydentem i premierem [Kardaś 2010: 15–16].

Podstawą prawną polityki zagranicznej Rosji są: konstytucja, ustawy federalne, a także inne akty normatywne regulujące działalność organów federalnych w sferze polityki zagranicznej. Kształtują ją również normy prawa międzynarodowego i umowy międzynarodowe, *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do roku 2020* i *Doktryna wojenna FR*. Podstawowym dokumentem w sferze polityki zagranicznej jest *Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*.

12 lutego 2013 r. prezydent Władimir Putin podpisał nową *Koncepcję polityki zagranicznej Rosji*. W dokumencie powtórzono szereg wątków, które były obecne w Koncepcji ogłoszonej w lipcu 2008 r., na początku kadencji prezydenckiej Dmitrija Miedwiediewa, mianowicie paradygmat „wielobiegunowego świata”, traktowanego jako docelowy i pożądaný model ładu międzynarodowego, postrzeganie stosunków międzynarodowych w kategoriach starcia narodowych interesów, wielowektorowość rosyjskiej polityki zagranicznej, priorytet relacji z krajami obszaru poradzieckiego, podkreślanie suwerenności i wielkomocarstwowego charakteru polityki rosyjskiej oraz postulat przebudowy architektury bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim w kierunku systemu bezpieczeństwa zbiorowego.

Novum jest natomiast ogólna diagnoza stanu stosunków międzynarodowych, który oceniany jest jako niekorzystny dla Rosji. W diagnozie tej podkreśla się następujące elementy sytuacji międzynarodowej:

- fundamentalna zmiana układu sił na arenie międzynarodowej, polegająca na osłabieniu Zachodu i rosnącej potęgze Azji;
- ogólna destabilizacja systemu międzynarodowego, spowodowana przez kryzys gospodarczy i finansowy oraz jakościowo nowe zjawisko, jakim jest agresywny radykalizm islamski;

- intensyfikacja „konkurencji” na arenie międzynarodowej, w której rosnącą rolę odgrywa czynnik tożsamości kulturowej i cywilizacyjnej;
- wzrost nieprzewidywalności sytuacji międzynarodowej.

Rosyjska elita władzy uznaje Zachód za istotne źródło rosnącej destabilizacji systemu międzynarodowego:

- postrzega ona globalny kryzys gospodarczo-finansowy, jako konsekwencję zachodniej polityki gospodarczej;
- uważa, że zachodnia, zwłaszcza amerykańska, polityka reagowania na kryzysy – jednostronne sankcje i humanitarne interwencje bez mandatu ONZ – destabilizuje istniejące państwa i otwiera drogę islamskim radykałom;
- jest przekonana, że Zachód, przy pomocy nowych technologii politycznych – „miękkiej siły” – ingeruje w życie polityczne suwerennych państw i manipulując świadomością społeczną tak mas, jak i elit, dąży do narzucenia im swojego modelu politycznego i społecznego.

Najważniejszym priorytetem polityki zagranicznej Rosji pozostaje budowanie strefy wpływów na obszarze poradzieckim. Podkreśla się przy tym imperatyw regionalnej integracji, a kluczową rolę przypisuje tworzeniu Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. W dokumencie wskazano Ukrainę, jako priorytetowego partnera w kontekście tworzenia struktur integracyjnych na obszarze poradzieckim. Priorytetowy charakter przypisano relacjom z państwami zachodnimi, przy podkreśleniu łączącej z nimi Rosję wspólnoty cywilizacyjnej. Celem, w relacjach z UE, jest stworzenie jednolitego rynku i mechanizmów współpracy w sferze polityki bezpieczeństwa. Natomiast w relacjach z USA akcent ma zostać przesunięty z problematyki strategiczno-politycznej na gospodarczą tak, aby zbudować „solidny ekonomiczny fundament” dla relacji rosyjsko-amerykańskich. W dokumencie postuluje się wykorzystanie przez Rosję w większym niż dotychczas zakresie „miękkiej siły” dla realizacji jej interesów.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego FR do 2020 r. została zatwierdzona dekretem prezydenta Federacji Rosyjskiej Dmitrija Miedwiediewa z 12 maja 2009 r. (zastąpiła dotychczasową koncepcję wprowadzoną za kadencji Władimira Putina w 2000 r.). Strategia bezpieczeństwa narodowego składa się z dwóch głównych części, tj. zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń dla Rosji.

Rosyjska strategia bezpieczeństwa ma obrazować powrót Rosji, kluczowego gracza światowego, na arenę międzynarodową, która odchodzi już od swojego unilateralnego charakteru na rzecz wielobiegunowego obrazu stosunków międzynarodowych. Jednym z kluczowych fundamentów nowej strategii bezpieczeństwa jest katalog zagrożeń dla Federacji Rosyjskiej:

- NATO. Rosja uważa, że istniejąca architektura bezpieczeństwa w Europie nie jest dostosowana do wymogów współczesnych zagrożeń. Tym samym nowa rosyjska strategia wyraźnie nawiązuje do zaproponowanej, w czerwcu 2008 r. przez Dmitrija Miedwiediewa, koncepcji nowej architektury bezpieczeństwa w Europie, w której NATO zostaje odsunięte na dalszy plan, jako organizacja niedostosowana do obecnych wyzwań;

- jednostronne użycie siły w stosunkach międzynarodowych. W tym kontekście strategia wspomina również dążenie niektórych państw do uzyskania dominującej pozycji militarnej w świecie, głównie w dziedzinie strategicznych sił nuklearnych;
- sprzeczności między głównymi uczestnikami światowej polityki;
- proliferacja broni masowego rażenia, co wiąże się bezpośrednio także z zagrożeniem wejścia w jej posiadanie przez terrorystów;
- cyberterroryzm;
- nasilanie się nastrojów nacjonalistycznych, ksenofobii, separatyzmu i ekstremizmu siłowego, w tym pod hasłami radykalizmu religijnego;
- problemy demograficzne;
- działalność zorganizowanych grup przestępczych;
- rozprzestrzenianie się epidemii wywołanych nowymi, nieznanymi wcześniej wirusami;
- wojny surowcowe, toczone również w pobliżu granic Federacji Rosyjskiej, jako potencjalnego zagrożenia zewnętrznego państwa.

W odniesieniu do polityki zagranicznej w dokumencie formułuje się następujące cele:

- rozwijanie współpracy w ramach G8, G20, RIC (Rosja, Indie, Chiny), BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny), a także wykorzystywanie możliwości innych nieformalnych instytucji międzynarodowych;
- rozwój dwustronnej i wielostronnej współpracy z państwami członkowskimi WNP jest dla Rosji priorytetowym kierunkiem polityki zagranicznej. Rosja będzie dążyć do rozwijania potencjału regionalnej i ponadregionalnej integracji i koordynacji na obszarze państw członkowskich WNP, a także Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i Eurazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej;
- wzmocnienie potencjału politycznego Szanghajskiej Organizacji Współpracy;
- wszechstronne wzmocnienie mechanizmów współpracy z Unią Europejską, w tym tworzenie wspólnych obszarów w sferach gospodarki, bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, edukacji, nauki i kultury;
- rozwijanie relacji z NATO, na podstawie równoprawności i w interesie wzmocnienia powszechnego bezpieczeństwa w regionie euroatlantyckim, a treść tych relacji będzie oparta na gotowości NATO do uwzględnienia interesów Rosji podczas planowania wojskowo-politycznego, poszanowania norm prawa międzynarodowego;
- dążenie do budowania równoprawnego i pełnowartościowego strategicznego partnerstwa z USA, opartego na zbieżnych interesach i z uwzględnieniem kluczowego wpływu stosunków rosyjsko-amerykańskich na stan całej sytuacji międzynarodowej. Priorytetami pozostaną zawarcie nowych porozumień w sferze rozbrojenia i kontroli nad zbrojeniami, wzmocnienie środków zaufania, a także rozwiązywanie kwestii nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia, rozwijania współpracy antyterrorystycznej i regulowania konfliktów regionalnych.

5 lutego 2010 r. prezydent Dmitrij Miedwiediew zatwierdził **Doktrynę wojenną FR**. Dokument koncentruje się na kwestii zapewnienia bezpieczeństwa Rosji w wymiarze wojskowym; stanowi rozwinięcie i uzupełnienie omówionej powyżej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego FR do 2020 r.*

Oceniając sytuację międzynarodową w dokumencie podkreślono, że zagrożenie wojną na dużą skalę maleje, ale utrzymuje się tendencja do siłowego rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, a także w niektórych obszarach wzmacniają się wojenne wyzwania dla bezpieczeństwa Rosji. Za najpoważniejsze z nich uznano próby „przyznania NATO globalnych funkcji, realizowanych z naruszeniem norm prawa międzynarodowego” oraz przybliżenie wojskowej infrastruktury członków NATO i rozszerzenie Sojuszu. Doktryna nie wspomina o USA, ale analiza katalogu wyzwań i zagrożeń wojennych wskazuje, że również polityka tego państwa jest przez Rosję rozpatrywana, jako potencjalne zagrożenie dla jej bezpieczeństwa.

Wzmocnienie systemów zbiorowego bezpieczeństwa z udziałem Rosji staje się zatem jednym z głównych zadań w ramach powstrzymywania i zapobiegania konfliktom. Doktryna zakłada także rozwój stosunków z Unią Europejską i NATO. Brakuje natomiast uwzględnienia ewentualnego zagrożenia ze strony Chin, mimo stałego wzrostu potencjału gospodarczego i wojskowego tego mocarstwa. Rosja pozostawia sobie prawo użycia broni jądrowej w odpowiedzi na atak przeciw niej lub jej sojusznikom z wykorzystaniem broni masowego rażenia, a także w przypadku agresji konwencjonalnej i powstania sytuacji zagrożenia istnienia państwa. W dokumencie określono prawo Rosji do użycia sił zbrojnych w celu obrony swoich obywateli poza granicami Federacji Rosyjskiej.

Nowa Doktryna wojenna Rosji nie wnosi istotnych zmian w obrębie jej polityki obronnej. Rosja nadal postrzega NATO i USA, jako potencjalnych przeciwników, a współpracę z nimi warunkuje gotowością NATO i USA do uwzględnienia interesów Rosji przy planowaniu wojenno-politycznym.

19.3. Główne kierunki i opcje realizacji polityki zagranicznej Rosji w XXI wieku

Kształtującą się po rozpadzie Związku Radzieckiego polityka zagraniczna Federacji Rosyjskiej ma charakter wielokierunkowy. Do pierwszoplanowych kierunków w polityce zagranicznej Rosji zalicza się:

- przestrzeń poradziecką (a ściślej stosunki z członkami WNP),
- kierunek euroatlantycki, w jego ramach szczególne znaczenie mają stosunki z UE i USA,
- kierunek wschodni (region Azji i Pacyfiku oraz Azja Południowa).

Z uwagi na bliskość geograficzną i tradycyjne więzi Rosja traktuje obszar poradziecki jako strefę swoich wyłącznych wpływów, w której zostały skupione żywotnie ważne interesy w sferze gospodarczej, obronnej, bezpieczeństwa, kulturowej,

ochrony praw mniejszości rosyjskiej [Bryc 2008: 92]. Stąd też Rosja podejmuje działania służące utrzymaniu dominującej pozycji w tej strefie. W wymiarze politycznym (i wojskowym) realizacji powyższego celu służą:

- a) budowa wspólnych przestrzeni politycznych i bezpieczeństwa. Do mechanizmów integracji politycznej (i wojskowej) zalicza się Wspólnotę Niepodległych Państw, Państwo Związkowe Rosji i Białorusi oraz Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ). Co więcej, zacieśnianie relacji z państwami przestrzeni poradzieckiej dokonuje się głównie poprzez współpracę wojskową, jak na przykład poprzez zorganizowane na Białorusi manewry „Zachód 2009” czy podpisanie z Abchazją i Południową Osetią, obowiązujących przez kolejnych 49 lat, umów wojskowych;
- b) powstrzymanie obecności państw Zachodu;
- c) udział w wygaszaniu i rozwiązywaniu sporów i konfliktów (Naddniestrze);
- d) utrzymanie obecności wojskowej. Rosja wykorzystuje na Białorusi dwa obiekty militarne: „węzeł Baranowicze” – stacja radiolokacyjna położona w miejscowości Gancewicz – niedaleko Baranowicz, należąca do rosyjskiego systemu wczesnego ostrzegania o ataku rakietowym oraz Węzeł Łączności Marynarki Wojennej Rosji „Wilejka”. Ponadto siły zbrojne wykorzystują m.in. lotniska przygotowane do przyjęcia samolotów strategicznych. Na Ukrainie rosyjskie siły morskie są rozmieszczone w bazie w Sewastopolu i in. miejscowościach na Półwyspie Krymskim; Rosja korzystała z dwóch stacji radarowych wczesnego ostrzegania, położonych pod Sewastopolem i Mukaczewem. Wojska rosyjskie stacjonują w Naddniestrzu (jako element wywierania wpływu na Mołdowę). Ponadto razem z mołdawskimi oraz naddniestrzańskimi wojskami, wchodzi w skład rozlokowanego w strefie bezpieczeństwa, na granicy z Mołdawią, kontyngentu sił pokojowych. Rosja ma bazy wojskowe również w Abchazji, Osetii Południowej i Armenii. Rosyjskie bazy znajdują się także w Tadżykistanie (w Duszanbe, Qurgon i Kulob) i Kirgistanie (m.in. baza lotnicza Kant). Natomiast w Kazachstanie Rosja ma kosmodrom Bajkonur na prawach bazy wojskowej, za którego dzierżawę płaci 115 mln dolarów rocznie;
- e) walka o wpływy polityczne w tych państwach. Jednym z działań Rosji jest zachowanie istniejącego *status quo*. Sytuację taką gwarantują przywódcy rządzący w tych państwach. Poparcie Rosji dla ich reżimów autorytarnych wiąże się przede wszystkim z obawami dotyczącymi rozprzestrzeniania się procesów demokratycznych i związanym z tym przeciwdziałaniem wybuchowi tzw. kolorowych rewolucji na wzór Gruzji i Ukrainy. W zamian za gwarancję i udzielaną pomoc Rosję oczekuje od tych reżimów lojalności i zapewnienia realizacji swoich interesów. Jednocześnie państwa te postrzegają Rosję, jako strategicznego partnera i arbitra w sporach oraz gwaranta pomocy w przypadku destabilizacji sytuacji wewnętrznej [Topolski 2008: 90–91].

Rosja dla osiągnięcia określonych celów w relacjach z państwami przestrzeni poradzieckiej wykorzystuje instrumenty nacisku ekonomicznego, w tym głównie pomoc finansową, pożyczki stabilizacyjne, sankcje w branży chemicznej i spożywczej. Ponadto Rosja stosuje instrumenty energetyczne, takie jak ograniczenie lub

odcięcie dostaw energii elektrycznej, ropy naftowej, gazu ziemnego zadłużonemu państwu odbiorcy, limity sprzedaży surowców energetycznych po cenach preferencyjnych, stopniowe zwiększanie wysokości cen za dostawy nośników energii (głównie gazu ziemnego), stosowanie preferencyjnych cen sprzedaży surowców energetycznych w formie dotacji, budowa nowych rurociągów omijających państwa tranzytowe oraz utworzenie przez koncern rosyjski i miejscowego operatora gazociągów spółki, posiadającej monopol na tranzyt oraz import rosyjskiego gazu ziemnego [Topolski 2013: 263].

Jednym z priorytetów polityki Rosji wobec państw poradzieckich była, od początku lat 90. XX wieku, budowa wspólnej przestrzeni gospodarczej na bazie WNP, w której odgrywałaby pierwszoplanową rolę. Znacznym utrudnieniem w realizacji tego projektu było stanowisko innych państw członkowskich WNP, a większości porozumień dotyczących współpracy gospodarczej nie wypełniono. Za główne przyczyny utrudniające zbliżenie gospodarcze państw poradzieckich uznano m.in. zróżnicowanie pod względem stopnia zaawansowania przeprowadzonych reform gospodarczych oraz dysproporcje potencjałów gospodarczych Rosji i pozostałych państw. Dlatego też Rosja podjęła działania na rzecz formowania nowej struktury integracyjnej o charakterze gospodarczym z udziałem tylko części państw przestrzeni poradzieckiej.

Relacje rosyjsko-amerykańskie mają wyraźnie wielopłaszczyznowy charakter i rozpatruje się je w trzech wymiarach: bilateralnym (obejmującym specyficzne problemy dwustronne), regionalnym (związanym z rywalizacją o wpływ w poszczególnych regionach) i globalnym (dążenia Rosji do zneutralizowania hegemonicznych aspiracji USA poprzez wzmacnianie instytucji międzynarodowych) [Bryc 2008: 135].

Wobec USA Rosja stosowała politykę „kija i marchewki”. Przejawami negatywnych sygnałów w relacjach były m.in. sprzeciw Rosji wobec planów USA rozmieszczenia w Polsce i Czechach elementów systemu antyrakietowego, akt symbolicznego upokorzenia USA, objawiający się wojną w Gruzji w sierpniu 2008 r. oraz ofensywa polityczna, ekonomiczna i w sferze bezpieczeństwa Rosji w Ameryce Łacińskiej, kontynuacja współpracy wojskowej z Iranem i Syrią, deklarowane odtworzenie dawnych radzieckich punktów bazowania marynarki wojennej w Syrii (Tartus), Jemenie (Sokotra) i Libii (Trypolis) oraz zmuszenie, w lutym 2009 r., Kirgistanu do wypowiedzenia umowy z USA o dzierżawie części lotniska Manas pod Biszkekiem, na potrzeby bazy amerykańskiej będącej ważnym punktem w zaopatrzeniu sił NATO i USA operujących w Afganistanie. Równocześnie jednak Rosja wysyłała sygnały pozytywne, które polegały na chęci „nowego otwarcia” w relacjach z administracją Baracka Obamy. Politykę resetu (nowego otwarcia) w relacjach z Rosją USA proklamowały w lutym 2009 r., a jej istotnym przejawem były, w ocenie rosyjskich elit politycznych, amerykańskie strategiczne ustępstwa, tj. w ten sposób zinterpretowana decyzja USA z 17 września 2009 r. o zaniechaniu dotychczasowego projektu obrony przeciwrakietowej, a także faktyczne wstrzymanie rozszerzenia NATO na wschód.

Największe zmiany w stosunkach amerykańsko-rosyjskich dotyczyły sfery kontroli strategicznych zbrojeń. Negocjacje na temat nowego układu o redukcji stra-

tegicznych zbrojeń nuklearnych rozpoczęły się w maju 2009 r. Natomiast *Układ o Dalszej Redukcji Zbrojeń Nuklearnych* (amer. New START, ros. START 3) został podpisany w Pradze, 8 kwietnia 2010 r., a wszedł w życie 5 lutego 2011 r. Strony zobowiązały się w nim do redukcji liczby głowic jądrowych do poziomu nie więcej niż 1550, a ich środków przenoszenia do 800, w tym 700 rozwiniętych.

Potencjał konfliktowy utrzymywał się w przypadku obszaru poradzieckiego, mimo że USA przyjęły pasywną postawę względem działań rosyjskich zmierzających do odbudowy strefy wpływów w regionie. Ponadto Rosja i USA prezentowały odmienne stanowiska w kwestiach polityki wobec konfliktu bliskowschodniego (Rosja utrzymuje kontakty z Hamasem uznawanym przez USA za organizację terrorystyczną), geopolitycznej aktywności Rosji w Ameryce Łacińskiej (dostawy broni i poparcie polityczne dla rządów antyamerykańskich w Wenezueli, Boliwii i na Kubie) [Kaczmarek 2010].

Elementem narastającego napięcia w stosunkach Rosji z USA była kwestia realizacji projektu amerykańsko-natowskiej tarczy antyrakietowej, a szczególnie planowane rozmieszczenie mobilnych rakiet SM-3 na terytorium Rumunii (od 2015 r.) i Polski (od 2018 r.). 23 listopada 2011 r. prezydent Dmitrij Miedwiediew wydał oświadczenie, w którym zarzucił USA i innym państwom NATO brak gotowości uwzględnienia rosyjskich postulatów dotyczących projektu tarczy antyrakietowej. Podkreślając rosyjską gotowość do dialogu i kompromisu, prezydent Miedwiediew zapowiedział jednocześnie podjęcie działań, w tym rozmieszczenie rakiet typu Iskander w obwodzie kaliningradzkim. Poza tym rosyjski prezydent stwierdził, że w razie niekorzystnego dla Rosji rozwoju sytuacji – Moskwa zostawia sobie prawo do wycofania się ze współpracy w ramach kontroli zbrojeń i rozbrojenia, w tym wyjścia z nowego traktatu START. Co istotne, Rosja uznała za niewystarczającą, ogłoszoną w połowie marca 2013 r., amerykańską decyzję o ponownym ograniczeniu planów rozbudowy systemu (głównie rezygnacja z przyszłego rozmieszczenia przeciwrakiet zdolnych do zestrzeliwania międzykontynentalnych rakiet balistycznych).

Odmienne stanowiska miały Rosja i USA także w kwestii Iranu i Syrii. Rosja stanowczo sprzeciwiała się idei międzynarodowej interwencji w Syrii, jak i wymuszeniu dymisji prezydenta Al-Asada, jako sposobu sprzyjającego zakończeniu krwawej wojny domowej w tym kraju. Rosja dostarczała syryjskiemu reżimowi uzbrojenie, urządziła demonstracyjne ćwiczenia na Morzu Śródziemnym (m.in. największe od rozpadu ZSRR morskie ćwiczenia w styczniu 2013 r.), wysyłała okręty wojenne do swojej bazy w syryjskim Tartus, a także (w lipcu 2012 r.) zawetowała po raz trzeci projekt rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ ws. Syrii.

Pomimo ochłodzenia relacji dwustronnych Rosja i USA współpracują w kwestii Afganistanu. Co istotne, prezydent Putin osobiście bronił decyzji rosyjskiego rządu o zgodzie na wykorzystanie przez NATO lotniska w Uljanowsku dla tranzytu zarówno do, jak i z Afganistanu. Ponadto ważny element relacji dwustronnych stanowi współpraca energetyczna. 16 kwietnia 2012 r., a następnie 13 lutego 2013 r. koncerny Rosnieft i ExxonMobil podpisały kolejne porozumienie o strategicznej współpracy w wydobywaniu węglowodorów na rosyjskim szelfie (Morza Arktycznego i Morza Czarnego), precyzujące wcześniejsze ustalenia w tej kwestii.

Dla strony rosyjskiej ważne było zwłaszcza uzyskanie dostępu do kapitału, amerykańskich aktywów i technologii.

Od 2003 r. w stosunkach Rosji z **Unią Europejską** można zauważyć nasilającą się różnicę stanowisk wobec przestrzeni poradzieckiej. Podczas gdy UE chce dostosowania się Rosji do europejskich standardów demokratycznych, Rosja postrzega to jako ograniczenie jej suwerenności i domaga się równoprawnego traktowania oraz współpracy tylko w wybranych przez nią obszarach. Rosja, odmiennie niż Unia Europejska, postrzega procesy demokratyzacyjne za próby destabilizacji sytuacji politycznej w obszarze wciąż uważanym przez nią za strefę swych wyłącznych wpływów [Mazur 2010: 274]. Dlatego też Rosja dość krytycznie odniosła się do uruchomionego przez Unię Europejską programu Partnerstwa Wschodniego.

W stosunkach Rosji z Unią Europejską utrzymują się wyraźne rozbieżności także w sprawie współpracy energetycznej. Jeszcze 30 lipca 2009 r. Rosja zdecydowała o wystąpieniu z Traktatu o Karcie Energetycznej (który podpisała w 1994 r., ale go nie ratyfikowała), przekreślając ostatecznie żywione przez Unię Europejską nadzieje na jego implementację w stosunkach z Rosją. Prezydent Putin i inni wysocy urzędnicy wielokrotnie ostro krytykowali dążenie Unii Europejskiej do implementacji postanowień tzw. trzeciego pakietu energetycznego, jako naruszające interesy rosyjskich firm (gł. Gazprom) na rynku europejskim. Rosja domagała się m.in. zawarcia odrębnego porozumienia o warunkach inwestycji infrastrukturalnych, wyłączającego budowane i planowane rosyjskie gazociągi z zasad pakietu. W tym kontekście niezadowolenie w Rosji wzbudziła ogłoszona 4 września 2012 r. decyzja Komisji Europejskiej (dyrekcji generalnej ds. konkurencji) o formalnym wszczęciu postępowania przeciwko Gazpromowi, pod zarzutem nadużywania przezeń swej pozycji monopolistycznej na części rynków państw członkowskich Unii Europejskiej. W reakcji na decyzję Komisji Europejskiej prezydent Putin podpisał 11 września 2012 r. dekret „o środkach ochrony interesów Rosji...”, który zakazuje rosyjskim strategicznym przedsiębiorstwom ujawniania obcym podmiotom informacji i zawierania kontraktów bez zgody uprawnionego organu państwowego Rosji.

Niezadowolenie Rosji budziła również odmowa podjęcia przez Unię Europejską politycznej decyzji o zniesieniu wiz w ruchu osobowym, bez wcześniejszej implementacji warunków prawnych i technicznych stawianych przez Unię Europejską.

Współpraca z **Chinami Ludowymi** jest traktowana jako niezbędny składnik umacniania pozycji Rosji w ładzie międzynarodowym. Za najistotniejsze punkty zbieżne, sprzyjające bliskiej współpracy Rosji i Chin, uznaje się:

- dążenie do wielobiegunowego porządku międzynarodowego,
- sprzeciw wobec dominacji USA,
- niechęć do ingerencji USA w sprawy wewnętrzne.

Polityka Moskwy wobec Chin w znacznym stopniu stanowi pochodną relacji Rosji z Zachodem. Rosja chętnie sięgała po „chińską kartę”, grożąc zbliżeniem politycznym z Pekinem (USA), bądź przekierowaniem eksportu surowców energetycznych (Unii Europejskiej) [Kaczmarek 2013: 29, 35].

Wprawdzie Rosja i Chiny pozostają na arenie międzynarodowej strategicznymi sojusznikami, niemniej rosnące wpływy Pekinu oraz ambicje Chin Ludowych w Azji Centralnej zagrażają przywódczej roli Rosji na obszarze poradzieckim. Dlatego też Rosja próbowała neutralizować chińską aktywność w regionie zacieśniając z ChRL współpracę, zwłaszcza gospodarczą. Dla przykładu w lutym 2009 r. porozumiano się w kwestii budowy odgałęzienia do chińskiego Daqing ropociągu Syberia Wschodnia-Ocean Spokojny i długoterminowych dostaw ropy naftowej w zamian za chińskie kredyty o wartości 25 mld dolarów dla rosyjskich koncernów państwowych Rosnieft i Transnieft. Natomiast we wrześniu 2009 r., podczas spotkania w Nowym Jorku, prezydenci Miedwiediew i Hu Jintao przyjęli bardzo rozbudowany program współpracy regionów przygranicznych, a w październiku 2009 r., podczas wizyty premiera Putina w Chinach, podpisano liczne porozumienia gospodarcze. Najistotniejsze z nich było porozumienie o warunkach dostaw rosyjskiego gazu ziemnego do Chin (do 68 mld m³ od około 2015 r.). Również w trakcie wizyty premiera Putina w Chinach, 11–12 października 2011 r., podpisano m.in. memorandum o współpracy w dziedzinie modernizacji gospodarki oraz porozumienie o utworzeniu rosyjsko-chińskiego funduszu inwestycyjnego o kapitale rządu 3–4 mld dolarów, którego działalność miała się skupiać przede wszystkim na inwestycjach w Rosji i państwach WNP.

Natomiast 25-letni kontrakt na dostawy energii elektrycznej do Chin oraz umowę o przejęciu przez chińską korporację górnictw 50% udziałów w projektach wydobywania rud metali przez rosyjską spółkę „Metale Wschodniej Syberii” podpisano podczas wizyty w Rosji chińskiego wicepremiera Li Keqiang (26–30 kwietnia 2012 r.). Strona chińska potwierdziła też złożenie nowej oferty współpracy gazowej, co pomogłoby osiągnąć postęp w toczących się od kilku lat negocjacjach na temat budowy gazociągu i rozpoczęcia dostaw gazu ziemnego z Rosji. Niemal równolegle do wizyty, Rosja i Chiny przeprowadziły wspólne manewry morskie na Morzu Żółtym (22–27 kwietnia 2012 r.), które zostały odebrane przez obserwatorów, jako demonstracja polityczna skierowana wobec USA i Japonii.

Demonstracją (głównie wobec USA i UE) bliskich stosunków politycznych Rosji i Chin była wizyta nowego prezydenta Chin Ludowych Xi Jinpinga w Moskwie pod koniec marca 2013 r. Podczas wizyty podpisano m.in. porozumienie o stopniowym zwiększeniu z 15 do 31 mln ton rocznie eksportu rosyjskiej ropy naftowej do Chin oraz udzieleniu nowego chińskiego kredytu (2 mld dolarów) dla Rosniefti, a także memorandum o dostawach (początkowo od 2018 r.) 38 mld m³ gazu ziemnego do Chin ze złóż wschodniosyberyjskich gazociągiem, który miałby w tym celu powstać.

Zacieśniając współpracę gospodarczą, Rosja jednocześnie od kilku lat skutecznie poszukuje sposobów, które pozwoliłyby jej skorygować nie w pełni korzystny dla niej model relacji ekonomicznych z Chinami. W jego ramach rola gospodarki rosyjskiej sprowadza się do dostaw surowców naturalnych i towarów nieprzetworzonych na rynek chiński [Kaczmarek 2012].

Dynamika relacji rosyjsko-chińskich, tak w sferze gospodarczej, jak i polityczno-wojskowej, potwierdza postępującą zmianę układu sił w stosunkach dwustronnych na korzyść Chin. Relacje te w coraz większym stopniu odzwierciedlają

chińskie interesy. Mimo to Rosja konsekwentnie zacieśnia współpracę z Chinami, widząc wzrost chińskiej potęgi bardziej jako szansę niż zagrożenie.

Również współpraca Rosji i Chin w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SzOW, istniejącej od 2001 r., obok Chin i Rosji należą Kazachstan, Uzbekistan, Kirgistan i Tadżykistan) jest główną platformą ucierania się interesów i neutralizacji napięć między Rosją i Chinami w odniesieniu do Azji Centralnej. O ile Chiny zabiegają o wzmocnienie instrumentarium SzOW w sferze bezpieczeństwa i współpracy gospodarczej, o tyle Rosja traktuje SzOW jako element ograniczania pozycji chińskiej w regionie i antyamerykańską platformę polityczną [Strachota 2012].

Chiny są najważniejszym partnerem politycznym i gospodarczym Rosji **w regionie Azji i Pacyfiku**. Co więcej, polityka Rosji wobec tego regionu ma charakter sinocentryczny. Rosja nie zdołała bowiem zbudować trwałych więzi politycznych czy gospodarczych z państwami mogącymi równoważyć potencjał Chin, takimi jak Japonia, Korea Południowa czy krajami ASEAN.

