

DYLEMATY STRATEGICZNE XXI WIEKU

Księga Jubileuszowa
dedykowana Profesorowi
Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia
pracy naukowej



Pod redakcją
naukową

Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca

Dylematy strategiczne XXI wieku

Dylematy strategiczne XXI wieku

Księga Jubileuszowa dedykowana
Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu
z okazji czterdziestolecia pracy naukowej

*Pod redakcją naukową
Roberta Kłosowicza
Bogdana Szlachty
Janusza Józefa Węca*



Kraków 2013

Copyright by Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych
Uniwersytetu Jagiellońskiego and individual authors, 2013

Recenzent: prof. dr hab. Andrzej Zięba

Opracowanie redakcyjne: Dagmara Małysza, Justyna Wójcik

Korekta: Mateusz Kijewski

Projekt okładki: Igor Stanisławski

Skład i łamanie: Małgorzata Manterys-Rachwał

Publikacja dofinansowana
przez
Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

ISBN 978-83-7638-375-0

KSIĘGARNIA AKADEMICKA
ul. św. Anny 6, 31-008 Kraków
tel./faks: 012 431-27-43, 012 421-13-87
e-mail: akademicka@akademicka.pl

Księgarnia internetowa:
www.akademicka.pl

Spis treści

Tabula Gratulatoria	VII
Słowo o Jubilacie.....	IX
Promotorstwo zakończonych prac doktorskich	XIII
Dorobek naukowy – najważniejsze prace	XV

CZĘŚĆ PIERWSZA. HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

Marek Bankowicz, <i>Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki</i>	1
Włodzimierz Bernacki, <i>Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta</i>	9
Agnieszka Czubik, <i>Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy</i>	23
Paweł Czubik, <i>Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”</i>	37
Antoni Dudek, <i>Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku</i>	49
Dominika Dziwisz, <i>„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni</i>	65
Barbara Krauz-Mozer, <i>W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów</i>	75
Kazimierz Lankosz, <i>Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia</i>	85
Jacek M. Majchrowski, <i>Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym</i>	111
Andrzej Mania, <i>Wywiad i politycy. Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA</i>	119
Grzegorz Mazur, <i>Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich</i>	135
Sylwia Rasson, <i>The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries</i>	143
Arkady Rzegocki, <i>Soft power – niedoceniana siła</i>	155
Barbara Stoczewska, <i>Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki</i>	161
Bogdan Szlachta, <i>Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę. Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach</i>	171

CZĘŚĆ DRUGA. POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

Bogusława Bednarczyk, <i>Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?</i>	187
Ewa Bojenko-Izdebska, „Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN.....	199
Ewa Bujwid-Kurek, <i>Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej</i>	209
Marek Czajkowski, <i>Obrona przeciwrakietowa Izraela</i>	221
Ryszard M. Czarny, <i>Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą</i>	237
Erhard Cziomer, <i>Dylematy niemieckiej strategii przewyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku</i>	249
Aleksander Głogowski, <i>Chiny – Pakistan – Afganistan. Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań</i>	263
Artur Gruszczak, <i>Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE</i>	273
Edward Haliżak, <i>Region Azji i Pacyfiku – logika geoeconomii i geopolityki</i>	285
Robert Kłosowicz, <i>Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny</i>	299
Iwona Krzyżanowska, <i>Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego</i>	315
Rafał Kwieciński, <i>Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu. Chińska strategia „sznura pereł”</i>	329
Marcin Lasoń, <i>Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?</i>	341
Agnieszka Nitszke, <i>Polityka azylowa Unii Europejskiej. Między idealizmem a realizmem</i>	353
Małgorzata Pearson, <i>Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie</i>	367
Mieczysław Stolarczyk, <i>Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku</i>	381
Ewa Szczepankiewicz-Rudzka, <i>Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii? Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej</i>	405
Marcin Tarnawski, <i>Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa</i>	417
Janusz Józef Węc, <i>Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012). Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej</i>	431
Justyna Zajac, <i>Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej</i>	453
Lubomir W. Zyblikiewicz, <i>Klub Rzymski – po 45 latach</i>	465
Noty o Autorach	477

TABULA GRATULATORIA

Piotr Bajor
Piotr Borowiec
Krystyna Chojnicka
Anna Citkowska-Kimla
Zbigniew Czubiński
Krystyna Daniel
Agnieszka Dębska
Andrzej Dudek
Magdalena Geodecka
Irena Głuszyńska
Marcin Grabowski
Łukasz Jakubiak
Małgorzata Jasińska
Agnieszka Kastory
Piotr Kimla
Małgorzata Kiwior-Filo
Beata Kosowska-Gąstoł
Grzegorz Kowalski
Wiesław Kozub-Ciembroniewicz
Renata Król-Mazur
Małgorzata Kułakowska
Roman Kuźniar
Michał Matyasik

Maciej Miżejewski
Tomasz Młynarski
Ewa Myślak
Agnieszka Nowakowska-Swół
Dorota Pietrzyk-Reeves
Agnieszka Podoba
Marta Polaczek-Bigaj
Błażej Sajduk
Dominik Sieklucki
Agnieszka Sikora
Jacek Sokołowski
Irena Stawowy-Kawka
Krzysztof Szczerski
Paweł Ścigaj
Monika Ślufińska
Damien Thiriet
Adrian Tyszkiewicz
Magdalena Ullman-Kulik
Tomasz Wieciech
Rafał Wordliczek
Rafał Woźnica
Andrzej Zięba
Agnieszka Zyza

SŁOWO O JUBILACIE

Badania nad bezpieczeństwem stanowią bardzo ważne pole analiz podejmowanych w ramach nauki o stosunkach międzynarodowych. Poznanie i zrozumienie tych procesów ma służyć w przyszłości zapobieganiu konfliktom oraz rozwiązywaniu już istniejących. Profesor Michał Chorośnicki większość swej działalności naukowej poświęcił właśnie zagadnieniom bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, a Jego aktywność badawcza w tym zakresie była szczególnie widoczna w obszarach dotyczących terroryzmu międzynarodowego, NATO, Afryki Subsaharyjskiej i sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych Ameryki.

Profesor Chorośnicki urodził się 26 lipca 1948 r. w Krakowie; w swoim rodzinnym mieście ukończył II Liceum Ogólnokształcące im. Jana III Sobieskiego, po czym w roku 1966 rozpoczął studia prawnicze na Wydziale Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego. Za swoich mistrzów i mentorów Jubilat uważa Profesorów: Kazimierza Opałka, Mariana Zgórniaka, Erharda Cziomera i Mariana Iwanejkę. Bezpośrednio po ukończeniu studiów prawniczych w 1970 r. rozpoczął studia doktoranckie z zakresu nauk o polityce w nowo utworzonym Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, wiążąc się najpierw z Katedrą Prawa Międzynarodowego Publicznego, a następnie z ówczesnym Zakładem Stosunków Międzynarodowych. Pod kierunkiem Profesora Iwanejki przygotował rozprawę doktorską *Polityka niezaangażowania w latach 1960-1975 (Rola i działalność państw Afryki)*. Termin planowanej na początek 1977 r. obrony został przełożony z powodu choroby i przedwczesnej śmierci promotora. Nowym opiekunem naukowym i promotorem został Profesor Zgórniak, zaś praca doktorska po niewielkich zmianach została obroniona w marcu 1979 r. w Instytucie Nauk Politycznych UJ.

W maju 1994 r. Rada Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, na podstawie monografii zatytułowanej *Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki wobec państw Afryki na południe od Sahary w latach siedemdziesiątych* oraz całego dotychczasowego dorobku naukowego, podjęła uchwałę o nadaniu Jubilatowi stopnia doktora habilitowanego nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. We wrześniu tego samego roku uchwała ta została zatwierdzona przez ówczesną Centralną Komisję Kwalifikacyjną ds. Stopni i Tytułów Naukowych. W 2002 r. Jubilat, już jako profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, objął kierownic-

two nowo utworzonej Katedry Strategii Stosunków Międzynarodowych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, która w 2007 r. została przekształcona w Katedrę Strategii i Teorii Stosunków Międzynarodowych. Dwa lata później, w styczniu 2009 r., na podstawie monografii zatytułowanej *NAFTA – dekada przemian* oraz całego dorobku naukowego, Jubilat uzyskał tytuł profesora nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce.

Jak już wspomniano, głównym przedmiotem zainteresowań badawczych Profesora Michała Chorośnickiego od początku Jego poszukiwań naukowych są zagadnienia bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Już pod koniec lat 70. XX wieku, jako jeden z pierwszych w Polsce, podjął badania nad stosunkami międzynarodowymi w Afryce, a zwłaszcza nad polityką niezaangażowania państw tego kontynentu. Podczas pobytu na stypendium w USA w latach 1982-1985 Jubilat był członkiem zespołu Profesora Williama Folza z Concilium of Area Studies Uniwersytetu Yale, który w 1985 r. opublikował fundamentalną pracę o zbrojeniach w Afryce (*Arms and Africa*, Yale University Press, 1985). Z oczywistych powodów fakt współpracy z tym zespołem nie został wówczas ujawniony, a Jego nazwisko nie figuruje na liście współautorów. W 1985 r. Profesor Chorośnicki przygotował monografię o polityce amerykańskiej wobec Afryki po II wojnie światowej (Program Badawczy 11.IV III B), ale z racji trudności wydawniczych w końcu dekady lat 80. wyniki prac zespołu przez Niego kierowanego nie zostały opublikowane. Już na początku lat 90. Profesor Chorośnicki zwracał uwagę na niepokojące tendencje postępującego kryzysu państwowości w Afryce, który był konsekwencją utraty wsparcia politycznego, finansowego i militarnego przez autorytarne reżimy państw Afryki Subsaharyjskiej ze strony rywalizujących bloków politycznych w realiach zimnej wojny i spowodował wybuch konfliktów zbrojnych na dużą skalę. Zainteresowania polityką USA wobec Afryki Subsaharyjskiej oraz rozwojem zdarzeń w tym regionie znalazły odzwierciedlenie we wspomnianej pracy habilitacyjnej zatytułowanej *Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki wobec państw Afryki na południe od Sahary w latach siedemdziesiątych*.

Profesor Chorośnicki jest także niepodważalnym autorytetem i jednym z najlepszych w Polsce znawców polityki bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych Ameryki. Zainteresowania Jubilata problematyką amerykańską nie ograniczają się tylko do tego tematu, dotyczą również zagadnień ekonomicznych, w szczególności procesu integracji gospodarczej Stanów Zjednoczonych Ameryki, Kanady i Meksyku w ramach Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu. Ich pokłosiem było opublikowanie w 2007 r. wspomnianej już „monografii profesorskiej” pt. *NAFTA – dekada przemian*.

Szanowny Jubilat jest również jednym z pionierów polskich badań nad zjawiskiem terroryzmu i uznanym autorytetem w tej dziedzinie. Od połowy lat 80., na marginesie głównego nurtu zainteresowań naukowych, prowadził na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego wykład „Polityczne i prawne aspekty terroryzmu międzynarodowego”. Z czasem uznany został za eksperta od spraw terroryzmu, a choć nie przyjmuje zwykle tego „tytułu”, to przecież warto

odnotować, że Jubilat nie tylko opublikował w 2002 r. książkę *Terroryzm. Analizy i fakty*, lecz także pracuje nad kolejną monografią dotyczącą tej problematyki, noszącą roboczy tytuł *Terroryzm – refleksje sceptyczne*.

Wiedza ekspercka Profesora Michała Chorośnickiego o problematyce amerykańskiej i zagadnieniach międzynarodowego terroryzmu jest szeroko wykorzystywana przez media, w których komentuje wydarzenia bieżące lub udziela się w dyskusjach ekspertów. Sprawność w występowaniu przed kamerą i mikrofonem oraz umiejętność zwięzłego formułowania myśli uzyskał jako komentator wydarzeń międzynarodowych w Radiu Kraków, z którym współpracował w latach 1993-1998. Współpracę z mediami i działalność popularyzatorską prowadzi zresztą aktywnie do chwili obecnej.

Warto wspomnieć, że Jubilat jest także autorem kilku opracowań, które nigdy nie ukazały się drukiem z powodu zastrzeżeń cenzury. Taki los spotkał duży i solidnie opracowany artykuł zatytułowany *XXX rocznica Planu Marshalla przeznaczony dla „Spraw Międzynarodowych”*, a uznany wówczas za „nie na czasie”. Z kolei artykuł o rewolucji w Etiopii, który ukazał się w „Zeszytach Naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, został przez cenzurę mocno okrojony.

Jubilat jest badaczem cenionym i rozpoznawalnym także poza polskim środowiskiem naukowym. Od dawna utrzymuje rozliczne kontakty naukowe z zagranicznymi ośrodkami badawczymi, w szczególności w Wielkiej Brytanii i USA. Niezwykle wartościowy był Jego pierwszy pobyt naukowy w prestiżowym Królewskim Instytucie Spraw Międzynarodowych w Londynie w lecie 1980 r. Doświadczenia zdobyte w czasie kolejnych wyjazdów do USA w latach 1982-1985 i 1989-1999 ukierunkowały zainteresowania badawcze Profesora Chorośnickiego na problematykę amerykańską, w tym głównie politykę wojskową i ekonomiczną, a także pozwoliły Mu włączyć się w działalność prestiżowych organizacji naukowych (np. Instytutu Studiów Strategicznych w Londynie). Wczesne lata 90. to okres współpracy naukowej z uczelniami i instytucjami amerykańskimi: nawiązana w 1992 r. współpraca z Columbus School of Law Catholic University of America w Waszyngtonie zaowocowała pobytami na tej uczelni w charakterze profesora wizytującego w latach 1993, 1995, 1997 i 1999. Niezależnie zatem od prac badawczych prowadzonych w bibliotekach i instytucjach amerykańskich pobyty Jubilata – biorącego udział w międzynarodowych konferencjach w Europie i USA co najmniej dwa razy w roku – były niezwykle wartościowe także od strony dydaktycznej. Doświadczenia te zdobywał też Jubilat w Yale, w Southern Connecticut State University i Albertus Magnus College. Warto wreszcie odnotować, że dzięki zaangażowaniu Profesora Chorośnickiego jako administratora i wykładowcy oraz we współpracy z Columbus School of Law Catholic University of America w Waszyngtonie, wciąż jest realizowany przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego Program Letni Prawa CUA i UJ.

Profesor Chorośnicki ma również ogromne doświadczenie dydaktyczne wyniesione z pracy na Uniwersytecie Jagiellońskim: pod Jego kierunkiem powstało i zostało obronionych szesnaście dysertacji doktorskich, zrecenzował On

dwadzieścia sześć rozpraw doktorskich, a także występował jako recenzent w kilku przewodach habilitacyjnych i postępowaniach o nadanie tytułu profesora. Ponadto od 1994 r. pod kierunkiem Profesora powstało ok. 300 prac magisterskich z zakresu politologii, stosunków międzynarodowych i amerykanistyki.

Zainteresowania pozanaukowe Profesora Michała Chorośnickiego stanowią podróże zagraniczne i długo uprawiane narciarstwo zjazdowe. Ulubioną postacią historyczną Jubilata, wzorem sprawności, talentów dyplomatycznych, ale i cynizmu, jest Klemens von Metternich. Profesor jest również miłośnikiem zwierząt, dużych i małych. Podobno w latach 70. natchnienie pisarskie czerpał od ulubionego kota Teodora, który leżąc w cieple lampy na biurku, wydzieliał tajemnicze fluidy intelektualne. Jubilat jest także znawcą i miłośnikiem problematyki lotniczej – do Księgi Jubileuszowej dedykowanej Profesorowi Mani napisał artykuł o współczesnych bombowcach amerykańskich, oraz motoryzacji – był dotąd właścicielem osiemnastu samochodów różnych marek, choć największym sentymentem darzy skromną Syrenę 103 kupioną przez rodziców jako samochód rodzinny w połowie lat 60.

Profesor Michał Chorośnicki to nie tylko uznany badacz stosunków międzynarodowych i ekspert z zakresu bezpieczeństwa międzynarodowego i terroryzmu, ale także serdeczny Kolega i Przyjaciel. Jego poczucie humoru, życzliwość, a także gotowość do niesienia pomocy młodszym adeptom nauki oraz studentom są powszechnie znane. To również Człowiek cieszący się poważaniem i ogromną sympatią wykraczającą daleko poza środowisko pracowników i studentów Uniwersytetu Jagiellońskiego – o czym w pewnym stopniu świadczy ta księga, ofiarowywana Mu przez przyjaciół i uczniów.

*Robert Kłosowicz
Bogdan Szlachta
Janusz Józef Węc*

PROMOTORSTWO ZAKOŃCZONYCH PRAC DOKTORSKICH

Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych

Dr Piotr FUDAŁA
Dr Łukasz FYDEREK
Dr Aleksander GŁOGOWSKI
Dr Dagmara GŁUSZEK-SZAFRANIEC
Dr Michał GÓRA
Dr Małgorzata GÓRSKA
Dr Renata KURPIEWSKA-KORBUT
Dr Rafał KWIECIŃSKI
Dr Patrycja LIPOLD
Dr Anna MARSZAŁEK
Dr Marek MICHAŁSKI
Dr Agnieszka MOSUREK-ZAVA
Dr Filip SKAWIŃSKI
Dr Ewa SZCZEPANKIEWICZ
Dr Jerzy WÓJCIK

Wydział Prawa i Administracji

Dr Sylwia RASSON

DOROBEK NAUKOWY – NAJWAŻNIEJSZE PRACE

Rozprawa doktorska

„Polityka niezaangażowania w latach 1960-1975. Rola i działalność państw Afryki”, maszynopis, Kraków 1978.

Monografie i książki

Ruch niezaangażowania w polityce światowej 1961-1992. Lata 1961-1976, Kraków 1993.
Stany Zjednoczone Ameryki wobec państw Afryki na południe od Sahary w latach siedemdziesiątych, Kraków 1993, *Prace Habilitacyjne UJ*, nr 251.
Unia Europejska. Transformacja i integracja w Europie, red. E. Cziomer, Kraków 1999.
Terroryzm – analizy i fakty, Kraków 2002.
Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego, red. K. Lankosz, P. Czubik, Białsko-Biała 2004.
NAFTA – dekada przemian, Kraków 2007.

Rozdziały i artykuły w pracach zbiorowych

Procesy prywatyzacyjne i przekształcenia własnościowe, [w:] *Regulacje handlu i biznesu międzynarodowego*, t. 2: *Międzynarodowe transakcje biznesowe*, red. R. Ludwikowski, Warszawa 1998, s. 395-432.
Didactics of Politics and Political Education in the Emerging Civil Societies, [w:] *Transformation und Integration in Europa*, Hrsg. K. Dicke, K. Schmitt, Berlin 1998, s. 155-171.
Następstwa otwarcia NATO dla Polski, [w:] *Polska o krok od NATO. Międzynarodowe aspekty przystąpienia Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Seminarium „Polska wobec reformy wewnętrznej NATO”*, Kraków, 16 lutego 1998, red. E. Cziomer, Kraków 1998, s. 73-95, *Studia i Analizy – Fundacja Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji*, z. 4.
Polityczne wyzwania dla Polski, [w:] *Reforma NATO. Seminarium „Polska wobec reformy wewnętrznej NATO”*, red. E. Cziomer, Kraków 1998, s. 63-74, *Zeszyty Fundacji Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji*, z. 28.
Zjednoczenie Europy – teoria integracyjna Stanley’a Hoffmanna, [w:] *Stanowisko Unii Europejskiej wobec Polski i jej sąsiadów w przededniu poszerzenia*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2003, s. 55-65.

- Nowe koncepcje użycia siły w prawie międzynarodowym publicznym*, [w:] *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, red. M. Chrośnicki, P. Czubik, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2004, s. 29-49.
- Współpraca Polska-USA w kontekście transatlantyckim i europejskim*, [w:] *Międzynarodowe implikacje procesu integracji europejskiej dla Polski i Niemiec*, red. E. Cziomer, M. Czajkowski, Kraków 2004, s. 97-114.
- Terroryzm*, [w:] *Słownik społeczny*, red. B. Szlachta, Kraków 2004, s. 1448-1457.
- Terroryzm nuklearny – zagrożenie czy fikcja?*, [w:] *Niemcy, Europa, Świat. Studia międzynarodowe. Księga pamiątkowa poświęcona Profesorowi Erhardowi Cziomerowi*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2007, s. 325-339.
- Bezpieczeństwo energetyczne w dokumentach i deklaracjach międzynarodowych*, [w:] *Polityka międzynarodowa, prawo, zarządzanie*, red. J. Białkiewicz, Kraków 2010, s. 9-33, *Zeszyty Naukowe WSH w Krakowie*.
- Wizy amerykańskie dla Polaków – fakty i mity*, [w:] *Myśl i polityka. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Jackowi Marii Majchrowskiemu*, red. B. Szlachta, t. 3, Kraków 2011, s. 199-205.
- Amerykańskie bombowce wlatują w XXI wiek*, [w:] *Amerykomania. Księga jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Mani*, red. W. Bernacki, A. Walaszek, t. 2, Kraków 2012, s. 149-167.
- Rozwój infrastruktury transportowej i komunikacyjnej*, [w:] *Wpływ integracji europejskiej na przemiany kulturowe i rozwój społeczno-gospodarczy euroregionu „Śląsk Cieszyński”*, red. J.J. Węc, Kraków 2012, s. 247-265.

Artykuły w czasopismach naukowych

- Dylematy handlu międzynarodowego*, „Polityka Międzynarodowa, Prawo, Zarządzanie. Zeszyty Naukowe WSH w Krakowie” 2002, s. 7-23.
- Walka z korupcją – teoria i praktyka*, „Polityka Międzynarodowa, Prawo, Zarządzanie. Zeszyty Naukowe WSH w Krakowie” 2002, s. 43-61.
- Zwalczanie przestępczości zorganizowanej a bezpieczeństwo w Unii Europejskiej*, „Polityka Międzynarodowa, Prawo, Zarządzanie. Zeszyty Naukowe WSH w Krakowie” 2006, s. 21-35.
- Unia Europejska – USA: rywalizacja czy konflikty ekonomiczne*, „Polityka Międzynarodowa, Prawo, Zarządzanie. Zeszyty Naukowe WSH w Krakowie” 2007-2008, s. 29-58.
- Rewolucja w Etiopii – zamierzenia i rzeczywistość*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych” 1976, nr 9, s. 27-42.
- Dylematy energetyki jądrowej w Unii Europejskiej*, „Politeja” 2012, nr 19, s. 281-291.
- Węzłowe problemy krajów rozwijających się*, Kraków 1981, s. 25-46, *Polityka, Ideologia, Stosunki Międzynarodowe*.
- Budżet wojskowy USA na rok 1981-1982 – mity i rzeczywistość*, praca zbiorowa, Towarzystwo Wiedzy Powszechnej, Zarząd Krakowski, Kraków 1982, s. 61-79, *Polityka, Ideologia, Stosunki Międzynarodowe*.
- Logika zbrojeń*, „Biuletyn Fakty”, wyd. Jura Press, Kraków 1982.
- Zjawisko terroryzmu w środkach masowego przekazu Stanów Zjednoczonych*, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych” 1989, nr 35, s. 39-63.

- US RDJTF – Połączone Siły Specjalne Szybkiego Rozwinięcia Stanów Zjednoczonych – powstanie i koncepcje użycia, „Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych” 1993, nr 49, s. 53-73.
- The Baltic Sea Region and NATO*, artykuł dla Relazioni Internazionali (Włochy) zamówiony przez Fundację Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji w Krakowie, 1999, s. 185-209.

Ważniejsze recenzje wydawnicze

- Rett R. Ludwikowski, *Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance*, Durham 1996.
- Hayssam Obeidat, *Stosunki Polski z Egiptem i Irakiem w latach 1955-1989*, Toruń 2001.
- Lubomir Zyblikiewicz, *Ameryka*, Warszawa 2001.
- Organizacje międzynarodowe partii politycznych*, red. A. Zięba, Kraków 2004.
- Changes of International and European Law as Result of Combating International Terrorism. Materials of the 11th Polish-German Seminar on Contemporary Problems of International Law*, Kraków, Poland, 20-23 May 2006, red. K. Lankosz, M. Marcinko, Kraków 2006.
- Problemy polityki zagranicznej Polski i stosunków międzynarodowych na początku XXI wieku. Wybrane aspekty*, red. M. Stolarczyk, Katowice 2007.
- Beata Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013.
- Psychologia terroryzmu*, praca zbiorowa, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2011.
- Łukasz Jureńczyk, *Wojna z Talibami i Al-Kaidą. Afganistan między fundamentalizacją a demokratyzacją*, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2011.
- Izabela Oleksiewicz, *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2012.
- Christopher Coker, *NATO, the Warsaw Pact and Africa*, recenzja w: „The Polish Review” vol. 34, 1989, no. 3, s. 268-269.
- Encyklopedia historii Stanów Zjednoczonych Ameryki*, red. A. Bartnicki [et al.], Warszawa 1992, recenzja w: „The Polish Review” vol. 39, 1994, no. 1, s. 100-105.
- Zbigniew Brzeziński, *The Grand Failure. The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century*, recenzja w: „The Polish Review” vol. 37, 1992, no. 2, s. 241-244.
- Andrew A. Michta, *Red Eagle – The Army in Polish Politics 1944-1988*, recenzja w: „The Polish Review” vol. 38, 1993, no. 2, s. 232-235.

Redakcja naukowa

- Wpływ tarczy antyrakietowej na pozycję międzynarodową Polski. Konsekwencje umieszczenia elementów systemu obrony przeciwrakietowej Stanów Zjednoczonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, współredaktor: A. Gruszczak, Kraków 2008.
- Nowe strategie na nowy wiek. Granice i możliwości integracji regionalnych i globalnych*, współredaktorzy: A. Czubik, A. Głogowski, I. Krzyżanowska-Skowronek, A. Nitszke, E. Szczepankiewicz-Rudzka, M. Tarnawski, Kraków 2013.

Referaty w materiałach konferencji naukowych

- „The Knowledge Gap and Political Development”, Groningen, Holandia, IX 1994.
- „Legal Changes in Central-Eastern Europe after 1989”, Würzburg, Niemcy, IX 1995.
- „NATO in U.S. Military Policy”, Waszyngton, USA, VI 1996.
- „Didactics of Politics and Political Education in the Emerging Civil Societies”, Jena, Niemcy, XII 1997.
- „Russia, Poland and Germany: Military Issues and Strategies”, Salzburg, Austria, IX 1998.
- „Nationalism and Ethnic Conflict in Eastern Europe”, St. Louis, USA, XI 1999.
- „NATO and European Security: Looking East and South”, Strasbourg, Francja, V 2000.
- „Propaganda and the Balkan's Problem”, Bergamo, Włochy, IX 2001.
- „The Rise and Fall of Second-Tier Arms Produce”, konferencja: The Future of Arms Industry, Banská Bystrica, Słowacja, IX 2002.
- „Zjednoczenie Europy – teoria integracyjna Stanley'a Hoffmanna”, Kraków, III 2003.
- „Evolution of the Security Agenda”, Bingen, Niemcy, V 2003.
- „Central-East Europe and the Threat of Terrorism”, Waszyngton, USA, XI 2003.
- „Israel Fence – Legal and Political Problems”, Louvain, Belgia, VI 2004.
- „Counter-Terrorism and its Limits”, Uppsala, Szwecja, V 2005.
- „Russia, Ukraine, Poland, Germany. A New Quadrangle of Conflicts?”, Bremen, Niemcy, IX 2006.
- „Transformation the European Armies”, Filadelfia, USA, XI 2008.
- „Polish-Ukrainian Military Relations”, Lwów, Ukraina, VI 2009.
- „Polish Military Presence in Afganistan”, Innsbruck, Austria, IX 2011.
- „Terrorism and its Limits”, Genewa, Szwajcaria, IX 2012.
- „Problemy pokojowego współistnienia w polityce państw niezaangażowanych”, Kraków 1976.
- Przewodniczący panelu: „War in the Carpathians – Ethnic Cleansing, International Council for Central and East European Studies”, VI World Congress, Tampere, Finlandia, VII-VIII 2000.
- Udział w panelu: „U.S. Nuclear Primacy”, Bellagio, Włochy, IV-V 2007.
- Przewodniczący panelu: „Asia Arms Race?”, Konwencja AAASS, Los Angeles, USA, XI 2010.

Opracowania nieopublikowane, ważniejsze ekspertyzy, itp.

- „Założenia polityki amerykańskiej wobec państw Afryki”, monografia zrealizowana w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych „Doktryny i programy współistnienia państw”, koordynowanego przez UMCS w Lublinie (koordynator z ramienia UJ: prof. dr hab. E. Cziomer), CPBP 11.IV.III.B, zrealizowana i oddana do UMCS w Lublinie w 1986.
- „Regionalna współpraca państw na przykładzie ewolucji polityki państw niezaangażowanych”, artykuł przygotowany w ramach Centralnego Programu Badań Podstawowych „Doktryny i programy współistnienia państw”, koordynowanego przez UMCS w Lublinie (koordynator z ramienia UJ: prof. dr hab. E. Cziomer), CPBP 11.IV.III.B, zrealizowany i oddany do UMCS w Lublinie IX 1989.
- „XXX rocznica Planu Marshalla”, artykuł dla „Spraw Międzynarodowych” przygotowany na zlecenie PISM Oddział w Warszawie, 1977; zakaz publikacji decyzją GUKPPiW nr NP-388/1977.

- „Polityka Stanów Zjednoczonych Ameryki wobec państw Afryki na południe od Sahary w latach osiemdziesiątych”, ekspertyza wykonana na zlecenie PISM Oddział w Krakowie, 1985.
- „Zbrojenia w Afryce – fakty i tendencje”, ekspertyza wykonana na zlecenie PISM Oddział w Krakowie, 1987.
- „New Phase in Polish Foreign Policy – Eastern Connections, Western Options”, artykuł przygotowany dla „Political Science Review” wydawanego przez Southern Connecticut State University w New Haven, USA.
- „Międzynarodowe stosunki ekonomiczne”, skrypt dla studentów nauk politycznych, współautor pracy zbiorowej, Kraków 1994.

Część pierwsza

HISTORIA – PAŃSTWO – PRAWO

Instytucja prezydenta a siły zbrojne i bezpieczeństwo narodowe: wybrane przypadki

Republikańska głowa państwa – prezydent – zawsze odgrywa pewną rolę w sprawach związanych z siłami zbrojnymi i bezpieczeństwem narodowym. Rola ta może obejmować szerokie spektrum przypadków – od sytuacji, gdy prezydent jest faktycznym zwierzchnikiem sił zbrojnych i organem w pełni odpowiedzialnym za bezpieczeństwo narodowe, poprzez przypadki, kiedy współuczestniczy w kształtowaniu decyzji na tych polach, aż po pełnienie w większym lub mniejszym stopniu (niekiedy wręcz symbolicznie) zadań o charakterze formalnym, potwierdzając czy też jedynie ogłaszając rozstrzygnięcia podjęte przez inne organy państwowe. Można postawić tezę, że kompetencje prezydenta w odniesieniu do sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego są pochodną systemu ustrojowego państwa. W prezydencjalizmie bądź półprezydencjalizmie, gdzie głowa państwa jest jedynym podmiotem władzy wykonawczej lub przynajmniej w obrębie tej władzy zajmuje pozycję nadrzędną wobec premiera i rządu, to prezydent ostatecznie decyduje o użyciu sił zbrojnych oraz przesądza o treści i założeniach doktryny bezpieczeństwa narodowego, natomiast w systemie parlamentarno-gabinetowym, w którym politykę państwa wytycza i realizuje rząd z premierem na czele, rola prezydenta jest znacznie skromniejsza, a właściwie – drugoplanowa wobec uprawnień, jakimi w tej materii dysponuje rząd.

Stany Zjednoczone Ameryki to przypadek prezydentury nie tylko nader aktywnej w płaszczyźnie sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego, ale również wyposażonej w liczne i rozbudowane uprawnienia. Należy zacząć od stwierdzenia, że w ogóle zakres władzy prezydenta USA jest ogromny. Sprawuje on funkcję szefa państwa (głowy państwa), mimo, iż konstytucja ani razu w ten sposób go nie określa. Skądinąd konstytucja (art. II) – zgodnie z charakterystyczną dla systemu prezydenckiego zasadą jednoosobowej egzekutywy – przekazuje w jego ręce pełnię władzy wykonawczej („Władza wykonawcza należeć będzie do prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki”), czyniąc go równocześnie strażnikiem ładu konstytucyjnego, najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych oraz osobą odpowiedzialną za wykonywanie praw stanowiących przez Kongres i politykę

zagraniczną państwa. Jako piastun władzy wykonawczej prezydent wytycza kierunki polityki państwa zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej, jak i międzynarodowej, a następnie je realizuje, kierując tym samym nawą państwową¹. Stoi na czele federalnego aparatu państwowego, który obejmuje ponad 2,5 mln urzędników, zaś kluczowe stanowiska w tym aparacie, jest ich około 1,5 tys., sam obsadza. W przypadku mianowania przez głowę państwa szefów federalnych departamentów i agencji centralnych oraz pozostałych najwyższych urzędników federalnych, sędziów Sądu Najwyższego, ambasadorów, innych przedstawicieli dyplomatycznych wysokiego szczebla i dowódców wojskowych wymagana jest – jak to określa konstytucja – „rada i zgoda Senatu” wyrażona większością dwóch trzecich głosów obecnych na posiedzeniu członków tej izby. Proces obsadzania wspomnianych stanowisk obejmuje trzy fazy: pierwszą jest nominacja kandydata przez prezydenta (*nomination*), drugą stanowi zatwierdzenie przez senat (*confirmation*), zaś trzecia to oficjalne mianowanie i wprowadzenie na urząd (*commissioning*)². Odwoływanie urzędników administracyjnych to domena prezydenta realizowana już zupełnie samodzielnie, tj. bez zgody senatu.

Prezydent jest głównodowodzącym armii i floty (*Commander-in-Chief*). Jak zauważył Łukasz Wordliczek, „uprawnienie to jest szczególnie pielęgnowane przez kolejnych lokatorów Białego Domu”³. Szef państwa stoi także na czele milicji stanowej (Gwardii Narodowej). Tworzą ją uzbrojone jednostki stanowe, które mogą być wezwane do służby na rzecz federacji. Abraham Lincoln ukuł pojęcie „władzy wojennej” (*war power*) prezydenta, co oznaczać ma jego odpowiedzialność za szeroko rozumiane bezpieczeństwo państwa, w tym za prowadzenie działań o charakterze wojskowym w ten sposób, aby przyniosły one krajowi zwycięstwo lub należycie zabezpieczyły jego interesy. Konstytucja prawo do wypowiedzania wojny rezerwuje wszelako dla Kongresu, mimo to prezydent może bez wypowiedzenia wojny postanowić o użyciu wojsk amerykańskich.

Aby zminimalizować niejasności, które mogą pojawić się w tym względzie, Kongres w 1973 r. uchwalił rezolucję określającą sytuacje, kiedy prezydent jest władny użyć sił zbrojnych poza granicami kraju⁴. Może zatem to zrobić – co jest oczywiste – w przypadku wypowiedzenia wojny przez Kongres i w przypadku nagłego ataku zbrojnego obcego państwa, a ponadto – co daje już głowie państwa możliwości manewru i sporą sferę dowolności – wtedy, gdy zagrożone jest bezpie-

¹ L. Helms, *Presidents, Prime Ministers and Chancellors. Executive Leadership in Western Democracies*, London–New York 2005, s. 27.

² Por. na ten temat R. Małajny, *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Katowice 1985, s. 194.

³ Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Kraków 2003, s. 70.

⁴ *War Powers Resolution of 1973* (Public Law 93-148, 93rd Congress, H.J. Res. 542, November 7, 1973), [on-line] http://www.policyalmanac.org/world/archive/war_powers_resolution.shtml, dostęp: 31 XII 2012. Interesująco o użyciu sił zbrojnych przez prezydenta USA pisze L. Fisher w *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton 1985, s. 307-314.

czeństwo obywateli amerykańskich lub mienie USA, dla realizacji międzynarodowych zobowiązań sojusznicznych oraz gdy wymaga tego zabezpieczenie żywotnych interesów państwa. Najpóźniej w czterdzieści osiem godzin od rozpoczęcia działań zbrojnych prezydent zobowiązany jest poinformować na piśmie o tym fakcie obie izby Kongresu. W ciągu sześćdziesięciu dni od wszczęcia operacji wojskowej prezydent musi uzyskać zgodę Kongresu na jej kontynuowanie, w przeciwnym wypadku w ciągu kolejnych trzydziestu dni zobowiązany jest ją zakończyć.

Działania zbrojne zainicjowane decyzją prezydenta, realizowane bez formalnego aktu wypowiedzenia wojny przez Kongres, zwykło się w Ameryce określać wymownym mianem – „wojny prezydenckie”. W historii Stanów Zjednoczonych odnotowano ponad 150 tego rodzaju wojen, czyli – mówiąc inaczej – amerykańskiego zaangażowania wojskowego poza granicami kraju podjętego z rozkazu prezydenta. Działania zbrojne po wypowiedzeniu wojny prowadzono zaledwie w pięciu przypadkach (wojna z Anglią, Meksykiem, Hiszpanią, I i II wojna światowa)⁵.

Prezydent Republiki Francuskiej również mieści się w kategorii prezydentów silnych, zarówno jeśli idzie o szeroko zakreślone uprawnienia polityczne, jak i możliwości kierowania siłami zbrojnymi i określania doktryny bezpieczeństwa narodowego państwa⁶. Prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych. W tej roli przewodniczy najwyższemu radom i komitetom obrony narodowej, na których forum omawiane są wszelkie sprawy dotyczące sił zbrojnych, w tym również formułowane są wytyczne i polecenia dla nich. Mianuje też na stanowiska wojskowe. Wielokrotnie prezydent samodzielnie podejmował decyzję o użyciu francuskich sił zbrojnych poza granicami kraju. Głowa państwa na mocy dekretu z 14 stycznia 1964 r. decyduje o ewentualnym użyciu francuskich sił nuklearnych. Sprawy związane z obronnością i bezpieczeństwem państwa, obok polityki międzynarodowej, tradycyjnie uchodzą – wedle określenia samego gen. Charles’a de Gaulle’a – za domeny zastrzeżone (*domaines réservés*) dla szefa państwa⁷. W sytuacji bezpośredniego zagrożenia republiki lub przerwania regularnego funkcjonowania konstytucyjnych władz publicznych, na mocy art. 16 konstytucji prezydent przejmuje niemal nieograniczoną władzę i podejmuje działania wymagane przez okoliczności. Artykuł ten jest więcej niż kontrowersyjny i wielu konstytucjonalistów uważa, że nie powinien on znaleźć się w porządku prawnym demokratycznego państwa. Daje bowiem prezydentowi w gruncie rzeczy władzę absolutną, a mechanizmy kontrolne wobec głowy państwa są tu wielce iluzoryczne. Przytoczmy zasadniczą część art. 16: „W wypadku gdy instytucje Republiki, niezawisłość Narodu, integralność jego terytorium lub wykonanie zobowiązań międzynarodowych zostały zagrożone w sposób poważny i bezpośredni i gdy normalne funkcjonowanie

⁵ Por. S. Głąbiński, *Polityka po amerykańsku*, Warszawa 1996, s. 74.

⁶ Wybitny francuski politolog M. Duverger określa francuską prezydenturę mianem „monarchii republikańskiej”, zob. M. Duverger, *La monarchie républicaine*, Paris 1974.

⁷ *Le Président de la République. Usages et geneses d’une institution*, dir. B. Lacroix, J. Lagroye, Paris 1992, s. 7.

konstytucyjnych władz publicznych zostało przerwane, Prezydent Republiki podejmuje środki, jakich wymagają te okoliczności, po oficjalnym zasięgnięciu opinii Premiera, przewodniczących izb oraz Rady Konstytucyjnej⁸. Prezydent musi przeprowadzić te konsultacje, choć ich wynik nie jest dla niego wiążący. O konieczności sięgnięcia po nadzwyczajne środki szef państwa informuje naród w specjalnym orędiu. Środki (*mesures*), po które sięga – stanowi dalej art. 16 – „powinny być podyktowane wolą zapewnienia konstytucyjnym władzom publicznym, w jak najkrótszym czasie, warunków wykonywania ich zadań. Na temat tych środków zasięga się opinii Rady Konstytucyjnej”. W chwili wykorzystania przez prezydenta uprawnień wyjątkowych z art. 16 z mocy prawa zbiera się parlament, a Zgromadzenie Narodowe nie może być wówczas rozwiązane⁸. Co dziwne, regulacje z art. 16, mimo że stanowią *par excellence* instytucję stanu wyjątkowego, nie są z nim tożsame, gdyż konstytucja osobno go reguluje w art. 36, dając prawo do jego wprowadzenia Radzie Ministrów, a przedłużenie jego obowiązywania na okres ponad dwunastu dni wymaga już zgody parlamentu.

Zupełnie inaczej niż w Stanach Zjednoczonych i Francji prezentuje się w omawianych sytuacjach rola prezydenta Republiki Federalnej Niemiec, co stanowi konsekwencję generalnej słabości kompetencyjnej tego organu, który został pomysłany jako instytucja o zasadniczo reprezentacyjnym charakterze⁹. Kreatorem niemieckiej polityki jest kanclerz – szef rządu¹⁰. Nieprzypadkowo o niemieckim prezydencie mówi się jako o „notariuszu państwa” (*Staatsnotar*). Znamienne jest, że głowa państwa została tu niemal zupełnie pozbawiona uprawnień wobec sił zbrojnych oraz w zakresie bezpieczeństwa państwa. Prezydent nie jest – choćby w sensie najbardziej tytułarnym, jak np. monarcha brytyjski – zwierzchnikiem sił zbrojnych. Nadzór nad siłami zbrojnymi sprawuje minister obrony, z chwilą zaś ogłoszenia stanu obrony w przypadku ataku na terytorium państwa bądź wystąpienia bezpośredniej groźby takiego ataku – jak stanowi art. 115b Konstytucji – władza rozkazywania i dowodzenia wojskiem przechodzi na kanclerza. Prezydent RFN, przy kontrasygnacie ministra obrony, mianuje oficerów i podoficerów armii. Zwyczajowo prezydent mianuje na stopnie oficerskie od pułkownika wzwyż, zaś w odniesieniu do niższych rang kompetencja ta delegowana jest na ministra obrony. Głowa państwa nie uczestniczy w podejmowaniu decyzji w sprawie ogłoszenia stanu obrony, co dokonuje na wniosek rządu Bundestag za zgodą Bundesratu. Prezydent ogłasza jedynie w federalnym dzienniku ustaw uchwały o ogłoszeniu i zakończeniu tego stanu.

⁸ Art. 16 miał zastosowanie w historii V Republiki jeden raz. Prezydent Charles de Gaulle skorzystał z niego 23 kwietnia 1961 r. w apogeum kryzysu algierskiego i groźby zamachu stanu ze strony wojskowych nie zgadzających się z polityką szefa państwa. Nadzwyczajne rozwiązania obowiązywały przez okres pięciu miesięcy.

⁹ L. Helms, *op. cit.*, s. 212.

¹⁰ A.N. Dragrich, J.S. Rasmussen, *Major European Governments*, Pacific Grove 1986, s. 417.

We Włoszech prezydent nie jest w interesującym nas obszarze tak wpływowym jak prezydent Stanów Zjednoczonych i prezydent Francji, ale niewątpliwie ma o wiele większe możliwości działania niż głowa państwa w Niemczech. Prezydent Republiki Włoskiej jest – zgodnie z art. 87 konstytucji – zwierzchnikiem sił zbrojnych. Przewodniczy Najwyższej Radzie Obrony, co Zbigniew Witkowski, współautor *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, uznaje za „środek konkretyzacji i wzmocnienia tego zwierzchnictwa”¹¹. Najwyższa Rada Obrony zajmuje się funkcjonowaniem sił zbrojnych, formułuje dyrektywy związane z obroną państwa, a tym samym w pewnej mierze urzeczywistnia zasadę prymatu władzy cywilnej nad wojskiem¹². Nie jest to wszakże organ o samodzielnych kompetencjach decyzyjnych, lecz bardzo znaczące i wpływowe forum konsultacji w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Działania prezydenta jako przewodniczącego tej rady nie wymagają ministerialnej kontrasygnaty, ponieważ nie są aktami głowy państwa, lecz organu kolegialnego, któremu głowa państwa przewodniczy. Prezydent nie dysponuje uprawnieniami w zakresie dowództwa nad siłami zbrojnymi i nie może wydawać im bezpośrednich poleceń, jednak sprawuje nad nimi ogólny nadzór o charakterze polityczno-konstytucyjnym, co stanowi konsekwencję tego, że jest najwyższym reprezentantem państwa, w którym władza cywilna ma pozycję nadrzędną wobec wojska¹³. Witkowski naturę zwierzchnictwa włoskiego prezydenta nad siłami zbrojnymi charakteryzuje nader trafnie, pisząc: „Jest to zatem swoiste dowództwo ideowe, w każdym zaś razie pośrednie”¹⁴. Prezydent Republiki Włoskiej ogłasza stan wojny uchwalony przez parlament – a zatem jego pozycja jest pośrednia między rozwiązaniami amerykańskim i francuskim z jednej strony a niemieckim z drugiej. Głowa państwa nie podejmuje tu samodzielnych rozstrzygnięć w dziedzinie sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego. Nie jest jednak wyłącznie tytularnym zwierzchnikiem sił zbrojnych, gdyż posiada konkretne instrumenty działania, aczkolwiek w sferze obrony państwa bezsprzecznie pierwszeństwo kompetencyjne i decyzyjne przysługuje rządowi.

Istota potężnej kompetencyjnie i decyzyjnie prezydentury Federacji Rosyjskiej została ujęta w art. 80 konstytucji. Prezydent jest tam określony, po pierwsze – jako głowa państwa, po drugie – jako gwarant konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela, który w trybie przewidzianym przez konstytucję podejmuje kroki mające na celu ochronę suwerenności Federacji Rosyjskiej, jej niepodległości i integralności państwowej, zapewniający harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej, po trzecie – jako podmiot określający zgodnie z konstytucją i ustawami federalnymi podstawowe kierunki

¹¹ A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 286.

¹² Zob. *Diritto costituzionale*, Napoli 1992, s. 336.

¹³ *Ibidem*, s. 277.

¹⁴ A. Gaca, Z. Witkowski, *op. cit.*, s. 286.

wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa, oraz po czwarte – jako reprezentant Rosji w kraju i w stosunkach międzynarodowych. Skala działań i odpowiedzialności głowy państwa obejmuje całe spektrum zagadnień kluczowych dla państwa. Zostało stwierdzone *expressis verbis*, że to prezydent ustala cele polityczne, a co najważniejsze – prezydenturę ulokowano w sposób nie budzący żadnych wątpliwości ponad pozostałymi organami władzy państwowej, albowiem to prezydent zapewnia ich należyte funkcjonowanie i współdziałanie. W konsekwencji, analogicznie do rozwiązań francuskich, prezydent występuje – aczkolwiek z jeszcze silniejszej pozycji – w roli arbitra politycznego¹⁵.

Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem rosyjskich sił zbrojnych. Powołuje i odwołuje głównodowodzących, nadaje wyższe stopnie wojskowe, zatwierdza doktrynę wojskową Rosji, podejmuje decyzję o ewentualnym użyciu broni nuklearnej, mianuje członków Rady Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, której przewodniczy. W przypadku agresji przeciwko Rosji lub bezpośredniej groźby agresji prezydent wprowadza stan wojenny na terytorium całego państwa bądź w jego poszczególnych częściach, zawiadamiając o tym niezwłocznie obie izby parlamentu, tj. Dumę Państwową i Radę Federacji. Na analogicznych zasadach w razie wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa prezydent wprowadza stan wyjątkowy. Dekrety prezydenta o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego zatwierdza Rada Federacji. Głowa państwa może ponadto za zgodą Rady wydać postanowienie o użyciu rosyjskich sił zbrojnych poza granicami Federacji Rosyjskiej. Widzimy więc, że w sensie formalnym są to uprawnienia zbliżone do tych, którymi dysponuje prezydent Stanów Zjednoczonych, lecz w praktyce ze względu na specyfikę rosyjskiego systemu politycznego i brak w nim mechanizmów kontrolowania i powstrzymywania głowy państwa prezydent Rosji ma szersze możliwości działania w obszarze sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego niż jego amerykański odpowiednik.

I zwróćmy jeszcze uwagę na prezydenturę z Europy Środkowej, gdzie mamy do czynienia – oczywiście przy świadomości istnienia pewnych niuansów czy nawet różnic między poszczególnymi państwami – z prezydenturami odgrywającymi w obszarze sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego poważną rolę, aczkolwiek niedecydującą.

Jak stwierdza art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. W praktyce jest to jednak rodzaj zwierzchnictwa, które musi być uznane za tytularne, ponieważ głowa państwa nie urzeczywistnia go bezpośrednio i samodzielnie. W czasie pokoju prezydent zwierzchnictwo to sprawuje bowiem za pośrednictwem ministra obrony narodowej, a na czas wojny na wniosek premiera mianuje naczelnego dowódcę sił zbrojnych, którego w tym samym trybie może odwołać. Prezydent mianuje

¹⁵ S. White, *Russia*, [w:] *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. R. Elgie, Oxford 2004, s. 225.

szefa sztabu generalnego i dowódców poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Na wniosek ministra obrony narodowej nadaje również określone w ustawach stopnie wojskowe. W przypadku bezpośredniego zewnętrznego zagrożenia państwa prezydent na wniosek premiera zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie sił zbrojnych do obrony państwa. Organem doradczym prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, której rozbudowana struktura nie przystaje do raczej skromnych i w zdecydowanej większości niebezpośrednich uprawnień głowy państwa wobec sił zbrojnych i bezpieczeństwa narodowego.

W Bułgarii prezydent jest głównodowodzącym sił zbrojnych. Na wniosek rządu mianuje i dymisjonuje wyższych dowódców wojskowych oraz ogłasza pełną lub częściową mobilizację. Ma prawo proklamować stan wojny w przypadku zbrojnego ataku na Bułgarię bądź konieczności pilnego wywiązania się państwa ze zobowiązań międzynarodowych, ale jest to uzależnione okolicznościami, w których nie może zebrać się Zgromadzenie Narodowe.

W Republice Czeskiej prezydent wykonuje funkcje naczelnego dowódcy sił zbrojnych, ale wszelkie jego działania w tym charakterze wymagają kontrasygnaty premiera lub ministra obrony. Tym samym konieczna jest współpraca głowy państwa z rządem, samodzielnie prezydent nie ma uprawnień rozkazodawczych, a co więcej, za wszelkie jego działania w tym zakresie odpowiedzialność ponosi rząd.

W Rumunii prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i pełni funkcję przewodniczącego Najwyższej Rady Obrony Kraju. Dysponuje uprawnieniami w sytuacjach nadzwyczajnych, tj. w przypadku zbrojnej agresji skierowanej przeciw Rumunii, wprowadzenia stanu oblężenia lub stanu nadzwyczajnego.

W Republice Słowackiej prezydent sprawuje funkcję naczelnego dowódcy sił zbrojnych, a także wypowiada wojnę na podstawie decyzji Rady Narodowej. Z kolei na wniosek rządu może zarządzić mobilizację, ogłosić stan wojenny albo stan wyjątkowy.

Na Węgrzech prezydent sprawuje formalne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi. Uprawnienia prezydenta rosną w przypadku proklamowania stanu wyjątkowego. Przewodniczy on wówczas Radzie Obrony, zaś w sytuacji niemożności zebrania się parlamentu na posiedzenie decyduje o użyciu sił zbrojnych.

Prawo i państwo w myśli politycznej Karola Libelta¹

W następstwie porozumień zawartych w trakcie kongresu wiedeńskiego Wielkie Księstwo Poznańskie miało stać się autonomiczną częścią Królestwa Pruskiego. Wypowiedź króla pruskiego Fryderyka Wilhelma III z maja 1815 r. wskazywała na to, że mieszkańcy tej części ziem polskich będą mogli cieszyć się podobnymi swobodami jak Polacy w Królestwie Polskim oraz Rzeczypospolitej Krakowskiej. Rozstrzygnięcia prawne podjęte przez władze pruskie zmierzały początkowo w tym kierunku, aby „religia i język, te żywotne narodowości siły, mają starannie być pielęgnowane i bezwarunkowo praw swoich używać. Namiestnik Księstwa, jako władza łącząca króla lub księcia z jego podwładnymi, ma być urodzony w Księstwie i ma tamże zamieszkiwać”². Realia realizacji postanowień kongresu wiedeńskiego okazały się zupełnie odmienne od zapowiedzi monarchy pruskiego. Niejako od samego początku istnienia Wielkiego Księstwa Poznańskiego w ramach monarchii pruskiej mieliśmy do czynienia z ustawicznie postępującym procesem germanizacji, dokonującej się we wszystkich sferach życia, od politycznego poczynając, na gospodarczym i kulturowym kończąc.

Okres powstania listopadowego oraz masowe w nim uczestnictwo Polaków z Wielkiego Księstwa Poznańskiego przyczyniły się do ukształtowania dwóch zasadniczych kierunków walki o zachowanie tożsamości narodowej. Przedstawicielem jednego z nich był Karol Marcinkowski (1800-1846)³, zaś reprezentantem drugiego nurtu był Karol Libelt (1807-1875)⁴. Obydwaj uczestniczyli w powstaniu

¹ Niniejszy tekst powstał w oparciu o moje wcześniejsze publikacje poświęcone Karolowi Libeltowi.

² Cyt. za: J. Szmańda, *Polska myśl polityczna w zaborze pruskim. Od rozbiorów do roku 1863. Próba syntezy historycznej*, Poznań 1919, s. 39.

³ Zob. W. Jakóbczyk, *Karol Marcinkowski (1800-1846)*, Poznań 1966.

⁴ Zob. Z. Grot, *Życie i działalność Karola Libelta*, Warszawa-Poznań 1977; A. Molicki, *Stanowisko filozofii K. Libelta i stosunek jego do innych współczesnych filozofów polskich*, Poznań 1875; A. Walicki, *Karol Libelt*, [w:] *Polska myśl filozoficzna i społeczna*, red. A. Walicki, Warszawa 1973, s. 443-476.

listopadowym, zarówno jeden, jak i drugi naruszyli tym samym prawo pruskie⁵. Po powrocie do Księstwa podjęli dwie odmienne drogi działań. Marcinkowski zaangażował się w swą pracę lekarską oraz działalność organizacyjną, mającą na celu stworzenie organizacji społeczno-gospodarczych konsolidujących żywioł polski, był zdecydowanym przeciwnikiem działań konspiracyjnych. Nie pozostał jednak po sobie publikacji, które nosiłyby charakter polityczny.