Sposoby na zwiększenie roli Rosji w regionie można podzielić na dwa powiązane ze sobą rodzaje: nastawione na poszczególne państwa (wymiar bilateralny) oraz nakierowane na cały region. Do kluczowych idei (częściowo zrealizowanych) Marcin Kaczmarski zalicza:

- 1) budowę uprzywilejowanych relacji z państwami, które mają potencjał częściowego równoważenia wzrostu potęgi Chin. Należą do nich: Japonia, Wietnam, Korea Południowa, Korea Północna, Myanmar i Mongolia;
- 2) stworzenie z Rosji istotnego dostawcy surowców energetycznych dla państw regionu;
- 3) rozbudowę potencjału militarnego Rosji w regionie, w wymiarze defensywnym i zwiększenie możliwości projekcji siły, zarówno w odniesieniu do sił morskich (Floty Oceanu Spokojnego), jak i sił lądowych, zgrupowanych w ramach połączonego dowództwa strategicznego „Wschód”. Modernizacja ma zapewnić rosyjskim siłom zbrojnym możliwość reagowania na potencjalne zagrożenia, zarówno na lądzie, jak i na akwenach okalających region;
- 4) aktywny udział w budowie regionalnego porządku międzynarodowego i angażowanie się w rozwiązywanie sytuacji kryzysowych [Kaczmarski 2012: 3–4].

19.4. Dylematy ewolucji obszaru poradzieckiego

Integrację w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw Rosja usiłowała wykorzystać do odzyskania kontroli nad obszarem poradzieckim i wyeliminowania konkurencji aktorów spoza regionu (początkowo zwłaszcza USA, później także UE i Chin). Rozwój WNP okazał się jednak znacznie bardziej skomplikowany, narastały bowiem tendencje odśrodkowe, naruszające integralność obszaru poradzieckiego. Z czasem zaczęły się również wykształcać struktury integracyjne, z założenia wykluczające z nich Rosję [Bryc 2008: 37]. W 1997 r. Azerbejdżan, Gruzja, Mołdowa i Ukraina – państwa negatywnie nastawione do ścisłej współpracy z Rosją

– utworzyły GUAM. Istotą współpracy miało być zacieśnianie więzi w następujących obszarach: transport, infrastruktura, energetyka i nauka. W 1999 r. do inicjatywy przystąpił Uzbekistan, po tym jak zrezygnował z udziału w tworzeniu systemu bezpieczeństwa w ramach traktatu taszkienckiego. Do 2002 r. (tj. do czasu wystąpienia Uzbekistanu na nowo zacieśniającego więzi z Rosją) inicjatywa funkcjonowała pod nazwą GUUAM. Współpraca w ramach GUAM ożywiła się po tzw. „kolorowych rewolucjach”, najpierw w Gruzji w 2003 r., a następnie na Ukrainie w 2004 r. Państwa tworzące GUAM podpisały, 23 maja 2006 r., deklarację o przekształceniu luźnego dotychczas związku regionalnego w organizację międzynarodową, Organizację na rzecz Demokracji i Rozwoju – GUAM. Inną formą współpracy państw, bez udziału Rosji, była Organizacja Współpracy Środkowoazjatyckiej. Została ona utworzona w 2002 r. przez Uzbekistan, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan. Jej geneza sięga lat 1993–1998, kiedy to Uzbekistan, Kazachstan i Kirgistan współdziałały w ramach Związku Środkowoazjatyckiego, który powstał w oparciu o dokumenty podpisane w latach 1993–1994. W 1998 r. do współpracy przyłączył się Tadżykistan. W październiku 2004 r. do Organizacji Współpracy Środkowoazjatyckiej dołączyła Rosja.

Uwzględniając zakres podmiotowy wyróżnia się poziom wielostronny i dwustronny procesów integracyjnych zainicjowanych przez Rosję na obszarze poradzieckim.

Procesy integracyjne Rosji i Białorusi zapoczątkowało podpisanie Układu o Stowarzyszeniu Białorusi i Rosji w Moskwie 2 kwietnia 1996 r. przez prezydentów Borysa Jelcyna i Aleksandra Łukaszenkę. Natomiast 8 grudnia 1999 r. został podpisany Traktat o utworzeniu Państwa Związkowego, a także Program działań Republiki Białorusi i Federacji Rosyjskiej w celu realizacji jego założeń. Wraz z wejściem Traktatu w życie, 26 stycznia 2000 r., powstało formalne Państwo Związkowe. Utworzenie Państwa Związkowego miało czysto polityczny charakter. Rosja i Białoruś zdecydowanie różniły się w kwestiach dotyczących wyboru koncepcji rozwoju przyszłego Państwa Związkowego. Co istotne, część przyjętych dokumentów ma charakter ogólny i nie określono w nich zasad przyszłego zjednoczenia, ponadto nie są one w pełni ratyfikowane i realizowane. Problemem pozostaje m.in. utworzenie systemu wspólnych organów, łącznie z określeniem ich kompetencji i odpowiedzialności za podejmowane decyzje [Topolski 2013: 203].

Początki Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym są związane z Układem o bezpieczeństwie zbiorowym (tzw. traktat taszkiencki) podpisanym w maju 1992 r. przez Armenię, Kazachstan, Kirgistan, Rosję, Tadżykistan i Uzbekistan. Do Układu przystępowały kolejne państwa, mianowicie 24 września 1993 r. do organizacji przystąpił Azerbejdżan, 9 grudnia 1993 r. Gruzja, a 31 grudnia 1993 r. Białoruś. Traktat taszkiencki uprawomocnił się 20 kwietnia 1994 r. Państwa zobowiązały się w nim do unikania wzajemnych konfliktów, rozwiązywania sporów w sposób pokojowy oraz podjęcia konsultacji i wspólnych działań w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa, integralności terytorialnej czy suwerenności któregośkolwiek z sygnatariuszy traktatu. Art. 4 traktatu zawiera sformułowany *casus foederis*. Zgodnie z nim każda próba agresji lub napaści na państwo sygnatariusza będzie traktowana jako napaść na wszystkich członków i wywoła natychmiastową

pomoc innych państw członkowskich. W traktacie sygnatariusze wyrzekli się groźby użycia siły wobec państw trzecich i zadeklarowali nieprzystępowanie do innych sojuszy wojskowych. Po pięciu latach obowiązywania traktatu, 2 kwietnia 1999 r. nastąpiło jego odnowienie, jednak już w innym składzie, gdyż Azerbejdżan, Gruzja i Uzbekistan utworzyły GUAM – instytucję konkurencyjną wobec zdominowanych przez Rosję form integracyjnych. 7 października 2002 r. traktat taszkiencki został przekształcony w Organizację Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, której członkami są obecnie Białoruś, Kazachstan, Kirgistan, Armenia, Tadżykistan i Rosja (Uzbekistan wystąpił w 2012 r.). Celem Organizacji jest zapewnienie pokoju, stabilności i bezpieczeństwa międzynarodowego i regionalnego, a także pogłębienie współpracy w sferze wojskowo-politycznej oraz ochrona niezależności, suwerenności i integralności terytorialnej. Państwa członkowskie zobowiązały się do przyjęcia środków do budowy regionalnych sił zbrojnych, koordynowania działań w celu zwalczania zagrożeń bezpieczeństwa oraz uzgadniania i koordynowania wspólnych stanowisk wobec problemów bezpieczeństwa, a także koordynowania walki z międzynarodowym terroryzmem i ekstremizmem. W 2003 r. powstała baza wojskowa w Kant (Kirgistan), która oficjalnie jest bazą Organizacji, a na specjalnym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego, w lutym 2009 r., podjęto decyzję o utworzeniu Kolektywnych Sił Operacyjnego Reagowania OUBZ (KSOR), których zadania obejmują odpieranie agresji zewnętrznej, prowadzenie operacji antyterrorystycznych, walkę z przestępczością zorganizowaną i reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych [Pronińska 2009: 232].

Tworzenie struktur integracyjnych w wymiarze gospodarczym ma przeciwdziałać ekspansji ekonomicznej Unii Europejskiej i Chin, rozluźnianiu więzi krajów WNP z Rosją i zagwarantować utrzymanie rosyjskich wpływów polityczno-gospodarczych na tym obszarze.

Pierwsze porozumienie o unii gospodarczej Rosja podpisała z siedmioma państwami WNP w 1993 r. – pozostało ono jednak tylko na papierze. Z kolei w styczniu 1995 r. Rosja i Białoruś, a następnie Kazachstan podpisali porozumienie o tworzeniu unii celnej (w 1996 r. przyłączył się Kirgistan, a w 1999 r. – Tadżykistan). W październiku 2000 r. uczestnicy porozumienia o unii celnej powołują Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą (EAWG, do której dołącza w 2006 r. Uzbekistan). Brak postępów w integracji gospodarczej w latach 90. XX wieku wynikał w dużej mierze z tego, że tworzenie struktur integracyjnych na obszarze poradzieckim miało dla Rosji znaczenie głównie propagandowe, a jej realne wpływy opierały się na zależności gospodarczej państw WNP od Rosji. Również z inicjatywy tego państwa, we wrześniu 2003 r., Ukraina, Białoruś i Kazachstan (oraz Rosja) podpisują porozumienie o powołaniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, jednak z powodu wycofania się Ukrainy z projektu, w 2005 r., planowane dokumenty nie zostały przyjęte.

Od 2009 roku Rosja zaktywizowała działania na rzecz integracji gospodarczej części państw przestrzeni poradzieckiej. Premier Władimir Putin zapowiedział wówczas utworzenie unii celnej Rosji z Białorusią i Kazachstanem, do czego doszło w lipcu 2010 r. Następnie **9 grudnia 2010 r.** trzy państwa podpisują 17 głównych porozumień o utworzeniu, od 1 stycznia 2012 r., Wspólnej Przestrzeni Gospodar-

czej. Zaś 18 października 2011 r. przedstawiciele Armenii, Białorusi, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdawii, Rosji, Tadżykistanu i Ukrainy podpisali w Petersburgu porozumienie o utworzeniu strefy wolnego handlu. Regulacjom wolnego handlu podlegać będą towary wyprodukowane na obszarze umawiających się stron, z wyjątkiem towarów wrażliwych: surowców energetycznych, metali, cukru czy spirytusu.

Wizję tworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej premier Putin przedstawił 4 października 2011 r. w artykule w dzienniku „Izwestia”. Euroazjatycka Unia Gospodarcza ma być kolejnym etapem integracji Rosji, Białorusi i Kazachstanu, które od lipca 2010 roku tworzą unię celną, a od 1 stycznia 2012 r. funkcjonują w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Dokumenty, mające prowadzić do stworzenia **Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, podpisali 18 listopada 2011 r. prezydenci Rosji, Białorusi i Kazachstanu.** Podpisane dokumenty to: Deklaracja o euroazjatyckiej integracji gospodarczej, w której zapowiedziano powstanie w 2015 r. Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej; porozumienie o Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej, powołujące organ koordynujący integrację trzech państw oraz Regulamin Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej. Podpisana deklaracja zakłada, że Wspólna Przestrzeń Gospodarcza będzie jedynie etapem przygotowawczym do powstania Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, a procesy integracyjne obejmą wszystkie sfery gospodarki na wzór Unii Europejskiej. Podpisanie, w maju 2014 r., porozumienia o powołaniu od 1 stycznia 2015 r. Unii Euroazjatyckiej zapowiedziano 24 października 2013 r. w Mińsku na posiedzeniu Najwyższej Gospodarczej Rady Eurazjatyckiej. Ponadto przyjęto wówczas oficjalnie deklarację Armenii o woli wstąpienia do unii celnej i memorandum o pogłębieniu współpracy Armenii z Eurazjatycką Komisją Gospodarczą. W szczycie uczestniczyli także przedstawiciele Tadżykistanu i Kirgistanu (państw, które zadeklarowały wolę wstąpienia do unii celnej) oraz prezydent Ukrainy, na której uczestnictwo w procesie integracyjnym wpływ wywiera Rosja [Wierzbowska-Miazga 2013].

Osiągnięcie, zakładanego w projekcie Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, poziomu integracji na wzór UE państw o różnych systemach prawno-ekonomicznych, innym poziomie rozwoju gospodarczego i często sprzecznych interesach gospodarczych, wydaje się mało prawdopodobne.

Obszar poradziecki nie jest jednolity. Państwa, które powstały po rozpadzie ZSRR, różni m.in. położenie geopolityczne, system polityczny, potencjał gospodarczy i wizja roli Rosji.

Białoruś prowadzi politykę lawirowania pomiędzy Unią Europejską i Rosją. Priorytetem Białorusi w relacjach z UE jest współpraca gospodarczo-handlowa, transfer nowych technologii i uzyskanie ułatwień w dostępie do rynku europejskiego przy jednoczesnej ochronie własnego rynku. Przeciwna jest natomiast liberalizacji politycznej i gospodarczej, którą prezydent Aleksander Łukaszenka postrzega jako zagrożenie jego pozycji wewnętrznej. Do załamania relacji Białorusi z UE doszło w grudniu 2010 r. po pacyfikacji powyborczej demonstracji przeciwników Łukaszenki i fali represji wobec opozycji, niezależnych mediów i organizacji społecznych. W odpowiedzi, 31 stycznia 2011 r., Rada Unii Europejskiej podjęła decyzję o wprowadzeniu sankcji wizowych wobec przedstawicieli białoruskich

władz. Zakazem wjazdu na terytorium UE zostało objętych 158 przedstawicieli białoruskiego reżimu, w tym m.in. prezydent Aleksander Łukaszenka. Rada podjęła również decyzję o zamrożeniu w bankach państw unijnych kont osobistych, należących do osób objętych sankcjami. Natomiast 20 czerwca 2011 r. Rada Unii Europejskiej zadecydowała o wprowadzeniu sankcji gospodarczych wobec trzech firm, uważanych za część zaplecza finansowego białoruskich władz. Warunkiem powrotu UE do dialogu z reżimem jest przede wszystkim zwolnienie i rehabilitacja wszystkich więźniów politycznych.

W polityce zagranicznej Białoruś często zajmuje stanowisko oczekiwane przez Rosję, ponieważ w większości spraw interes Białorusi jest zbieżny z celami Rosji. Są jednak takie obszary polityki zagranicznej, gdzie interesy Białorusi są wyraźnie sprzeczne z interesami Rosji, jak np. brak uznania przez Białoruś niepodległości separatystycznych regionów Gruzji – Abchazji i Osetii Południowej. W rezultacie kryzysu w relacjach rosyjsko-gruzińskich Białoruś stała się pośrednikiem w stosunkach handlowych pomiędzy tymi krajami. Gruzja odgrywa również istotną dla Białorusi rolę adwokata na forum Partnerstwa Wschodniego i zabiega m.in. o równą reprezentację wszystkich państw członkowskich w Euroneście, z którego dotychczas oficjalna delegacja białoruska jest wykluczona [Wierzbowska-Miazga 2013: 30]. Ponadto prezydent Łukaszenka od lat zabiega o nadanie relacjom z Chinami Ludowymi szczególnego znaczenia, sojusznika alternatywnego wobec Rosji. Świadczy o tym m.in. wizyta Łukaszenki w Chinach w dniach 15–17 lipca 2013 r. Prezydent Białorusi spotkał się wówczas m.in. z przewodniczącym ChRL Xi Jinpingiem i premierem Li Keqiangiem, a efektem rozmów było podpisanie deklaracji o wypracowaniu strategicznego partnerstwa. Ponadto Białoruś uzyskała preferencyjny kredyt o wartości około 300 mln dolarów na budowę infrastruktury przesyłowej dla powstającej białoruskiej elektrowni atomowej.

Mołdowa jednoznacznie deklaruje swoje proeuropejskie aspiracje, co sprawia, że plasuje się w czołówce krajów najbardziej prointegracyjnych spośród wszystkich objętych Partnerstwem Wschodnim. Po kilku latach udało się przezwyciężyć permanentny kryzys polityczny, spowodowany niemożnością wyboru przez podzielony politycznie parlament prezydenta państwa. W tym kontekście istotne znaczenie miało wsparcie Mołdowy ze strony Unii Europejskiej. Pod koniec 2011 r. rozpoczęły się negocjacje na temat pogłębionej strefy wolnego handlu między Mołdawią i UE (DCFTA), które dość sprawnie postępowały, a w listopadzie 2012 r. UE zadecydowała o przejściu do kolejnego etapu rozmów o liberalizacji ruchu wizowego z tym krajem. Dzięki temu możliwe stało się parafowanie układu o stowarzyszeniu Mołdawii z UE na szczycie Partnerstwa Wschodniego w listopadzie 2013 r. Ponadto Mołdowa zakończyła realizację Planu Działania na rzecz liberalizacji wizowej i ma szansę na zniesienie wiz w 2014 r.

W polityce zagranicznej Mołdowa musi jednak uwzględniać Rosję, jako ważnego aktora w środowisku międzynarodowym. Co więcej, Rosja postrzegana jest jako ważny partner handlowy Mołdowy i podstawowy dostawca surowców energetycznych. Głównym celem polityki Rosji wobec Mołdowy było trwałe włączenie tego kraju do rosyjskiej strefy wpływów, czemu służyć miało takie rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego, które gwarantowałoby prorosyjskiemu Naddniestrzu prawo weta w kluczowych sprawach zjednoczonego państwa oraz legali-

zowałoby rosyjską obecność wojskową nad Dniestrem [zob. Rodkiewicz 2012]. Rosja podejmowała wysiłki zmierzające do zmiany kierunku integracji z unijnego na euroazjatycki, czyli do skłonienia elit politycznych do przystąpienia Mołdowy do Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej.

Ukraina prowadziła w ciągu ostatnich lat grę polityczną polegającą na lawirowaniu między Rosją i Unią Europejską. Ostatecznie trudna sytuacja gospodarcza na Ukrainie, utrzymująca się zależność energetyczna od Rosji oraz brak gotowości do spełnienia wszystkich warunków stawianych przez Unię Europejską i rosyjskie naciski (w tym blokada w dniach 14–20 sierpnia 2013 r. ruchu towarowego z Ukrainy do Rosji poprzez wprowadzenie szczegółowych kontroli towarów ukraińskich), przesądziły o niepodpisaniu przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, w listopadzie 2013 r., podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Celem Rosji było bowiem doprowadzenie do trwałego zwrotu wektora ukraińskiej polityki integracji, tzn. przystąpienie Ukrainy do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (UC), a docelowo w tworzącej się Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. 31 maja 2013 r. premier Ukrainy, Mykoła Azarow, podpisał memorandum o pogłębieniu współdziałania między Ukrainą a Euroazjatycką Komisją Gospodarczą (organem wykonawczym UC). Treść dokumentu została uzgodniona dwa dni wcześniej w Astanie podczas posiedzenia prezydentów państw UC z udziałem ukraińskiego prezydenta Wiktora Janukowycza. Podpisany dokument nosi deklaratorywny charakter i nie jest prawnym zobowiązaniem do integracji z UC. Ukraina dążyła bowiem do nawiązania współpracy z UC, ale bez formalnego członkostwa (współpraca w formacie 3+1, polegająca na zagwarantowaniu Ukrainie dostępu na rynek UC, przy braku formalnego w niej członkostwa). Przyjęcie w Astanie proponowanej przez Ukrainę formuły 3+1 jest traktowane przez Rosję jako etap przejściowy, który ma być krokiem w kierunku pełnego udziału Ukrainy w procesie integracji eurazjatyckiej.

Obecnie wszystkie kraje Kaukazu Południowego (Armenia, Azerbejdżan, Gruzja) borykają się z problemami wewnętrznymi i napięciami regionalnymi, które rzutują na proces zacieśniania współpracy z Unią Europejską. Rosja natomiast podejmuje wysiłki utrudniające realizację tego procesu, wywierając presję na rządzące elity i podejmując próby zaostrzania sytuacji wewnętrznej w państwach regionu.

Jeszcze podczas wizyty prezydenta Dmitrija Miedwiediewa w **Armenii**, 19–22 sierpnia 2010 r., podpisano szereg dokumentów wzmacniających zależność wojskową, polityczną i gospodarczą Armenii od Rosji. Najważniejszym efektem tej wizyty było przedłużenie umowy o stacjonowaniu wojsk rosyjskich w Armenii (102. baza w Giumri) do 2044 r. W trakcie wizyty podpisano także szereg umów o charakterze gospodarczym, m.in. projekt budowy nowego reaktora jądrowego w Armenii, budowy kolei do Iranu.

W ostatnich latach Armenia dość konsekwentnie opowiadała się za integracją z UE i od 2010 roku negocjowała umowę stowarzyszeniową, która m.in. miała ustanowić między Armenią a UE pogłębioną strefę wolnego handlu (DCFTA). W ramach negocjacji Armenia przeprowadziła szereg reform zbliżających jej prawodawstwo do norm unijnych. Dlatego też władze Armenii sceptycznie podchodziły do możliwości członkostwa w UC ze względu na rozbudowane kontakty han-

dłowe z Unią Europejską. Ponadto zbliżenie z UE pozwalało ograniczać zależność Armenii od Rosji. Wyraźny zwrot w polityce zagranicznej Armenii związany jest z decyzją przystąpienia do UC i deklaracją chęci tworzenia Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, co wynika z przyjętego oświadczenia po spotkaniu 3 września 2013 r. prezydentów Rosji i Armenii, oraz niepodpisaniem układu stowarzyszeniowego z UE. Rosja, wywierając w tym kontekście nacisk na Armenię, wykorzystuje pozycję faktycznego gwaranta bezpieczeństwa Armenii, skonfliktowanej z Azerbejdżanem o Górski Karabach oraz dominującą pozycję w strategicznych gałęziach armeńskiej gospodarki, w tym w energetyce i transporcie [Ananicz 2013].

Gruzja staje przed wyzwaniami politycznymi i gospodarczymi w skomplikowanym otoczeniu międzynarodowym: przy konieczności utrzymania ścisłych związków z UE i USA oraz zagrożeniach, jakie stanowi dla Gruzji niestabilne otoczenie regionalne i polityka Rosji [Matusiak 2012: 6]. W 2011 r. Gruzja podjęła szereg reform, które doprowadziły w styczniu 2012 r. do oficjalnej inauguracji negocjacji w sprawie pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA) z UE. Natomiast na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, w listopadzie 2013 r., Gruzja parafowała układ stowarzyszeniowy z UE wraz z umowami o pogłębionej strefie wolnego handlu. Ponadto podpisano z Gruzją porozumienie o uczestnictwie w unijnych misjach kryzysowych.

W **Azerbejdżanie** w ostatnich latach nasilały się oznaki wewnętrznej niestabilności (niezadowolenie społeczne z systemu dystrybucji ogromnych dochodów z eksportu ropy naftowej przejawiające się w protestach) oraz kontynuowanie represji władz wobec demokratycznej opozycji i islamskich radykałów. W polityce zagranicznej ochładzały się coraz wyraźniej strategiczne relacje Azerbejdżanu z Gruzją oraz relacje z Rosją, która odrzuciła postulaty znaczącego podniesienia opłat za dzierżawę stacji radiolokacyjnej w Gabali i w grudniu 2012 r. zrezygnowała z dalszego jej użytkowania. Przy czym od 2012 r. wyraźniej zaznaczył się wpływ Rosji na sytuację polityczną w Azerbejdżanie w wymiarze wewnętrznym i w kontekście regionalnym (rozgrywanie napięć azersko-ormiańskich).

13 sierpnia 2013 r. (po raz pierwszy od 7 lat) z wizytę w Azerbejdżanie przebywał prezydent Putin w towarzystwie sześciu ministrów (m.in. obrony oraz energetyki) oraz szefów największych rosyjskich koncernów energetycznych, ŁUKoilu i Rosniefti. Najważniejszym rezultatem wizyty było podpisanie ramowej umowy o współpracy pomiędzy Rosnieftią a azerskim koncernem energetycznym SOCAR. Wizyta Putina miała miejsce na dwa miesiące przed wyborami prezydenckimi w Azerbejdżanie (9 października) i posłużyła do udzielenia warunkowego poparcia dla urzędującego prezydenta İlhamu Alijewa. Celem Rosji jest zwiększenie swoich wpływów w Azerbejdżanie kosztem jego powiązań z Unią Europejską, w tym udział w kluczowych azerskich projektach energetycznych. Ponadto Rosja jest zainteresowana partycypacją Azerbejdżanu w Unii Celnej Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej.

Kazachstan jest kluczowym państwem w Azji Centralnej z politycznego i gospodarczego punktu widzenia, o fundamentalnym znaczeniu w strategicznych kalkulacjach regionalnych Rosji (tradycyjny hegemon w regionie), Chin (rosnące znaczenie i skala obecności) i USA. Przy czym w czasie kryzysu gospodarczego to Chiny udzieliły Kazachstanowi kredytów na ponad 10 mld dolarów. Wiązało się to

z przejmowaniem przez Chiny kolejnych aktywów energetycznych i finansowaniem projektów infrastrukturalnych, w tym przejęciem 50% udziałów kazachskiego koncernu naftowego MangistauMunaiGaz, co zwiększyło do ¼ udział produkcji kazachskiej ropy kontrolowanej przez Chiny. Już w lipcu 2009 r. zakończono budowę rurociągu naftowego Kazachstan-Chiny, a w grudniu 2009 r. uruchomiono gazociąg Turkmenistan–Uzbekistan–Kazachstan–Chiny (Azja Centralna–Chiny). Kolejne porozumienia z Chinami zostały podpisane w trakcie wizyty prezydenta Xi Jinping, we wrześniu 2013 r. Są to umowy kredytowe w wysokości 8 mld dolarów dla, nowo powstałej w Kazachstanie, państwowej instytucji odpowiedzialnej za modernizację gospodarki – Baitarek oraz porozumienie o kupnie 8,33% udziałów w kazachskim złożu naftowym Kaszagan, co zwiększa szansę na wzrost poziomu eksportu ropy z Kazachstanu do Chin i w praktyce utrudnia plany realizacji dostaw do UE przez Kaukaz.

Kirgistan od czasu rewolucji w 2010 r. pozostaje państwem w stanie rozkładu. Do najważniejszych problemów Kirgistanu należą: zaostrzający się podział polityczno-społeczny na północ i południe kraju, niewydolność finansowa państwa uzależnionego od pomocy zagranicznej, erozja struktur państwowych, napięcia etniczne na południu kraju pomiędzy Kirgizami a mniejszością uzbecką oraz problem obszarów pozostających poza kontrolą władz centralnych z rosnącym znaczeniem struktur lokalnych (w tym przestępczych). W perspektywie długoterminowej dalsza destabilizacja, erozja aparatu państwa i dezintegracja Kirgistanu będzie poważnym wyzwaniem dla pozostałych państw regionu. Kirgistan boryka się również z problemami zewnętrznymi, co wynika z faktu krzyżowania się interesów Rosji i USA. W 2012 r. Kirgistan zawarł z Rosją porozumienia gospodarcze i wojskowe, natomiast w maju 2013 r. zapadła decyzja kirgiskiego rządu o wypowiedzeniu USA dzierżawy Centrum Tranzytowego w Manas [zob. Lang 2013]. Ustawę o wypowiedzeniu USA umowy o użytkowaniu Centrum Tranzytowego Manas prezydent Ałmazbek Atambajew podpisał 26 czerwca 2013 r. Zgodnie z ustawą – 11 lipca 2014 r. ma zakończyć się amerykańska obecność wojskowa na terenie międzynarodowego lotniska Manas pod Biszkekiem, a centrum tranzytowe w obecnej postaci ma przestać działać. Kwestia bazy w Manas ma dla Rosji znaczenie geopolityczne, ponieważ po 2014 r. byłaby ona znowu jedynym państwem, spoza regionu, obecnym wojskowo w Kirgistanie.

Dla **Tadżykistanu** wyzwaniem pozostaje stabilność wewnętrzna, która ma także znaczenie w wymiarze regionalnym. Warunkowana ona jest położeniem geograficznym (góry, granica z Afganistanem), czynnikami społecznymi i gospodarczymi (zacołanie gospodarcze, presja demograficzna) i specyfiką polityczno-społeczną (ogromną rolę odgrywają podziały klanowe i regionalne, słabość struktur i instytucji państwowych, korupcja, kryminalizacja). Ponadto przez ostatnie lata Tadżykistan uchodził za schronienie i szlak przerzutowy dla radykałów muzułmańskich i mafii narkotykowych.

Tadżykistan prowadzi zmienną politykę zagraniczną i jest narażony na naciski ze strony Rosji, nieprzychylnie patrząca na amerykańską obecność wojskowo-polityczną w regionie. Rosja traktuje bowiem Tadżykistan jako główny punkt obecności wojskowej w regionie (201. baza). Co więcej, Rosja wielokrotnie wykorzystywała napięcia w Tadżykistanie do zwiększania kontroli nad tym krajem, a pro-

blemy, generowane przez Tadżykistan – do zwiększenia kontroli nad regionem. Dla USA natomiast Tadżykistan jest zapleczem logistycznym misji ISAF w Afganistanie [Strachota 2010].

Na pozycji głównego partnera gospodarczego (a w konsekwencji także politycznego) **Turkmenistanu** umacniają się Chiny. Wysoki stopień napięcia w relacjach z Rosją i brak efektów we współpracy z Unią Europejską powoduje, że Turkmenistan, w coraz większym stopniu, uzależnia się od Chin. W obliczu kryzysu gospodarczego to Chiny udzieliły Turkmenistanowi kredyt w wysokości 4 mld dolarów. Dla ChRL współpraca z Turkmenistanem stanowi element ekspansji w sferze energetycznej i gospodarczej w Azji Centralnej. Podczas wizyty prezydenta Turkmenistanu Gurbanguły Berdymuchammedowa w Chinach, w listopadzie 2011 r., podpisano kontrakt na dostawy 25 mld m³ gazu ziemnego do Chin. Podobnie w trakcie wizyty prezydenta Chin Xi Jinping, we wrześniu 2013 r., zawarto porozumienia dotyczące współpracy głównie w sferze energetycznej, tj. umowa o budowie gazociągu do Chin (nowa nitka D gazociągu z Turkmenistanu do Chin o przepustowości 30 mld m³ gazu ziemnego rocznie), kontrakt na dostawy 25 mld m³ gazu rocznie z Turkmenistanu oraz umowa o realizacji i finansowaniu przez Chiny II fazy drugiego największego złoża gazowego w świecie Galkynyszu.

Od 2009 r. **Uzbekistan** ocieplał relacje z USA, zgodził się na udział w tzw. północnym korytarzu dostaw dla sił koalicji (NDN) i pozwolił na wykorzystywanie przez siły USA, dzierżawionej przez Niemcy, bazy lotniczej w Termezie, a także administrowanego przez koreańskie linie lotnicze lotniska w Nawoi. W 2011 r. USA podjęły szereg kroków mających na celu dalsze zbliżenie z Uzbekistanem, w tym m.in. plan zniesienia, wprowadzonych po masakrze w Andżanie 2005 r., ograniczeń na pomoc wojskową. Uzbekistan jest kluczowym partnerem USA i NATO również z uwagi na fakt odgrywania roli czynnika stabilizującego sytuację w Afganistanie (m.in. jako źródło energii elektrycznej dla Kabulu i części północnego Afganistanu). Uzbekistan zacieśniał również stosunki z Chinami i normalizował relacje z UE. Uruchomienie przez Uzbekistan eksportu gazu ziemnego do Chin jest kolejnym etapem długofalowego osłabiania pozycji Rosji, jako kluczowego partnera gospodarczego i politycznego Azji Centralnej na korzyść Chin. Natomiast relacje z Rosją uległy pogorszeniu, czego przejawem było formalne wystąpienie Uzbekistanu, 20 czerwca 2012 r., z Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Uzbekistan wielokrotnie kontestował politykę, zdominowanej przez Rosję, OUBZ, m.in. w 2009 r. sprzeciwiał się otwarciu rosyjskiej bazy wojskowej pod szyldem Organizacji w południowym Kirgistanie, niedaleko granic Uzbekistanu. Uzbekistan prowadzi niezależną od Rosji politykę i demonstracyjnie odmawia udziału w rosyjskich inicjatywach integracyjnych, a okresowe ocieplenia relacji z Moskwą, w ciągu ostatnich dwóch dekad, miały charakter wyłącznie taktyczny. Również w ten sposób należy interpretować wizytę prezydenta Uzbekistanu Islama Karimowa w Moskwie 15 kwietnia 2013 r. Rozmowy z prezydentem Putinem koncentrowały się wokół spraw gospodarczych i bezpieczeństwa w Azji Centralnej, zwłaszcza w kontekście planowanego na 2014 r. wycofania misji ISAF z Afganistanu [Górecki 2013].

Rozdział 20

Nowa rola Chin w stosunkach międzynarodowych

Chińska Republika Ludowa jest obecnie jednym z najważniejszych graczy na arenie międzynarodowej. Jej siłę stanowią: znaczne terytorium, strategicznie ułożone w dynamicznie rozwijającej się Azji Wschodniej oraz ogromna populacja, stanowiąca około 20% ludności świata. Chińska gospodarka natomiast ma niebagatelny wpływ na współczesne losy świata. Transformacja gospodarcza tego kraju, rozpoczęta pod koniec lat 70. ubiegłego wieku, jest procesem bez precedensu, który zmienił obraz globu. Równie ciekawa, a w kontekście stosunków międzynarodowych bardzo istotna, jest ewolucja modelu chińskiej polityki zagranicznej. Dla zrozumienia obecnej strategii międzynarodowej Pekinu należy poznać procesy zachodzące wewnątrz Chińskiej Republiki Ludowej, od chwili jej powstania, i wpływ, jaki wywarły na kształtowanie się chińskiej polityki zagranicznej.

20.1. Geneza i ewolucja polityki wewnętrznej i zagranicznej ChRL do końca lat 70.

Obecna strategia międzynarodowa Chińskiej Republiki Ludowej jest w znacznej mierze oparta na założeniach stworzonych podczas długoletnich rządów Deng Xiaopinga, rozpoczętych pod koniec lat 70. Aby zrozumieć genezę jej formowania należy jednak poznać wydarzenia oraz procesy, które wstrząsnęły Chinami przed okresu transformacji, wytwarzając odpowiedni klimat dla zmian zarówno w polityce gospodarczej, jak i międzynarodowej.

Chiny Mao Zedonga, Państwo rewolucyjne (potrzeba legitymizacji władzy)

W kwietniu 1949 roku potężna maszyna wojenna Komunistycznej Partii Chin wkroczyła do stolicy chińskich narodowców – Nankinu. Kuomintang, wraz z naj-

bardziej zagorzałymi sympatykami, zmuszony został do ewakuacji na Tajwan. Wojna domowa w Chinach dobiegała końca. 1 października 1949 roku Mao Zedong, przemawiając z bramy Tiananmen w Pekinie do tysięcy zgromadzonych ludzi, proklamował powstanie Chińskiej Republiki Ludowej. W tym samym roku, w celu stawienia oporu groźbie rozwoju światowego komunizmu, powstało NATO, zakończył się pierwszy kryzys berliński, a ZSRR, za sprawą swojej pierwszej udanej próby z bronią nuklearną, stało się drugim, po Stanach Zjednoczonych, mocarstwem atomowym. Świat na dobre pogrążony był w zimnej wojnie.

Zwycięstwo komunistów w Chinach stanowiło wielkie wzmocnienie obozu sowieckiego i miało stać się jednym z kluczowych czynników kształtujących przebieg tego konfliktu, szczególnie w Azji Wschodniej. Ze względu na znaczną i kluczową, w kontekście zwycięskiej kampanii, pomoc finansową, polityczną oraz militarną dostarczoną chińskim komunistom przez ZSRR na poczet walki z Kuomintangiem, sojusz na linii Pekin – Moskwa był kwestią oczywistą. Dodatkowy czynnik, który cementował ową współpracę, stanowiła wspólna ideologia w postaci marksizmu-leninizmu. Mao, jeszcze przed przejęciem władzy w kraju, mówił o *Yibiandao*, czyli „trzymaniu się jednej strony”, co w praktyce miało oznaczać nie tylko zamiar pozostania w obozie komunistycznym, ale także – co istotne – zamrożenie stosunków z państwami Zachodu. W zamyśle Mao sojusz ten miał w bezpośredni sposób przyczynić się do realizacji jego ambitnego planu – uczynienia z Chin mocarstwa na skalę światową. Poprzez transfer technologii wojskowej, pomoc przy tworzeniu ciężkiego przemysłu zbrojeniowego na terenie Chin oraz wsparcie w późniejszym czasie chińskiego programu atomowego, ZSRR miało stanowić kluczowy element w tym procesie. Sowiecka pomoc nie była jednak altruistyczna, Chiny musiały za wszystko słono płacić.

W celu zdobycia środków, potrzebnych do zaspokajania ambicji kierownictwa Komunistycznej Partii Chin, a w szczególności przewodniczącego Mao, niezbędna była absolutna kontrola społeczeństwa oraz system, który umożliwiłby wyćśnienie jak najwięcej z prymitywnej gospodarki opartej na rolnictwie. Tuż po zwycięstwie nowe władze przystąpiły do umacniania swojej pozycji w kraju. Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza bezlitośnie miażdżyła wszelkie przejawy oporu, zwłaszcza te związane z ruchami chłopskimi. Komunistyczny aparat władzy zdołał też w krótkim czasie zapanować nad wszelkimi aspektami życia państwowego. Mao rozpoczął proces, który miał zakończyć się permanentnym podporządkowywaniem sobie społeczeństwa chińskiego. Głównym narzędziem, używanym w formowaniu i utrzymaniu tego systemu, był terror. Media państwowe zostały ocenzone, przemieszczanie ludności ograniczone przez system *Hu-kou* (restrykcyjny system zameldowania), a sądy zostały zastąpione komitetami partyjnymi. Chłopi, którzy wówczas wypracowywali większość dochodu państwowego Chin, zostali obciążeni obowiązkiem oddawania znacznej części swoich plonów. Gdy to okazało się niewystarczające, gospodarstwa rolne zostały skolektywizowane, a pracujący w nich ludzie – zmuszeni zostali do niewolniczej pracy. Obciążenia na rzecz państwa uniemożliwiały zatrzymanie na własny użytek wystarczającej do przeżycia ilości żywności. Aby podtrzymać legitymację do sprawowania władzy w tych nieludzkich warunkach, Mao utrzymywał Chiny w stanie rewolucji po

rewolucji. Mobilizacja społeczeństwa oraz wszechobecny strach były powszechne przez cały okres jego władzy. Czystki oparte na wzorcach radzieckich, obozy pracy (*Lao-Gai* – „poprawa przez pracę”) oraz kampanie, takie jak „walka z kontrrewolucjonistami” (1950) czy czystki, związane z „kampanią przeciw prawicowcom” (1957), miały służyć utrzymaniu władzy przez przewodniczącego Mao oraz, w założeniu, ułatwić mu pozyskanie środków na realizację globalnych ambicji [Chang, Halliday 2007].

Wielki Skok

W celu realizacji swoich wielkich ambicji, Mao w 1958 roku ogłosił rozpoczęcie „Wielkiego Skoku Naprzód”. Program ten w założeniu miał w rekordowo krótkim czasie uczynić z Chin potęgę ekonomiczną i militarną. Znacząco wzrosły obowiązkowe dostawy żywności, pogorszyło to i tak już złą sytuację chłopów. Brak inwestycji w nawozy sztuczne oraz modernizację rolnictwa zmuszał mieszkańców chińskich wsi do cięższej pracy, zarówno przy produkcji żywności, jak i obowiązkowych pracach irygacyjnych, które okazały się nieskuteczne i zbyteczne. Natomiast patologiczny system propagandy, polegający na zawyżaniu produkcji przez lokalne władze, skłonił Pekin do zwiększenia opodatkowania płodów rolnych. Wymagania stały się nierealne, a kwoty, jakich domagało się państwo od chłopów, ustalone były nie według potencjału ziem, lecz potrzeb zbrojeniowych i industrializacyjnych przyszłej machiny wojennej Mao.

Produkcja żywności oraz los chłopów dodatkowo pogorszyły się za sprawą kampanii, zmuszającej społeczeństwo do produkowania stali. Miliony chłopów w wyniku tej inicjatywy skazanych zostało na nadludzki wysiłek w przydomowych chałupniczych zakładach, w których przetwarzano nawet niezbędne w rolnictwie narzędzia. „Wielki Skok” okazał się katastrofą. Zmuszeni do przekraczającej ludzką siłę pracy chłopci umierali masowo z wycieńczenia i głodu. Szacuje się, że liczba ofiar tego programu w latach 1958–1962 sięgnęła od 20 do 30 milionów osób. Gospodarka Chin, tak jak i społeczeństwo, uległa załamaniu.

Rewolucja kulturalna

Chaos, który zapanował po klęsce „Wielkiego Skoku”, stał się przyczyną niezadowolenia w obrębie samej Komunistycznej Partii Chin. Wpływowi politycy, tacy jak Liu Shaoqi, Deng Xiaoping i Chen Yun, zdolali na pewien czas zmarginalizować rolę Mao w państwie. Stopniowe reformy gospodarcze zaczęły niwelować skutki nierealnych ambicji przewodniczącego. Mao Zedong nie został jednak w pełni pozbawiony władzy. Zwolennikami jego polityki pozostali wysocy rangą funkcjonariusze służb państwowych, tacy jak: Lin Biao czy Kang Sheng. W 1966 roku przewodniczący Mao rzucił wyzwanie nowej linii polityki Pekinu. Zainicjowana przez niego w tym roku „Rewolucja Kulturalna” rozpoczęła się od aktów terroru. Motywowane silną ideologią i podburzane przez zwolenników Mao bojówki, zwane „Czerwoną Gwardią”, doprowadziły swoimi aktami agresji do destabilizacji kraju, co z kolei umożliwiło Mao rewizję układu sił wewnątrz Komunistycznej Partii Chin.

Objektami ataku, oprócz obecnego porządku w kraju, stały się również tradycyjna chińska kultura i sztuka. W wyniku czystek, przeprowadzanych zarówno

z rozkazów Mao, jak i z inicjatywy samej „Czerwonej Gwardii”, ginęli nie tylko przeciwnicy przewodniczącego, ale również – co było brzemiennie w skutkach – inteligencja. „Rewolucja Kulturalna” i jej skutki wyniszczały państwo chińskie aż do śmierci Mao w 1976 roku. Odradzający się po klęsce „Wielkiego Skoku” przemysł został na nowo zdewastowany, szkoły i uczelnie przestały kształcić, a relacje Chin z resztą świata zostały zerwane.

Eksport rewolucji, jako ważny element podtrzymania rewolucji w ChRL

W obliczu trudnej sytuacji wewnętrznej, pogarszającej się wraz z każdą nową inicjatywą Mao, komunistyczne władze Chin musiały zmierzyć się ze słabnącym duchem rewolucji, zarówno wśród ścisłego kierownictwa partii, jak i społeczeństwa. Aby podtrzymać nieustającą rewolucję po rewolucji w Chinach, przewodniczący Mao potrzebował bodźca, który utrzymywałby społeczeństwo w stanie mobilizacji i rewolucyjnego zapału. Doskonałym narzędziem w rękach Mao okazała się polityka zagraniczna, polegająca na kontestowaniu ówczesnego porządku świata. Skuteczność tej techniki wzmacniało przekonanie chińskiego społeczeństwa o niesprawiedliwościach, jakie spotkały je w przeszłości ze strony państw zachodnich oraz Japonii. Wizja Mao o przyszłej potęgze Chin trafiała na podatny grunt. Natomiast agresywna polityka zagraniczna tego kraju w epoce rządów Mao traktowana była przez niego instrumentalnie, jako narzędzie niezbędne do utrzymywania kraju w stanie permanentnej rewolucji oraz mobilizowania społeczeństwa do większego wysiłku. Umiejętne regulowanie napięć międzynarodowych za pomocą konfliktów, takich jak wojna w Korei (1950–1953) czy eskalacja napięć na linii Pekin – Tajpej (za sprawą ostrzeliwania kontrolowanych przez Kuomintang wysp Jinmen), pozwalały kierownictwu Komunistycznej Partii Chin na podtrzymywanie poczucia zagrożenia zewnętrznego w chińskim społeczeństwie.

Na oddzielny komentarz zasługuje chińskie wsparcie dla wietnamskich komunistów. W latach tuż przed ogłoszeniem „Rewolucji Kulturalnej” Mao starał się wykreować atmosferę zagrożenia zewnętrznego. Wojna w Wietnamie toczona przez zwolenników Ho Chi Minha przeciwko „imperialistom” amerykańskim, ze względu na bliskość geograficzną i charakter tego konfliktu, była ku temu doskonałą okazją. Kampania, nawołująca do stawienia oporu USA i wsparcia bratniego Wietnamu, doprowadziła do wielomilionowych wieców poparcia dla Viet Minhu na terenie Chin. Natomiast dyrektywa, wydana przez komunistyczny rząd Chin, o wzmocnieniu przygotowań do przyszłej wojny, wyznaczała kierunek życia politycznego i społecznego na terenie państwa w latach 60. Rzeczywisty wymiar pomocy dla walczących z amerykańkami Wietnamczyków z północy okazał się krótkotrwały, jednak spełnił swoją rolę w polityce wewnętrznej Komunistycznej Partii Chin. Chińskie wsparcie dla Wietnamu korelowało również z przekonaniem Mao o centralnej roli Chin w promocji światowych ruchów rewolucyjnych i dekolonizacyjnych. Pomimo głębokiej recesji, jakiej doznawała ekonomia tego państwa w tym okresie, Chiny rozdawały znaczne ilości broni, pieniędzy oraz żywności, zarówno organizacjom wolnościowym walczącym z „imperialistami”, jak i zaprzyjaźnionym krajom komunistycznym, takim jak Węgry czy Albania. Wsparcie dla Viet Minhu miało również wesprzeć działania Mao, mające na celu przeniesienie

środką ciężkości światowej rewolucji komunistycznej z Moskwy do Pekinu. Dążenie to w chińskiej polityce zagranicznej zyskało na znaczeniu w latach 60. wraz z narastającym konfliktem ideologicznym z ZSRR.

Chiny pomiędzy dwiema potęgami – rozłam chińsko-sowiecki i droga do normalizacji stosunków z USA

Pomimo łączącej ChRL i ZSRR bliskości ideologicznej oraz znacznej współpracy ekonomiczno-militarnej, sojusz chińsko-sowiecki zaczął słabnąć pod koniec lat 50. ubiegłego wieku. Mao zdecydowanie oponował przeciw destalinizacji przeprowadzanej przez Chruszczowa. Krytykował również doktrynę pokojowego współistnienia, oskarżając przywódców ZSRR o rewizjonizm. Piętrzące się nieporozumienia ideologiczne oraz narastająca konkurencja o prymat w światowym ruchu komunistycznym, doprowadziły do wstrzymania sowieckiego wsparcia finansowego oraz technologicznego w 1960 roku. Głównymi przyczynami rozłamu na linii Pekin–Moskwa były:

- niewystarczający, z perspektywy chińskiej, przepływ wsparcia finansowego oraz technologii;
- odmowa wsparcia w wojnie chińsko-hinduskiej;
- chińska krytyka sowieckiej doktryny pokojowego współistnienia;
- sowiecka krytyka „Wielkiego Skoku”;
- nieporozumienia podczas konfliktu w Cieśninie Tajwańskiej w 1958 roku;
- niewystarczające zaangażowanie ZSRR w wojnę koreańską;
- spór o prymat w światowym ruchu komunistycznym;
- wycofanie ekspertów radzieckich z uczestnictwa w chińskim programie atomowym.

Wymienione powyżej przyczyny w szybkim tempie doprowadziły od eskalacji napięć do poziomu otwartego konfliktu, już nie tylko ideologicznego, ale również demarkacyjnego. Próby wymuszenia przez Mao renegocjacji niekorzystnych umów granicznych, z początku lat 50., spotkały się z twardą reakcją Chruszczowa. Znaczny odcinek północnej granicy Chin został obsadzony przez, technologicznie bardziej zaawansowane od chińskich, wojska radzieckie. Załamanie relacji z dotychczasowym sojusznikiem skomplikowało położenie geostrategiczne Pekinu, którego bezpieczeństwo narodowe stało się przed największym zagrożeniem od powstania ChRL. Rozłam ideologiczny oraz starcia graniczne w 1969 roku sprawiły, że ZSRR rozważało nawet użycie broni jądrowej przeciwko swojemu niedawnemu sojusznikowi. Pomimo stabilizacji sytuacji w następnych latach, groźba eskalacji tego konfliktu utrzymywała się do połowy lat 80., a rząd w Pekinie przekonany był, że wojna z imperium sowieckim jest nieunikniona. W obliczu utraty największego sojusznika oraz narastającego zagrożenia bezpieczeństwa granic, władze chińskie zmuszone zostały do rewizji swojej polityki względem dotychczasowego wroga – USA. Proces ten, ze względu na amerykańską politykę wobec ChRL we wczesnych latach jej istnienia oraz na chaos wywołany „Rewolucją Kulturalną”, był długotrwały, lecz okazał się kluczowy dla losów zimnej wojny.

Relacje Chin z USA na wczesnym etapie istnienia ChRL były niezwykle trudne. Udział Chin w wojnie koreańskiej oraz groźba rozprzestrzenienia komunizmu w Azji Wschodniej skłoniły USA do próby uniemożliwienia ekspansji politycznej i ekonomicznej tego kraju poprzez zastosowanie doktryny powstrzymywania. USA do realizacji tej doktryny uruchomiło znaczne środki ekonomiczne, polityczne i militarne. Komunistyczne Chiny zostały otoczone siecią amerykańskich sojuszy obronnych. Azjatyccy partnerzy obronni USA mogli liczyć zarówno na pomoc materialną, jak i na bezpieczeństwo gwarantowane przez amerykańskich żołnierzy, których ilość w tym regionie dochodziła do miliona. USA zdołało na początku lat 50. ocalić Koreę Południową przed inwazją z komunistycznej Północy oraz nie dopuścić do zajęcia Tajwanu przez Chińską Armię Ludowo-Wyzwoleńczą. Udało się również ograniczyć aspiracje Mao za pomocą embarga, które znacznie utrudniło Chinom rozwój ekonomiczny. Wrogie relacje utrzymywały się niemal przez całe lata 50. i 60., osiągając kulminację w 1964 roku za sprawą wzrostu zaangażowania obu państw w Wietnamie po rozpoczęciu ofensywy Tet oraz dołączenia ChRL do grona mocarstw atomowych. Koniec lat 60. zwiastował zmiany w dotychczasowych stosunkach tych państw. Rozłam chińsko-sowiecki sprawił, że Pekin i Waszyngton posiadał wspólnego wroga. Spadło również bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Chin za sprawą zmiany polityki USA w postaci wdrażania doktryny Nixona. Zawdzięczający swoje zwycięstwo wyborcze silnym, w USA w tym okresie, sentymentom antywojennym, prezydent Richard Nixon zamierzał, w ramach tej doktryny, zredukować zaangażowanie amerykańskie w Azji przy jednoczesnych próbach normalizacji stosunków z komunistycznymi Chinami. Już w 1971 roku w wyniku wizyty amerykańskiej drużyny pingpongowej w Chinach, określanej jako „Dyplomacja Pingpongowa”, powstała sprzyjająca atmosfera dla poprawy relacji, co zaowocowało przyjęciem Chin do ONZ kosztem Republiki Chińskiej (Tajwanu). Śmierć Mao oraz aresztowanie zwolenników kontynuacji jego polityki (tak zwanej „Bandy Czworoga”) otworzyły drogę do formalnej normalizacji stosunków chińsko-amerykańskich – 1 stycznia 1979 roku [Sutter 2013].

20.2. Wpływ reform wewnętrznych na zmiany w polityce zagranicznej ChRL w latach 80. i 90.

Reformy Deng Xiaopinga 1978–1989

Pod koniec lat 70. ubiegłego wieku wpływ idei Mao na kształtowanie się Chin zaczął wygasać. Po okresie walk o schedę po zmarłym przywódcy centralną pozycję w systemie decyzyjnym kraju objął Deng Xiaoping. Gospodarka oraz społeczeństwo było wyczerpane nieustającą rewolucją i katastrofalnymi skutkami „Wielkiego Skoku” i „Rewolucji Kulturalnej”. Pomimo nieustającej walki z konserwatystami, takimi jak Chen Yun, Deng zdołał w okresie swojej władzy skierować Chiny na drogę reform gospodarczych, zintegrował go zarówno ze światową gospodarką, jak i globalnym systemem politycznym. Nacisk w polityce wewnętrznej i zagra-

nicznej Chin został położony na rozwój ekonomiczny, nie na walce klasowej, jak dotychczas.

Wzorcem dla chińskiej transformacji stały się doświadczenia krajów rozwiniętych, takich jak: USA, Francja, Niemcy, Belgia czy Singapur. Do kraju zaczęto ściągać zagranicznych ekspertów, a chińscy studenci mogli korzystać z możliwości kształcenia się za granicą. Pod koniec lat 70., z inicjatywy Denga, chińscy oficjele odbyli szereg wizyt w wyżej wymienionych krajach, celem zaznajomienia się ze zdobyczami współczesności oraz zdobycia wiedzy potrzebnej do transformacji ekonomicznej kraju. Przełomem w dziejach współczesnych Chin była wizyta Denga w Singapurze w 1978 roku. Zainspirowany modelem gospodarczym tego państwa—miasta oraz represyjnym charakterem ustroju politycznego, jaki tam występuje, rozpoczął serie reform gospodarczych. Kluczem do sukcesu polityki Deng Xiaopinga było rozważne wdrażanie programów restrukturyzacyjnych. Proces reform był stopniowy i związany zawsze z eksperymentowaniem oraz szukaniem najbardziej optymalnych rozwiązań. Deng określał ten model transformacji jako „przechodzenie przez rzekę ostrożnie stawiając stopy na kamieniach”. Reaktywowane zostało, ukute przez Zhou Enlaia w 1963 roku, pojęcie „Czterech modernizacji”. W myśl tego programu partia komunistyczna skupiała się na czterech kluczowych sektorach chińskiej gospodarki: rolnictwie, przemyśle, przemyśle zbrojeniowym oraz na nauce (szczególnie w zagadnieniach technicznych). Reformy Denga z początku skupiły się na dekollektywizacji rolnictwa. Zmagające się pod koniec lat 70. z niedoborami żywności państwo chińskie do 1985 roku, w wyniku tych reform, zdołało stać się samowystarczalne w kontekście wyżywienia obywateli. Dochody rolników wzrosły prawie trzykrotnie, a znaczna część społeczności wiejskiej mogła emigrować do miast, aby tam szukać zatrudnienia w rozwijającym się przemyśle. Dozwolone zostało również otwieranie prywatnych firm, co uwolniło przedsiębiorczość chińskich obywateli. Z inicjatywy Denga powstały również specjalne strefy ekonomiczne, których rolą było przyciąganie inwestycji zagranicznych, a co za tym idzie rozwój przemysłu. Kraj wszedł na drogę rozwoju gospodarczego, budując system, który Deng od 1984 roku zaczął określać jako „Socjalizm z chińską specyfiką”.

Tiananmen 1989

Postępujące reformy gospodarcze nie były jednak wsparte, oczekiwanymi przez społeczeństwo chińskie, reformami społecznymi. Powszechna korupcja oraz nepotyzm powodowały ogólne niezadowolenie, które potęgowała postępująca inflacja. Normalna w warunkach intensywnego wzrostu inflacja znacznie wzrosła w wyniku nieudanej reformy, polegającej na uwolnieniu cen wcześniej sterowanych centralnie. Czynniki te sprawiły, że sytuacja w kraju stała się napięta. Śmierć Hu Yaobanga, popularnego wśród społeczeństwa, lecz odsuniętego od kierownictwa partii komunistycznej, liberalnego zwolennika reform, wywołała masowe protesty w Pekinie i innych dużych miastach. Na ulice Pekinu, pomiędzy 15 kwietnia a 4 czerwca 1989 roku, wyszło ponad milion protestujących ludzi z różnych grup społecznych. W nocy z 3 na 4 czerwca, z rozkazu władz, armia krwawo stłumiła protesty używając ostrej amunicji. Liczba ofiar pozostaje niezna-

na, szacowane jest, że zabitych zostało od 300 do 2600 osób, a tysiące odniosło rany. Krwawe stłumienie rozruchów w Pekinie skutecznie spacyfikowało chińskie społeczeństwo, jednak poparcie dla władzy i entuzjazm z początku transformacji wyparował. Inflacja, która doprowadziła do rozruchów, protesty oraz porażka komunizmu w Europie Wschodniej napawały kierownictwo partii komunistycznej niepokojem. Deng utracił poparcie dla dalszych reform, a kraj stracił zaufanie społeczności międzynarodowej, co przełożyło się na gwałtowny spadek pomocy zagranicznej i bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

Deng Xiaoping zdołał przywrócić impet reform gospodarczych dopiero w latach 1992–1993, za sprawą wizyty w silnie zindustrializowanych, jak na ówczesne chińskie standardy, miastach na południu kraju: Guangzhou, Shenzhen i Szanghaj. Legendarna dziś podróż pozwoliła Dengowi zebrać dostatecznie dużo poparcia do przeforsowania reform rynkowych według wzorców opartych na sukcesie wyżej wymienionych miast. Kierunek, jaki obrało państwo chińskie, został zmieniony. Władza systemu nad obywatelami została wzmocniona, a reformy ekonomiczne skupiły się na wdrażaniu mechanizmów wolnorynkowych. Wiele przedsiębiorstw państwowych zostało sprywatyzowanych, udało się również odbudować zaufanie inwestorów zagranicznych. Deng zadbał także o zmianę mentalności samych Chińczyków. Ogłosił, że chęć bogacenia się jest czymś chwalebny, namawiając swoich obywateli do „Xiahai” – „skoku na głęboką wodę”, czyli rozpoczynania własnej działalności gospodarczej. Bardziej swobodne podejście do ideologii, polegające na naginaniu jej na potrzeby rozwoju gospodarczego, pozwoliło usankcjonować, w obrębie panującego w Chinach systemu komunistycznego, zasady wolnorynkowe. Nowy model, zwany socjalistyczną gospodarką rynkową, okazał się sukcesem. Deng Xiaoping oraz jego następcy Jiang Zemin i Zhu Rongji zdołali skierować kraj na drogę długotrwałego rozwoju.

Reformy gospodarcze a polityka zagraniczna w czasie chińskiej transformacji ekonomicznej

Polityka zagraniczna w epoce Deng Xiaopinga służyła przede wszystkim realizacji jego najważniejszego celu, jakim był dynamiczny rozwój gospodarczy kraju. Ostracyzm międzynarodowy, jaki spotkał Chiny w wyniku „Rewolucji Kulturalnej”, został przełamany. Pekin nawiązał relacje z dotychczasowymi „imperialistycznymi” wrogami oraz instytucjami międzynarodowymi, co znacznie ułatwiło Chinom pozyskiwanie kapitału oraz technologii niezbędnych do szybkiego wzrostu gospodarczego. Na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku światowe realia geopolityczne uległy zmianie, co miało duży wpływ na chińską pozycję międzynarodową. Klęska komunizmu w Europie Wschodniej oraz upadek ZSRR znacząco poprawił stan chińskiego bezpieczeństwa narodowego. Największe zagrożenie, które od początku lat 60. wpływało na politykę tego kraju, zostało zażegnane. Chiny straciły jednocześnie status przeciwwagi dla imperium sowieckiego. Co wraz z ostrą krytyką społeczności międzynarodowej, za metody użyte przy pacyfikacji protestów na placu Tiananmen, znacznie ochłodziło relacje z sąsiadami oraz państwami zachodnimi. Napięte stosunki polityczne oznaczały również słabsze relacje ekonomiczne, w tym ograniczenia w wymianie handlowej oraz spadek inwestycji zagranicznych na terenie Chin.

Deng Xiaoping oficjalnie zrezygnował z wszystkich stanowisk państwowych, namaszczać, nieskompromitowanego krwawym stłumieniem protestów z 1989 roku, Jiang Zemina na swojego następcę. Zachował jednak pełnię władzy. Za kulisami ciężko pracował, aby odbudować reputację międzynarodową Chin. Wysiłek ten oraz rosnąca atrakcyjność chińskiego rynku po sukcesach gospodarczych, wywołanych wejściem na drogę gospodarki rynkowej, doprowadziły do szybkiego cofnięcia sankcji międzynarodowych. Pekin, swoją politykę zagraniczną, oparł o następującą sentencję Deng: „Obserwuj spokojnie, bądź stanowczy, reaguj ostrożnie”. W praktyce te wytyczne służyły budowaniu sprzyjającej atmosfery międzynarodowej wokół Chin, niezbędnej dla rozwoju ekonomicznego. Nacisk został położony na odbudowę reputacji. Zacieśniano kooperację międzynarodową, szczególnie w ramach organizacji międzynarodowych (APEC, ASEAN), otworzono również chiński rynek dla towarów zagranicznych. Status odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych miał zostać osiągnięty poprzez udział w misjach pokojowych oraz inicjatywach na rzecz przeciwdziałaniu proliferacji broni masowego rażenia. Myśl Deng Xiaopinga realizowana była również poprzez wielobiegunową politykę zagraniczną. Wolna od ideologii pozwalała na swobodniejsze kontakty z państwami rozwiniętymi, szczególnie z USA. Odbudowano relacje z większością państw świata, a nacisk położono na najbliższych sąsiadów z regionu Zachodniego Pacyfiku.