Libelt po powrocie w Poznańskie obok pracy pisarskiej oraz publicystycznej z czasem włączył się w działalność spiskową, mającą doprowadzić do powstania narodowego. W 1846 r., tuż przed wybuchem powstania krakowskiego, został aresztowany, a w następstwie procesu skazany na karę śmierci. W więzieniu spędził ponad dwa lata, a następnie wskutek wydarzeń Wiosny Ludów został uwolniony. Brał aktywny udział we wszystkich wydarzeniach politycznych lat 40. XIX w. na ziemiach poznańskich i poza nimi; był członkiem Komitetu Narodowego, posłował między innymi do Wrocławia, Pragi, Frankfurtu i Berlina. Również w późniejszym czasie aktywnie uczestniczył w życiu politycznym Poznańskiego, będąc w latach 1858-1870 posłem parlamentu pruskiego (od 1866 r. jako prezes Koła Polskiego). Obok działalności politycznej Libelt wiele pisał. Były to teksty zarówno o charakterze czysto publicystycznym, jak i – co ważne z punktu widzenia niniejszej pracy – obszerne rozprawy z zakresu filozofii politycznej. W swych poglądach był przedstawicielem, rzekłbym, klasycznego liberalizmu polskiego, w którym w doktrynę liberalną został subtelnie wpleciony wątek narodowy.

Dla Karola Libelta, ucznia i wychowanka Georga Wilhelma Friedricha Hegla, człowiek był arcyistotnym elementem, dzięki któremu ogólne dzieło *stworzenia* zostało przekazane w ręce człowieka *tworzącego*. Człowiek jako indywiduum posiadał jako jedyne stworzenie predyspozycje pozwalające mu nie tylko na działanie w świecie przyrodniczym (*przeobrażnia*), ale przede wszystkim obdarowany został zdolnością wyobraźni, a więc możliwości zwrócenia się ku swemu wnętrzu, „ku istocie ducha ludzkiego, którego początek jest boski”⁶.

Jak ważną rolę w jego systemie filozoficznym odgrywała jednostka, wskazuje koncepcja zaczerpnięta z filozofii heglowskiej, wedle której dzięki człowiekowi duch (Bóg) zyskuje możliwość swej realizacji w materialności rzeczywistości przyrodniczej i społecznej. Libelt pisał:

Bóg na tym stanowisku zewnętrznego objawienia się jest ideą, jest absolutem. Niemcy go nazwali na tym stanowisku *Geist*. Jeżeli to ma tyle znaczyć, co nasze Duch, byłoby to przesięgnięciem tego stanowiska w nazwisku. Bóg, jako duch, jest Bóg w pełni Żywota i czynu, jest oraz jednostką w materialnym pojawie. Wyras ten duch, od dawna w języku naszym złożony, przechował się do przyszłej filozofii ku nazwaniu Boga w najwyższym jego pojęciu⁷.

⁵ Będąc poddani króla Prus, zaciągnęli się do obcej armii. Szerzej na ten temat zob. *Wybitni Polacy XIX w.*, red. T. Gąsowski, Kraków 2000, s. 183 i nn.

⁶ K. Libelt, *Samowładztwo rozumu*, Warszawa 1967, s. 471.

⁷ *Ibidem*, s. 246.

Zatem na pytanie, na jakich kategoriach winna wesprzeć się nowa myśl – nowa filozofia, Libelt jednoznacznie odpowiada: na jednostce, w wyższej sferze ducha-osoby. Człowiek-jednostka jest realizatorem postępu rozumianego na sposób heglowski jako proces ciągły, któremu nie jest w stanie przeciwstawić się ktokolwiek i cokolwiek, postęp jest wpisany w ogólny plan *Weltgeistu*. W filozofii Libelta człowiek to nie tylko duch jednostkowy, to również istota zanurzona w świecie przyrodniczym, stąd charakterystyczne są dla niej również cechy wynikające z uwarunkowań materialnych i biologicznych. Libelt wskazywał na dwa zasadnicze rodzaje uwarunkowań właściwych człowiekowi: po pierwsze – na zawisłość wewnętrzną, czyli rządy serca, po drugie – na zawisłość zewnętrzną, rozumianą jako cały zespół czynników wynikających z istnienia człowieka w zbiorowości społeczno-przyrodniczej.

Dla każdej istoty ludzkiej jednym z podstawowych motorów działań jest dążenie do zachowania swego istnienia, Libelt określa to mianem bojaźni lub też instynktu samozachowawczego. Zwraca wszakże uwagę, że człowiek, odkrywając swą duchowość, uświadamiając sobie, iż jest *duchem jednostkowym*, łagodzi swe działania czysto zwierzęce – instynkt samozachowawczy milknie, oddając pole pierwiastkowi duchowemu. Bojaźń właściwa materialności i biologizmowi zostaje pokonana przez odwagę jako następstwo duchowości ludzkiej.

W stanie natury jednostka, żyjąc w separacji, kierowała się bojaźnią o swe życie, wraz z przejściem do świata społecznego i politycznego owa bojaźń uległa znaczącemu osłabieniu, dzięki pojawieniu się instytucji władzy i prawa oraz tryumfowi czynnika duchowego. Jednakże świat społeczny i polityczny to przede wszystkim człowiek opatrzony całym zespołem uwarunkowań, których nie znał w świecie poprzednim (w świecie natury).

Człowiek w stanie natury nie znalazłby innej bojaźni, bałby się jedynie bólu i śmierci; lecz człowiek cywilizacji współczesnej rozciągnął, że tak rzekę, byt swój na tysiące tysięcy przedmiotów, które zrobił swoją własnością, do ciała i żywota przywiązał, w jedną złą z sobą istotę, tak że po tych wszystkich punktach jego idealnej i rzeczywistej własności, rannym stało się ciało, a nawet śmiertelny!⁸

Miejsce instynktu samozachowawczego, bojaźni o istnienie indywidualne zajęła obawa o całą sferę materialną towarzyszącą człowiekowi. Libelt podnosi rangę trzech zasadniczych potrzeb materialnych człowieka wynikających z życia społecznego: po pierwsze – dążność do zachowania swego istnienia, a także życia swej żony oraz dzieci; po drugie – chęć życia na odpowiednio wysokim poziomie ekonomicznym właściwym zajmowanej pozycji społecznej; po trzecie – potrzeba maksymalizacji dochodu, a tym samym gromadzenia majątku dla prowadzenia życia dostatniego.

Obok trzech wyżej wymienionych potrzeb, bazujących na instynkcie samozachowawczym, Libelt wymienił kolejne nader istotne uwarunkowanie aktywi-

⁸ K. Libelt, *O odwadze cywilnej*, [w:] idem, *Pisma pomniejsze*, t. 1, Poznań 1849, s. 31-32.

zujące człowieka w życiu społecznym, gospodarczym i politycznym. Owym czynnikiem sprawczym jest wedle Libelta żądza znaczenia, czyli – jak stwierdzał – ambicja. O ile potrzeby wynikające z instynktu samozachowawczego prowadziły do prostego gromadzenia środków materialnych, o tyle ambicja zgromadzone już środki traktowała jedynie jako punkt wyjścia, bazę do zdobycia pozycji wyróżnionej w zbiorowości. Ambicja „to nienasycona chęć nabywania; nieugaszone pragnienie świetnienia na zewnątrz. Tam egoizm skupiał się w sobie i skorupiał, tu rozlewa się i występuje na zewnątrz i roztacza skrzydła szerokie, by jak najwyżej podleciał”⁹.

W modelu zaproponowanym przez Libelta człowiek „rozdarty” jest pomiędzy materialnością a duchowością. Paradoksalnie, tym, co wzmacnia pierwiastek duchowy, jest łączność człowieka z innymi ludźmi, szczególnie z tymi, których zalicza on do swoich bliskich z tytułu przynależności do tej samej rodziny, narodu. Owa przynależność, wspólnota o charakterze materialnym, a przede wszystkim duchowym generuje możliwość zatryumfowania pierwiastka duchowego, ducha jednostkowego popychającego do odrzucenia bojaźni i osiągnięcia postawy wynikającej z wsparcia się na odwadze cywilnej. Równowaga, a właściwie jej brak przy stałym balansie, ścieraniu się postaw wynikających z bojaźni i odwagi (materialności–duchowości), jest czymś trwałym dla natury ludzkiej, jest czynnikiem doskonalenia się jednostki i postępu społecznego.

Karol Libelt należał do grona tych myślicieli politycznych, dla których państwo było tworem naturalnym, istniejącym jako zwieńczenie istnienia narodu. Paradoksalnie, był bliższy klasycznej koncepcji państwa niżli teoriom dziewiętnastowiecznym. Poznańczyk poddał zdecydowanej krytyce zarówno teorie umowy społecznej, charakterystyczne między innymi dla liberalizmu, jak i teorie konserwatywne, upatrujące w istnieniu państwa konieczności zespolenia czynnika świeckiego z duchowym. Libelt odrzucał teorię umowy społecznej z kilku względów. Po pierwsze – teorie te abstrahowały od realiów historycznych. Państwo powstało, jak już powiedziano, w następstwie długiego procesu kształtowania się narodu. Jego pojawienie się jako struktury organizacyjnej było niejako celem właściwym istnienia narodu. Po drugie – teorie umowy społecznej wskazywały przede wszystkim na prawny charakter powstania państwa; tak na przykład czynił choćby John Locke. Przyjęcie takiej perspektywy prowadziło wedle Libelta do wypaczenia natury państwa, państwo bowiem istniało tylko o tyle, o ile realizowało cele określone w umowie. Państwo miało mieć wyłącznie instrumentalny charakter – zostało przez to sprowadzone „do podrzędnego środka ku bezpieczeństwu osób, następnie do rodzaju domu poprawy [...]”¹⁰. Jak się wydaje, w punkcie tym Libelt jednoznacznie odnosił się do koncepcji umowy zaproponowanej przez Thomasa Hobbesa w XVII w., a święcącej w wieku XIX swój renesans – również w środowiskach liberalnych, a zwłaszcza liberałów niemieckich. Wyjątkowo krytycznie

⁹ *Ibidem*, s. 39.

¹⁰ *Idem*, *O miłości ojczyzny*, Brody 1907, s. 79.

Libelt traktował teorię powstania państwa wiążącą się z Hallerem – teorię, wedle której państwo było tworem powstałym w wyniku walki, a właściwie dzięki zwycięstwu w tej walce jednostki silnej i wybitnej, która dzięki swej potędze była w stanie narzucić swą wolę panowania słabszym¹¹. Odrzucenie tego rodzaju teorii powstania państwa było dla Libelta oczywistością. Teoria umowy społecznej – zwłaszcza w ujęciu Hallerowskim – była nie tylko sprzeczna z teoriami ewolucyjnymi, których był zwolennikiem; była przede wszystkim sprzeczna z polską racją stanu. Umowa raz zawarta czy narzucona niosła z sobą bezwzględność w wykonywaniu jej postanowień. Polacy włączeni w obręb państwa o określonym systemie prawnym musieliby respektować wszelkie normy tego systemu, również i te strzegące integralności terytorialnej oraz niemieckiej racji stanu. Dzięki tego rodzaju teorii legitymację zyskiwać mogło nawet państwo o ustroju despotycznym. Libelt odrzucał teorię umowy społecznej również ze względu na ich formalizm, czy wręcz mechanicyzm. Odwołując się do historii, pisał:

[...] jeżeli król w Polsce przysięgał na *pacta conventa*, a w krajach konstytucyjnych przysięga na konstytucję, to ten jednostkowy tylko stosunek między królem a narodem nie stanowi jeszcze państwa, które w narodzie samym ma organizację swoją wewnętrzną. Nareszcie układ każdy, jak stawa dobrowolnie, tak też dobrowolnie rozwiązany być może. Niechże tu stanie kto na rynku i zawoła: rozejdźmy się. Gdzie? Dokąd?¹²

Czym zatem było państwo wedle Libelta? Było finałem długiego procesu historycznego, było następstwem osiągnięcia przez naród bytu politycznego. Przez byt polityczny Libelt rozumiał taki stan rozwoju narodu, w którym osiągnął on stan świadomości politycznej pozwalający mu nie tylko dostrzegać swą odrębność od innych narodów, ale przede wszystkim czynił ze swych członków świadomych uczestników życia politycznego – będących wyrazicielami woli całego narodu. Jako antytezę bytu politycznego prezentował sytuację, w której wola władcy stanowiła o istnieniu bytu państwowego, lecz z całą pewnością nie bytu politycznego narodu. Libelt czyni w tym względzie analogię między istnieniem pojedynczego człowieka a narodu. Tak jak nie każda jednostka pragnie (potrafi) osiągnąć byt polityczny, tak również dzieje się z narodami. Jednostki (narody), nabywając samoświadomości swego istnienia, uczynią wszystko, aby swą wolę zmanifestować poprzez powołanie instytucji państwa. Narody słabsze, biernie zatracą się w innych narodach lub w państwach nie będących ich własnym dziełem¹³.

¹¹ „Najnędniejszą teorią jest teoria, pojmująca państwo, jako układ między rządzącymi i rządzonymi, i teoria Hallerowska, uważająca państwo, jako instytucję gwałtem przez mocniejszego wprowadzoną, zmuszającego każdego żyć w stanie społecznym i stosować się do praw krajowych”. *Ibidem*, s. 79.

¹² *Ibidem*.

¹³ „Są ludy jak ludzie, co się nigdy do tej wolności obywatelskiej nie podniosą, co zawsze są w klienteli i opiece innych narodów”. *Ibidem*, s. 83.

Tym czynnikiem, który zespala narody z terytorium, czyni z narodu wspólnotę polityczną, stanowi o jego bycie politycznym, były prawa: „prawa i ustawy łączą ziemię z ludem ją zamieszkującym; są to dzieci prawnego łoża spłodzone z ojca ludu i matki ziemi”¹⁴ – jak pisał Libelt. Prawo obowiązujące członków wspólnoty państwowej musiało jednakże być odzwierciedleniem cech właściwych danemu narodowi. Ustawodawca nie mógł w procesie kreowania systemu norm prawa pozytywnego abstrahować od, jak stwierdzał Libelt, ducha narodu. Tylko po wypełnieniu tegoż warunku każdy z obywateli zamieszkujących państwo mógł żyć w głębokim poczuciu bezpieczeństwa, prawo bowiem, wyrażając ducha narodu, z natury rzeczy nie mogło przymuszać obywateli do działań stojących w jawnej sprzeczności z ich własną, jednostkową naturą. Według Libelta prawo tak skonstruowane mogło być odczytywane tym samym jako wyraz woli jednostkowej¹⁵.

Pisząc o roli państwa, wskazywał na jego podstawowe funkcje. Kolejność ich wyliczenia nie była dziełem przypadku. Porządek zadań stojących przed państwem obrazuje – jak się wydaje – ich wagę i znaczenie. Na pierwszym planie Libelt lokował wychowanie publiczne, które dokonywało się: po pierwsze, przez oddziaływanie systemu prawnego, po drugie, poprzez uczestnictwo pojedynczych obywateli w życiu społecznym i politycznym. Wychowanie publiczne było zatem dla Libelta procesem opierającym się na aktywnym uczestnictwie w ramach obowiązującego prawa pozytywnego, przypomnijmy, wypełniającego wymóg zgodności z *duchem narodu*. Do kolejnych funkcji państwa zaliczył ochronę przez instytucje państwa istniejącego porządku prawnego oraz wymierzanie przez tenże sprawiedliwości.

Taka kolejność, a więc w planie pierwszym wychowanie publiczne, a dopiero w drugim rządzie ochrona istniejącego porządku prawnego, wynikała z inspiracji heglowskich, ale była również generowana przez uwarunkowania czysto polskie. Heglowskich – jednostka bowiem, aby osiąść wolność, musiała uzyskać samoświadomość tego stanu, zanegować swój status bycia tym, czym nie była. Uwarunkowania czysto polskie to stan, w którym znaczna część społeczności mimo posiadania uprawnień publicznych oraz politycznych owych uprawnień nie mogła właściwie spożytkować. Obok wyżej wymienionych funkcji państwa Libelt wymieniał te działania, które miały zmierzać do podniesienia poziomu oświaty (edukacji), wpływania na rozwój nauki i sztuki oraz przyczyniania się do podniesienia przemysłu.

Wymienione funkcje miały u Libelta charakter postulatyczny, dotyczyły państwa, w którym jednostka, posiadając wolność potwierdzoną przez prawo, była-

¹⁴ *Ibidem*, s. 45.

¹⁵ „Kocham ziemię moją i kocham lud mój, ale kocham też ustawy, bo w nich objawion jest duch narodu mego, duch mądrości, duch swobody, duch pocieszyciel w krzywdach wszelkiego rodzaju. Pod jego tarczą usypiam spokojnie, i nie troszczą mnie namiętności ludzkie, trzymane przez rząd na wodzy. Kocham te prawa i instytucje, bo w nich jest cząstka woli mojej [...]”. *Ibidem*.

by jednostką obdarzającą swą ojczyznę miłością¹⁶. Realia były jednakże dalekie od stanu postulowanego. Jak zauważał poznański autor, system prawa w wielu państwach Europy gwarantował swym poddanym, a nie obywatelom, wyłącznie ochronę ich życia oraz własności. Owe dwa prawa – prawo do życia oraz własności – były dla Libelta warunkami granicznym dla istnienia państwa w ogóle. Gwarancje dla tych dwóch zasadniczych praw były jednakże niewystarczające dla umożliwienia pojedynczym ludziom godnego życia. W opinii Libelta, aby człowiek mógł żyć zgodnie ze swą ludzką naturą i być czymś więcej niżli myślącym zwierzęciem, państwo poprzez system prawny musiało uznać za podstawę swego systemu wolność osobistą i polityczną wszystkich swych członków. Człowiek, żyjąc w ustroju despotycznym, nie znając, a tym bardziej nie posiadając wolności, zatracił swe człowieczeństwo, nie był w stanie postępować inaczej, jak tylko wedle nakazów swego władcy. Stąd nagle obdarowanie wolnością zmieniało wyłącznie status prawny jednostki, rzadziej natomiast zmieniało jej mentalność, a tym samym położenie społeczne. Człowiek wychowany jako niewolnik nie przestanie być niewolnikiem tylko dlatego, że stał się podmiotem praw. Libelt, odwołując się do przypadku amerykańskiego, pisał:

[...] człowiek, dziecko przyzwyczajenia, jeżeli nie zazna lepszego stanu rzeczy, z którym by dołąć swą porównał, pokocha nawet niewolę do tego stopnia, iż gdy go usamowolnią – jak się to zdarza często u Negrów w Ameryce – nie nawykły, a zatem nie umiejący sam o sobie radzić, prosi z pokorą, aby go do dawnego wrócono stanu¹⁷.

Libelt przyjął za Monteskiuszem klasyczną teorię, wedle której ustroje Wschodu ze swej natury muszą nosić piętno despotyzmu, i podobnie jak francuski myśliciel uznawał bojaźń i trwogę za zasadę, na której wspierać się miał ustrój despotyczny¹⁸. Lęk przed tymi, którzy władzę sprawują, był czynnikiem zespalałym zbiorowość zamieszkującą dane terytorium; obawa przed restrykcjami władcy (władzy) stanowiła jedyny motor działań pojedynczych ludzi – poddanych. Nie tylko faktyczne użycie siły budziło respekt dla władzy, istotę w tym względzie stanowiła potencjalność zastosowania represji wobec nieposłusznych. Dopełnieniem ustroju despotycznego wedle Libelta było wsparcie go na czynniku religijnym. Uznanie władcy za postać boską lub bliską boskości, obdarzoną przez bogów władzą, legitymizowało istniejący porządek ustrojowy, kreując wśród mas przekonanie o jego nienaruszalności oraz nietykalności tego/tych, którzy władzę sprawowali. Religia w ustroju despotycznym pełniła najczęściej, w opinii Libelta, funkcję

¹⁶ „Miłość ojczyzny przedstawia się tu zatem, jako miłość wolności prawami objawionej i objawiającej się, jako miłość najwyższego dobra dla człowieka społecznego, z którego wszystkie inne dobra płyną i prawdziwej dopiero nabierają wartości”. *Ibidem*, s. 46.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Wedle Monteskiusza: „[...] tak jak w republice potrzebna jest cnota, a w monarchii honor, tak samo w ustroju despotycznym potrzebny jest lęk”. K. Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 33.

ociemnienia mas. Podkreślenia wymaga jednakże to, że tak negatywną rolę religii Libelt przypisywał głównie w ustrojach państw azjatyckich¹⁹. Zatem w despotcji lęk znajdował uzasadnienie zarówno w doktrynie świeckiej, jak i religijnej. I w tym punkcie Libelt był, jak się wydaje, wierny Monteskiuszowi²⁰.

Z odmiennym modelem ustrojowym monarchii mieli do czynienia w swej historii Europejczycy (wyjątek w tym względzie stanowiła dla Libelta Rosja). Monarchią właściwą Europie była monarchia jedynowładna (absolutna). Według Libelta monarchia absolutna zdecydowanie różniła się od despotcji, ta ostatnia bowiem wykazywała stosunkowo dużą stabilność i trwałość, natomiast ta pierwsza zawierała w swej konstrukcji czynnik destruktywny. Jak zauważał, cechą większości europejskich monarchii jedynowładnych (absolutnych) było uznawanie przez władzę w tym ustroju za rzecz największej wagi podejmowanie działań polegających na podnoszeniu ogólnego poziomu oświaty. Edukacja, rozwój oświaty był dla niego zwiastunem nieuchronnej, koniecznej transformacji monarchii jedynowładnej (absolutnej) w monarchię konstytucyjną, która stanowiła dla poznańczyka typ ustroju nader sprzyjający realizacji postulatu wolności obywatelskiej.

Najbardziej znamioną cechą monarchii konstytucyjnej, pozwalającą uznać ją za ustrój chroniący wolność obywatelską, było według Libelta uczynienie z ludu/narodu podmiotu stosunków politycznych. Naród, który w monarchii jedynowładnej był rządzony, w monarchii konstytucyjnej stawał się aktywnym uczestnikiem procesu sprawowania władzy. Owo uczestnictwo zawierać się miało nie tylko w respektowaniu obowiązującego prawa, lecz także w jego tworzeniu. W monarchii konstytucyjnej rzeczywista władza spoczywać miała w ręku narodu, panujący król jedynie reprezentował tę władzę, wykonując jego wolę.

Libelt daleki był, podobnie jak Monteskiusz, od uznania możliwości zaprowadzenia ustroju monarchii konstytucyjnej na drodze rewolucji. Monarchia konstytucyjna nie jest tworem powstającym na drodze jednorazowego aktu prawnego, jest długotrwałym procesem, w którego trakcie dotychczasowi (bierni) poddani stają się świadomymi i aktywnymi uczestnikami życia politycznego. Droga do monarchii konstytucyjnej biegła niejako dwoma torami – po pierwsze, poprzez wspomnianą już edukację, czyli zdobywanie wiedzy; po drugie, poprzez nabywanie umiejętności praktycznych w ramach ustroju samorządowego. Jak pisał Libelt:

¹⁹ „Widzimy zatem u tych ludów, że król raz jest Bogiem samym, jak u wyznawców Dalailama; albo jest synem nieba, bratem słońca i księżyca, jak u Chińczyków, albo jest pierwszym prorokiem i powiernikiem Boga, jak u Mahometanów; albo nareszcie jest najwyższym zwierzchnikiem świeckim i duchownym w jednej osobie, i namiestnikiem Boga na ziemi, rozciągającym prawa swoje nie tylko do życia i śmierci, ale i do sumienia poddanych”. K. Libelt, *O miłości...*, s. 47.

²⁰ Monteskiusz rzecz tę ujmuje w sposób następujący: „W takich państwach religia ma większy wpływ niż gdziekolwiek; jest to lęk dodany do lęku [wyróżnienie – W.B.]. W państwach mahometańskich z religii to przeważnie czerpią ludy zdumiewającą cześć, jaką mają dla swego władcy”. K. Monteskiusz, *op. cit.*, s. 60.

Przejściem od samowładztwa monarchicznego do konstytucyjnego są korporacje gminne, czyli komunalne: po powiatach zebrania posiedzieli dóbr, po miastach zebrania obywateli miejskich, naradzających się w interesach potrzeb miejscowych. Obierają sobie urzędników, których rządowi przedstawiają do zatwierdzenia, kontrolują ich administrację, uchwalają podatki komunalne, zaprowadzają ulepszenia, porządek w urządzeniach miejscowych, roztrząsają projekty od rządu itp.²¹

Człowiek, uczestnicząc w tychże procedurach, miał możliwość nabycia nie tylko wiedzy i umiejętności politycznych, zyskiwał przede wszystkim poczucie przynależności do szerszej zbiorowości niż wieś czy miasto. Uczestnik życia samorządowego nabywał zdolności myślenia kategoriami interesu zbiorowości lokalnej, ale i narodu. Dla Libelta, zwolennika monarchii konstytucyjnej w jej dziewiętnastowiecznym kształcie, nader ważne było wykorzystanie wszelkich form instytucjonalnych już istniejących dla modelowania postaw obywatelskich. Był skłonny docenić w tej mierze również rangę sejmów stanowych czy prowincjonalnych, wywodzących się wszak z zamierzchłej epoki feudalizmu. Jak zauważał, sejmy te w realiach państwa pruskiego miały do odegrania ważną rolę w sferze kształtowania zarówno w świadomości obywatelskiej i poczucia wspólnotowości, jak i samej instytucji parlamentaryzmu na obszarach przekraczających pojedyncze jednostki municypalne. Sejmy prowincjonalne sprzyjały wytworzeniu się myślenia i działania w kategoriach narodu i państwa, pomimo że głos tych ciał miał charakter wyłącznie doradczy.

Dopiero jednakże zaprowadzenie porządku konstytucyjnego sprawiało, że naród z elementu biernego stawał się nie tylko czynnym, ale przede wszystkim przyjmował pozycję równą monarsze. Stąd właśnie Libelt wywodził koncepcję podziału władz, przy monarsze pozostawała wyłącznie władza wykonawcza, naród zyskiwał władzę ustawodawczą²². Libelt, pozostając wierny Monteskiuszowi, przyjmował za nim konieczność nie tylko rozdziału władz, lecz także potrzebę wyposażenia każdej z nich w narzędzia pozwalające na wzajemne oddziaływanie, w tym szczególnie te umożliwiające powstrzymywanie rozrostu potęgi jednej z nich.

Dostrzegając wszelkie zalety monarchii konstytucyjnej, Libelt ponad nią stawiał ustroj rzeczypospolitej, czyli republiki. W tym punkcie można dostrzec pewne odstępstwo Libelta od teorii Monteskiusza, dla francuskiego myśliciela bowiem odwołującego się do tradycji angielskiej monarchii parlamentarnej, to właśnie ten typ ustroju był faktycznym spełnieniem w realiach politycznych idei ustroju wolności. Natomiast dla Libelta ustrojem tym była rzeczpospolita. Ów wybór dokonany przez Libelta wynikał, jak pisał, z tego, iż to właśnie w republice naród

²¹ K. Libelt, *O miłości...*, s. 49.

²² „Konstytucja dopiero wynosi naród do majestatu równie nietykalnego, jak jest majestat królewski, i z pełnomocnictwa tego majestatu nadaje narodowi całkowite ustawodawstwo, przy królu zostawiając tylko władzę wykonawczą. Prawa nadaje sobie sam naród, sam administrację swą urządza i królowi i dynastii wyznacza listę cywilną. Ostateczną sankcję daje ustawie król, ale jej odmówić ostatecznie nie może”. *Ibidem*, s. 51-52.

ma możliwość dokonania wyboru nie tylko swych reprezentantów do parlamentu, ale również wybrać tego/tych, którzy będą sprawować władzę wykonawczą. Jak zauważał, z ustrojem pośrednim między monarchią a republiką mieliśmy do czynienia na ziemiach polskich, szlachta polska bowiem wybierała spośród siebie obok posłów również i swego króla. Była to forma pośrednia, ponieważ klasyczna republika to antyteza monarchii – to w republice „Nie tylko ustawodawstwo, ale i władza wykonawcza w najwyższej instancji, rozciągnięte na wszystkich obywateli państwa [...]. Do ludu zatem stoczona całkowita władza państwa, majestat ludu bezwarunkowy, w żadnej jednostce nieodbity, ale na całej masie wolnego obywatelstwa, jak na firmamencie politycznym poświatlający”²³.

Rzeczpospolita (republika) stanowiła dla Libelta typ ustroju nie tylko chroniący wolności obywatelskie, lecz także stwarzający ramy prawne dla powszechnego uczestnictwa w życiu politycznym państwa, czyniący z jego mieszkańców obywateli – zarówno pod względem czysto prawnym, jak i faktycznym. Porównując różnorakie typy ustrojów, Libelt wskazywał na podobieństwo występujące między uprawnieniami jednostki wynikającymi z prawa własności a prawami politycznymi zależnymi od istniejącego ustroju. Jak zauważał, zbieżność między tymi dwoma sytuacjami prawnymi była nader duża, ponieważ im szerszy zakres praw politycznych oraz uprawnień wynikających z prawa własności, tym większa odpowiedzialność w sferze politycznej za państwo, a w sferze ekonomicznej staranie o posiadany przedmiot. Rzeczpospolita stwarzała tym samym najpełniejsze gwarancje dla wolności obywatelskich, sprzyjała narodowi miłości ojczyzny oraz odwagi cywilnej. Te dwie cnoty odgrywały w systemie Libelta rolę wyjątkową, wzajemnie powiązane i przenikające tworzyły to, co Monteskiusz nazywał cnotą. Przypomnijmy – przez cnotę Monteskiusz rozumiał „miłość praw i ojczyzny”, cnota wedle niego sprawiała, że pojedynczy obywatel nieustannie przekładał dobro publiczne nad swe własne²⁴.

Jak się wydaje, monteskiuszowska kategoria cnoty została w pełni zapożyczona przez Libelta i dookreślona przez dwie wzajemnie dopełniające się kategorie: miłości ojczyzny rozumianej jako uczucie budowane na poczuciu więzi i wspólnoty interesu²⁵ oraz odwagi cywilnej jako zespołu cech umożliwiających aktywne, ale i legalne działanie w ramachznaczonych przez prawo republiki.

²³ *Ibidem*, s. 53.

²⁴ K. Monteskiusz, *op. cit.*, s. 40.

²⁵ Według Monteskiusza: „Miłość ta jest szczególnie właściwa demokracjom. W nich jednych rząd spoczywa w ręku każdego obywatela. Otóż rząd jest jak wszystkie rzeczy na świecie; aby go zachować, trzeba go kochać. [...]. Wszystko zależy tedy od tego, aby ugruntować w republice tę miłość; rozbudzić ją jest głównym celem wychowania”. *Ibidem*. Libelt zaś pisał: „Kocham te prawa i instytucje, bo w nich jest częśćka woli mojej, one chcą dobra mojego [...]. Miłość ojczyzny przedstawia się tu zatem, jako miłość wolności prawami objawionej i objawiającej się, jako miłość najwyższego dobra dla człowieka społecznego, z którego wszystkie inne dobra płyną i prawdziwej dopiero nabierają wartości”. K. Libelt, *O miłości...*, s. 45. Zarówno Monteskiusz, jak i Libelt byli zgodni co do tego, że owo uczucie gwarantuje trwałość ustrojowo-prawną republiki, a szczególnie demokracji.

Odwaga cywilna, będąc częścią szeroko rozumianej cnoty, wspierała się na monteskiuszowskiej koncepcji wolności, wedle której „w demokracji lud robi jakoby to, co chce: ale wolność polityczna nie polega na tym, aby robić to, co się chce. [...] wolność może polegać jedynie na tym, aby móc czynić to, czego się powinno chcieć, a nie być zmuszonym czynić, czego się nie powinno chcieć”²⁶. Podobnie rzecz ujmował Libelt, pisząc:

Nie ulega wątpliwości, że gdzie każdemu otworzona droga do publicznego działania, tam mu wraz otworzone szerokie wrota do intryg i prywaty, i że w demokracjach przede wszystkim puszczane są śluzy ambicji, widokom, namiętnościom. Ale właśnie dla tego tu najświeższe pole popisu dla odwagi cywilnej. Tu ona na właściwym sobie stoi gruncie, bo na cnotcie, która jest podwaliną każdej rzeczpospolitej²⁷.

Jedną z istotnych różnic pomiędzy refleksją polityczną Libelta i Monteskiusza było to, że ten pierwszy wyraźnie wskazał na możliwość, czy wręcz na konieczność wsparcia zarówno monarchii, jak i republiki na demokracji. Demokracja u Libelta była formą powszechnego uczestnictwa w sprawowaniu władzy, przejawiającą się w monarchii konstytucyjnej oraz republice. O ile w tej pierwszej demokracja wyrażała się w akcie kreowania przez naród władzy prawodawczej, o tyle w republice demokracja jako forma kreowania władz znajdowała odzwierciedlenie w aktach powoływania większości organów władzy państwowej, łącznie z ustanowieniem centralnego organu władzy wykonawczej, to jest rządu.

Jak już powiedziano, dla Libelta wolność jednostki najpełniej mogła być utwierdzona w monarchii konstytucyjnej, szczególnie zaś w republice. Jednakże zarówno w pierwszym, jak i drugim ustroju musiały być wypełnione trzy zasadnicze warunki: po pierwsze – jawność postępowania organów władzy państwowej; po drugie – wolność druku; po trzecie – wsparcie systemu sądownictwa na sądach przysięgłych.

Podobnie jak liberałowie Królestwa Polskiego i Rzeczypospolitej Krakowskiej, Libelt uznawał jawność prowadzonych działań przez organy władzy państwowej za jeden z głównych warunków uniemożliwiających nadużywanie władzy. Publiczne postępowanie, jak pisał Libelt, winno być cechą wszystkich organów władzy. W następstwie przyjęcia zasady jawności każdy obywatel ma prawo zarówno uczestniczyć jako widz w procesach sądowych, jak i przysłuchiwać się relacjom składanym przez reprezentantów, posłów czy deputowanych. Zasada jawności daje obywatelom nie tylko możliwość zdobywania wiedzy²⁸, lecz przede wszystkim umożliwia kontrolowanie wybranych przez siebie reprezentantów. Dla Libelta bez

²⁶ K. Monteskiusz, *op. cit.*, s. 136.

²⁷ K. Libelt, *O odwadze...*, s. 56. Z tą opinią doskonale koresponduje następująca wypowiedź Monteskiusza: „Kiedy cnota zanika, ambicja wciska się do serc zdolnych ją odczuć, a chciwość do wszystkich. Pragnienia zmieniają przedmiot; nie kocha się już tego, co się kochało. Ludzie byli wolni z prawami, chcą być wolni przeciw prawom”. K. Monteskiusz, *op. cit.*, s. 28.

²⁸ „Nie ma lepszej szkoły dla politycznego wychowania narodu, nad publiczne postępowanie. Jak uczniowie do prawych nauczycieli swoich, tak naród do prawych swoich reprezentantów

zasady jawności „nie ma rozsądnego pełnomocnictwa i wszelka reprezentacja, jeżeli się okrywa tajemnicą, jest przeczeniem siebie i znosi się sama w sobie”²⁹. Każdy obywatel powinien mieć prawo wglądu w działania swych przedstawicieli, tylko poprzez takie oddziaływanie posłowie będą realizowali te cele, które określone zostały przez ich wyborców.

Wolność druku, będąc prawem konstytucyjnym, była jedynie dopełnieniem zasady jawności. Jak stwierdzał Libelt – rządowi krytycy wolności prasy zapominają o kwestii mającej fundamentalne znaczenie, że to nie publikacje prasowe dotyczące nadużyć szkodzą porządkowi społecznemu, lecz same nadużycia³⁰. Wreszcie to dzięki wolności prasy opozycja zyskuje nader silnego sprzymierzeńca, mogąc odwoływać się bezpośrednio do opinii publicznej³¹.

Sądy przysięgłych stanowiły wedle Libelta gwardię municypalną wolności druku i publicznego postępowania, były zatem niejako zwieńczeniem dwóch pierwszych zasad. Bez sądów przysięgłych trudna do pomyślenia była zarówno jawność postępowania organów władzy, jak i możliwość publicznego o ich działaniu traktowania³². Co do sądów przysięgłych Libelt w pełni podzielał zdanie Alexisa de Tocqueville’a, powtarzając za nim: „Nie powiem, aby sądy przysięgłych dogodne były dla tych, którzy prawują, ale to mam przekonanie, że dla publiczności wielkie przynoszą korzyści, będąc najskuteczniejszym środkiem w sprawie wychowania ludzi”³³.

Libelt, charakteryzując państwo jako instytucję, wielokrotnie podkreślał przede wszystkim konieczność jego istnienia, lecz szczególny nacisk kładł na określenie zadań, jakie miało ono wedle niego do spełnienia wobec zwykłych, przeciętnych obywateli. Zaznaczyliśmy już wcześniej, że rzeczpospolita była dlań ustrojem najlepszym wśród innych niedoskonałych. Wyróżnienie rzeczypospolitej wynikało, jak powiedzieliśmy, z powszechności uczestnictwa w sprawowaniu władzy na wszystkich jego szczeblach, zarówno centralnym, jak i municypalnym. Owa powszechność, której znaczenie wielokrotnie podkreślał Libelt, miała swe podstawy w uznaniu przez niego zasady równości za jeden z najbardziej charakterystycznych wyznaczników poprawności stosunków politycznych i społecznych w państwie. Libelt, pisząc o równości, miał na względzie równość wobec prawa w rozumieniu prawa cywilnego oraz karnego. Zasadę równości rozciągał on także na sferę praw politycznych, choć w tym względzie jego stanowisko nie było

przywiąże się dziecięcym zaufaniem i miłością; z nich bierze dla siebie wzory i nauki politycznych zasad i moralności”. K. Libelt, *O odwadze...*, s. 59-60.

²⁹ *Ibidem*, s. 58.

³⁰ Zob. *ibidem*, s. 63.

³¹ „Prawdę zaś powiedzieć rządowi, a powiedzieć ją przyzwoicie i publicznie przez druk i pisma, aby każdy inny, którego sprawa narodu obchodzi, mógł o niej sądzić, nie tylko być powinno dozwolone obywatelowi państwa, ale nawet być powinno jego świętym obowiązkiem”. *Ibidem*, s. 64.

³² *Ibidem*, s. 70.

³³ A. de Tocqueville, cyt. za: K. Libelt, *O odwadze...*, s. 71.

dookreślone. Oczywiście, postulował rozciągnięcie praw politycznych na ogół mieszkańców danego państwa – na to wskazywałby choćby jego stosunek rewolucji francuskiej, jednakże wskazywał jednocześnie na znaczenie poziomu wykształcenia i umiejętności politycznych uczestników życia politycznego. Zwraca uwagę w tym względzie jego stanowisko wobec rewolucji, które było nader ambiwalentne. Wedle niego polityka powinna być definiowana jako realizacja działań, których zasadniczym celem winno być właśnie uniknięcie rewolucji³⁴.

Równość w teorii Libelta to równość formalna, to stworzenie ram do realizacji wolności określanej mianem negatywnej, a więc wolności do... (bycia aktywnym w ramach istniejącego demokratycznie ustanowionego systemu prawnego). Libelt zdecydowanie odrzucał możliwość osiągnięcia równości w aspekcie materialnym³⁵. Państwo mogło sprzyjać podnoszeniu najniższych warstw z ubóstwa poprzez sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu, respektując jednakże nienaruszalność prawa własności. Obok szerzenia oświaty Libelt widział możliwość wsparcia proletariatu poprzez organizację kooperatyw zrzeszających pracodawców i pracobiorców³⁶.

³⁴ „Nie należymy do tych, co by stawali w obronie rewolucji i pochwalali krwi rozlew, pogłogi i zniszczenia, idące w ich następstwie, atoli dwa tysiące lat dziejów pouczają nas, że tym tylko środkiem odbywała się siejba ducha w ludzkości. Ancillon w swoim piśmie o pojednaniu ostateczności, rzucił myśl, azali rewolucja francuska dałaby się być uniknąć, gdyby rząd ówczesny był zaprowadzał potrzebne reformy, i rozwiązał to pytanie, żeby tak być było mogło rzeczywiście. Odtąd teoria zapobiegania gwałtownym wstrząśnieniom społecznym przez przewidywanie i dopełnianie potrzeb społecznych [...]”. K. Libelt, *Demokracja XIX wieku*, [w:] idem, *Felieton polityczno-literacki*, Poznań 1846, s. 135.

³⁵ Zob. idem, *Pauperyzm*, [w:] idem, *Felieton...*, s. 41.

³⁶ Zob. idem, *Koalicja kapitału i pracy*, Poznań 1868, s. 7 i nn.

Przesłanka „znaczącego uszczerbku” – nowy warunek dopuszczalności skargi indywidualnej w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy

Minima non curat praetor.
Cicero, *De natura deorum* (3, 86)

1. Skarga indywidualna w systemie ochrony praw człowieka Rady Europy

Stworzony w ramach Rady Europy system ochrony prawa człowieka jest postrzegany jako stanowiący efektywną gwarancję praw zawartych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w literaturze przedmiotu funkcjonuje też nazwa Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPCz)¹. Szczególne miejsce w tym systemie zajmuje Europejski Trybunał Praw Człowieka, który stojąc na straży praw chronionych w konwencji, rozstrzyga skargi indywidualne i skargi między państwowe składane w związku z naruszeniami praw człowieka. Należy podkreślić, że efektywność tego systemu, a także jego unikatowość wynika z możliwości przyjmowania przez Trybunał wspomnianej wyżej skargi indywidualnej „każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w konwencji lub jej protokołach” (art. 34 EKPCz)².

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284. Tekst Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności po nowelizacji przez Protokoły nr 11 i 14 z Protokołem nr 1 i Protokołami nr 4, 6 i 7 zob.: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf, dostęp: 20 V 2013.

² W art. 34 zd. 2 zawarto postanowienie, że „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

Należy wspomnieć, nawiązując do tezy o unikatowości systemu ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy, że na podobne rozwiązanie nie zdecydowała się żadna inna organizacja zajmująca się ochroną praw człowieka o charakterze powszechnym czy regionalnym³.

Treść wspomnianego wyżej art. 34 została wprowadzona przez Protokół nr 11 do EKPCz, który wszedł w życie w 1998 r., a którego celem było umocnienie sądowego charakteru procedury strasburskiej⁴. Jednym z elementów tego systemu ochrony był nowo powołany stały Europejski Trybunał Praw Człowieka, który mógł przyjmować skargi indywidualne. Dla państwa będącego stroną konwencji uregulowania wynikające z art. 34 miały charakter obligatoryjny, a właściwość Trybunału co do rozstrzygania spraw wynikających ze skarg indywidualnych uznawana była w momencie ratyfikacji Protokołu nr 11. W efekcie wprowadzonych zmian jednostka otrzymała możliwość bezpośredniego zwracania się do Trybunału w przypadku naruszenia jej konwencyjnych praw, a o dopuszczalności skargi decydować miał sam Trybunał.

Prawo do skargi indywidualnej, które z założenia miało niezwykle efektywnie gwarantować prawa jednostki, doprowadziło do lawiny skarg składanych do Trybunału i w efekcie spowodowało paraliż jego prac, a sam Trybunał uzyskał status „ofiary własnego sukcesu”. Wobec tego konieczna stała się kolejna reforma Trybunału, wprowadzona przez Protokół nr 14 do EKPCz, który wszedł w życie w 2010 r.⁵ Modyfikacje wprowadzone przez ten protokół dotyczyły także możliwości składania skargi indywidualnej, wprowadzając nową przesłankę dopuszczalności⁶, w związku z którą Trybunał może odrzucić skargę, jeśli skarżący nie

³ Wyjaśnienia do Protokołu nr 14 do EKPCz wyraźnie podkreślają unikatowość tej instytucji: „Indeed, the Convention's control system is unique: the Parties agree to subject themselves to international judicial supervision of their obligation to secure to everyone within their jurisdiction the rights and freedoms set out in the Convention. This control is exercised by the Court, which gives judgments on individual applications brought under Article 34 of the Convention and on state applications – which are extremely rare – brought under Article 33. The Court's judgments are binding on respondent Parties and their execution is supervised by the Committee of Ministers of the Council of Europe”. Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, CETS No. 194, Agreement of Madrid, 12 V 2009, Explanatory Report, pkt 11, [on-line] <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm>, dostęp: 20 V 2013 (dalej w przypisach: Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report).

⁴ Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, CETS No. 155, Strasbourg, 11 V 1994, [on-line] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/155.htm>, dostęp: 20 V 2013.

⁵ Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, ETS No. 194, Strasbourg, 13 V 2004, [on-line] <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/194.htm>, dostęp: 20 V 2013 (dalej w przypisach: Protocol No. 14 to the Convention...).

⁶ Kryteria dopuszczalności, wprowadzone przez Protokół nr 11 do EKPCz i aktualne nadal na gruncie stanu prawnego obowiązującego po przyjęciu Protokołu nr 14, wymagają poza tym, aby

doznał, w związku z naruszeniem praw człowieka gwarantowanych przez konwencję, „znaczącego uszczerbku”. Konwencja, w obecnym brzmieniu, wprowadza także dwa wyjątki od tej zasady: gdy skarga powinna być rozpatrzona ze względu na poszanowanie praw człowieka chronionych przez konwencję i jej protokoły oraz gdy sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy. Ta nowa przesłanka dopuszczalności skargi była przez jednych postrzegana jako zmiana o charakterze pozytywnym, umożliwiającą reformę funkcjonowania systemu ochrony, natomiast przez innych uznawana była za element ograniczający prawo do skargi indywidualnej, powodując liczne kontrowersje w doktrynie międzynarodowego prawa ochrony praw człowieka⁷.

2. Charakterystyka przesłanki „znaczącego uszczerbku”

Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14⁸, wskazując celowość reform strasburskiego mechanizmu ochrony praw człowieka jako nieodzownych dla przetrwania systemu w przyszłości, jednocześnie zauważa konieczność zachowania zasadniczych i unikatowych cech tego systemu: obok sądowego charakteru procedury kontrolnej także prawa każdej osoby do złożenia skargi w przypadku naruszenia jej praw i wolności gwarantowanych na mocy konwencji (prawo do skargi indywidualnej)⁹.

Podczas debaty na temat tej reformy państw członkowskie Rady Europy nie były zgodne co do jej kształtu. Pojawiały się propozycje, które zakładały nawet radykalną zmianę strasburskiego systemu kontrolnego. Ostatecznie jednak nie zaakceptowano rozwiązań, które mogłyby doprowadzić do ograniczenia prawa do skargi indywidualnej. Jednym z postulatów wysuwanych podczas debaty było

jednostka kierująca skargę do Trybunału wyczerpała wszystkie środki odwoławcze przewidziane prawem wewnętrznym oraz żeby nie przekroczyła terminu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie. Ponadto skarga indywidualna nie może być anonimowa oraz identyczna ze sprawą wcześniej rozpatrzoną przez Trybunał lub taką, która została rozstrzygnięta w innej procedurze międzynarodowej, jeśli nie zawiera ona nowych, istotnych informacji. Skarga zostanie także odrzucona, jeśli nie daje się pogodzić z postanowieniami konwencji lub protokołów do konwencji, gdy jest w sposób oczywisty nieuzasadniona oraz gdy stanowi nadużycie prawa. Zob. art. 35 EKPCz.

⁷ Zob. np. F. Vanneste, *A New Admissibility Ground*, [w:] *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, eds. P. Lemmens, W. Vandenhoe, Antwerpen 2005, s. 69-88; M.-A. Beernaert, *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What Price?*, „European Human Rights Law Review” 2004, no. 5, s. 552-554; Ch.G. Hio-ureas, *Behind the Scenes of Protocol No. 14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights*, „Berkeley Journal of International Law” vol. 24, 2006, no. 2, s. 731-734; S. Greer, *Reforming the European Convention on Human Rights: Towards Protocol 14*, „Public Law” 2003, s. 668-669.

⁸ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report.

⁹ Zob. *ibidem*, pkt 9 i 10.

stworzenie w państwach członkowskich Rady Europy sądów regionalnych pierwszej instancji, które wydawałyby orzeczenia w zakresie naruszenia praw gwarantowanych na mocy konwencji. Propozycja ta została odrzucona ze względu na ryzyko powstania rozbieżności w orzecznictwie oraz ze względu na szacowane wysokie koszty ich funkcjonowania. Odrzucone zostały również propozycje upoważnienia Trybunału do wydawania, na wniosek państwa członkowskiego Rady Europy, orzeczeń przedwstępnych czy postulat poszerzenia jego kompetencji w zakresie wydawania opinii doradczych. Argumentem przemawiającym za odrzuceniem tych ostatnich postulatów był fakt, iż te nowe kompetencje spowodowałyby jeszcze większe niż obecnie obciążenie Trybunału. Kolejnym postulatem było propozycja przyjęcia procedury podobnej do procedury *certiorari* funkcjonującej w Sądzie Najwyższym Stanów Zjednoczonych, w której Trybunał miałby swobodę decyzji co do tego, jakie sprawy będzie rozpoznawał. Ta propozycja, jak i propozycja wprowadzenia obowiązkowej reprezentacji skarżącego przez wykwalifikowanego prawnika od momentu wniesienia skargi zostały odrzucone wobec poglądów, że reformy te ograniczyłyby prawo do skargi indywidualnej. Pojawiła się także propozycja, aby powołać w ramach Trybunału organ złożony z osób innych niż sędziowie Trybunału. Nie została ona przyjęta, gdyż uznano, iż funkcja filtracyjna Trybunału musi być wypełniana w ramach postępowania sądowego. Ponadto powołanie takiego organu oznaczałoby stworzenie w ramach jednego sądu różnych kategorii sędziów. Natomiast jeśli Rada Europy chciałaby powołać nowych sędziów, to uprzednio musiałoby dojść do zmiany postanowień konwencji¹⁰.

¹⁰ *Ibidem*, pkt 34. Zob. także, przywoływaną przez Wyjaśnienia do Protokołu nr 14, opinię Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 251 (2004) odnośnie do możliwości zwiększenia liczby sędziów Trybunału: Draft Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms amending the control system of the Convention, [on-line] <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta04/EOP1251.htm>, dostęp: 20 V 2013. Zob. także na temat debaty: L. Caflisch, *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond*, „Human Rights Law Review” vol. 6, 2006, no. 2, s. 410. Autor zasadniczo dzieli wysuwane postulaty na trzy grupy. Pierwszy z postulatów zakładał, że utrzymany zostanie *status quo*; argumentem przemawiającym za takim stanem rzeczy był fakt, że państwa członkowskie Rady Europy niechętnie akceptowały prawo jednostki do składania skargi indywidualnej, więc nie można teraz, powołując się na przeciążenie Trybunału, dawać im możliwości „wycofania się”, co miałoby miejsce w przypadku jakiegokolwiek ograniczenia prawa do skargi indywidualnej. Druga z grup propozycji zakładała, że Trybunał może odmówić rozpoznania sprawy, która wcześniej była rozstrzygana przez krajowe organy, a przy rozstrzygnięciu brano pod uwagę orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Propozycja ta zakładała dwa wyjątki od powyższej regulacji – sprawa rozpatrywana byłaby przez Trybunał, jeśli istniałby znaczący problem odnoszący się do interpretacji bądź stosowania konwencji lub jej protokołów lub gdyby w związku z rozpatrywaniem sprawy wyniknął problem natury ogólnej. Trzecia z propozycji została ostatecznie zaakceptowana, znajdując odzwierciedlenie w regulacji art. 35 ust. 3 konwencji, poprzez wprowadzenie nowego kryterium dopuszczalności – przesłanki „znaczącego uszczerbku”.

Ostatecznie, w odróżnieniu od Protokołu nr 11, Protokół nr 14 nie wprowadzał radykalnych zmian do systemu ustanowionego przez konwencję; wprowadzone zmiany związane były z funkcjonowaniem, a nie ze strukturą całego systemu¹¹. Zasadniczym celem tych zmian, w tym także wprowadzenia nowej przesłanki dopuszczalności w postaci „znaczącego uszczerbku”, było wprowadzenie środków proceduralnych, które pozwoliłyby Trybunałowi na podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach bez zbędnej zwłoki, dając mu równocześnie możliwość koncentracji na najważniejszych sprawach, które wymagają dogłębnej analizy¹². Dla spełnienia tych celów, oprócz wymienionej wyżej przesłanki „znaczącego uszczerbku”, wprowadzono przepisy służące wzmocnieniu funkcji filtracyjnej Trybunału w odniesieniu do masowo napływających do niego skarg, jak orzekanie w składzie jednego sędziego o niedopuszczalności takich skarg, które nie spełniają przesłanek przewidzianych przez konwencję¹³. Należy przy tym wskazać, że ponad 90% spraw kończy się decyzją o niedopuszczalności; dane te nie ulegają zasadniczym zmianom na przestrzeni lat, z wyjątkiem niewielkich paroprocentowych fluktuacji¹⁴. Ponadto Protokół nr 14 wprowadził instrumenty proceduralne ułatwiające postępowanie w sprawach powtarzających się (*repetative cases*).

W Wyjaśnieniach do Protokołu nr 14 podkreślono, że nowa przesłanka dopuszczalności nie ogranicza prawa jednostki do wnoszenia skargi na naruszenie konwencji do Trybunału oraz zasady, że wszystkie indywidualne skargi są rozpatrywane przez Trybunał, jeśli spełniają przesłanki dopuszczalności¹⁵. Niemniej jej wprowadzenie uzasadniono wysokim prawdopodobieństwem, że liczba napływających do Trybunału skarg będzie wzrastała, a zastosowanie innych przewidzianych Protokołem nr 14 środków może okazać się niewystarczające, aby ochronić system stworzony przez konwencję przed całkowitym paraliżem. W efekcie główny cel funkcjonowania tego systemu – zapewnienie ochrony praw człowieka na europejskim poziomie – miałby w praktyce iluzoryczny charakter¹⁶. Przedmiotowa regulacja, zamieszczona w art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, przewiduje, że Trybunał może odrzucić skargę, jeśli „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa nie może być odrzucona na tej podstawie, jeśli nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”¹⁷. Przyjęte sformułowanie jest efektem kompromisu między różnymi postulatami wysuwanymi podczas prac nad Protokołem nr 14; sąd może

¹¹ Zob. Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 35.

¹² *Ibidem*.

¹³ Art. 27 EKPCz.

¹⁴ Zob. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Komentarz do art. 27 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2: *Komentarz do artykułów 19-59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 77.

¹⁵ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 39.

¹⁶ *Ibidem*, pkt 78.