Koniec lat 90. przyniósł znaczącą zmianę w oficjalnym podejściu Pekinu do prowadzenia polityki zagranicznej. „Nowa koncepcja bezpieczeństwa”, poruszona w białej księdze z 1998 roku, była odzwierciedleniem potrzeby Chin do odejścia od zimnowojennej strategii. Pekin ukierunkował swoją politykę zagraniczną na kooperację, dialog, wzajemny szacunek oraz rozwój. Podstawą dla nowej koncepcji bezpieczeństwa było „Pięć zasad pokojowego współistnienia”: wzajemne poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności, nieagresja, nieinterwencja w wewnętrzne sprawy suwerennych państw, równość i zasada wzajemnych korzyści oraz pokojowe współistnienie. Zrezygnowano z koncepcji bezpieczeństwa o sumie zerowej – własne bezpieczeństwo narodowe nie było już bezpośrednio związane z brakiem bezpieczeństwa innych państw. Chiny gotowe były do współpracy międzynarodowej, a głównym celem pozostało stworzenie dogodnego globalnego klimatu dla rozwoju. Należy jednak pamiętać, że kwestią nadrzędną dla polityki zagranicznej Chin pozostała dbałość o własną suwerenność i integralność terytorialną. Ramy dla kreowania polityki zagranicznej, jakie stworzył Deng Xiaoping oraz jego bezpośredni następcy, wciąż dominują we współczesnej polityce zagranicznej Chin, a silna gospodarka, u której podstaw leżą reformy zainicjowane w tym okresie, jest jednym z głównych czynników, wpływających na decyzje chińskich władz w tym zakresie [Vogel 2011].

Zależność polityki zagranicznej od sytuacji wewnętrznej panującej w Chinach

Dynamiczny wzrost gospodarczy i stopniowe bogacenie się części chińskiego społeczeństwa, zainicjowane przez reformy Deng Xiaopinga, stawiają przed współczesnym rządem w Pekinie szereg wyzwań (Tabela 20.1), z którymi będzie się on musiał uporać, aby utrzymać stabilność w kraju oraz zapewnić przetrwanie władzy Komunistycznej Partii Chin. Nawarstwiające się problemy wewnętrzne

spowodują w przyszłości utrzymanie się obecnych tendencji w chińskiej polityce zagranicznej, która za priorytet stawia stabilność wewnętrzną.

Pomimo indywidualnego charakteru przedstawionych wyzwań, szereg z nich będzie wpływało na politykę zagraniczną Chin. Zapotrzebowanie na surowce rozwijającej się chińskiej gospodarki oraz jej rosnąca rola w światowej ekonomii są przyczyną pojawiania się konkurencji oraz sporów z obecnymi globalnymi potęgami ekonomicznymi. Natomiast retoryka o twardej postawie w kwestii integralności terytorialnej może doprowadzić do pogłębienia się napięć, w już newralgicznym punkcie globu, jakim jest Azja Wschodnia. Pomimo reakcyjnego charakteru polityki zagranicznej Chin, nierozwiązane spory o terytoria morskie z najbliższymi sąsiadami mogą doprowadzić do powstania konfliktów, które ze względu na skomplikowany system sojuszków i relacji obronnych na Zachodnim Pacyfiku mogą doprowadzić do konfrontacji na skalę globalną. Nie bez znaczenia dla polityki zagranicznej Chin są również, działające na jej terytorium, ruchy separatystyczne w takich regionach jak Tybet czy Xinjiang. W trosce o własną integralność terytorialną władze chińskie skłonne są do popierania reżimów, które walczą z separatyzmem na własnym terytorium oraz do prób izolowania prężnie działających diaspor, w tym najbardziej rozpoznawalnej – tybetańskiej z Dalajlamą na czele.

Tabela 20.1. Ekonomiczne, społeczno-polityczne oraz środowiskowe problemy w ChRL

Ekonomiczne	Spółeczno-polityczne	Środowiskowe
Zależność ekonomii od eksportu	Nierówności społeczne	Zmiany Klimatyczne
Ograniczone zasoby naturalne	Korupcja	Pustynnienie areałów rolnych
Bańka na rynku nieruchomości	Hukou i migracje do aglomeracji miejskich	Degradacja środowiska
Wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną	Wywłaszczenia	Braki w dostawach żywności
Zadłużenie lokalne (prowincje, miasta)	Nadmierne tempo urbanizacji	Niedostateczna ilość wody pitnej
Dostępność kredytów	Konflikty wewnętrzne w Partii Komunistycznej Chin	Zanieczyszczenie
Nierównomierny rozwój (podział wybrzeże-Chiny kontynentalne)	Nacjonalizm, reakcje społeczne na konflikty z sąsiadami (Japonia)	Wzmożona ilość katastrof naturalnych
Zbliżenie do punktu zwrotnego Lewisa (niedobór niewykwalifikowanych kadr w miastach)	Separatyzm regionalny Kwestia Tybetu i Ujgurskiego Regionu Autonomicznego: Xinjiang	Zdrowotne i społeczne koszty zanieczyszczenia środowiska
Brak pracy dla absolwentów wyższych uczelni	Legitymacja władzy Partii Komunistycznej Chin	Zagrożenie pandemiemi chorób zakaźnych

Źródło: opracowanie własne.

20.3. Nowa rola międzynarodowa ChRL w XXI wieku

W przeciągu swojego istnienia ChRL przeszła drogę od państwa rewolucyjnego, kontestującego ówczesny porządek świata, do odpowiedzialnego mocarstwa regionalnego, współpracującego według ustalonych norm międzynarodowych. Wraz z procesem transformacji i sukcesem chińskiej gospodarki rosną również interesy zagraniczne tego państwa. Siła oraz model oddziaływania Chin na świat również uległy zmianie. Z kraju o ograniczonych wpływach regionalnych, opartych głównie na sile, Chiny stały się jednym ze światowych liderów. Odciskając swoje piętno na realiach światowej polityki poprzez „soft power”. Aby zrozumieć politykę zagraniczną Pekinu należy poznać jego model podejmowania decyzji w polityce międzynarodowej oraz jej kreatorów, podstawowe cele Chin w polityce zagranicznej oraz wyzwania, które mogą w niedalekiej przyszłości doprowadzić do zmian ram strategicznych wypracowanych przez partię komunistyczną od proklamowania ChRL w 1949 roku.

Władza

Współczesne Chiny wciąż kierowane są przez wąskie grono wysokiej rangi polityków tworzących Biuro Polityczne Komunistycznej Partii Chin. Jednak scena polityczna w tym kraju uległa znacznemu powiększeniu. Władza oraz wpływy w Chinach determinowane są przez rangę partyjną, jednak każdy prominentny działacz Chińskiej Partii Komunistycznej posiada swoje zaplecze, które w sposób pośredni może wpływać na jego decyzje. Mieszające się i niekiedy sprzeczne interesy poszczególnych stronnictw tworzą dynamiczną i płynną strukturę podejmowania decyzji. Zatem wpływ na politykę wewnętrzną oraz międzynarodową posiada dziś więcej bytów, zarówno państwowych, partyjnych jak i tych niezwiązanych ze strukturami państwowymi. Kolejnym aspektem, który ma wpływ na poszerzanie się grupy instytucji decyzyjnych w chińskiej polityce zagranicznej, jest rosnąca złożoność związanych z nią zagadnień. Potrzeba doskonałej ekspertyzy, w takich kwestiach jak relacje z Tajwanem czy handel zagraniczny, sprawia, że zajmujące się tymi sprawami organy państwowe, bądź partyjne, uczestniczą w tworzeniu strategii polityki zagranicznej w obrębie swojej specjalności [Jacobson, Knox 2010].

Kolektywny sposób zarządzania Komunistyczną Partią Chin, a co za tym idzie również samymi Chinami, ma w zamyśle zabezpieczać kraj przed hegemonią polityczną jednego człowieka i zapobiec urzeczywistnianiu błędnych lub tragicznych w skutkach decyzji (Mao). Siedmioosobowe Biuro Polityczne Komunistycznej Partii Chin składa się z najbardziej wpływowych chińskich polityków, którzy będą kreować politykę tego kraju do 2023 roku. Pomimo jasnego systemu hierarchii oraz kompetencji (z Prezydentem Xi Jinpingiem na czele), ważne decyzje muszą zostać podjęte na zasadzie konsensusu. Ograniczona ekspertyza w kwestiach polityki zagranicznej oraz potrzeby własnego zaplecza każdego z członków Biura Politycznego sprawiają, że na wiele kwestii wpływ mają instytucje bądź osoby spoza ścisłego kierownictwa partii. Z reguły Biuro Polityczne zatwierdza decyzje w spra-

wach polityki zagranicznej, podjęte przez wyspecjalizowane organy. W ważnych kwestiach jednak decyzje podejmują sami, a ostateczne słowo należy do Xi.

Tradycyjnie wpływ na stosunki międzynarodowe w Chińskiej Republice Ludowej posiada również wojsko. Jednak w wyniku procesu profesjonalizacji armii rola, jaką odgrywa, systematycznie maleje. W wyniku tego procesu Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza straciła swoje przedstawicielstwo w kierownictwie Partii Komunistycznej (1997). Armia posiada głos w sprawach bezpieczeństwa narodowego, sporów terytorialnych oraz relacji z najważniejszymi sąsiadami, takimi jak Rosja, Japonia czy Indie. Rzeczywisty wpływ armii na kształt polityki zagranicznej pozostaje jednak nieznany.

Rosnącą rolę w procesie formułowania oraz implementacji chińskiej polityki zagranicznej odgrywają również instytucje niezwiązane ani z Komunistyczną Partią Chin, ani z oficjalnymi strukturami władzy. Największe spółki chińskie (SOE) coraz większe wpływy w tej kwestii zawdzięczają priorytetowemu traktowaniu rozwoju gospodarczego w chińskiej polityce. Firmy te znajdują się w stanie obojętnej zależności z czołowymi politykami. Korzystają z wpływów zagranicznych, jakimi dysponuje państwo chińskie, a w zamian są motorem napędowym dla chińskiej gospodarki. Dostarczają zysków państwu, zatrudniają ogromną rzeszę obywateli oraz pomagają zaspokoić wewnętrzny popyt na surowce. Szefowie najpotężniejszych SOE często uczestniczą w procesie decyzyjnym polityki zagranicznej w kwestiach, które dotyczą ich firm, ze względu na nieoceniony poziom ekspertyzy, jakimi te instytucje dysponują. Częstym zjawiskiem jest również posiadanie przez szefów SOE stanowisk ministerialnych.

W wyniku światowej rewolucji technologicznej, a w szczególności przez powstanie oraz popularyzację Internetu, władze chińskie utraciły monopol na przekazywanie społeczeństwu informacji. Za sprawą chińskiego systemu microblogów, w tym najpopularniejszego Sina Weibo, informacje, myśli oraz idee rozprzestrzeniają się błyskawicznie. Ponad 300 milionów chińskich internautów może poznać najnowsze wydarzenia oraz na bieżąco je ocenić. Z perspektywy rządu chińskiego jest to zjawisko niesłychanie groźne dla ciągłości władzy komunistycznej w tym kraju. Sytuacje, które mogłyby doprowadzić do rozruchów wewnątrz kraju straciły charakter regionalny. Aby zapobiec potencjalnej eskalacji niepokojów rząd chiński cenzuruje microblogi. Proces ten odbywa się ręcznie i, co ciekawe, nie ma na celu likwidowania wpisów krytykujących posunięcia władz. Głównym zadaniem jest natomiast wymazywanie wpisów, które mogłyby doprowadzić do masowych rozruchów. Z drugiej strony Sina Weibo jest dla władz chińskich źródłem informacji o nastrojach społecznych i według niektórych badaczy ma wpływ na to, jaką formułują politykę, zarówno wewnętrzną jak i zagraniczną. Obecnie, choć rola internautów w procesie decyzyjnym, dotyczącym formułowania polityki zagranicznej Chin, jest wciąż niejasna, to można stwierdzić, że są oni kolejną grupą nacisku braną pod uwagę w tym kontekście [King, Pan 2013].

Mnogość opisanych powyżej osób, instytucji oraz zjawisk, które są obecne przy formułowaniu chińskiej polityki zagranicznej, tworzy złożony mechanizm, a sprzeczne interesy oraz koncepcje ścierają się w procesie decyzyjnym, wymagającym konsensusu. Delikatny balans, niezbędny Komunistycznej Partii Chin do

zachowania władzy, doprowadził do rozproszenia kompetencji, a co za tym idzie do wzrostu liczby aktorów posiadających wpływ na chińską politykę zagraniczną.

Podstawowe cele polityki zagranicznej ChRL

Oficjalnymi celami chińskiej polityki zagranicznej są: stabilność wewnętrzna, obrona suwerenności kraju, zachowanie integralności terytorialnej oraz długotrwały wzrost gospodarczy i rozwój społeczny. Koncepcja „Harmonijnego Świata”, egzekwowana poprzez idee „Pokojuowego rozwoju” oraz „Harmonijnego społeczeństwa”, determinuje chińskie działania na arenie międzynarodowej. Ogromny nacisk położony na rozwój gospodarczy oraz reakcyjny charakter polityki zewnętrznej mają za zadanie skupić wszystkie zasoby kraju na budowaniu chińskiej potęgi. Integralność terytorialna, w rozumieniu władz chińskich, polega natomiast zarówno na dążeniu do stabilizacji napięć wewnętrznych w kraju, jak również na odzyskaniu władzy nad Tajwanem. Powstała w wyniku implementacji tych idei polityka nieinterweniowania w sytuacje innych krajów jest częstym źródłem krytyki Chin, co bezpośrednio uderza w realizację kolejnego, tym razem nieoficjalnego, celu chińskiej polityki zagranicznej, jakim jest dążenie do uzyskania statusu odpowiedzialnego i stabilnego aktora na arenie międzynarodowej. Rosnąca rola Chin we współczesnym świecie oraz wzrost potęgi ekonomicznej i militarnej tego kraju mogą w przyszłości sprawić, że kontynuacja obecnej polityki stanie się niemożliwa. Napięcia regionalne oraz rozszerzające się interesy Chin na całym globie, podsycane przez naciski wewnętrzne, już zmuszają rząd w Pekinie do odstępstw od przedstawionej powyżej strategii.

Zachowanie suwerenności kraju, integralność terytorialna oraz stabilność wewnętrzna

Podstawowym celem polityki zagranicznej prowadzonej przez Komunistyczną Partię Chin jest zachowanie władzy. Natomiast jednym z jej kluczowych elementów jest utrzymanie stabilności wewnętrznej oraz integralności terytorialnej. Trudna sytuacja wewnętrzna, opisana powyżej, oraz niestabilność zachodnich prowincji (Tybet, Xinjiang) są bezpośrednim zagrożeniem dla realizacji tego celu. Czynniki te stanowią istotny komponent brany pod uwagę podczas kreowania chińskiej polityki zagranicznej.

Tybet, Xinjiang

Spółeczeństwo współczesnych Chin składa się z 56 zróżnicowanych grup etnicznych. Dominującą rolę w tej mozaice odgrywa ludność Han, która stanowi 91,5% ludności kraju. Obecność tak wielu kultur stanowi wyzwanie dla polityki wewnętrznej Chin oraz w bezpośredni sposób wpływa na politykę zagraniczną tego kraju. Szczególnymi punktami zapalnymi w tej kwestii są dwie zachodnie prowincje Chin: Tybet oraz Ujgurski Region Autonomiczny Xinjiang. Oba regiony charakteryzują się obecnością ruchów separatystycznych, a co za tym idzie ogromną niestabilnością.

Tybet ma dla Chin wartość zarówno militarną, jak i polityczną, jednak z perspektywy władz chińskich kwestia tej prowincji ma głównie znaczenie psycho-

logiczne. Potencjalna niepodległość Tybetu mogłaby wpłynąć mobilizująco na pozostałe mniejszości etniczne Chin, które obecnie nie przejawiają skłonności separatystycznych (poza Ujgurami, o których poniżej). Tłumienie wszelkich dążeń Tybetańczyków do autonomii leży zatem w interesie narodowym Chin. Obecnie jednak kwestia niepodległości Tybetu nie stanowi bezpośredniego zagrożenia dla integralności terytorialnej Chin. Tybetański przywódca, Dalajlama, jest orędownikiem autonomii, nie niepodległości. Wzorcem jest tu koncepcja „jednego kraju dwóch systemów”, jaką kieruje się rząd chiński w relacjach z Hongkongiem. Również na arenie międzynarodowej Tybet nie jest postrzegany jako odrębny byt polityczny, budzi natomiast emocje w kwestii praw człowieka. Dlatego też, pomimo braku bezpośredniego zagrożenia dla chińskiej integralności terytorialnej, prowincja ta stanowi symboliczny problem, z którym Chiny muszą się zmierzyć zarówno wewnętrznie, jak i na arenie międzynarodowej. Gwałtowne tłumienie rozruchów w Tybecie (2008) oraz coraz częstsze przypadki samopodpaleń wśród Tybetańczyków niekorzystnie wpływają na reputację Chin w międzynarodowej opinii. Oficjalne stanowisko władz chińskich opiera się na wspieraniu rozwoju ekonomicznego Tybetu oraz „wyzwalaniu” ludności tego regionu z feudalnego systemu kierowanego przez Dalajlamę. Idee harmonijnego społeczeństwa, pokojowego rozwoju czy „Tianxia” (przekonanie o centralnej roli Chin), które stanowią ideologiczne podstawy dla tych działań, są jednak kompromitowane poprzez przypadki lekceważenia praw człowieka w Tybecie.

Mniej rozpoznawalna międzynarodowo, lecz z perspektywy władz chińskich o wiele bardziej istotna, jest kwestia separatyzmu ujgurskiego w ujgurskiej prowincji autonomicznej – Xinjiang. Podobnie jak w przypadku Tybetu, niepokoje występujące w tym regionie mają negatywny wpływ na prestiż Chin na arenie międzynarodowej. Jednak Xinjiang posiada dla władz chińskich przede wszystkim wartość geostrategiczną oraz ekonomiczną, szczególnie ważną w kontekście chińskiego bezpieczeństwa energetycznego. Bogate oraz w dużej mierze nieodkryte zasoby ropy, węgla oraz gazu ziemnego, znajdujące się w tej prowincji, stanowią istotne wewnętrzne źródło energii dla chińskiej gospodarki. Ponadto poprzez swoje położenie geograficzne Xinjiang stanowi pomost pomiędzy Chinami kontynentalnymi a zasobnymi w surowce energetyczne krajami Azji Centralnej oraz Bliskiego Wschodu. W obliczu niepewności morskich szlaków transportowych (w szczególności Cieśniny Malakka) rurociągi, biegnące przez Xinjiang, są ważnym elementem chińskiego systemu bezpieczeństwa energetycznego. Utrzymanie posiadania tej prowincji oraz przeciwdziałanie rosnącym w niej napięciom jest zatem priorytetem dla rządu w Pekinie. Program „Great Western Development” (Xibu Da Kaifa), zapoczątkowany przez chińskie władze w 1999 roku, ma za zadanie przywrócić stabilność w Xinjangu poprzez rozwój ekonomiczny. Wielkie inwestycje infrastrukturalne oraz kampania propagandowa spowodowały drastyczny wzrost liczby ludności Han w tym regionie (z 7% w 1949 r. do ponad 40% w 2008 r.). Dominacja ekonomiczna ludności napływowej spowodowała powstanie rozwarstwień społecznych, które doprowadziły do pogłębienia się napięć i wzmocnienia dążeń separatystycznych ludności autochtonicznej. W obecnej chwili ruchy separatystyczne, obecne w Xinjangu, nie są bezpośrednim zagro-

żeniem dla dominacji chińskiej w tym regionie. Jednak z biegiem czasu sytuacja ta może ulec zmianie. Szczególnie groźnym dla Chin zjawiskiem może okazać się przelewanie idei ekstremistycznych z krajów ościennych, takich jak Afganistan, Uzbekistan czy Tadżykistan. Władze chińskie podejrzewają największą ujgurską organizację separatystyczną (ETIM) o kontakty z Al-Ka'idą oraz Islamskim Ruchem Uzbekistanu. Zdefiniowane przez rząd w Pekinie „Trzy zła” (terroryzm, separatyzm oraz ekstremizm) stanowiąc będą w najbliższej przyszłości dla Chin poważny problem, zarówno w kontekście polityki wewnętrznej (Xinjiang, Tybet), jak i zagranicznej.

Relacje z Tajwanem

Choć w rzeczywistości relacje Chińskiej Republiki Ludowej z Republiką Chińską (Tajwanem) są stosunkami pomiędzy dwoma niezależnymi krajami, to ze względów historycznych rząd chiński traktuje je jako sprawę wewnętrzną. Z perspektywy Pekinu Tajwan jest zbuntowaną prowincją, która, zgodnie z podstawowymi założeniami polityki zagranicznej tego kraju, powinna zostać odzyskana. Natomiast najważniejszym celem polityki zagranicznej Tajwanu jest utrzymanie niepodległości. Zwycięstwo Mao oraz Komunistycznej Partii Chin w 1949 roku nad Kuomintangiem zmusiło rząd Czang Kaj-szeka do ucieczki do Tajwanu. Oba rządy, przez następne 30 lat, uznawały się za jedyne prawomocne władze całych Chin. Tajpej uznawał się za rząd chiński na uchodźstwie i planował któregoś dnia odzyskać kontrolę nad kontynentalnymi Chinami. Z początku niechętnie Kuomintangowi, USA zmuszone zostały poprzeć rząd chiński w Tajwanie po przyłączeniu się komunistycznych Chin do wojny koreańskiej w 1950 roku. Sformalizowanie relacji USA z Tajwanem nastąpiło w 1954 roku poprzez podpisanie przez oba kraje układu obronnego. Przez następne trzy dekady Chiny i Tajwan pozostawały formalnie w stanie wojny, USA natomiast wspierały Tajwan, jako oficjalny rząd chiński, odmawiając uznania mandatu komunistycznego rządu z Pekinu (Tajwan w tym okresie był jedynym przedstawicielem Chin w ONZ i innych organizacjach międzynarodowych). W latach 70. ubiegłego stulecia sytuacja jednak uległa zmianie. Pogorszenie się relacji ChRL z ZSRR oraz „Doktryna Nixona”, która spowodowała zmniejszenie zaangażowania amerykańskiego w Azji Wschodniej, doprowadziła do rewizji powojennej polityki USA dotyczącej Zachodniego Pacyfiku. W 1979 roku administracja Jimmy’ego Cartera uznała mandat rządu w Pekinie, normalizując stosunki dyplomatyczne z tym krajem, jednocześnie przestając uznawać legitymację Tajwanu. Rozwiązanie relacji USA–Tajwan wytworzyły unikalny status tego kraju w kontekście stosunków bilateralnych z USA. Ramą praktycznych relacji „nie-dyplomatycznych”, jakie od tego czasu łączą USA z Tajwanem, jest „Tajwan Relations Act”. Dokument ten sankcjonuje model zachowania USA względem Republiki Chińskiej oraz, co ważne, gwarantuje temu krajowi możliwość kupna amerykańskiego uzbrojenia. Establishment Cartera, wraz z rokiem 1980, zlikwidował również sojusz obronny pomiędzy USA a Tajwanem. Formalnie USA nie są zobowiązane do udzielenia Tajpej pomocy wojskowej w razie jakiegokolwiek konfliktu. USA uznaje sprawę Tajwanu za nierozstrzygniętą i liczą na pokojowe rozwiązanie tej kwestii, przeprowadzone siłami społeczeństw z obu stron cieśniny tajwańskiej.

Politykę tę można nazwać „US–Strategic Ambiguity”, a polega ona na tym, że USA ani nie uznają zwierzchnictwa ChRL nad Tajwanem, ani nie popierają niepodległości tego kraju. Nowy rząd Chińskiej Republiki Ludowej traktuje kwestię Tajwanu priorytetowo, o czym świadczy przejęcie kontroli nad partyjną grupą do spraw Tajwanu przez Prezydenta Xi. Cel odzyskania „zbuntowanej prowincji” pozostaje niezmienny, a ramą dla kreowania polityki w tej kwestii stanowiąc będzie „Sześć punktów Hu Jintao”, czyli:

- Zasada jednych Chin;
- Współpraca kulturalna;
- Zakończenie wrogich relacji;
- Porozumienie pokojowe;
- Ochrona suwerenności;
- Poprawa relacji międzyludzkich.

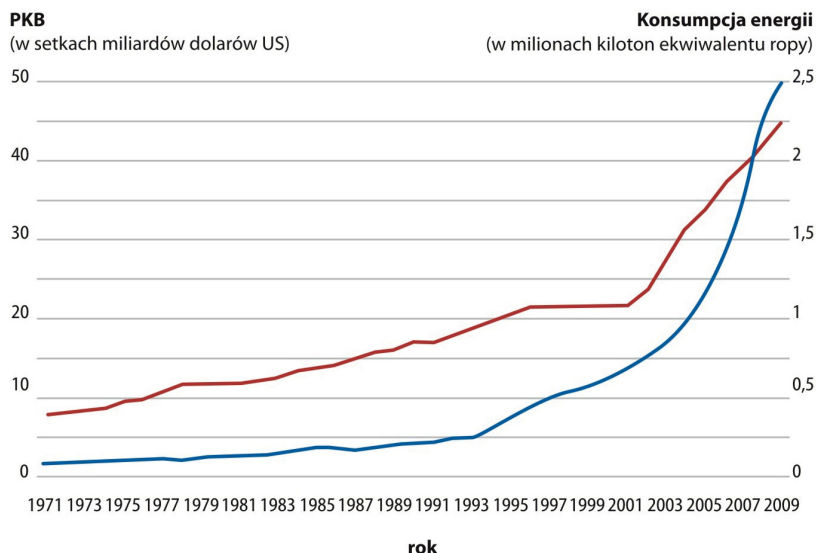
Współcześnie możemy zaobserwować ocieplenie relacji na linii Pekin–Tajpej. Ogromną zasługą ma tu zacieśnianie się relacji ekonomicznych pomiędzy tymi krajami. Niezależnie jednak od obecnych sukcesów dyplomatycznych, nierozwiązana kwestia Tajwanu będzie wciąż budzić wiele emocji i w przyszłości może doprowadzić do otwartego konfliktu. Jak powiedział generał Douglas MacArthur – Tajwan jest niezatopialnym lotniskowcem zacumowanym u wybrzeża Chin. Jeżeli apetyt Chin na rozciągnięcie swoich wpływów na Pacyfiku wzrośnie, Pekin może zrezygnować z pokojowej retoryki i spróbować wyegzekwować swoje roszczenia siłą.

Długotrwały wzrost gospodarczy i rozwój społeczny

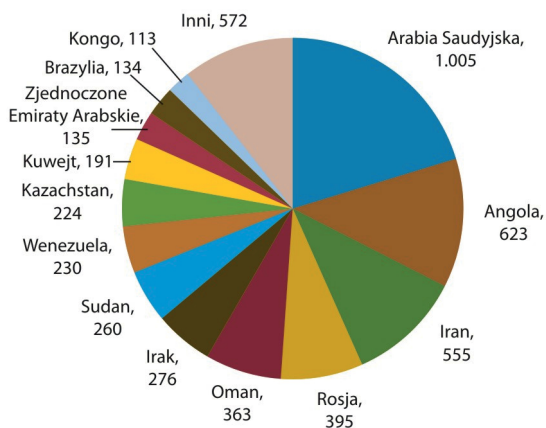
Utrzymujący się od wielu lat prężny wzrost gospodarczy w Chińskiej Republice Ludowej pociąga za sobą szereg implikacji, w tym ważny, w kontekście polityki zagranicznej, wzrost zapotrzebowania na surowce naturalne oraz energię. Ogromne terytorium, bogate w liczne zasoby naturalne, nie wystarcza do zaspokojenia wciąż rosnącego zapotrzebowania. Industrialny charakter gospodarki chińskiej oraz rosnące potrzeby konsumpcyjne klasy średniej zmuszają władze chińskie do importowania surowców z najdalszych zakątków globu. Szczególnie ważne i interesujące w tym kontekście jest bezpieczeństwo energetyczne Chin. Dla wszystkich krajów rozwijających się, w tym dla Chin, współczynnik elastyczności między popytem na energię a wzrostem produktu krajowego oscyluje pomiędzy 1 a 1,25.

Stałe wysokie współczynniki rozwoju gospodarczego w tym kraju spowodowały więc ogromny wzrost zapotrzebowania na surowce energetyczne, szczególnie na ropę naftową (źródło 74% energii elektrycznej). Chiny posiadają jedynie 1,3% udokumentowanych światowych zasobów ropy, głównie ulokowanych w Ujgurskim Regionie Autonomicznym Xinjiang (basen Tarim) oraz w przybrzeżnych pokładach znajdujących się pod zatoką Pohaj, deltą Rzeki Perłowej oraz Morzach Wschodniochińskim i Południowochińskim. Skromna produkcja wewnętrzna zmusza Chiny do szukania surowców energetycznych za granicą.

Wykres 20.1. Wzrost PKB i konsumpcji energii w ChRL w latach 1971–2009

Źródło: www.Worldbank.org.

Wykres 20.2. Import ropy naftowej do Chin, 2011 (w tysiącach baryłek dziennie)

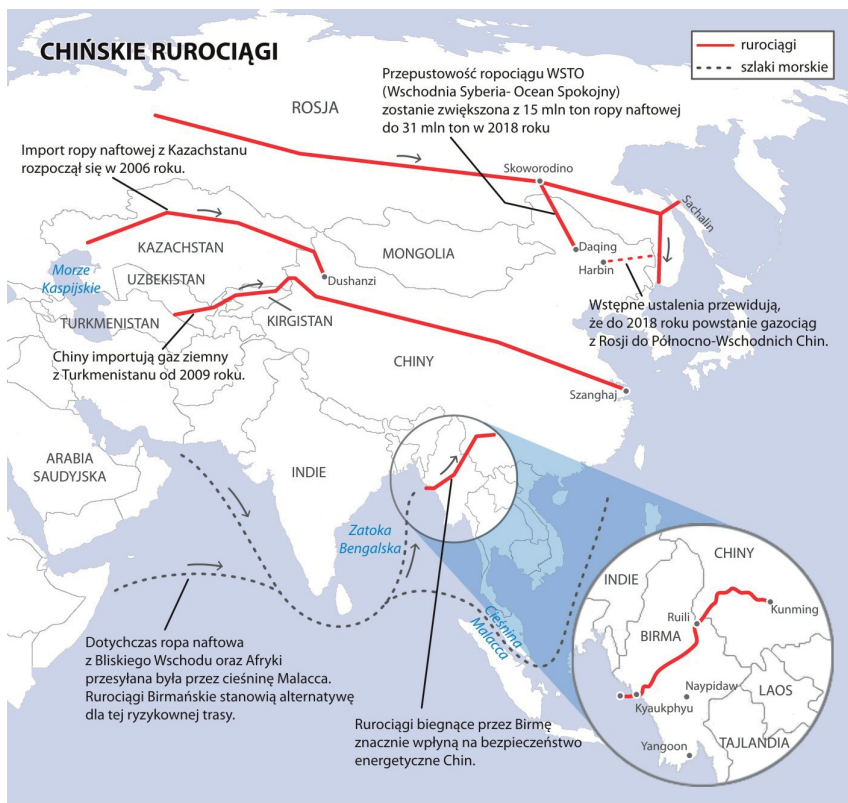
Źródło: www.EIA.gov.