¹⁷ Protocol No. 14 to the Convention...

wynika jego nie do końca spójny charakter¹⁸. Nowo wprowadzone kryterium daje możliwość „elastycznego” podejścia do rozpatrywanej sprawy, a wobec nieostrości jego sformułowań określenie obiektywnych przesłanek jego stosowania musi zostać dokonane przez stopniowy rozwój orzecznictwa Trybunału¹⁹. Zasadnicze znaczenie będzie miało dookreślenie terminu „znaczący uszczerbek”, jaki poniósł skarżący w związku z naruszeniem praw gwarantowanych przez konwencję. Wydaje się, że odniesienie w tym wypadku jedynie do wartości przedmiotu sporu jest niewystarczające, gdyż sprawa może mieć znaczenie dla skarżącego mimo znikomej wartości majątkowej²⁰.

Wspomniana wyżej regulacja zawiera także klauzule zabezpieczające, których efektem będzie konieczność rozpatrzenia sprawy przez Trybunał, nawet jeśli skarżący nie doznał „znaczącego uszczerbku”. Pierwsza z tych klauzul, zgodnie ze wskazaniem zawartym w Wyjaśnieniach do Protokołu nr 14²¹, nawiązuje do sformułowania zawartego w art. 37 ust. 1 zd. 2 EKPCz²². W literaturze domniemuje się, że chodzi tu o sytuację, w której naruszenie będące powodem skargi dla skarżącego nie miało istotnego znaczenia, natomiast w sprawie występuje poważny problem, który dotyczyć może całej grupy osób bądź ma znaczenie ogólne na gruncie prawa krajowego lub na gruncie konwencji²³. Druga klauzula zabezpieczająca odzwierciedla zasadę subsydiarności, która w odniesieniu do nowego kryterium dopuszczalności zakłada, że każda sprawa będzie rozpoznana w postępowaniu sądowym – albo na poziomie krajowym, albo na poziomie europejskim²⁴. Jeżeli sprawa nie została rozpoznana przez sąd narodowy, to Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpozna sprawę, nawet wtedy, gdy zaskarżone naruszenie praw

¹⁸ Tak twierdzi M. Safjan, *Meandry systemu ochrony praw podstawowych. O rzeczywistości realnej i wirtualnej*, [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 127. Zob. na temat prac odnoszących się do przesłanki „znaczącego uszczerbku”: M. Eaton, J. Schokkenbroek, *Reforming the Human Rights Protection System Established by the European Convention on Human Rights: A New Protocol No. 14 to the Convention and Other Measures to Guarantee the Long-Term Effectiveness of the Convention System*, „Human Rights Law Journal” vol. 26, 2006, no. 1-4, s. 6-10.

¹⁹ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 80.

²⁰ Zob. I. Kondak, *Komentarz do art. 35 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2, s. 188.

²¹ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 81.

²² „Art. 37. Striking out applications: 1. The Court may at any stage of the proceedings decide to strike an application out of its list of cases where the circumstances lead to the conclusion that (a) the applicant does not intend to pursue his application; or (b) the matter has been resolved; or (c) for any other reason established by the Court, it is no longer justified to continue the examination of the application. However, the Court shall continue the examination of the application if respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto so requires”. Zob. EKPCz.

²³ I. Kondak, *op. cit.*, s. 188 i 189. Autor wskazuje także relewantne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

²⁴ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 82.

jednostki nie spowodowało „znaczącego uszczerbku”. Należy także wspomnieć, że zgodnie z Deklaracją z Brighton, wyrażającą wolę państw członkowskich Rady Europy, wysunięto już (w 2012 r.) postulat usunięcia drugiej klauzuli gwarancyjnej z tekstu konwencji, zobowiązując Komitet Ministrów do przyjęcia instrumentów zmieniających do końca 2013 r.²⁵

Protokół nr 14 do EKPCz wprowadza w art. 20 ust. 2 zd. 2 postanowienie przejściowe, zgodnie z którym nowe kryterium dopuszczalności nie może być zastosowane do skarg, co do których wydano decyzję o dopuszczalności przed wejściem w życie tego protokołu²⁶. W literaturze wskazuje się, że praktyczne znaczenie tego przepisu ma charakter ograniczony, gdyż wydawanie odrębnych decyzji w sprawie dopuszczalności skargi nie jest zjawiskiem częstym w obecnej praktyce Trybunału²⁷. W odniesieniu do nowego kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej Protokół nr 14 przewiduje także dwuletni okres przejściowy, podczas którego tylko Trybunał obradujący w składzie Wielkiej Izby i składach izbowych będzie mógł odrzucać skargi na tej podstawie. Postanowienie to było związane z oczekiwaniem, że w tym czasie wykształcą się w orzecznictwie jasne zasady, które stanowić będą podstawę procedowania w składzie jednego sędziego lub trzech sędziów, w przypadku zaistnienia w sprawie tego nowego kryterium²⁸.

3. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do przesłanki „znaczącego uszczerbku”

We wspomnianym wyżej okresie przejściowym, w latach 2010-2012, zapadło kilka orzeczeń, które stanowić mogą podstawę do interpretacji art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz. Trybunał skupił się na dookreśleniu sformułowania „znaczącego uszczerbku”, wskazując, iż mimo braku hierarchii pomiędzy postanowieniami art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz właśnie ten element wspomnianej regulacji stanowi „rdzeń nowego kryterium”. Jest on oparty na założeniu, że naruszenie prawa, rzeczywiste z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom dolegliwości, aby mogło być rozpatrzone przez międzynarodowy sąd. Naruszenia

²⁵ Brighton Declaration, High Level Conference on the Future of the European Court, [on-line] <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>, dostęp: 20 V 2013; zob. pkt 15 lit. c.: „The Conference therefore: [...] Concludes that Article 35 (3) (b) of the Convention should be amended to remove the words «and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal»; and invites the Committee of Ministers to adopt the necessary amending instrument by the end of 2013”.

²⁶ Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 84.

²⁷ I. Kondak, *op. cit.*, s. 188.

²⁸ Zob. art. 27 i 28 w: Protocol No. 14 to the Convention...; zob. także: Protocol No. 14 to the Convention..., Explanatory Report, pkt 85.

praw, które mają charakter czysto techniczny, nie mając istotnego znaczenia dla skarżącego, nie podlegają europejskiej kontroli²⁹.

W sprawie *Corolev vs. Russia* (2010) Trybunał orzekł, że występowanie interesu majątkowego skarżącego nie jest elementem konstytutywnym przy ocenie „znaczącego uszczerbku”, naruszenie konwencji może bowiem odnosić się do ważnych problemów o charakterze zasadniczym, co spowoduje konieczność rozpatrzenia sprawy na poziomie międzynarodowym³⁰. Niemniej wielkość szkody finansowej jest brana pod uwagę przez Trybunał, ale wystrzega się on ścisłych wytycznych co do powiązania braku wystąpienia szkody w określonym rozmiarze ze stwierdzeniem, że nie został spełniony warunek zaistnienia w sprawie „znaczącego uszczerbku”. W sprawie *Fernandez vs. France* (2012)³¹ Trybunał analizował znaczenie, jakie szkoda o charakterze finansowym ma dla jednostki znajdującej się w określonej, indywidualnej sytuacji; stwierdzając, iż nawet niewielka szkoda finansowa może mieć duże znaczenie dla osoby znajdującej się w specyficznych warunkach, przy uwzględnieniu ekonomicznej sytuacji kraju czy regionu, w której ta osoba zamieszkuje³². Mimo że Trybunał nigdy wyraźnie nie określił granic „znaczącego uszczerbku”, analiza orzecznictwa uprawnia jednak do wysunięcia tezy, że jest to, występująca w charakterze przedmiotu sporu, kwota 500 euro³³. Pojawiły się także orzeczenia Trybunału w sprawach, w których wartość przedmiotu sporu w wysokości np. 1800 euro uznana została za wystarczającą do ukonstytuowania przesłanki „znaczącej szkody”³⁴. Należy także wspomnieć, że dla istnienia tej przesłanki nie jest miarodajne żądanie przez skarżącego określo-

²⁹ *Shefer vs. Russia*, application no. 45175/04, Decision of 13 March 2012; European Court of Human Rights, Research Report: The New admissibility criterion under Article 35 § 3 (b) of the Convention: case-law principles two years on, 2012, s. 4, 5, [on-line] http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D4E1DEBF-BC2B-4BB8-93FD-2A4956731E0F/0/RAPPORT_RECHERCHE_New_admissibility_criterion_EN.pdf, dostęp: 20 V 2013.

³⁰ *Korolev vs. Russia*, application no. 25551/05, Decision of 1 July 2010; European Court of Human Rights, Research Report..., s. 5.

³¹ *Fernandez vs. France*, application no. 65421/10, Decision of 17 January 2012. Sędzia sądu administracyjnego we Francji nie może postrzegać grzywny w wysokości 135 euro jako „znaczącego uszczerbku”.

³² Zob. także European Court of Human Rights, Research Report..., s. 6.

³³ Zob. *ibidem*, s. 5 i cytowane tam orzecznictwo. Przykładowo, Trybunał uznał, że kryterium zaistnienia „znaczącej szkody” nie zostało spełnione w przypadku, gdy przedmiot sporu został określony np. w wysokości 90 euro (*Ionescu vs. Romania*, application no. 36659/04, Decision of 1 June 2010), gdy sprawa dotyczyła niedopełnienia przez władzę obowiązku zapłaty sumy w wysokości mniejszej niż 1 euro (*Korolev vs. Russia*) lub w innej sprawie 12 euro (*Vasilchenko vs. Russia*, application no. 34784/02, Judgement of 23 September 2010; *Fedotov vs. Moldova*, application no. 51838/07, Decision of 24 May 2011).

³⁴ Zob. np. *Živić vs. Serbia*, application no. 37204/08, Judgment of 13 September 2011. Zob. także zestawienie orzeczeń w sprawach, w których uznano istnienie przesłanki „znaczącej szkody” w odniesieniu do określonej sumy pieniężnej stanowiącej przedmiot sporu: European Court of Human Rights, Research Report..., s. 6.

nej sumy pieniężnej w postępowaniu przed Trybunałem jako zadośćuczynienia za szkody niemajątkowe. W sprawie *Kiousi vs. Greece* (2011) Trybunał wskazał, że wysokość zadośćuczynienia pieniężnego określonego przez skarżącego na podstawie jego subiektywnych ocen na sumę 1000 euro nie może być relewantna dla oceny, jakie znaczenie ma sprawa dla niego w rzeczywistości³⁵.

Wystąpienie przesłanki „znaczącej szkody” jest rozpatrywane przez Trybunał nie tylko w sprawach, w których występuje szkoda o charakterze finansowym; przedmiot sporu w postępowaniu przed Trybunałem może być także związany z szkodą o charakterze innym niż finansowy³⁶. Przykładem może być orzeczenie w sprawie *Luchaninova vs. Ukraine* (2011)³⁷, w którym stwierdzono, że wynik postępowania, któremu skarżący zarzucał bezprawność i nierzetelność, miał wyjątkowo negatywny skutek w odniesieniu do jego życia zawodowego, skazanie go na mocy wyroku sądu krajowego stało się podstawą do zwolnienia z pracy, co oznacza, że osiągnęło ono poziom „znaczącego uszczerbku”³⁸.

Oceniając występowanie w sprawie przesłanki „znaczącego uszczerbku”, zarówno w przypadku szkód o charakterze majątkowym, jak i niemajątkowym, Trybunał bierze pod uwagę subiektywne odczucia skarżącego co do występującej szkody, z tym że muszą one być także obiektywnie uzasadnione³⁹. Znaczenie, jakie ma szkoda dla skarżącego z punktu widzenia jego subiektywnego postrzegania, może być oceniane przez pryzmat jego zachowania, np. beczynność podczas postępowania przed sądem krajowym może wskazywać, iż postępowanie w tej sprawie nie było dla skarżącego „znaczące”, i w konsekwencji prowadzić do odrzucenia rozpatrzenia jej przez Europejskiej Trybunał Praw Człowieka⁴⁰.

Regulacje zawarte w art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz wskazują, że Trybunał może rozpatrzyć sprawę mimo braku istnienia „znaczącego uszczerbku”, gdy służy to ochronie praw człowieka przewidzianych przez konwencje i jej protokoły. Na gruncie art. 37 ust. 1 EKPCz, który zawiera podobną klauzulę gwarancyjną, we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału i Komisji ustaliła się linia orzecznicza, zgodnie z którą nawet w przypadku braku przesłanki „znaczącego uszczerbku” sprawa będzie rozpatrywana, jeśli istnieje problem o charakterze ogólnym, mający znaczenie dla stosowania konwencji⁴¹. W nowszym orzecznictwie, już na gruncie art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, wskazano, że Trybunał rozpoznaje, kiedy naruszenie praw człowieka w jednostkowej sprawie nie ma charakteru indywidualnego.

³⁵ *Kiousi vs. Greece*, application no. 52036/09, Decision of 20 September 2011.

³⁶ European Court of Human Rights, Research Report..., s. 6.

³⁷ *Luchaninova vs. Ukraine*, application no. 16347/02, Judgment of 9 June 2011.

³⁸ Zob. European Court of Human Rights, Research Report..., s. 7 i przegląd orzecznictwa w odniesieniu do szkody o charakterze niemajątkowym stanowiącej przedmiot sporu w postępowaniu przed Trybunałem oraz konsekwencje jej oceny w kontekście zaistnienia przesłanki „znaczącego uszczerbku”.

³⁹ *Ibidem*, s. 5.

⁴⁰ *Shefer vs. Russia*.

⁴¹ European Court of Human Rights, Research Report..., s. 8.

alnego, a stanowi raczej problem o charakterze systemowym⁴². Kwalifikacja naruszenia jako problemu systemowego może mieć miejsce np. w przypadku, gdy jednostki w określonym państwie doświadczają długości postępowania cywilnego, a państwo nie przewiduje skutecznego środka odszkodowawczego za ten typ naruszeń⁴³. Mimo braku w sprawie przesłanki „znaczącej szkody” Trybunał może rozpatrzyć określoną sprawę, jeśli istnieje konieczność wykładni prawa w odniesieniu do poziomu krajowego; taka sytuacja będzie miała miejsce np. gdy wyrok sądu krajowego został wydany na podstawie zmienionego prawa i jest to pierwszy zaskarżony wyrok w postępowaniu przed Trybunałem⁴⁴. W tym przypadku orzeczenie Trybunału wydane w sprawie po jej merytorycznym rozpatrzeniu usunie wątpliwości pojawiające się w orzecznictwie krajowym w związku ze zmianą prawa, która ma również znaczenie z punktu widzenia EKPCz.

Trybunał, odnosząc się do postanowień zawartych w art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, orzekał także co do istnienia w sprawie drugiej klauzuli gwarancyjnej, czyli zapewnienia każdej sprawie, nawet jeśli nie występuje w niej przesłanka „znaczącego uszczerbku”, rozpatrzenia na poziomie krajowym, a w przypadku braku tego ostatniego, na poziomie europejskim. Na gruncie konwencji omawiana druga klauzula gwarancyjna jest odzwierciedleniem zasady pomocniczości uregulowanej w art. 13 EKPCz⁴⁵.

W orzecznictwie w odniesieniu do tych postanowień wskazano, że brak takiej klauzuli gwarancyjnej oznaczałby dla skarżącego niemożność dochodzenia sprawiedliwości przed żadnym organem sądowym⁴⁶. Uznano także, że warunek

⁴² Korolev vs. Russia.

⁴³ Finger vs. Bulgaria, application no. 37346/05, Judgment of 10 May 2011.

⁴⁴ Nicoleta Gheorghe vs. Romania, application no. 23470/05, Judgement of 3 April 2012. Wartość majątkowa przedmiotu sporu w tej sprawie została oszacowana na 17 euro, mimo to Trybunał w związku z podaną wyżej racjonalizacją postanowił o merytorycznym jej rozpatrzeniu, odrzucając przesłankę niedopuszczalności ze względu na brak „znaczącego uszczerbku”. Należy także wspomnieć, że istnieje ustalone orzecznictwo Trybunału w odniesieniu do sytuacji, w której po wydaniu orzeczenia zawierającego wskazówki interpretacyjne dla jurysdykcji krajowej kolejne sprawy tego samego typu napływają do Trybunału. Wówczas należy się spodziewać odrzucenia sprawy, gdyż problem został rozstrzygnięty w innej sprawie (zob. np. orzeczenie wydane na gruncie art. 37 ust. 1 w sprawie Léger vs. France, application no. 19324/02, Judgement of 30 March 2009; Rinck vs. France, application no. 24880/05, Decision of 14 December 2010; Fedotov vs. Moldova). Podobnie w przypadku, gdy zaskarżone prawo zostanie zmienione lub pozbawione mocy, Trybunał nie będzie kontynuował procedowania w sprawie (Ionescu vs. Romania). Zob. także zestawienie spraw odnoszących się do tego zagadnienia: European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9.

⁴⁵ „Artykuł 13. Prawo do skutecznego środka odwoławczego. Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”. EKPCz.

⁴⁶ Zob. European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9 oraz cytowane tam orzeczenia w sprawach Korolev vs. Russia; Gaftoniuc vs. Romania, application no. 30934/05, Decision of 29 March 2011; Fedotov vs. Moldova.

rozpoznania sprawy przez sąd jest spełniony, gdy skarżący miał możliwość przedstawienia swoich argumentów przynajmniej w jednej instancji krajowego postępowania kontradiktoryjnego⁴⁷. Natomiast w przypadku braku określonego prawa regulującego sytuację jednostki, wymaganego na poziomie krajowym, w związku z postanowieniami konwencji odnoszącymi się do skutecznego środka odszkodowawczego za jej naruszenia, nie będzie można odrzucić sprawy z powodu braku przesłanki „znaczącego uszczerbku”⁴⁸. Wobec braku relewantnego prawa, które ma być podstawą orzekania w postępowaniu przed sądem krajowym, trudno jest bowiem mówić o „należyтым rozpatrzeniu przez sąd krajowy”. Konieczność „należytego rozpatrzenia sprawy” przez sąd krajowy nie jest tak rygorystycznie traktowana jak przesłanka „rzetelnego procesu” przewidziana w art. 6 EKPCz⁴⁹, niemniej niektóre elementy mieszczące się w pojęciu „rzetelności postępowania” mogą być wykorzystane przy ocenie „należytego rozpatrzenia sprawy” przez sąd krajowy. Zarzut braku „rzetelnego postępowania” przed sądem krajowym powołany w postępowaniu przed Trybunałem może skutkować ze względu na swój charakter czy intensywność odrzuceniem przesłanki „znaczącego uszczerbku” i rozpatrzeniem sprawy co do istoty⁵⁰. Należy także zauważyć, że druga klauzula gwarancyjna nie daje skarżącemu podstawy do żądania rozpatrzenia przez sąd krajowy każdej sprawy wniesionej przed ten sąd. Dochodzenie roszczeń ewidentnie bezpodstawnych, niewynikających z prawa krajowego nie będzie objęte ochroną na podstawie konwencji, dlatego zastosowanie drugiej klauzuli gwarancyjnej w takim przypadku nie będzie możliwe⁵¹.

4. Postulaty *de lege ferenda*

Według ustaleń zamieszczonych w raporcie podsumowującym aktywność Trybunału w odniesieniu do nowej przesłanki dopuszczalności skargi indywidualnej w latach 2010-2012 była ona przedmiotem analizy w czterdziestu dwóch sprawach; przy czym w dwudziestu sześciu przypadkach na podstawie tej

⁴⁷ Zob. European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9 i cytowane tam orzecznictwo w sprawach *Ionescu vs. Romania* i *Ștefănescu vs. Romania*, application no. 11774/04, Decision of 12 April 2011.

⁴⁸ Zob. np. *Dudek vs. Germany*, application no. 12977/09 and others, Decision of 23 November 2010. Zob. także *Finger vs. Bulgaria*; *Flisar vs. Slovenia*, application no. 3127/09, Judgement of 29 September 2011; *Fomin vs. Moldova*, application no. 36755/06, Judgment of 11 October 2011.

⁴⁹ Zob. EKPCz.

⁵⁰ European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9 oraz cytowane tam orzecznictwo w sprawach *Ionescu vs. Romania*; *Liga Portuguesa de Futebol Profissional vs. Portugal*, application no. 49639/09, Decision of 3 April 2012; *Fomin vs. Moldova*.

⁵¹ Zob. *Ladygin vs. Russia*, application no. 35365/05, Decision of 30 August 2011; European Court of Human Rights, Research Report..., s. 9.

przesłanki doszło do odmowy rozpoznania sprawy, a w szesnastu przypadkach Trybunał rozpoznał sprawę co do istoty, rezygnując z możliwości odrzucenia skargi w związku z brakiem przesłanki „znaczącego uszczerbku”⁵². Mimo istnienia wskazówek interpretacyjnych wynikających z zapadłych przed Trybunałem wyroków nadal wskazuje się na konieczność doprecyzowania nowej przesłanki dopuszczalności skargi indywidualnej, zwłaszcza jeśli chodzi o ocenę, czy zaskarżone naruszenie praw człowieka spowodowało dla jednostki „znaczący uszczerbek” przy użyciu kryteriów subiektywnych i obiektywnych, ich zdefiniowania i rozgraniczenia⁵³. Ponadto należy wskazać, że w sprawie *Giusti vs. Italy* (2011) Trybunał wprowadził nowe elementy, wymagające doprecyzowania w przyszłym orzecznictwie, które mają być brane pod uwagę podczas oceny minimalnego poziomu naruszenia uzasadniającego rozpoznanie sprawy na poziomie europejskim. Należą do nich charakter naruszonych praw, powaga naruszenia i potencjalne konsekwencje naruszenia dla osobistej sytuacji skarżącego; w tym ostatnim przypadku Trybunał będzie analizował, co było przedmiotem sporu i jaki był wynik postępowania krajowego⁵⁴.

Wprowadzone w 2010 r., na mocy Protokołu nr 14, postanowienia zostały poddane krytyce na konferencji państw członkowskich Rady Europy, która odbyła się w Brighton w 2012 r. Zasadniczym przedmiotem tej konferencji była reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ocena wprowadzanych reform. Wobec liczby spraw rozpatrywanych obecnie przez Trybunał i braku przewidywań tendencji spadkowej wskazuje się konieczność kolejnych zmian. Jednym z postulatów, wysuniętym przez przedstawicieli Wielkiej Brytanii, jest nowelizacja art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz, która według przyjętej na konferencji Deklaracji z Brighton ma polegać na usunięciu z tekstu tego artykułu postanowień drugiej klauzuli gwarancyjnej, stanowiącej, że żadna sprawa nie może być odrzucona w związku z brakiem przesłanki „znaczącego uszczerbku”, jeśli nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy⁵⁵. W literaturze wskazuje się na kontrowersyjność tego postulatu, zarzucając, że jego wykonanie stanowiłoby poważne zagrożenie dla funkcjonowania skargi indywidualnej⁵⁶.

⁵² Zob. *ibidem*, s. 11-13. Od 1 czerwca 2012 r. nowe kryterium dopuszczalności może być także stosowane przez Trybunał orzekający w składzie trzech sędziów oraz w składzie jednego sędziego. Oczekuje się wobec tego, że częstotliwość orzekania na jego podstawie znacząco się zwiększy.

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁴ *Giusti vs. Italy*, application no. 13175/03, Decision of 18 October 2011; European Court of Human Rights, Research Report..., s. 5.

⁵⁵ Brighton Declaration..., pkt 15 lit. c.

⁵⁶ Ponadto, z formalnoprawnego punktu widzenia, taka zmiana jest niecelowa, gdyż Trybunał, w obecnym stanie prawnym, na podstawie innych przepisów ma możliwość odrzucenia skargi, jeśli została ona rozpatrzona przez sąd krajowy zgodnie z kryteriami obowiązującymi na mocy konwencji. A. Bultrini, *The Future of the European Convention of Human Rights after Brighton Conference*, Istituto Affari Internazionali, Rome 2012, *IAI Documents and Working Papers*,

Wydaje się, że wprowadzenie nowej przesłanki dopuszczalności skargi indywidualnej może doprowadzić do „odciążenia” Trybunału, chociaż obecnie nie jest możliwe udzielenie odpowiedzi na pytanie o liczbę spraw, które mogą zostać odrzucone na tej podstawie, w związku z krótkim okresem obowiązywania postanowień wprowadzonych na mocy Protokołu nr 14, zwłaszcza że miał on charakter okresu przejściowego. Możliwość orzekania na podstawie nowego kryterium przez Trybunał w składzie trzech sędziów oraz jednego sędziego z pewnością spowoduje szersze stosowanie tego kryterium⁵⁷, zwłaszcza jeśli w miarę rozwoju orzecznictwa odnoszącego się do „znaczącego uszczerbku” usunięte zostaną istniejące obecnie wątpliwości interpretacyjne⁵⁸.

vol. 12, issue 23, s. 4, [on-line] <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1223.pdf>, dostęp: 20 V 2013. Zob. także na ten temat, zwłaszcza w odniesieniu do oceny reform i postulatów formułowanych przez Wielką Brytanię: N. Bratza, *Britain should be defending European justice, not attacking it*, „The Independent” 2012, 24 I, [on-line] <http://www.independent.co.uk/opinion/commentators/nicolas-bratza-britain-should-be-defending-europeanjustice-not-attacking-it-6293689.html>, dostęp: 20 V 2013.

⁵⁷ Brak jeszcze najnowszych statystyk w tym zakresie, według danych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 2012 r. 65 150 skarg zostało przypisanych do odpowiednich składów sędziowskich (tu notuje się wzrost w porównaniu z 2011 r. (64 400 skarg) o 1%). Spośród tych skarg 48 350 zostało zidentyfikowanych jako sprawy należące do kompetencji składu jednego sędziego, co prawdopodobnie oznacza, że zostaną one zakwalifikowane jako niedopuszczalne (wzrost o 1% w porównaniu z 2011 r.). Składy izbowe Trybunału lub komitetowe (skład trzech sędziów) otrzymało 16 800 skarg do rozpatrzenia (wzrost o 3% w porównaniu z 2011 r.). Zob. European Court of Human Rights, Analysis of statistics 2012, January 2013, [on-line] http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2012_ENG.pdf, dostęp: 20 V 2013.

⁵⁸ Zob. najnowsze orzecznictwo wydane już po opublikowaniu cytowanego wcześniej raportu (zob. European Court of Human Rights, Research Report...): *Boelens and Others vs. Belgium*, application no. 20007/09 *et al.*, Decision of 11 September 2012; *Zwinkels vs. the Netherlands*, application no. 16593/10, Decision of 9 October 2012; *Galović vs. Croatia*, application no. 54388/09, Decision of 5 March 2013; *Cecchetti vs. San Marino*, application no. 40174/08, Decision of 9 April 2013.

Nowe strefy wolnego handlu USA – od prostej wymiany handlowej do celów „wyższych”

Celem niniejszego tekstu jest zasygnalizowanie materialnej ewolucji umów tworzących strefy wolnego handlu zawieranych przez USA na przestrzeni ostatnich lat. Zmiany obserwowalne w treści tych traktatów dotyczą głównie wielu zagadnień okołohandlowych, z których niektóre, wybrane kwestie zostaną nakreślone w poniższych rozważaniach. Biorąc pod uwagę, iż od zawarcia przez USA pierwszej umowy o wolnym handlu minęło ponad ćwierć wieku¹ (umowa z Izraelem została podpisana w 1985 r.²), już blisko 20 lat handel USA determinuje umowa North American Free Trade Agreement (NAFTA)³ (podpisana w 1992 r., weszła w życie w 1994 r.), zaś przez kilkanaście lat działania negocjacyjne USA, mające prowadzić do powstawania nowych stref, były bardzo ospałe, obecna, notowana od 2004-2005 r., rewolucyjna zmiana postawy amerykańskiej, skutkująca już czternastoma zawartymi umowami⁴ oraz kolejnymi perspektywami

¹ Umowa ta stanowiła istotny przełom w dotychczasowej polityce USA, hołdującej jedynie handlowi na zasadzie klauzuli najwyższego uprzywilejowania i postrzegającej wszelkie symptomy gwałtownego rozwoju regionalnych mechanizmów handlowych w innych częściach świata jako zamach na ducha Układu Ogólnego. Postawa USA znacząco różniła się od spojrzenia na handel światowy latynoamerykańskich sąsiadów, zdecydowanie wskazujących od lat 60. na integrację regionalną z własnymi systemami *droit communautaire* jako na podstawowy przejaw nowoczesnego, innowacyjnego handlu; zob. F. Orrego Vicuña, *Contemporary International Law in the Economic Integration of Latin America. Problems and Perspectives*, [w:] J. Rideau, *Les aspects juridiques de l'intégration économique*, Leiden 1972, s. 105.

² Ogłoszona w: GATT/L/5862. Umowa ta, przestarzała, dotycząca jedynie klasycznego handlu towarami przemysłowymi, podlega od kilku lat renegocjacji celem objęcia jej zakresem jak największej ilości produktów rolnych (częściowo osiągnięto tu sukces), usług telekomunikacyjnych itp. Rozmowy dotyczą także handlu farmaceutykami i problemów własności intelektualnej. Niestety, jak wskazuje Biuro Przedstawiciela ds. Handlu USA (www.ustr.gov), nie przynoszą one najczęściej fundamentalnego przełomu.

³ Tekst oficjalnie promulgowany w: GATT/L/7176.

⁴ Są to oprócz wspomnianych powyżej umów z Izraelem i umowy NAFTA: wielostronna umowa USA z Dominikaną oraz państwami Środkowoamerykańskiego Wspólnego Rynku (Kostaryka, Gwatemala, Honduras, Nikaragua i Salwador, tzw. CACM) nazywana CAFTA-DR

negocjacyjnymi⁵, musi odzwierciedlać się w zmianie zawartości merytorycznej zawieranych umów w stosunku do traktatów wcześniejszych. USA sprzed ćwierćwiecza są politycznie i gospodarczo zupełnie innym krajem niż USA obecnie. Oczywiście jest, że o szczegółowym zakresie materii traktatowej w największym stopniu decydują partykularne interesy polityczne. Te potrafią prowadzić do znaczącego przeniesienia akcentów również na te pozahandlowe i niewątpliwie z tego typu zjawiskiem mamy obecnie do czynienia. Co się z tym wiąże, trudno oczekiwać w praktyce realizacji jednolitego standardu – skuteczność nacisków politycznych zależy istotnie od kontraktującego partnera. To, co w relacjach z jednym państwem stanowi precyzyjne uregulowanie traktatowe wiążące się z jego realnymi zobowiązaniami⁶, w relacjach z innym stanowić może jedynie ulotne zobowiązanie do życzliwego przyjrzenia się problematyce w przyszłości⁷.

(WT/REG211) z 2004 r. oraz bilateralne umowy USA z Jordanią (WT/REG134) z 2000 r., Chile (WT/REG160) z 2003 r., Singapurem (WT/REG161) z 2003 r., Australią (WT/REG184) z 2004 r., Marokiem (WT/REG208) z 2004 r., Bahrajnem (WT/REG219) z 2005 r., Omanem (WT/REG259) z 2006 r., Peru (WT/REG260) z 2006 r., Kolumbią (WT/REG314) z 2006 r., Koreą Pd. (WT/REG311) z 2007 r., Panamą (WT/REG324) z 2007 r. Na tym tle nieco dziwi brak umowy z Nową Zelandią – państwem bliskim kulturowo i tożsamym językowo, z którym umowa wydawałaby się oczywista wobec relacji traktatowych z Australią. Trudno dociekać takiego stanu rzeczy, wydaje się on w dużej mierze przypadkowy, w każdym razie nieco spekulacyjnie rysują się w tym kontekście założenia, iż gospodarki są dość konkurencyjne, co widać choćby na przykładzie zaistniałych między tymi państwami sporów; zob. United States – Safeguard Measure on Imports of Fresh, Chilled or Frozen Lamb from New Zealand (WT/DS177) i United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products (WT/DS258) – dotyczących nadmiernego importu produktów nowozelandzkich na rynek USA. W pierwszej z tych spraw państwem, które przyłączyło się do pozwu przeciwko USA, była także Australia (z którą USA nie wahały się później zawrzeć umowy o wolnym handlu), druga zaś sprawa stanowiła jedynie akces Nowej Zelandii do sławnego sporu zainicjowanego w 2002 r. przez Wspólnoty Europejskie (WT/DS248). Faktem jest natomiast, że Nowa Zelandia jest państwem niezmiernie rzadko inicjującym spory handlowe, zaś pozycja amerykańska wobec, jej zdaniem, nadmiaru na rynku (szczególnie rolnych) produktów nowozelandzkich zagrażających gospodarce z pewnością nie zachęca do negocjowania umowy, której oczywistym podstawowym efektem będzie dalsza kreacja handlu w relacjach wzajemnych.

⁵ Obok od lat rysujących się ze zmienną ostrością negocjacji transatlantyckich z UE, jak też wielostronnych negocjacji transpacyficznych (m.in. z Japonią – są to negocjacje coraz bardziej zaawansowane, w maju 2013 r. zakończyła się już ich 17 runda), coraz bardziej prawdopodobnym celem traktatowym wydaje się w tym temacie Afryka; zob. <http://allafrica.com/stories/201304020628.html>, dostęp: 25 V 2013.

⁶ Szczególnie łatwo je przyjmować w relacjach z państwami nie mającymi większych problemów w zakresie przestrzegania prawa pracy. Aczkolwiek zawieranie umów z niektórymi państwami, wyspecjalizowanymi w świadczeniu usług przez określone kategorie wykształconych pracowników może wzbudzać istotny niepokój społeczny w państwie drugiej stronie umowy. Tak była postrzegana m.in. umowa USA z Koreą (tzw. KORUS-FTA), uważana za najbardziej istotną gospodarczo spośród grupy nowo zawartych umów.

⁷ W przypadku umów zawartych przez USA regulacje dotyczące prawa pracy są ujęte w zasadzie w tożsamy sposób w każdej z umów. Kwestia ich realnego przestrzegania pozostaje otwarta; zob. dalej przypis 18 i 16.

Przyczyna zmiany akcentów leży nie tylko w zmianie polityki USA na bardziej „socjalistyczną” (przesyconą lewicującą ideologią immanentnie połączoną ze wspieraniem szeregu użytecznych, dzięki swojemu obrazowemu oddziaływaniu na masy, a nie mających prawdopodobnie nic wspólnego z rzeczywistością mitów, z niegdyś dziurą ozonową, a obecnie globalnym ociepleniem na czele), lecz również w zdecydowanie prostszym dziś negocjowaniu kwestii stanowiących meritum stref wolnego handlu, tj. prostej redukcji taryf celnych. Czasy wieloletnich okresów przejściowych⁸ dla realizacji unii celnej lub strefy, w światowym handlu realizowanym głównie na bazie art. XXIV GATT, bezpowrotnie już minęły. Zasadniczo większość współcześnie zawieranych umów o wolnym handlu od razu, z chwilą ich wejścia w życie (a nawet z chwilą tymczasowego zastosowania) przewiduje pełną redukcję stawek celnych do zera w stosunku do „w zasadzie całego handlu”. Tym samym, proporcjonalnie do spadku natężenia sił negocjacyjnych związanych z ustaleniem terminu pełnej realizacji strefy, może wzrastać zainteresowanie rozszerzaniem negocjacji na obszary z punktu widzenia meritum umowy „peryferyjne”.

Takim zagadnieniem jest m.in. przestrzeganie standardów prawa pracy. Od lat stanowi ono jeden z istotniejszych problemów amerykańskich umów o wolnym handlu⁹, co nie powinno być zaskakujące. Pierwotnych uregulowań w tym temacie (choć w bardzo ograniczonym zakresie odnoszącym się jedynie do pracy więźniów) można dopatrywać się w treści art. XX GATT¹⁰. Ponieważ jednak poziom ochrony na forum GATT w tym zakresie nie dawał szans na rozszerzenie jego zakresu na zagadnienia związane z nieprzestrzeganiem podstawowych standardów prawa pracy¹¹ (co bez wątpienia ma wpływ na konkurencyjność towaru i warunki handlowe), naturalne jest wpłytywanie tej materii w inne instrumenty prawno-międzynarodowe – w szczególności w umowy o wolnym handlu oraz jednostronne

⁸ I tak okres przejściowy dla NAFTA wynosił 15 lat. Ostatecznie umowa doprowadziła do ukształtowania strefy dopiero w 2008 r. Obecnie występujące okresy przejściowe (o wiele krótsze, co wynika zasadniczo z ograniczenia ich do 10 lat na podstawie Porozumienia interpretacyjnego do art. XXIV GATT przyjętego w efekcie Rundy Urugwajskiej, choć w związku z faktem, że regulacje dotyczą tylko klasycznego handlu towarowego, zdarzają się okresy przejściowe na inne kwestie nawet do 2031 r. – tak umowa USA–Korea) zabezpieczają w większym stopniu handel usługami czy też możliwość stosowania mechanizmów ochronnych lub też czas dostosowania się do przyjmowanych standardów, niż stanowią prosty gwarant stopniowania wzrostu wymiany towarowej w relacjach wzajemnych.

⁹ Zob. B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu*, Wrocław 2011, s. 655.

¹⁰ S. Tay, *Trade and Labor*, [w:] *Development, Trade and the WTO*, eds. B. Hoekman, A. Mattoo, P. English, Washington 2002, s. 468.

¹¹ Należy przy tym zauważyć, że pierwotnie podczas negocjacji handlowych Międzynarodowej Organizacji Handlowej wskazywano na problem dumpingu socjalnego jako zagrożenie dla uczciwego handlu, przy czym klauzule ochronne w tym zakresie – z wyjątkiem wspomnianych produktów pracy więźniów wymienionych w art. XX (e) – nie znalazły się już w treści GATT.

preferencje pozaumowne¹². Amerykańskie podejście do kwestii prawa pracy ulegało zresztą istotnej ewolucji. W czasie negocjacji nad Kartą hawańską brakowało zwolenników włączania do traktatów materii dotyczącej ochrony przed dumpin-
giem socjalnym (sprzedaż po kosztach zaniżanych, nie tyle celowo, co wskutek nieprzestrzegania prawa pracy i zapłaty rażąco niskich wynagrodzeń pracownikom¹³). Wreszcie w podejściu do kwestii zgeneralizowanego systemu preferencji (Generalised System of Preferences, GSP) i uwarunkowywania stosowania preferencji jednostronnych od przestrzegania *core labour standards* widoczna była pewna ewolucja o wymiarze praktycznym (przejawiająca się w podejmowanych akcjach) bardziej niż teoretycznym¹⁴, choć po dziś dzień spora aktywność USA w tym temacie ma charakter interwencji *ad casum* o czysto politycznym charakterze¹⁵. O ile umiejscawianie mechanizmów dotyczących podstawowych standardów prawa pracy jako środków dyscyplinujących w kontekście handlowym jest niewątpliwie sensowne w ramach systemu GSP, biorąc pod uwagę jego jednostronny charakter i cechy czasowej „darowizny” preferencji (zawsze bowiem istnieje możliwość wycofania preferencji GSP w razie „rażącej niewdzięczności” obdarowanego, przejawiającej się naruszeniem warunków prawnopracowniczych korzystania z tychże preferencji), o tyle w przypadku umów międzynarodowych tworzenie tego typu zobowiązań (wobec niewątpliwych trudności z wypowiedzeniem umowy w razie nieprzestrzegania jej postanowień) nie jest szczególnie

¹² Preferencje jednostronne udzielane w ramach zgeneralizowanego systemu preferencji (GSP) mogą przewidywać szczególne mechanizmy wpierające przestrzeganie standardów prawa pracy czy związanych z ochroną środowiska.

¹³ USA wówczas same dość nagminnie naruszały prawa związków zawodowych (pomimo ich tradycyjnie mocnej pozycji w strukturach państwa i nieformalnych wpływów na działania władzy), co było po części uzasadnione praktyką stosowaną w czasie mobilizacji i II wojny światowej. Jednak już w czasie pierwszych lat funkcjonowania GATT zmieniły swoje nastawienie i od 1953 r. wielokrotnie promowały i próbowały bezskutecznie wprowadzać kwestie prawa pracy do systemu GATT. Także pod koniec Rundy Urugwajskiej USA i Francja próbowały wzbogacić agendę o zagadnienia standardów prawa pracy i sprawiedliwości społecznej w handlu – propozycję odrzuciły państwa rozwijające się; zob. J.H. Jackson, W.J. Davey, A.O. Sykes Jr., *Legal Problems of International Economic Relations*, Minneapolis–Saint Paul 1995, s. 998.

¹⁴ W amerykańskim systemie GSP, przyjętym jeszcze w latach 70. (*U.S. code title 19 – customs duties, chapter 12 – trade act of 1974, subchapter V*, zob. 19 USC 2461-2467), wyraźnie wskazuje się na uprawnienia prezydenta do niewłączenia lub wyłączenia państwa rozwijającego się spod zastosowania dobrodziejstw systemu (w tym zarówno zwykłego poziomu preferencji GSP, jak i poziomu dla państw najsłabiej rozwiniętych), m.in. jeśli państwo nie implementowało zaciągniętych zobowiązań dotyczących zapobiegania najgorszym formom pracy dzieci oraz nie podejmuje jakichkolwiek kroków celem zapewnienia międzynarodowo uznanych praw pracowniczych. *Nota bene* podziwu godne jest obowiązywanie tej samej regulacji, podlegającej nieznacznym zmianom, na przestrzeni blisko 40 lat, podczas gdy regulacje EWG/WE/UE zmieniały się w tym okresie co *circa* 5 lat, a zmiany często wiązały się z diametralną przebudową systemu.

¹⁵ Zob. P.H. Adams, *Suspension of Generalized System of Preferences from Chile – the Proper Use of a Trade Provision?*, „The George Washington Journal of International Law and Economics” vol. 23, 1989, no. 2, s. 501 i nn.

trafne. W każdym razie, nieprzestrzeganie zasady *pacta sunt servanda* w stosunku do przyjętych na siebie zobowiązań pracowniczych nie będzie skutkowało natychmiastową reakcją, a potencjalny oddźwięk prowadzonych rokowań celem przymuszenia do stosowania umowy międzynarodowej będzie niewielki. Z pewnością niepoprawne jest jednak zakładanie *ex ante* złej woli państwa zobowiązującego się do przestrzegania podstawowych standardów prawa pracy. Zobowiązanie niehandlowe zaciągnięte w umowie międzynarodowej o sporej wartości gospodarczej będzie przedmiotem troski. Państwa nie będą zasadniczo ryzykować wypowiedzenia przez drugą stronę umowy ze względu na tego typu naruszenia. Wychodząc z takiego założenia, USA powszechnie umieszczają tę materię w swoich umowach o wolnym handlu¹⁶. Zawierają one odniesienia do podstawowych standardów prawa pracy sprecyzowanych przez Międzynarodową Organizację Pracy (ILO)¹⁷, przewidując instytucjonalizację kontroli i konsultacji co do ich przestrzegania. Walor praktyczny mało imperatywnych regulacji trudny jest do oceny – z pewnością proceduralnie mogą do niczego nie doprowadzić¹⁸, niewykluczone jednak, że ich postulatywne znaczenie odgrywa niemałą rolę w rzeczywistym kształtowaniu tych standardów¹⁹.

Kolejną istotną tradycyjną kwestią okołohandlową, poruszaną w umowach o wolnym handlu²⁰, pozostaje ochrona środowiska naturalnego oraz związanych

¹⁶ Do problematyki tej odnoszą się wszystkie nowo zawarte umowy o wolnym handlu. W przypadku umów z Bahrajnem, Koreą, Marokiem i Omanem zagadnienia proceduralne (Labor Cooperation Mechanism) ujęto nie w tekście umowy, lecz w osobnym aneksie, co można traktować jako zabieg czysto psychologiczny – aneks, choć wiąże w analogicznym zakresie jak umowa, którą uzupełnia, nie jest wyraźnie zauważany. O tym, że niektóre państwa kontraktujące z USA mogą mieć spory problem z przestrzeganiem standardów prawa pracy, świadczą choćby porozumienia w formie wymiany listów, odnoszące się do stosowania procedur przewidzianych w umowach o wolnym handlu (taka wymiana not została zarejestrowana w relacjach USA z Marokiem i z Koreą, przy czym w przypadku Korei miała charakter czysto techniczny – Korea uważana była już w latach 90. XX w. za państwo całkowicie wolne od naruszeń prawa pracy); zob. K.A. Elliott, *International Labor Standards and Trade. What Should Be Done?*, [w:] *Launching New Global Trade Talks. An Action Agenda*, ed. J.J. Schott, Washington 1998, s. 169.

¹⁷ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998).

¹⁸ W sierpniu 2010 r. USA rozpoczęły zgodnie z trybem rozwiązywania sporów przewidzianym w umowie CAFTA-DR procedurę konsultacyjną wobec Gwatemali z związku z naruszeniami praw związków zawodowych i przemocą wobec związkowców. Kopia dokumentu inicjującego konsultacje upubliczniona została na stronach internetowych administracji prezydenta USA, niestety, bez podania następcej informacji o skuteczności interwencji.

¹⁹ Co ciekawe, tego typu regulacje są również umieszczane w umowach z państwami, których standard przestrzegania prawa pracy jest nie mniejszy niż USA (np. w umowie z Australią; zob. rozdz. 18 umowy).

²⁰ W przypadku starszych umów o wolnym handlu zawieranych przez USA brak tego typu unormowań bezpośrednio w treści umowy (natomiast umowa NAFTA zagadnienia prawa pracy, jak i ochrony środowiska porusza w odrębnych umowach zawartych równolegle pomiędzy stronami NAFTA; zob. R.R. Ludwikowski, *Regulacje handlu i biznesu międzynarodowego*, Warszawa 1996, s. 145).

z nim zdrowia i życia ludzi (zob. np. umowa Central American & Dominican Republic Free Trade Agreement, tzw. CAFTA-DR). Znaczenie tej kwestii istotnie wzrosło w ostatnich dekadach, co wyraźnie przejawia się przede wszystkim we wzrastającym medialnym zainteresowaniu materią sporną w tym zakresie rozstrzyganą na forum systemu GATT/WTO²¹. Z pewnością, wobec coraz większego przywiązywania wagi do produkcji naturalnej, a jednocześnie coraz większych „postępach” w taniej produkcji modyfikowanej genetycznie, przy jednoczesnym dość ogólnym podejściu WTO do zagadnienia, z wykorzystaniem dość nieprecyzyjnych regulacji art. XX GATT (pomimo ewidentnej ewolucji spojrzenia organów GATT/WTO na tę materię²²) i jednoczesnym ciągłym braku perspektyw co do przyjęcia nowych rozwiązań traktatowych na poziomie multilateralnym²³, rodzi się potrzeba dodatkowego regulowania tej problematyki na poziomie regionalnym. Umowy o wolnym handlu wydają się dobrym tworzywem traktatowym do rozwijania tej materii. Nieco zagadkowe w tym kontekście wydaje się więc zastosowanie ujęcia środka ochronnego z tytułu ogólnych zabezpieczeń niewykraczającego zasadniczo poza zakres określony w art. XX GATT i przy wyraźnym powołaniu na ten artykuł (przy okazji obok – najczęściej w umowach o wolnym handlu – odzwierciedla się nieco zmodyfikowaną treść art. XXI)²⁴. Natomiast umowy istotnie wzbogacane są narracją odnoszącą się do ochrony środowiska, kwestii konsultacji i standardów w tym zakresie²⁵. Wymiar praktyczny tych regulacji, wobec braku szczególnych, specyficznych środków ochronnych, trudno jest do jednoznacznie ocenić, choć realne jest podnoszenie kwestii związanych z ochroną środowiska jako zagadnienia spornego podlegającego mechanizmowi rozwiązywania sporów²⁶.

²¹ Bardzo głośne były m.in. sprawy dotyczące papierosów w Tajlandii (GATT/DS10), hormonów w mięsie wołowym (WT/DS26), azbestu (WT/DS135), krewetek (WT/DS58), tuńczyka (GATT/DS21, GATT/DS29, WT/DS381), produktów GMO (WT/DS292).

²² Zob. M. Słok-Wódkowska, *Ochrona środowiska w systemie prawnym Światowej Organizacji Handlu*, Warszawa 2012, s. 247-252.

²³ Zob. M. Niemiec, *Zagadnienia ochrony środowiska w regulacjach Światowej Organizacji Handlu*, [w:] *10 lat Światowej Organizacji Handlu*, red. J. Rymarczyk, M. Wróblewski, Wrocław 2005, s. 219.

²⁴ Dość ciekawie natomiast wyróżnia się w jednej z dość komicznych kwestii umowa USA z Singapurem. Singapur w praktyce multilateralnej powołuje się bowiem na art. XX (b) GATT celem zablokowania importu gum do żucia (ze względów higienicznych). W art. 2.11 umowy o wolnym handlu USA–Singapur zatytułowanym *Chewing Gum* sprecyzowano tę kwestię w relacjach regionalnych w nieco bardziej przychylny handlowi sposób, cyt.: „Singapore shall allow the importation of chewing gum with therapeutic value for sale and supply, and may subject such products to laws and regulations relating to health products”.

²⁵ Umowa z Peru zawiera szczególnie precyzyjną warstwę narracyjną w tym zakresie, odnosi się dodatkowo do przeciwdziałania nielegalnemu wyrębowi, przemutowi drewna mahoniowego oraz zagrożonych gatunków fauny i flory znajdujących się na listach Konwencji CITES.

²⁶ Do umowy z Omanem dołączono porozumienie w formie wymiany not, które w swej wymowie „rozmiękcza” nieco brzmienie przepisów umowy. Świadczy to także o ewidentnym

Kolejną materią pozahandlową (choć z oczywistych względów istotnie związaną z handlem) jest ochrona inwestycji zagranicznych pojawiająca się w treści omawianych traktatów. W tym miejscu widoczne jest wyraźne wykorzystanie omawianego poletka traktatowego przez USA na przestrzeni ostatniego półwiecza. W czasie dyskusji w Kongresie nad Kartą hawańską w 1949 r. Stany Zjednoczone były już wyraźnie zainteresowane stworzeniem multilateralnego stabilnego poziomu ochrony inwestycji, pokładając wobec nasilenia zjawisk nacjonalizacyjnych coraz mniejszą wiarę we własną, dotychczas powszechnie szanowaną pozycję polityczną²⁷, a ostatecznie – w razie radykalnych problemów – w siłę własnych marines. Była to postawa dość racjonalna. Stąd też forum regionalne okazało się dobrą płaszczyzną dla stabilizacji materii inwestycyjnej. Tradycyjnie jest ono wykorzystywane w tej roli, zaś rozwiązania dotyczące ochrony inwestycji, standardów traktowania inwestorów zagranicznych, przepływu zysków itp. stanowią istotną i bardzo obszerną część wszystkich nowych umów o wolnym handlu²⁸.

Do postanowień strefy wolnego handlu USA–Panama dodano porozumienie interpretacyjne, zawarte 28 czerwca 2007 r. (z inicjatywy USA) w formie wymiany not, dotyczące „znaczenia tradycyjnej wiedzy i folkloru”²⁹. Odnosi się ono do kwestii własności intelektualnej w tym kontekście³⁰ i co więcej – zawiera unormowania potencjalnie wiążące wzajemne traktowanie się państw kontraktujących w tym zakresie z poziomem ochrony przyjętym w innych, przyszłych porozumieniach zawartych przez USA z innymi państwami³¹. Poruszona problematyka zwią-

problemie z podporządkowywaniem przez państwa tej materii mechanizmom międzynarodowego prawa gospodarczego.

²⁷ T. Bartoszewicz, *GATT a międzynarodowa polityka handlowa*, Warszawa 1988, s. 16.

²⁸ Przykładowo umowa z Australią poświęca samemu temu zagadnieniu składający się z siedemnastu artykułów i dwóch aneksów rozdział nr 11 o objętości trzynastu stron.

²⁹ Podobne porozumienie zawarto z Peru, aczkolwiek w formie jedynie lapidarnego, jednostronicowego memorandum o postulatywnej treści (zob. Understanding Regarding Biodiversity and Traditional Knowledge – USA–Peru, 12 April 2006) bez szczegółowych odniesień, zawartych w porozumieniu z Panamą, o których mowa w przypisach 30 i 31 poniżej.

³⁰ Co związane jest z ustanowieniem przez Zgromadzenie Ogólne Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO) w październiku 2000 r. (decyzja WO/GA/26/6 – dostępna na stronach www.wipo.org) Komitetu Międzyrządowego ds. Własności Intelektualnej, Zasobów Genetycznych, Tradycyjnej Wiedzy i Folkloru. Jego głównym zadaniem jest prowadzenie negocjacji w celu przyjęcia instrumentu prawnomiędzynarodowego gwarantującego skuteczną ochronę tradycyjnej wiedzy, tradycyjnego wyrażania kultury i folkloru, jak też istniejących zasobów genetycznych.

³¹ Zgodnie z porozumieniem, jeśli USA w przyszłości zawrą porozumienie o wolnym handlu zawierające postanowienia dotyczące tradycyjnej wiedzy i folkloru, po wejściu w życie takiego porozumienia USA i Panama rozważą przyjęcie pomiędzy nimi analogicznych postanowień. Tego typu sformułowanie nie ma jeszcze co prawda skutków najwyższego uprzywilejowania, daje jednak możliwość dostosowywania wzajemnych standardów do standardu bardziej uprzywilejowanego. Istotne ograniczenie praktyczne zastosowanej klauzuli wynikać może jednakże z jednoznacznie doprecyzowania w porozumieniu „nośnika” standardu, do którego równać może standard wzajemnych relacji państw stron. Jeśli bowiem USA zawrą porozumienie w omawianym

zana jest po części z traktowaniem i uprawnieniami ludności rdzennej, co stanowi zagadnienie o wzrastającym znaczeniu w przestrzeni prawnomiędzynarodowej³², w szczególności zaś stanowi przedmiot zainteresowania nauki i orzecznictwa sądowego kontynentu amerykańskiego³³. Udowadnia to niezbicie, iż porozumienia o wolnym handlu, biorąc pod uwagę korzyści gospodarcze, jakie niosą dla stron, wynikające choćby z kreacji wzajemnej wymiany handlowej, stanowią wygodną platformę przemycania treści nie mających z handlem zbyt wiele wspólnego (choć oczywiście pewnych związków w tym i innych przypadkach można się dopatrzeć). Zasadniczo bowiem powiązано kwestię ochrony „wiedzy tradycyjnej” ze sprawami, których walor handlowy jest już o wiele bardziej dostrzegalny. Ochrona zasobów genetycznych (środowiska naturalnego, gdzie zamieszkują ludy tubylcze charakteryzujące się wiedzą tradycyjną) jest bowiem w oczywisty sposób związana z klasyczną ochroną środowiska, jak też pośrednio – kwestią organizmów genetycznie modyfikowanych. Obie zaś te kwestie mają, jak wspomniano, istotne znaczenie, patrząc z perspektywy linii orzecniczej panelów systemu GATT/WTO. Umieszczenie nowych zagadnień pozahandlowych lub o pośrednim znaczeniu dla handlu może wydawać się zaskakujące – z czasem zagadnienia te jednakże powszednieją³⁴ i w tekstach następnych nowych traktatów już nie budzą zdziwienia. Wpisują się w traktatową specyfikę regionalną i taki charakter uzyskają z pewnością z czasem także rozwiązania dotyczące ochrony „tradycyjnej wiedzy i folkloru”.

In fine warto również zwrócić uwagę na dwa interesujące zagadnienia, charakterystyczne dla modelu amerykańskiej strefy wolnego handlu. Jedno to mechanizmy rozwiązywania sporów – teoretycznie, jak wspomniano, nieograniczone jedynie do rozwiązywania kwestii czysto handlowych. Drugie to środki ochronne z tytułu ochrony przed nadmiernym importem – materia ta, *stricte* handlowa, w strefach amerykańskich charakteryzuje się specyfiką ujęcia traktatowego.

zakresie w traktacie innym niż umowa o wolnym handlu, nie będzie rodzić to jakichkolwiek konsekwencji negocjacyjnych i traktatotwórczych w stosunku do Panamy.

³² Zob. S.J. Anaya, *Indigenous People in International Law*, Oxford 1996, *passim*; zob. także: Ch. Courtis, *Notes on the Implementation by Latin American Courts of the ILO Convention 169 on Indigenous People*, „International Journal of Human Rights” vol. 10, 2009, s. 53-81.

³³ Z najciekawszych, starszych spraw warto zasygnalizować sprawę Indian Miskito (nr 7964) w Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka, która na początku lat 80. XX w. odmówiła Indianom prawa do samostanowienia, czy też z ostatnich lat sprawę przed Międzyamerykańskim Trybunałem Praw Człowieka – Indianie Saryaku *vs.* Ekwador (2011), czy spór dotyczący elektrowni Belo Monte przed brazylijskimi sądami (2012).

³⁴ Tego typu zjawisko powszednienia nowych rozwiązań w przyjmowanych regulacjach jest również częste w dziedzinach prawa wewnętrznego, mających zastosowanie w stosunkach międzynarodowych. Warto przypomnieć choćby ewolucję stosowania przepisów imperatywnych wynikających z innego prawa niż *lex contractus* w latach 70. Wówczas zjawisko to odbierano jako wyjątkowe (zob. G. van Hecke, *Jus cogens and the Law of International Trade*, [w:] *Essays on the Law of International Trade*, Asser Instituut, The Hague 1976, s. 6-7), a z czasem koncepcja przepisów (własnych i obcych) wymuszających swoje zastosowanie, odzwierciedlona w regulacjach państw, przestała być w prawie prywatnym międzynarodowym ewenementem.

W postanowieniach amerykańskich stref wolnego handlu zwraca się szczególną uwagę na mechanizmy rozwiązywania sporów. W odróżnieniu od szeregu umów tego typu zawieranych w przestrzeni europejskiej i „okołoeuropejskiej”, w których własne mechanizmy rozwiązywania sporów są w starszych umowach nieobecne, w nowszych zaś niekiedy dość lapidarnie określone, umowy amerykańskie precyzyjnie odnoszą się do tej materii. Istotne jest w tym kontekście proceduralne rozgraniczenie pomiędzy strefą WTO a regionalną sferą jurysdykcji. Nie ulega wątpliwości, że mechanizm rozwiązywania sporów WTO jest bardzo skuteczny, zaś przyzwolenie na jego wykorzystywanie również w przypadku sporów zaistniałych pomiędzy stronami systemu regionalnego strefy wolnego handlu³⁵ może kierować państwa na multilateralne forum rozwiązywania sporów. Już rozwiązania NAFTA³⁶ przewidują możliwość skorzystania ze środków systemu GATT i państwa NAFTA w praktyce nie stronią od tego mechanizmu rozwiązywania sporów (choć większość kwestii spornych, w szczególności tych, których podstawa naruszenia osadzona jest bezpośrednio w regulacjach regionalnych, rozstrzygana jest na forum regionalnym³⁷). Generalnie nowe amerykańskie umowy o wolnym handlu wydają się nie ograniczać w jakiegokolwiek formule wyboru forum dla rozstrzygnięcia sporu (pewne mechanizmy blokowania wyboru forum i przerzucania sprawy na forum alternatywne istnieją w starszej umowie NAFTA³⁸). Jest to prawo strony skarżącej. Raz dokonany wybór nie daje możliwości wszczęcia sprawy na innym forum.

Bardzo charakterystyczne są także amerykańskie regulacje dotyczące środków ochronnych (zob. np. umowa CAFTA-DR) – istotnie rozbudowane cechują się sporą kazuistyką dla ich zastosowania. Szczególnie to nie dziwi. Kwestia środków ochronnych z tytułu ochrony przed nadmiernym importem, dotyczących zarówno produktów rolnych jak i przemysłowych, jest w polityce handlowej USA dość znacząca³⁹, ciekawymi rozwiązaniami w tym zakresie charakteryzuje się już umowa NAFTA. Z punktu widzenia prawa międzynarodowego amerykańskie umowy stanowią interesujące przykłady doprecyzowania tej materii, która mimo że

³⁵ Wynikające wprost z Porozumienia w sprawie interpretacji art. XXIV GATT (par. 12).

³⁶ Zob. art. 2003-2019 NAFTA.

³⁷ Tym samym mechanizmy WTO wykorzystywane są najczęściej w przypadku materii spornej niedotykającej w zasadniczym zakresie materii regulowanej regionalnie. Zob. niedawna sprawa USA–Meksyk: United States – Final Anti-Dumping Measures on Stainless Steel from Mexico (WT/DS344).

³⁸ Natomiast najstarsza umowa USA–Izrael, co ciekawe, w art. 19 ust. 1 pkt (f) wskazuje, choć w nieco innej, bardziej pośredniej formule (w porównaniu z przepisami dotyczącymi wyboru forum w nowszych umowach), na możliwość rozstrzygnięcia sprawy za pośrednictwem innych mechanizmów (cyt.: „If the conciliation panel under this Agreement or any other applicable international dispute settlement mechanism has been invoked by either Party with respect to any matter, the mechanism invoked shall have exclusive jurisdiction over that matter”).

³⁹ Zob. sprawa United States – Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities (WT/DS166), a także sprawy wspomniane *in fine* przypisu 4.

w systemie GATT/WTO charakteryzuje się dwoma dość rozbudowanymi normatywnie źródłami, tj. art. XIX GATT i Porozumieniem w sprawie środków ochronnych przyjętym w czasie Rundy Urugwajskiej (postanowienia tego drugiego porozumienia jako *lex posterior* przeważają w razie konfliktu normatywnego⁴⁰), nie rozstrzyga wszelkich problemów teoretycznych i praktycznych pojawiających się w związku ze stosowaniem środków, w tym w szczególności warunków tzw. selektywizacji środka w warunkach handlu regionalnego, tj. wyłączenia partnera regionalnego spod tzw. akcji globalnej lub przeciwnie – zastosowania jedynie względem niego akcji bilateralnej⁴¹. USA starają się stosować prawie jednolite, swoiste standardy w tym zakresie oparte na precyzyjnych, rozbudowanych przepisach, które zasadniczo nie różnią się w poszczególnych umowach sposobem ujęcia⁴².

W najbliższych latach z pewnością przełamany zostanie istniejący od dawna stan zawieszenia, skutkujący obecnie niepewnością co do powstania rzeczywistej transatlantyckiej strefy wolnego handlu. Jedyne istniejące tego typu porozumienie UE z Meksykiem⁴³ wbrew oczekiwaniom nie doprowadziło szybko do stworzenia strefy euro-amerykańskiej. Obecnie sytuacja wydaje się bardziej przewidywalna. Negocjacje transoceaniczne toczą się wielopłaszczyznowo – natomiast o wiele bardziej zaawansowane, jak i bardziej istotne dla USA oraz UE wydają się potencjalne, przyszłe wolnohandlowe relacje z gospodarkami azjatyckimi⁴⁴. Europa i USA stopniowo tracą na rzecz Orientu swoją dominującą pozycję handlową. Paradoksalnie, wobec coraz wyraźniejszego uczestnictwa w porozumieniach o wol-

⁴⁰ Zob. M. Górski, *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Aspekty prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2012, s. 87.

⁴¹ Temu mechanizmowi ochronnemu poświęcono szczególnie dużo miejsca w regionalnych umowach amerykańskich, wskazując także wyraźnie, co szczególnie wartościowe, na uprawnienie partnera gospodarczego do uzyskania kompensacji z tytułu zastosowania takiego środka.

⁴² Różnice pomiędzy umowami mają charakter kosmetyczny. Tam, gdzie nie zawarto w tekście umowy w wyniku negocjacji szczegółowych procedur dotyczących wyłączenia partnera regionalnego z akcji globalnej, USA uzupełniały tę kwestię w formie wymiany listów (tak w przypadku umowy z Australią). Co ciekawe, umowy z Bahrajnem, Chile, Omanem i Marokiem nie wspominają o możliwości wyłączenia partnera regionalnego spod przewidzianej globalnej akcji ochronnej (wszystkie inne umowy możliwość wyłączenia przewidują). W umowie CAFTA-DR, umowach z Kolumbią, Koreą, Panamą i Peru dodatkowo wyraźnie wskazuje się natomiast na niemożność łączenia akcji globalnej i regionalnej (bilateralnej) w stosunku do tego samego towaru w tym samym czasie.

⁴³ P. Czubik, *Porozumienie o wolnym handlu Wspólnoty Europejskiej i Meksyku – przełom w dotychczasowych europejskich relacjach preferencyjnohandlowych?* „Forum Europejskie” vol. 1, 2000, s. 33-46.

⁴⁴ UE zawarła umowę z Singapurem (jej treść może być zaskakująca, biorąc pod uwagę, że została „utajniona” aż do czasu wejścia w życie; zob. <http://acta.ffii.org/?p=1822>, dostęp: 25 V 2013, co krytykowane jest jako przejaw ograniczania praw obywateli europejskich do informacji, natomiast w rzeczywistości stanowi konsekwencję prawdopodobnie nieplanowanych biurokratycznych zatorów w UE) – *nota bene* państwa EFTA wiąże tego typu umowa z Singapurem już od 10 lat (W/REG148). Zarówno USA, jak i UE negocjują obecnie umowy z Japonią (USA przy tym w ramach wielostronnego porozumienia transpacyficznego).

nym handlu państw azjatyckich, powoli marginalizowane UE i USA mogą zbliżyć się do siebie na tyle, że niewykluczone będzie zawarcie porozumienia o wolnym handlu w ramach przygotowywanych negocjacji. Szansa na osiągnięcie sukcesu negocjacyjnego jest przy tym obecnie o wiele większa niż w przypadku uprzednio podejmowanych prób. Prawdopodobnie materia pozahandlowa stanowić będzie istotną część nowych umów, co jest oczywistą konsekwencją globalnej zmiany spojrzenia na handel międzynarodowy. Ciekawy będzie natomiast z pewnością sposób ujęcia umowy transatlantyckiej czy transpacyficznej – przyszłość pokaże w szczególności, na ile USA będą w stanie przeforsować charakterystyczne dla nich rozwiązania normatywne w tym zakresie, a na ile zmuszone będą zaakceptować cudze wzorce. Na razie możemy mówić o wytworzeniu na przykładzie stref wolnego handlu z udziałem USA swoistego północnoamerykańskiego modelu traktatu o wolnym handlu, stającego się, dzięki ekspansji regionalizmu handlowego z udziałem USA, coraz popularniejszym wzorcem.

Główne czynniki dynamizujące rozkład systemu realnego socjalizmu w Polsce lat 80. XX wieku

Wielka fala strajków latem 1980 r., a następnie powstanie w jej konsekwencji NSZZ „Solidarność” zapoczątkowało nową, najgłębszą fazę kryzysu państwa komunistycznego w Polsce. Narastający od 1976 r. kryzys ekonomiczny¹ doprowadził w 1980 r. do destabilizacji systemu politycznego opartego na hegemonicznej pozycji PZPR. Powstanie i trwający ponad rok okres legalnej działalności NSZZ „Solidarność” wprowadziły zasadnicze zmiany w świadomości społecznej, których nie była już w stanie zmienić polityka tzw. normalizacji zainicjowana po wprowadzeniu stanu wojennego w grudniu 1981 r. Rozbicie Solidarności, a następnie spacyfikowanie protestów społecznych, których apogeum miało miejsce 31 sierpnia 1982 r., gdy do demonstracji zwolenników związku doszło w 66 miastach², nie zatrzymało procesów gospodarczych, społecznych i politycznych, które przesądziły o wejściu ustroju PRL w stan chronicznego kryzysu, a następnie – po zmianie w sytuacji międzynarodowej – do jego upadku. Poniżej spróbuję wymienić najważniejsze czynniki, które w moim przekonaniu powodowały narastanie kryzysu.

1. Zmiany w ZSRS

Ten czynnik pojawił się najpóźniej ze wszystkich, bowiem dopiero po proklamowaniu w 1986 r. przez Michaiła Gorbaczowa polityki pierestrojki, ale trzeba go wymienić w pierwszej kolejności, gdyż odegrał decydującą rolę w nakłonieniu rządzącej Polską ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego do podjęcia reform ustrojowych, które w konsekwencji doprowadziły do całkowitego załamania systemu. W lipcu 1986 r. Gorbaczow, mówiąc na posiedzeniu Biura Politycznego KC KPZR

¹ Zob. W. Kuczyński, *Po wielkim skoku*, Warszawa 2012.

² A. Dudek, T. Marszałkowski, *Walki uliczne w PRL 1956-1989*, Kraków 1999, s. 305.

o państwach Europy Środkowo-Wschodniej, stwierdził, że dłużej „nie można brać ich na swój kark. Główny powód – to gospodarka”³. Oznaczało to, że na Kremlu zwycięża przekonanie, że zmiany wymaga model współpracy gospodarczej w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej, którego podstawę stanowił rubel transferowy. Dostawy ropy i gazu ziemnego – głównych artykułów eksportowych ZSRS – do krajów RWPG po stałych cenach nie były korzystne dla gospodarki sowieckiej. Nie było też sprawą przypadku, że jednym z najważniejszych postulatów Moskwy wobec władz w Warszawie już po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego stało się jak najszybsze przejście na rozliczanie wzajemnej wymiany handlowej w dolarach amerykańskich⁴.

„Omówiliśmy różne sposoby realizacji reformy. Polska miała stać się laboratorium pierestrojki, ale nie chcieliśmy, by inni przywódcy bloku wschodniego o tym wiedzieli. [...] Od tego spotkania sprawy poszły naprzód. To było kluczowe i wszystko, co nastąpiło potem, przebiegało na drodze ostrożnych konsultacji i rozważań”⁵. W ten sposób Wojciech Jaruzelski opisywał w 1995 r. swoją pierwszą rozmowę z Gorbaczowem po jego wyborze na sekretarza generalnego KPZR. Jednak cztery lata wcześniej generał podkreślał, że impulsy ze wschodu nie napłynęły automatycznie ze zmianą personalną, jaka nastąpiła na Kremlu: „To nie było tak, że przyszedł Gorbaczow, ogłosił «pierestrojkę». Zresztą nie od razu ogłosił. Na początku była «głasnost», jawność, «pierestrojka» dopiero po jakimś czasie. Też musiał pokonywać ogromne trudności”⁶. Z zestawienia tych dwóch wypowiedzi wynika, że Jaruzelski w miarę upływu lat coraz konsekwentniej podtrzymuje tezę o swej ścisłej współpracy z Gorbaczowem i roli PRL jako „laboratorium pierestrojki”. Andrzej Paczkowski dotarł do relacji Gorbaczowa z rozmowy z Jaruzelskim przeprowadzonej przy okazji X Zjazdu PZPR w czerwcu 1986 r., którą ten przedstawił na posiedzeniu Biura Politycznego KC KPZR. Wedle Gorbaczowa I sekretarz KC PZPR miał wówczas stwierdzić: „Od pryncypiów nie odstąpiłem, a w taktyce proszę mi zaufać. Gdybym wyczuł brak zaufania z Waszej strony, nie mógłbym pracować”. Gorbaczow był najwyraźniej zadowolony z postawy całego kierownictwa PZPR, ocenił bowiem, że „Polacy chcą się z nami konsultować bardziej niż inni i rozumieją nasze problemy”, a sam Jaruzelski „rośnie jako polityk”. W kilka miesięcy później, podczas spotkania przywódców państw bloku sowieckiego, Jaruzelski miał w trakcie rozmowy w cztery oczy powiedzieć Gorbaczow-

³ Archiwum Fundacji Michaiła Gorbaczowa w Moskwie (Fond 2), Protokół Biura Politycznego KC KPZR z 11 lipca 1986 r.

⁴ *Zmierzch dyktatury. Polska lat 1986-1989 w świetle dokumentów*, t. 2: Czerwiec-grudzień 1989, red. A. Dudek, Warszawa 2010, s. 38.

⁵ Wywiad W. Jaruzelskiego dla „The European” z 2-8 czerwca 1995 r. Cyt. za: A. Zybertowicz, *Zagubiony wymiar dynamiki opozycji w systemach niedemokratycznych: rola tajnych służb*, [w:] *Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych*, red. K. Łabędź, M. Mikołajczyk, Kraków 2001, s. 281.

⁶ M. Berezowski, *Wojciech Jaruzelski*, [w:] idem, *Koniec epoki. Wywiady Maksymiliana Berezowskiego*, Warszawa 1991, s. 33.

wowi, że nie może liczyć na większość z nich, gdyż – jak się wyraził – „starzy odstają”. Równocześnie zaś zadeklarował: „My dwaj będziemy ciągnąć ten wóz”⁷.

Mimo wciąż ograniczonego stanu wiedzy o planach sowieckiego kierownictwa w drugiej połowie lat 80., można uznać za trafną ocenę Andrzeja Paczkowskiego, że „Gorbaczow dokonał czegoś w rodzaju częściowej amputacji na «doktrynie Breżniewa», która straciła swój ideologiczny sens, stając się coraz bardziej zasadą o charakterze geopolitycznym. Nie później niż w latach 1987-1988 dawna presja Moskwy na Warszawę ustąpiła, zastąpiona przez daleko idącą zgodność intencji i działań”⁸. Ekipa gen. Jaruzelskiego miała zatem rozwiązane ręce w zakresie reform ustrojowych, co jednak nie przeszkadzało jej niemal do końca swych rządów posługiwać się sowieckim „straszakiem” w kontaktach z Zachodem, opozycją oraz Kościołem. Francuski badacz Jacques Levesque ocenia wręcz, że Jaruzelski długo nie wykorzystywał swobody działania, jaką otrzymał od Gorbaczowa⁹.

2. Stan gospodarki

Wprawdzie w 1983 r. po raz pierwszy od pięciu lat zanotowano w Polsce wzrost PKB, ale nie był to rezultat rzeczywistych zmian w systemie ekonomicznym, a jedynie powrotu gospodarki do starych kolein, z których została wybita najpierw przez błędy ekipy Gierka, następnie strajki z lat 1980-1981, a w końcu przez militaryzację wielu zakładów i sankcje ekonomiczne, jakie wobec PRL zastosowały państwa zachodnie. Już w 1985 r. tempo wzrostu gospodarczego uległo zahamowaniu, bowiem – jak pisano w jednej z partyjnych analiz – „ze szczególną siłą dała o sobie znać bariera materiałowo-surowcowa [...] wynikająca z niedostatku zasobów krajowych oraz niskich możliwości importowych”¹⁰.

Powtarzane przez ekipę Jaruzelskiego po wprowadzeniu stanu wojennego deklaracje o konieczności kontynuowania reform ekonomicznych, których rozpoczęcie ogłoszono w 1981 r., szybko okazały się propagandową fikcją. Jak trafnie zauważył gen. Jaruzelski w lutym 1982 r.: „Istnieje paradoksalne zjawisko towarzyszące reformie: z jednej strony liberalizacja zasad kierowania gospodarką,

⁷ Odpisy z protokołów Biura Politycznego KC KPZR z 11 lipca i 13 listopada 1986 r., zbiory Fundacji Michaiła Gorbaczowa w Moskwie (Fond 2).

⁸ A. Paczkowski, *Boisko wielkich mocarstw: Polska 1980-1989. Widok od wewnątrz*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2002, nr 3(7), s. 197.

⁹ J. Levesque, 1989. *La fin d'un Empire. L'URSS et la liberation de l'Europe de l'Est*, Paris 1995, s. 145.

¹⁰ Archiwum Akt Nowych, Zespół Komitetu Centralnego PZPR [dalej AAN, KC PZPR], sygn. V/458, Prognoza rozwoju sytuacji społeczno-politycznej kraju w związku z operacją cenowo-dochodową, s. 34.

a z drugiej strony rygory wynikające ze stanu wojennego”¹¹. Rygory stanu wojennego nie były jednak główną przyczyną, która sprawiła, że nie udało się wprowadzić rzeczywistej reformy w niewydolnym systemie gospodarki PRL. Była nią faktyczna niereformowalność systemu, ujawniająca się w postaci niemożliwego do przełamania oporu stawianego przez kadrę zarządzającą gospodarką. Dobrze ilustruje to przykład 106 zjednoczeń przedsiębiorstw państwowych zlikwidowanych w 1982 r. w ramach reformy, w których miejsce powstały 103 zrzeszenia, różniące się od swoich poprzedników głównie nazwą¹². „Właściwie nie ma żadnej zinstytucjonalizowanej siły zajmującej się kompleksowo wprowadzaniem reformy do praktyki gospodarczej, brak jest podejścia do reformy jako kompleksu polityczno-gospodarczego” – stwierdzano w obszernej analizie sytuacji społeczno-politycznej opracowanej w MSW na polecenie gen. Czesława Kiszczaaka w maju 1984 r.¹³

Wedle Władysława Baki, pełniącego funkcję pełnomocnika rządu ds. reformy, na posiedzeniach Rady Ministrów w lipcu 1983 r. i czerwcu 1984 r. forsowano projekty zmierzające do otwartego „zdławienia reformy”. Jednym z ich głównych orędowników miał być wicepremier Zbigniew Messner, argumentujący, że „doprowadzony do końca model reformy społeczno-gospodarczej, który zarysował minister Władysław Baka, oznacza w istocie zmianę ustroju społeczno-politycznego”, czyli upadek socjalizmu¹⁴. Hasła o kontynuacji reformy miał wedle Baki bronić Jaruzelski, ale w rok później – na przeprowadzonej w Poznaniu Krajowej Naradzie Partyjno-Gospodarczej – zmienił zdanie i udzielił poparcia zachowawczym hasłom głoszonym przez Messnera. Po kilku miesiącach, w listopadzie 1985 r., ten ostatni objął stanowisko premiera, a urząd Pełnomocnika Rządu ds. Reformy został zlikwidowany. Do wprowadzania rzeczywistych reform przystąpił dopiero na przełomie 1988 i 1989 r. gabinet Mieczysława Rakowskiego, wprowadzając m.in. przepisy gwarantujące swobodę działalności gospodarczej oraz liberalizujące zasady obrotu gospodarczego z zagranicą. Gdyby wkrótce potem nie doszło do załamania systemu politycznego, reformy Rakowskiego mogły doprowadzić do realizacji tzw. chińskiego modelu transformacji, czyli wprowadzenia gospodarki rynkowej przy zachowaniu autorytarnego systemu politycznego¹⁵.

¹¹ AAN, KC PZPR, sygn. 1829, s. 228.

¹² W. Kuczyński, *Agonia systemu. Szkice z niedawnej przeszłości*, Warszawa 1996, s. 205.

¹³ Cyt. za: W. Sawicki, *Raport Kiszczaaka dla Moskwy, czyli czego nie powiedział minister Widacki*, Kraków 2002, s. 89.

¹⁴ W. Baka, *U źródeł wielkiej transformacji*, Warszawa 1999, s. 61.

¹⁵ Zob. D.T. Grała, *Reformy gospodarcze w PRL (1982-1989). Próba uratowania socjalizmu*, Warszawa 2005, s. 318 i nn.

3. Zjawiska prywatyzacji państwa

Na tle ogólnej degrengolady ekonomicznej lat 80. zmiennym zjawiskiem był wzrost sektora prywatnego w gospodarce. W latach 1981-1985 zwiększył on poziom produkcji o blisko 14%, podczas gdy w tym samym czasie wytwórczość sektora państwowego zmniejszyła się o 0,2%¹⁶. Przedsiębiorczość prywatna w dalszym ciągu podlegała jednak licznym ograniczeniom, a wielu członków kierownictwa PZPR krytycznie oceniało przejawy „nieuzasadnionego bogacenia się określonych środowisk”¹⁷. Stopniowo jednak, szczególnie na średnim szczeblu aparatu władzy, coraz silniejsze było przekonanie, że bez rozbudowy sektora prywatnego nie uda się zaspokoić deficytu na rynku artykułów konsumpcyjnych.

W ramach sektora prywatnego szczególne miejsce zajmowało kilkaset tzw. spółek polonijnych, zakładanych z udziałem obcokrajowców polskiego pochodzenia na podstawie ustawy z lipca 1982 r. „Firmy polonijne wysysają z sektora państwowego wysoko wykwalifikowaną kadrę. Część pracowników przechodzi z central handlu zagranicznego, posiadają oni informacje o randze tajemnicy służbowej i państwowej. [...] Nierzadkie są też przypadki nieformalnych kontaktów z pracownikami resortów sprawującymi kontrolę nad firmami polonijnymi” – alarmowano w MSW w maju 1984 r.¹⁸

Spółki polonijne stały się dla władz, a w szczególności dla funkcjonariuszy służb specjalnych (zarówno SB, jak i wojskowych) rodzajem poligonu doświadczalnego. Testowano w nich zachowania podmiotów działających w oparciu o mechanizmy rynkowe i wykorzystywano do działań operacyjnych¹⁹. W ślad za tym następowało stopniowe osvajanie się części elity władzy z myślą o konieczności radykalnego zerwania z ustanowionym w latach 40. systemem gospodarczym, którego podstawę stanowiła własność państwowa. W ten sposób powstawał odpowiedni klimat dla wspomnianych już reform rządu Rakowskiego, których ubocznym rezultatem był proces tzw. uwłaszczenia nomenklatury.

Zmiany w przepisach regulujących zasady działalności gospodarczej, w połączeniu z deklaracjami rządu Rakowskiego o nowej polityce ekonomicznej, doprowadziły do wyraźnego zwiększenia aktywności sektora prywatnego. Poglębiającej

¹⁶ J. Kaliński, *Gospodarka Polski w latach 1944-1989. Przemiany strukturalne*, Warszawa 1995, s. 213.

¹⁷ AAN, KC PZPR, sygn. V/227. Informacja w sprawie realizacji postanowienia Rady Ministrów z dnia 23 X 1983 r. dotyczącego przedstawienia wniosków w zakresie przeciwdziałania nieuzasadnionemu bogaceniu się określonych środowisk, s. 194-202. Zob. także J. Kochanowski, *Tylnymi drzwiami. Czarny rynek w Polsce 1944-1989*, Warszawa 2010, s. 101-118.

¹⁸ Cyt. za: W. Sawicki, *op. cit.*, s. 92.

¹⁹ Zob. A. Zybertowicz, *W uścisku tajnych służb. Upadek komunizmu i układ post-nomenklaturowy*, Warszawa 1993, s. 43; M. Sikora, *Służba Bezpieczeństwa wobec przekształceń ekonomicznych w Polsce 1980-1989. Przyczynek do badań nad ingerencją polskich służb specjalnych w gospodarkę*, „Pamięć i Sprawiedliwość” 2012, nr 2(20), s. 359-409.

się z miesiąca na miesiąc inflacji²⁰ oraz zapaści gospodarki państwowej towarzyszył gwałtowny rozwój prywatnej przedsiębiorczości. W pierwszej połowie 1989 r. zarejestrowano blisko 6 tys. prywatnych spółek prawa handlowego, co w porównaniu ze stanem z końca 1988 r. oznaczało aż czternastokrotny wzrost. Spółki zaczęły też powstawać w sektorze państwowym, a w ciągu pierwszych sześciu miesięcy 1989 r. ich liczba uległa podwojeniu, przekraczając poziom 2 tys.²¹ Znacząca część tych spółek stała się głównym kanałem umożliwiającym przepływ majątku państwowego w prywatne ręce ludzi z aparatu władzy PRL, co nazwano później uwłaszczeniem nomenklatury²². Proces zmiany statusu – „z zarządzającego własnością państwową na jej właściciela”²³ – zasługuje na większą uwagę, stanowił bowiem jeden z głównych katalizatorów przyspieszających proces rozkładu reżimu komunistycznego.

Szczególnego znaczenia w tym kontekście nabral proces przekształceń systemu bankowego, do którego wstęp stanowiło utworzenie w czerwcu 1986 r. Banku Rozwoju Eksportu, a następnie w 1988 r. Łódzkiego Banku Rozwoju – pierwszego banku w PRL, którego udziałowcami były też osoby prywatne. W czerwcu 1989 r. dołączył do niego Bank Inicjatyw Gospodarczych SA (BIG), a do końca 1989 r. złożono do prezesa NBP 28 wniosków o utworzenie banków z polskim kapitałem, choć tylko nieliczne z nich doczekały się wówczas pozytywnego rozpatrzenia²⁴. Z początkiem 1989 r. rozpoczęło też działalność 9 banków kredytowo-depozytowych wyodrębnionych z NBP, w tym m.in. Bank Śląski, Bank Przemysłowo-Handlowy, Bank Zachodni oraz Wielkopolski Bank Kredytowy. „Dalszy rozwój systemu bankowego następować będzie głównie na podstawie inicjatyw oddolnych” – pisał tuż przed swoim przejściem do Komitetu Centralnego PZPR prezes NBP Władysław Baka²⁵.

Drenaż majątku państwowego uległ gwałtownemu nasileniu po uchwaleniu 24 lutego 1989 r. Ustawy o niektórych warunkach konsolidacji gospodarki narodowej²⁶, stwarzającej możliwość przejmowania majątku państwowego do użytkowania przez osoby prywatne poprzez dzierżawę, wynajęcie lub wniesienie go jako aportu do spółki o kapitale mieszanym. Umowy ze spółkami podpisywali dyrektorzy przed-

²⁰ Inflacja w 1986 r. wyniosła 19,8%, w 1987 r. – 26,8%, a w 1988 r. jej poziom wyniósł już 68,3%. W rekordowym 1989 r. pojawiła się hiperinflacja sięgająca poziomu co najmniej 290%. Zob. M. Bałtowski, M. Miszewski, *Transformacja gospodarcza w Polsce*, Warszawa 2006, s. 154.

²¹ Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej [dalej AIPN], sygn. 0727/50, Informacja o wynikach kontroli powiązań przedsiębiorstw państwowych ze spółkami prawa handlowego z 30 listopada 1989 r., s. 290.

²² Na temat teoretycznych aspektów tego procesu zob. J. Staniszkis, *Ontologia socjalizmu*, Warszawa 1989, s. 126 i nn.; eadem, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 197-199; M. Łoś, A. Zybortowicz, *Privatizing the Police State: The Case of Poland*, London–New York 2000.

²³ A. Paczkowski, *op. cit.*, s. 156.

²⁴ M. Sikora, *Służba Bezpieczeństwa MSW a system bankowy PRL w okresie przekształceń gospodarczych drugiej połowy lat osiemdziesiątych XX wieku. Wstęp do analizy zagadnienia*, „Studia Polityczne” 2012, nr 30, s. 124.

²⁵ W. Baka, *Podstawowe założenia reformy bankowej*, „Bank i Kredyt” 1988, nr 7, s. 3.

²⁶ Dz.U. 1989, nr 10, poz. 57.

siębiorstw państwowych będący równocześnie udziałowcami lub członkami władz tych spółek. Kiedy w końcu 1989 r. Prokuratura Generalna zbadała na polecenie rządu Mazowieckiego skalę tego zjawiska, doliczono się 1593 tzw. spółek nomenklaturowych, a więc utworzonych przez osoby z aparatu władzy państwowej. Większość z nich należała do ludzi pracujących w aparacie gospodarczym (około tysiąca dyrektorów, kierowników i głównych księgowych oraz 580 prezesów spółdzielni), znacznie mniej natomiast do funkcjonariuszy administracji państwowej (9 wojewodów, 57 prezydentów i naczelników) oraz aparatu partyjnego (80)²⁷. W rzeczywistości liczba tego rodzaju spółek była znacznie większa, szacunki nie obejmują bowiem firm, w których udziały posiadali członkowie rodzin osób należących do nomenklatury. Dopiero w 1990 r. wydano przepisy, które zakazały łączenia kierowniczych stanowisk w państwowym aparacie gospodarczym i administracyjnym z udziałami w prywatnych spółkach.

Proces uwłaszczenia w następujący sposób opisał później szef Służby Bezpieczeństwa, wiceminister spraw wewnętrznych gen. Henryk Dankowski: „Gdy tylko weszła ustawa i okazało się, że w dziesiątkach fabryk tworzą się *de facto* fikcyjne spółki i oszukują budżet państwa, natychmiast podjęliśmy działania. Można sprawdzić, ile wysyłaliśmy informacji o tym zjawisku. Zmian systemowych nie udało się nam od kierownictwa PRL wyegzekwować, ale w końcu nie od tego byliśmy”²⁸. Istotnie, w materiałach MSW można odnaleźć incydentalnie dokumenty sygnalizujące „niekorzystne zjawiska w zakresie tworzenia spółek”. W jednym z nich – powstałym w drugiej połowie sierpnia 1989 r. – stwierdzono: „Należy zauważyć, że bardzo poważną rolę w przyzwoleniu na uprawianie takich i podobnych praktyk odegrało oficjalne stanowisko czynników rządowych przez formowanie tezy «co nie jest zabronione – jest dozwolone»”²⁹. Należy zatem pamiętać, że funkcjonariusze podlegli MSW, a zwłaszcza członkowie ich rodzin bardzo często byli organizatorami i udziałowcami prywatnych spółek powstających z udziałem majątku państwowego. Odbывało się to za zgodą kierownictwa resortu, czego nawet nie ukrywano na wewnętrznych naradach. „Nie jesteśmy przeciwko podejmowaniu działalności handlowej, usługowej czy produkcyjnej na własny rachunek przez rodziny funkcjonariuszy, z wyjątkiem firm polonijnych i z udziałem kapitału zagranicznego” – mówił w kwietniu 1989 r. na II Krajowej Konferencji Przewodniczących Rad Funkcjonariuszy MO i SB szef Służby Polityczno-Wychowawczej MSW Czesław Staszczak, a zatem człowiek odpowiedzialny za ideologiczny kręgosłup aparatu bezpieczeństwa³⁰. W styczniu 1989 r. na dorocznej odprawie kadry kierowniczej MSW w Legionowie Staszczak mówił też o „możliwości stworzenia funkcjonariuszom uzyskiwania dodatkowych dochodów” i – „jeśli na to wskazuje interes służby” – o „udzielaniu zgody

²⁷ W. Kuczyński, *Zwierzienia zausznika*, Warszawa 1992, s. 138.

²⁸ A. Golimont, *Generałowie bezpieki*, Warszawa 1992, s. 123.

²⁹ AIPN, sygn. MSW II 2564, Informacja dzienna MSW z 24 sierpnia 1988 r., s. 21.

³⁰ AIPN, sygn. MSW II 1503, Biuletyn II Krajowej Konferencji Przewodniczących Rad Funkcjonariuszy MO i SB (28 kwietnia 1989 r. WSO Legionowo), s. 19.

funkcjonariuszom na dodatkową pracę poza resortem spraw wewnętrznych”³¹. Według szacunków inspektorów kadrowych 7,5% z blisko 3,5 tys. funkcjonariuszy, którzy odeszli w 1988 r. ze służb podległych MSW na własną prośbę, uczyniło to w celu założenia własnego przedsiębiorstwa prywatnego³².

4. Deregulacja systemu politycznego

Jej głównym przejawem stało się osłabienie pozycji PZPR, odgrywającej dotąd rolę hegemoniczną w systemie politycznych PRL. Kryzys lat 1980-1981, a następnie stan wojenny pozbawił PZPR około miliona członków. Dopiero w połowie dekady partia przestała się kurczyć, a jej liczebność ustabilizowała się poziomie 2,1 mln członków. Nie zdołano natomiast zatrzymać procesu starzenia się partii, w której odsetek ludzi do 29 roku życia stopniał z poziomu 15% w 1981 r. do zaledwie 6,9% w 1986 r., a średni wiek członka PZPR wzrósł do 46 lat³³. Podobny proces zaczął też zagrażać szeregom aparatu partyjnego, liczącym ponad 12 tys. funkcjonariuszy. Przegląd kadrowy funkcjonariuszy KC PZPR dokonany w końcu 1984 r. wykazał, że w latach 1985-1986 aż 23% jego pracowników osiągnie wiek emerytalny. W tym samym czasie zaledwie 6% z ponad 600 pracowników politycznych Komitetu Centralnego miało mniej niż 35 lat.

Partia komunistyczna starzała się, a równocześnie traciła wpływy, stając się w coraz większym stopniu nie tyle podmiotem systemu politycznego, ile narzędziem w rękach różnych grup nacisku działających wewnątrz aparatu władzy. Najważniejszą z nich była część korpusu oficerskiego Wojska Polskiego. W pierwszym roku stanu wojennego na kierownicze stanowiska w aparacie partyjnym oddelegowano 32 oficerów WP, zaś do administracji państwowej kolejnych 88³⁴. Było wśród nich m.in. 11 ministrów i wiceministrów, 13 wojewodów i wicewojewodów oraz 9 sekretarzy KW PZPR. Do pracy w prokuraturze i sądownictwie cywilnym oddelegowano z kolei 108 „prawników w mundurach”³⁵.

Obok wojskowych znacząco wzrosła też w latach 80. rola wyższych funkcjonariuszy Służby Bezpieczeństwa oraz ludzi pracujących w aparacie gospodarczym. Wszyscy oni byli oczywiście członkami PZPR, ale w rzeczywistości bardzo często

³¹ AIPN, sygn. 0726/64, Biuletyn Zarządu Polityczno-Wychowawczego MSW nr 1(45) z lutego 1989 r., s. 5-6.

³² AIPN, sygn. MSW II 1541, Informacja o odejściach z resortu spraw wewnętrznych w 1988 roku statystycznie zakwalifikowanych jako zwolnienia na własną prośbę funkcjonariusza z 11 kwietnia 1989 r., s. 11.

³³ N. Kołomejczyk, *Polska Zjednoczona Partia Robotnicza 1948-1986*, Warszawa 1988, s. 297.

³⁴ Protokół WRON z 29 XII 1982 r., s. 7, mps w posiadaniu autora.

³⁵ A. Paczkowski, *Droga do „mniejszego zła”. Strategia i taktyka obozu władzy lipiec 1980-styczeń 1982*, Kraków 2002, s. 308.

pozostawali w opozycji do różnych decyzji i rozwiązań forsowanych przez funkcjonariuszy aparatu PZPR. Do partii komunistycznej należało też kierownictwo Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, które w zamierzeniu władz miało w świadomości społecznej zająć miejsce Solidarności. Aby jednak tak się stało, kierownictwo PZPR uznało, że liderzy OPZZ muszą dysponować znacznie większą autonomią od tej, jaką dysponowały dotąd wszystkie organizacje społeczno-polityczne z sojusznicznymi partiami ZSL i SD włącznie. „My musimy wbudować w nasz system różnego rodzaju elementy opozycji w samej partii [...] prowadzące z naszych ustrojowych pozycji działania nas kontrolujące, ciągle szpi-leczki dające nam w siedzenie” – mówił na temat OPZZ w grudniu 1986 r. gen. Jaruzelski³⁶. Jednak OPZZ – skupiające blisko 7 mln członków – stało się z czasem siłą, która szczególnie w końcu lat 80. przyczyniła się znacząco do ograniczenia poziomu kontroli PZPR nad aparatem państwowym, a zwłaszcza tą jego częścią, która zajmowała się kierowaniem gospodarką³⁷.

Głównym obiektem ataku posłów OPZZ zasiadających w Klubie Poselskim PZPR stał się rząd Zbigniewa Messnera. Kiedy w listopadzie 1986 r. skierował on do parlamentu pakiet zmieniający jedenaście ustaw gospodarczych, w Sejmie wybuchł spór. Projekt „przekazaliśmy Sejmowi w poczuciu, że partyjna większość posłów go poprze” – wspominał Messner. „Tymczasem już podczas prac w komisjach sejmowych wybuchła burza. [...] Armaty, które wytoczono, strzelały głównie tym, że eksperci twardegołowych niszczą reformę [...]. Spór o doktrynę wywołało centrum partyjne, wietrząc w tym dobrą okazję do antyrządowej rozróby. «Rozprawdzającym» był z całą pewnością Ciosek. [...] Broniliśmy projektu, mając nadzieję na jego przyjęcie przez Sejm, w ostateczności przy odwołaniu się do dyscypliny partyjnej w trakcie głosowania. Przy kompletnym milczeniu pozostałych członków Biura Politycznego otrzymywałem od Generała cios za ciosem [...]. Rząd poniósł pierwszą poważniejszą porażkę”³⁸. Messner został zmuszony do wycofania projektu z Sejmu, a pozycja jego gabinetu została wydatnie osłabiona. Trwał jeszcze przez prawie dwa lata, ale z miesiąca na miesiąc był przedmiotem coraz ostrzejszych ataków, zwłaszcza ze strony OPZZ, co potęgowało deregulację całego systemu.

Problemy z utrzymaniem dyscypliny w Klubie Poselskim PZPR miało też kierownictwo partii. Dlatego I sekretarz KW PZPR w Katowicach Bogumił Ferenstajn już w lutym 1987 r. na posiedzeniu Biura Politycznego podkreślał: „musimy w tym układzie stawiać twardo i zdecydowanie, że stanowisko Biura Politycznego jest takie, a nie inne, przesądzające i wręcz skłaniające posłów w klubie partyjnym do reprezentowania takiego stanowiska. Jeżeli tego nie zrobimy, to mogą być bardzo kłopotliwe wyniki głosowania”³⁹. Tak stało się m.in. w przypadku ustawy o referen-

³⁶ *Zmierzch dyktatury. Polska lat 1986-1989 w świetle dokumentów*, t. 1: Lipiec 1986–maj 1989, red. A. Dudek, Warszawa 2009, s. 66.

³⁷ Zob. W. Wiśniewski, *Dlaczego upadł socjalizm?*, Warszawa 2006, s. 119-123, 156.

³⁸ Z. Messner, *Kuglarze i księgowi*, Warszawa 1993, s. 77-78.

³⁹ Fragment stenogramu posiedzenia Biura Politycznego KC PZPR w dniu 1987.02.17, s. 445, mps w posiadaniu autora.

dum, które przeprowadzono w 1987 r., a które – wskutek zbyt wysokiego ustawienia tzw. progów prawomocności – okazało się porażką ekipy Jaruzelskiego⁴⁰.

5. Ewolucja nastrojów społecznych

Po wprowadzeniu stanu wojennego nastroje społeczne uległy względnej stabilizacji. W 1983 r. blisko 40% badanych wierzyło, że sytuacja gospodarcza ulegnie poprawie, 8% było przeciwnego zdania, natomiast pozostali – czyli ponad połowa – uważali, że pozostanie bez zmian lub nie mieli zdania. Ten stan swoistego wyczekiwania zaczął się zmieniać w połowie dekady i to w kierunku wyraźnie niekorzystnym dla władz. O ile w grudniu 1985 r. sytuację gospodarczą jako złą określało 46% badanych, to w następnych miesiącach wskaźnik ten rósł dość systematycznie: 55% w kwietniu, 58,5% w grudniu 1986 r. i aż 69,1% w kwietniu 1987 r.⁴¹ W następnych miesiącach było coraz gorzej, co w istotny sposób wpływało na stan świadomości elity władzy. Zespół trzech doradców gen. Jaruzelskiego, tworzony przez sekretarza KC PZPR Stanisława Cioska, wiceministra spraw wewnętrznych Władysława Pożogę oraz rzecznika prasowego rządu Jerzego Urbana, w memoriale ze stycznia 1988 r. pisał na ten temat: „Nastroje spadły poniżej czerwonej kreski, czyli przekroczony został [...] punkt krytyczny wybuchu. Nie następuje on, gdyż skłonności wybuchowe są w społeczeństwie przytłumione przez różne stabilizatory (doświadczenie historyczne, w tym głównie 13 grudnia 1981 roku, rola Kościoła, spadek wpływów opozycji, apatia)”. Oceniano, że stan taki wpływa negatywnie na aparat władzy, którego część „jak zawsze w okresie schyłkowym, poczyną kwestionować przywództwo, intrygować, projektować przyszłe konfiguracje personalne. Z czasem zaczną spiskować”. Proponowano w związku z tym „dokonanie dramatycznego zwrotu, w którym mało byłoby słów, dużo czynów”⁴². Ostatecznie taki zwrot, pod postacią Okrągłego Stołu, dokonał się w rok później.

Wedle Mirosławy Marody przyczynami pogarszania się nastrojów były „trzy typy doświadczeń o najszerszym zasięgu społecznym”. Pierwszym była nasilająca się inflacja, dewaluująca „dorobek jednostek i ich rodzin”, drugim „poczucie dysproporcji między wysiłkiem wkładanym dla osiągnięcia i ochrony przyzwoitego standardu życia a jego efektami”. Jego głównym źródłem były utrzymujące się kłopoty w zaopatrzeniu (szczególnie w artykuły przemysłowe), co kontrastowało

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob. A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988-1990*, Kraków 2004, s. 110 i nn.; P. Kowal, *Koniec systemu władzy. Polityka ekipy gen. Wojciecha Jaruzelskiego w latach 1986-1989*, Warszawa 2012, s. 125-132.

⁴¹ *Spółeczeństwo i władza lat osiemdziesiątych w badaniach CBOS*, Warszawa 1994, s. 65, 268.

⁴² Memoriał J. Urbana, St. Cioska, Wł. Pożogi dla Wojciecha Jaruzelskiego z 28 stycznia 1988 r., [w:] *Okrągły stół. Dokumenty i materiały*, t. 1: *Wrzesień 1986-luty 1989*, red. W. Borodziej, A. Garlicki, Warszawa 2004, s. 131.

nie tylko z sytuacją istniejącą w krajach zachodnich, ale i w odwiedzanych krajach bloku sowieckiego. Trzecim doświadczeniem generującym społeczną frustrację było wedle Marody „utrwalające się przekonanie, iż systemowo dostępne jednostkom sposoby działania prowadzą donikąd”⁴³. Dotyczyło to w szczególności ludzi młodych oraz szeroko rozumianej warstwy inteligencji, najdotkliwiej odczuwających marazm narastający w latach 80.

Pogarszanie się nastrojów społecznych oraz sygnały płynące z ZSRS wpływały stymulująco na stan świadomości części najwyższych funkcjonariuszy aparatu władzy. „Wskaźnik optymizmu na przestrzeni roku [...] pogarszał się i w końcu roku osiągnął wartości gorsze niż na jego początku. Wyniki uzyskane w marcu i maju 1987 r. były najgorszymi w całej historii dotychczasowych badań, prowadzonych od połowy lat pięćdziesiątych” – pisano w analizie przygotowanej w Wydziale Propagandy KC PZPR na podstawie danych OBOP⁴⁴. W innej zaś konstатовano, że „trend zwykłowy w nastrojach społecznych, który rozwijał się do końca 1985 r., od tego momentu przekształcił się w trend zniżkowy. Ten niekorzystny proces nabral przyśpieszenia w 1987 r.”⁴⁵.

Z kolei w MSW we wrześniu 1987 r. stwierdzano, że „dorasta nowe pokolenie, które nie jest «obciążone» dotychczasowymi doświadczeniami. Można domniemywać, iż właśnie z tej grupy społecznej będą się wywodzić «nowi przywódcy» w razie wybuchu jakiegoś konfliktu społecznego”. Zastanawiając się nad możliwymi przyczynami wybuchu (wymieniano podwyżki cen oraz „załamanie się rynku żywnościowego”), analitycy z Grupy Operacyjno-Sztabowej Szefa SB konstатовali równocześnie w sposób zaskakująco stanowczy: „Należy wykluczyć możliwość użycia siły ze strony władz z dwóch, jak się wydaje, zasadniczych względów: po pierwsze – nastąpiłaby bardzo niebezpieczna eskalacja konfliktu, bez gwarancji jego pozytywnego rozwiązania; po drugie – można byłoby spodziewać się poważnych reperkusji międzynarodowych”. W kolejnym akapicie dodawano zaś, że eskalacja konfliktu związana z użyciem siły w sposób nieuchronny prowadzi do powstania w społeczeństwie „przeświadczenia o niezbędności wymiany dotychczasowej ekipy”⁴⁶.

⁴³ M. Marody, *Długi finał*, Warszawa 1995, s. 54. Na temat zmian w nastrojach społecznych w połowie lat 80. zob. także: *Polacy 84. Dynamika konfliktu i konsensusu*, red. W. Adamski, K. Jasiewicz, A. Rychar, Warszawa 1986; *W przededniu wielkiej zmiany. Młodzież Warszawy 1987-1988*, Warszawa 1991; *Co nam zostało z tych lat... Społeczeństwo polskie u progu zmiany systemowej*, red. M. Marody, Londyn 1991; E. Wnuk-Lipiński, *Nastroje społeczne w latach 1986-1989*, [w:] *Polska 1986-1989. Koniec systemu*, t. 1: *Referaty*, red. P. Machcewicz, Warszawa 2002, s. 13-28.

⁴⁴ AAN, KC PZPR, sygn. V/4012, s. 91.

⁴⁵ Informacja o stanie nastrojów społecznych i działalności przeciwnika w pierwszym okresie II etapu reform z 2 marca 1988 r., [w:] *Polska 1986-1989*, t. 3: *Dokumenty*, red. A. Dudek, A. Friszke, s. 66-67.

⁴⁶ AIPN, sygn. 0752/1, t. 6, Proces demokratyzacji życia społeczno-politycznego – doświadczenie i perspektywy, 7 września 1987 r., s. 78-79.

6. Działalność Kościoła i opozycji politycznej

Z chwilą wprowadzenia stanu wojennego Kościół stał się dla komunistów nie tylko najważniejszym, ale i jedynym znaczącym partnerem pomocnym w procesie pacyfikacji nastrojów społecznych. Równocześnie w kierownictwie PZPR zdawano sobie sprawę z negatywnego stosunku sporej części duchowieństwa do realiów ustrojowych PRL. Świadomość obu tych faktów powodowała, że politykę władz wobec Kościoła cechowała znamienita dwoistość. Za jej kwintesencję można uznać słowa gen. Jaruzelskiego wypowiedziane w październiku 1986 r. na posiedzeniu Sekretariatu KC PZPR: „Konsekwentnie należy przestrzegać zasady «kija i marchewki», co Kościołowi i duchowieństwu powinno się opłacać, co zaś nie. Musimy to doskonalić konkretnym działaniem – karać i nagradzać”⁴⁷.

Rzeczywistość odbiegała jednak coraz wyraźniej od obrazowej dyrektywy Jaruzelskiego. Nie rezygnując do końca z różnych zakulisowych działań wymierzonych w duchowieństwo, czego symbolem stało się porwanie i zabicie przez funkcjonariuszy SB ks. Jerzego Popiełuszki, kierownictwo PZPR w praktyce pogodziło się z bezprecedensowym wzrostem potencjału Kościoła, jaki nastąpił w latach 80. Wyrażało się to zarówno w rekordowej liczbie powołań kapłańskich oraz budowanych świątyń (według danych rządowych w 1986 r. wznoszono ponad 3 tys. obiektów sakralnych), jak i w szybkim rozwoju prasy i wydawnictw katolickich. W połowie dekady ukazywało się 89 czasopism katolickich, których jednorazowy nakład wynosił 1,5 mln egzemplarzy. Liberalizacji uległa też polityka władz państwowych w zakresie erygowania nowych placówek kościelnych czy tworzenia Klubów Inteligencji Katolickiej. Struktury kościelne odgrywały też dominującą rolę w dystrybucji płynącej z Zachodu pomocy charytatywnej, a jej pokaźne rozmiary budziły nieustanny niepokój władz⁴⁸.

Władze spodziewały się, że liberalny kurs przyniesie stopniowo zwiększenie poziomu akceptacji systemu przez duchowieństwo. Jednak podwójna gra hierarchii kościelnej, obliczona na równoległe prowadzenie dialogu z władzami i dyskretne wspieranie umiarkowanej części opozycji, powodowała dezorientację w ekipie Jaruzelskiego. Zdawano sobie sprawę, że wsparcie Kościoła będzie konieczne dla dojrzewających od połowy dekady planów reform ustrojowych, ale nie potrafiono określić, w jakim stopniu biskupi będą skłonni je podżywiać ani też w jakim zakresie utożsamiają się oni z celami formułowanymi przez opozycję.

Tymczasem opozycja, mimo widocznego w połowie dekady osłabienia, stała się stałym czynnikiem generującym opór przeciwko systemowi. W końcu 1985 r. w MSW szacowano, że na terenie Polski istnieje około 350 różnych struktur opozycyjnych, z których ponad połowa działała na terenie zaledwie 5 z 49 istniejących

⁴⁷ *Poufny dokument KC PZPR z 1986 r. o polityce wobec Kościoła*, „Więź” 1992, nr 11, s. 99.

⁴⁸ Szerzej na ten temat zob. A. Dudek, R. Gryz, *Komuniści i Kościół w Polsce (1945-1989)*, Kraków 2006, s. 373-441.

wówczas województw: warszawskiego, wrocławskiego, gdańskiego, krakowskiego, łódzkiego. W ocenie Służby Bezpieczeństwa ich aktyw tworzyło 1,5 tys. ludzi, zaś ponad 10 tys. pracowało jako kolporterzy, łącznicy i drukarze. Liczbę „aktywnych sympatyków” szacowano z kolei na 22 tys. ludzi, co łącznie miało dawać „około 34 tys. osób bezpośrednio zaangażowanych, w mniejszym lub większym zakresie, w nielegalną działalność”⁴⁹.