W 2009 roku, rekordowym dla Chińczyków pod względem importu ropy, kraj ten sprowadził z zagranicy 52% swojego wewnętrznego zużycia tego surowca. Geostrategiczny charakter międzynarodowych umów energetycznych oraz priorytetowe traktowanie przez rząd w Pekinie rozwoju gospodarczego sprawia, że wskaźniki te mają znaczny wpływ na chińskie relacje zagraniczne. Co ciekawe,

w przypadku Chin, charakter wydobycia wewnętrznego również ma swoje implikacje dla polityki zagranicznej tego kraju. Opisane powyżej przelewanie się ruchów ekstremistycznych z Azji Centralnej do Xinjiangu, czy spory terytorialne z sąsiadami o roponośne szelfy na Morzach Wschodniochińskim i Południowochińskim bezpośrednio uderzają w bezpieczeństwo energetyczne Państwa Środka. Natomiast import tego surowca, poprzez umowy zawierane przez Chiny z niedemokratycznymi krajami, stawia rząd w Pekinie w niekorzystnym świetle na arenie międzynarodowej. Największe państwowe spółki naftowe: (NOC) Sinopec, CNOOC oraz CNPC, wspierane przez chińskie instytucje finansowe, takie jak EximBank of China oraz Ministerstwo Handlu Zagranicznego (MOFCOM), stworzyły relacje oraz podpisały umowy importowe w krajach, które, ze względu na opresyjne formy rządów oraz dyktatorskie systemy polityczne, były pomijane przez głównych graczy na rynkach paliw kopalnych. Chińska polityka nieinterwencji w wewnętrzne sprawy innych narodów pozwala NOCom penetrować rynki, do których spółki naftowe z krajów Zachodnich, ze względu na aspekty polityczne (prawa człowieka), mają ograniczony dostęp. Te same założenia polityczne pozwalają Chinom zdwersyfikować swoje źródła pozyskiwania ropy naftowej.

W przeciwieństwie do USA, Chiny importują ropę z większości krajów, które ją produkują. Na przykład dla firm amerykańskich rynek irański jest niedostępny. Niejasna pozostaje jednak kwestia kontynuacji polityki nieinterwencji przez władze chińskie. Wraz z rozwojem gospodarczym oraz militarnym Chin rosną również ambicje oraz potrzeby tego kraju. Nierozwiązane spory terytorialne z najbliższymi sąsiadami, z podtekstem energetycznym w tle, mogą z czasem przerodzić się w otwarte konflikty. A niestabilność krajów, w których Chiny lokują swoje inwestycje petrochemiczne, mogą natomiast zmusić rząd w Pekinie do interwencji zagranicznych. Ciekawym przykładem może tu być sprawa konfliktu Sudanu z Sudanem Południowym. Chińskie spółki w znacznym stopniu zdominowały sektor energetyczny obu krajów, a konflikt pomiędzy nimi bezpośrednio odbija się na ilości eksportowanego do Chin surowca. Istotnym, z perspektywy formułowania chińskiej polityki zagranicznej, jest również kwestia szlaków transportowych używanych do przesyłu surowców energetycznych. W 2008 roku 78% ropy naftowej zaimportowanej przez Chiny przepłynęła przez Cieśninę Malakka. Brak możliwości kontroli nad tym wąskim pasem wodnym oraz znacznie większy potencjał marynarki USA są poważnymi powodami do niepokojów dla chińskich polityków. W przypadku zaangażowania się konfliktów z takimi krajami jak Korea czy Japonia, które związane są z USA sojuszami obronnymi, Chiny zostałyby odcięte od znacznej części swoich źródeł paliw kopalnych. Dlatego też z perspektywy chińskiego bezpieczeństwa energetycznego kluczowymi stają się relacje z krajami, które mogą zaoferować alternatywę dla morskiego przesyłu surowców energetycznych. Chiny inwestują znaczne środki pieniężne w rozwój ropociągów ciągnących się z Azji Centralnej, poprzez Xinjiang na rozwinięte chińskie wybrzeże. Interesującą dla Chin alternatywą jest również ropociąg ciągnący się przez Myanmar (Birmę). Ropa oraz, w przyszłości, gaz ziemny z Afryki i Bliskiego Wschodu może za jej pomocą ominąć Cieśninę Malakka. Niepewna sytuacja polityczna w tym kraju oraz rosnące wpływy USA w Birnie stanowią jednak wyzwanie dla chińskiej dyplomacji w tym regionie.

Mapa 20.1. Chińskie rurociągi



Źródło: Online.wsj.com.

Polepszenie wizerunku Chin na arenie międzynarodowej, udział w organizacjach międzynarodowych oraz misje pokojowe

Jedną z najbardziej istotnych zmian w chińskiej strategii międzynarodowej jest jej udział i forma współpracy w obrębie światowych organizacji międzynarodowych. Zmiana chińskiego podejścia do tych instytucji, w czasie istnienia Chińskiej Republiki Ludowej, odbywała się stopniowo. Podczas rządów Mao Chiny były wykluczone z większości organizacji międzynarodowych, a ChRL z powodu polityki kontestowania porządku świata aktywnie z nimi walczyła. W oczach Mao organizacje te były kolejnym narzędziem w rękach „imperialistów”, mającym na celu odebranie suwerenności słabszym i mniej rozwiniętym krajom. W czasach transformacji, rozpoczętej przez Deng Xiaopinga pod koniec lat 70., chińska koncepcja uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych uległa zmianie. Pragmatyczne podejście, polegające na uczestnictwie i ograniczonym zaangażowaniu w te formy współpracy międzypaństwowej, zapewniało Chinom sprzyjającą atmosferę międzynarodową dla reform wewnętrznych oraz możliwość korzystania ze światowego przepływu kapitału i technologii. Niepełne zaangażowanie, pole-

gające na ograniczaniu się do obserwacji i nauki, związane również były z jedną z doktryn polityki zagranicznej Denga, polegającej na unikaniu przywództwa (*Bu daitou*). W tym okresie Chiny rozpoczęły współpracę lub stały się członkiem szeregu organizacji w tym: WTO, IMF, Bank Światowy czy ONZ, z którym, co ciekawe, jeszcze na początku lat pięćdziesiątych toczyła otwartą wojnę na Półwyspie Koreańskim. Obecnie, za sprawą swojej rosnącej potęgi, Chiny odgrywają coraz ważniejszą rolę w obrębie instytucji międzynarodowych, już nie tylko biernie w nich uczestnicząc, lecz również kreując obecny porządek świata. Wzmoczona aktywność Pekinu w organizacjach międzynarodowych koreluje również z chińskim dążeniem do stworzenia wielobiegunowego porządku światowego-wolnego od hegemonii. Strategia ta jest szczególnie widoczna w kontekście chińskiego zaangażowania w regionalne organizacje powstałe w celu zapewnienia ich członkom bezpieczeństwa. Pekin popiera rozwój organizacji ukierunkowanych na wzajemną ochronę interesów, jednocześnie walcząc na arenie międzynarodowej przeciwko przejawom ingerencji w wewnętrznych sprawach niepodległych państw. Praca, jaką Chiny wykonały w celu zintegrowania się ze światowymi strukturami politycznymi i gospodarczymi, zaowocowała znacznym wzrostem wpływu Pekinu na współczesną politykę światową. Coraz silniejsza pozycja tego kraju w światowych organizacjach międzynarodowych umożliwia Pekinowi forsowanie swojej wizji świata i realizację swoich celów w sposób pokojowy, bez konieczności uciekania się do rozwiązań siłowych, coraz mniej skutecznych w dzisiejszym świecie. Istotny wpływ na chińskie uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych ma również dążenie Pekinu do stania się odpowiedzialnym i szanowanym uczestnikiem stosunków międzynarodowych, współodpowiedzialnym za losy świata. Widoczne jest to szczególnie w kontekście chińskiego zaangażowania w misje pokojowe ONZ. Pierwszy chiński kontyngent, składający się z 20 specjalistów, działający z ramienia ONZ, pomagał w monitorowaniu wyborów w Namibii w 1989 roku. Od tego czasu aktywność chińska w tej materii znacznie wzrosła, w akcjach międzynarodowych w 2013 roku wzięło udział prawie 2000 wysłanników ChRL.

20.3.1. Wyzwania w chińskiej polityce zagranicznej

Niepokoje w regionie Zachodniego Pacyfiku

Relacje z takimi krajami jak Japonia czy Korea Północna mogą okazać się kluczowe dla przetrwania władzy Chińskiej Partii Komunistycznej, zarówno za sprawą rosnącej wymiany ekonomicznej pomiędzy tymi krajami, jak i delikatnej równowagi politycznej panującej w tej części globu. Zatem w tej części przyjrzymy się relacjom, jakie łączą Chiny z niektórymi z najbliższych sąsiadów oraz ich wpływem na sytuację wewnętrzną panującą w tym kraju.

Trudny sojusz z Koreą Północną

Tradycyjnie Półwysep Koreański znajdował się w chińskiej strefie wpływów do czasu wzrostu potęgi Cesarstwa Japońskiego. Klęska Chin w 1895 roku i zawarty w jej następstwie traktat z Shimonoseki doprowadził do aneksji półwyspu przez Japonię. Podczas wojny Koreańskiej (1950–1953) ChRL uratowała Koreę Północ-

ną przed nieuchronną klęską, wysyłając ponad milion „ochotników” do walki z siłami ONZ i Korei Południowej. Po dziś dzień Chiny pozostają najbliższym sojusznikiem reżimu północnokoreańskiego, choć relacje wraz z końcem zimnej wojny ewoluowały i stały się mniej zażyłe. Dużą rolę w tym procesie odgrywa północnokoreańska doktryna polityczna zwana Dżucze, opierająca się na samowystarczalności oraz prowadzeniu niezależnej polityki zagranicznej. Do ochłodzenia relacji pomiędzy Koreą Północną i ChRL przyczyniła się również chińska polityka „Dwóch Korei”, która doprowadziła do normalizacji stosunków pomiędzy Chinami a Koreą Południową w 1992 roku. Od tego czasu, ze względu na znaczącą zbieżność interesów ekonomicznych, Chiny stały się najważniejszym partnerem handlowym Korei Południowej, a relacje obu krajów ewoluowały do poziomu partnerstwa strategicznego.

Chiny pozostają jednak wciąż najważniejszym sojusznikiem Korei Północnej. Są jej największym partnerem handlowym, najważniejszym źródłem inwestycji zagranicznych, paliw oraz żywności. Jednak różnice interesów wciąż się pogłębiają, przez co Korea Północna staje się dla Chin coraz bardziej niewygodnym partnerem. Reżim Kimów od początku sprawowania władzy kładzie ogromny nacisk na negowanie chińskich wpływów na terenie Korei Północnej. Umniejszał rolę chińskich ochotników biorących udział w wojnie koreańskiej (Koreańczycy walczący w szeregach Chińskiej Partii Komunistycznej z nacjonalistami chińskimi w chińskiej wojnie domowej) oraz marginalizował rolę, jaką odgrywali w państwie. Poważnym problemem w relacjach obu krajów była również nieprzychylność Mao do dynastyczności panującej w Korei Północnej. Duży nacisk władz północnokoreańskich kładziony jest również na walkę z kulturalnymi wpływami chińskimi. Objawia się to zarówno w fakcie zaprzestania wykorzystywania chińskich ideogramów w piśmie północnokoreańskim, jak i w odrębności ideologicznej. Różnice pomiędzy partnerami są również spowodowane dysputami terytorialnymi. Wynegocjowany w 1962 roku traktat demarkacyjny pozostawia parę nierozwiązanych kwestii. Historycznie ważna dla obu państw Koreańskich góra Paektu (dla Chińczyków Changbai) oraz pewne spory morskie nie są jednak obecnie punktem zapalnym w relacjach pomiędzy tymi państwami. Przytłaczająca przewaga Chin oraz zależność Korei Północnej od pomocy materialnej z tego kraju niweluje wszelkie przejawy koreańskiego niezadowolenia w tej kwestii. Niewykluczone jednak, że w przyszłości spory te mogą się zaostrzyć. Warto również wskazać potencjalny punkt zapalny, jakim jest Autonomiczna Prefektura Yanbian znajdująca się w chińskiej prowincji Jilin. Zamieszкана w części przez Koreańczyków (zwanych Chaoxianzu) prefektura mogłaby stać się celem roszczeń terytorialnych w przypadku zjednoczenia się Półwyspu Koreańskiego. Granica Chin z Północną Koreą stanowi dodatkowy problem dla rządu chińskiego. Praktyka deportowania, złapanych przez chińską straż graniczną, nielegalnych emigrantów z Korei Północnej stawia Chiny w negatywnym świetle w kwestii przestrzegania praw człowieka. Odsyłani w ten sposób obywatele Korei Północnej są surowo karani. Często lądują oni na długie lata w obozach pracy wraz z całymi rodzinami. Zdarzają się również przypadki stosowania kary śmierci względem osób, które zostały złapane na ucieczce z kraju.

Pomimo sporów oraz pogłębiającego się rozłamu w relacjach obu sojuszników Chiny potrzebują Korei Północnej, gdyż stanowi ona strefę buforową chroniącą Państwo Środka przed USA, obecnym na Półwyspie Koreańskim za sprawą sojuszu obronnego z Koreą Południową. Utrzymanie aktualnej sytuacji leży więc w interesie Chin, a co ciekawe również Japonii, która obawia się silnej i zjednoczonej Korei. Potencjalna unifikacja półwyspu komplikowałaby również sytuację geostrategiczną USA. Upadek reżimu Kimów i zjednoczenie obu Korei zlikwidowałoby bezpośrednią przyczynę wojskowego sojuszu amerykańsko-południowokoreańskiego. Potencjalna możliwość utraty tak ważnego, z perspektywy amerykańskiej, przyczółku na Zachodnim Pacyfiku sprawia, że USA nieoficjalnie również zależy na zachowaniu *status quo*. Interesującym czynnikiem, który dodatkowo komplikuje sytuację na Półwyspie Koreańskim są północnokoreańskie starania o pozyskanie broni atomowej. Ostatnie próby jądrowe oraz testy rakiet balistycznych wykonane przez ten kraj zachwiały zaufaniem wewnątrz chińsko-koreańskiego sojuszu. Pekin oficjalnie skrytykował reżim północnokoreański oraz poparł rezolucje ONZ nr 2087 oraz 2094, nakładające surowe sankcje na Koreę Północną. Dążenia Chin do zyskania reputacji odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych jest kompromitowane przez nieudane próby zatrzymania procesu proliferacji broni jądrowej na Półwyspie Koreańskim, które dodatkowo komplikują i tak już bardzo napiętą sytuację polityczną na Zachodnim Pacyfiku. Relacje Chin z Północną Koreą są jednymi z najbardziej kontrowersyjnych i konfliktogennych wewnątrz samego kierownictwa Chińskiej Partii Komunistycznej. O konsensus, w tej materii, jest niesłychanie trudno i zdążają się przypadki, w których reakcja chińska jest znacznie spóźniona i sterowana ręcznie przez samego prezydenta (2006). Dwaj członkowie Biura Politycznego Komunistycznej Partii Chin Li Keqiang oraz Zhang Dejiang posiadają doświadczenie zdobyte w Północno-Wschodnich Chinach, dlatego też można się spodziewać, że znając potencjalne zagrożenia, jakie dla Chin niesie destabilizacja Korei Północnej, będą oni lobbować za wyznaczeniem Półwyspu Koreańskiego za jeden z priorytetów chińskiej polityki zagranicznej.

Relacje z Japonią, kwestia Wysp Senkaku/Diaoyu

Dla nowych władz chińskich relacje z Japonią mogą stanowić poważne wyzwanie przede wszystkim za sprawą morskiego sporu terytorialnego, który od lat jest jedną z głównych przyczyn napięć na linii Pekin–Tokio. Chiny, Japonia oraz Tajwan roszczą sobie prawa do szeregu wysp znajdujących się na Morzu Wschodniochińskim. Potencjalnie bogate w surowce energetyczne dno morskie wokół Wysp Senkaku (chińska nazwa Diaoyu) mogą w przyszłości doprowadzić do otwartego konfliktu pomiędzy tymi krajami. W 2012 roku spór o te niezamieszkanne wyspy, leżące oficjalnie na terenie Japonii, zaognił się na nowo po tym jak rząd japoński odkupił ich część od prywatnych właścicieli. Chiny oficjalnie uznały to za pogwałcenie ich suwerenności terytorialnej, a na terenie kraju wybuchły gwałtowne zamieszki o charakterze nacjonalistycznym, które doprowadziły do ataków na japońskie firmy oraz na japońskich obywateli. Napięcie w regionie dodatkowo pogłębia się za sprawą patroli morskich oraz powietrznych przeprowadzanych na spornym terytorium przez oba kraje. W przypadku poważnego incydentu pomiędzy tymi

siłami rządu Chin oraz Japonii, w obliczu presji swoich społeczeństw, mogą zostać zmuszone do eskalacji tego konfliktu, który w obecnej sytuacji nie leży w interesie żadnej ze stron. Ścisłe powiązania obu gospodarek i rozliczne kontakty handlowe są potrzebne Japonii, która za sprawą nowej polityki ekonomicznej premiera Shinzō Abe próbuje wyjść z wieloletniego zastoju gospodarczego. Z kolei antyjaapońskie zamieszki miały już negatywny wpływ na chińską ekonomię, a eskalacja tych sporów mogłaby niebezpiecznie wpłynąć na stabilność wewnętrzną Chin, która jest ściśle zależna od wskaźników gospodarczych tego kraju.

Nie bez znaczenia, dla kierownictwa Chińskiej Partii Komunistycznej, jest również amerykańsko-japońskie porozumienie obronne. Pomimo deklaracji o neutralności USA w chińsko-japońskim sporze o Wyspy Senkaku/Diaoyu, Pekin jest świadomy tego, że użycie siły przeciwko Japonii wiąże się z amerykańskim udziałem w tym konflikcie. Zatem relacje chińsko-japońskie będą w najbliższej przyszłości wymagać od rządu chińskiego umiejętnej i rozważnej polityki. Prezydent Xi Jinping będzie musiał odnaleźć równowagę pomiędzy ekonomicznymi potrzebami Chin a jednym z jego priorytetów w polityce zagranicznej, jakim jest ochrona suwerenności i integralności terytorialnej kraju. Potencjalne oskarżenia, kierowane przeciwko Xi przez chińskich nacjonalistów, o słabość w relacjach z odwiecznym rywalem, mogą utrudnić to zadanie i znacznie pogłębić napięcie w tym regionie.

Balansowanie polityki zagranicznej – zmierzch strategii nieinterwencji

Strategia nieinterwencji w wewnętrzne sprawy suwerennych państw, od czasów przywództwa Deng Xiaopinga, pozwala Chinom koncentrować wysiłki na rozwoju wewnętrznym. Zapewnia dostęp do kluczowych rynków surowcowych (Iran) oraz przeciwdziała zużywaniu zasobów politycznych oraz ekonomicznych podczas konfliktów toczonych daleko od chińskich granic. Strategia ta ma również ogromne znaczenie dla chińskiej polityki wewnętrznej. Chiny same są krajem rządzonym przez autorytarny reżim. W swojej polityce wewnętrznej Pekin stosuje metody, które często wiążą się z krytyką społeczności międzynarodowej. Aby zapobiec naciskom oraz sankcjom zewnętrznym Komunistyczna Partia Chin stanowczo sprzeciwia się jakimkolwiek formom ingerencji zagranicznej.

Transformacja ekonomiczna Chin oraz wiążący się z nią rozwój gospodarczy doprowadziły do rozszerzenia interesów tego kraju na skalę globalną, sprawiając, że dotychczasowa strategia staje się coraz trudniejsza do realizacji. Z czasem Chiny mogą również zostać zmuszone do ochrony swoich interesów ekonomicznych poza granicami kraju. Polityka nieinterwencji bezpośrednio uderza również w reputację Chin na arenie międzynarodowej. Poparcie dla autorytarnych reżimów, w takich krajach jak Syria czy Korea Północna, jest sprzeczne z dążeniem Pekinu do stania się uznanym i szanowanym uczestnikiem stosunków międzynarodowych.

Relacje z USA

USA, jako jedyne współczesne mocarstwo globalne, jest jednocześnie najważniejszym partnerem Chin na arenie międzynarodowej, jak i ich największym konku-

rentem. Stany Zjednoczone są największym, poza Unią Europejską, partnerem handlowym Chin. Ujemny bilans handlowy USA oraz znaczący udział Chin we własności długu amerykańskiego zacieśnia te relacje. W kwestiach wewnętrznych rząd chiński musi liczyć się z przenikającymi do kraju wpływami kulturowymi USA. Poprzez rosnące kontakty biznesowe, wymiany studenckie, działające na terenie Chin amerykańskie organizacje pozarządowe czy wpływy, generowane przez atrakcyjną amerykańską kulturę popularną, USA mają swój pośredni udział w formowaniu się chińskiego społeczeństwa obywatelskiego. Rosnąca liczba osób, które doświadczyły życia w bardziej liberalnym, pod względem społecznym, kraju, może w przyszłości publicznie domagać się zmian. Zjawisko to jest groźne z perspektywy Chińskiej Partii Komunistycznej ze względu na brak możliwości zatrzymania tego procesu i potencjalnej perspektywy demokratyzacji w Chinach. Nie bez znaczenia, w kontekście wewnętrznej polityki Chin, jest również amerykańskie dążenie do szerzenia poszanowania dla praw człowieka na świecie. Kwestie Tybetu czy wolności słowa w Chinach są częstym celem krytyki USA na arenie międzynarodowej, co negatywnie wpływa na chińskie ambicje zostania szanowanym uczestnikiem stosunków międzynarodowych.

Amerykańska obecność w pobliżu chińskiej granicy ma jeszcze większe przełożenie na politykę Pekinu. Strategiczne sojusze USA na Zachodnim Pacyfiku postrzegane są przez Chiny, jako próba spowolnienia rozwoju i ekspansji wpływów tego kraju. Amerykanie utrzymują znaczące garnizony w Korei Południowej oraz Japonii. Dodatkowo są związani sojuszem z Filipinami oraz są jednym z czynników gwarantujących niepodległość Tajwanowi. Obawy chińskie pogłębia zmiana priorytetów amerykańskiej polityki zagranicznej polegająca na większej koncentracji zasobów militarnych i politycznych w Azji Wschodniej. Już w 2009 roku prezydent Barack Obama oficjalnie ogłosił „powrót” USA do Azji. W 2011 roku ogłoszono natomiast tak zwany „Pivot to Asia”. Jest to strategia mająca na celu umocnienie amerykańskiej obecności w tym regionie, który, za sprawą dynamicznego wzrostu gospodarczego, staje się coraz bardziej istotny dla USA. Polegać ma on na większej obecności militarnej USA w regionie, wzroście handlu oraz inwestycji zagranicznych, udziale

w międzynarodowych instytucjach regionalnych, konsolidacji lokalnych sojuszy USA, oraz pogłębieniu i ocieplaniu relacji z lokalnymi liderami (w tym z Chinami). Z perspektywy bezpieczeństwa narodowego Chin – nowy priorytet polityki zagranicznej USA stanowi ogromne zagrożenie [Saunders 2012]. Pomimo znacznej modernizacji rodzimej armii, Chiny zmuszone są do zaakceptowania bezapelacyjnej przewagi militarnej USA w tym regionie. Sytuacja ta w znacznym stopniu wpływa na zdolność Pekinu do prowadzenia agresywnej polityki wobec swoich najbliższych sąsiadów. W przypadku eskalacji konfliktu z którymkolwiek z sojuszników USA w tym regionie Chiny muszą liczyć się z zaangażowaniem amerykańskim. Siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, nawet bez bezpośredniego udziału amerykańskich żołnierzy w walkach, mogą znacznie skomplikować pozycję chińską. Marynarka USA posiada potencjał potrzebny do sparaliżowania chińskiej gospodarki, zależnej od importu surowców i eksportu produktów przemysłowych. Możliwość zablokowania żeglowności Cieśniny Malakka oraz strategiczne roz-

mieszczenie wojsk USA na Bliskim Wschodzie, wpływają negatywnie na chińskie bezpieczeństwo narodowe oraz energetyczne. Dla chińskiej energetyki groźny jest również amerykański potencjał pozwalający na obalanie kontrowersyjnych reżimów. Znakomite kontakty Pekinu z lokalnymi elitami niektórych eksporterów ropy naftowej zazwyczaj wiążą się z bardzo negatywną percepcją szeregowych obywateli tych państw. W przypadku demokratyzacji, spowodowanej amerykańską interwencją, Chiny mogą utracić swoją przewagę i zostać odcięte od dostaw surowców. Warto również w tym miejscu wspomnieć o implikacjach dla bezpieczeństwa narodowego i energetycznego Chin, jakie niesie koniec amerykańskiej interwencji w Afganistanie. Wycofanie się wojsk USA z tego kraju będzie dla Chin ogromnym wyzwaniem politycznym i być może wymusi na Pekinie zmiany swoich podstawowych założeń polityki zagranicznej. W przypadku destabilizacji regionu Azji Centralnej, jakie może nastąpić po 2014 roku, Chiny mogą zostać zmuszone do przyjęcia bardziej aktywnej polityki zagranicznej. Stawką w tej kwestii będzie nie tylko bezpieczeństwo dostaw ropy i gazu ziemnego z byłych socjalistycznych republik Azji Centralnej, ale i stabilność w Xinjiangu, a co za tym idzie również pozostałej części Chin.

Sytuacja geostrategiczna sprawia, że relacje chińsko-amerykańskie naznaczone są obopólnym brakiem zaufania. U podstaw tego zjawiska leżą również różnice systemowe oraz ideologiczne. USA jest częstym krytykiem opresyjnego chińskiego systemu politycznego oraz braku poszanowania dla praw człowieka w tym kraju. Pekin odbiera tę krytykę, jako ingerencje w suwerenne prawo Chin do decydowania o kształcie swojego państwa. Brak zaufania pomiędzy tymi mocarstwami pogłębiają również spory ekonomiczne. Pomimo zależności obu gospodarek, obie strony zgłaszają oskarżenia o nieuczciwych praktykach, jakie stosuje druga strona. Chińczycy niezadowoleni są z dominującej roli dolara we współczesnej światowej ekonomii czy utrudnień dla chińskich inwestycji w USA. Strona amerykańska oskarża natomiast Pekin o słabe prawo dotyczące własności intelektualnej, szpiegostwo internetowe czy obronę sztucznego kursu yuana. Sztynny kurs yuana działa stymulująco na chiński eksport, jednak spotyka się ze znacznym sprzeciwem USA, a nawet represjami w postaci obostrzeń celnych na chińskie produkty przemysłowe.

Oddzielną kwestią pozostają amerykańskie obawy dotyczące modernizacji chińskiej armii. Dysproporcje w potencjale armii USA i Chin są na tyle duże, że minie jeszcze wiele czasu zanim armia chińska będzie posiadać zdolności pozwalające na stawienie czoła armii amerykańskiej. Istotne są natomiast technologie i zdolności operacyjne, które leżą w sferze ambicji Pekinu. Model modernizacji chińskiej armii ma na celu zdobycie potencjału pozwalającego na zniwelowanie przewagi USA na Zachodnim Pacyfiku. Dzięki zakupowi systemów przeciwlotniczych i rakiet zdolnych do niszczenia okrętów wojennych, Chiny będą w przyszłości zdolne do pozbawienia Tajwanu czy Japonii wsparcia USA, poprzez uniemożliwienie zastosowania na tym terenie nawet najbardziej zaawansowanych samolotów czy okrętów.

W obliczu tak wielu różnic i pogłębiającego się braku zaufania na linii Pekin–Waszyngton powstaje pytanie, czy Chiny i USA będą w stanie pokojowo koegzy-

stować? Historia pokazuje nam, że dwie potęgi w pewnym momencie stają się skazane na konflikt. Obecny poziom współzależności w światowej gospodarce i polityce jest jednak na tyle duży, że eskalacja rywalizacji może okazać się nie-
możliwa i pozostanie mniej groźną, a wręcz przynoszącą rozwój dzięki konkurencji. W obecnej sytuacji wewnętrznej, Chiny nie mogą sobie pozwolić na otwarty konflikt z USA. Potrzeby reform gospodarczych oraz ciągłe zagrożenie wystąpienia niepokoїв wewnętrznych wymagają ostrożnej polityki zagranicznej, szczególnie względem największego światowego mocarstwa. Nowy prezydent Chin, Xi Jinping, w najbliższej przyszłości opierać będzie swoją politykę względem USA na próbie wspólnego stworzenia nowego modelu kooperacji, opartego na pokojowej koegzystencji i łagodzeniu napięć, w celu uniknięcia otwartych konfliktów. Podstawą dla tego nowego modelu ma być obustronny szacunek i poszanowanie dla swoich priorytetów polityki zagranicznej. Kwestią otwartą pozostaje to, czy cele USA i Chin nie okażą się na tyle sprzeczne, że ich pogodzenie okaże się niemożliwe.

Piętrzące się problemy wewnętrzne Chińskiej Republiki Ludowej sprawiają, że polityka zagraniczna nie będzie priorytetem nowej administracji tego kraju. Jednak rosnąca potęga Chin, zarówno w kwestiach gospodarczych, politycznych, jak i militarnych, wymagać będzie od Pekinu sprawnych i ostrożnych decyzji. Sytuacja na świecie będzie miała coraz większy wpływ na to, co dzieje się w Chinach, w konsekwencji będzie również jednym z czynników, który zadecyduje w przyszłości o tym, czy Komunistyczna Partia Chin zdoła utrzymać władzę. Wyzwania, takie jak trudne partnerstwo z Koreą Północną czy kontrowersyjna rola tego państwa w Sudanie i Syrii, mogą zmusić administrację Xi Jinpinga do rewizji swojej dotychczasowej polityki. Potrzeby chińskiej gospodarki mogą natomiast doprowadzić do eskalacji konfliktów demarkacyjnych z najbliższymi sąsiadami. Doktryna nieinterwencji w wewnętrzne sprawy suwerennych państw oraz zasada pokojowego współistnienia może być zatem w przyszłości coraz trudniejsza do przestrzegania.

Rozdział 21

Polska w stosunkach międzynarodowych

Pozycja i rola międzynarodowa Polski, jako średniej wielkości państwa europejskiego, zależy od wielu czynników. Zgodnie z założeniami teoretycznymi nauki o stosunkach międzynarodowych [zob. szerzej rozdział 1.2.] są one pochodną określonych uwarunkowań (wyznaczników) wewnętrznych i zewnętrznych o charakterze obiektywnym i subiektywnym, które z kolei wpływają zarówno na kształtowanie przez każdorazowy ośrodek kierowniczy jej interesów i celów oraz założeń programowych, jak też zasadniczych kierunków i priorytetów. W działaniach zewnętrznych w stosunku do innych uczestników stosunków międzynarodowych istotne znaczenie posiada również ocena stopnia osiągnięcia założonych celów w kontekście stosowanych instrumentów, metod i środków.

21.1. Wyznaczniki pozycji międzynarodowej Polski po 1989 r.

Analizując wyznaczniki pozycji międzynarodowej oraz działania zewnętrzne Polski po 1989 r. nie można pomijać jej **doświadczeń historycznych**. Szczególnie ważne znaczenie dla elit politycznych i całego narodu polskiego miały takie wydarzenia historyczne jak:

- utrata niepodległości osłabionej wewnętrznej I Rzeczypospolitej szlacheckiej, poprzez rozbiory Polski (1772–1795) dokonane przez Rosję, Prusy i Austrię, którą odzyskano dopiero w wyniku, opartego na tradycjach walki narodowo-wyzwoleńczej Polaków, czynu zbrojnego (powstania 1830–1831 oraz 1863–1864) oraz przy sprzyjającej konstelacji międzynarodowej po klęsce w I wojnie światowej wszystkich trzech zaborców w 1918 r.;

- powstała w 1918 r. II Rzeczpospolita Polska (RP), mimo zdecydowanie prozachodniej orientacji politycznej na Francję i Wielką Brytanię, miała niekorzystne położenie geopolityczne między dwoma potężnymi i wrogimi sąsiadami – Niemcami i Rosją Radziecką (1917 oraz od 1922 r. Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich – ZSRR), które zdecydowanie przeciwstawiały się ustanowionemu po 1919 r. porządkowi wersalskiemu w Europie. Doprowadziło to w okresie kryzysu międzynarodowego, w przededniu II wojny światowej, najpierw do ponownego rozbioru Polski między III Rzeszę i ZSRR (tzw. Pakt Ribbentrop–Mołotow z 23 sierpnia 1939 r.), a w jego konsekwencji do okupacji hitlerowskiej ziem polskich w latach 1939–1944/45;
- utworzenie Wielkiej Koalicji antyhitlerowskiej, z udziałem USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w latach 1943–1945, przyczyniło się do zwycięstwa nad III Rzeszą, ale znacznie skomplikowało sytuację wewnętrzną i położenie międzynarodowe Polski. Polska znalazła się w wyniku uzgodnień Wielkiej Trójki (konferencje w Teheranie – listopad–grudzień 1943, w Jałcie – luty 1945 i Poczdamie – sierpień 1945) w sferze strefy wpływów ZSRR, tracąc zarazem dawne ziemie wschodnie, uzyskując rekompensatę z ziem dawnych niemieckich nad Odrą i Nysą Łużycką oraz Bałtykiem. Przedstawia to niżej mapa 21.1.

Mapa 21.1. Nowe granice Polski w 1945 r.



Utworzony 28 czerwca 1945 r., pod presją Stalina ze stronnictw proradzieckich w Polsce i części polityków polskiego rządu emigracyjnego w Londynie, Tymczasowy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (od 1952 r. obowiązywała formalnie nowa nazwa – Polska Rzeczpospolita Ludowa – PRL) został całkowicie podporządkowany ZSRR. PRL przejęła zarówno radziecki model ustrojowy oraz została powiązana układami sojuszniczymi dwu- i wielostronnymi (Układ Warszawski – 1955 i RWPG – 1949) ze ZSRR i pozostałymi państwami bloku wschodniego. Do 1989 r. PRL stanowiła zatem ważne ogniwo bloku wschodniego oraz układu stosunków Wschód–Zachód. W swojej polityce zagranicznej koncentrowała się natomiast głównie na problemach europejskich [zob. szerzej Zając, Zięba 2005].

Ogólnie można zatem stwierdzić, że zarówno zmienne doświadczenia historyczne, zwłaszcza w latach po pierwszej wojnie światowej (1918/1919) oraz podczas okupacji 1939–1944/45, nie pozostały bez wpływu zarówno na zmiany granic w 1945 r. i położenia międzynarodowego w latach 1945–1989, jak też ukształtowania się nowych założeń i praktycznej aktywności międzynarodowej Polski po 1989 r. [zob. szerzej rozdziały 7 i 8].

Z wielu **obiektywnych wyznaczników wewnętrznych** pozycji międzynarodowej Polski, najważniejsze znaczenie posiadają aktualnie w drugiej dekadzie XXI w. czynniki, jak: potencjał ludnościowy, szeroko pojmowany czynnik gospodarczo-społeczny, polityczny oraz militarny. Zostaną one przedstawione poniżej w ujęciu syntetycznym. Generalnie można stwierdzić, że zasadniczymi przesłankami nowego położenia międzynarodowego Polski po 1989 r., z perspektywy historycznej, były przede wszystkim :

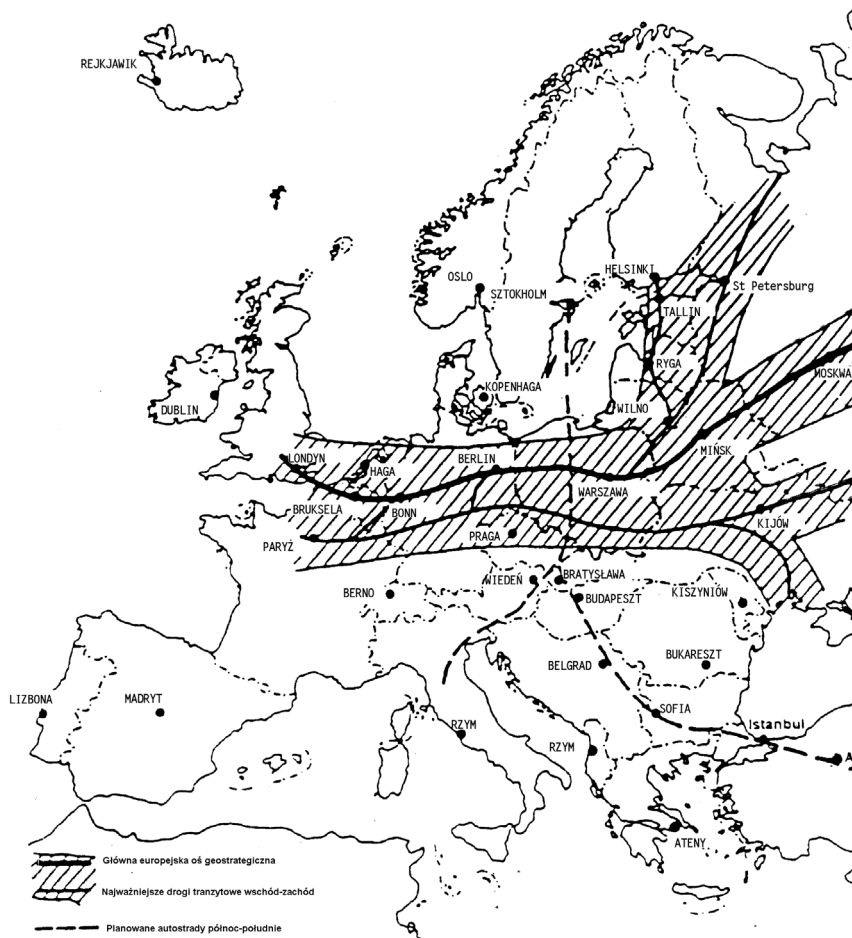
- przezwyciężenie konfliktu Wschód–Zachód oraz upadek realnego socjalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej oraz
- towarzyszący mu przełom polityczny w 1989 r. i przekształcenie się, drogą pokojową, na przełomie 1989 i 1990 roku PRL w Rzeczpospolitą Polską (RP).

Czynniki powyższe określały główne tendencje rozwoju Polski po 1989 r., wskazując zarazem na ścisłą współzależność wyznaczników wewnętrznych i zewnętrznych jej aktywności międzynarodowej.

Polska, jako państwo o powierzchni – 312 tys. km² (0,24% powierzchni wszystkich państw świata), zamieszkała przez ok. 38,1 mln mieszkańców (0,61% ludności świata oraz 9. miejsce w Europie, a 6. w UE), zachowała pozycję średniej wielkości kraju europejskiego, który wszedł, od początku lat 90., na drogę przyspieszonej transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej. Nowe położeniu geopolityczne w Europie Środkowej, dzięki któremu Polska znalazła się jako kraj tranzytowy na ważnej **osi strategicznej**, łączącej Europę Zachodnią (od wysp brytyjskich przez Francję i Niemcy) z Ukrainą, Rosją i Białorusią oraz całym obszarem postradzieckim. Jest ono z jednej strony korzystne dla Polski, ze względu na ogromne możliwości przepływu towarów i ludzi, ale wymaga od niej gotowości do sprawnego przyjmowania oraz odprawiania na granicach zwiększających się przepływów osób i towarów. Równocześnie postawiło to przed nią szereg wyzwań i zagrożeń, związanych między innymi z koniecznością rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej, jak też zwalczania nielegalnej migracji i zorganizo-

wanej przestępczości, przemieszczającej się z obszaru postradzieckiego w kierunku Europy Zachodniej. Położenie geostretyczne Polski w Europie przedstawia poniżej mapa 21.2.

Mapa 21.2. Położenie geostrategiczne Polski w Europie



Źródło: E. Buchofer/B. Kortus, *Deutschland und Polen. Geographie einer Nachbarschaft im neuen Europa*, Frankfurt am Main 1994, s. 82.

Z mapy powyższej wynika, że Polska leży na szlaku tranzytowym z Zachodu na Wschód oraz z Północy na Południe. Jednym z głównych zadań transformacji systemowej Polski po 1989 r. była rozbudowa infrastruktury połączeń we wszystkich kierunkach geograficznych. Zyskała ona jednak na znaczeniu dopiero po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 r., kiedy, dzięki wieloletnim środkom pomocowym, Polska mogła z większym rozmachem przystąpić do modernizacji

i rozbudowy powyższych szlaków drogowych i kolejowych. Co więcej Polska może z powyższego położenia wyciągnąć duże korzyści ekonomiczne, jako pewnego rodzaju pomost między Europą Zachodnią oraz Europą Wschodnią. Do funkcji takiej Polska nie jest jeszcze w pełni przygotowana, ponieważ związane jest to z konsekwentną realizacją rozpoczętych inwestycji infrastrukturalnych, co nieuchronnie generuje także dalsze nakłady w dłuższym okresie czasu, zwłaszcza po 2020 r., ze względu na przewidywane znaczne obniżenie wysokości środków z funduszy europejskich.

Ważną rolę w rozwoju Polski odgrywa także wyznacznik **demograficzny**. Wyżej zwrócono już uwagę na fakt, że liczba ludności Polski utrzymuje się na poziomie ok. 38,1 mln mieszkańców, co wynika z niskiego przyrostu naturalnego od połowy lat 90. XX w. Według prognoz – ludność Polski zmniejszy się w 2020 r. do 38,0 mln, a w 2030 do ok. 36,8 mln mieszkańców. W konsekwencji starzenia się ludności, w latach 2020–2030, zwiększy się liczba ludności w wieku poprodukcyjnym o ok. 8 mln osób, przy równoczesnym utrzymaniu się silnego trendu migracji siły roboczej, zwłaszcza młodzieży do zachodnich krajów UE. Problem powyższy wiąże się ściśle z czynnikiem gospodarczo–społecznym.

Pod względem **gospodarczo–społecznym** za najważniejsze wyznaczniki i wskaźniki, zmieniającej się powoli pozycji międzynarodowej Polski, można uznać przede wszystkim:

- osiągnięcie, w oparciu o poprawę wyników gospodarczych, ogólnego PKB (487,674 mld USD), co daje 24. miejsce, a przy uwzględnieniu wskaźnika siły nabywczej (PPP) na 21. miejscu (800,934 mld USD) w skali świata (wg. raportów MFW oraz World Economic Outlook Databas za 2013 r.);
- kształtowanie się wysokości PKB/1 mieszkańca na poziomie ok. 14 000 euro (wg Eurostatu za 2011), uzyskując ok. 60% średniej wielkości UE (wobec 48% w 2000 r.);
- przyznanie Polsce, według kryterium rozwoju społecznego ONZ (HDI – długość życia, średnia długość edukacji zdobytej przez 25-latków, czas edukacji w wieku szkolnym oraz PKB/1 mieszkańca PPP), 39 miejsca na świecie na 187 sklasyfikowanych państw;
- pod względem wzrostu gospodarczego, w okresie spowolnienia gospodarczego, w wysokości w 2012 r. +1,9%, co dawało Polsce 5 miejsce na 27 krajów członkowskich UE;
- pozytywne, choć nieco gorsze niż w ubiegłych latach wyniki, osiągnęła Polska w obrotach handlu zagranicznego w 2012 r. ze wzrostem eksportu o 6,6%, ale przy ujemnym saldzie obrotów towarowych (41,2 mld zł), jak również w napływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych o łącznej wartości 1,2 mld euro. Największe zainteresowanie rynkiem polskim wykazywali inwestorzy z Francji, Włoch, USA, Holandii i Niemiec.

Natomiast do tendencji niekorzystnych w rozwoju społeczno–gospodarczym Polski należy zaliczyć między innymi:

- utrzymujące się bezrobocie wśród Polaków, w latach 2012–2013 na poziomie 13–14%, w tym wśród młodzieży ok. 25%. Wzmogło to znacznie liczbę mi-

grantów zarobkowych z Polski głównie do zachodnich krajów UE, których stan w 2012 r. wyniósł 2,06 mln osób (wobec 786,1 tys. w 2002). Bezrobocie i niskie płace są zasadniczym motywem wzrostu liczby wyjeżdżających Polaków za granicę;

- według danych GUS za 2011 r. ok. 6,7% mieszkańców Polski w gospodarstwach domowych miało wydatki poniżej minimum egzystencji;
- do ujemnych tendencji w rozwoju gospodarczo-społecznym Polski można jeszcze dodatkowo zaliczyć między innymi:
 - 1) zapóźnienia cywilizacyjne Polski, wynikające z niskiego wskaźnika innowacyjności, w którym Polska zajmuje dopiero 47 miejsce na świecie (wg. Global Innovation Index 2009–2010);
 - 2) podobne zapóźnienia występują jeszcze przykładowo w takich dziedzinach jak gęstość infrastruktury transportowej i sieci internetowej i innych;
 - 3) niskie nakłady na działalność badawczo-rozwojową, która wynosi ok. 0,57% PKB, co lokuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w UE [zob. Główny Urząd Statystyczny 2013].

Z potencjałem gospodarczo-społecznym wiąże się ściśle **wyznacznik militarny**. Po 1989 r. Polska musiała dokonać zasadniczych przeobrażeń swoich sił zbrojnych, z których najważniejsze to:

- dokonanie zmian strukturalnych w armii poprzez zrezygnowanie z powszechnego naboru oraz wprowadzenie kadry żołnierzy oraz oficerów zawodowych do stanu osobowego 120000 (w 2011 r.);
- dokonanie restrukturyzacji własnego przemysłu zbrojeniowego oraz zakup nowoczesnego sprzętu zachodniego, na które po 2014 r. planuje się wydatkowanie w perspektywie długofalowej ok. 299 mld zł;
- wypełnienie zobowiązań sojuszniczych (65 celów), zatwierdzonych podczas przyjęcia Polski w poczet członków NATO (1999). Ważnym elementem powyższych zobowiązań było podniesienie stanu obronności kraju, tj. przygotowanie polskich sił zbrojnych do standardów sojuszu zachodniego oraz zdolności podejmowania współdziałania w ramach licznych misji stabilizacyjnych i pokojowych poza granicami Polski [zob. Zięba 2011: 1–2].

Po 1989 r. niezwykle ważną rolę odgrywał również **wyznacznik systemu politycznego**. Polska odzyskała pełną niezależność państwową, której symbolicznym wyrazem były, w aspekcie międzynarodowym, między innymi: uzyskanie całkowitej suwerenności oraz ostateczne wycofanie wojsk radzieckich z Polski, w sierpniu 1993 r. W ramach wprowadzonej już po obradach „okrągłego stołu”, podczas kontraktowych wyborów do Sejmu i Senatu (1989), zasady pluralizmu politycznego, a następnie całkowicie wolnych wyborów parlamentarnych w 1991 r., naczelną dewizą polityki zagranicznej RP stał się po 1989 r. „powrót do Europy”, rozumiany jako jednoznaczna jej reorientacja w kierunku zachodnim. Orientacja prozachodnia uzyskała jednoznaczne poparcie we wszystkich opcjach politycznych, jak też zdecydowanej większości społeczeństwa polskiego.

Skądinąd słabością nowego systemu politycznego RP było przede wszystkim:

- rozproszenie systemu partyjnego i brak stabilności politycznej;
- częste zmiany składu rządu (przykładowo w latach 1991–1997 stanowisko premiera zmieniano się prawie co roku);
- ostre kontrowersje zarówno w łonie koalicji rządzących, jak też polaryzacji między nimi partiami opozycyjnymi w okresie rządów odboju solidarnościowego (1989–1993, SLD/PSL (1993–1997), AWS/UW (1997–2001) oraz SLD/PSL/UP (2001–2005), które w konsekwencji prowadziły bądź to do tworzenia rządów mniejszościowych, bądź też zaniku głównych partii rządzących (AWS 2001) lub ich poważnego osłabienia i marginalizacji po upływie kadencji (SLD 2005).

Wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich z 2005 r. można potraktować z pewnością jako nową cezurę zarówno polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej RP. Nowa koalicja rządząca – początkowo rząd mniejszościowy PIS 2005/2006, a następnie od wiosny 2006 r. koalicja PIS/LPR/Samoobrona – zakwestionowały znaczą część dorobku III RP tak w odniesieniu do polityki wewnętrznej, jak też zagranicznej. Po przedterminowych wyborach w 2007 r. do władzy doszła koalicja Platformy Obywatelskiej (PO)/Polskiego Stronictwa Ludowego (PSL), o czym szerzej w końcowej części rozdziału.

Wśród **wyznaczników zewnętrznych** pierwszoplanowe znaczenie dla Polski miały przede wszystkim:

- pokojowe zjednoczenie Niemiec;
- rozpad bloku wschodniego i ZSRR;
- przyspieszenie integracji europejskiej;
- transformacja NATO [zob. szerzej rozdziały poprzednie].

Powyższe procesy doprowadziły do całkowitej zmiany otoczenia zewnętrznego Polski. O ile do 1989 r. Polska sąsiadowała z trzema państwami bloku wschodniego – ZSRR, CSRS i NRD, to w latach 1990–1993 liczba sąsiadów zwiększyła się do sześciu państw: od zachodu: zjednoczone Niemcy (1990), po podziale Czechosłowacji w 1993 r. – Czechy i Słowacja, a po rozpadzie ZSRR w 1991 r. – Ukraina, Białoruś i Federacja Rosyjska (obwód kaliningradzki) [zob. mapę 1.]. Konsekwencją powyższej zmiany było wspomniane już wyżej rozwiązanie RWPG (1990) oraz Układu Warszawskiego (1991), co stworzyło całkowicie nową sytuację geopolityczną dla Polski, ułatwiając zarazem reorientację jej polityki zagranicznej w kierunku zachodnim:

- nowe położenie międzynarodowe wymagało od Polski pogłębienia i przyspieszenia procesu transformacji systemowej w taki sposób, aby doprowadziła ona do osiągnięcia stabilizacji i bezpieczeństwa wewnętrznego. Osiągnięcie tych celów miało istotne znaczenie dla uzyskania przez Polskę członkostwa w NATO (1999) oraz UE (2004). W ten sposób stała się ona częścią Zachodu, przejmując zarazem także ze swej strony większą odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów ogólnoeuropejskich;

- ograniczony potencjał ekonomiczno-technologiczny, uniemożliwiający Polsce prowadzenie samodzielnej i mocarstwowej polityki międzynarodowej. Musi ona bowiem, ze względów geopolitycznych, uwzględniać zarówno interesy swoich bezpośrednich sąsiadów, jak też partnerów w UE i sojuszników w NATO. W tym kontekście istotne znaczenie dla powodzenia jej polityki zagranicznej ma przestrzeganie takich zasad jak: wiarygodność, odpowiedzialność i sprawność w działaniu, prestiż państwa i elit politycznych oraz elastyczność w poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych [por. Zięba 2010: 22–38].

21.2. Ramy instytucjonalne i założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski

a) Ramy instytucjonalno-prawne

Po przełomie politycznym, dokonanym w 1989 r., zasady ustrojowe i kompetencje poszczególnych organów państwowych na polu kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego III RP zawarte były kolejno w następujących aktach prawnych: przejściowo kilkakrotnie nowelizowanej Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., Ustawie Konstytucyjnej („Małej Konstytucji”) z 17 marca 1992 r. oraz aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 6 kwietnia 1997 r. [zob. szczegółowo Stemplowski 2006: 125 i nast.]. Zgodnie z tradycją sięgającą 1935 r. najważniejsze uprawnienia i kompetencje w tym zakresie posiada **prezydent RP**, który jako głowa państwa jest gwarantem „...suwerenności i bezpieczeństwa państwa i niepodzielności jego terytorium” (art. 126). Ponadto reprezentuje on Polskę w „stosunkach zewnętrznych”, a jego ważniejsze uprawnienia obejmują: ratyfikację i wypowiedzanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie ambasadorów, przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli innych państw [zob. artykuły 134–136]. Zgodnie z Konstytucją z 1997 r. prezydent musi jednak w prowadzeniu polityki zagranicznej współdziałać „... z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (artykuł 133). Oznacza to w praktyce poważne ograniczenie kompetencji prezydenta w realizacji polityki zagranicznej. Mimo że posiada on w swej Kancelarii odpowiednią komórkę ds. polityki zagranicznej i specjalne Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, musi ściśle uzgadniać swoje decyzje z Radą Ministrów, która ma do dyspozycji wszelkie instrumenty i środki oraz wyspecjalizowane struktury i kadry, niezbędne w realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego RP.

Jako nadrzędny organ administracyjno-wykonawczy **Rada Ministrów**, zgodnie z artykułem 4 Konstytucji z 1997 r., sprawuje zarówno nadzór nad stosunkami zewnętrznymi, jak też zawiera umowy międzynarodowe. Silna pozycja **premiera** w tym zakresie wynika zaś zarówno z bieżącego kierowania pracami całego rządu, doбором ministrów oraz ich kontrolą, jak też ustalaniem budżetu. Nie bez znaczenia jest także jego pierwszoplanowa rola w zakresie kontroli prac służb specjalnych. Premier odpowiada zarazem za realizację polityki zagranicznej przed parlamentem. Do chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. nominacja tzw. szefów re-

sortów siłowych, w tym spraw zagranicznych i obrony narodowej, należały do wyłącznej kompetencji prezydenta RP. Nie bez znaczenia jest także opcja polityczna prezydenta i premiera. Nabierało to szczególnie istotnej wartości w momencie, gdy wywodzili się oni z różnych opcji, np. w latach 1993–1995, kiedy prezydent Lech Wałęsa musiał współpracować z rządem SLD/PSL, oraz w latach 1997–2001, kiedy prezydent Aleksander Kwaśniewski współpracował z rządem AWS/UW. Od 2005 r. prezydent i premier RP – Lech i Jarosław Kaczyńscy wywodzili się z jednej opcji politycznej – PiS, co nie pozostało bez znaczenia dla praktycznej realizacji polityki zagranicznej. Proces integracji europejskiej wzmacnia dodatkowo obiektywnie rolę Rady Ministrów w kształtowaniu polityki zagranicznej, ponieważ poza MSZ, posiadającym do dyspozycji rozbudowany aparat dyplomatów i specjalistów w centrali oraz na placówkach zagranicznych, coraz więcej resortów branżowych uczestniczy bezpośrednio w przygotowaniu i realizacji polityki zagranicznej.

W kontekście zasygnalizowanych wyżej uprawnień i kompetencji prezydenta, premiera i Rady Ministrów, bardziej ograniczoną rolę w kształtowaniu i kontroli polityki zagranicznej odgrywają **Sejm i Senat**. Oddziałują one pośrednio na politykę zagraniczną poprzez zatwierdzanie składu rządu, jego programu i budżetu, jak również udział w ratyfikacji umów międzynarodowych. Natomiast Sejm co roku wysłuchuje *expose* na temat polityki zagranicznej, wygłaszane przez ministra spraw zagranicznych, kierując równocześnie do niego lub jego przedstawicieli szereg uchwał, dezyderatów i zapytań. Istotne znaczenie posiada jednak w tym zakresie spójność i postawa większości parlamentarnej, której poparcie dla rządu poważnie ogranicza możliwości działania opozycji parlamentarnej. Opozycja parlamentarna z reguły ogranicza swoją działalność przede wszystkim do krytyki niektórych posunięć i szczegółowych decyzji rządu. Odnosiło się to szczególnie do okresu od połowy lat 90., kiedy działania Polski w kierunku członkostwa w NATO i UE wymagały większego stopnia współdziałania rządu i opozycji. Od początku XXI w., a zwłaszcza po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r., coraz bardziej różnicowały się stanowiska między rządem a opozycją w polityce zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do różnych aspektów integracji europejskiej i polityki zachodniej. Ważną rolę w przygotowaniu wielu decyzji, na polu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego spełniają, parlamentarne komisje spraw zagranicznych. Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu zajmuje się między innymi opiniowaniem budżetu MSZ i przesłuchaniem kandydatów na ambasadorów, których muszą uzgodnić premier i prezydent. Ponadto jej posłowie uczestniczą aktywnie w licznych kontaktach i posiedzeniach gremiów międzynarodowych (w tym Rady Europy, NATO i OBWE). Natomiast Komisja Spraw Zagranicznych Senatu tradycyjnie utrzymuje kontakty z organizacyjnymi Polonii rozrzuconymi po całym świecie. Po 1989 r., zwłaszcza zaś okresie intensyfikacji procesu integracji Polski z UE w latach 1997–2004, na forum rządu oraz parlamentarnym, utworzono szereg doraźnych instytucji, urzędów, komisji, podkomisji lub zespołów, które służyły doraźnie i długofalowo realizacji polityki zagranicznej RP. Najważniejszą z nich był Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, który w różnych okresach był podporządkowany bądź to bezpośrednio premierowi, bądź też MSZ [por. szerzej Stępiński 2006: 125–212].

b) Ogólne założenia strategii oraz tworzenia podstawy traktatowych polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP w latach 1989–2005

W powyższych fazach wykrystalizowały się również określone **kierunki i priorytety** polityki zagranicznej RP, których geneza i ewolucja nie zawsze pokrywały się całkowicie z cezurami początkowymi i końcowymi poszczególnych faz.

Decydujące znaczenie miała w tym zakresie **pierwsza faza 1989–1995**, w której doszło zarówno do sformułowania nowych celów i zasad, jak również stworzenia nowych form prawnych współpracy międzynarodowej Polski. Naczelną dewizą polityki zagranicznej RP stał się po 1989 r. „powrót do Europy”, rozumiany jako jednoznaczna jej reorientacja w kierunku zachodnim. Orientacja prozachodnia uzyskała jednoznaczne poparcie we wszystkich opcjach politycznych, jak też zdecydowanej większości społeczeństwa polskiego.

Głównym architektem nowych celów i zasad polityki zagranicznej III RP w latach 1989–1993 był minister spraw zagranicznych, Krzysztof Skubiszewski. W pierwszym obszernym *ekspozie* sejmowym, z 26 kwietnia 1990 r., sformułował on aż 11 celów i priorytetów polityki zagranicznej w skali całego systemu międzynarodowego, które w następnych miesiącach i latach ulegały coraz większemu precyzowaniu w oparciu o kryteria geograficzne, polityczne i gospodarczo-społeczne. Zakładały one między innymi:

- 1) współtworzenie europejskiego systemu bezpieczeństwa;
- 2) zacieśnienie kontaktów ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich oraz jednoczącymi się Niemcami na zasadzie pełnego uznania suwerenności RP;
- 3) polityka nowych powiązań regionalnych;
- 4) rozszerzanie powiązań politycznych, gospodarczych i kulturowo-cywilizacyjnych z państwami Europy Zachodniej oraz Stanami Zjednoczonymi, generalnie ze światem cywilizacji zachodniej;
- 5) rozbudowa stosunków, ostatnio do pewnego stopnia zaniedbanych, z państwami innych kontynentów, w tym Ameryki Łacińskiej i – generalnie – z państwami niezaangażowanymi;
- 6) dążenie do redukcji Polskiego ogromnego zadłużenia oraz utrzymanie, koordynacja i skuteczne wykorzystanie pomocy gospodarczej i finansowej dla Polski;
- 7) współpraca z organizacjami międzynarodowymi, specjalnie z ONZ, zwłaszcza w rozwiązywaniu problemów globalnych;
- 8) umacnianie funkcji prawa międzynarodowego;
- 9) znoszenie barier i tworzenie ułatwień w ruchu osobowym, zwłaszcza dotyczących się łączności Polaków ze światem oraz Polonii z krajem.

Cele i priorytety koncentrowały się generalnie na następujących kierunkach i kręgach współpracy:

- 1) sąsiedzi Polski i kraje Europy Środkowej;
- 2) kraje strefy euroatlantyckiej i uprzemysłowione Zachodu;
- 3) postradzieckie kraje Europy Wschodniej i Zakaukazia (Białoruś, Ukraina, Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan i Gruzja);

- 4) kraje pozaeuropejskie, w tym postradzieckie Azji Centralnej (Środkowego Wschodu);
- 5) organizacje międzynarodowe o charakterze globalnym i regionalnym.

Główne kierunki i priorytety strategiczne przedstawiają się w ujęciu syntetycznym, w aspekcie dwu- i wielostronnym, następująco:

- a) utrzymywanie dobrych i przyjaznych stosunków z wszystkimi sąsiadami przy równoczesnej preferencji dla całkowitej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, co można określić jako kierunek prozachodni. Można w nim wyróżnić dwa wyraźne priorytety;
- b) umocnienie bezpieczeństwa poprzez osiągnięcia członkostwa Polski w NATO i bliski sojusz z USA oraz ich obecności w Europie (1999);
- c) wsparcie procesu transformacji społeczno-gospodarczej poprzez jej członkostwo w UE (2004);
- d) wspieranie współpracy międzyregionalnej (tzw. neoregionalizm) w Europie Środkowej [zob. Skubiszewski 1997].