Opozycja ta podzielona była na różne zwalczające się środowiska, ale generalnie mieściły się one w dwóch głównych nurtach, różniących się swoim stosunkiem do władz PRL. O ile nurt radykalny, w którym największym potencjałem dysponowała utworzona w 1982 r. przez Kornela Morawieckiego „Solidarność Walcząca”, dążył do zorganizowania strajku generalnego i obalenia reżimu w drodze rewolucyjnej, to nurt umiarkowany, skupiony wokół Lecha Wałęsy i działającej do 1986 r. w konspiracji Tymczasowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność”, zakładał, że pogarszająca się sytuacja ekonomiczna oraz presja Zachodu zmuszą w końcu ekipę Jaruzelskiego do rozpoczęcia rozmów z opozycją. Z punktu widzenia władz istotne znaczenie miał fakt, że umiarkowany nurt opozycji był silniejszy od radykalnego i kiedy w 1988 r. kierownictwo PZPR zdecydowało się w końcu na rozmowy z Wałęsą i jego ówczesnymi współpracownikami, opozycjoni radykałowie okazali się zbyt słabi, by doprowadzić do sparaliżowania rozmów przy Okrągłym Stole, a następnie do zbojkotowania kontraktowych wyborów do parlamentu w czerwcu 1989 r.⁵⁰



Przyspieszenie zmian politycznych nastąpiło w drugiej połowie 1988 r., po dwóch falach strajków (w maju i sierpniu), w których trakcie pojawiły się żądania ponownej legalizacji NSZZ „Solidarność”⁵¹. Pod koniec sierpnia 1988 r. minister spraw wewnętrznych gen. Czesław Kiszczak spotkał się po raz pierwszy od czasu stanu wojennego z Lechem Wałęsą, co zapoczątkowało trwające przez kilka miesięcy negocjacje dotyczące rozmów przy Okrągłym Stole. Przy dużej pomocy przedstawicieli Kościoła katolickiego trudne negocjacje przygotowawcze zakończyły się sukcesem i 6 lutego 1989 r. w pałacu, który w kilka lat później miał się stać siedzibą prezydenta Rzeczypospolitej, rozpoczęły się trwające blisko dwa miesiące rozmowy przy Okrągłym Stole.

Najistotniejsze znaczenie przy Okrągłym Stole miała reforma systemu politycznego Polski. Lech Wałęsa i jego współpracownicy, reprezentujący najsilniejszy, a zarazem umiarkowany odłam opozycji, zgodzili się na ustanowienie urzędu prezy-

⁴⁹ AIPN, sygn. 0752/1, t. 2, s. 3-4, 33.

⁵⁰ Zob. J. Skórzyński, *Rewolucja Okrągłego Stołu*, Kraków 2009.

⁵¹ T. Tabako, *Strajk '88*, Warszawa 1992.

denta PRL wyposażonego w szerokie kompetencje oraz zagwarantowanie dla przedstawicieli PZPR i jej sojuszników 65% mandatów w przyszłym Sejmie (o pozostałe 35% miała się toczyć demokratyczna rywalizacja). W zamian za to władze zgodziły się na legalizację NSZZ „Solidarność” oraz wolne wybory do mającej powstać drugiej izby parlamentu (Senatu)⁵². Zmiany ustrojowe wynegocjowane przy Okrągłym Stole (najważniejsze decyzje ustrojowe podjęto w wąskim gronie w ośrodku MSW w podwarszawskiej Magdalence) stały się podstawą do nowelizacji konstytucji PRL dokonanej przez Sejm 7 kwietnia 1989 r.⁵³ Dla kierownictwa PZPR to prezydent, wybierany przez Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe, miał być najważniejszym gwarantem zachowania wpływów w państwie przez obóz komunistyczny. Nie ukrywano też, że kandydatem koalicji na stanowisko szefa państwa będzie gen. Wojciech Jaruzelski.

Kampania przed wyborami, których pierwsza tura odbyła się 4 czerwca 1989 r. okazała się ogromnym sukcesem zalegalizowanej Solidarności. Dzięki ordynacji większościowej jej kandydaci zdobyli w sumie, w dwóch turach, 99 na 100 miejsc w Senacie oraz wszystkie możliwe do uzyskania mandaty w Sejmie (35%). Frekwencja w pierwszej turze wyborów wyniosła 62,32%, w drugiej zaś zaledwie 25,1%⁵⁴. Po wyborach okazało się, że kierownictwo PZPR ma problemy z utrzymaniem dyscypliny w szeregach partii sojuszniczych (Zjednoczone Stronnictwo Ludowe i Stronnictwo Demokratyczne), których część posłów odmówiła poparcia kandydatury gen. Jaruzelskiego na prezydenta. Ostatecznie po długotrwałych zabiegach, 19 lipca 1989 r. Zgromadzenie Narodowe wybrało Jaruzelskiego na prezydenta. Jednak fakt, że nastąpiło to większością zaledwie jednego głosu, a także to, że jego wybór w praktyce umożliwili niektórzy parlamentarzyści Solidarności, znacząco osłabił pozycję generała-prezydenta. Jego kandydatura miała jednak poparcie USA, co miało istotny wpływ na decyzję podjętą przez Zgromadzenie. W Waszyngtonie obawiano się, że odsunięcie Jaruzelskiego może spowodować załamanie procesu demokratyzacji w Polsce, a to z kolei mogłoby doprowadzić nawet do upadku Gorbaczowa⁵⁵.

Duża część społeczeństwa, zwłaszcza ta popierająca Solidarność, nie kryła niezadowolenia z wyboru gen. Jaruzelskiego na prezydenta. Od początku 1989 r. narastał też ferment społeczny związany z pogarszaniem się sytuacji gospodarczej i nasilającą się inflacją. Jego przejawem były dwie fale strajków, które swoje apogeum osiągnęły w marcu i lipcu, a także demonstracje uliczne radykalizującej się młodzieży (najostrzejsze miały miejsce w maju w Krakowie)⁵⁶. Zdawał sobie z tego sprawę

⁵² K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.

⁵³ P. Sarnecki, *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 11-26.

⁵⁴ P. Codogni, *Wybory czerwcowe 1989 roku. U progu przemiany ustrojowej*, Warszawa 2012.

⁵⁵ Zob. *Ku zwycięstwu „Solidarności”. Korespondencja Ambasady USA w Warszawie z Departamentem Stanu (styczeń – wrzesień 1989)*, oprac. G. Domber [et al.], Warszawa 2006; *Zmierzch dyktatury...*, t. 2, s. 21-23.

⁵⁶ R. Kasprzycki, *Opozycja polityczna w Krakowie w latach 1988-1989*, Kraków 2003, s. 115-123.

Lech Wałęsa, którego od dłuższego czasu radykalna część opozycji ostro atakowała za nadmierne ustępstwa wobec komunistów. Dlatego kiedy na początku sierpnia 1989 r. prezydent Jaruzelski powierzył misję tworzenia nowego rządu gen. Czesławowi Kiszczakowi, przywódca Solidarności zaproponował władzom ZSL i SD zawarcie koalicji rządowej. Przekreśliło to misję Kiszczaka i definitywnie wytrąciło inicjatywę z rąk kierownictwa PZPR, na którego czele po ustąpieniu Jaruzelskiego stanął Mieczysław Rakowski. Wobec postawy władz ZSL i SD, które odpowiedziały pozytywnie na propozycję Wałęsy, gen. Jaruzelski zmuszony był powierzyć misję tworzenia rządu kandydatowi wskazanemu przez lidera Solidarności. Został nim wieloletni doradca Wałęsy Tadeusz Mazowiecki. Jego rząd, utworzony we wrześniu 1989 r., w połowie tworzyli przedstawiciele Solidarności, w połowie zaś reprezentanci ZSL, SD i PZPR. Ta ostatnia partia nie była formalnie członkiem koalicji, ale Mazowiecki uznał, że z racji roli, jaką odgrywała dotąd w systemie politycznym (zwłaszcza w zakresie kontroli nad resortami siłowymi), jej ministrowie muszą być obecni w jego rządzie⁵⁷.

29 grudnia 1989 r. Sejm dokonał nowelizacji konstytucji PRL. Zmieniono nazwę państwa, powracając do tradycyjnej formy Rzeczpospolita Polska. Z konstytucji znikł ideologiczny wstęp, a miejsce artykułu o przewodniej roli PZPR, rozwiązanej ostatecznie w styczniu 1990 r., zajął ustęp mówiący o swobodzie tworzenia partii politycznych. Usunięto także artykuły wspominające o socjalizmie i gospodarce planowej⁵⁸. Proces likwidacji systemu realnego socjalizmu wszedł w nową fazę, której kolejne etapy wyznaczały wolne wybory samorządowe i prezydenckie z 1990 r. oraz przeprowadzone ostatecznie w październiku 1991 r. pierwsze po II wojnie światowej w pełni demokratyczne wybory parlamentarne⁵⁹. Proces ten dynamizowały już jednak inne czynniki, charakterystyczne dla rodzącego się wówczas porządku demokratycznego oraz transformacji gospodarczej.

⁵⁷ A. Friszke, *Rok 1989. Polska droga do wolności*, Warszawa 2009, s. 175-193.

⁵⁸ J. Ciemniewski, *Nowela konstytucyjna z 29 grudnia 1989 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 27-46.

⁵⁹ Zob. A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989-2012*, Kraków 2013.

„Tallinn Manual” – próba interpretacji prawa międzynarodowego dla cyberprzestrzeni

Ponad pół wieku temu odbył się pierwszy lot człowieka w kosmos. To epokowe wydarzenie po raz kolejny w historii przesunęło granicę ludzkich możliwości. Od tego momentu w doktrynie wojennej zaczął funkcjonować czwarty i ostatni, jak wtedy zakładano – obok lądu, powietrza i morza – wymiar prowadzenia wojny: przestrzeń kosmiczna. Jednak utworzenie Dwudziestej Czwartej Armii Powietrznej USA (Twenty-Fourth Air Force, 24 AF – Air Forces Cyber, AFCYBER), a następnie Dowództwa Cybernetycznego USA (United States Cyber Command, USCYBERCOM) są dowodem na to, że wojny XXI w. mogą zostać przeniesione w nowy, jedyny wymiar strategiczny stworzony w całości przez człowieka – cyberprzestrzeń.

W 2002 r. Donald Rumsfeld razem z kilkoma innymi wysoko postawionymi urzędnikami administracji George’a W. Busha zdecydowali, że nie warto „wysadzać w powietrze” Afganistanu, bo nie jest to teren posiadający rozwiniętą infrastrukturę wojskową. Myśląc w kategoriach wojny cybernetycznej, można przyjąć, że Korea Północna jest cyberodpowiednikiem Afganistanu¹ i dlatego nie jest atrakcyjnym celem ataku cybernetycznego. Jest na to proste wytłumaczenie. Oglądając zdjęcia kuli ziemskiej zrobione w nocy, dobrze widać, że najjaśniejsze miejsca na mapie to wschodnie wybrzeża USA i Kanady, Europa, Japonia oraz południowa część Półwyspu Koreańskiego. Część północna półwyspu z powodu słabo rozwiniętej sieci elektrycznej jest niemal całkowicie zaciemiona. Ograniczony dostęp do Internetu mają tam tylko nieliczni mieszkańcy². To oznacza, że kraje takie jak Korea Północna mogą zadać dużo więcej obrażeń, niż przyjąć. Natomiast kraje jak Korea Południowa, których ekonomia, handel i każdy aspekt życia codziennego są uzależnione od działania Internetu, są atrakcyjnym celem ataku hakerskiego. Potwierdzeniem tego były wydarzenia z marca 2013 r., kiedy południowokoreańskie sektory finansowy, energetyczny oraz medialny doświadczyły

¹ R.A. Clarke, R.K. Knake, *Cyber War. The Next Threat to National Security and What to Do About It*, HarperCollins e-books, 2011, s. 36.

² Zob. *ibidem*, s. 36-37.

zaawansowanego ataku cybernetycznego DDoS³. Jeśli, jak się powszechnie podejrzewa, za tymi atakami stoją hakerzy z Północy, dowodzi to tego, że reżim północnokoreański jest liczącym się zawodnikiem w rozgrywce cybernetycznej. Niektórzy eksperci uważają nawet, że możliwości ofensywy cybernetycznej Korei Północnej są porównywalne albo nawet większe niż Chińczyków. James Thruman, dowódca amerykańskich sił w Korei Południowej (United States Forces Korea, USFK) powiedział, że „Najnowszym dodatkiem do północnokoreańskiego arsenału asymetrycznego jest rosnąca zdolność prowadzenia wojny w cyberprzestrzeni. Korea Północna zatrudnia wykwalifikowanych hakerów wytrenowanych do prowadzenia infiltracji cybernetycznej i ataków cybernetycznych przeciwko Korei Południowej i USA”⁴. Niektórzy twierdzą nawet, że Korea Północna nie ma nic do stracenia, bo nawet jeśli udowodni się, że jest stroną atakującą, to nie musi martwić się odwetem⁵. Wymaga to jednak założenia, że odwet będzie symetryczny.

Ataki na infrastrukturę południowokoreańską, a także inne poważne ataki cybernetyczne w Estonii, Gruzji albo atak robakiem Stuxnet na irańskie instalacje nuklearne „są często wynoszone przez autorów do poziomu wojny, czyli stanu tradycyjnie rozumianego jako prawnie, moralnie i strategicznie wyjątkowego”⁶. Jednak zdaniem większości ekspertów jak do tej pory żadne ataki nie nosiły znamion wojny. Dlatego zasadniczym problemem w analizie cyberataków jest brak uniwersalnej definicji cyberwojny i odróżnienie jej od innych form wrogiej aktywności cybernetycznej. Z tego powodu nie wiadomo, kiedy taka wojna się zaczyna, jak wygląda i kiedy się kończy. Zdefiniowanie cyberwojny, cyberterrorizmu i różnych form przestępczości internetowej pozwoliłoby właściwie ocenić ryzyko z nimi związane oraz wybrać najbardziej skuteczne sposoby odpowiedzi na atak. Dlatego autorka podziela zdanie Jasona Healeya z Atlantic Council, że wojna w cyberprzestrzeni jest możliwa, ale mało prawdopodobna. „Piętnaście lat temu byliśmy przekonani, że za pięć lat doświadczymy wojny cybernetycznej. Również dziesięć lat temu myśleliśmy, że cyberwojna czeka nas za pięć lat. Dzisiaj nic się nie zmieniło i zobaczymy, co się wydarzy w ciągu najbliższych pięciu lat”. Nato-

³ Celem ataku typu DoS (Denial of Service) jest uniemożliwienie dostępu do pewnych treści (np. strony WWW) lub usług (np. poczty elektronicznej). Odbywa się to poprzez przeciążenie aplikacji uruchomionych na atakowanym serwerze, tak aby w celu obsłużenia ruchu generowanego przez atakującego zajmowane były wszystkie dostępne zasoby. W wyniku tego obsługiwanie ruchu pochodzącego od rzeczywistych użytkowników zostaje całkowicie zablokowane lub też spowolnione poniżej progu tolerancji (np. wyświetlenie strony głównej zajmuje kilka minut). Distributed Denial of Service (DDoS) jest jedną z wersji ataku DoS. Atak DDoS, jak sugeruje nazwa, jest rozproszony, tzn. przeprowadzany z wielu komputerów jednocześnie.

⁴ Y. Lee, *North Korea Cyber Warfare. Hacking 'Warriors' Being Trained in Teams, Experts Say*, [on-line] http://www.huffingtonpost.com/2013/03/24/north-korea-cyber-warfare-warriors-trained-teams_n_2943907.html, dostęp: 20 IV 2013.

⁵ *Ibidem*.

⁶ D.J. Betz, T. Stevens, *Cyberspace and the State. Toward a Strategy for Cyber-power*, London 2011, s. 81.

miast „nic nie usprawiedliwia nieprzygotowania na wypadek wojny cybernetycznej. To, co powiedział Leon Panetta o cyber Pearl Harbour może się wydarzyć”⁷.

Choć nigdy dotąd nie doświadczone wojny cybernetycznej i nie wiadomo, czy do takiej dojdzie, to jednak oddziaływanie cyberprzestrzeni na wojny w klasycznym znaczeniu jest ogromne. Ochrona cyberprzestrzeni i kształtowanie możliwości ataku są nowym i niezwykle istotnym zadaniem państwa. Powołanie USCYBERCOM, przyjęcie ważnych dokumentów międzynarodowopravných, jak Międzynarodowej strategii USA dla cyberprzestrzeni, a przede wszystkim nowej koncepcji strategicznej NATO, która wyniosła zagrożenie cybernetyczne do rangi zagrożenia strategicznego, dowodzą, że cyberbezpieczeństwo jest traktowane przez rządy państw poważnie, a niekiedy nawet priorytetowo.

Faktem jest, że państwa przygotowują grunt pod nowe cybernetyczne pole bitwy, jednak jak do tej pory próby odpowiedzi na najważniejsze wątpliwości prawne – kiedy cyberatak jest aktem wojny oraz w jakim stopniu, jeśli w ogóle, normy prawa międzynarodowego określające zachowanie państw w czasie konfliktu i w czasie pokoju mają zastosowanie również w cyberprzestrzeni – nie dawały wystarczających rozwiązań. Często znawcy tematu odpowiadali wymijająco na pytanie o stosowalność międzynarodowego prawa w cyberprzestrzeni. „Zaczynając od roku 1999, każdy cyberekspert, który powiedział, że zastosowanie prawa międzynarodowego w cyberprzestrzeni jest «interesującym pytaniem», dowodził, że prawdopodobnie nie ma on pojęcia o masowo tworzonych interpretacjach tego zagadnienia przez prawników akademickich oraz wojskowych. Kiedy zatem następnym razem usłyszysz się coś takiego, najlepiej grzecznie przycisnąć takiego «cybereksperta» do muru pytaniem – [...] jakie jego zdaniem powinno być to prawo. Postęp w dziedzinie cyberbezpieczeństwa zbyt długo był spowalniany przez tych, którzy lubią zadawać pytania, a nie odpowiadać”⁸.

NATO a bezpieczeństwo cybernetyczne

Ataki na systemy komputerowe NATO i państw członkowskich nie są zjawiskiem nowym, jednak coraz częstszym i w coraz większym stopniu zakłócającym ich działanie. Zazwyczaj ataki takie przeprowadzane są „poniżej progu intensywności wywołującego niepokój na poziomie politycznym”⁹. Jak do tej pory nie

⁷ Z wywiadu D. Dziwisz z J. Healeyem, Atlantic Council, Waszyngton 2012 (wywiad złożony do druku, planowana publikacja: czerwiec 2013).

⁸ J. Healey, *Reason Finally Gets Voice the Tallinn Manual on Cyberwar and International Law*, Atlantic Council, [on-line] http://www.acus.org/new_atlanticist/reason-finally-gets-voice-tallinn-manual-cyber-war-and-international-law, dostęp: 14 IV 2013.

⁹ NATO 2020. *Zapewnione bezpieczeństwo, dynamiczne zaangażowanie (Raport Albright)*, red. A.D. Rotfeld, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2010, s. 87, [on-line] http://www.pism.pl/zalaczniki/NATO_2020.pdf, dostęp: 19 II 2013.

udało się przeprowadzić ataku cybernetycznego na większą skalę: nigdy nie spowodował większych strat ekonomicznych, niebezpiecznego zaburzenia działania infrastruktury krytycznej państwa, a tym bardziej śmierci ludzi. Zdaniem ekspertów jest to jednak prawdopodobne. Na przykład atak wymierzony przeciw systemom dowodzenia i kontroli NATO lub jego sieciom energetycznym może być wystarczającym powodem przeprowadzenia konsultacji zgodnie z art. 4 traktatu waszyngtońskiego i w konsekwencji może uzasadniać zastosowanie art. 5 i uruchomienie środków obrony zbiorowej¹⁰. Chociaż NATO podjęło już kroki zmierzające do wzmocnienia zdolności obrony cybernetycznej, to nadal ma w tym zakresie spore braki. Dlatego na etapie opracowywania nowej koncepcji strategicznej NATO eksperci „grupy mędrców”¹¹ zalecili nadanie wysokiego priorytetu „likwidacji tych słabości jako nie tylko nieakceptowanych, ale też coraz bardziej niebezpiecznych”¹².

Na szczycie w Pradze w 2002 r. obrona cybernetyczna została wpisana do agendy politycznej NATO, ale rzeczywistym przełomem dla bezpieczeństwa cybernetycznego państw NATO było przyjęcie w Lizbonie w 2010 r. nowej koncepcji strategicznej. Wtedy, po raz pierwszy w historii Sojuszu Północnoatlantyckiego, państwa członkowskie wymieniły zagrożenia cybernetyczne – obok ataku za pomocą rakiety balistycznej i uderzenia międzynarodowych grup terrorystycznych – jako jedno z najniebezpieczniejszych w nadchodzącej dekadzie. Oznacza to, że centralna misja funkcjonowania NATO, jaką jest obrona zbiorowa i zapewnianie bezpieczeństwa, została rozciągnięta na cyberprzestrzeń. Z tego powodu NATO musi być przygotowane na skuteczne zapobieganie zagrożeniom, a w razie ataku na szybką reakcję, właściwą ochronę swoich systemów komunikacji i dowodzenia oraz udzielenie państwom członkowskim pomocy w zapobieganiu atakom i usuwaniu ich skutków.

W czerwcu 2011 r. ministrowie obrony NATO zatwierdzili zrewidowaną Politykę NATO w dziedzinie cyberobrony zgodną z nową koncepcją strategiczną¹³. Ponieważ zbiorowe bezpieczeństwo cybernetyczne zależy od bezpieczeństwa najsłabszego ogniwa w systemie, to nowa polityka wskazuje, że w pierwszej kolejności to państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za bezpieczeństwo swoich własnych systemów teleinformatycznych. Natomiast NATO przygotowało strukturę współpracy z i pomiędzy państwami członkowskimi w celu optymalizacji wymiany informacji i podejścia sytuacyjnego oraz współpracy na bazie uzgodnionych standardów NATO. Ponieważ do właściwego funkcjonowania cyberobrony niezbędna jest sprawna współpraca między państwami członkowskimi-

¹⁰ *Ibidem*, s. 87.

¹¹ „Grupa mędrców” to stosowane w mediach określenie na dwunastu autorów Raportu Albright.

¹² *NATO 2020. Zapewnione bezpieczeństwo...*, s. 88.

¹³ North Atlantic Treaty Organization, http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_78170.htm, dostęp: 10 IV 2013.

mi i dzielenie się informacjami na temat cyberzagrożeń, nowa polityka wyznacza także zasady współpracy z państwami partnerskimi, organizacjami międzynarodowymi, sektorem prywatnym i środowiskiem akademickim oraz precyzyjnie przypisuje zakres działania poszczególnym organom NATO¹⁴. Przykładowo, Komitet Planowania Obronnego (Defence Policy and Planning Committee) nadzoruje i doradza państwom sojusznicznym w zakresie cyberobrony, Rada ds. Konsultacji, Dowodzenia i Kierowania (Consultation, Control and Command Board, NC3) jest głównym organem konsultacyjnym w zakresie rozwiązań technicznych cyberobrony oraz wdrażania cyberobrony, a NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) jest inicjatywą NATO w zakresie reagowania na incydenty komputerowe, w której skład wchodzi Centrum Wsparcia Technicznego (NCIRC Technical Center) oraz Centrum Koordynacyjne (NCIRC Coordination Centre).

Obok wymienionych wyżej organów NATO ważną funkcję w usprawnianiu kooperacji i dzielenia się informacjami na temat cyberzagrożeń między państwami pełni powołane po szczycie w Bukareszcie w 2008 r. Centrum Doskonalenia Obrony przed Atakami Cybernetycznymi (Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, CCD COE) w Tallinie (dalej nazywane Centrum). Jest ono jednym z osiemnastu centrów doskonalenia NATO. Jego działalność uzupełnia pracę Urzędu NATO ds. Zarządzania Cyberobroną (Cyber Defense Management Authority, CDMA) oraz NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC)¹⁵. Przede wszystkim Centrum jest jednym z najbardziej zaawansowanych na świecie ośrodków analityczno-badawczych ds. cyberbezpieczeństwa¹⁶. Zajmuje się bieżącą analizą zagrożeń z cyberprzestrzeni, podejmuje kwestie prawne, organizuje ćwiczenia oraz prowadzi prace koncepcyjne, konferencje i szkolenia specjalistyczne z zakresu cyberobrony. Rada Północnoatlantycka przyznała Centrum pełną akredytację jako The NATO Centre of Excellence oraz status międzynarodowej organizacji bezpieczeństwa (The International Military Organization, IMO). Centrum nie jest natomiast jednostką operacyjną NATO. Nie podlega także strukturom dowodzenia NATO¹⁷.

Najważniejszym jak do tej pory osiągnięciem Centrum jest opublikowanie w marcu 2013 r. *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare* (dalej nazywanego Podręcznikiem). Podręcznik jest efektem trwającego trzy lata projektu badawczego, w którym zespół dwudziestu ekspertów złożony z prawników, przedstawicieli nauki i praktyków technicznych zaproszonych do współpracy przez Centrum podjął próbę interpretacji norm prawa między-

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Agencja Informacji i Komunikacji NATO (Communications and Information Agency, NCI) przez swoją inicjatywę NATO Computer Incident Response Capability (NCIRC) dostarcza technicznych i operacyjnych usług w NATO.

¹⁶ Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence Tallinn, Estonia, [on-line] <http://www.ccdcoe.org/11.html>, dostęp: 20 I 2013.

¹⁷ *Ibidem*.

dowego pod kątem ich zastosowania do cyberkonfliktów. Choć Podręcznik nie stanowi zbioru obowiązującego prawa międzynarodowego ani też nie jest oficjalnym stanowiskiem Centrum Doskonalenia Obrony przed Atakami Cybernetycznymi, państw zaangażowanych w jego działanie ani samego NATO, to stanowi cenny wkład w wiedzę o konfliktach cybernetycznych. Przede wszystkim jest solidną podstawą do dalszej dyskusji na ten temat.

Obszerny, bo ponadtrzystustronicowy Podręcznik, zawiera dziewięćdziesiąt pięć najważniejszych zasad prawa regulujących konflikt w cyberprzestrzeni. W większości pozostają one w zgodzie z perspektywą rządu USA. Potwierdził to w swoim przemówieniu doradca prawny Departamentu Stanu USA (Legal Adviser of the Department of State) Harold Koh na konferencji pod patronatem USCYBERCOM we wrześniu 2012 r.¹⁸ Ponieważ referat Koha został zaautoryzowany w procesie międzyagencyjnym, można uznać, że wyraża nie tylko myśli samego autora i Departamentu Stanu, ale także odzwierciedla poglądy rządu USA w podjętym temacie¹⁹.

Obiektem badań ekspertów były wyłącznie *ius ad bellum*, czyli prawo stanowiące o możliwości użycia siły, oraz *ius in bello*, czyli prawo międzynarodowe regulujące zasady i sposób prowadzenia wojny. Szczególny nacisk położono na operacje cybernetyczne *sensu stricto*, czyli takie, kiedy na przykład cyberoperacje przeprowadzane są przeciwko infrastrukturze krytycznej państwa albo przeciw wojskowym systemom dowodzenia. Z analizy wyłączono ataki fizyczne w odpowiedzi na ataki cybernetyczne, jak na przykład bombardowanie centrów kontroli cybernetycznej. Z zakresu badań wyłączono też inne niż wojna formy aktywności w cyberprzestrzeni, jak wywiad elektroniczny i przestępczość cybernetyczna, tłumacząc, że są one poniżej progu uzasadniającego użycie siły militarnej, w związku z czym prawo międzynarodowe regulujące konflikty zbrojne nie ma do nich zastosowania.

Stosowalność prawa międzynarodowego w cyberprzestrzeni

W maju 2011 r. administracja Stanów Zjednoczonych Ameryki opublikowała Międzynarodową strategię USA dla cyberprzestrzeni. Chociaż istniejące dokumenty prawa międzynarodowego nie przewidują możliwości prowadzenia wojny w cyberprzestrzeni, to zgodnie z Międzynarodową strategią USA traktują cyberprzestrzeń jako kolejne, obok lądu, morza, powietrza i przestrzeni kosmicznej, pole walki. W związku z tym istniejące normy prawa międzynarodowego określające zachowanie państw w czasie konfliktu i w czasie pokoju mają, zgodnie ze sta-

¹⁸ M.N. Schmitt, *International Law in Cyberspace: The Koh Speech and Tallinn Manual Juxtaposed*, „Harvard International Law Journal” vol. 54, 2012, s. 14.

¹⁹ *Ibidem*.

nowiskiem rządu amerykańskiego, zastosowanie również w cyberprzestrzeni²⁰. Natomiast szczególny charakter cyberprzestrzeni, który zdecydowanie wyróżnia ten nowy obszar prowadzenia działań wojennych na tle innych, tradycyjnych, wymusza odpowiedź na pytanie, w jaki sposób normy prawa międzynarodowego mają do niej zastosowanie.

Eksperci zaproszeni przez Centrum Doskonalenia Obrony przed Atakami Cybernetycznymi w Tallinie podjęli się niełatwego zadania określenia stosowalności prawa międzynarodowego do konfliktów w cyberprzestrzeni. Na wstępie eksperci jednogłośnie zakwestionowali poglądy wyróżniające cyberprzestrzeń jako odrębną domenę prowadzenia wojny w kontekście stosowania prawa. Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie legalności groźby lub użycia broni nuklearnej z 1996 r., którą eksperci wzięli za podstawę, rozstrzyga, czy użycie tego typu broni jest prawnie dopuszczalne w świetle obowiązującego prawa międzynarodowego. Trybunał zaopiniował, że zakaz użycia siły wprowadzony art. 2 pkt 4 Karty Narodów Zjednoczonych²¹ i wynikający z innych przepisów Karty regulujących *ius ad bellum* ma także zastosowanie do użycia broni nuklearnej. Zakaz ten stosuje się do „jakiegokolwiek użycia siły, niezależnie od rodzaju stosowanej broni”²². Posługując się normatywną analogią, eksperci uzasadnili: „fakt, że komputer [...] używany jest w czasie operacji, nie ma związku z tym, czy ta operacja jest równoznaczna z «użyciem siły»”. Podobnie, nie ma to związku z tym, czy dane państwo może użyć siły w celu samoobrony”²³. Założono także, że w celu prowadzenia jakiejkolwiek aktywności w cyberprzestrzeni dana osoba musi działać w konkretnym miejscu i używać rzeczywistej, materialnej infrastruktury. Innymi słowy, rozstrzygnięcie, jakie reguły prawa międzynarodowego powinny mieć zastosowanie do konkretnego przypadku wrogiej aktywności w cyberprzestrzeni, jest wyłącznie problemem identyfikacji osoby, miejsca, obiektu albo rodzaju przeprowadzanego ataku²⁴.

²⁰ *International Strategy for Cyberspace. Prosperity, Security, and Openness in a Networked World*, The White House, Washington, V 2011, [on-line] http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf, dostęp: 20 XII 2012.

²¹ Art. 2 ust. 4 Karty NZ stanowi: „Wszyscy członkowie powinni w swych stosunkach międzynarodowych powstrzymać się od stosowania groźby lub użycia siły przeciwko nietykalności terytorium albo niepodległości politycznej któregośkolwiek państwa, lub wszelkiego innego sposobu, niezgodnego z zasadami Narodów Zjednoczonych”.

²² Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie legalności groźby lub użycia broni nuklearnej, 1996, [on-line] <http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>, dostęp: 11 IV 2013.

²³ *Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, red. M.N. Schmitt, International Group of Experts at the Invitation of the NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, New York 2013, s. 42.

²⁴ W przypadku cyberprzestrzeni nie jest to zadanie łatwe. Ryzyko wykrycia sprawcy jest znikome, a złapanie go na gorącym uczynku prawie niemożliwe. Równie trudne jest późniejsze wykrycie miejsca przeprowadzenia operacji. Znając adres IP komputera oraz inne jego dane charakterystyczne, można ustalić jego położenie. Dlatego połączenie do atakowanego kompu-

Brak uniwersalnych definicji i kryteriów oceny stopnia zagrożenia cybernetycznego sprawia jednak, że zastosowanie *ius ad bellum* w szybko zmieniającym się środowisku cybernetycznym jest niepewne. Rząd USA stoi na stanowisku, że fizyczny efekt cyberoperacji rozstrzyga, kiedy atak cybernetyczny pogwałca zakaz użycia siły wynikający z Karty NZ²⁵. Innymi słowy, kiedy konsekwencje ataku cybernetycznego są porównywalne ze zniszczeniami spowodowanymi zrzuconiem bomby albo wystrzeleniem pocisku raketowego, wtedy taki atak powinien być tak samo jak atak fizyczny rozpatrywany w kategorii użycia siły²⁶. Eksperci zgadzają się ze stanowiskiem rządu USA: „Cyberoperacje stanowią użycie siły, kiedy ich skala i konsekwencje są porównywalne do operacji niecybernetycznych osiągniętych poziom użycia siły”²⁷.

Cyberoperacje porównywalne do operacji militarnych w klasycznym znaczeniu, które powodują obrażenia lub śmierć osób albo zniszczenie lub uszkodzenie obiektów, są bezsporne. Inaczej jest w przypadku ataków cybernetycznych, które nie mają analogicznego odpowiednika kinetycznego. Aby wyjaśnić takie sytuacje, eksperci posługują się wyrokiem MTS z 1986 r. w sprawie działalności militarnej i paramilitarnej USA przeciwko Nikaragui²⁸. MTS w wyroku uzasadnił, że uzbrajanie i szkolenie antyrządowych partyzantów Contras może zostać zakwalifikowane jako groźba użycia siły lub jej użycie. Innymi słowy, konkretne działanie nie musi wiązać się z bezpośrednimi konsekwencjami fizycznymi, aby mogło być uznane za użycie siły. Można zatem wnioskować, że zaopatrywanie zorganizowanej grupy w złośliwe oprogramowanie i szkolenie w zakresie jego wykorzystania w celu przeprowadzenia cyberataku przeciwko danemu państwu także będzie kwalifikowane jako użycie siły²⁹.

W związku z tym, że nie wypracowano jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: kiedy atak, który nie powoduje obrażeń lub śmierci ludzi albo zniszczenia lub uszkodzenia obiektów, zostanie uznany przez stronę atakowaną za użycie siły, eksperci opracowali zespół czynników rozstrzygających w tej kwestii. Pierwszym jest dotkliwość ataku (*severity*) szacowana na podstawie wpływu na bezpieczeństwo

tera zwykle przechodzi przez wiele komputerów pośrednich oraz „pralnie” adresów IP. Chętnie stosowane przez hakerów anonimowe serwery pośredniczące ukrywają wszystkie dane mogące umożliwić identyfikację użytkownika. Chociaż ich wydobycie jest możliwe od administratorów serwera, to jednak zajmuje dużo czasu.

²⁵ M.N. Schmitt, *op. cit.*, s. 19.

²⁶ *Ibidem*, s. 19.

²⁷ *Tallinn Manual...*, reguła 11, s. 45.

²⁸ Nikaragua zarzucała USA naruszenie zasady Karty NZ zakazującej interwencji w sprawy wewnętrzne drugiego państwa oraz zakazu groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko całości terytorialnej lub niepodległości któregośkolwiek państwa. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua vs. United States of America), Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, 1986, [on-line] <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=66&case=70&code=nus&p3=4>, dostęp: 1 II 2013.

²⁹ *Tallinn Manual...*, reguła 11, pkt 4, s. 46.

infrastruktury krytycznej państwa, zakresu i czasu trwania ataku, jego nasilenia i konsekwencji. Użyciem siły nie jest zatem atak powodujący pewne niedogodności lub irytację, ale atak, który ma rzeczywisty wpływ na bezpieczeństwo narodowe. Drugim czynnikiem jest natychmiastowość (*immediacy*) – im szybciej konsekwencje ataku są dostrzegalne, tym mniejsze szanse na pokojowe rozstrzygnięcie sporu. Wynika to z tego, że państwa zauważają większe niebezpieczeństwo w działaniach wywołujących szybkie efekty niż w zmianach powolnych. Zatem łatwiej jest zakwalifikować cyberoperacje, które wywołują natychmiastowe rezultaty jako użycie siły cyberoperacje, które wywołują natychmiastowe rezultaty, niż te, które osiągają ten sam efekt w dłuższym, na przykład kilkutygodniowym okresie. Trzecia zasada to bezpośredniość (*directness*) – im wyraźniejszy jest związek między cyberoperacją a jej konsekwencjami, tym bardziej prawdopodobne, że atak stanowi naruszenie zakazu użycia siły. Czwarta zasada – inwazyjności (*invasiveness*) – odnosi się do stopnia, w jakim operacja cybernetyczna narusza funkcjonowanie atakowanego państwa albo jego systemów operacyjnych. Logiczne jest, że systemy ważne dla funkcjonowania i bezpieczeństwa państwa są lepiej zabezpieczane. Dlatego operacje przeciwko domenom *dot-mil* albo *dot-gov* będą rozumiane jako bardziej inwazyjne niż ataki przeciwko domenom komercyjnym. Kolejnym czynnikiem jest wymierność efektów ataku (*measurability of effects*). W świecie wirtualnym konsekwencje ataku mogą być mniej oczywiste niż te w świecie realnym. Im konsekwencje dają się łatwiej wyliczyć i są łatwiejsze do zidentyfikowania, tym decyzyja, czy atak jest użyciem siły, będzie prostsza. Czynnikiem rozstrzygającym o tym jest także jego wojskowy charakter (*military character*). Związek cyberoperacji z trwającymi działaniami militarnymi zwiększa prawdopodobieństwo uznania go za użycie siły. Ostatnie dwa czynniki to stopień zaangażowania państwa (*state involvement*) w cyberoperację oraz domniemanie legalności (*presumptive legality*). Ostatni z wymienionych sprowadza się do tego, że akty niezakazane prawem międzynarodowym są dozwolone. Na przykład prawo międzynarodowe nie zakazuje propagandy, operacji psychologicznych, akcji wywiadowczych czy presji ekonomicznej. Jakiegokolwiek działania podchodzące pod te kategorie są w domniemaniu legalne, a w związku z tym istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że zostaną uznane za użycie siły.

Podsumowanie

Podręcznik talliński jest pierwszym i jedynym jak do tej pory tak obszernym i szczegółowym opracowaniem, które podejmuje temat stosowalności prawa międzynarodowego na wirtualnym polu bitwy. W mniejszym stopniu eksperci analizują także inne – powiązane z prawem konfliktów zbrojnych – tematy, jak m.in. koncepcje suwerenności państw, jurysdykcji i kontroli (reguły 1-5) czy odpowiedzialności państw (reguły 6-9). Najważniejszy cel ekspertów, jakim była

odpowieź na pytanie, czy prawo konfliktów zbrojnych ma zastosowanie do cyberprzestrzeni, został osiągnięty. Teraz uwaga została przeniesiona na pytanie o sposoby zastosowania prawa międzynarodowego do cyberprzestrzeni. Jak skomentował dyrektor projektu profesor Michael N. Schmitt: „Ta długo opóźniana podróż przynajmniej w końcu się rozpoczęła”³⁰.

Na koniec warto zwrócić uwagę na niepokojące artykuły prasowe, które ukazały się po opublikowaniu Podręcznika tallińskiego. Wielokrotnie autorzy sugerują, że eksperci uzasadniają legalność użycia śmiertelnej broni przeciwko grupom hakerów, takim jak Anonymous. W odpowiedzi na te zarzuty można przytoczyć komentarz Kevina Jona Hellera z Melbourne Law School: „Reguły Podręcznika wyraźnie dotyczą osób zaangażowanych w cyberwojnę w imieniu państw i podmiotów niepaństwowych, jak rebeliantów i terrorystów. Podręcznik ma zastosowanie tylko do międzynarodowych i niemiedzynarodowych konfliktów zbrojnych; hakowanie w czasie pokoju zostało wykluczone z analizy. Podręcznik odnosi się wyłącznie do hakowania w czasie konfliktu, które w jakiś sposób jest z tym konfliktem powiązane. Nic w Podręczniku nie usprawiedliwia ataku wojsk lądowych USA na Anonymous [...] w odwecie za ich ataki cybernetyczne na Departament Sprawiedliwości USA w proteście przeciw śmierci Aarona Swartza. Nawet jeśli były one w jakiś sposób częścią «globalnego niemiedzynarodowego konfliktu zbrojnego» z Al-Kaidą”³¹. Zabicie hakera jest możliwe tylko w bardzo wyjątkowych okolicznościach i użycie śmiertelnej broni przeciwko hakerom zaangażowanym w wojnę cybernetyczną obwarowane jest wieloma ograniczeniami prawa międzynarodowego. Dlatego użycie siły przeciwko członkom grupy Anonymous jest prawie nie do pomyślenia, nawet jeśli skutki ich ataków byłyby bardzo dotkliwe³².

³⁰ M.N. Schmitt, *op. cit.*, s. 37.

³¹ K.J. Keller, *Does the Tallinn Manual Allow States to Kill Hackers? Not Really*, [on-line] <http://opiniojuris.org/2013/03/25/does-the-tallin-manual-allow-states-to-kill-hackers-not-really>, dostęp: 22 IV 2013.

³² *Ibidem*.

W poszukiwaniu „ducha” naszych czasów

*Sowa Minerwy wylatuje dopiero z zapadającym zmierzchem*¹.
Georg Wilhelm Friedrich Hegel

W pobudzającym wyobraźnię zasobie słów helleńskich mędrców duch jest zgodny z duszą i jest wieczny. W bliższych nam czasach Monteskiusz szukał go gdzie indziej i na pytanie: „co to jest ogólny duch” – stwierdzał, że: „Wiele rzeczy włada ludźmi: klimat, religia, prawa, zasady rządu, przykłady minionych rzeczy, obyczaje, zwyczaje; z czego kształtuje się ogólny duch będący ich wynikiem”². Kierując się przenikliwą intuicją, spostrzegał, że z nieskończonej różnaitości praw i obyczajów wyłaniające się „dzieje wszystkich narodów są jeno ich następstwem”. Poszukując tedy ich ducha, należy to czynić tak, „aby nie upodabniać wypadków najzupełniej różnych i nie przeoczyć różnic w tych, które zdają się podobne”³. „Ogólny duch” to najpewniej termin umożliwiający Monteskiuszowi wyrażenie intuicji – ogólnej, ułatwiającej wypracowanie syntezy – wskazującej na istnienie szczególnych, odrębnych właściwości przysługujących narodom; myśliciela utwierdzały w tym przekonaniu obserwacje zdumiewającej różnaitości swoistych kultur, w których – jak sądził – ukrywa się coś, co nazwał ostatecznie „duchem praw”.

Następne pokolenia również poszukiwały ducha swoich czasów; tym razem dostrzegały go i wyrażały w postaci zasady opisującej siłę napędową, określoną w czasie i w miejscu, ułatwiającą zrozumienie zastanego świata i umożliwiającą sięgnięcie wyobraźnią w przyszłość.

W oświeconym języku nauki nowożytnej termin „duch”, którym posłużył się Max Weber, poszukując odniesienia dla „ducha kapitalizmu”, uzyskał nowy opis – częściowo nawiązujący wszakże do Monteskiusza – umożliwiał bowiem rozumienie go jako historycznej jednostki, pojmowanej jako określony kompleks powiązań, obserwowanych w danej rzeczywistości historycznej, które można ująć w pojęciową całość z punktu widzenia ich znaczenia kulturowego. Takie pojęcie

¹ G.W.F. Hegel, *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Warszawa 1969, s. 21.

² Monteskiusz, *O duchu praw*, tłum. T. Boy-Żeleński, Kęty 1997, s. 258.

³ *Ibidem*, s. 8.

historyczne – nawiązujące do określonego miejsca i czasu – a więc, którego treść odnosi się do indywidualnego zjawiska, należy komponować stopniowo i rozważnie, dobierając starannie poszczególne składniki z historycznej rzeczywistości⁴. Wyczerpujące, ostateczne określenie pojęcia nie może zatem nastąpić na początku, lecz dopiero na końcu pracy badawczej i odnosić się do rzeczywistości społecznej, która już się wydarzyła, dokonała.

Przenikliwy badacz swoich czasów zgromadził osobliwości danej historycznej chwili i analizował je, odsuwając na bok zasady regulujące stosunki międzyludzkie w tamtym czasie. Dokonana przez niego konceptualizacja nowoczesnego społeczeństwa przemysłowego jako „żelaznej klatki”, pełnej „fachowców bez ducha, sybarytów bez serca”⁵, obrazuje zdumiewającą trafność intuicji Maxa Webera.

Współcześnie również możemy obserwować podejmowanie różnych pomysłów, często intrygujących wysiłków, zmierzających do określenia ducha naszych czasów. Najczęściej poszukuje się go w „społeczeństwie sieci”, zgodnie z przekonaniem wyrażanym w popularnej tezie głoszącej, że „duch naszych czasów jest duchem sieci”. Sieć istnieje wtedy, kiedy wiele węzłów – są nimi np. ludzie, firmy, komputery – jest połączonych z wieloma innymi węzłami. Tego rodzaju układy i konfiguracje wzajemnych powiązań opisuje wiele metafor – sieć (*network*), siatka (*lattice*), pajęczyna (*web*), matryca (*matrix*) – ułatwiających zrozumienie idei zdecentralizowanej struktury powiązań; kluczowe składniki „sieci” można dalej rozważać, ujmując je w aspektach ekonomii, polityki, tożsamości, które wspólnie składają się na względnie całościowy obraz współczesnego społeczeństwa, najczęściej określanego nazwą „społeczeństwa sieciowego”. Kluczową jednostką organizacji nie jest podmiot, czy to indywidualny, czy zbiorowy, lecz sieć zbudowana z różnych podmiotów i organizacji, bez przerwy modyfikowana, w miarę jak sieci adaptują się do otaczających je środowisk i struktur, a z drugiej strony – jak społeczeństwo sieciowe uczy się żyć w tej wirtualnej kulturze „twórczej destrukcji”⁶.

Takie nazwy, jak np. „społeczeństwo sieci”, uniwersalizują to, co jest jednostkowe i szczególne; jak twierdził Thomas Hobbes – ustanawiają prawdę wtedy, gdy są przyporządkowane używanym przez ludzi stwierdzeniom⁷. W tej perspektywie język zajmuje zasadnicze miejsce w konstytuowaniu rzeczywistości społecznej, z drugiej zaś strony – jest niezbędny w analizie tejże rzeczywistości. Daje jej początek poprzez możliwość wyrażania ogólnych poglądów przy użyciu danych pojęć, przekładających się następnie na konkretne zachowania i działania społeczne, poddające się deskrypcji i badaniu naukowemu.

⁴ M. Weber, *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, tłum. J. Miziński, Lublin 1994, s. 31, 47.

⁵ *Ibidem*, s. 182.

⁶ M. Castells, *Społeczeństwo sieci*, tłum. M. Marody [et al.], Warszawa 2007, s. 200-201.

⁷ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, tłum. Cz. Znamierowski, Warszawa 1954, s. 27-29.

Nadawać czemuś nazwę to wyrazić panowanie nad tym, ogarnąć wyobraźnię i ustanawiać to jako prawdę. W tym konkretnym przypadku uzasadnia ją odczucie, że to, co wyróżnia nasz okres w historii, to podstawowe zasady sieci, które stały się siłą napędową indywidualnego, społecznego, gospodarczego i politycznego życia. Tak określona i ukierunkowana intuicja stanowiła inspirację dla obserwacji Manuela Castellsa odnoszących się do gospodarki, społeczeństwa i kultury wieku informacji. Ideę ducha naszych czasów ukrytego w sieci ujmuje on „jako trend historyczny, [w którym – BKM] dominujące funkcje i procesy Wieku Informacji są w coraz większym stopniu organizowane wokół sieci. Sieci stanowią nową morfologię społeczną naszych społeczeństw, a rozprzestrzenianie się logiki usieciowienia w sposób zasadniczy zmienia funkcjonowanie i wyniki w procesach produkcji, doświadczenia, władzy i kultury”⁸. W tych okolicznościach dochodzi do poważnych przeobrażeń w życiu codziennym, w charakterze organizacji społecznej i konstrukcji systemów globalnych. Wiele zmian lub decyzji politycznych, które mają największy wpływ na ludzkie życie, nie pochodzi ze sfery, w której tradycyjnie brały swój początek, czyli ze sformalizowanego systemu politycznego; z analizy tych zjawisk wynikają praktyczne konsekwencje polityczne, nie ma wszakże wśród badaczy zgody co do ich diagnozy⁹.

Refleksja Castellsa i ukierunkowane nią badania stanowią jedną z prób, podjętych przez teoretyka dążącego do uchwycenia dynamiki społecznej, politycznej i ekonomicznej, prowadzących w konsekwencji do powstania jakościowo nowej formy społeczeństwa, w którym tożsamość, polityka i ekonomia zostały ukształtowane oraz działać będą jako układy sieciowe. Owe układy opisują zdecentralizowane, rozprzestrzeniające się struktury powiązań, które zazwyczaj są wielorakie i złożone, krzyżujące się z sobą oraz występujące w nadmiernych ilościach. Celne uchwycenie tego momentu historii, nadanie mu kształtu i nazwy, to ukazanie „ducha” naszych czasów.

Wszelkie próby zmierzające do nadania nazwy jakiejś erze skupiają się na poszukiwaniu pewnej jedności lub gromadzeniu jej cech szczególnych, po to, aby ustalić prawdę na jej temat, a także poszerzyć zakres kontroli nad zachodzącymi w niej dynamicznymi zjawiskami i zrozumienie ich w takim stopniu, aby było możliwe ich określenie w sposób zrozumiały oraz przekonujący.

Warto jednak zauważyć, że owe wysiłki podejmowane w związku z nadawaniem epokom nazwy są w wyraźny sposób zróżnicowane i uwytatniają różne dobrane odmienności czasów, które mają etykietować. Bywają nazwy posiadające charakter wyraźnie ideologiczny, jeżeli opisują świat w taki sposób, w jaki nadawane nazwy chciały, by go widzieć; być może do takiej kategorii należy nazwa „społeczeństwo wiedzy”? Czasem nazwy to rezultat wnikliwego namysłu,

⁸ M. Castells, *op. cit.*, s. 467.

⁹ Zob. U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku społecznym nowoczesności*, tłum. J. Konieczny, Warszawa 2009.

wzbogaconego socjologiczną refleksją, zmierzającego do możliwie całościowego ogarnięcia wiedzy o minionym okresie historycznym, przekazywanej i trwającej w świadomości zbiorowej. Bywa, że tworzone i nadawane nazwy odnoszą się do teraźniejszości, a nawet do przewidywanej przyszłości; niektóre mówią o organizacji ekonomicznych stosunków produkcji (era przemysłowa), inne o działalności politycznej (era rewolucji), jeszcze inne odnoszą się do struktur społecznych (społeczeństwo masowe). Każda taka próba znalezienia nazwy wyrażającej charakterystykę tego, co zostało spostrzeżone jako transformacyjny rys właściwy danym czasom, nieuchronnie obciążona jest wątpliwościami, które generuje wartościujący wybór; w konsekwencji żadna nazwa nie opisuje w całości tego, co nazywa, czy tego, do czego się odnosi.

Przełom tysiącleci to eksplozja pomysłów, jaka nazwa najlepiej odda stan ducha właściwego naszym czasom i najbliższej przyszłości, będących wytworem realizacji „nowoczesnego projektu Zachodu”, którego wizerunek ekonomiczny dobitnie określał „model industrializmu”¹⁰. Nowoczesność w zachodnim świecie to epoka uprzemysłowienia technologicznego, podziałów klasowych, masowych społeczeństw oraz rynków, walczących z sobą ideologii oraz władzy politycznej zorganizowanej na szczeblu terytorialnym odnoszącym się do suwerennych państw narodowych. Produkcja przemysłowa stała się motorem imponującego wzrostu ekonomicznego, któremu towarzyszyło stopniowe przekształcanie się gospodarek i społeczeństw przemysłowych, wywołane co raz to wyraźniej sygnalizowaną potrzebą wykorzystywania informacji i wiedzy jako podstawowych zasobów ekonomicznych¹¹. Podstawa życia ekonomicznego przesunęła się z gospodarki napędzanej wydobywaniem zasobów i ich przemysłowym przetwarzaniem do gospodarki napędzanej krążeniem i zastosowaniem wiedzy – pojawia się coś, co nazwane zostało „nową ekonomią”. „Wyłania się usieciowiona gospodarka głębokich współzależności, która w coraz większym stopniu potrafi wykorzystywać swój postęp w sferze techniki, wiedzy i zarządzania, do rozwoju samych tych technik, wiedzy i zarządzania”¹².

Systematycznie odnotowywane zmiany – przyozdabiane własną nazwą – zachodzące w różnych płaszczyznach życia społecznego, ekonomicznego czy politycznego, stały się tematem rozlicznych spekulacji, ale też głębokiej debaty intelektualnej, w której – obok analizy realnie istniejącego stanu rzeczy – podejmowano wątek mianowania i nadawania znaczeń rodzącemu się w tym czasie światu. Zarysowujące się w niej wzory wpływowych, teoretycznych dyskursów ukrywały się m.in. pod nazwami: postindustrializm, społeczeństwo informacyjne, postfordyzm, postmodernizm, globalizacja. Wszystkie wymienione typy dyskur-

¹⁰ Zob. J. Beniger, *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*, Cambridge 1986.

¹¹ Zob. A. Touraine, *The Post-Industrial Society. Tomorrow's Social History: Classes, Conflicts and Culture in the Programmed Society*, New York 1971.

¹² M. Castells, *op. cit.*, s. 86.

su – mające bogatą literaturę¹³ – zasadniczo łączą się z tezą o społeczeństwie sieci, tak że wątki opisujące warunki oraz relacje i analizowane wcześniej pod innymi nazwami zostają w niej wykorzystane.

Fraza „społeczeństwo sieci” dodaje jednak do tej dyskusji coś szczególnego; zawiera bowiem jeszcze inną, ważną intuicję, odnoszącą się tylko do społeczeństw, które wykazują dwie zasadnicze cechy. Pierwszą jest posiadanie zaawansowanych, cyfrowych technologii komunikacji sieciowej i zarządzanie dystrybucją informacji; drugą jest reprodukowanie i instytucjonalizacja *sieci*, rozumianych jako podstawowe formy społecznej organizacji¹⁴.

Oto mówi się niekiedy, że demokracja to system rządzenia przez dyskusję, przy okazji wskazując, że tworzywem polityki publicznej jest język. To sprawia, że polityka zawiera w sobie równocześnie ocenę i działanie w kwestiach publicznych; ani pierwsze, ani drugie nie mogą być całkowicie oddzielone od komunikacji – ostatecznie jest ona kluczowa dla praktyk i organizacji życia politycznego. Analizy historyczne potwierdzają znaczenie coraz doskonalszych technologii komunikacyjnych w rozwoju różnych perspektyw politycznych; badają rolę, jaką odgrywały w scalaniu tożsamości politycznej i kształtowaniu suwerennej władzy na poziomie państwa narodowego, doprowadzając do ujednolicenia narodowych języków oraz materializacji – w formie dokumentów – anonimowej władzy państwowej¹⁵.