W okresie powyższym stworzono zarówno nowe podstawy traktatowe i wdrożono następujące kierunki aktywności międzynarodowej RP:

- nowe **podstawy traktatowe ustalono** z większością państw świata w formie określonych układów lub deklaracji dwustronnych. Szczególne znaczenie posiadały nowe regulacje prawne z najbliższymi sąsiadami przez podpisanie układów: układu granicznego (14 listopada 1990 r.) oraz traktatu o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. z Niemcami, traktatów z Węgrami oraz z Czecho-Słowacką Republiką Federalną (CSRF) o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy (6 października 1991 r.), uznanie niepodległości Ukrainy 2 grudnia 1991 r. oraz podpisanie z nią traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy (18 maja 1992 r.), deklaracji o przyjaźni i współpracy z ZSRR z 16 października 1990 r. oraz traktatu z Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy jako jego sukcesora (22 maja 1992 r.), deklaracja z 13 stycznia 1992 r. oraz traktat o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z Litwą (26 kwietnia 1994 r.). Traktaty i układy powyższe stanowiły podstawę do zawarcia szeregu dodatkowych porozumień i umów dwustronnych w określonych dziedzinach. W ten sposób Polska miała uregulowane i pokojowe stosunki ze wszystkimi swoimi najbliższymi i dalszymi sąsiadami oraz wszystkimi pozostałymi państwami europejskimi i w skali całego świata [zob. Kukułka 1998: 75–95];
- dużą wagę przywiązywała Polska do zainicjowania współpracy międzyregionalnej Europy Środkowej i transgranicznej z najbliższymi sąsiadami. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że po rozpadzie bloku wschodniego i powstawania nowego otoczenia zewnętrznego Polska znalazła się w pewnego rodzaju „szarej strefie” między jednoczącymi się Niemcami a rozpadającym się ZSRR. W tej sytuacji ważną rolę odegrała inicjatywa zacieśnienia współpracy z Czecho-Słowacją i Węgrami, doprowadzając do utworzenia **Trójkąta Wyszehradz-**

kiego (6 października 1991 r.) oraz przystąpienia do Pentagonale, przekształconej w wyniku tego w Heksagonale (27 lipca 1991 r.), a od początku 1992 r. w **Inicjatywę Środkowoeuropejską**, jak również do **Rady Państw Współpracy Morza Bałtyckiego** (5 marca 1992 r.). Wiązało się to z zaangażowaniem się Polski w działanie na rzecz tzw. współpracy **neo-regionalnej** w Europie Środkowej;

- z ogólnymi celami i kierunkami polityki zagranicznej RP wiązała się także sprawa jej bezpieczeństwa zewnętrznego. W dokumencie „Podstawy polityki bezpieczeństwa” z 2 listopada 1992 r. następująco sprecyzowano jej zasady: 1) rezygnacja z roszczeń terytorialnych wobec innych państw, 2) dążenie do politycznej i wojskowej integracji ze strukturami euroatlantyckimi (NATO i UE), 3) ustanowienie trwałego bezpieczeństwa w skali ogólnoeuropejskiej, 4) konieczność stacjonowania wojsk USA w Europie, jako gwarancji stabilności i pokoju na starym kontynencie, 5) konieczność prowadzenia stałego dialogu na temat bezpieczeństwa ze wszystkimi państwami, zwłaszcza sąsiadami, aby ustanowić atmosferę porozumienia i zaufania [zob. Raport 1993: 40–55];
- od początku lat 90. Polska nawiązała bliską współpracę ze strukturami euroatlantyckimi. Obejmowała ona różne formy kontaktów z NATO, UZE i Wspólnotami Europejskimi (WE). W kontekście wsparcia transformacji gospodarczej w Polsce istotne znaczenie miało podpisanie w dniu 16 listopada 1991 r. przez Polskę, wraz z Czecho-Słowacją i Węgrami, Układu Europejskiego, ustanawiającego ich Stowarzyszenie ze Wspólnotami Europejskimi (WE) i ich Państwami Członkowskimi. Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r., sprzyjając stopniowej liberalizacji handlu i wzrostu obrotów towarów z obszarem WE;
- duże znaczenie dla dążenia Polski odnośnie zbliżenia i współpracy z NATO miało jej członkostwo, w mającej charakter konsultacyjny, z dawnymi państwami bloku wschodniego Północnoatlantyckiej Radzie Współpracy – NACC (20 grudnia 1991 r.) oraz przystąpienie do programu NATO – Partnerstwo dla Pokoju – PdP (Praga 10–11 stycznia 1994 r.) [zob. Kuźniar, Szczepanik 2002: 99 i nast.].

W sumie należy stwierdzić, że lata 1989–1995 miały decydujące znaczenie dla wypracowania zasadniczych kierunków aktywności międzynarodowej RP. Zostały one utrwalone i rozbudowane w drugiej fazie **1996–2005** kształtowania polityki zagranicznej Polski, której główne kierunki i priorytety strategiczne przedstawiały się w ujęciu syntetycznym w aspekcie dwu- i wielostronnym następująco:

- utrzymywanie dobrych i przyjaznych stosunków z wszystkimi sąsiadami, przy równoczesnej preferencji dla całkowitej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, co można określić jako **kierunek prozachodni**. Można w nim wyróżnić dwa wyraźne **priorytety**:
 - 1) umocnienia **bezpieczeństwa** poprzez osiągnięcie członkostwa Polski w NATO i bliski sojusz z USA oraz ich obecności w Europie (1999);
 - 2) wsparcia procesu **transformacji społeczno-gospodarczej** poprzez jej członkostwo w UE (2004);
- wspieranie współpracy **międzyregionalnej** (tzw. neoregionalizm) w Europie Środkowej przy **priorytetowym** podejściu do konsultacji politycznych

w ramach **Trójkąta Wyszehradzkiego** (1991 r., przekształconej po rozpadzie Czecho-Słowacji od początku 1993 r. w **Grupę Wyszehradzką**) oraz jej poszerzenie od 1992 r. o współpracę gospodarczą w **Środkowoeuropejskiej Strefie Wolnego Handlu (CEFTA)**. Ważne znaczenie w tym zakresie miała także działalność we wspomnianych już wyżej **Radzie Państw Morza Bałtyckiego** oraz **Inicjatywie Środkowoeuropejskiej**;

- po rozpadzie ZSRR i powstaniu WNP bardziej złożony był **wschodni kierunek** polityki zagranicznej Polski. Ze względu na bezpieczeństwo oraz interesy strategiczne Polski priorytetowe znaczenie nabrała współpraca z **Ukrainą, jako jej partnerem strategicznym**. Natomiast największe wyzwania i trudności wystąpiły od drugiej połowy lat 90. w stosunkach z Rosją i Białorusią.

Mniejszą rolę w polityce zagranicznej Polski odgrywały natomiast **regiony oraz kraje pozaeuropejskie**. Ze względów gospodarczych wyraźne priorytety przywiązywano do współpracy w Azji z Koreą Południową i Japonią, jak również z Chinami Ludowymi i Indiami, jako największymi państwami azjatyckiego. Ze względu na powiązania i tradycje historyczne nawiązano ponownie stosunki dyplomatyczne z Izraelem [zob. Bieleń red. 2007: 135–150].

21.3. Główne kierunki realizacji aktywności międzynarodowej Polski w XXI w.

Na początku XXI w. Polska, jako aktywny uczestnik stosunków międzynarodowych, osiągnęła swoje główne cele strategiczne w polityce zagranicznej, stając się zarówno członkiem NATO (1999), jak też UE (2004). Ze względu na ograniczone ramy podręcznika poniżej zasygnalizujemy jedynie główne wyzwania i wybrane problemy polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP. Koncentrujemy się zatem na syntetycznym przedstawieniu kluczowych współzależności i zagadnień politycznych dla roli międzynarodowej Polski.

Polska, od początku XXI w., odgrywa **aktywną rolę międzynarodową**. Wyrażała się ona zarówno utrzymywaniem rozbudowanych stosunków z innymi państwami i podmiotami stosunków międzynarodowych, jak również udziałem w rozwiązywaniu ważnych problemów globalnych i regionalnych. Polska jest członkiem wszystkich ważniejszych organizacji międzynarodowych o zasięgu **globalnym**, w tym zwłaszcza ONZ oraz jej 16 wyspecjalizowanych agend oraz 2 autonomicznych – Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA) i Organizacji Gospodarczej Współpracy i Rozwoju (OECD). Należy ona także do takich, wymienionych już wyżej **organizacji regionalnych** – europejskich i transatlantyckich, jak: Rada Europy, OBWE, CEFTA, Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski oraz przede wszystkim NATO i UE. Według danych z 2004 r. Polska utrzymywała stosunki dyplomatyczne z 180 państwami świata (na 191 państw członkowskich ONZ). Pod względem statusu dyplomatycznego była ona reprezentowana przez 96 ambasad, 7 stałych przedstawicieli – z czego w Brukseli przy NATO, UE, w Genewie przy Biurze NZ, w Nowym Jorku przy ONZ,

w Paryżu przy OECD, w Strasburgu przy Radzie Europy, w Wiedniu przy Biurze NZ i innych organizacji międzynarodowych. Ponadto w skali całego świata posiadała ona dodatkowo 296 urzędów konsularnych, w tym 136 urzędów zawodowych i 160 kierowanych przez konsulów honorowych. Dodatkowo w strukturze placówek zawodowych znajdowało się 50 konsulów generalnych, 37 wydziałów konsularnych w ambasadach oraz 49 stanowisk konsularnych w mniejszych liczbowo placówkach dyplomatycznych. Promocją języka i kultury polskiej zajmowało się w skali świata 19 instytutów, z czego większość w Europie [zob. Kondratiewicz 2006: 626].

Mimo ograniczonych środków finansowych (udział 0,38% składki członkowskiej w 2000 r. oraz 0,02% w pomocy rozwojowej ONZ) do 2012 r. udział Polski wzrósł do 1,17%. Ponadto Polska aktywnie uczestniczyła w rozwiązywaniu takich problemów globalnych, pod auspicjami ONZ, jak: ochrona środowiska naturalnego, prawa człowieka, ochrona zdrowia, rozbrojenia, rozwoju prawnego międzynarodowego, w tym ustanowienia Międzynarodowego Trybunału Prawa Karnego, jak również przygotowywaniu związanych z nimi szeregu szczegółowych oraz specjalistycznych konwencji i projektów aktów uchwalanych w komisjach i na innych forach ONZ. Od początku istnienia ONZ, w jej misjach i operacjach pokojowych, uczestniczyło ok. 54 000 żołnierzy oraz 1,2 tys. policjantów z Polski. Polska aktywnie włączyła się w reformę ONZ postulując od kilku lat modyfikację postanowień artykułów 53 i 107 KNZ w odniesieniu do państw nieprzyjacielskich oraz popierając między innymi, zgłoszoną 16 maja 2005 r. przez Niemcy, Japonię, Indie i Brazylię, rezolucję odnośnie zasad powiększenia Rady Bezpieczeństwa ONZ [zob. Parzymies 2006: 450–463].

c) Pierwszoplanowe znaczenie członkostwa w NATO i UE

Ważnym znaczeniem dla utrwalenia bezpieczeństwa Polski było uzyskanie przez nią, w wyniku rozmów akcesyjnych i procesu ratyfikacyjnego 1997–1998, **członkostwa w NATO 12 marca 1999 r.** Członkostwo w NATO przysparza Polsce określone korzyści, stawiając jednak równocześnie przed nią szereg nowych zadań i wyzwań. Do najważniejszych korzyści Polski można zaliczyć przede wszystkim:

- poważną poprawę położenia geopolitycznego i strategicznego Polski, która stała się po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód integralną częścią Sojuszu i może wpływać na kształtowanie jego strategii i taktyki polityczno-militarnej, zwłaszcza na jego wschodnich rubieżach;
- uzyskanie, w myśl artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r., warunkowej pomocy wojskowej na wypadek agresji, jeśli w wyniku przeprowadzonej konsultacji między jego stronami zostanie ona uznana za **konieczną**;
- możliwość zacieśnienia wielo- i dwustronnej współpracy wojskowej z wszystkimi sojusznikami, a zwłaszcza z USA, w rozwiązywaniu wszelkich spraw istotnych dla bezpieczeństwa Polski.

Stosownie do rangi i znaczenia – Polska posiada swych przedstawicieli we wszystkich strukturach politycznych i wojskowych NATO [zob. Kupiecki 2002: 122–125].

Równocześnie jednak, poprzez członkostwo w NATO, Polska przyjęła na siebie szereg nowych zadań i obowiązków, z których na najważniejszą rolę po 1999 r. odgrywały:

- długofalowe działania na rzecz dostosowania się sił zbrojnych RP do standardów obowiązujących NATO;
- wydatkowanie ogromnych środków finansowych na rzecz integracji Polski z NATO, które według oficjalnych danych MON wyniosą w latach 1998–2012 łącznie ok. 10,2 mld USD, z czego procentowe koszty na poszczególne kategorie wydatków przedstawiają się następująco: uzyskanie interoperatywności z siłami NATO – 55,2%, koszty osobowe – 11,8%, składki do budżetu NATO – 6,9%, koszty uzyskania praw do obiektów NATO – 21,1%;
- konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków finansowych, związanych z zaangażowaniem się Polski w podejmowane; w ramach NATO; liczne operacje zbrojne i stabilizacyjne [Mickiewicz 2003: 269 i nast.].

Polska, od początku swojego członkostwa w NATO, opowiadała się zdecydowanie za jego dalszym poszerzeniem. Wynikało to głównie z dążenia do zmiany swego położenia strategicznego na obrzeżu Sojuszu i zająć w nim możliwie korzystniejszą pozycję. Konsekwencją powyższego stanowiska było zdecydowane poparcie Polski na szczycie w Pradze, w listopadzie 2002 r., dla przyjęcia w poczet kolejnych członków NATO krajów bałtyckich – Litwy, Łotwy, Estonii, Słowacji, Bułgarii, Rumunii i Słowenii (2004). Nie zważając na krytykę i opory Rosji, Polska zabiegała usilnie o członkostwo Ukrainy w NATO. Okazało się to trudne w praktycznej realizacji, ze względu brak szerszego poparcia dla takiej inicjatywy na terenie Ukrainy, zwłaszcza jej wschodniej i południowej części, zamieszkałej przez ludność rosyjskojęzyczną. Równocześnie rozwiązanie takie nie uzyskało większego poparcia, zwłaszcza ze strony niektórych zachodnioeuropejskich członków, na szczycie Sojuszu w Rydze pod koniec 2006 r. [zob. Kamp 2006]. Politycy polscy optymistycznie opowiadają się za dalszym poszerzeniem NATO o państwa Bałkanów zachodnich, zwłaszcza Chorwacji i Macedonii, nie wykluczając w dalszej perspektywie również przyjęcia w poczet jego członków, znajdującej się na obszarze kryzysogennym Kaukazu – Gruzji. Mimo uzasadniania takiego kroku, potrzebą dalszego poszerzenia „strefy stabilności i demokracji w Europie”, argumentacja powyższa nie znajduje jednak większego poparcia w NATO.

Polska, po 1999 r., własnymi oddziałami wojskowymi regularnie udzielała wsparcia różnym operacjom wielonarodowych i stabilizacyjnych Sojuszu – w tym głównie w ramach sił IFOR i SFOR na terenie Bośni-Hercegowiny, Macedonii i w Kosowie. W latach 2007–2008 Polska zapowiedziała, na wyraźne życzenie USA, ale zgodnie z uchwałą gremiów NATO, wysłanie ok. 1000 żołnierzy do Afganistanu. W tym kontekście należy stwierdzić, że niektórzy polscy autorzy krytycznie oceniają wybitnie proamerykańską postawę polskich elit politycznych na początku XXI w. oraz ich konsekwentnego dążenia do umocnienia za wszelką cenę pozycji USA w ramach NATO i ich obecności w Europie. W postawie takiej dopatrują się nawet nadmiernego serwilizmu elit polskich, ponieważ upatrują one w ścisłym sojuszu z USA szereg korzyści dla umocnienia pozycji Polski nie tylko

w NATO i UE, ale w całym systemie międzynarodowym. Najdalej idącą konsekwencją dla Polski było, w tym zakresie, poparcie przez rząd SLD/PSL/UP listu „8” państw europejskich z lutego 2003 r., wyrażającego poparcie dla interwencji zbrojnej USA przeciwko Irakowi. Doszło do niej 20 marca 2003 r. bez legalizacji ze strony Rady Bezpieczeństwa ONZ. W konsekwencji Polska przyłączyła się do tzw. koalicji chętnych po kierunku USA, wysyłając tam blisko 2700 żołnierzy. Po zmianach politycznych w 2005 r. rząd PiS/LPR i Samoobrony nie tylko podtrzymał powyższą decyzję, ale zapowiedział obecność blisko 1000-osobowego kontyngentu wojskowego w Iraku do końca 2008 r. [por. szerzej Lasoń 2010].

Reasumując należy zauważyć, że silne sympatie i preferencje polskich elit politycznych i wszystkich ekip rządzących po 1989 r. dla USA i NATO posiadają uwarunkowania historyczne i współczesne. Wiąże się to także ze sceptycznym podejściem do zdolności obronnych oraz realnością gwarancji bezpieczeństwa zewnętrznego dla Polski ze strony UE.

Przystąpienie do UE, w wyniku rozmów akcesyjnych w latach 1998–2002, miało istotne znaczenie dla pogłębienia **stabilizacji wewnętrznej oraz umocnienia pozycji międzynarodowej** Polski. Polska musiała się bowiem z jednej strony dostosować do wymogów i standardów obowiązujących w UE, ale z drugiej strony uzyskała także dostęp do rynków, jak też funduszy unijnych. W sumie, w latach 1990–2003, uzyskała ona w ramach programu Phare fundusze przedakcesyjne łącznie w wysokości 3,9 mld euro, a w pierwszych dwóch latach członkostwa (2004–2006) na wszystkie programy pomocowe 12,8 mld euro. Natomiast w budżecie na lata 2007–2013 wartość wszystkich środków pomocowych UE przyznanych Polsce wynosi 59,7 mld euro. Stanowi to aż 19% z łącznej kwoty 307,9 mld euro przyznanych przez UE dla wszystkich 27 państw członkowskich na lata 2007–2013, sprzyjając w znacznym stopniu procesowi modernizacji i rozwojowi Polski.

Po podpisaniu, 16 kwietnia 2003 r., traktatu akcesyjnego i jego ratyfikacji przez 15 państw członkowskich i 10 krajów kandydackich (w referendum w Polsce za przystąpieniem do UE z 7/8 czerwca 2003 r., przy frekwencji 59% wszystkich uprawnionych, „za” głosowało 77%, a „przeciw” 23%) Polska stała się 1 maja 2004 r. formalnie członkiem UE. Jednak już w okresie od przyjęcia traktatu akcesyjnego, 13 grudnia 2002 r. przez Radę Europejską, do jego wejścia w życie 1 maja 2004 r. Polska stanęła wobec szeregu wyzwań polityczno-prawnych, jako potencjalnego członka UE. Do najważniejszych z nich należały przede wszystkim:

- zajęcie stanowiska wobec wypracowanego w latach 2002–2003, przez Konwent, Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TKE), który miał zastąpić korzystny dla Polski Traktat Nicejski, obowiązujący w latach 2003–2009, przyznający jej, wraz z Hiszpanią, po 27 głosów w Radzie UE (po 29 posiadanych przez największe państwa członkowskie – Niemcy, Francję, Wielką Brytanię i Włochy);
- zdecydowane poparcie przez Polskę w tzw. liście „8”, z lutego 2003 r., wspomnianej już wyżej interwencji USA w Iraku z 20 marca bez jej legitymizacji przez Radę Bezpieczeństwa ONZ, co doprowadziło do podziałów i kryzysu w łonie państw członkowskich, zwłaszcza na odcinku WPZBiO UE i współpracy transatlantyckiej.

Natomiast w pierwszej sprawie Polska, jako jedyne państwo członkowskie, zawetowała, na posiedzeniu Rady Europejskiej 13 grudnia 2003 r., projekt TKE, krytykując przede wszystkim: 1) potrójny system głosowania w Radzie UE, 2) propozycję usprawnienia systemu głosowania (podejmowanie decyzji większością głosów a ograniczenie jednomyślności w podejmowaniu decyzji), 3) zapisów w preambule o wartościach chrześcijańskich i 4) funkcjonowania WPBiZ łącznie z postulatami zapisu o roli NATO i euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa. Nie znalazło to jednak zrozumienia u większości państw członkowskich. Mniejszościowy rząd SLD, z premierem Markiem Belką, mimo ostrej krytyki opozycji parlamentarnej, zgodził się za cenę nieznacznych modyfikacji, 17–18 czerwca 2004 r., na podpisanie TKE w Rzymie 29 października 2004 r. Nie wszedł on jednak w życie ze względu na odrzucenie go w referendum przez Francję (29 maja 2005 r.) oraz Holandię (1 czerwca 2005 r.). Od drugiej połowy 2005 r. Polska przerwała prace wokół TKE, wykorzystując zainicjowaną przez Wielką Brytanię tzw. przerwę refleksyjną, która trwała aż do końca 2006 r. Równocześnie jednak w międzyczasie liczba państw ratyfikujących wzrosła do 18, a Niemcy jednoznacznie forsowały potrzebę podjęcia prac na modyfikację TKE i jego przyjęcia pod koniec 2008 r. [zob. Stolarczyk 2006: 344–369].

Dopiero w 2007 r. rozpoczęły się, pod auspicjami niemieckimi, konsultacje nad modyfikacją TKE. Niemcy, jako państwo sprawujące funkcje przewodniczącego w Radzie Europejskiej UE w pierwszej połowie 2007 r., doprowadziły, w 50. rocznicę podpisania Traktatów Rzymskich w Berlinie (25 marca 2007 r.), do przyjęcia przez wszystkich przywódców państw członkowskich, w tym także prezydenta RP, uroczystej deklaracji, postulującej rychłe podjęcie prac nad dokumentem podstawowym UE. Propozycje wstępne zmierzały głównie do tego, aby z TKE przenieść do nowego dokumentu tylko jego I i II część, pozwalające między innymi na usprawnienie funkcjonowania i mechanizm podejmowania decyzji oraz ustanowienie urzędów prezydenta i ministra spraw zagranicznych UE. Po przyjęciu powyższych zmian we wspólnej deklaracji 27 państw członkowskich, winny zostać ostatecznie zatwierdzone przez konferencję międzyrządową i ratyfikowane w 2008 roku, podczas prezydencji Francji. Nowy dokument wszedł w życie w 2009 r., kiedy to stracił ważność, faworyzowany przez Polskę, Traktat Nicejski. W tym kontekście warto podkreślić, że nie bez znaczenia jest fakt zaplanowania dokonania przeglądu wydatków budżetu unijnego na lata 2007–2013, którego Niemcy są największym płatnikiem, a Polska największym beneficjentem. W wyniku intensywnych konsultacji prezydenta i premiera RP z kanclerzem Angelą Merkel, 16–17 marca w 2007 r. w Polsce, Warszawa odeszła od wcześniejszego stanowiska i zaakceptowała podjęcie dyskusji nad modyfikacją TKE, jako zrębu przyszłego Dokumentu Podstawowego UE. Był to sygnał woli kompromisu ze strony Polski, który nie wykluczał występowania szeregu kontrowersji polsko-niemieckich w UE. Z wielu wypowiedzi prezydenta, premiera i ministra spraw zagranicznych RP wynikało, że Polska była szczególnie zainteresowana m.in. możliwością uzgodnienia postanowień wspólnej karty energetycznej, jak też zachowaniem w znacznym stopniu prawa weta, względnie uzyskaniem korzystnej ilości ważonych głosów w przyszłej w Radzie Ministrów UE. Polska, preferując wyraźnie

opcję proatlantycką, opowiada się ponadto za ograniczeniem silnej pozycji największych państw członkowskich, na czele z Niemcami, w instytucjach unijnych [Niemcy chcą przyspieszenia 2007-03-24/25]. Postulowała natomiast ogólnie poparcie dla utworzenia tzw. armii europejskiej [zob. Merkel chce euroarmii 2007-03-24/25].

Po wspomnianych już wyżej przedterminowych wyborach parlamentarnych, jesienią 2007 r., oraz powstaniu rządu koalicji PO/PS, aktywność międzynarodowa Polski nabrała bardziej pragmatycznego charakteru, koncentrując się najbardziej na sprawach gospodarczych oraz kierunku europejskim. Za największe osiągnięcia i wyzwania w toku jej realizacji można uznać przede wszystkim:

- przeforsowanie, wraz z dyplomacją szwedzką, inicjatywę Partnerstwa Wschodniego (PW) dla wschodnich sąsiadów Polski – Białorusi, Ukrainy, Mołdowy, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji w 2008 r. Została ona przyjęta na szczycie UE w Pradze, w maju 2009 r., zawierając długofalową strategię realizacji standardów europejskich u wschodnich sąsiadów UE [zob. szerzej Sawczuk 2011]. Wdrażanie programu PW następowało jednak powoli, ze względu na powolną realizację reform wśród wschodnich sąsiadów oraz negatywny stosunek ze strony Rosji. W rezultacie na szczycie UE – kraje PW w Wilnie, w listopadzie 2013 r., długo negocjowane umowy stowarzyszeniowe z UE parafowały tylko Mołdowa i Gruzja. Szczególnie negatywną wymowę miała odmowa podpisania umowy stowarzyszeniowej przez prezydenta Ukrainy, Wiktora Janukowycza, mimo licznych proeuropejskich protestów w Kijowie oraz na terenie innych miast ukraińskich [por. szerzej Konończuk 2013-11-27];
- wyważona polityka oraz dobre sprawowanie prezydencji w UE w pierwszej połowie 2011 r., co w połączeniu z dobrymi efektami gospodarczymi przyczyniło się w dużej mierze do przyznania Polsce, w perspektywie budżetowej 2014–2020, najwięcej środków pomocowych wśród nowych państw członkowskich od 2004 r., o łącznie wysokości 105,8 mld euro. Pozwoli to w dużej mierze na realizację ambitnego programu rozbudowy i modernizacji infrastruktury komunikacyjnej Polski do 2020 r. [zob. GUS 2013: 3];
- poprawę stosunków na szczeblu międzyrządowym z dwoma wielkimi sąsiadami Polski – zwłaszcza z Niemcami, w ramach partnerstwa w UE, jak również Rosją na Wschodzie w aspekcie bilateralnym, mimo utrzymujących obciążeń historycznych i kontrowersji w niektórych sprawach szczegółowych (np. zbrodnie katyńskie);
- przejście do bardziej realistycznej polityki bezpieczeństwa w ramach NATO, współpracy z USA oraz w odniesieniu do angażowania się Polski w wojskowe misje stabilizacyjne;
- trudności w realizacji niektórych problemów międzynarodowych o charakterze globalnych, zwłaszcza zaś polityki energetyczno-klimatycznej [zob. szerzej Cziomer red. 2013: 4/IX].

W marcu 2012 r. Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) opublikowało przyjęte przez Radę Ministrów RP: „Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016”. Dokument powyższy powołuje się na takie podstawowe i tradycyjne

wartości jak: demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i solidarność, którym powinny towarzyszyć działania na rzecz utrzymania niepodległości, zachowania bezpieczeństwa narodowego, integralności terytorialnej oraz przyjaznego otoczenia zewnętrznego dla Polski. Cele i wartości powyższe winny natomiast zostać zrealizowane w ramach następujących priorytetów polityki zagranicznej Polski:

- silna Polska w silnej unii politycznej Unii Europejskiej;
- Polska jako wiarygodny sojusznik w stabilnym ładzie euroatlantyckim;
- Polska otwarta na różne wymiary współpracy regionalnej;
- strategia polskiej współpracy rozwojowej, promocji demokracji i praw człowieka;
- promocja Polski za granicą;
- nowa jakość w relacjach z Polonią i Polakami za granicą;
- skuteczna służba zagraniczna [zob. Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016].

Wyszczególnione priorytety są bardzo ambitne, lecz mają często charakter deklaracyjny, służąc jako podstawa do opracowania przez MSZ operacyjnych założeń i zadań do praktycznej realizacji polityki zagranicznej rządu Platformy Obywatelskiej (PO)/Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) na cały okres drugiej kadencji.

Reasumując można stwierdzić, że Polska, jako europejski kraj średniej wielkości o znacznych sukcesach w transformacji systemowej po 1989 r, odgrywała różnorodne role międzynarodowe. Miały one, według niezwykle trafnej i ciekawej analizy Ryszarda Zięby, nie tylko charakter obiektywny, lecz często bardzo subiektywny oraz deklaracyjny, niezależnie od tego czy były formułowane i głoszone przez polityków koalicji rządzącej, czy też opozycji parlamentarnej. Poszczególne koalicje rządzące forsowały często koncepcje, które niekiedy odbiegały, nie tylko od obiektywnych interesów, ale także braku możliwości ich praktycznej realizacji. Autor powyższy szeroko prezentuje trzy różne kategorie ról międzynarodowych Polski: A) oczekiwanych przez środowisko międzynarodowe, B) koncepcje normatywno-deklaratywne i C) różne role rzeczywiście realizowane z różnym powodzeniem przez poszczególne ekipy rządzące w Polsce po 1989 r. na arenie międzynarodowej. W kategorii C, w oparciu o analizę materiału empirycznego, autor wyróżnia następujące międzynarodowe rzeczywiście „odgrywane role przez Polskę”:

- a) rola wzorca pomyślnej transformacji ustrojowej (wszystkie rządy w latach 1989–1997);
- b) rola „osłabiacza” imperialnych ambicji Rosji (rządy AWS i PIS);
- c) rola wasala i klienta USA (wszystkie rządy);
- d) rola hamulcowego integracji europejskiej (rząd PiS i prezydent L. Kaczyński 2005–2010);
- e) rola pragmatycznego uczestnika integracji europejskiej (rząd PO/PSL od 2007 r.) [zob. Zięba 2010: 52–70].

Katastrofa samolotu na lotnisku pod Smoleńskiem, 10 kwietnia 2010 r., oraz śmierć prezydenta Lecha Kaczyńskiego i towarzyszących mu osób z różnych opcji politycznych, posiadała nie tylko wymiar katastrofy narodowej, lecz bardzo negatywne następstwa dla polityki wewnętrznej i międzynarodowej Polski. Na tle kontrowersji wokół przyczyn katastrofy – największa partia opozycyjna PiS, z której wywodził się prezydent L. Kaczyński, przeszła do absolutnej krytyki polityki wewnętrznej i międzynarodowej rządu PO/PSL. Oficjalnie odrzucano też akceptację polityczną nowego prezydenta wywodzącego się z PO – Bronisława Komorowskiego. Odrzucane było również przez PiS poparcie parlamentarne dla realizacji całokształtu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Polski rządu PO/PSL, zwłaszcza na odcinku integracji europejskiej i współpracy z Niemcami oraz Rosją. Działania powyższe zostały całkowicie podporządkowane ambicjom politycznym w walce wyborczej i propagandowej o władzę na szczeblu ogólnopolskim. Powstała sytuacja podważała wiarygodność Polski w niektórych aspektach działań międzynarodowych.

Bibliografia cytowana

- A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, www.state.gov.
- About the Stability Pact*, www.stabilitypact.org.
- Agencja EFE: Kuba przechodzi do ery po Fidelu, www.serwisy.gazeta.pl.
- Arbatow G. (1984), *Der sowjetische Stamdpunkt ueber die Westpolitik der UdSSR*, Muenchen.
- Armitage M. (2004), *Word War II Day by Day*, London.
- Barcz J. (2013), *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów*, Warszawa.
- Barcz J. (1994), *Udział Polski w konferencji „2+4”*. Aspekty prawne i proceduralne, Warszawa.
- Barston R.P. (2006), *Modern Diplomacy*, England.
- Ben W., Graml H. (red.) (1983), *Europa nach dem Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt am Main.
- Bieleń S. (red.) (2007), *Polska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
- Bierzanek R., Symonides J. (1995), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa. Biuro Informacji Rady Europy, www.coe.org.pl.
- Biziewski J. (1993, 16–46), Irak – Iran 80–88, Warszawa.
- Biziewski J. (1994, 49), *Pustynna burza*, cz. 2, Warszawa.
- Bojarczyk B., Czarnocki A., Dumala H., Krywicka K., Maj C., Topolski I., Ziętek A. (2006, 238–273), *Region i regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Bolechów B. (2002, 43–46), *Terroryzm w świecie dwubiegunowym*, Toruń.
- Borchardt K.-D. (2011), *ABC prawa Unii Europejskiej*, Bruksela.
- Brahm H., Brumer G., Hoehmann H. (1991), *Sowjetpolitik. Die Innen-und Aussenpolitik der UdSSR*, Berlin.
- Brinkley D. (1992), *Dean Acheson. The Cold War Years 1953–1971*, New Haven.
- Budżet UE 2007–2013, www.old.euro.pap.pl.
- Bury J., *Izraelska operacja wojskowa w Libanie*, „Biuletyn PISM”, 19.07.2006, nr 42 (382), www.pism.pl.
- Bury J., *Kryzys w stosunkach palestyńsko-izraelskich*, „Biuletyn PISM”, 7.07.2006, nr 40 (380), www.pism.pl.

- Buzan B., Little R. (2011), *Systemy międzynarodowe w historii świata*, Warszawa.
- Chang J., Halliday J. (2007), *Mao*, Warszawa.
- Chanlett-Avery E., Dumbaugh K., Cooper W.H. (2008), *Sino-Japanese relations: issues for U.S. policy*, Washington.
- Charter of Paris for a New Europe, The Challenges of Change, Towards a Genuine Partnership in a New Era, Lisbon Document – Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty – First Century, Charter for European Security Istanbul Summit Declaration*, www.osce.org.
- Chrabonszczewska E. (2005), *Międzynarodowe organizacje finansowe*, Warszawa.
- Ciupiński A. (2013), *Wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Colvocoresi P. (1998), *Polityka międzynarodowa po 1945 r.*, Warszawa.
- Conflict Barometer 2012, Heidelberg Institute for International Conflict Research, No. 21.
- Country Classification, www.worldbank.org.
- Czarnotta Z., Moszumański Z. (1995, 29–44), *Chiny – Wietnam*, Warszawa.
- Cziomer E. (red., współautor) (2013), *Strategiczne wyzwania międzynarodowej roli Polski w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” nr 4 (X).
- Cziomer E. (2005, 225–239), *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa.
- Cziomer E. (2007, 9–26), *Historyczne aspekty polityki jedności niemieckiej RFN 1949–1989*, [w:] *Zamknięcie kwestii niemieckiej 1989–1991. Studia i szkice*, red. J. Sawczuk, Opole.
- Cziomer E. (2010), *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa.
- Cziomer E. (2006, 85–126), *Zimna wojna a kwestia podziału i jedności Niemiec*, [w:] *Zimna wojna (1946–1989) i ich konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, red. B. Koszela, S. Wojciechowski, Instytut Zachodni, Poznań 2007.
- Cziomer E. (2000, 19–20), *Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej*, [w:] *Ogniska konfliktów: Bałkany, Kaukaz*, red. B. Klich, Kraków.
- Cziomer E. (2004, 282), *Europa Środkowo-Wschodnia*, [w:] E. Cziomer, L. Zyplikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Kraków.
- Cziomer E. (2011, 39–56), *Geneza, struktura oraz przesłanki wdrażania Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej w latach 2008–2010*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa dla Europy*, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów.
- Cziomer E. (2013), *Wyzwania politycznej integracji Unii Europejskiej w dobie globalizacji i kryzysu strefy euro*, [w:] *Nowe strategie na nowy wiek – granice i możliwości integracji regionalnych i globalnych*, red. M. Chorośnicki, J.J. Węć, Kraków, s. 95–106.
- Cziomer E. (1992), *Historia Niemiec 1945–1991. Zarys rozwoju problemu niemieckiego od podziału do jedności*, Kraków.

- Cziomer E. (2005, 4004–410), *Bezpieczeństwo i współpraca w Europie*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, wyd. 2 rozszerzone i uaktualnione, Warszawa.
- Cziomer E. (1998, 287–299), *Enige Aspekte der Sicherheitspolitik Polens*, [w:] *Wandel durch Bestaendigung. Studien zur deutschen und internationalen Politik*, hrsg. K. Kieck, S. Weingarz, U. Bartosch, Berlin.
- Dmochowski A. (1991, 134), *Wietnam, wojna bez zwycięzców*, Kraków.
- Dobrzański W. (2006), *Historia stosunków międzynarodowych 1815–1945*, Warszawa.
- Dobrzycki W. (2006, 17–342), *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*, Warszawa.
- Domagała A. (2008), *Interwencja humanitarna w stosunkach międzynarodowych*, Bydgoszcz–Wrocław.
- Dumbaugh K. (2009), *Taiwan's political Status: historical background and it's implications for U.S. Policy*, Washington.
- Dziak W.J. (2003, 79–131), *Korea, pokój czy wojna?*, Warszawa.
- European Defence Agency (2006), *An Initial Long-Term Vision For European Defence Capability And Capacity Needs*, http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/91135.pdf (dostęp: listopad 2013).
- European Defence Agency (2009), *Future Trends From The Capability Development Plan*, www.eda.europa.eu/docs/documents/Brochure_CDP.pdf (dostęp: styczeń 2014).
- European Report of Development 2013*, www.erd-report.eu/erd/re-port_2012/documents/FullReportEN.pdf (dostęp: styczeń 2014).
- Evans G., Sanhoun M. (2002, 99–105), *The Responsibility to Protect*, „Foreign Affairs”, Vol. 81.
- Fawcett L. (2008, 311–318), *Regional Institutions*, [w:] *Security Studies, An introduction*, ed. P. Williams, New York.
- Field operations, www.osce.org.
- Fischer J.M., Olszewski P. (red.) (2013), *System euroatlantycki w wielobiegunowym łańdźie międzynarodowym*, Warszawa.
- Five Years of Stability Pact for South Eastern Europe: Achievements and Challenges Ahead*, www.stabilitypact.org.
- Florczak A. (2004, 280–292), *Rada Europy*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych*, red. T.Ł. Nowak, Wrocław.
- Friedrich Ebert Stiftung (hrsg.) (1989), *Die Dialektik von Entspannung und individuellen wie kollektiven Menschenrechten in der zweiten Phase der Entspannungspolitik*, Bonn.
- Gelberg L. (1960, 498–506), *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. 3, Warszawa.
- Genscher H.D. (1995), *Erinnerungen*, Berlin.
- Gilpin R. (1986), *The Richness of the Tradition of Political Realism*, [w:] *Neorealism and its Critics*, ed. R. Keohane, New York.
- Gladis J.L. (1987), *The long Peace: Inquiries Into the History of the Cold War*, London.

- Global Trends 2030 – Citizens in an interconnected and policentric world (2012), European Strategy and Policy Analysis System ESPAS.
- Globale Trends 2007 (2006), hrsg. T. Debiel, D. Messner, F. Nuscheler, Bonn. Goertemaker M. (1979), *Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik*, Muenchen.
- Gorbatschow M.S. (1989), *Reden und Aufsätze zur Glasnost und Perestrojka*, Amazon.
- Gorbatschow M.S. (1989), *Das gemeinsame Haus und die Zukun der Perestrojka*, Berlin.
- Gorbatschow M.S. (1989), *Die Uno-Rede 1988, sowie Beitrag der „Prawda„ vom 27. September 1987*, Köln.
- Gorbatschow M.S. (1993), *Gipfelgespräche und geheime Protokolle aus meiner Amtszeit*, Berlin.
- Góralczyk W., Sawicki S. (2006), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa.
- Gross A. (1992), *Wandel der Sowjetischen Osteuropa-Politik*, Amazon.
- GUS (2013), *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce w 2012 roku na tle procesów światowych*, Warszawa.
- Haliżak E., Kuźniar R. (red.) (2006), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa.
- Handwörterbuch Internationale Politik*, hrsg. W. Woyke (2000), Opladen.
- Hasegawa T. (2007), *The End of Pacific War*, Stanford.
- Heinemann F., Schmuck O. (2012), *Euro am Scheideweg?*, Infoaktuell.
- Herma C. (2008), *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] *Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa.
- Huber M. (2002), *Moskau 11. Maerz 1985. Die Auflösung des sowjetischen Imperiums*, Muenchen.
- Hurrell A., Macdonald T. (2013, 57–86), *Ethics and Norms in International Relations*, [w:] *Handbook of International Relations*, ed. W. Carlsnaes, T. Risse, B.A. Simmons, Los Angeles–New Dehli–Singapore–Washington.
- Hyland W.G.(1991), *The Cold War: Fi y Years of Conflict*, New York.
- Iglicka K. (2007/1), *Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych”, Warszawa.
- Insel A. von (2000), *Der Gorbatschow-Faktor-Wandeltiener Weltmacht*, Frankfurt am Main.
- Institutions, www.osce.org.
- Jackobson L. (2013), *China's Foreign Policy Dilemma*, Sydney.
- Jackobson L., Knox D. (2010), *New foreign policy actors in China*, Solna.
- Jackson R., Sørensen G. (2006, 25), *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków.
- Jacobsen L.K. (1999), *Deutsche und amerikanische Entspannungspolitik im Vergleich 1969–1989*, Berlin.

- Jahrbuch der Europäischen Integration 2012 (2012), hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden.
- Jastrzębski P. (2003, 252–253), *Wojna w Afganistanie*, [w:] *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku*, red. W. Malendowski, Wrocław.
- Jawasreh M. (2003, 290), *Proces pokojowy na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku*, red. W. Malendowski, Wrocław.
- Kaczyński L. (13.10.2006), *Zbrodnia na demokracji – wywiad*, „Rzeczpospolita”, 13.10.2006.
- Kamp K.H. (2006/32), *NATO-Erweiterung nach dem Gipfel von Riga*, „Analysen und Argumente der Konrad Adenauer Stiftung” Nr 32, Sankt Augustin.
- Kasprzyk L. (2006, 245–261), *Rozwój ekonomiczny – Nadzieję na wyrównanie szans*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych, bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Kącki C. (2002, 107–108), *Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu*, Warszawa.
- Kempin R., Overhaus M. (hrsg.) (2013), *EU – Außenpolitik in Zeiten der Finanzund Schuldenkrise*, „SWP-Studie 9”, Berlin, www.swp-berlin.org (dostęp: styczeń 2014).
- King G., Pan J., Roberts M.E. (2013), *How Censorship in China Allows Government criticism but silences collective expressions*, Cambridge.
- Kissinger H. (1996), *Dyplomacja*, Warszawa.
- Klecha-Tylec K. (2013), *Regionalizm w teorii i praktyce państw Azji Wschodniej*, Warszawa.
- Komisja Europejska (2012), *Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania na lata 2012–2013*, Bruksela, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_pl.pdf (dostęp: listopad 2013).
- Kondratiewicz D. (2006, 622–627), *Realizacja polityki zagranicznej Polski*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Konończuk W. (2013, 11–27), *Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl>.
- Koszel B., Wojciechowski S. (2007), *Zimna wojna (1946–1989) i konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, red. B. Koszel, S. Wojciechowski, Poznań.
- Koszel B. (1999), *Europa Revidiva. Europa Środkowa w polityce Niemiec*, Poznań.
- Kowalczyk A. (1996, 12–20), *Kambodża 75–95*, Warszawa.
- Kubiak K. (1996, 19–28), *Kuba od rewolucji do kryzysu rakietowego*, Warszawa.
- Kuhn E. (1993), *Gorbatschow und die deutsche Einheit. Die Aussagen der wichtigsten russischen und deutschen Beteiligten*, Bonn.
- Kukułka J. (2003), *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa.
- Kukułka J. (1998, 70–72), *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Warszawa.
- Kukułka J. (1998, 5–15), *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Warszawa.
- Kupiecki R. (2000), *NATO u progu XXI wieku*, Warszawa.

- Kuźniar R., Szczepanik K. (2002), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa.
- Lachowski Z. (2006, 117–142), *Terroryzm, rozbrojenie i nieprolifracja: wyzwania i dylematy nuklearne społeczności międzynarodowej*, „Rocznik Strategiczny” 2005/2006, Warszawa.
- Lang K.-O., Wacker G. (hrsg.) (2013), *Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten*, „SWP-Studie 25”, Berlin, <http://www.swp-berlin.org> (dostęp: styczeń 2014).
- Lanteigne M. (2013), *Chinese foreign policy*, London.
- Lasoń M. (2010), *Polska misja wojskowa w Iraku. Użycie sił zbrojnych jak środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku*, Kraków.
- Lawrence S.V., Martin M.F. (2013), *Understanding China's Political System*, Washington.
- Link W. (1983), *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart.
- List of Least Developed Countries*, www.un.org.
- Lizak W. (2004, 288), *Bliski i Środkowy Wschód: Fiasko drogi do pokoju między Izraelem a Palestyńczykami via Bagdad*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, Warszawa.
- Lizak W. (2006, 269–271), *Bliski i Środkowy Wschód – Geopolityczne przemiany. Izrael – Palestyna – Wycofanie ze Strefy Gazy*, „Rocznik Strategiczny” 2005/2006, Warszawa.
- Lizak W. (2012), *Afrykańskie instytucje bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Loth W. (2000, 357–363), *Der Ost-West-Konflikt*, [w:] *Handbuch der Internationalen Politik*, hrsg. W. Woycke, Bonn 1998.
- Lotk W. (1983, 23–57), *Europa nach 1945*, Opladen.
- Łoś-Nowak T. (red.) (2010), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław.
- Madej M. (2001, 7), *Międzynarodowy terroryzm polityczny*, Warszawa.
- Madej M. (2005, 487–517), *Terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne w świetle współczesnego pojmowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego – próba teoretycznej konceptualizacji*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa.
- Malendowski W. (2004, 294–297), *System kolonialny, dekolonizacja, neokolonializm*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, C. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W. (2004, 312–323), *Ruch państw niezaangażowanych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, C. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W. (2004, 426–431), *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski, C. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W. (2004, 410–412), *Zimna wojna*, [w:] *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. Cz. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W. (2004, 249–250), *Odpężenie międzynarodowe*, [w:] *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. Cz. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malone L.A. (2008), *International Law*, New York.

- Marzęda K. (2006, 519–529), *Międzynarodowe problemy społeczne*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Merkel chce Euroarmii (24–25.03.2007), „Gazeta Wyborcza”.
- Michalka W. (hrsg.) (1989), *Der Zweite Weltkrieg*, Muenchen–Zuerich.
- Mickiewicz P. (2003, 6–15), *Polska – NATO 1990–2001*, Gdynia.
- Mieždunarodnyje otnoszenija posle wtororoj mirowoj wojny (1965)*, t. 1: 1945–1949 (A.G. Milejkowski), t. 2: 1950–1955 (A.A. Ławriszew), t. 3: 1956–1964 (D.G. Tomaszewskij), Moskwa.
- Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki*, www.visegradfund.org.
- Młynarski T. (2011), *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku, Mozaika interesów i geostrategii*, Kraków.
- Mojsiewicz Cz. (red.) (2004, 321–322), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław.
- Nathan A., Scobell A. (2012), *How China Sees America*, *Foreign Affairs*, New York.
- NATO and the fight against terrorism*, www.nato.int/issues/terrorism/index.html.
- Niemcy chcą przyspieszenia (24–25.03.2007) „Dziennik”.
- Nizioł-Celewicz M. (2006, 537), *Terroryzm*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Nowe sankcje na Iran*, www.serwisy.gazeta.pl.
- Nye J.S. (2012), *Przyszłość siły*, Warszawa.
- Olszewski R. (2005, 41–43), *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Toruń.
- Ondarza N. von (2013), *Rote Linien und eine ausgestreckte Hand*, „SWP-Aktuell 12”, <http://www.swp-berlin.org> (dostęp: grudzień 2013).
- ONZ i dekolonizacja*, www.un.org/Depts/dpi/decolonization.
- Parzymies S. (2004, 249), *Stosunki międzynarodowe w Europie*, Warszawa.
- Parzymies S. (2004, 132–152), *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa.
- Parzymies S., Symonides J. (2012, 67–88), *Rola prawa międzynarodowego w rozwoju nauki o stosunkach międzynarodowych*, „Przegląd Strategiczny”, nr 1.
- Patek A., Rydel J., Węc J.J. (red.) (2000, 72), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, Kraków.
- Piątkowski P., Daca A. (1996, 5–6), *Konflikty zbrojne w otoczeniu Polski. Była Jugosławia*, Warszawa.
- Piepen Schneider M. (2012, 4–5), *Die Europäische Union im 21. Jahrhundert*, [w:] Europäische Union. IZPB, He 279, Bonn.
- Płachtański P. (2000, 39), *ZSRR i Rosja wobec Kuby*, [w:] *Kuba widziana z Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kula, Warszawa.
- Podhorecki L. (2000, 195–213), *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad Federacji*, Warszawa.
- Poleskij P.T. (1985), *SSSR i SSZA. 50 liet diplomaticzieskich otnoszenij*, Moskwa.
- Polska droga do NATO*, oprac. Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej, „Przegląd Rządowy”, nr 4 (94), kwiecień 1999, www.kprm.gov.pl.
- Pothoff H. (1999), *Im Schatten der Mauer. Die Deutschlandpolitik 1961–1990*, Berlin.

- Raport (1993, 40–55), *Raport bezpieczeństwa o stanie państwa. Aspekty zewnętrzne*, Warszawa.
- Reynolds D. (red.) (1994), *The Origins of the Cold War in Europe: International Perspective*, Nev Haven.
- Rezolucja RB ONZ nr 1244, Security Council resolution 1244 (1999) [on the deployment of international civil and security presences in Kosovo], www.un.org].
- Rodrigues M.J. (2013), *What is missing for a „genuine” Monetary Union?*, June 2013, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/10112.pdf> (dostęp: styczeń 2014).
- Roeld A. (1990), *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa.
- Roeld A.D. (1990), *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa.
- Ruch Państw Niezaangażowanych, www.nam.gov.za.
- Rydel J. (2000), *Austria*, [w:] *Najnowsza historia świata*, red. A. Patek, J. Rydel, J.J. Węć, Kraków.
- Sandorski J. (2006, 589–621), *Patologie międzynarodowe – korupcja i przestępczość zorganizowana*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych, bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Saunders P.C. (2012), *The rebalance to Asia: U.S.-China relations and regional security*, Washington.
- Schmidt G. (1993), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945–1989*, t. 1–2, Bochum.
- Schmitt E. (2013, 17–21), *Rolle des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen*, „Aus Politik und Zeitgeschichte”, Nr. 37.
- Sawczuk J. (red.) (2007, 9–26), *Zamknięcie kwestii niemieckiej 1989–1991. Studia i szkice*, Opole.
- Sawczuk J. (red.) (2011), *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa dla Europy*, Poznań–Chorzów.
- Skubiszewski K. (1997), *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa.
- Soutou G.H. (2000), *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ost 1943–1990*, Paris.
- Spanier J. (1990, 525–533), *Games Nations Play*, Washington, za: R. Zięba (2004, 96), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego, koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa.
- Stadtmüller E. (1996, 184–187), *Polityczne aspekty współczesnych tendencji w gospodarce światowej*, [w:] Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław.
- Stemplowski R. (2006), *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, Warszawa.
- Stolarczyk M. (2006, 343–370), *Charakter polskiej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń.
- Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy* (2010), Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela.

- Suominen K. (2005), *Globalizing Regionalism: Harnessing Regional Organizations to Meet Global Threats*, Occasional Paper O-2005/11. UNU-CRIS, Burges, <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20050905115653.o-2005-11.pdf> (dostęp: styczeń 2014).
- Sur S. (2012), *Stosunki międzynarodowe*, Warszawa.
- Sutor J. (1996), *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa.
- Sutter R.G. (2013), *Foreign relations of the PRC*, Plymouth.
- Symonides J. (2005), *Normatywne teorie ładu międzynarodowego po zimnej wojnie*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa.
- Świat w 2025 (2009), *Scenariusze Narodowej Rady Wywiadu USA*, Kraków.
- Tabor M. (2006, 214–237), *Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych, bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Tannous I. (2012), *Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe*, [w:] *Jahrbuch der Europäischen Integration 2012*, hrsg. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden, s. 259–268.
- Teheran–Jałta–Poczdam (1972), *Dokumenty konferencji szefów rządów trzech wielkich mocarstw*, Warszawa.
- Teheran–Jałta–Poczdam (1999), *Teraz już wiemy. Nowa historia zimnej wojny*, Warszawa.
- Ukie (24.03.2006), *Programy pomocowe*, www.2ukie.gov.pl/www.serce.nsf/OCD.
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, www.undoc.org.
- United Nations Millenium Declaration*, www.un.org.
- Vogel E.F. (2011), *Deng Xiaoping and the transformation of China*, Cambridge–London.
- Waldenberg M. (2005, 492–499), *Rozbicie Jugosławii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa.
- Wągrowska M. (2007/1), *Polska za amerykańską tarczą? Ewentualna dyslokacja systemu MD a interes narodowy*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 1, Warszawa.
- Weimar A. (2005/10), *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2004*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 10, Warszawa.
- Weinberg G.L. (2005), *A Word At arms. A global history of World War II*, Cambridge.
- Williams P. (1997, 403–404), *Groźny nowy świat: transnarodowa przestępczość zorganizowana w przededniu dwudziestego pierwszego wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. Davies B. Bobrow, E. Halizak, R. Zięba, Warszawa.
- Woermann C. (1986), *Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz*, Bonn.
- Wojna B. (2006), *Sytuacja polityczna na Kubie – perspektywy zmian*, „Biuletyn PISM”, 22.08.2006, nr 49 (389), www.pism.pl.
- Wolff-Powęska A. (1998), *Oswojona rewolucja. Europa środkowa w procesie demokratyzacji*, Poznań.

- Womack B. (2010), *China's rise in historical perspective*, Plymouth.
- Woycke W. (2004, 74–84), *Entspannungspolitik*, [w:] W. Woycke, *Handwörterbuch*, Bonn.
- Woycke W. (hrsg.) (2004), *Handwoerterbuch der internationalen Beziehungen*, Bonn.
- Wspólnota Narodów, <http://www.thecommonwealth.org>.
- Zachara M. (2012), *Global Governance. Ład międzynarodowy po zakończeniu stulecia Ameryki*, Kraków.
- Zając J., Zięba R. (2005), *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989*, Toruń.
- Zięba R. (2010), *Poszukiwanie międzynarodowej roli dla Polski – konceptualizacja roli państwa „średniej rangi”*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Warszawa.
- Zięba R. (2004, 326–342), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa.
- Zięba R. (2010), *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski*, Warszawa.
- Zięba R. (2011/1–2, t. 43), *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe”, nr 1–2, t. 43, Warszawa.
- Zięba R. (2004), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, wyd. 4 poprawione i rozszerzone, Warszawa.
- Zięba R. (2006, 301; 409), *Z Waszyngtonem czy Brukselą – dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń.
- Zybliekiewicz L.W. (2005, 422–431), *Miejsce i rola Polski*, [w:] E. Cziomer, L.W. Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa.

Noty o autorach

Erhard Cziomer – profesor zwyczajny od lat związany z krakowskim środowiskiem akademickim; kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (od 2005). Pracował w Uniwersytecie Ekonomicznym (1969–1983) i Uniwersytecie Jagiellońskim (1983–2005) w Krakowie. Swoje zainteresowania naukowe od ponad 40. lat koncentruje na historii oraz współczesnych aspektach stosunków międzynarodowych ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju wewnętrznego oraz międzynarodowej roli Niemiec (od końca pierwszej wojny światowej do czasów współczesnych). Wielokrotny stypendysta i profesor wizytujący na uniwersytetach niemieckich (Bonn i Jena); kierownik wielu zespołów naukowo-badawczych i organizator szeregu konferencji naukowych zarówno w kraju, jak i za granicą. Jest autorem i współautorem ponad kilkuset pozycji naukowych oraz promotorem kilkunastu wypromowanych doktorów w Uniwersytecie Jagiellońskim i Krakowskiej Akademii. Do najistotniejszych publikacji Profesora z ostatnich lat można zaliczyć m.in.:

- *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa 2005,
 - *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa 2006,
 - *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa–Kraków 2010,
 - *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 roku*, Kraków 2013,
- współautorskie wraz z redakcją naukową:
- *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne w XXI wieku*, Kraków 2008,
 - *Międzynarodowe stosunki polityczne – podręcznik akademicki*, Kraków 2008,
 - *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku. Wybrane problemy*, Kraków 2010,
 - Kwartalnik *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, Kraków 2006–2015.

W 2011 roku odznaczony został przez Prezydenta RP za osiągnięcia naukowe Krzyżem Komandorskim z Gwiazdą Orderu Odrodzenia Polski.

Marcin Lasoń – doktor habilitowany nauk humanistycznych w dyscyplinie nauk o polityce. W roku 2002 ukończył studia magisterskie w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Studium Zarządzania i Biznesu Katedry Ekonomii Stosowanej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Jego zainteresowania naukowe, obejmujące zagadnienia sporów i konfliktów międzynarodowych, zaowocowały rozprawą doktorską, obronioną w 2004 roku, pt.: *Badania nad konfliktem i pokojem międzynarodowym u progu XXI wieku, ze szczególnym uwzględnieniem Kosowa*, napisaną pod kierunkiem prof. E. Cziomera.

Od 2005 roku wykłada w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego; od ośmiu lat rozwija zainteresowania naukowe studentów jako opiekun Koła Naukowego Studentów Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii, w roku 2014 podjął także obowiązki prodziekana Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii.

W prowadzonych badaniach koncentruje się na polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski, w szczególności na udziale Polski w interwencji zbrojnej i procesie stabilizacji Iraku. Efektem tych prac było przygotowanie licznych artykułów, rozdziałów w monografiach, udział w konferencjach naukowych, jak i wydanie książki pt.: *Polska misja w Iraku. Użycie sił zbrojnych jako środka polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie interwencji w Iraku 2003–2008* (Kraków 2010), będącej wraz ze zgromadzonym dorobkiem naukowym, doświadczeniem dydaktycznym i organizacyjnym, podstawą procedury habilitacyjnej przeprowadzonej w Uniwersytecie Jagiellońskim w kwietniu 2012 roku. Publikacja o wspomnianej wyżej tematyce została wydana także w Niemczech: *Voraussetzungen und Folgen der Beteiligung Polens am Militäreinsatz und Stabilisierungsprozess im Irak*, Studien zur Internationalen Politik, Hamburg, Heft 2/2010.

Beata Molo – doktor habilitowany nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, profesor w Katedrze Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

Absolwentka kierunku Politologia Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce uzyskała w 2004 roku, a procedurę habilitacyjną na Wydziale Stosunków Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego zakończyła w 2014 roku.

Prowadzi badania niemcoznawcze i międzynarodowe; koncentruje się na polityce energetycznej Rosji i energetyczno-klimatycznej Unii Europejskiej, zajmuje się również polityką zagraniczną i energetyczno-klimatyczną współczesnych Niemiec oraz uwarunkowaniami bezpieczeństwa ekologicznego i klimatycznego.

Stypendystka DAAD (Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität, Berlin) i beneficjentka grantu Narodowego Centrum Nauki. Współpracuje z Fundacją Friedricha Eberta w ramach Sieci Progresywnej (*Progressives Netzwerk Deutschland – Polen 2020*, Friedrich Ebert Stiftung). Autorka licznych artykułów opublikowanych w Polsce i za granicą, m.in.:

- *Ressourcenkonflikte*, [w:] *Handbuch Sicherheitsgefahren*, T. Jäger (Hrsg.), Wiesbaden 2015,

- *Implications of the abandonment of nuclear energy for the energy supply security of Germany*, Multikulturális Műhely Tanulmányok 2, Hajdúbörmény 2012,
- *Der deutsche Atom-Ausstieg*, "EUROJournal pro management" 2012, nr 1, oraz monografii:
- *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013,
- *Die Energiepolitik Deutschland im 21. Jahrhundert. Determinanten-Ziele-Massnahmen*, Berlin 2014.

Anna Paterek – doktor w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych oraz na Wydziale Nauk o Bezpieczeństwie Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego w Krakowie. Absolwentka Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Stopień doktora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, specjalność: stosunki międzynarodowe uzyskała w 2006 roku na Wydziale Stosunków Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego na podstawie dysertacji pt.: *Debata wokół reformy Unii Europejskiej i jej poszerzenia na wschód w Niemieckim Bundestagu XIV kadencji (1998–2002)*.

Specjalizuje się w badaniach nad uwarunkowaniami i wyzwaniem polityki rozwojowej Niemiec oraz współczesnymi aspektami procesu integracji europejskiej, jego pogłębiania i poszerzania. W sferze jej zainteresowań badawczych znajduje się również międzynarodowa współpraca rozwojowa oraz teoria stosunków międzynarodowych.

Stypendystka DAAD na Uniwersytecie w Dortmundzie oraz na Uniwersytecie Georga-Augusta w Getyndze (Niemcy) w zakresie nauk politycznych, stosunków międzynarodowych i dziennikarstwa. Prowadzi wykłady gościnne na Uniwersytecie Kreteńskim (Grecja), w Evangelische Hochschule Berlin (Niemcy) i Hochschule für Öffentliche Verwaltung Bremen (Niemcy).

Anna Diawol-Sitko, dr, absolwentka seminarium doktorskiego w Katedrze Stosunków Międzynarodowych, wykładowca Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza-Modrzewskiego oraz autorka książek i artykułów na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz krajów arabskich.

Łukasz Bednarz, doktorant seminarium doktorskiego Katedry Stosunków Międzynarodowych oraz stypendysta w USA i ChRL.