Zastosowanie współczesnych cyfrowych technologii komunikacyjnych wyraźnie oddziałuje na organizację władzy politycznej i praktyki polityczne państw narodowych. Obecnie intensywne debaty i inspirowanie nimi badania toczą się w trzech nurtach problemowych: (1) co dalej z państwem narodowym, wskazywanym dotąd jako centrum suwerennej władzy politycznej, miejsce jej organizacji i zróżnicowanych praktyk; (2) „nowa polityka” (*postpolityka*) jako nazwa wyrażająca polityczny, faktyczny stan rzeczy właściwy społeczeństwu sieci i jego ocena związana z poszukiwaniem odpowiedzi na pytanie: czy w świecie opartym na informacji rozproszenie władzy może być większym zagrożeniem niż jej transfer?; (3) wartościujące opiniowanie demokratycznych perspektyw życia w społeczeństwie sieci¹⁶.

W toczącej się dyskusji nie kwestionuje się podstawowego faktu, jakim jest uznanie cyfrowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych za instrumentalne wobec działań politycznych charakterystycznych dla społeczeństwa sieci. Jednakże z tych zróżnicowanych i wielokierunkowych rozważań nie wyłania się zgoda co do zasadniczych cech polityki społeczeństwa sieci. To, jak ukształtuje się

¹³ Zob. idem, *Siła tożsamości*, tłum. S. Szymański, Warszawa 2008; idem, *Koniec tysiąclecia*, tłum. J. Stawiński, S. Szymański, Warszawa 2009.

¹⁴ D. Barney, *Społeczeństwo sieci*, tłum. M. Fronia, Warszawa 2008, s. 36-37.

¹⁵ Zob. L. Febvre, H.J. Martin, *The Coming of the Book. The Impact of Printing 1450-1800*, London 1976; E. Gellner, *Narody i nacjonalizm*, tłum. T. Hołówka, Warszawa 1991.

¹⁶ Zob. J.S. Nye jr., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, tłum. J. Zborowski, Warszawa 2007.

jej „duch”, w jakie cechy go wyposażymy i jak nazwiemy, to nie tyle kwesta techniczna, co kulturowa, bowiem „sfera publiczna nie będzie się rozszerzać jedynie dzięki rozpowszechnianiu się nowego technologicznego artefaktu”¹⁷.

Teza na temat społeczeństwa sieci bywa najczęściej rozważana w kategoriach technologii, ekonomii bądź polityki. Tymczasem nieco inny jej obraz uzyskamy, gdy obejrzymy ją na poziomie języka, w perspektywie ludzkiej praktyki nazywania i klasyfikowania, związanej niekiedy z ryzykownym przekonaniem, „że jeśli nazwiemy przedmiot naszych pragnień, przedmiot ten stanie się tym, czym go nazwaliśmy”¹⁸. Nazwy bowiem nie tylko konstatują, tj. w sposób trafny (prawdziwy) lub fałszywy opisują jakiś stany rzeczy, ale mogą też zamiast opisywać fakty – stwarzać je. Są wtedy nie tylko aktami mowy mającymi wartość poznawczą ekwiwalenty empiryczne, lecz sprawiają także wrażenie, że wytwarzają i kierują zdarzeniami. Ujawniają wówczas zawarty w nich aspekt aktywny, performatywny, który pozwala oceniać nazwy nie w związku z wartością poznawczą, lecz ze względu na skuteczność ich użycia; ta natomiast zależy od tego, kto, jak, dlaczego, kiedy i w jakich okolicznościach je wypowiada. Może się zdarzyć, że sposób użycia nazwy zostanie uznany za niezadowolający – nieudany i traktowany jako nadużycie językowe – wówczas bywa określany jako „niefortunność”¹⁹.

W refleksji inspirowanej tymi zagadnieniami znajduje zastosowanie kategoria „dyskursu” – termin niejednoznaczny i nieuchronnie rozmyty – odnosząca się zwykle do języka w użyciu, która w swej odmianie światopoglądowej nie ogranicza się do użycia języka tylko do komunikacyjnej interakcji, ale wskazuje również na idee lub ideologie kształtujące wyobrażenia człowieka o świecie oraz jego relacje z innymi. Dyskurs stanowi formę działania społecznego uczestników. Użytkownicy języka uczestniczą w komunikacji nie tylko jako jednostki, ale też jako członkowie różnych grup, instytucji albo kultur. Poprzez swoje wypowiedzi mogą więc wytwarzać, potwierdzać albo kwestionować społeczne i polityczne struktury i instytucje²⁰.

Teza o społeczeństwie sieci zawiera ukryte w sobie podejrzenie sugerujące, że sieci stały się podstawową formą technologii przesądzającej o organizacji populacji ludzkiej i zasadach jej funkcjonowania w obszarach jej życia społecznego, politycznego i ekonomicznego. Ważne jest zatem, aby „społeczeństwo sieci” rozważać nie tylko jako nazwę, która by w mniej lub bardziej trafny sposób opisywała obecną

¹⁷ L. Dahlberg, *The Internet and Democratic Discourse. Exploring the Prospects of Online Deliberative Forums Extending the Public Sphere*, „Information, Communication and Society” vol. 4, 2001, no. 4, s. 615-633.

¹⁸ J. Lockard, *Progressive Politics, Electronic Individualism and the Myth of Virtual Community*, [w:] *Internet Culture*, ed. D. Porter, New York 1997, s. 225.

¹⁹ J.L. Austin, *Mówienie i poznawanie. Rozprawy i wykłady filozoficzne*, tłum. B. Chwedeńczuk, Warszawa 1993; zob. także: *Język, dyskurs, społeczeństwo. Zwrot lingwistyczny w filozofii społecznej*, red. L. Rasiński, Warszawa 2009.

²⁰ T.A. van Dijk, *Badania nad dyskursem*, [w:] *Dyskurs jako struktura i proces*, red. T.A. van Dijk, tłum. G. Grochowski, Warszawa 2001, s. 9-44.

dynamikę historyczną, wskazując cechy współczesnego społeczeństwa, lecz także by analizować performatywny komponent tej nazwy i jego aktywny charakter, by uświadamiać sobie, że mówienie czegoś jest robieniem czegoś.

Model sieci opisujący współczesne społeczeństwo wymaga oceny jego trafności. Czy istotnie jest tak, że dominującą część naszych społecznych, politycznych i ekonomicznych praktyk najlepiej można wyobrazić sobie i zrozumieć właśnie w kategoriach modelu sieci? Czy informacja sieciowa i technologie komunikacji, poddane obserwacji badawczej, mogą być postrzegane jako – istotne, acz nie jedyne – czynniki przesądzające o dynamice naszych czasów i składające się na trzon (ducha) nowego typu społeczeństwa?

Ostrożność badacza, świadomego problemów pojawiających się przy próbie poznawczego opanowania mechanizmów zmiany społecznej, nakazuje tezę o społeczeństwie sieci traktować jako przedwczesną. Zmiany obserwowane w rzeczywistości społecznej można opracować i wyrazić teoretycznie dopiero po tym, jak dobiegły końca i stały się elementem dziejów. W konsekwencji – historia, to, jak przeszłość będzie się jawiła badaczom, zadecyduje, czy nazwa „społeczeństwo sieci” będzie trafnie opisywać „ducha epoki”. Wszak dopiero wtedy, po zachodzie słońca, o zmierzchu, wylatuje sowa Minerwy. Dopiero wówczas ujawni się przydatność i naukowa – deskryptywna, a także eksplanacyjna wartość tej nazwy.

Z drugiej wszakże strony trudno nie zauważyć, że z tezy o społeczeństwie sieci można się także czegoś dowiedzieć o kondycji współczesności. Tworzone przez badaczy modele współczesności, inspirowane wnikliwą refleksją Manuela Castellsa wyrażoną w teorii społeczeństwa sieci, pozwalają dostrzegać pięć cech uznawanych za właściwe współczesnej, szeroko rozumianej rzeczywistości społecznej. Przyjmuje się, że zostały one ukształtowane dzięki rozprzestrzenianiu się informacji sieciowej i technologii komunikacji, umożliwiającej „wykorzystanie wiedzy naukowej do określenia metod robienia rzeczy w odtwarzalny sposób”²¹. Owe cechy to: (1) w gospodarce dokonuje się wymiana jej fundamentu z podstawy przemysłowej na informatyczną; (2) działalność ekonomiczna zostaje zorganizowana w strukturę według modelu sieci w skali globalnej; (3) w konsekwencji rozwoju technologii następuje zmiana warunków i kierunku czasowej i przestrzennej organizacji działalności ludzkiej; (4) dystrybucja władzy coraz wyraźniej jest warunkowana dostępem do sieci i kontrolą nad strumieniami przepływów informacji; (5) obserwuje się narastające napięcie między określoną lokalnie ludzką tożsamością a pozbawionymi miejsca w przestrzeni sieciami²².

Trudno już obecnie zdecydować, czy wskazane cechy trafnie opisują to, co dzieje się wokół nas, czy żyjemy w społeczeństwie sieci, czy tylko o nim myślimy i wyobrażamy je sobie? Na rozstrzygnięcie tej kwestii (problemu) jest zbyt wcześnie, jednakże mówienie o niej dostarcza przynajmniej częściowo zdefiniowanego

²¹ D. Bell, *The Coming of Post-industrial Society: a Venture in Social Forecasting*, New York 1976, s. 29.

²² M. Castells, *op. cit.*, s. 19-40.

języka, dzięki któremu jesteśmy w stanie wyartykułować wiele form współczesnych procesów społecznych, politycznych i ekonomicznych. Opisujemy procesy przekształcające gospodarkę – finanse, produkcję i konsumpcję, mówimy o nich, że są „nowe” lub „oparte na wiedzy”; obserwujemy i nazywamy postępującą modyfikację form rządów suwerennych państw narodowych; ze zdumieniem odnotowujemy nowe ruchy społeczne, zorganizowane w model sieci i używające technologii sieci, które coraz wyraźniej jawią się jako istotna siła polityczna, zarówno w wymiarze narodowym, jak i transnarodowym. W konsekwencji zmieniające się i doświadczane praktyki życia codziennego przekonują, że „dostęp do sieci oraz władza decydowania, co przez nie przepływa, są istotnym wskaźnikiem systematycznej korzyści i straty na poziomie globalnym, jak i krajowym”²³. Ostatecznie powstaje wrażenie, że teza o społeczeństwie sieci ma znaczącą wartość opisową i zasługuje na uwagę, nie tylko ze względu na szybko zdobywaną popularność i miejsce w „modnym” nurcie intelektualnym. Z drugiej strony należy jednak zachować ostrożność w przypisywaniu tej teorii mocy eksplanacyjnej. To prawda, że słownictwo, jakiego dostarcza teza o społeczeństwie sieci, umożliwia i ułatwia deskrypcję tego, co dzieje się wokół nas, czym to coś jest, ale równocześnie wyznacza także oczekiwania, czym może lub powinno to być.

Język sieci jest obecny zarówno w teraźniejszym dyskursie potocznym, jak i w piśmiennictwie naukowym. W tym drugim badacze poczęli traktować sieć nie tylko jako porządkującą i uznaną, werbalną kopię rzeczywistości społecznej, lecz także jako nadrzędną formę organizacyjną, na której może, a nawet powinien zostać zbudowany cały porządek społeczny²⁴. W tych okolicznościach koncepcja sieci niepostrzeżenie ulega naturalizacji; to już nie tylko model, który określa i opisuje, ale uprzedmiotowiony i zreifikowany zaczyna być traktowany tak, jakby opisywał rzeczywiste społeczeństwo. A przecież opisujemy świat tak, jak go postrzegamy, a nie tak, jak on istnieje. Jednakże bywa, że tego typu deskryptywna idea zostaje podniesiona ze statusu narzędzia heurystycznego do statusu wszystko obejmującego społecznego i historycznego faktu.

W takim kontekście dyskurs społeczeństwa sieci przyjmuje ideologiczne – w przeciwieństwie do czysto socjologicznych – formy; ujawniają się ideologiczne funkcje nazwy, która nie tylko konstatuje istniejący stan rzeczy, ale także bierze udział w jego generowaniu i utrwalaniu. Analizy wskazujące na wyłanianie się oto społeczeństwa sieci mają bowiem swój wyczuwalny wkład w wytwarzanie tej nowej socjologicznej rzeczywistości. Jest on widoczny wówczas, gdy upowszechnia się przekonanie, że zachodzące zmiany, opisywane pod nazwą społeczeństwa sieci, są naturalne (konieczne) i wymagają odpowiedzi. Podejmowane zgodnie z tą ideą działania nieuchronnie mają wpływ na określony kierunek obserwowanych zmian społecznych, politycznych i ekonomicznych – tworzą

²³ D. Barney, *Spółeczeństwo sieci...*, s. 206.

²⁴ M. Castells, *Galaktyka Internetu. Refleksje nad Internetem, biznesem i społeczeństwem*, tłum. T. Hornowski, Poznań 2003, s. 12.

go!²⁵ Społeczeństwo sieci to wówczas nie tylko nazwa o charakterze deskryptywnym, ułatwiająca opis współczesnej dynamiki społecznej; to również nazwa sprawująca funkcję o charakterze ideologicznym. To skomplikowany, wielowątkowy i zawiły dyskurs, z którego wyłania się scenariusz z ustalonymi rolami, normami, oczekiwaniami i warunkami dialogu. Społeczeństwo sieci traktowane jako oczywisty (przypuszczalny) fakt staje się standardem tego, co jest normalne, wskazane, i tego, czego należy oczekiwać – scenariusz jest tylko jeden, w skrajnym przypadku może zaistnieć jako ideologiczny akt wiary. Tymczasem z poznawczego (naukowego) punktu widzenia żadne jednolite ujęcie nie potrafi uchwycić całej złożoności współczesnego świata społecznego. Lepiej więc rozważać go z punktu widzenia różnych, konkurencyjnych idei, niż jednej „ortodoksyjnej ortodoksji”.

W społeczeństwie, w którym sieć rozumiana jest jako naturalny model, rzadko zadaje się pytania, ponieważ panuje niezachwiane przekonanie, że organizacja wspólnot jako sieci odzwierciedla realny „stan rzeczy”. Na najbardziej zaawansowanym poziomie artykulacji dyskurs społeczeństwa sieci nie tylko normalizuje istniejące warunki, lecz także usprawiedliwia polityczne, społeczne i ekonomiczne środki, które w innym przypadku mogłyby – w systemie demokratycznym – podlegać negocjacjom; blokuje je jednak argument: ponieważ żyjemy w społeczeństwie sieci.

Wskazana różnica, jaka zachodzi między tezą o społeczeństwie sieci jako narzędziu badań i interpretacji a retoryką społeczeństwa sieci jako ideologicznym dyskursem, który sprawuje funkcję performatywną i normatywną, pozwala z jednej strony dostrzec deskryptywną użyteczność tej nazwy, z drugiej zaś ideologiczne zobowiązanie. Trudno orzec, czy te dwie kwestie mogą zostać oddzielone, na pewno jednak powinny być rozpoznawane, abyśmy mieli świadomość istnienia tego problemu. Jednakże to dopiero kolejne pokolenia badaczy rozstrzygną, czy ci, którzy mówili językiem społeczeństwa sieci, powiedzieli coś ważnego, co w sposób trafny rozpoznało ducha naszych czasów, czy tylko o nim rozprawiali. O tym, jak go nazwać, ostatecznie zdecyduje historia, gdy sowa Minerwy wyleci po zakończeniu dnia.

²⁵ C. May, *The Information Society. A Sceptical View*, Cambridge 2002, s. 8.

Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle współczesnego prawa międzynarodowego – wybrane zagadnienia

Jednym z istotnych osiągnięć Rundy Urugwajskiej było przyjęcie Uzgodnienia ws. zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (Dispute Settlement Understanding, DSU)¹. Stanowiło ono w znacznym stopniu rozwinięcie oraz wzmocnienie mechanizmu, który powstał w ramach Układu ogólnego ws. taryf celnych i handlu (GATT) z 1947 r.² Podczas negocjacji poprzedzających Rundę Urugwajską stało się dla państw członkowskich jasne, że oparty na artykule XXII i XXIII GATT 1947 mechanizm rozstrzygania sporów przestał odpowiadać współczesnym wymogom związanym z międzynarodową, a właściwie ogólnoświatową wymianą handlową³. Szczególnie istotne stało się przyjęcie innych rozwiązań, które uwzględniłyby dotychczasowe doświadczenia, a zarazem pozwoliły uniknąć słabości systemu załatwiania sporów przyjętego w ramach GATT. Wiązało się to z następującymi postulatami:

- znacznego skrócenia czasu rozstrzygnięcia sporu;
- zwiększenia efektywności mechanizmu poprzez wprowadzenie takich środków o charakterze sankcyjnym i odwetowym, które mogłyby usprawnić i przyspieszyć wykonanie orzeczenia;
- odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu regulacje przyjęte w ramach WTO, a stanowiące własny tzw. reżim prawny, stanowią subsystem prawa międzynarodowego publicznego oraz jaki jest charakter tego subsystemu – czy jest to system o charakterze autonomicznym (tzw. *self contained regime*), czy też jest to podsystem o charakterze *lex specialis*;

¹ Zamieszczone w Dz.U. 1998, nr 34, poz. 195.

² W. Weiss, *Das Streitbeilegungsverfahren*, [w:] W. Weiss, Ch. Hermann, *Welthandelsrecht*, München 2003, s. 113-114; tam na s. 111-113 obszerna literatura przedmiotu. Zob. również uwagi wraz z opinią o wysoce skomplikowanej naturze sposobu rozstrzygania sporów WTO, które prezentują Jerzy Menkes i Andrzej Wasilkowski w: *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne*, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 334 i nn.

³ Zob. m.in. W. Weiss, *op. cit.*, s. 113-114.

- odpowiedź na powyższe pytania wyjaśniłaby również dyskutowany problem: jaki jest związek między międzynarodowym prawem o odpowiedzialności państw a regulacjami przyjętymi w ramach WTO.

Kolejne pytania dotyczą charakteru prawnego środków załatwiania sporów przewidzianego w mechanizmie WTO w kontekście tradycyjnych sposobów załatwiania sporów, które wykształciły się w traktatowym i zwyczajowym prawie międzynarodowym, a znalazły swój wyraz (prawdopodobnie po raz pierwszy w traktatowej formie) w konwencjach o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych przyjętych w wyniku konferencji haskich w latach 1899 i 1907⁴. Tego rodzaju podejście pomogłoby bliższej charakterystyce mechanizmu przyjętego w WTO jako przykładu rozłącznego lub łącznego potraktowania takich sposobów załatwiania sporów, jak rokowania między stronami sporów (negocjacje lub konsultacje), dobre usługi, mediacje, komisje badań i ustalania faktów, pojednanie (koncyliacja), a zatem sposobów tradycyjnych określanych jako dyplomatyczne sposoby załatwiania sporów, występujących osobno lub w połączeniu ze środkami o charakterze sądowym, tj. arbitrażem lub międzynarodowym sądownictwem⁵. Na tym tle łatwiej będzie określić, na ile wprowadzony w ramach WTO system załatwiania sporów stanowi *novum* w dziedzinie prawa międzynarodowego i czy jest on charakterystyczny tylko dla określonej dziedziny prawa międzynarodowego określanej jako prawo międzynarodowe gospodarcze.

⁴ Zob. postanowienia I Konwencji o pokojowym załatwianiu sporów międzynarodowych, Haga 18 października 1907 r. Tekst zamieszczony wg Dz.U. 1930, nr 8 z: *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, wstęp i oprac. L. Gelberg, t. 1, Warszawa 1954, s. 237 i nn.

⁵ Na temat negocjacji (określanych często jako rokowania lub konsultacje) oraz innych sposobów załatwiania sporów pisze m.in. C.-A. Fleischhauer, *Negotiation*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Bernhardt, vol. 3, Amsterdam–London–New York–Tokio 1997, s. 535–537; o dobrych usługach, mediacji i concyliacji zob. m.in. R. Bindschedler, *Good Offices*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Bernhardt, vol. 2, Amsterdam–London–New York–Tokio 1995, s. 601–603 oraz *Conciliation and Mediation*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law*, ed. R. Bernhardt, vol. 1, Amsterdam–London–New York–Tokio 1992, s. 721–725; o komisji badania faktów zob. m.in. K.J. Partsch, *Fact-finding and Inquiry*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law...*, vol. 2, s. 343–345; o arbitrażu i concyliacji zob. m.in. H. von Mangoldt, *Arbitration and Conciliation Treaties*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law...*, vol. 1, s. 230–236; o arbitrażu: H.-J. Schlochauer, *Arbitration*, [w:] *ibidem*, s. 215–230; o sądach i trybunałach międzynarodowych, zob. m.in. Ch. Tomuschat, *International Courts and Tribunals*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law...*, vol. 2, s. 1108–1115. Ponieważ DSU kładzie wyjątkowy nacisk na obowiązek przeprowadzenia konsultacji/negocjacji, na szczególną uwagę zasługują rezultaty prac podjętych w ramach Harvard Negotiation Project. Są to takie publikacje, jak: R. Fischer, W. Ury, *Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving in*, Boston 1991 (wydanie polskie pt. *Dochodząc do tak. Negocjowanie bez poddawania się*, tłum. R.A. Rządca, Warszawa 1991) oraz R. Fischer, S. Brown, *Getting Together. Building a Relationship that Gets to Yes*, Boston 1988. Publikacje te stanowią do dzisiaj podstawowe opracowania dotyczące technik negocjacyjnych. W ostatnich latach pewien rozgłos, ale i falę krytycznych opinii, uzyskała publikacja R.M. Fischl, J. Paul, *Getting to Maybe. How to Excel on Law School Exams*, Durham 1999.

Powyższe rozważania wiążą się z często podnoszonym w literaturze zagadnieniem tzw. fragmentacji⁶, której – jak uważają niektórzy autorzy – ulega współczesne prawo międzynarodowe rozwijające się w warunkach, kiedy podmiotowość prawa międzynarodowego mają nie tylko państwa, ale także w ograniczonym zakresie jednostki⁷. Jest to zatem pytanie, czy w obliczu zauważalnych na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci takich zjawisk, jak pojawienie się nowych dziedzin regulowanych przez normy prawa międzynarodowego (prawo kosmiczne, międzynarodowe prawo naturalnego środowiska, prawo międzynarodowej ochrony praw człowieka, międzynarodowe prawo karne, międzynarodowe publiczne prawo gospodarcze), można mówić o wykształceniu się stosownych reżimów prawnych i na ile owe reżimy stanowią część powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego.

U progu XXI w. niektórzy autorzy formułują w kontekście sytuacji, którą określają jako prawo międzynarodowe na rozdrożu (*international law at crossroads*)⁸, postulaty konieczności transformacji tego prawa w taki sposób, aby odpowiadało w większym stopniu rzeczywistości i odzwierciedlało procesy globalizacyjne⁹. Coraz bardziej widoczne staje się, że tak jak w klasycznym prawie międzynarodowym w centrum zainteresowania i regulacji norm prawnomiędzynarodowych pojawiał się interes państwa, to współcześnie normy tego prawa powinny określać i zapewniać zabezpieczenie interesów jednostki, człowieka, np. poprzez skoncentrowanie regulacji prawnych na ochronie praw człowieka, ochronie naturalnego środowiska i zasobów naturalnych, a także wymiany handlowej i ogólnie warunkach gospodarki światowej o charakterze globalnym.

Szczegółowe zrelacjonowanie postanowień przyjętych podczas Rundy Urugwajskiej, a zawartych w Uzgodnieniu w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzygnięcie sporów pozwoli udzielić odpowiedzi na postawione pytania, a także wskazać na wyraźną tendencję rezygnowania w sprawach spornych z przyjęcia rozwiązań takich jak jednostronne sankcje i jednostronne środki odwetowe w kierunku powierzenia organom międzynarodowym (o charakterze sądowym lub quasi-sądowym) kompetencji do orzekania o ich zastosowaniu.

⁶ Zob. M. Koskenniemi, *Fragmentation of International Law. Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, A/CN.4/L.682, 13 IV 2006.

⁷ Zob. m.in. *International Law between Universalism and Fragmentation*, eds. I. Buffard [et al.], Leiden 2008.

⁸ K. Lankosz, *Prawo międzynarodowe na rozdrożu: nie ingerować w wewnętrzne sprawy suwerena czy bronić łamanych praw człowieka? (Year 2000 – International Law at the Crossroads)*, [w:] *O humanizację nauki, kultury i cywilizacji*, red. J. Białykiewicz, Kraków 2000, s. 91-101, 132-133.

⁹ Zob. np. T. Cottier, *The Judge in International Economic Relations*, [w:] *Economic Law and Justice in Times of Globalisation. Festschrift for Carl Baudenbacher*, eds. M. Monti [et al.], Baden Baden 2007, s. 99 i nn., szczególnie s. 103-109.

1. Podstawowe postanowienia Uzgodnienia ws. zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (DSU)

Zasady i procedury przyjęte przez członków Uzgodnienia (DSU) dotyczą sporów wniesionych w zgodzie z zasadami i procedurami konsultacji i dotyczyć mają spraw określonych w Załączniku 1 DSU, tj. w załączniku dotyczącym tzw. porozumień wymienionych. Są to porozumienia ustanawiające Światową Organizację Handlu (WTO) oraz wielostronne porozumienia handlowe, tj.: Porozumienie wielostronne ws. handlu towarami (Załącznik 1A); Układ ogólny ws. handlu usługami – GATS (Załącznik 1B); Porozumienie ws. handlowych aspektów praw własności intelektualnej – TRIPS (Załącznik 1C); Uzgodnienie ws. zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów (Załącznik 2) oraz tzw. fakultatywne porozumienia handlowe, wymienione w Załączniku 4, tj. Porozumienie ws. handlu samolotami cywilnymi, Porozumienie ws. zakupów rządowych, Międzynarodowe porozumienie mleczarskie, międzynarodowe porozumienie ws. mięsa wołowego. Fakultatywny charakter wymienionych porozumień handlowych oznacza, że stosowanie DSU uzależnione będzie od decyzji sygnatariuszy każdego z porozumień i dotyczyć ono może także specjalnych lub dodatkowych zasad lub procedur, a zamieszczonych w Załączniku 2 zgodnie z notyfikacją złożoną Organowi Rozstrzygania Sporów (DSB). Wspomniane uzgodnienie dotyczy zatem multilateralnych umów handlowych, w pierwszym rzędzie umowy GATT 1994, a także GATS oraz TRIPS i wreszcie także samego DSU.

Uzgodnienie DSU wyposażyło Radę Generalną WTO w kompetencje zarządzania zasadami i procedurami rozstrzygania sporów i w konsekwencji powierzenie Radzie zadań określonych jako Organ Rozstrzygania Sporów (Dispute Settlement Body, DSB). Rada działająca w charakterze DSB otrzymała prawo powołania zespołów orzekających oraz przyjmowania sprawozdania zespołu orzekającego, a także Organu Apelacyjnego. Ponadto DSB sprawuje nadzór nad implementacją postanowień i zaleceń, a także udzielaniem upoważnienia do zawieszania koncesji i innych zobowiązań wynikających ze wspomnianych porozumień wymienionych (art. 2 ust. 1 DSU). Uzgodnienie nakłada również na Organ Rozstrzygania Sporów obowiązek informowania odpowiednich rad i komitetów WTO o wszystkich zdarzeniach i sporach odnoszących się do postanowień poszczególnych porozumień wymienionych. Dla wypełnienia swoich funkcji Organ Rozstrzygania Sporów będzie spotykać się tak często, jak okaże się to konieczne (por. art. 2 ust. 3 DSU). Podkreślenia wymaga, że przy podejmowaniu decyzji przez DSB zgodnie z zasadami i procedurami DSU obowiązywać będzie zasada konsensusu, przez co należy rozumieć, że konsensus osiągnięty zostanie wtedy, gdy żaden z członków obecnych na posiedzeniu DSB, na którym decyzję podjęto, nie zgłosił w formalny sposób zastrzeżenia do proponowanej decyzji rozstrzygnięcia sporu.

Powstaje pytanie, w jakim zakresie mechanizm rozstrzygania sporów WTO koresponduje z innymi sposobami załatwiania sporów, takimi jak konsultacje,

dobrych usług, mediacje i postępowanie arbitrażowe, a zatem takich sposobów załatwiania sporów, które przyjęte są powszechnie w prawie międzynarodowym. Artykuł 23 DSU wyraźnie wskazuje, że strony Uzgodnienia w sprawach spornych stosować będą zasady i procedury określone w DSU.

2. Zasady i cele dotyczące mechanizmu rozstrzygania sporów

Uzgodnienie ws. zasad i procedur (DSU) formułuje w art. 3 ogólne zasady, które leżą u podstaw systemu. Są to: zasada szybkiego rozstrzygania sporów (ust. 2 i 3), zasada zadowalającego rozstrzygnięcia (ust. 4), zasada pozytywnego rozwiązania sporu, tj. rozwiązania akceptowanego przez strony (ust. 7), zasada domniemania szkodliwości naruszenia zobowiązań (ust. 8), zasada dobrej wiary państw członkowskich WTO (ust. 10).

Wspomniane zasady korespondują z celami hierarchicznie wymienionymi w art. 3 ust. 7 Uzgodnienia. Tekst Uzgodnienia wyraźnie wskazuje, że głównym celem mechanizmu rozwiązywania sporów jest osiągnięcie pozytywnego rozwiązania sporu. Najbardziej pożądane jest osiągnięcie rozwiązania wzajemnie akceptowalnego dla stron sporu i pozostającego w zgodzie z DSU. W sytuacji, gdy osiągnięcie porozumienia nie jest możliwe, celem mechanizmu rozwiązywania sporów jest doprowadzenie do wycofania środków będących przyczyną sporu, jeśli zostaną one uznane za niezgodne z postanowieniami któregośkolwiek z porozumień wymienionych. Rekompensata powinna mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy niezwłoczne wycofanie środka jest niewykonalne i będzie tymczasowym rozwiązaniem do czasu wycofania środka niezgodnego z porozumieniem wymienionym. Natomiast ostatecznym rozwiązaniem, jakie Uzgodnienie zapewnia stronie odwołującej się do procedury rozstrzygania sporów, jest możliwość zawieszenia stosowania koncesji lub wykonania innych zobowiązań wynikających z porozumień wymienionych w sposób dyskryminacyjny w stosunku do drugiej strony, niemniej jednak z zastrzeżeniem zatwierdzenia takich działań przez DSB (art. 3 ust. 7 DSU).

3. Organy rozstrzygania sporów

Najwyższym organem rozstrzygania sporów jest Rada Generalna WTO działająca w charakterze Organu Rozstrzygania Sporów (DSB) (por. art. 2 DSU). Zgodnie z art. 6 DSU, Organ Rozstrzygania Sporów ma kompetencje powołania zespołu orzekającego (panelu) na wniosek strony wnoszącej skargę. Powinno to nastąpić nie później niż na sesji DSB następującej bezpośrednio po tej, na której po raz pierwszy wniosek został umieszczony jako punkt porządku obrad DSB,

chyba że DSB w drodze konsensusu zdecyduje, aby zespołu orzekającego nie powoływać (art. 6 ust. 1 DSU).

3.1. Zespoły orzekające (panele)

Wniosek o powołanie zespołu orzekającego powinien być sformułowany na piśmie. We wniosku powinna być zawarta informacja, czy przeprowadzone były konsultacje, opis konkretnych środków będących przedmiotem sporu, a także krótkie podsumowanie uzasadnienia prawnego skargi w taki sposób, aby problem był zrozumiały (art. 6 ust. 2 DSU). Natomiast jeżeli strona wnioskuje o powołanie zespołu orzekającego o innym mandacie niż standardowy, we wniosku powinien być określony tekst mandatu zespołu orzekającego (art. 6 ust. 2 DSU).

Jeżeli strony sporu w terminie 20 dni od powołania zespołu orzekającego nie uzgodnią innego mandatu, zespół orzekający ma za zadanie zbadać i dokonać takich ustaleń, które pomogą DSB w sformułowaniu zaleceń lub wydaniu orzeczeń (por. art. 7 ust. 1 DSU).

Zespół orzekający powoływany jest przez DSB oddzielnie dla każdej z wniesionych spraw i składa się z trzech niezależnych, wysoko kwalifikowanych ekspertów o dużym doświadczeniu (art. 8 ust. 1 i nast. DSU). Mogą być wśród nich eksperci rządowi. Powinni być oni jednak wybrani z uwzględnieniem ich niezależności od stron. DSU w art. 8 wymienia niektóre grupy osób, które powinny wejść w skład zespołu orzekającego, m.in. osoby, które wcześniej uczestniczyły w zespołach orzekających, pełniły funkcje przedstawicielskie w WTO lub GATT, pracowały w Sekretariacie WTO, wykładały lub publikowały w zakresie prawa międzynarodowego lub polityki handlowej lub też były wyższej rangi urzędnikami zajmującymi się polityką handlową w którymkolwiek z państw członkowskich WTO. Sekretariatowi WTO powierzono funkcję prowadzenia wykazu osób posiadających kwalifikacje do udziału w zespole orzekającym (art. 8 ust. 6 DSU). Na wspomnianych listach umieszczone są nazwiska osób zgłaszanych przez państwa członkowskie z podaniem ich kwalifikacji, a następnie zatwierdzane przez DSB. Lista zawiera również informacje na temat doświadczenia każdej z zamieszczonych na liście osób z podaniem zakresu, w którym jest ona ekspertem. Strony sporu w terminie 10 dni od powołania zespołu orzekającego mogą uzgodnić rozszerzenie składu do pięciu osób (art. 8 ust. 5 DSU).

Skład zespołu orzekającego (panelu) ustala się zgodnie z art. 8 ust. 6 i 7 w sposób następujący. W pierwszej kolejności Sekretariat WTO proponuje stronom sporu kandydatury z listy. Sprzeciw wobec tych propozycji strony mogą wyrazić tylko w uzasadnionych przypadkach. W sytuacji braku zgody co do składu zespołu orzekającego w terminie 20 dni od jego powołania skład zespołu orzekającego ustala Dyrektor Generalny w porozumieniu z przewodniczącym DSB i przewodniczącym odpowiedniego komitetu lub Rady Generalnej WTO. Powinien się on kierować przekonaniem, że będzie to osoba odpowiednia z punktu widzenia procedur oraz po dokonaniu konsultacji ze stronami sporu. O ostatecznym skła-

dzie zespołu przewodniczący DSB informuje nie później niż w terminie 10 dni od daty otrzymania wniosków. Podkreślić jednak należy (art. 8 ust. 8 DSU) ogólną zasadę udzielania zezwolenia przez członków WTO na udział ich funkcjonariuszy w zespołach orzekających. Członkowie zespołów występują we własnym imieniu, tj. nie jako przedstawiciele rządów lub jakichkolwiek organizacji. W konsekwencji rządy nie mogą członkom zespołu udzielać instrukcji ani wywierać wpływu w sprawach będących przedmiotem rozstrzygnięcia (art. 8 ust. 9 DSU). Szczegółowe zasady i postanowienia dotyczące procedowania ustala DSB.

Koszty i wydatki członków zespołów orzekających pokrywane są z budżetu WTO zgodnie z kryteriami przyjętymi przez Radę Generalną na podstawie rekomendacji Komitetu Budżetu, Finansów i Administracji (art. 8 ust. 10 DSU).

3.2. Organ Apelacyjny (Appellate Body)

W przeciwieństwie do zespołów orzekających (paneli), które powoływane są każdorazowo przez DSB dla poszczególnych spraw, instancja apelacyjna określona w DSU jako Organ Apelacyjny ma charakter stały (art. 17 DSU). Powoływana jest przez DSB w celu rozpatrywania odwołania od raportów zespołów orzekających. Organ Apelacyjny składa się z siedmiu osób, z których – na zasadzie rotacji – trzech członków organu apelacyjnego rozpatruje konkretną sprawę (art. 17 ust. 2 i 3 DSU). Zasady rotacji określają wewnętrzne procedury działania organu apelacyjnego. DSB wyznacza osoby, które przez okres czterech lat wchodzi w skład Organu Apelacyjnego. Ponowne powołanie w skład Organu Apelacyjnego możliwe jest tylko jeden raz. Kwalifikacje osób wchodzących w skład Organu Apelacyjnego określa art. 17 ust. 3 DSU. Wymagania posiadania stosownych kwalifikacji zostały w tym przypadku – w porównaniu z wymaganiami wobec członków paneli – istotnie zwiększone. Osoby te winny wykazać się uznanym autorytetem, doświadczeniem prawniczym, znajomością handlu międzynarodowego i przedmiotu porozumień wymienionych¹⁰. Nie mogą być one związane z administracją rządową. Przy powoływaniu członków Organu Apelacyjnego DSB winno kierować się tym, aby skład Organu był reprezentatywny dla składu WTO (art. 14 ust. 3 DSU). Warto podkreślić, że postanowienie to koresponduje z zasadą tzw. sprawiedliwego podziału geograficznego, przyjętą w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także regułą określoną w Statucie Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), iż skład sędziowski tego Trybunału powinien odzwierciedlać główne formy cywilizacji i najważniejsze systemy prawne świata (por. art. 9 Statutu MTS).

Organ Apelacyjny rozstrzyga wyłącznie odnośnie do aspektów prawnych poruszonych przez raport zespołu orzekającego oraz prawnej interpretacji treści raportu. Co do zasady, apelacja powinna być rozpatrzona w terminie 60 dni od dnia notyfikowania przez strony sporu faktu wniesienia apelacji (art. 17 ust 5 i 6

¹⁰ Wyjaśnienie terminu „porozumienia wymienione” w części 1. niniejszego opracowania.

DSU). W skomplikowanych przypadkach, gdy Organ Apelacyjny nie jest w stanie sporządzić raportu w wyznaczonym terminie 60 dni, zawiadamia pisemnie DSB o przyczynach zwłoki. W żadnym jednak przypadku postępowanie apelacyjne nie może przekroczyć 90 dni (art. 17 ust. 5 DSU). Obsługę administracyjną i prawną Organ Apelacyjny otrzymuje od Sekretariatu WTO. Koszty postępowania apelacyjnego pokrywane są z budżetu WTO (art. 17 ust. 7 i 8).

Organ Apelacyjny proceduje zgodnie z procedurami roboczymi ustalonymi w porozumieniu z przewodniczącym DSB i Dyrektorem Generalnym (art. 17 ust. 9 DSU) w sposób poufny, a jego raporty sporządzane są bez obecności stron sporu (art. 17 ust. 10 DSU). Opinie członków Organu Apelacyjnego, które zawiera raport, są anonimowe. W rezultacie przeprowadzonego postępowania Organ Apelacyjny może podtrzymać, zmienić lub odrzucić ustalenia prawne i wnioski zespołu orzekającego (por. art. 17 ust 11, 12 i 13 DSU).

4. Udział stron trzecich

Mechanizm rozstrzygania sporów WTO dostępny jest tylko dla państw członkowskich. Postępowanie dotyczy wyłącznie spraw spornych między państwami. Nie mogą z niego korzystać ani państwa o statusie obserwatora w WTO, ani międzyrządowe lub pozarządowe organizacje międzynarodowe lub osoby fizyczne. Osoby prawa krajowego, podmioty prywatne mogą jedynie starać się i uzyskać pomoc swoich rządów polegającą na reprezentowaniu ich interesów.

Spór między stronami rozpatrywany jest przez zespół orzekający. Zgodnie jednak z art. 10 ust. 2 DSU każdy członek WTO, który wykaże swój ważny interes w sprawie rozpatrywanej przez zespół, po notyfikacji tego faktu DSB będzie mógł jako tzw. strona trzecia być wysłuchany przez zespół orzekający i składać pisemne oświadczenia. Zespół orzekający powinien w swoim raporcie uwzględnić składane oświadczenia. W przypadku apelacji, którą mogą wnieść jedynie strony sporu, strony trzecie, które uprzednio notyfikowały DSB swój ważny interes w sprawie, mogą złożyć Organowi Apelacyjnemu pisemne oświadczenia, a także mogą zostać wysłuchane przez Organ Apelacyjny. Stronom trzecim nie przysługuje jednak prawo do wniesienia apelacji (art. 17 ust. 4 DSU).

5. Postępowanie w sprawie

Zgodnie z postanowieniami art. 4 DSU, postępowanie w sprawie załatwienia sporu rozpoczyna się z chwilą wystosowania przez członka WTO pisemnego wystąpienia do innego członka w sprawie podjęcia konsultacji. Wniosek taki powinien być „rozważony życzliwie” oraz powinny być stworzone odpowiednie

warunki dla konsultacji między stronami (art. 4 ust. 3 DSU). W terminie 10 dni od otrzymania wniosku powinna zostać sformułowana odpowiedź, a następnie w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty otrzymania wniosku strony powinny przystąpić do konsultacji, kierując się zasadą dobrej wiary (art. 4 ust. 3 DSU). Wnioski o przeprowadzenie konsultacji są notyfikowane DSB, a także odpowiednim radom i komitetom WTO. Podczas konsultacji strony powinny podjąć próbę osiągnięcia zadowalającego rozwiązania sprawy (art. 4 ust. 5 DSU). Oznacza to, że przed podjęciem czynności przez zespół orzekający podjęcie konsultacji (negocjacji) jest obligatoryjne. Wymóg ten koresponduje z – obecnie obowiązującą już powszechnie – przyjętą w prawie międzynarodowym zasadą, że skierowanie sprawy spornej do rozstrzygnięcia przez międzynarodowy organ powinno być poprzedzone próbą załatwienia sporu w drodze negocjacji¹¹. Nie wyklucza to możliwości podjęcia przez strony dobrowolnie innych sposobów załatwiania sporów, które określone są zazwyczaj jako sposoby dyplomatyczne, a zatem dobrych usług, mediacji i pojednania (koncyliacji). Prawo do podjęcia także takich środków przysługuje każdej ze stron i mogą one zacząć się i zakończyć w każdym momencie (por. art. 5 ust. 1, 2 i 3 DSU). Dopiero gdy konsultacje skończą się niepowodzeniem, jak również wnioskowane procedury dobrych usług, pojednania i mediacji nie przyniosą rozstrzygnięcia, strona wnosząca skargę może wystąpić z wnioskiem o powołanie zespołu orzekającego (art. 5, ust. 3 DSU)¹². Powyższe postanowienia mają wpływ na terminy poszczególnych etapów postępowania określone przez DSU. Wtedy, gdy będą miały zastosowanie dobre usługi, pojednanie lub mediacja i zostaną one podjęte przed upływem 60 dni od daty otrzymania wniosku o przeprowadzenie konsultacji, strona wnosząca skargę musi wstrzymać się na okres 60 dni od daty otrzymania wniosku o przeprowadzenie konsultacji z ostatecznym wniesieniem wniosku o powołanie zespołu orzekającego (art. 5 ust. 4 DSU). Natomiast gdy strony sporu wspólnie uznają, że wspomniane sposoby załatwiania sporów nie doprowadziłyby do rozstrzygnięcia sporu, strona skarżąca może wnieść o powołanie zespołu orzekającego wcześniej, tj. przed upływem 60 dni (art. 5 ust. 4 DSU). Możliwe jest również równoczesne prowadzenie dobrych usług, pojednania i mediacji w trakcie trwania postępowania przed zespołem orzekającym (por. art. 5 ust. 5 DSU). Warto również wskazać, że Dyrektorowi Generalnemu przysługuje prawo zaoferowania z urzędu swoich dobrych usług, działań pojednawczych i mediacyjnych w celu ułatwienia postępowania w rozstrzygnięciu sporu (art. 5 ust. 6 DSU).

¹¹ Karta Narodów Zjednoczonych w art. 33 wskazuje w pierwszym rzędzie na negocjacje jako właściwy sposób załatwiania sporów. Klauzule dotyczące załatwiania sporów zawarte w umowach międzynarodowych prawie bez wyjątku formułują obowiązek podjęcia konsultacji/negocjacji przed zastosowaniem innego środka. Zob. również opinie, które wyrażają C.-A. Fleischhauer, *op. cit.*, s. 536 i 537 oraz np. N. Wühler, *Arbitration Clause in Treaties*, [w:] *Encyclopedia of Public International Law...*, vol. 1, s. 236-239.

¹² Zob. uwagi w przypisie 11.

Wspomniane środki załatwiania sporów przysługują jedynie stronom. Wyjątkowo art. 4 ust. 11 DSU dopuszcza możliwość włączenia do konsultacji członka WTO, gdy wykaże on, że ma ważny interes handlowy w konsultacjach, i jeżeli członek, do którego wniosek o przeprowadzenie konsultacji był skierowany, uzna, że stwierdzenie o ważnym interesie handlowym jest należycie uzasadnione¹³. O udziale w konsultacji strony trzeciej strony informują DSB.

5.1. Powołanie zespołu orzekającego (panelu)

W przypadku niepowodzenia konsultacji oraz zastosowania innych środków załatwiania sporów, powołany zostaje nie później niż na sesji DSB następującej po tej, na której po raz pierwszy wniosek strony skarżącej został umieszczony jako punkt porządku obrad DSB (art. 6 ust. 1 DSU). Wniosek o powołanie zespołu orzekającego ma formę pisemną i zawiera informacje, czy przeprowadzone były konsultacje lub inne sposoby załatwiania sporów, a także podaje informacje na temat przedmiotu sporu oraz krótkie podsumowanie uzasadnienia prawnego skargi (art. 6 ust. 2 DSU). Nieco inne terminy określone zostały przez postanowienia art. 4 ust. 8 DSU w sprawach nagłych oraz dotyczących dóbr łatwo psujących się. W takich sytuacjach konsultacje powinny być podjęte w okresie nie dłuższym niż 10 dni od daty otrzymania wniosku, a jeżeli nie doprowadzą do załatwienia sporu, to w ciągu 20 dni od daty otrzymania wniosku strona skarżąca może wnieść o powołanie zespołu orzekającego. Kolejne postanowienia dotyczące tzw. spraw nagłych (art. 4 ust. 9 DSU) wskazują, że zarówno zespół orzekający, jak i Organ Apelacyjny winny dołożyć starań, aby przyspieszyć postępowanie w najwyższym możliwym stopniu.

W kontekście omawianych zagadnień proceduralnych należy podkreślić pewnego rodzaju automatyzm dotyczący powołania zespołu orzekającego. Artykuł 6 ust. 1 DSU wyraźnie wskazuje, że tylko w drodze konsensusu (tzw. negatywnego konsensusu) zespół orzekający może nie być powołany, tzn. w sytuacji, gdy DSB na swojej sesji zadecyduje, aby nie powoływać zespołu orzekającego. Oznacza to brak możliwości jednostronnego zablokowania przez stronę powołania zespołu (tzn. zaistnienie braku konsensusu tzw. pozytywnego). W przypadku tzw. skarg wielostronnych, do których zbadania i rozpatrzenia powołany może być jeden zespół orzekający, DSU w art. 9 formułuje osobne, bardziej szczegółowe procedury.

5.2. Funkcje i procedury zespołów orzekających

Zespół orzekający bierze pod uwagę zarówno interesy stron sporu, jak i innych członków dotyczące przedmiotu sporu (por. art. 10 ust. 1 DSU). Zadaniem zespołu jest dokonanie obiektywnej oceny sprawy łącznie z oceną faktów oraz

¹³ Zob. także postanowienia art. 10 ust. 2 DSU oraz uwagi dotyczące udziału stron trzecich w niniejszym opracowaniu.

właściwości i zgodności z odpowiednimi porozumieniami wymienionymi, a także dokonywanie ustaleń, które pomagają DSB w sformułowaniu zaleceń i wydaniu orzeczeń. Postanowienia art. 11 DSU nakładają na zespoły orzekające obowiązek regularnego konsultowania się ze stronami sporu, a także stworzenia stosownych możliwości do przyjęcia rozwiązań wzajemnie zadowalających.

Z kolei art. 12 DSU nakłada na zespoły orzekające obowiązek przygotowania raportów wysokiej jakości w możliwie najkrótszym czasie, bez zbędnego opóźniania procedury, oraz jak najszybszego podjęcia działań (art. 12 ust. 2 i 3 DSU) przy zapewnieniu stronom czasu wystarczającego na przygotowanie oświadczeń (art. 12 ust. 4 DSU). Termin składania oświadczeń jest ustalany precyzyjnie i powinien być respektowany przez strony. O ile zespół orzekający nie zdecyduje o równoczesnym przedstawieniu oświadczeń, jako pierwsza składa oświadczenie strona skarżąca. Zespół wyznacza sztywny termin udzielenia oświadczenia przez stronę udzielającą odpowiedzi i od tego momentu wszystkie kolejne pisemne oświadczenia składane są równocześnie. W każdej chwili na wniosek strony wnoszącej skargę zespół orzekający może zawiesić prace na okres nie przekraczający 12 miesięcy. Jeżeli jednak po upływie tego terminu zespół nie podejmie działań, jego mandat wygasa (art. 12 ust. 12 DSU).

Jak już wspomniano, Uzgodnienie kładzie nacisk na jak najwyższą efektywność pracy zespołów orzekających, ustalając, że raport powinien być przedstawiony nie później niż 6 miesięcy (a w przypadkach nagłych oraz takich jak dobra łatwo psujące się – 3 miesięcy) od momentu ustalenia składu i mandatu zespołu orzekającego. Nawet jeżeli zespół orzekający nie zdoła ukończyć pracy w terminie, w żadnym wypadku okres od powołania zespołu do przedstawienia raportu nie powinien przekroczyć 9 miesięcy (art. 12 ust. 9). Uzgodnienie dopuszcza natomiast przedłużenie podjęcia konsultacji po uzgodnieniu przez strony nowych terminów. Jeżeli mimo to strony nie będą zgodne co do osiągniętego porozumienia, dalsze przedłużenie terminów po konsultacjach ze stronami leży w gestii przewodniczącego DSB (art. 12 ust. 10 DSU). Dotyczy to jednak wyłącznie pewnej kategorii członków WTO określanych jako kraje rozwijające się.

5.3. Przyjmowanie raportów

W swojej pracy zespoły orzekające mają prawo uzyskiwać informacje od każdej osoby lub organizacji (art. 13 ust. 1 DSU). Jedyne ograniczenie dotyczy sytuacji, w której osoby lub organizacje, od których zbierane są informacje lub porady, znajdują się na obszarze podległym jurysdykcji członka. Zgromadzone informacje są poufne, podobnie jak obrady zespołu orzekającego, a indywidualne opinie członków zespołu orzekającego mają charakter anonimowy (art. 14 ust. 2 i 3 DSU). Członkowie mają co najmniej 20 dni na zapoznanie się z tak przygotowanym raportem, zanim zostanie on przedłożony DSB do zatwierdzenia (art. 16 ust. 1 DSU). Pisemne zastrzeżenia do raportu mogą wpłynąć nie później niż 10 dni przed rozpatrywaniem go posiedzeniem DSB (art. 16 ust. 2 DSU). O ile nie

zostanie wniesiona apelacja lub DSB poprzez konsensus nie przyjmie raportu, łączny czas, jaki upłynie od przedstawienia członkom raportu do jego zatwierdzenia przez DSB, nie powinien przekroczyć 60 dni (art. 16 ust. 4 DSU). W przypadku wniesienia apelacji raport nie jest przedstawiany do przyjęcia do czasu zakończenia procedury apelacyjnej.

5.4. Apelacje

Odwołania od raportów zespołów orzekających rozpatruje siedmioosobowy Organ Apelacyjny, którego strukturę i kompetencje opisano wyżej. Robocze procedury apelacyjne są opracowywane przez Organ Apelacyjny w porozumieniu z przewodniczącym DSB i Dyrektorem Generalnym. Prace Organu Apelacyjnego, podobnie jak zespołów orzekających, są poufne, a indywidualne opinie jego członków – anonimowe. O ile na drodze konsensusu DSB w ciągu 30 dni od przedstawienia członkom raportu Organu Apelacyjnego nie zadecyduje o jego odrzuceniu, przyjęty przez DSB raport jest bezwarunkowo akceptowany przez strony sporu (art. 17 ust. 14 DSU).

Pismenne oświadczenia składane Organowi Apelacyjnemu mają charakter poufny, ale są udostępniane stronom sporu z zastrzeżeniem, że nie umożliwi to żadnej ze stron sporu przedstawienie do wiadomości publicznej jej własnego stanowiska. Kontaktowanie się z zespołem orzekającym czy Organem Apelacyjnym *ex parte* w sprawach przez nich rozpatrywanych (art. 18 ust. 1 DSU) nie jest dopuszczalne, jednak Uzgodnienie nie określa konsekwencji prób takiego kontaktu.

Organ Apelacyjny ma 60 dni na opracowanie swojego raportu. Jeżeli nie zdoła przygotować go w terminie, musi pismennie powiadomić DSB o przyczynach zwłoki, jednak w żadnym przypadku postępowanie nie może przekroczyć 90 dni (art. 17 ust. 5 DSU).

5.5. Zalecenia zespołu orzekającego i Organu Apelacyjnego

Zespół orzekający lub Organ Apelacyjny mogą zalecić stronie sporu uzgodnienie jej postępowania z porozumieniami wymienionymi i sformułować sugestie co do sposobu wdrożenia zaleceń, jednak nie mogą w żaden sposób wpływać na zakres praw i obowiązków wynikających z porozumień wymienionych (art. 19 DSU).

5.6. Nadzór nad wykonywaniem zaleceń i odroczeń

Od powołania zespołu orzekającego do rozpatrzenia przez DSB jego raportu nie powinno upłynąć więcej niż 9 miesięcy (bez apelacji) lub 12 miesięcy (wraz z apelacją), chyba że np. prace zespołu orzekającego zostały zawieszone (por. wyżej i art. 12 ust. 12 DSU). Jeżeli nie jest możliwe natychmiastowe wykonanie zaleceń i postanowień DSB, po upływie 30 dni od daty przyjęcia raportu zespołu

orzekającego lub Organu Apelacyjnego (jeżeli w tym okresie nie jest przewidziane posiedzenie, to DSB jest zwoływane specjalnie w tym celu), stronie przyznawany jest na ten cel „rozsądny okres” (art. 21 ust. 3 DSU). Może to oznaczać zaaprobowany przez DSB okres zaproponowany przez zainteresowanego członka (stronę), okres wzajemnie ustalony przez strony sporu w ciągu 45 dni od przyjęcia zaleceń lub postanowień, a w przypadku braku porozumienia – okres ustalony w ciągu 90 dni przez wiążący arbitraż z założeniem, że „rozsądny okres” wykonania postanowień nie powinien być dłuższy niż 15 miesięcy, licząc od daty przyjęcia raportu (art. 21 ust. 3 lit. b i c DSU). Jeżeli strony uznają, że miały miejsce wyjątkowe okoliczności, okres ten może się wydłużyć do 18 miesięcy. Dodatkowy czas przyznany na prace zespołów orzekających i Organu Apelacyjnego jeszcze ten okres wydłuża (art. 21 ust. 4 DSU).

Najlepszym sposobem na doprowadzenie zastosowanych w toku postępowania środków do zgodności z porozumieniami wymienionymi jest pełne wykonanie zaleceń DSB. Jeżeli ich wykonanie w „rozsądnym czasie” nie jest możliwe, DSU przewiduje stosowanie środków tymczasowych, takich jak wyrównanie i zawieszenie koncesji lub innych zobowiązań. Dokonując wyboru koncesji lub zobowiązań, jakie mają być zawieszone, strona skarżąca powinna najpierw zbadać możliwość zawieszenia koncesji i zobowiązań w zakresie tego samego sektora, w którego obrębie zespół orzekający lub Organ Apelacyjny doszukały się zniweczenia lub naruszenia korzyści. Jeżeli nie jest to wykonalne, można zbadać możliwość wprowadzenia takich środków odwetowych w stosunku do innego sektora na podstawie tego samego porozumienia, a jeżeli i to okaże się niewykonalne – na podstawie innego porozumienia wymienionego (art. 22 ust. 3 DSU). Poziom zawieszenia koncesji lub innych zobowiązań jest odpowiedni do poziomu zniweczenia lub naruszenia korzyści (art. 22 ust. 4 DSU), a samo działanie nie może być sprzeczne z porozumieniem wymienionym (art. 22 ust. 5 DSU). W przypadku braku porozumienia odnośnie do sposobu i zakresu retaliacji sprawa jest przekazywana do arbitrażu.

Decydując o rodzaju działań, jakie mają być podjęte, DSB bierze pod uwagę nie tylko skutki handlowe zaskarżonych działań, lecz także ich wpływ na gospodarkę stron. Dotyczy to członków-krajów rozwijających się (art. 21 ust. 8 DSU). W przypadku krajów najmniej rozwiniętych zastosowanie mają specjalne procedury.

5.7. Procedury specjalne dotyczące krajów najmniej rozwiniętych

Na wszystkich etapach ustalania przyczyn sporu i procedur rozstrzygających krajom najmniej rozwiniętym poświęca się specjalną uwagę. W przypadku podejmowania postępowań w stosunku do krajów najmniej rozwiniętych członkowie powinni zachować stosowny umiar zarówno w kwestii proceduralnej, jak i w kwestii żądań z tytułu wnoszonej skargi (art. 24 ust. 1 DSU). Jeżeli spór, w jaki zaangażowany jest kraj najmniej rozwinięty, nie znajdzie rozwiązania na drodze

konsultacji, Dyrektor Generalny lub przewodniczący DSB są zobowiązani do zaoferowania takiemu krajowi na jego wniosek swoich dobrych usług, działań pojednawczych i mediacyjnych, aby pomóc stronom w rozwiązaniu sporu, zanim zostanie złożony wniosek o powołanie zespołu orzekającego.

5.8. Arbitraż

W przypadku spraw jasno określonych przez obie strony może mieć zastosowanie rozwiązanie alternatywne, jakim jest szybki arbitraż w ramach WTO (art. 25 DSU). Skierowanie sprawy do arbitrażu następuje zazwyczaj po dokonaniu uzgodnień stron, które same ustalają procedury takiego postępowania (art. 25 ust. 1 DSU). Inni członkowie mogą stać się stronami w postępowaniu arbitrażowym wyłącznie za zgodą stron uczestniczących (art. 25 ust. 2 DSU). Strony wyrażają zgodę na podporządkowanie się orzeczeniom arbitrażu, które wykonywane są zgodnie z art. 21 i 22 DSU dotyczącymi odpowiednio nadzoru nad wykonywaniem zleceń i orzeczeń, oraz na wyrównanie i zawieszenie koncesji (art. 25 ust. 3 i 4 DSU).

5.9. Podsumowanie procedury

Rozwiązywanie sporów przez WTO przechodzi przez różne stadia regulowane czasowo w sposób mniej lub bardziej wiążący poprzez zakreślanie niekiedy minimalnych, a niekiedy maksymalnych okresów, jakie mogą lub powinny upłynąć pomiędzy poszczególnymi etapami procedury. Konsultacje trwają do 60 dni (art. 4 ust. 7 DSU) i mogą wydłużyć się o kolejne 60 dni, jeżeli strony zdecydują się na dobre usługi, mediację lub pojednanie (koncyliację). Nie później niż na drugim posiedzeniu DSB ustalany jest skład i mandat zespołu orzekającego, który ma 6 miesięcy na opracowanie raportu w zwykłych przypadkach i 3 miesiące w przypadku spraw nagłych i dóbr łatwo się psujących (art. 12 ust. 8 DSU), niemniej w uzasadnionych przypadkach jego prace mogą przedłużyć się do 9 miesięcy (art. 12 ust. 9 DSU), a prace zostać zawieszone nawet na rok (art. 12 ust. 12 DSU).

Postanowienia art. 20 DSU zakreślają okres, jaki może upłynąć od powołania zespołu orzekającego lub Organu Apelacyjnego do rozpatrzenia przez DSB raportu na 9 miesięcy, jeżeli nie złożono apelacji, i 12 miesięcy, jeżeli apelacja została złożona. Jeżeli zespół orzekający lub Organ Apelacyjny musiały przedłużyć swoje prace, czas ten dodatkowo się wydłuża. Jeżeli postanowienia przyjętego ostatecznie raportu nie zostaną wprowadzone natychmiastowo, „rozsądny okres” wyznaczony na ich zrealizowanie na drodze retaliacji może wydłużyć całą procedurę, licząc od powołania zespołu orzekającego, do 15, a w uzasadnionych przypadkach i za porozumieniem stron – do 18 miesięcy. Podkreślenia wymaga fakt, że w każdej fazie postępowania Dyrektor Generalny może zaoferować stronom swoje dobre usługi, działania pojednawcze i mediacyjne.

6. Prawo WTO jako subsystem prawa międzynarodowego

Porozumienie w sprawie utworzenia WTO jest wielostronną umową międzynarodową i jej postanowienia, a także innych związanych z WTO uzgodnień, nakładają na państwa-sygnatariuszy określone obowiązki. Niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie obowiązków rodzi odpowiedzialność prawnomiędzynarodową.

6.1. *Lex specialis* czy „self-contained rigime”?

Członkowie WTO, przyjmując na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa, są również związani normami powszechnego prawa międzynarodowego, podobnie jak normami wynikającymi z plurilateralnych lub bilateralnych umów międzynarodowych. Regulacje prawne tworzące WTO mają charakter norm prawnomiędzynarodowych i mimo swojej specyfiki (ze względu na przedmiot regulacji) świadczą o powstaniu szczególnego reżimu prawnego wiążą państwa członkowskie. Tworzą one subsystem prawa międzynarodowego, wszakże nie o charakterze zamkniętym (*self-contained*)¹⁴. Jakkolwiek opinie autorów w tej mierze pozostają niekiedy odmienne, to wydaje się, że większość z nich przychyliła się do opinii, że system rozstrzygania sporów w ramach WTO, podobnie jak prawo Światowej Organizacji Handlu, mają charakter subsystemu o charakterze *lex specialis*¹⁵. Nie jest to zatem subsystem o charakterze zamkniętym, analogicznie do regulacji dotyczących Kanału Kilońskiego¹⁶ zawartych w traktacie wersalskim lub subsystemu norm prawa dyplomatycznego¹⁷. Jest to zatem raczej podsystem prawa międzynarodowego sprowadzający się do uporządkowanego zbioru norm postępowania o charakterze otwartym, znajdujący się we wzajemnych relacjach z innymi podsystemami, a nie tworzący „zamknięty krąg prawny dla określonego obszaru działalności faktycznej”¹⁸.

¹⁴ Tak tłumaczą pojęcie *self-contained regime* W. Czapliński i A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 262.

¹⁵ Zob. np. B. Simma, D. Pulkowski, *Leges Speciales and Self-contained Regimes*, [w:] *The Law of International Responsibility*, eds. J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson, Oxford 2010, s. 139 i nn., szczególnie s. 155-158; tekst opublikowany również pt. *Of Planets and the Universe. Self-contained Regimes in International Law*, [on-line] <http://ejil.oxfordjournals.org/content/17/3/483.full>, dostęp: 10 VII 2011.

¹⁶ „The provisions relating to the Kiel Canal in the Treaty of Versailles are therefore self-contained”, orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (PCIJ) ws. S.S. Wimbledon z 23 VI 1923 r., PCIJ Series, nr 1, Seria A, s. 23-24.

¹⁷ W orzeczeniu United States Diplomatic and Consular Staff in Teheran, 1980 ICJ 3,4 (24 V), s. 27, pkt 53. Zdaniem B. Simmy i D. Pulkowskiego (*op. cit.*) Trybunał (MTS) zbyt pochopnie użył tego terminu w stosunku do reżimu prawa dyplomatycznego. Warto jednak wskazać, że MTS zastosował również termin *self-contained regime* w sprawie South West Africa Second Phase, Ethiopia vs. South Africa, Liberia vs. South Africa, 1966 ICJ 1, 29 (18 lipca).

¹⁸ „closed legal circuit for a particular field of factual relationships”, *Summary Records of the 1731st Meeting*, „Yearbook of International Law Commission” 1982, part 1, s. 202, cytat i tłumaczenie.

6.2. Mechanizm rozstrzygania sporów WTO jako część traktatowego i zwyczajowego prawa międzynarodowego

Nawet jeżeli przyjąć odmienne stanowisko, tj. że mechanizm załatwiania sporów w ramach WTO ma charakter systemu *self-contained*, to zdaniem Riphagena także w takim przypadku nie można wykluczyć zastosowania zwyczajowego prawa międzynarodowego lub odwołania się do innego podsystemu (rozstrzygania sporów np. w drodze arbitrażu lub postępowania przed sądem międzynarodowym), jeżeli normy systemu o charakterze *self-contained* okażą się nieadekwatne lub niewystarczające do rozstrzygnięcia sporu¹⁹.

Ma zatem rację Joanna Gomula, stwierdzając, że prawo WTO, a tym samym również przyjęty w ramach WTO system rozstrzygania sporów, jest częścią prawa międzynarodowego publicznego²⁰. Mimo że DSU zasadniczo nie odwołuje się do regulacji powszechnego prawa międzynarodowego, warto wskazać na postanowienia art. 3 ust. 2 DSU, który stanowi, że „system rozstrzygania sporów WTO służy zabezpieczeniu praw i obowiązków Członków w zakresie porozumień wymienionych i wyjaśnieniu postanowień tych porozumień zgodnie ze zwyczajowymi zasadami interpretacji międzynarodowego prawa publicznego”. Związki DSU z prawem międzynarodowym podkreśla również raport zespołu orzekającego oraz decyzja Organu Apelacyjnego w sprawie *Gasoline*²¹. Organ Apelacyjny

czenie za: P. Szwedo, *Środki odwetowe w prawie Światowej Organizacji Handlu*, Warszawa 2008, s. 279.

¹⁹ W. Riphagen, *Third report on the content, forms and degrees of international responsibility (part 2 of draft articles)*, „Yearbook of International Law Commission” 1982, vol. 2, part 1, cytata za: P. Szwedo, *op. cit.*, s. 280.

²⁰ J. Gomula, *Responsibility and the World Trade Organization*, [w:] *The Law of International Responsibility...*, s. 791, 792.

²¹ Dwie sprawy *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* rozpoczęte wnioskami Wenezueli przeciwko Stanom Zjednoczonym złożonym w dniu 14 stycznia 1995 r. i wnioskiem Brazylii przeciwko Stanom Zjednoczonym złożonym w dniu 10 kwietnia 1995 r. zostały zgodnie z postanowieniami art. 9 DSU połączone 31 maja 1996 r. i stały się przedmiotem prac jednego zespołu orzekającego, a następnie jednej apelacji. Organ Apelacyjny przedstawił swój raport 29 kwietnia 1996 r., w którym odwołując się do art. 31 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, stwierdził, że „[...] the direction reflects the measure of recognition that the general agreement is not to be read in clinical isolation from public international law”. Powszechnie przyjęto, że sformułowanie to powinno mieć zastosowanie nie tylko do zasad interpretacji GATT, ale również do wszystkich porozumień i uzgodnień zawartych w ramach WTO. Raport został zatwierdzony 20 maja 1996 r. W opinii zespołu orzekającego przyjętej 19 czerwca 2000 r. w sprawie *Stany Zjednoczone przeciwko Korei DS163 (Republic of Korea – Measures Affecting Government Procurement)* czytamy: „Customary international law applies generally to the economic relations between the WTO Members. Such international law applies to the extent that the WTO treaty agreements do not ‘contract out’ from it. To put it another way, to the extent there is no conflict or inconsistency, or an expression in a covered WTO agreement that implies differently, we are of the view that the customary rules of international law apply to the WTO treaties and to the process of treaty formation under the WTO”.

zwrócił uwagę, że raport zespołu orzekającego dotyczący zastosowania art. XX (g) GATT nie uwzględnił podstawowej zasady interpretacji traktatu sformułowanej w art. 31 par. 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów²². Organ Apelacyjny podkreślił również, że sformułowana w konwencji wiedeńskiej zasada interpretacji stanowi ogólną zasadę interpretacji i ma charakter powszechnie obowiązującej normy prawa międzynarodowego, tj. normy wiążącej nie tylko strony konwencji wiedeńskiej. Jak zauważa Shinya Murase, tak wyraźne stwierdzenie zawarte w raporcie, podobnie jak odwołanie się do oficjalnych publikacji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i rozstrzyganych przez niego takich spraw, jak sprawa cieśniny Korfu czy spór terytorialny między Libią a Czadem, a także takich autorytetów w dziedzinie prawa międzynarodowego publicznego, jak Lassa Oppenheim, Eduardo Jiménez de Aréchaga, Dominique Carreau, Patrick Dallier i Alain Pellet, mogło być dla niektórych niespodzianką²³. Wniosek jednak, który formuluje się na podstawie powyższego spostrzeżenia, że prawo WTO należy obecnie do głównego nurtu (*mainstream*) prawa międzynarodowego publicznego²⁴, wydaje się zbyt daleko idący.

7. Rozstrzyganie sporów w ramach WTO w świetle zasad prawa międzynarodowego o odpowiedzialności państw

Badania relacji między prawem WTO a powszechnym prawem międzynarodowym mogą bliżej scharakteryzować odniesienia do zasad prawnomiędzynarodowej odpowiedzialności państw. Jak zaznacza Gomula, jeżeli prawo WTO, w tym szczególnie mechanizm rozstrzygania sporów, miałyby charakter *self-contained*, to ogólne zasady odpowiedzialności państw zostałyby zastąpione przez stosowne postanowienia określone w ramach takiego systemu²⁵, tj. szczególnie w DSU. Jeżeli natomiast nie jest to system o charakterze zamkniętym, będą miały do niego zastosowanie zasady dotyczące odpowiedzialności państw, w tym również takie, które sformułowała w projektach konwencji o odpowiedzialności państw Komisja Prawa Międzynarodowego.

Bez względu na fakt, że prawo WTO i przyjęty w jej ramach system załatwiania sporów charakteryzuje się swoją specyfiką (podobnie jak swoją specyfikę mają również normy zawarte w innych subsystemach prawa międzynarodowe-

²² „Umowę należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w niej wyrazom, w danym kontekście, oraz świetle jej przedmiotu i celu”, tłumaczenie zawarte w: *Konwencja wiedeńska o prawie umów międzynarodowych* w tłum. i oprac. S.E. Nahlka, Warszawa 1971, s. 34.

²³ S. Murase, *International Law. An Integrative Perspective on Transboundary Issues*, Tokyo 2011, s. 270.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ J. Gomula, *op. cit.*, s. 792.

go), warto podkreślić, że żadne z postanowień porozumień i uzgodnień zawartych w ramach WTO nie zawiera postanowień o wyłączeniu (derogacji) ogólnych zasad odpowiedzialności państw. A zatem rozpatrywana kwestia odpowiada kwalifikacji norm i postanowień przyjętych w ramach WTO jako *lex specialis*, a uwzględnionych w art. 55 projektu konwencji przyjętej przez Komisję Prawa Międzynarodowego²⁶.

Uzasadniona jednak może być odmienna argumentacja w oparciu o postanowienia art. 23 DSU. Stanowi on, że państwa są zobowiązane do powstrzymania się od jakichkolwiek jednostronnych aktów w przypadku naruszania zobowiązań, pozbawienia lub naruszenia korzyści w inny sposób, jak tylko przez odwołanie się do rozstrzygnięcia sporu zgodnie z zasadami i procedurami DSU. Intencja autorów tego postanowienia wydaje się możliwa do interpretacji jako próba traktowania mechanizmu rozstrzygania sporów w ramach WTO jako zamkniętego reżimu prawnego.

7.1. Stanowisko kompromisowe

Być może najbardziej wyważoną opinię w trwającej polemice przedstawia Pieter Jan Kuyper, który pisze, że mechanizm rozstrzygania sporów GATT nie był systemem zamkniętym, a jedynie do niego aspirował²⁷. Natomiast WTO zmierza do takiego rozwiązania, które uzasadniałoby traktowanie subsystemu utworzonego w ramach tej organizacji, w tym również mechanizmu rozstrzygania sporów, jako systemu *self-contained*.

Dyskusja wydaje się zatem nie zakończona, a ma ona charakter nie tylko interesującej polemiki akademickiej, ale również istotne znaczenie praktyczne. Przyjęcie bowiem stanowiska, że system rozstrzygania sporów w ramach WTO jest systemem zamkniętym, uniemożliwiłoby w konsekwencji bezpośrednio zakotwiczenie orzeczeń i decyzji zarówno zespołów orzekających, jak i Organu Apelacyjnego w prawie międzynarodowym publicznym. Dotychczasowa praktyka i wskazane wyżej orzeczenia, a także przeważające poglądy w doktrynie prawa międzynarodowego wydają się jednak potwierdzać opinię o prawie WTO jako *lex specialis*, a nie wykształceniu się autonomicznego i zamkniętego reżimu norm prawnych, tak jak stało się to z prawem Unii Europejskiej, mimo że jest

²⁶ „It will depend on the special rule to establish the extent to which the more general rules on State responsibility set out in the present articles are displaced by that rule. In some cases it will be clear from the language of a treaty or other text that only the consequences specified are to flow. Where that is so, the consequence will be ‘determined’ by the special rule and the principle embodied in article 56 will apply. In other cases one aspect of the general law may be modified, leaving other aspects still applicable. An example of the former is the World Trade Organization Dispute Settlement Understanding as it relates to certain remedies”. ILC Commentary to art. 55, par. 3.

²⁷ P. Kuyper, *The Law of GATT as a Special Field of International Law*, „XXV Netherlands Yearbook of International Law” 1994, no. 227, s. 252.

ono zakorzenione w normach traktatowych, a zatem normach klasycznego prawa międzynarodowego.

8. Efektywność systemu rozstrzygania sporów WTO. Próba oceny

Motywy, dla których państwa członkowskie GATT podjęły decyzję o konieczności istotnej modyfikacji systemu rozstrzygania sporów, były różnorodne. Jedną z podstawowych przyczyn postulowanych zmian była mała skuteczność funkcjonującego na bazie GATT 1947 systemu.

8.1. Automatyzm podejmowania decyzji jako konsekwencja zasady konsensusu negatywnego

Nowy system zapewnić miał taką strukturę organizacyjną oraz regulacje proceduralne, które, pozostając w zgodzie z ogólnie przyjętą w stosunkach międzynarodowych zasadą konsensusu (w ramach GATT interpretowaną jako zasada konsensusu pozytywnego), można określić jako zasadę konsensusu negatywnego. Polegać to miało na tym, że przyjęcie wiążącego rozwiązania w myśl starego systemu w oparciu o tzw. konsensus pozytywny (nikt przeciw) umożliwiałoby blokowanie procesu rozstrzygnięcia sporu przez stronę uczestniczącą w procesie, a zatem dysponującą swoistego rodzaju prawem weta. W nowym systemie przyjętym w WTO DSB jest zobowiązane przyjąć wniosek lub raport, o ile nie wystąpi tzw. konsensus negatywny, tj. wszyscy przeciw takiemu wnioskowi lub raportowi²⁸. W konsekwencji wprowadzono zatem pewien automatyzm podejmowania decyzji w takich sprawach, jak: wniosek w sprawie powołania zespołu orzekającego; przyjęcie raportu; przyjęcie raportu Organu Apelacyjnego; oraz wniosek w sprawie upoważnienia do zastosowania środków odwetowych (retorsji)²⁹.

8.2. Retaliacje międzynarodowe

Z punktu widzenia możliwości stosowania w szerszym zakresie środków odwetowych wprowadzono również możliwość tzw. retaliacji międzysektorowych (*cross-sector retaliation*), tj. możliwości zastosowania przez członka WTO środka odwetowego, na skutek postępowania drugiej strony niezgodnego z postanowie-

²⁸ Zob. np. T. Jodko, *WTO. Światowa Organizacja Handlu. Podstawowe zasady i mechanizmy wielostronnego systemu handlu międzynarodowego*, Warszawa 2006, s. 72, 73 (pkt 306), [on-line] <http://www.wsei.pl/biblioteka/materialy/jodko.pdf>, dostęp: 28 VI 2013.

²⁹ Niektórzy autorzy doszukują się w nowym systemie elementów charakterystycznych dla postępowania arbitrażowego. Zob. Y. Taniguchi, *WTO Dispute Resolution as Arbitration*, „Contemporary Asia Arbitration Journal” vol. 3, 2010, no. 1, s. 1 i nn.

niami wielostronnymi w danym sektorze środka (retaliacji) z zakresu innego sektora porozumień WTO³⁰.

8.3. Eliminacja możliwości podejmowania działań jednostronnych

Warto wskazać, że spośród członków GATT państwem, które wyraźnie popierało wprowadzenie w nowym systemie rozwiązań o charakterze w większym stopniu wiążącym, były Stany Zjednoczone. Można przypuszczać, że upatrywały one w drodze przyjęcia takiego rozwiązania utworzenie mechanizmu, który byłby bardziej skuteczny przy rozstrzyganiu sporów z Unią Europejską (np. w sprawie mięsa wołowego z zawartością hormonów³¹). Z drugiej strony wiele państw europejskich, a także Japonia upatrywały w nowym systemie mechanizm, który mógłby w większym stopniu zapewnić im ochronę przeciwko stosowaniu przez Stany Zjednoczone postanowień sekcji 301 amerykańskiej ustawy o handlu (US Trade Act). Jak pisze Keisuke Iida, mechanizm WTO w rzeczywistości doprowadził w pewnym sensie do „rozbrojenia” (*disarming*) postanowień zawartych we wspomnianej sekcji 301³². W rezultacie nowy system uniemożliwiłby Stanom Zjednoczonym jednostronne określanie sytuacji naruszenia reguł i norm przyjętych w ramach WTO, tak jak to Stany Zjednoczone wielokrotnie czyniły jako członek GATT. W systemie WTO fakt naruszenia jest przedmiotem postępowania w ramach procedury rozstrzygania sporów i może być przedmiotem rozstrzygnięcia. Koresponduje to z ogólnym zakazem sformułowanym w art. 23 DSU podejmowania przez członków WTO działań jednostronnych. W tym duchu jasno wypowiedział się zespół orzekający w sprawie sekcji 301-310 amerykańskiej ustawy o handlu³³.

³⁰ Środkom odwetowym w prawie Światowej Organizacji Handlu poświęcił swoją książkę Piotr Szwedo (*op. cit.*).

³¹ Najczęściej przed DSB stają Stany Zjednoczone (113 oskarżeń, w tym 32 ze strony UE i 15 ze strony Kanady, co daje 27% wszystkich spraw, i 97 powództw, w tym 19 przeciwko UE i 11 przeciwko Chinom, co daje 23% wszystkich spraw; ponadto Stany Zjednoczone 86 razy, czyli w jednej piątej spraw, występowały jako strona trzecia) oraz Unia Europejska (70 oskarżeń, co odpowiada 16% wszystkich spraw, i 84 powództwa, co daje 20% wszystkich spraw; ponadto UE 104 razy, czyli w jednej piątej spraw, występowała jako strona trzecia; częściej, bo w 106 sprawach, jako strona trzecia występowała tylko Japonia). Z kolei Chiny, jakkolwiek są członkami WTO od grudnia 2001 r., były wzywane przed DSB 22 razy, 8 razy były stroną poszkodowaną i 78 razy występowały jako strona trzecia, co daje odpowiednio 5%, 2% i 18% wszystkich spraw.

³² K. Iida, *Is WTO Dispute Settlement Effective?*, „Global Governance Journal” 2004, no. 10, s. 215-216.

³³ Panel Report, *United States – Sections 301-310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS/152/R, 22 XII 1999; do raportu nie wniesiono apelacji.

8.4. Zwiększenie liczby spraw, skrócenie czasu i zmniejszenie kosztów postępowania

Dodatkowymi argumentami na rzecz reformy systemu rozstrzygania sporów przyjętego w ramach GATT było oczekiwanie na upowszechnienie się rozstrzygania sporów handlowych za pomocą nowego mechanizmu, a także znaczne skrócenie czasu rozpatrywania wniosku oraz przyczynienie się do znacznego obniżenia kosztów postępowania. Liczono również na to, że znacznie częściej ze zreformowanego systemu korzystać będą kraje rozwijające się, a w szczególności kraje najmniej rozwinięte (art. 24 DSU), upatrując w nim stosowną drogę do ochrony ich interesów w sytuacji ewentualnych naruszeń przez państwa wysoko rozwinięte. Można to ująć również i w takiej formule, że w celu reprezentowania swoich interesów łatwiej przyjdzie ekspertom z krajów Trzeciego Świata argumentować na rzecz swojego stanowiska w Genewie, a nie w Waszyngtonie³⁴.

Dyskusja wokół sformułowanych w DSU zasad i szczegółowych postanowień często prowadzi do wniosków, charakterystycznych wszakże dla autorów pochodzących z krajów zachodnich, że system rozstrzygania sporów WTO funkcjonuje dobrze, a przynajmniej w sposób satysfakcjonujący³⁵. Bliższa analiza prowadzić może jednak do podważenia takich opinii.

Analiza materiałów opublikowanych przez WTO (Chronological list of disputes cases³⁶) potwierdza oczekiwania, że liczba spraw spornych przekazanych do rozstrzygnięcia przez zespoły orzekające DSB jest znacznie większa niż pod rządami rozstrzygania sporów w ramach GATT³⁷. Wiązać to jednak można z postępującą intensyfikacją wymiany handlowej, a nawet faktem zwiększenia się liczby państw na mapie świata, w tym również członków WTO³⁸. Natomiast

³⁴ Siedzibą WTO jest Genewa.

³⁵ Na postawione przez siebie pytanie „Is WTO Dispute Settlement a success story?” D. McRae odpowiada: „most scholars hold a positive opinion”; zob. D. McRae, *Measuring the Effectiveness of the WTO Dispute Settlement System*, „Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy” vol. 3, 2008, no. 1, s. 1. O pozytywnych opiniach nt. DSU wspomina m.in. Pei-kan Yang. Pisze on jednak: „Despite the great success of WTO dispute settlement, a close examination of current WTO remedies has been continued to point out the variety of potential shortcomings such as ineffective compliance, inadequate remedies and inequitable consequences of retaliation”; zob. P. Yang, *Some Thoughts on a Feasible Operation on Monetary Compensation as an Alternative to Current Remedies on the WTO Dispute Settlement*, „Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy” vol. 3, 2008, no. 1, s. 423 i nn.

³⁶ Chronological list of disputes cases dostępna na stronie internetowej WTO: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm, dostęp: 28 IV 2013.

³⁷ W okresie 1947-1994, a zatem na przestrzeni blisko 50 lat funkcjonowania GATT, rozpatrzonych zostało ok. 300 spraw, natomiast w ramach systemu rozstrzygania sporów WTO, według danych Sekretariatu WTO zaktualizowanych 26 lipca 2011 r., złożono 425 wniosków o rozstrzygnięcie sporu. W przypadku 112 spraw wnoszono apelację, w tym 17 razy apelację wielokrotną.

³⁸ Obecnie WTO skupia 159 członków oraz 25 państw o statusie obserwatora. W końcowych latach funkcjonowania GATT liczba państw o statusie członków wynosiła 128.

iluzją w dużej mierze okazały się oczekiwania znacznego skrócenia postępowania. W większości wypadków tak się stało, wskazać można jednak na niemałą liczbę spraw, które znacznie przekroczyły określone w DSU terminy dla ich rozstrzygnięcia³⁹. W konsekwencji koszty postępowania w wielu sprawach nie okazały się dużo mniejsze.

8.5. Udział krajów rozwijających się i najmniej rozwiniętych

Pewnej weryfikacji wymaga również opinia, że w ramach nowego systemu rozstrzygania sporów osiągnięto znacznie większą możliwość wykorzystania mechanizmu WTO przez kraje rozwijające się. W rzeczywistości obowiązkowy system rozstrzygania sporów doprowadził do sytuacji, w których państwa Trzeciego Świata muszą uczestniczyć w sporach, ale nie jako strony wnioskujące, lecz jako strony pozwane. Większość wniosków kierowana jest przez te kraje nie przeciwko wysoko rozwiniętym krajom Zachodu, lecz przeciwko innym państwom rozwijającym się, a także – mimo szczególnych regulacji zawartych w DSU – krajom najmniej rozwiniętym⁴⁰.

W swoim artykule poświęconym ocenie efektywności systemu rozstrzygania sporów WTO Donald McRae wskazuje i na inne aspekty, które mogą świadczyć o potrzebie zrewidowania optymistycznych opinii na temat tego systemu. Wskazuje on na brak doświadczenia zarówno w zakresie problematyki gospodarczej, jak i prawa międzynarodowego, w tym międzynarodowego prawa handlowego, wśród państw członkowskich WTO należących do krajów rozwijających się i krajów najmniej rozwiniętych⁴¹. W praktyce kraje te zmuszone są do korzystania z pomocy wysoko wyspecjalizowanych firm prawniczych i doradczych, prawie bez wyjątku firm amerykańskich, które za swoje usługi żądają wysokich honorariów⁴². Oczekiwania zatem, że nowe procedury obok przyspieszenia postępowania przyczynią się także do zmniejszenia kosztów, w wielu przypadkach okazały się płonne. Nakładają się na to istniejące między krajami różnice kulturowe, w tym dotyczące m.in. znajomości prawa i reguł handlowych, które w ramach WTO bliskie są cywilizacyjnie rozwiązaniom przyjętym w państwach europejskich oraz w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie.

³⁹ Jedną z najdłuższych spraw jest wniosek Ekwadoru, Gwatemali, Hondurasu, Meksyku i Stanów Zjednoczonych przeciwko Wspólnotom Europejskim (European Communities – Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas DS27). Sprawę trwającą od 5 lutego 1996 r. zakończono 11 grudnia 2008 r. brakiem porozumienia.

⁴⁰ Np. Kostaryka przeciwko Trynidadowi i Tobago (DS185 i DS187).

⁴¹ D. McRae, *op. cit.*, s. 12.

⁴² *Ibidem*.

8.6. Odpolitycznienie postępowania jako rezultat obligatoryjnego charakteru systemu rozstrzygania sporów w WTO

Na korzyść systemu rozstrzygania sporów WTO można wszakże zaliczyć obligatoryjność postępowania w kontekście politycznych konsekwencji związanych z faktem rozpoczęcia sprawy w formie złożenia wniosku. W ramach systemu rozstrzygania sporów przyjętego w GATT, gdzie postępowanie nie było obligatoryjne, wiele państw powstrzymywało się od wykorzystania tego mechanizmu, obawiając się negatywnych konsekwencji politycznych w stosunkach z drugą stroną. Obligatoryjny mechanizm WTO eliminuje taką obawę, a przynajmniej znacznie ją ogranicza. Można pokusić się o stwierdzenie, że w ramach systemu WTO nastąpiło odpolitycznienie sporów, a zwrócenie uwagi na aspekty merytoryczne, tj. prawne i gospodarcze.

8.7. Poufność postępowania i problemy związane z procedurą ustalania faktów

Analizując procedury określone w DSU, warto porównać je z opiniami praktyków. McRae podaje w wątpliwość postulowaną przez DSU poufność postępowania, ponieważ zespół orzekający po otrzymaniu pisemnego wniosku prowadzi postępowanie, które w praktyce w kręgu zainteresowanych państw staje się znane i to nie tylko tzw. stronom trzecim⁴³. W jeszcze większym stopniu zasada poufności staje się iluzoryczna w postępowaniu przed Organem Apelacyjnym, gdzie nawet w przypadku objęcia pewnych informacji klauzulą poufności przez członka jest on zobowiązany do przygotowania skrótu nadającego się do podania do wiadomości publicznej.

Mało precyzyjne są również postanowienia DSU dotyczące ustalania faktów przez zespoły orzekające oraz możliwości wysłuchania opinii ekspertów oraz świadków. W praktyce postępowanie przed zespołem orzekającym odbywa się w którejś z sal siedziby WTO. Odformalizowana procedura i korespondująca z nią atmosfera nie sprzyjają zachowaniu poufności postępowania zwłaszcza wtedy, gdy zespół orzekający zapoznaje się z opiniami ekspertów i innych osób.

8.8. Mała skuteczność systemu sankcyjnego

Osobne problemy łączą się ze skutecznością systemu sankcyjnego i możliwością wprowadzenia środków odwetowych. W wielu sytuacjach, jak wskazuje praktyka i podkreślają liczni autorzy, są one mało efektywne⁴⁴. Piotr Szewdo zauważa, że ich efektywność w dużej mierze zależy od równowagi ekonomicznej podmiotów lub ich przewagi oraz odpowiednio wysokiego poziomu autoryzowanych

⁴³ *Ibidem*, s. 15.

⁴⁴ Por. m.in. N. Zhang, *Implementation of WTO Dispute Settlement*, „Manchester Journal of International Economic Law” vol. 5, 2008, no. 2, s. 123 i nn.

środków odwetowych⁴⁵. Stwierdza również, że wdrożenie odpowiednio dotkliwych retaliacji jest wykonalne tylko przez państwa, które są w stanie ponieść ich ciężar ekonomiczny.

9. Sprawy z udziałem Polski

9.1. Polska jako strona postępowania

Polska jest jednym z krajów założycielskich WTO. Kilkakrotnie była stroną skarżącą, np. wnosząc przeciwko Tajlandii⁴⁶, Republice Słowackiej⁴⁷ i Republice Czeskiej⁴⁸. Raz była Polska stroną pozwaną (Indie przeciwko Polsce)⁴⁹ i tylko raz występowała jako strona trzecia (Unia Europejska przeciwko Kanadzie)⁵⁰. Sprawa przeciwko Polsce zakończyła się po roku osiągnięciem wspólnego porozumienia notyfikowanego DSB. Podobnie, i to już po upływie pół roku, zakończyła się sprawa wniesiona przez Polskę przeciwko Republice Słowackiej⁵¹. Sprawa na wniosek zgłoszony przez Polskę przeciwko Tajlandii 6 kwietnia 1998 r. po konsultacjach, przedstawieniu raportu zespołu orzekającego oraz rozpatrzeniu apelacji 12 marca 2001 r. zakończyła się ostatecznie po czterech latach, 21 stycznia 2002 r., wprowadzeniem w życie postanowień Organu Apelacyjnego. Natomiast sprawa przeciwko Republice Czeskiej, rozpoczęta poprzez wniesienie wniosku 16 kwietnia 2003 r., według informacji na dzień 24 lutego 2010 r. pozostawała na etapie konsultacji⁵².

9.2. Polska jako strona trzecia

Jak już wspomniano, Polska tylko raz, razem z Australią, Brazylią, Kolumbią, Kubą, Indiami, Izraelem, Japonią, Szwajcarią, Stanami Zjednoczonymi i Tajlandią, występowała jako strona trzecia w sporze Unia Europejska przeciwko Kanadzie. Rozpoczęta złożeniem wniosku 19 grudnia 1997 r. sprawa, w której powoływano się na artykuły TRIPS (art. 27, art. 27.1, art. 28 i art. 33), została w oparciu o art. 21 ust. 3 lit. c DSU 7 kwietnia 2000 r. skierowana do arbitrażu⁵³.

⁴⁵ P. Szwedo, *op. cit.*, s. 336.

⁴⁶ DS122, Thailand – Anti-Dumping Duties on Angles, Shapes and Sections of Iron or Non-Alloy Steel and H Beams from Poland, 1998-2002.

⁴⁷ DS235, Slovak Republic – Safeguard Measure on Imports of Sugar, 2001-2002.

⁴⁸ DS289, Czech Republic – Additional Duty on Imports of Pig-Meat from Poland, 2003.

⁴⁹ DS19, Poland – Import Regime for Automobiles, 1995-1996.

⁵⁰ DS114, Canada – Patent Protection of Pharmaceutical Products, 1997-2000.

⁵¹ Wniosek został skierowany do DSB 11 lipca 2001 r. W dniu 16 stycznia 2002 r. strony notyfikowały DSB o osiągnięciu porozumienia.

⁵² Materiały Sekretariatu WTO, [on-line] http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds289_e.htm, dostęp: 28 VI 2013.

⁵³ Panel Report, *Canada – Patent Protection of Pharmaceutical Products*, WT/DS114/R, przyjęty do arbitrażu 7 kwietnia 2000 r., DSR 2000:V, 2289, informacja rozesłana 18 sierpnia 2000 r.

Konkluzje

Przytoczone wyżej ustalenia i opinie wskazują, że jakkolwiek system rozstrzygania sporów WTO wykazuje wiele zalet, szczególnie w porównaniu z mechanizmem wykształconym w ramach GATT, to wymagać on będzie – i to być może w niedalekiej przyszłości – kolejnej reformy, która nie tylko zapewni „bezpieczeństwo i przewidywalność w wielostronnym systemie handlu” (art. 3 ust. 2 DSU), ale też wzmocni obligatoryjność postępowania prawdopodobnie w kierunku obligatoryjnego arbitrażu, a także umocni znaczenie możliwości stosowania środków odwetowych⁵⁴. Stanowiłoby to istotne *novum* w prawie międzynarodowym i oznaczało, że w coraz większym stopniu jest ono w stanie regulować międzynarodowe stosunki gospodarcze w globalizującym się świecie oraz zreformować sposób myślenia o państwie jako podmiocie suwerennym i z tego powodu, bez względu na realną pozycję w gospodarce światowej, głównym uczestniku w stosunkach międzynarodowych. Stają się one bowiem w coraz większym stopniu sferą działania różnych podmiotów, także o charakterze niepublicznym.

Rola międzynarodowych korporacji i innych podmiotów prawa prywatnego w stosunkach międzynarodowych, być może nawet szczególnie w sferze gospodarczej, w wielu sytuacjach przewyższa znaczenie państw⁵⁵. Decyduje o tym potencjał ekonomiczny i realne znaczenie we współczesnym świecie, który w coraz mniejszym stopniu wydaje się uwzględniać zasadę suwerennej równości wykształconą jeszcze w początkach XVII w. Może być to podstawą do bardziej ogólnej refleksji, czy w XXI stuleciu prawo międzynarodowe nie ulegnie konieczności daleko idącej ewolucji, zarówno w zakresie zagadnień związanych z podmiotami tego prawa (a zatem nie tylko państwami, ale również podmiotami prywatnymi), ale także potrzebie powiększenia katalogu źródeł prawa międzynarodowego i uwzględnienia obok norm publicznoprawnych norm prywatnoprawnych, w tym również kolizyjnych.

⁵⁴ K. Taniguchi, *op. cit.*, szczególnie s. 21.

⁵⁵ W tym duchu wypowiada się m.in. M. Windsor, *A Fine Balance? Delegation, Standards of Review, and Subsidiary in WTO Dispute Settlement*, „Auckland University Law Review” vol. 14, 2008, s. 41 i nn.

Kilka uwag o Sejmie Ustawodawczym

Dekret Tymczasowego Rządu Ludowego wydany 22 lipca 1918 r., a więc już po przeniesieniu się z Lublina do Warszawy, ustanawiał urząd Tymczasowego Naczelnika Państwa¹. Zarówno enigmatyczność, jak i – przede wszystkim – fragmentaryczność uregulowań kompetencji Tymczasowego Naczelnika uzasadnione były faktem przyznania ich wyłącznie na okres przejściowy. Poszczególne artykuły dekretu określały, że będzie on trwał „aż do czasu zwołania Sejmu Ustawodawczego”, „zebrania się Sejmu” czy też „przedstawienia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego”. Oznaczało to, że w możliwie najkrótszym czasie zostaną podjęte prace nad powołaniem do życia ciała ustawodawczego, jakim jest Sejm². Prace trwały bardzo krótko, pierwsze posiedzenie Sejmu odbyło się już 10 lutego 1919 r.³ Tym samym nawiązywano do tradycji parlamentaryzmu polskiego, sięgającej wczesnego średniowiecza i nadającej parlamentowi pozycję wyjątkową. Tradycja ta przetrwała lata zaborów czy to w postaci organów władzy w quasi-niepodległych państwach, jak Królestwo Kongresowe, Wielkie Księstwo Warszawskie czy Wolne Miasto Kraków, czy w działalności polityków polskich w parlamentach państw zaborczych⁴. Istnienie parlamentu, nie wnikając – jedno- czy dwuizbowego – dawało legitymizację Naczelnikowi dla sprawowania urzędu. I chociaż Sejm wybrany został bardzo szybko, to sam proces tworzenia się parlamentu, bądź co bądź w okresie trwających działań wojennych, ciągnął się do roku 1922.

Sześć dni po powołaniu Tymczasowego Naczelnika Państwa, 28 listopada, wszedł w życie dekret o ordynacji wyborczej⁵. O znaczeniu tego dokumentu

¹ Dziennik Praw Państwa Polskiego (DzPPP) 1918, nr 17, poz. 41.

² Tym bardziej że o utworzeniu Sejmu mówiły wcześniej różnego rodzaju deklaracje polityczne od aktu 5 listopada 1916 r. poprzez wypowiedzi Tymczasowej Rady Stanu, Rady Regencyjnej aż do Manifestu Tymczasowego Rządu Ludowego Republiki Polskiej z 6/7 listopada 1918 r.

³ Dekret Naczelnika Państwa z 5 lutego 1919 r. zwoływał Sejm na 9 lutego 1919 r., DzPPP 1919, nr 16, poz. 217. Szerzej o tym pisze D. Malec, *Sejm Ustawodawczy 1919-1922. W 90. rocznicę pierwszego posiedzenia*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1.

⁴ Ustrój owych namiastek państwowości w latach rozbiorów precyzyjnie opisuje S. Kutrzeba, *Historia ustroju Polski w zarysie*, t. 3: *Po rozbiorach*, cz. 1, Lwów 1920.

⁵ DzPPP 1918, nr 18, poz. 46.

stanowi choćby wypowiedź Józefa Piłsudskiego, który stwierdził, że od tych dat, nie zaś od 11 listopada, należy liczyć odzyskanie niepodległości⁶. Wydając ten dekret, rząd zerwał z zasadą bikameralizmu, ustanawiając parlament jednoizbowy, co było zgodne nie tylko z tendencjami panującymi w tamtej epoce, ale przede wszystkim z koncepcjami lewicy zawsze będącej przeciwko senatowi, a w tym momencie sprawującej władzę.

Ordynacja wyborcza opierała się na zasadach pięcioprzymiotnikowego prawa wyborczego: powszechnego, równego, bezpośredniego, tajnego i proporcjonalnego. Czynne prawo wyborcze otrzymywał każdy, kto „do dnia ogłoszenia wyborów ukończył 21 lat”, „bez różnicy płci” (co oznaczało, że po raz pierwszy prawo wyborcze uzyskiwały kobiety), oraz „zamieszkiwał w obwodzie głosowania przynajmniej od przedednia zarządzenia wyborów”. Nie uzyskiwali tego prawa wojskowi w służbie czynnej – było to wynikiem przyjętej zasady, iż armia nie miesza się do polityki⁷. Równie szeroki zakres miało bierne prawo wyborcze – przysługiwało wszystkim mającym czynne prawo wyborcze oraz wojskowym. Zabroniono natomiast pracownikom państwowych władz administracyjnych, skarbowych i sądowych kandydowania z okręgu, na który „rozciągała się ich działalność służbowa”. Przepis ten nie dotyczył „urzędników oraz wojskowych władz centralnych”. W akcie wyborczym nie mogły uczestniczyć także osoby „sądowo pozbawione praw obywatelskich”.

Głosowanie odbywało się na listy zgłoszone w okręgach wyborczych. Wymagania były skromne – do zgłoszenia listy potrzebnych było 50 podpisów wyborców zamieszkałych w okręgu wyborczym. W praktyce zgłoszeń dokonywały partie, ale pojawiło się też sporo oryginalnych list regionalnych bez szans na wyborczy sukces, a w trakcie wyborów często otrzymujących mniej głosów niż było wymaganych do zgłoszenia⁸. W każdym z 70 okręgów wybierano kilku lub kilkunastu posłów z zastosowaniem zasady, że jeden poseł przypadał na około 50 tys. mieszkańców. W kwestii kandydowania ordynacja wyborcza nie była konsekwentna. Z jednej strony bowiem nie dopuszczała możliwości ubiegania się o mandat poselski jednej osoby „w wielu okręgach” (art. 50), z drugiej zaś stwierdzała, że „jeżeli ten sam kandydat będzie wybrany więcej niż w jednym okręgu, powinien oświadczyć, z którego wybór przyjmuje” (art. 99).

Równocześnie wydany został dekret o wyborach do Sejmu Ustawodawczego⁹. Wyznaczał on termin wyborów na 26 stycznia 1919 r., a więc na przeprowadze-

⁶ J. Piłsudski, *Pierwsze dni Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] idem, *Pisma zbiorowe*, t. 8, Warszawa 1931, s. 90 i nn.

⁷ Wyjątek od tej zasady wprowadziła ustawa z 5 kwietnia 1919 r., która przyznawała czynne prawo wyborcze żołnierzom Armii Wielkopolskiej, DzPPP 1919, nr 30, poz. 253.

⁸ Wysyp tego typu list wyborczych nastąpił jednak dopiero w wyborach 1928 r., kiedy to o poparcie wyborców ubiegały się m.in.: Lista Mieszkańców Wsi Stara Dębowa, Lista Zasiedziałej Ludności Bydgoskiego Okręgu Wyborczego, Polsko-Ukraińsko-Żydowski Trójfaszyszm Halicza, Chłop za Płuhom, Lista Miłości Boga i Ojczyzny. Podaję za: Cz. Brzozą, *Sejm*, [w:] *Kto był kim w Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Majchrowski, cz. 9, Warszawa 1994.

⁹ „Monitor Polski” 1918, nr 208.

nie kampanii wyborczej pozostało nieco ponad dwa miesiące. Wybory przeprowadzone zostały nie na całym terytorium państwa, a jedynie na części Królestwa Polskiego i zachodniej części Galicji. Na pozostałych terytoriach było to niemożliwe – Górny Śląsk i ziemie zaboru pruskiego stanowiły pod względem prawnym integralną część Niemiec, w Galicji Wschodniej trwała wojna z Ukraińcami, na Śląsku Cieszyńskim wojna z Czechami, tereny zaś położone na wschód od Bugu oraz na północno-wschodnim skrawku Królestwa Polskiego znajdowały się pod okupacją niemiecką.

Dekret ten przyjmował więc założenie, że wybory odbędą się również na terenach niebędących jeszcze w tym czasie we władaniu polskim, a nawet sięgał dalej niż granice wyznaczone w traktacie wersalskim. Przyjęto w nim jednak rozwiązanie, którego celem było zapewnienie ludności polskiej z tych terenów reprezentacji w Sejmie – zdecydowano wprowadzić do Sejmu polskich posłów wybranych do parlamentów państw zaborczych. W miarę postępującej normalizacji przeprowadzane były wybory uzupełniające, w wyniku których opuszczali parlament posłowie pochodzący z wyborów innych niż polskie, z wyjątkiem reprezentantów Galicji Wschodniej. Ostatnia zmiana dokonana została w marcu 1922 r., kiedy to wprowadzono 20 posłów wybranych do parlamentu Litwy Środkowej 8 stycznia tegoż roku.

Warte podkreślenia jest to, że dekret z 28 listopada 1918 r., wyznaczając, co było naturalne, granice okręgów wyborczych, pozwalał – w ogólnym zarysie – ustalić program terytorialny rządu Jędrzeja Moraczewskiego. Ciekawe jest zwłaszcza ustalenie granic wschodnich. W tej materii program odzwierciedlał poglądy federalistyczne, niesprecyzowane jednak w sposób jasny. Granice zachodnie zaś wysuwał poza linię roku 1772¹⁰.

Nowo wybrany Sejm, na którego marszałka został wybrany w drugim głosowaniu Wojciech Trąmpczyński, rozpoczął działalność, stając się najważniejszym organem państwa. W sposób dobitny podkreśliła to tzw. Mała Konstytucja, stanowiąc, że „władzą suwerenną i ustawodawczą w państwie polskim jest Sejm Ustawodawczy”, w kolejnym artykule stwierdzając, iż „Naczelnik Państwa jest przedstawicielem Państwa i najwyższym wykonawcą uchwał sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych”. Sejmowi, obok Naczelnika Państwa, został podporządkowany także rząd – oba te organy ponosiły przed nim odpowiedzialność. Sejm stał się więc centrum dyspozycji politycznej w państwie.

Wybory przebiegały na ogół spokojnie, a władza przez wydanie odpowiednich aktów prawnych zachowywała bezstronność. Możliwe było przeprowadzenie kampanii propagandowej, zwoływanie zgromadzeń publicznych, przewidziano również kary aresztu za wpływanie na wynik głosowania¹¹. Nad prawidłowością

¹⁰ Zwraca na to uwagę J. Pajewski, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*, Warszawa 1978, s. 303.

¹¹ Np. dekret Naczelnika Państwa o postanowieniach karnych za przeciwdziałanie wyborom do sejmu i w wykonywaniu obowiązków poselskich z 8 stycznia 1919 r., DzPPP 1919, nr 5, poz. 96.

wyborów czuwali także mężowie zaufania, dbający, by nie naruszono ordynacji wyborczej. Kolejne wybory do parlamentu nie były już tak transparentne.

W wyborach nie wzięli udziału komuniści, którzy uważali, że ze względu na bliski upadek kapitalizmu nie ma takiej potrzeby, ponieważ ustrój zostanie zmieniony przez rady delegatów robotniczych. Hasło bojkotu głosił także Powszechny Żydowski Związek Robotniczy Bund. Odmienne stanowisko zajęli socjaliści. Uważali, iż wszelkie problemy, a zwłaszcza społeczne, winny być rozstrzygane w drodze parlamentarnej. Ten sposób rozwiązywania wszystkich problemów wybierały też stronnictwa chłopskie, Narodowa Partia Robotnicza, jak również większość ugrupowań żydowskich. Partie prawicowe zajmowały w znacznej części stanowiska zachowawcze – z jednej strony uważały, że wybory są konieczne, z drugiej zaś zwracały uwagę na nieprzygotowanie społeczeństwa do wyborów oraz fakt, że walka wyborcza może być niebezpieczna dla niepodległości kraju. Kampania wyborcza, jak charakteryzuje ją Andrzej Ajnenkiel, odbywała się w atmosferze radości z odzyskania niepodległości, a równocześnie w warunkach nabrzmiałych konfliktów społecznych¹². Frekwencja wyborcza była wysoka i wynosiła od 70 do 90%. Jedynie w okręgu Będzin obejmującym Zagłębie Dąbrowskie na skutek oddziaływania KPRP była zdecydowanie – bo o ok. 10% – niższa niż przeciętna w następnych wyborach w 1922 r. O tyle samo była niższa frekwencja w Lublinie, a w okręgu Wierzbnik aż o 16%.

Wybory zostały przeprowadzone w 33 okręgach byłego zaboru rosyjskiego i 12 byłego zaboru austriackiego. Wybrano 329 posłów, do których doszło 11 – z tytułu zasiadania w parlamentach państw zaborczych z terenu Wielkopolski i Pomorza. 16 lutego wybrano 4 posłów z terytorium Suwalszczyzny, 13 marca – 6 ze Śląska Cieszyńskiego, 1 czerwca – 42 z Wielkopolski i Pomorza, a 24 marca – 20 z terenu Wileńszczyzny¹³. Na końcu kadencji Sejmu Ustawodawczego na 432 posłów 406 pochodziło z wyborów bezpośrednich, w tym 373 rozpisanych przez rząd polski, 20 z wyborów pośrednich, a 6 było kooptowanych.

Największą liczbę – ponad 40% głosów w Królestwie – zdobyła endecja i powiązane z nią ugrupowania, ponad 20% zdobyło PSL Wyzwolenie, trzecie miejsce zajęły ugrupowania żydowskie, na czwartym miejscu uplasowała się PPS, zdobywając poniżej 10% głosów. W Galicji triumfował Piast z ponad 30% głosów przed PSL Lewicą (ok. 20%) i endecją (ok. 8%). W skali całego obszaru wyborów prawica otrzymała prawie 35%, Wyzwolenie 16%, socjaliści 11%, a Piast 8% głosów¹⁴.

Obrady Sejmu otworzył Józef Piłsudski stwierdzeniem, że nowo powołany organ będzie znowu „domu swego ojczystego jedynym panem i gospodarzem”¹⁵. W założeniu oznaczać to miało przekazanie pełni władzy Sejmowi, który stanowił wyraz suwerenności narodu i państwa. Od tego też momentu rozpoczął się proces

¹² A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 115.

¹³ Za: Cz. Brzoza, *op. cit.*, s. 217.

¹⁴ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 119-120.

¹⁵ Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia SU 10 II 1919 ł. 2.

uznawania dyplomatycznego władz polskich, mimo że nota notyfikująca istnienie państwa polskiego wysłana została przez Piłsudskiego już 16 listopada 1918 r.¹⁶

Na trzecim posiedzeniu Sejmu Piłsudski zrezygnował ze swego urzędu¹⁷, objął zaś powierzony mu już bez przymiotnika „tymczasowy” – urząd Naczelnika Państwa. Nastąpiło to w oparciu o postanowienia Małej Konstytucji.

Posłowie zorganizowani byli w klubach, początkowo było ich 10. Najliczniejszy – Klub Sejmowy Ludowo-Narodowy, któremu prezesował Wojciech Korfanty – w marcu 1919 r. liczył 109 posłów (potem 116). 17 posłów liczył kierowany przez prezydenta Krakowa Jana Kantego Federowicza Klub Pracy Konstytucyjnej, w którego skład weszli dotychczasowi członkowie parlamentu austriackiego. Klub Polskiego Zjednoczenia Ludowego liczył 31 posłów, Klub PSL Piast kierowany przez Wincentego Witosa – 44, a 17 posłów tworzyło Klub Narodowego Związku Robotniczego. Na lewicy plasowały się trzy kluby: Wyzwolenie – kierowany przez Błażeja Stolarskiego, liczący 57 członków, 13-osobowy Klub PSL Lewica z Janem Stapińskim na czele oraz liczący 33 posłów Klub Związku Polskich Posłów Socjalistycznych, któremu przewodził Ignacy Daszyński. Koło Żydowskie liczyło 10 posłów, Klub Niemiecki tworzyło 2 posłów (po wyborach w byłym zaborze pruskim ich liczba wzrosła do 7), 8 posłów nie zgłosiło przynależności partyjnej.

Andrzej Ajnenkiel w cytowanej pracy analizuje także strukturę społeczno-zawodową składu Sejmu. Inteligencja i pracownicy umysłowi stanowili 47,6% posłów, z czego 43 osoby to nauczyciele i profesorowie wyższych uczelni, 36 to duchowni, resztę mandatów otrzymali urzędnicy i prawnicy. Druga grupa pod względem liczebności to chłopci, których było 127, czyli 32,3% całego składu. Przedstawiciele klas posiadających stanowili 10% Sejmu, z tego połowa – czyli 20 osób – to ziemianie. Robotników było 19, a rzemieślników 17¹⁸.

Brak było rozwiązań gwarantujących stabilność klubu, posłowie nie poczuli się do solidarności z zespołami parlamentarnymi, w których się znaleźli, poseł nie był uważany – i sam się nie uważał – za przedstawiciela partii, lecz reprezentanta grupy wyborców. Te kwestie, a także nakładające się na to rozbieżności dzielnicowe, stosunek do osoby Piłsudskiego i olbrzymie rozbieżności interesów spowodowały, że przez całą kadencję jedynie PPS i Klub Pracy Konstytucyjnej nie przeżyły rozłamu. W momencie rozwiązania Sejmu działało już 17 klubów, z których najliczniejszy był Klub PSL Piast, skupiający 96 posłów. Istniała także dwuosobowa Frakcja Sejmowa Posłów Komunistycznych.

Na czele Sejmu stał marszałek mający do pomocy 5 wicemarszałków oraz kilku sekretarzy. Działały także komisje problemowe – stałych było 16 (a potem 18), powstawały również komisje doraźne, powoływane *ad hoc*. Najważniejszym, choć nieformalnym organem Sejmu był Konwent Seniorów składający się

¹⁶ J. Pajewski, *op. cit.*, s. 315-316.

¹⁷ Opisuje to W. Günther, *Pióropusz i szpada*, Paryż [b.d.w.], s. 27.

¹⁸ A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 133; tam także dokładniejsza analiza.

z przedstawicieli klubów liczących co najmniej 12 posłów. Każdy klub dysponował liczbą głosów obliczonych na zasadzie podziału liczby posłów przez 12.

Posłowie posiadali immunitet określony w dekrete Naczelnika Państwa¹⁹. Praktyka polityczna – aresztowanie posła i rewizje w domach posłów – spowodowała, iż został on uznany przez Sejm za niewystarczający. W związku z tym wydano ustawę o nietykalności członków Sejmu²⁰. Stanowiła ona, że posłowie „nie mogą być nigdy pociągani do odpowiedzialności prawnej za swoją działalność w Sejmie lub przed Sejmem wchodzącą w zakres wykonywania mandatu poselskiego”²¹. Rozwiązania przyjęte w ustawie stanowiły także o wyjęciu spod cenzury druków sejmowych z obrad jawnych Sejmu i jego komisji.

Głównym zadaniem Izby było uchwalenie konstytucji. Prace w tym kierunku zostały podjęte przez rząd jeszcze przed zwołaniem Sejmu. Przygotowano dwa projekty, z których pierwszy – zwany Ankietą, a opracowany przez zespół pod kierunkiem prof. Michała Bobrzyńskiego – przekazany został Sejmowi bez ustosunkowania się do niego. Rząd zgłosił natomiast drugi, własny projekt, przyznający Naczelnikowi Państwa szerokie kompetencje, który wszedł pod obrady Sejmu. Oprócz owych dwóch zgłoszono jeszcze cztery inne projekty, przygotowane przez Wyzwolenie, PPS, ZLN i Klub Pracy Konstytucyjnej. Wszystkie przekazano do Komisji Konstytucyjnej, kierowanej najpierw przez Władysława Seydę, potem Macieja Rataja, a następnie Edwarda Dubanowicza. Prace nad konstytucją toczyły się przez 15 miesięcy na 109 posiedzeniach, a przerywane były m.in. za sprawą toczącej się wojny polsko-sowieckiej. Uchwalono w międzyczasie ustawę o Radzie Obrony Państwa, mającej moc decydowania „we wszystkich sprawach związanych z prowadzeniem i zakończeniem wojny oraz zawarciem pokoju”²². Rada, składająca się z 19 członków, z których 11 było posłami, przez okres ponad dwóch miesięcy zastępowała Sejm. Do debaty konstytucyjnej wrócono we wrześniu 1920 r., gdy wznowiono obrady organu. Ostatecznie, po długich sporach i uzyskaniu w wielu sprawach kompromisu, 17 marca 1921 r. konstytucja, zwana marcową, została uchwalona. Mówiła ona już o parlamencie dwuizbowym, do którego należała władza ustawodawcza. Decydującą rolę nadal odgrywał Sejm, przed nim tylko rząd ponosił odpowiedzialność zarówno polityczną, jak i konstytucyjną. Marszałek Sejmu obejmował także urząd głowy państwa w wypadku, gdy prezydent z jakichś powodów nie mógł go pełnić. Z istotnych aktów ustawodawczych przyjętych przez Sejm w tym okresie należy wymienić uchwałę o zasadach ustawy rolnej oraz ustawę o reformie rolnej²³. Ta druga, która ukazała się rok po pierwszej, wydana została w związku z zaistniałą sytuacją polityczną i militarną i potraktowana została jako środek mobilizujący chłopów do obrony zagrożonego państwa.

¹⁹ DzPPP 1919, nr 14, poz. 178.

²⁰ DzPPP 1919, nr 31, poz. 263.

²¹ W listopadzie 1921 r. Sejm zezwolił na pozbawienie immunitetu komunisty Tomasza Dąbala, który skazany został na 6 lat ciężkiego więzienia.

²² Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (DzU RP) 1920, nr 52, poz. 327.

²³ DzU RP 1922, nr 70, poz. 462.

Ogółem Sejm Ustawodawczy wydał 571 ustaw, w tym 166 dotyczących organizacji aparatu państwowego i wymiaru sprawiedliwości oraz 181 ustaw skarbowych. Warto wspomnieć także o ustawie o autonomii Śląska²⁴. Województwo to otrzymało uprawnienia nieprzysznane innym województwom: miało pochodzący z powszechnych wyborów własny sejm z osobnym zakresem ustawodawstwa oraz odrębny skarb śląski.

Sejm nie był w stanie stworzyć stałej większości, co było z jednej strony mankamentem, z drugiej zaś hamowało możliwe zapędy władzy o charakterze dyktatorskim. Spowodowało to, iż w trakcie trwania kadencji Sejmu Ustawodawczego było dziesięć gabinetów rządowych, z których jeden (Ignacego Jana Paderewskiego) trwał około roku, inny (Leopolda Skalskiego) ponad pół roku, pozostałe od 5 dni do 5 miesięcy. Nie oznaczało to jednak znacznej rotacji na najważniejszych stanowiskach ministerialnych – szefowie kluczowych ministerstw zasiadali w kilku gabinetach. Sejm miał możliwość wpływania na rząd lub poszczególnych ministrów drogą zgłaszania interpelacji. Złożyć ją mogło co najmniej 15 posłów za pośrednictwem marszałka, rząd zaś miał obowiązek udzielić na nią odpowiedzi²⁵. Ogółem zgłoszono 6868 interpelacji.

Sejm stanowił, w istniejącej wówczas atmosferze, symbol integracji i suwerenności państwa. Jego dorobek w procesie tworzenia systemu prawa oraz aparatu administracyjnego jest fundamentalny. Odgrywał także rolę edukacyjną – wychowywał społeczeństwo w duchu demokracji. Jego czteroletnia kadencja była bardzo pracowita: 342 posiedzenia plenarne oraz bardzo aktywna praca komisji przy braku doświadczenia były bardzo absorbujące. Sejm Ustawodawczy uchwalił także ordynację wyborczą, według której miały się odbyć wybory do Sejmu, a także Senatu I kadencji²⁶. Wybory te wyznaczono na 5 listopada 1922 r. Ostatnie, zamykające kadencję posiedzenie Sejmu Ustawodawczego odbyło się 27 listopada 1922 r. – w przeddzień otwarcia nowego Sejmu.

²⁴ DzU RP 1920, nr 73, poz. 497.

²⁵ Wnikliwą analizę interpelacji przeprowadził A. Ajnenkiel, *op. cit.*, s. 168 i nn.

²⁶ DzU RP 1922, nr 66, poz. 590 i 591.

Wywiad i politycy

Rywalizacja i współdziałanie w procesie formowania polityki bezpieczeństwa w USA

Studia nad funkcjonowaniem wywiadu w państwie demokratycznym dostarczają wielu emocji z racji specjalnego charakteru tej instytucji. Wywiad budzi zainteresowanie, a nawet fascynację, z drugiej jednak strony wielu widzi w nim z racji tajnego charakteru jego działania i drastycznych form aktywności potencjalne zagrożenie dla demokratycznych, a więc jawnych form działania instytucji państwa demokratycznego. Wywiad wreszcie podejrzewany jest o odgrywanie znaczącej roli tajemnej siły rządzącej polityką¹. Na definiowanie wywiadu w krótkim zbiorze refleksji nie ma miejsca, jednak badacze zwracają najczęściej uwagę na fakt, że w badaniach może on być postrzegany w trojaki sposób. Jest procesem zdobywania, przetwarzania, kolekcjonowania i przekazywania danych. Jest także elementem funkcjonującym w systemie politycznym – dokonuje analizy ważnych problemów i prowadzi operacje dostarczające mu informacji. Wywiad jest wreszcie organizacją wykonującą określone funkcje w państwie². To oczywiste, że jest instytucją zdobywającą i analizującą wiedzę o polityce innych państw, jak i przeciwdziałającą się takowym działaniom państw innych. Wywiad funkcjonuje nie tylko dla uniknięcia strategicznej niespodzianki, dostarczania długoterminowej ekspertyzy, wsparcia polityki, lecz także utrzymania w sekrecie informacji o potrzebach i metodach. Każdy z tych elementów charakterystyki łatwo wesprzeć wieloma przykładami w historii USA i innych państw. Szczególnie dramatyczne było w każdym przypadku zaskoczenie atakiem agresora wobec braku wiarygodnych informacji lub nieumiejętności ich odczytania, jak np. atak Niemiec na ZSRR w czerwcu 1941 r., Japonii na USA w grudniu 1941 r. czy Egiptu i Syrii na Izrael w 1973 r. Zdolność dostarczania długoterminowej ekspertyzy realizuje się przez profesjonalną ciągłość instytucji niepodlegającą znaczącym zmianom na

¹ R. Hilsman, *Does the CIA Still Have a Role*, „Foreign Affairs” 1996, no. 74, s. 104-116.

² *Intelligence and National Security. The Secret World of Spies. An Anthology*, eds. L.K. Johnson, J.J. Wirtz, New York–London 2008.

średnim szczeblu. W sferze wspierania polityki (o czym także dalej) sprawa jest szczególnie delikatna. Granica między polityką a wywiadem musi być w miarę możliwości jasno wytyczona³. Szczególnie istotne jest to, że wywiad jest instytucją działającą w sekrecie, a więc istnieje pewna trudność poddania jej refleksji naukowej i wypracowania stanowiska o takim samym walorze rzetelności analizy, jak możliwe jest to przy badaniu innych struktur państwowych. Dorobek nauki światowej, a zwłaszcza amerykańskiej, wskazuje jednak na zdolność podejmowania badań dotyczących jego aktywności zgodnie z regułami metodologii właściwej wielu dyscyplinom. Dla badaczy systemów politycznych szczególnie istotna jest obawa, że wywiad wymyka się koniecznej przejrzystości w demokratycznym społeczeństwie. Czy ta instytucja nie jest więc objęta mechanizmami *checks and balances* charakterystycznymi dla ustroju USA? – pyta znawca tematyki wywiadu Mark M. Lowenthal⁴. Podejmijmy rozważania w tej kwestii.

Początki amerykańskich instytucji wywiadowczych najnowszej epoki sięgają II wojny światowej. We wstępnym okresie koordynację różnych działalności wywiadowczych zapewniał koordynator informacji (Coordinator of Information). Największe znaczenie miało jednak powstanie Biura Służb Strategicznych (Office of Strategic Services, OSS). Jego twórcą i szefem był płk William Donovan. Skorzystał on z doświadczenia scentralizowanego systemu brytyjskiego, a nadto powołał w ramach OSS ważną jednostkę analityczną Oddział Badawczo-Analityczny Biura Służb Strategicznych (Research and Analysis Branch of the OSS) oraz komórki prowadzące tajne operacje (*covert operations*) w rejonie zainteresowania USA i działające w obszarze wywiadu i kontrwywiadu⁵.

Najważniejsza zmiana w zasadach tworzenia struktur formujących politykę bezpieczeństwa USA dokonała się za sprawą Ustawy o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. (The National Security Act of 1947), kiedy utworzono m.in. Centralną Agencję Wywiadowczą (Central Intelligence Agency)⁶. Dyrektor tej instytucji stał się szefem innych jako dyrektor wywiadu (Director of Central In-

³ Wiele o sprawach wywiadu w klasycznej pracy W. Laqueur, *A World of Secrets. The Uses and Limits of Intelligence*, New York 1985. Jest tam bardzo głęboka krytyka nadmiernej biurokracji wywiadu.

⁴ M.M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrecy to Policy*, wyd. 3, Washington 2006, s. 1.

⁵ O analitycznej aktywności OSS zob. A. Mania, *Związek Radziecki w studiach Office of Strategic Services w latach II wojny światowej*, [w:] i dem, *Studia z dziejów stosunków amerykańsko-radzieckich w okresie II wojny światowej*, Kraków 1989, Zeszyty Naukowe UJ. Prace z Nauk Politycznych, z. 38; B.M. Katz, *Foreign Intelligence. Research and Analysis in the Office of Strategic Services, 1942-1945*, Cambridge 1989.

⁶ Tekst ustawy zob. L. 253 in *United Statutes at Large*, vol. 61, art. 1, 80th Cong., 1st sess., s. 498; US Department of State, Foreign Relations of the United States (FRUS), *Emergence of the Intelligence Establishment*, Washington 1996; W.E. Colby, P. Forbath, *Honorable Men. My Life in the CIA*, New York 1978; R.M. Helms, W. Hood, *A Look over My Shoulder. A Life in the Central Intelligence Agency*, New York 2003; L.L. Montague, *General Walter Bedell Smith as Director of Central Intelligence. October 1950-February 1953*, Pennsylvania 1992; J. Persico, *Casey. From OSS to the CIA*, New York 1990.

telligence, DCI)⁷. Łączył on obowiązki szefa CIA oraz koordynatora służb wywiadu, lecz realizowanie tego zadania nie przebiegało zgodnie z oczekiwaniami m.in. prezydenta Harry'ego Trumana, co stwierdził już pierwszy raport na temat wywiadu autorstwa Dullesa, Jackosona i Correi (Dulles-Jackson-Correa Report) przekazany Radzie Bezpieczeństwa Narodowego 1 stycznia 1949 r.⁸ W efekcie za czasów czwartego DCI gen. Waltera Bedella Smitha (1950-1953) wprowadzono nowe formy współdziałania służb wywiadowczych i raportowania wyników ich działań. System ten przy pewnych tylko zmianach trwał do Ustawy o reformie systemu bezpieczeństwa z 2004 r. (Security Reform Act of 2004).

Jak wskazano, w roku 1947 położono podwaliny pod działanie wywiadu. Nie został on, co ważne, oddany pod kontrolę sił zbrojnych. Stylistyka tekstu tego aktu prawnego nie używa słów: szpiegostwo, tajne operacje, analizy itd. Praktyka i akty prawne innego rzędu, a więc głównie *executive orders* wydawane przez prezydenta, napełniały ten generalny dokument treścią. Dodajmy, że w ustawie tej zbudowano całą strukturę zarządzania sprawami bezpieczeństwa, gdzie centralnym punktem stała się Rada Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Council, NSC)⁹. Stopniowo od czasów prezydentów Harry'ego Trumana i Dwighta D. Eisenhowera formowała się pozycja DCI jako głównego koordynatora i dostarczyciela informacji dla prezydenta, a więc osoby mającej wpływ na formowanie polityki USA. Skala tego ewentualnego wpływu zależała od tego, jak prezydent korzystał z dostarczanych mu informacji i rad. Wiele o tym napisano w znanych wspomnieniach DCI czy szefów departamentów, a nawet prezydentów (choć tu z pewną rezerwą). To zresztą odnosi się także do ważniejszej przecież instytucji, jaką była i jest NSC, która miała taką pozycję, jaką jej przeznaczył dany prezydent. Prezydent Eisenhower, sam doświadczony w korzystaniu z opinii wywiadu w czasie II wojny światowej, powierzył funkcję DCI weteranowi OSS Allenowi Welshowi Dullesowi¹⁰. Ten został przymuszony przez prezydenta do wdrożenia nowego systemu koordynacji służb. Musiał też zaakceptować utworzenie Rady Wywiadu Stanów Zjednoczonych (United States Intelligence Board), która miała na

⁷ D.F. Garthoff, *Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946-2005*, Washington 2007.

⁸ Na temat organizacji i funkcjonowania wywiadu powstało w XX w. wiele całościowych raportów, jak np. Dulles-Jackson-Correa Report ze stycznia 1949 r., Eberstadt Report ze stycznia 1949 r., Clark Report z maja 1955 r., Kirkpatrick Report z grudnia 1960 r., Rockefeller Commission Report ze stycznia 1975 r., Murhy Report ze stycznia 1975 r., Taylor Report z października 1975 r., Oglivie Report z grudnia 1975 r., Church Report z kwietnia 1976 r., Childs Report z maja 1991 r., Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community opublikowany w marcu 1996 r.; IC21 Report opublikowany w marcu 1996 r.

⁹ O tworzeniu NSC zob. m.in.: A. Mania, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej 1945-1960*, Kraków 1994; o działaniu NSC zob. *Fateful Decisions. Inside the National Security Council*, eds. K.F. Inderfurth, L.K. Johnson, New York-London 2004; *Intelligence and National Security*...

¹⁰ A. Dulles, *The Craft of Intelligence*, New York 1963, repr. by Greenwood Press, Westport 1977.

potrzeby prezydenta monitorować działanie służb wywiadu¹¹. Kolejni DCI działali z różnym skutkiem na rzecz integracji, jednocześnie cała społeczność wywiadu doskonaliła się w procesie przygotowywania analiz dla polityków, czego symbolem jest Biuro Ocen Narodowych (Office of National Estimates).

Część zmian strukturalnych oraz dotyczących metod działania wywiadu była następstwem pojawiania się nowych środków technicznych, jak np. samoloty szpiegowskie. Te działy służb wywiadowczych, które korzystały z nowych środków, zaczęły odgrywać większą rolę i w rezultacie uwiarygodniały raporty wywiadu, ale też wywiad stawał się dla opinii publicznej – a nawet decydentów politycznych – coraz bardziej hermetyczny. Dodajmy, że w 1952 r. utworzono Narodową Agencję Bezpieczeństwa (The National Security Agency, NSA) dla prowadzenia wywiadu elektronicznego¹². Agencja ta przekazywała zdobyte informacje na ręce DCI i sekretarza obrony, który w 1961 r. doprowadził do utworzenia w strukturach Departamentu Obrony Biura Rozpoznania Narodowego (National Reconnaissance Office). Warto dodać, że w sferze zdobywania informacji w XX w. wytworzyły się nowe, czasem bardzo stechnicyzowane metody. Określa się je we współczesnej terminologii jako: SIGNIT – Signals Intelligence (dane uzyskiwane są z elektronicznego komunikowania się ludzi za pomocą takich urządzeń, jak np. telefony i komputery; zajmuje się tym Narodowa Agencja Bezpieczeństwa); IMINT – Imagery Intelligence (dane otrzymywane są z fotografii, z obiektów elektronicznie przetworzonych; prowadzi to The National Geospatial-Intelligence Agency); MASINT – Measurement and Signature Intelligence (dane zbierane są z monitorowania prób z bronią masowego rażenia; głównie realizowane jest przez Departament Obrony); HUMINT – Human-Source Intelligence (dane zdobywane są dzięki klasycznym, acz nowoczesnym w formie działaniom pracowników wywiadu; zajmuje się tym szczególnie CIA, Departament Obrony, Departament Stanu i inne); OSINT – Open-Source Intelligence (materiały pochodzą z publicznie dostępnych źródeł); GEOINT – Geospatial Intelligence (dane uzyskuje się z integracji wizualnych przekazów wojskowych i komercyjnych satelitów, samolotów, a także z baz danych)¹³.

Struktura służb wywiadowczych i form ich koordynacji komplikowała się za czasów każdej administracji i każdego DCI. Ważnym wydarzeniem było utworzenie w 1968 r. Rady Zasobów Wywiadu Narodowego (The National Intelligence Resources Board), wspierającej i koordynującej działania DCI, gdzie oprócz przedstawicieli innych jednostek wywiadu i departamentów zasiadał także przedstawiciel Departamentu Stanu.

Czy w efekcie tego wzrostu liczebnego i jakościowego, a także wewnętrznych sporów wywiad miał szansę odegrać większą rolę w procesie formowania i funk-

¹¹ S.E. Ambrose, *Ike's Spies. Eisenhower and the Espionage Establishment*, Jackson 1981.

¹² J. Bamford, *The Puzzle Palace. A Report on NSA, America's Most Secret Agency*, Boston 1982.

¹³ Zob. oficjalna strona WWW społeczności wywiadu: <http://www.intelligence.gov>, dostęp: 30 IV 2013.

cjonowania polityki bezpieczeństwa USA? Światy polityki i wywiadu przenikają się, co wytwarza naturalne możliwości oddziaływania na siebie. Ramy działania wywiadu i instytucji polityki (władza wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza) bezpośrednio lub pośrednio uregulowane są w konstytucji. Dokładniej te kwestie regulują ustawy, zarządzenia wykonawcze prezydenta, wyroki Sądu Najwyższego itd. Konstytucyjne reguły w generaliach są proste i oczywiste. Prezydent skupia w swych rękach całą władzę wykonawczą¹⁴. Odgrywa podstawową rolę w formowaniu polityki bezpieczeństwa i zagranicznej¹⁵. Korzysta ze wsparcia ze strony administracji, w tym szczególnie Departamentu Stanu (Department of State)¹⁶. Inne instytucje zaangażowane w kształtowanie i prowadzenie tej polityki to Departament Obrony¹⁷, Połączony Komitet Szefów Sztabu, w pewnym stopniu również Departament Sprawiedliwości, Departament Handlu, Departament Skarbu, Departament Rolnictwa, a w ostatnim czasie także Departament Bezpieczeństwa Narodowego. Zwraca się także uwagę na wyroki Sądu Najwyższego USA, definiujące zakres i możliwości legalnego działania wywiadu¹⁸. W sensie praktycznym proces formowania prezydenckich dokumentów regulujących politykę bezpieczeństwa USA znajduje się w rękach NSC, a szczególnie pracowników merytorycznych NSC (NSC Staff, dziś około 200 pracowników). Instytucja ta jest w samym centrum procesu formowania tejże polityki. Dokonuje zsumowania stanowisk departamentów oraz społeczności wywiadów, co jest źródłem konfliktów wynikających z odmiennego podejścia do zagadnienia wszystkich uczestników tego procesu. Wiele zależy od osobowości doradcy ds. bezpieczeństwa. Gdy były to postacie o silnej osobowości i wielkim intelekcie (jak Henry Kissinger, Zbigniew Brzeziński, Brent Scowcroft i kilku innych), będący w dobrych relacjach z prezydentem, to punkt widzenia NSC uzyskiwał przewagę. W związku z tymi sporami CIA znajdowała się wielokrotnie w centrum konfliktu. Oczywiście, była także czasem przedmiotem ostrej krytyki. Wskazywano na jej zbiurokratyzowanie, nadmierny rozrost, nieadekwatność wyrażanych opinii i podejmowanych działań w stosunku do potrzeb, zdominowanie tej instytucji przez amerykocentryczny punkt wi-

¹⁴ O systemie prezydenckim zob. m.in.: R. Małajny, *Amerykański prezydencjalizm*, Warszawa 2012; M. Bankowicz, *Prezydentury*, Kraków 2013.

¹⁵ Zob. m.in.: Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Kraków 2003.

¹⁶ A. Mania, *Department of State 1789-1939. Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, Kraków 2011; E. Plischke, *U.S. Department of State: a Reference History*, Westport 1997; H. Parafianowicz, *Departament Stanu w latach trzydziestych XX wieku*, [w:] *Amerykomania. Księga Jubileuszowa ofiarowana Profesorowi Andrzejowi Mani*, t. 2, red. W. Bernacki, A. Waszeczko, Kraków 2012.

¹⁷ *The Department of Defense. Documents on Establishment and Organization, 1944-1978*, ed. A.C. Cole [et al.], Washington 1978.

¹⁸ Liczne uwagi zob. w: *Intelligence and National Security...*; o funkcjonowaniu Sądu Najwyższego zob. P. Laidler, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych Ameryki: od prawa do polityki*, Kraków 2012.

dzenia charakteryzujący się lekceważeniem innych kultur, brak dbałości o sprawiedliwy system promocji zwracający uwagę nie tylko na liczbę rekrutowanych współpracowników, ale i na jakość ich pracy¹⁹. To jednak nie przeszkadzało jej być ważnym dostarczycielem informacji i opinii dla prezydenta.

Specjalne miejsce w definiowaniu warunków pracy wywiadu i odgrywania przez niego roli czynnika wywierającego wpływ na politykę zajmuje oprócz prezydenta Kongres. Politycy, członkowie egzekutywy i legislatury stale znajdują się w relacjach ze społecznością wywiadu. Każdy z tych światów ma odmiennie uformowane swoje role. Pozycja wywiadu zależy nie tyle od konstytucyjnej reguły, ile od koncepcji prezydenta narzucającego styl polityki i od politycznego układu w Kongresie. Zdefiniowane musi być to, czego oczekuje od wywiadu prezydent, ale również i członkowie Kongresu. Politycy i przedstawiciele wywiadu odmiennie definiują i postrzegają rolę wywiadu²⁰. Politycy zazwyczaj chcą zastrzec sobie prawo do decydowania o aktywności wywiadu we wszelkich sprawach – głównie dla zwiększenia szans na sukces polityczny. Pozorne wspólne dążenia do zbudowania odnoszącej sukcesy narodowej polityki bezpieczeństwa nie wystarczają dla głoszenia z gruntu nieprawdziwej, ale „politycznie poprawnej” tezy o jedności widzenia spraw i działania wywiadu i ludzi polityki. Wywiad nie podziela dążenia polityków dla zbudowania polityki nakierowanej przede wszystkim na zwiększenie ich szans na sukces wyborczy. Jak czasem wskazuje się z pewną przesadą, ludzie wywiadu chcą: wiedzieć wszystko, być słuchanymi i wywierać wpływ na politykę. Czy mogą to osiągnąć i czy rzeczywiście są tą – jakby wyglądało – tajemną siłą niepodlegającą regułom demokracji? Mimo licznych przykładów politycznego zaangażowania czy politycznej afiliacji DCI nie jest to regułą dla wywiadu jako instytucji. Ludzie wywiadu mają świadomość, jak widać to z ujawnionych dokumentów i wspomnień, że dbałość o obiektywność ich raportów czyni ich mniej zależnymi od bieżącej polityki. Utrzymanie dystansu wywiadu od polityki nie jest łatwe i w praktyce jest naruszane, ale jest skuteczne w walce o pozycję wywiadu w dłuższej perspektywie. Jeżeli miarą pozycji wywiadu miałyby być to, jak często jego przedstawiciele mają szansę referować dane wywiadu prezydentowi, i to, do jakiego stopnia są słuchani w ważnych sprawach, to rezultat tych poszukiwań nie ma waloru naukowej konkluzji. Przypomnijmy, że William Joseph Casey, mianowany przez Ronalda Reagana na stanowisko DCI, był powołany w skład gabinetu jako pierwszy, co nie świadczyło o jego uprzywilejowanej pozycji (ta zależała od woli prezydenta skorzystania z jego rad), bo i inni, jak np. jego poprzednik adm. Turner, także uczestniczyli w posiedzeniach gabinetu, choć nie na pozycji członków tego – przecież niezdefiniowanego w kon-

¹⁹ P.R. Riley, *CIA and Its Discontents*, [w:] *Intelligence and National Security...*, s. 150.

²⁰ H. Heymann, *Intelligence/Policy Relationship*, [w:] *Intelligence – Policy and Process*, ed. A.C. Maurer [et al.], Boulder 1985; A.S. Hulnick, *The Intelligence Producer – Policy Consumer Linkage. A Theoretical Approach*, „Intelligence and National Security” vol. 1, 1986, s. 212–223; J.E. Steiner, *Challenging the Red Line between Intelligence and Policy*, Washington 2004.

stytucji – ciała²¹. Ponadto należy pamiętać, że w zasadzie wszyscy DCI raportowali codziennie prezydentowi informacje, ale tylko niektórzy z racji określonej postawy prezydenta i zgodności ich sposobu widzenia spraw z koncepcjami prezydenta mogli mówić o sobie jak o ważnych elementach tworzących politykę. W tym stałym kontakcie z prezydentem leży siła wywiadu w ewentualnym wpływaniu na kształt polityki. To także wielkie niebezpieczeństwo stawania się częścią administracji, nakierowaną na dostarczanie informacji prezydentowi mieszczących się w granicach jego oczekiwań. Na dłuższą metę grozi to utratą zdolności prowadzenia krytycznej analizy danych i nie służy reputacji wywiadu.

Utrzymanie praktycznego i racjonalnego modelu współdziałania wywiadu i świata polityki jest bardzo trudne. Różnice między politykami i ludźmi wywiadu w sprawach dotyczących wywiadu przejawiają się na kilku płaszczyznach²². W kwestii oczekiwań różnica podejścia polega na tym, że politycy zajmują się sprawami, którymi chcą się zajmować, i tymi, którymi muszą się zajmować. Wywiad natomiast oczekuje wskazania politycznego ukierunkowania, wskazania priorytetów. Nie ma jednak komfortu ignorowania spraw, które nie znajdują się wśród priorytetów politycznych. Bez względu na to, czy prezydent rzadko czy często pyta wywiad o opinie, jakie wynikają z jego szerokiego oglądu świata, musi poddawać badaniu i analizom wszelkie ważne problemy współczesnego świata. Zdefiniowanie ich jest niebotycznie trudne i w dużej mierze stwarza wywiadowi szanse w miarę samodzielnego działania, które może wykroczyć poza ramy *political guidance*. To daje mu duże możliwości zbierania danych i tworzenia analiz. Czy jednak ma prawo domagać się od polityków przyjęcia jego opinii, a nawet zmiany polityki? Można sądzić, że tak, ale niekoniecznie tego się od nich oczekuje.

Inne pole widocznych różnic podejścia to kwestia swobody zbierania danych. Politycy nie są skłonni interesować się drobiazgami (te czasem nieefektywne drobiazgi są zazwyczaj podstawą ważnego raportu wywiadu), o ile nie mają one sensacyjnego charakteru. Członkowie Kongresu w sposób naturalny z pewną regularnością zajmują się sprawami budżetu wywiadu. Wielu z nich przyjmuje, że działania wywiadu mają charakter tajny i są w dużej mierze niedostępne nawet dla nich. Zostawiają więc w pewnym stopniu wywiadowi pewien zakres swobody, zakładając, że jeżeli coś wybuchnie w świecie, ten będzie umiał zareagować. Dla wywiadu podstawowe jest więc zbieranie danych bardzo szeroko, o ile nie dostanie wyraźnego zakazu (np. zakaz wysyłania U-2 nad Kubę, zakaz kontaktowania się z opozycją wobec szacha dotyczący oficerów wywiadu w Iranie). Wywiad jest doskonale świadom istnienia ograniczeń ze strony polityki. Ponadto sam z powodów budżetowych i własnego rozeznania narzuca sobie ograniczenia. Są jednak

²¹ O nadzorowaniu pracy wywiadu i relacjach tegoż z prezydentem zob. artykuł: L.K. Johnson, *A Conversation with Helms, a Director of Central Intelligence*, [w:] *Intelligence and National Security...*, s. 230. Helms był DCI w latach 1966-1973.

²² Zob. M.M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrecy to Policy...*, s. 180-189.

momenty, gdy świat polityki wkracza na pole wywiadu, domagając się działań sprzecznych z jego punktem widzenia.

Kolejne kwestie, gdzie widoczne są różnice, dotyczą analizy²³. Politycy chcą analizy wspomagającej ich politykę, ich priorytety. To nic nienaturalnego. Odwrotna sytuacja jest wówczas, gdy politycy ignorują wywiad²⁴. Prawdą jest także i to, że w momentach dużych sukcesów polityki i przekonania o jej skuteczności politycy nie czują potrzeby korzystania z analiz wywiadu. Inaczej mówiąc, nie chcą opinii rodzących wątpliwości. Politycy ponadto są poirytowani, że wielokładowy wywiad nie likwiduje różnych problemów, obawiają się, że wywiad może mieć kontakt z opozycją. Poza tym mają dostęp do innych analiz powstających w *think tankach*, w środowisku akademickim, w świecie dziennikarskim i niekonięcznie muszą uważać opinie wywiadu za szczególnie wartościowe. Wywiad chce utrzymać wizerunek swoich raportów jako wiarygodnego źródła informacji, jednak u odbiorców ich raportów nie ma pewności co do poprawności metodologicznej tworzonych analiz z racji ograniczonej możliwości ich weryfikowania. Analizy wywiadu, a więc swego rodzaju ukoronowanie procesu działań wywiadowczych, nie zawsze mają szansę odgrywania roli czynnika kształtującego politykę.

Inne pole sporów to *covert operations*²⁵. Reguły ich funkcjonowania zawarto w dokumencie NSC-4 z 1947 r. Do 1955 r. nie było w zasadzie wypracowanych jasnych reguł współdziałania w tych kwestiach z Departamentem Obrony i Stanu. Jak podaje raport Churcha, zasady współdziałania i koordynacji wprowadzono w 1955 r. i stosowane były one przez lata z pewnymi korektami wprowadzonymi w 1963 i 1970 r.²⁶ Tajne operacje mają różnorodny charakter: propagandowy, a więc są formą wojny psychologicznej, polityczny, ekonomiczny i paramilitarny – nawet zakładający zabicie przeciwnika. Proporcje między poszczególnymi formami tajnych operacji w okresie zimnej wojny układały się następująco: 40, 30, 10 i 20%²⁷. Politycy akceptują te działania, jeżeli są sukcesem. Ich perspektywa jest krótka, w USA maksimum 4 lata. Wywiad jako część administracji podlega rytmowi życia politycznego, ale stara się za wszelką cenę działać w dłuższej per-

²³ Zob. szerzej na ten temat: T.L. Hughes, *The Fate of Facts in a World of Man. Foreign Policy and Intelligence Making*, New York 1976; US Central Intelligence Agency, Center for the Study of Intelligence, *Intelligence and Policy. The Evolving Relationship*, Washington 2004; C. Andrew, *For the President's Eyes Only. Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York 1995.

²⁴ R.S. Cline, *Secrets, Spies and Scholars*, Washington 1976.

²⁵ B. Woodward, *Veil. The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*, New York 1987.

²⁶ *Final Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities United States Senate together with Additonal, Supplemental, and Separate Views*, book 1: *Foreign and Military Intelligence*, Washington 1976, s. 425. Komisję tą kierował senator Frank Church.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. *Intelligence and National Security...*, art. VI; J.M. McCormick w *American Foreign Policy and Process*, Belmont 2005, s. 415 podaje – za raportem senatora Churcha z 1976 r. – że w latach 1949-1952 przeprowadzono 81 tajnych operacji, za czasów Eisenhowera zatwierdzono 104 operacje, za Kennedy'ego 163, a za Johnsona 142.

spektywie, funkcjonować w ograniczonej zależności od wyborów i ich rezultatów. Niektóre tajne operacje trwają wiele lat, zmieniają swoje formy, a więc oczekiwania wywiadu są zrozumiałe. Dla wywiadu te operacje są czymś wyjątkowym, ich specjalnością, której inna grupa nie może przeciwstawić swoich dokonań, tak jak się dzieje np. w wypadku analiz powstających przecież także poza wywiadem. Warto i to dodać, że politycy oczekują, aby przeprowadzano tajne operacje. Te dają nadzieję na sukces ważny dla przyszłości politycznej. Nieudana tajna operacja to jednak możliwe źródło klęski politycznej, czego m.in. doświadczyła administracja Cartera w sprawie Iranu. Wywiad, świadom skomplikowanego charakteru tych operacji i niebezpieczeństw wynikających z ewentualnej porażki, nie zawsze chce podjąć się takiego ryzyka.

Kolejne pole sporu dotyczy formy i sfery kontaktów między politykami i wywiadem. Politycy nie zawsze umieją korzystać z szeroko rozumianego *briefingu* wywiadu. Tracą zainteresowanie, gdy dostarcza się im niepożądanych wiadomości. Politycy upolityczniają działania wywiadów, m.in. informując go, jakich rezultatów oczekują, przekraczając granice między wskazaniem tematyki i rezultatu. Podstawowy element różniący oba światy wynika stąd, że wywiad gotowy do współdziałania z politykami musi bronić naczelnej zasady działania: ochrony źródeł informacji i metod działania dla utrzymania zdolności funkcjonowania wywiadu²⁸. Wyobraźmy sobie, jak dramatyczne konsekwencje może rodzić przekazanie danych wywiadowczych politykowi prowadzącemu negocjacje międzynarodowe, który dla wzmocnienia swej pozycji negocjacyjnej użyje tych danych w rozmowach. Ujawni to fakt zdobywania tajnych informacji od drugiej strony i może prowadzić do eliminacji drogi przecieku, np. złapania i likwidacji szpiega! Z drugiej strony wywiad istnieje dla realizacji celów politycznych, wspierania polityki. Jeżeli tego nie robi, traci swoją pozycję i przestaje odgrywać swoją rolę. Musi zatem umieć funkcjonować w tej delikatnej sferze. Politycy muszą natomiast zapewnić równowagę między potencjalnym zyskiem, jaki można osiągnąć z konkretnej akcji, a zyskiem, jaki osiągnie się przez nieujawnianie źródeł i metod działania wywiadu. Tarcia są jakby wkomponowane w system, ale wypracowanie warunków współdziałania wzmacnia możliwość wywierania wpływu obu stron na siebie. Racjonalne byłoby, aby politycy polegali w jakimś stopniu na opiniach wywiadu. Społeczność wywiadu powinna dostarczać jak najbardziej rzetelnych analiz i wiedzy o faktach, co jest możliwe, jeżeli politycy będą wyraźnie informować wywiad o kierunkach polityki, obszarach zainteresowania, jak i sprawach, które nie powinny być badane. To jednak nie są partnerzy równi w sile i prawach. Politycy mogą funkcjonować bez wywiadu, a wywiad bez polityków nie może. Światy te są oddzielone niepisaną linią, choć w części przerywaną²⁹. Politycy mogą ją przekraczać, wywiad nie. Relacje te są ponadto coraz bardziej uwikłane w następstwa mechanizmu wyborczego. Także Dyrektor Wywiadu (Director of Central

²⁸ A. Kovacs, *Using Intelligence*, „Intelligence and National Security” 1997, no. 12.

²⁹ J.E. Steiner, *Challenging the Red Line...*

Intelligence), dziś nazwany Dyrektorem Wywiadu Narodowego (Director of National Intelligence, DNI) jest mianowany od połowy lat 70. w następstwie określonego wyniku wyborów prezydenckich i w pewnym stopniu wyborów do Kongresu. Po raz pierwszy dokonał tego Jimmy Carter w 1977 r., zmieniając z politycznych powodów szefa wywiadu George'a W.H. Busha, a potem już inni kontynuowali ten typ zachowania.

Wielkim problemem jest stworzenie mechanizmów nadzorowania pracy wywiadu przez władzę wykonawczą i ustawodawczą³⁰. Władza wykonawcza tworzy zazwyczaj ciała do nadzorowania i oceny działania wywiadu. Za czasów prezydenta Eisenhowera była to Prezydencka Rada ds. Wywiadu Zagranicznego (President's Foreign Intelligence Advisory Board). Egzekutywa koncentruje się na nadzorowaniu działalności szpiegowskiej i tajnych operacji, a czasem też efektywności pracy analitycznej. Także tajne operacje są zatwierdzane przez prezydenta, choć Kongres uzyskuje tu znaczący wpływ – o czym dalej. W globalnych projektach, takich jak np. zwalczanie terroryzmu, problemem jest nadzór nad wieloma agencjami wywiadu, by nie wykroczyły poza ramy wskazane przez prezydenta i nie łamały prawa. Bardzo trudna jest funkcja kontrolowania i oceny analitycznej kompetencji wywiadu. Najbardziej wyraziście realizowano je po 11 września 2001 r., gdy prezydent Bush zalecił dokonanie oceny działań wywiadu w okresie poprzedzającym wojnę z Irakiem i w sprawie broni masowego rażenia³¹. Po raz pierwsze już w połowie lat 70. komisje Kongresu poddały wywiad surowej ocenie z powodu oskarżeń wynikających z afery Watergate i aktywności wywiadu w Chile³². Czy jednak te z natury rzeczy polityczne ciała są zdolne do oceny jakości pracy wywiadu?

Wywiad podlega również kontroli Kongresu i zależy od jego decyzji³³. Podstawowa forma wpływania na funkcjonowanie wywiadu wynika z prawa Kongresu do uchwalania budżetu oraz z prawa do tworzenia prawa. Z tych uprawnień wynika domaganie się Kongresu, aby egzekutywa raportowała mu, czym się zajmuje, w tym kwestie dotyczące wywiadu. W systemie prezydenckim nie jest to mechanizm zależności właściwy demokracji parlamentarnej, ale inne formy tej kontroli ujawniają się szczególnie wówczas, gdy dotyczy to budżetu. W procesie uchwalania budżetu i ustaw dotyczących wywiadu zawarta jest decyzja o uznaniu zasadności poszczególnych wydatków oraz decyzja o skali przyznanych środków. Dokonują tego odpowiednie odrębne komisje Izby i Senatu. Sprawy dotyczące bezpieczeństwa są przedmiotem analizy takich komisji: Senacka Komisja Spraw

³⁰ L.K. Johnson, *America's Secret Power. The CIA in a Democratic Society*, New York 1989.

³¹ Najważniejszy raport dotyczący tych wydarzeń to: *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Washington 2004.

³² O działaniu dziesiątego DCI Williama Colby'ego w tych latach zob. m.in.: D.F. Gart-hoff, *Directors of Central Intelligence as Leaders of the U.S. Intelligence Community, 1946-2005*, Washington 2007; o tych wydarzeniach i CIA zob. T. Weiner, *Legacy of Ashes. The History of the CIA*, New York 2008.

³³ O mechanizmach kontroli Kongresu nad administracją zob. M.H. Halperin, P.A. Clapp, A. Kanter, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington 2006, rozdz. 16.

Zagranicznych (Senate Foreign Relations Committee), Komisja Spraw Zagranicznych Izby (House International Relations Committee) oraz komisje zajmujące się budżetem wywiadu. W Kongresie powstały nowe regulacje i instytucje zwiększające możliwość jego wpływania na działania wywiadu. Chodzi tu o poprawkę do Ustawy o pomocy zagranicznej z 1974 r. (The Hughes-Ryan Amendment to 1974 Foreign Assistance Act), gdzie wprowadzono regulę informowania prezydenta o planach prowadzenia tych akcji, ten z kolei miał porozumieć się aż z 8 komisjami obu izb. Ponadto w 1976 r. powstała Komisja ds. Wywiadu Senatu (Senate Intelligence Committee), a w 1977 r. Komisja ds. Wywiadu Izby Reprezentantów (House Intelligence Committee), które zaczęły odgrywać tu szczególną rolę³⁴. Kolejne regulacje wprowadzali prezydenci za pomocą zarządzeń (*executive orders*). Skala włączania się Kongresu do działalności wywiadu bywa uważana czasem za nadmierną ingerencję w sferę działań egzekutywy. Wywiad potrafił jednak ograniczyć dalsze działania na rzecz nałożenia nań restrykcji. Szczególnym tego wyrazem było doprowadzenie do odwołania prowizji ze wspomnianej wyżej The Hughes-Ryan Amendment Ustawą o nadzorze nad wywiadem z 1980 r. (Intelligence Oversight Act of 1980). Ustawa ta nałożyła na prezydenta i wywiad obowiązek informowania o tajnych operacjach tylko dwa komitety ds. wywiadu obu izb. Na dodatek w wypadku ważnych spraw dotyczących bezpieczeństwa ograniczono do 8 liczbę osób, które miały być informowane. Byli to: przewodniczący komisji, ważni jej członkowie, speaker Izby i lider mniejszości a także lider większości i mniejszości Senatu. Ta regulacja generalnie przywróciła równowagę pomiędzy wywiadem, który wraz z władzą wykonawczą domagał się zabezpieczenia tajności operacji, a władzą ustawodawczą, chcącą kontrolować działania wywiadu. W okresie obowiązywania tej ustawy miał miejsce wielki spór w związku z interwencją CIA w Nikaragui. Po aferze Iran-contras wprowadzono nowe ograniczenia działania na wywiad. Prezydent Reagan zgodził się nawet na to, aby najpóźniej dwa dni po przeprowadzeniu operacji poinformować o niej Kongres. Ta batalia wzajemnego wywierania wpływu na siebie przez wywiad i polityków to niekończący się proces, zwiększający możliwości kształtowania polityki przez oba te światy. Tworzenie ustawy budżetowej i proces jej uchwalania to także chwila, gdy omawiany konflikt (czy rywalizacja) staje się widoczny. Wywiad domaga się wieloletniego budżetu i dla pewnych operacji go otrzymuje, ale pod warunkiem wydawania pieniędzy w transzach rocznych. Jest to moment szczególnej przewagi Kongresu w tej grze o pozycję.

Kongres ma także inne potężne narzędzie do wywierania wpływu na działanie wywiadu, tj. przez przesłuchania kongresowe (*hearings*)³⁵. To formuła bardzo często przez niego wykorzystywana. Ponadto Kongres, a szczególnie Senat ma duży

³⁴ J.M. McCormick, *American Foreign Policy...*, s. 418-419.

³⁵ W.R. Jackson, *Congressional Oversight of Intelligence: Search for a Framework*, „Intelligence and National Security” 1990, no. 5; F.J. Smist, *Congress Oversees the United States Intelligence Community*, wyd. 2, Knoxville 1994.

wpływ na powoływanie DCI (DNI), gdyż prezydent może to uczynić za zgodą i radą Senatu. Tu w pełni przejawia się polityczny charakter tego procesu. Wywiad bywa wykorzystywany szczególnie przez Senat w procesie akceptacji traktatu, dostarcza bowiem dane dla potwierdzenia wiarygodności partnera. Wokół wywiadu toczy się także taka batalia: władza wykonawcza godzi się na udostępnianie jego danych, w których zawarte jest to, co potwierdza trafność jej polityki, a opozycja w Kongresie oczekuje tych danych, które może wykorzystać do walki politycznej. Kongres chce regularnie otrzymywać dane w wybranych dziedzinach. Czy jednak jest w stanie je wykorzystywać – tym bardziej że jest to pokaźna liczba kilkudziesięciu raportów rocznie? Bardzo znane są tzw. National Intelligence Estimates – oceny wywiadu przekazywane innym działom administracji³⁶. Wyraźnie widoczne jest oczekiwanie Kongresu, aby wywiad nie zaskakiwał go akcjami, w tym szczególnie spektakularnymi tajnymi operacjami³⁷. Kongresmani nie tylko chcą być informowani o planowaniu akcji, ale chcą nawet mieć współudział w decydowaniu o ich podjęciu. Administracja włącza w praktyce Kongres do planowania operacji, ale sprzeciwia się, aby uznać to za obowiązek prawny.

Współpraca Kongresu z wywiadem do lat 70. była bardzo dobra. Kongres akceptował to, że pewne rzeczy są oczywistym prawem egzekutywy. Jednak już wtedy istniał problem dostępu do tajnych danych wywiadu. Zależał on od władzy wykonawczej, a konkretnie – wywiadu, który był bardzo powściągliwy w tym względzie, a nawet niechętny do udzielania zgody. Wiązało się to z brakiem umiejętności dotrzymania tajemnicy przez członków i pracowników Kongresu. Analizując konkretne przypadki, można jednak stwierdzić, że nie jest to prawdą, bowiem źródłem większej liczby przecieków jest egzekutywa, a nawet CIA. Dodajmy, że dla części członków Kongresu praca w komisji ds. wywiadu nie jest atrakcyjna. Daje wiedzę o wielu sprawach, ale uniemożliwia wykorzystanie jej do walki politycznej. To jest wprost bolesne dla polityka.

Ważnym elementem jest oczekiwanie Amerykanów, że działania administracji będą prezentowane publicznie, będą transparentne. Uznaje się wartość tej reguły dla państwa demokratycznego, jednak dopuszcza się wyłączenia z niej wywiadu. Także w sprawach budżetowych władza uważa, bazując na zapisie konstytucji, że informacje o wydawaniu pieniędzy publicznych muszą być publikowane „od czasu do czasu” i opiera się pokazywaniu danych budżetu wywiadu. Jak w efekcie wytłumaczyć opinii publicznej racjonalność wydatków wywiadu? Liczbą raportów, tajnych operacji? Oczywiście, że nie, a więc należy się zgodzić, że wywiad jest wyłączony z zasadniczych elementów kontroli władzy ustawodawczej i w pewnym stopniu wykonawczej. Jednak, jak wspomniano wcześniej, sprawy wywiadu reguluje The National Security Act of 1947 i Ustawa o reformie wywiadu i o ochronie przed terroryzmem z 2004 r. (Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act

³⁶ N.E. Firth, *Soviet Defense Spending. A History of CIA Estimates, 1950-1990*, Texas 1998.

³⁷ W.S. Cohen, *Congressional Oversight of Covert Actions*, „International Journal of Intelligence and Counterintelligence” 1988, no. 2.

of 2004). Sprawy bieżące regulują prezydenci, wydając *executive orders* na temat wywiadu (Gerald Ford uczynił to w 1976 r., Jimmy Carter w 1978 r., Ronald Reagan w 1981 r., George W. Bush w 2004 r.). To wygodna formuła regulowania aktywności wywiadu przez prezydenta, ale z natury nietrwała, gdyż każdy prezydent z łatwością podejmuje decyzje o zmianie zasad poprzednika³⁸.

Wywiad i jego pozycja zmieniają się wraz ze zmieniającą się sytuacją na świecie, nowymi zagrożeniami i wyzwaniem. ZSRR nie jest już głównym obiektem aktywności³⁹. Nowe wyzwania to terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, narkotyki, sprawy ekonomiczne, kwestie zdrowia i zagrożeń dla niego i środowiska naturalnego⁴⁰. W zwalczaniu terroryzmu CIA miała już pewne doświadczenie od początku lat 90., ostrzegając o niektórych planowanych atakach, a przynajmniej o rodzących się zagrożeniach, lecz nie zawsze była słuchana. CIA była włączona do działań Grupy Strategii Antyterrorystycznej (Counterterrorism Strategy Group) pod kierunkiem Richarda Clarke'a. Tam jednak jeszcze w końcu lat 90. można było usłyszeć głosy z pewnych agencji, np. Pentagonu, że przesadza się z informacjami o zagrożeniach ze strony Al-Kaidy. Poirytowany tą postawą Pentagonu szef antyterrorystycznej komórki w Departamencie Stanu miał, jak pisze Clarke w jednym z wywiadów, zapytać jakby proroczo: „What's it gonna take, Dick... Does Al. Qaeda have to attack the Pentagon to get their attention?”⁴¹.

Nowe czasy spowodowały podniesienie kwestii moralnych funkcjonowania wywiadu, granic jego tajności i jego działania, a także ewentualnej akceptacji zasady, że cel uświęca środki⁴². Publicznie podejmowana jest dyskusja nad formami aktywności wywiadu, w tym nad kwestiami: naboru osobowych źródeł informacji, prowadzenia tajnych akcji, zabójstw, tortur (zakazanych w USA na mocy XVIII poprawki do Konstytucji USA). Ważna jest w tym względzie postawa opinii publicznej. W 1995 r. tajne operacje popierało 48% obywateli USA, a 40% ich nie akceptowało, po 11 września 2001 r. badania wskazują, że aż 66% popierało takie operacje⁴³. Wreszcie raport oceniający działania wywiadu sprzed tej daty,

³⁸ C. Andrew, *For the President's Eyes Only...*; D.F. Garthoff, *Directors of Central Intelligence...*

³⁹ L. Freedman, *US Intelligence and the Soviet Strategic Threat*, Boulder 1977; *Selected Estimates on the Soviet Union, 1950-1959*, ed. S.A. Koch, Washington 1993; *Intentions and Capabilities. Estimates on Soviet Strategic Forces, 1950-1983*, ed. D. Steury, Washington 1996; C. Andrew, *For the President's Eyes Only...*; *Watching the Bear. Essays on CIA's Analysis of the Soviet Union*, eds. G.K. Haines, R.E. Leggett, Washington 2003.

⁴⁰ Szerzej na ten temat zob.: M.M. Lowenthal, *Intelligence. From Secrecy to Policy...*, rozdz. 12.

⁴¹ Cyt. za: D. Rothkopf, *Running the World. The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York 2005, s. 385.

⁴² D.E. Godfrey, *Ethic and Intelligence*, „Foreign Affairs” 1978, no. 56; P.G. Lauren, *Ethics and Intelligence. Policy and Process*, ed. A.C. Maurer [et al.], Boulder 1985.

⁴³ *American Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, ed. J.E. Rielly, Chicago, s. 37; *World-view 2002. American Public Opinion and Foreign Policy*, eds. M.M. Bouton, B.I. Page, Chicago 2002, s. 23.

a opublikowany w 2003 r., zdecydowanie popiera rozwój wspomnianej formy działania wywiadu⁴⁴. W następstwie tych wydarzeń i raportu komitetu wprowadzono szereg nowych regulacji w relacjach Kongres–wywiad. Realizowanie tej funkcji kontrolnej nie było łatwe wobec tajności działań instytucji i obowiązku chronienia źródeł informacji. Do tej debaty, czy rywalizacji, obu światów włącza się dziś w większym stopniu opinia publiczna i media⁴⁵.

Po 2001 r. zreformowano wywiad, ale jego złożoność nie likwiduje problemów, jakie związane są z rywalizacją i współpracą obu światów w procesie formowania polityki bezpieczeństwa USA. Współczesna struktura wywiadu (US Intelligence Community) jest bardzo skomplikowana. Prezydentowi podlega NSC i doradca prezydenta ds. bezpieczeństwa (National Security Adviser)⁴⁶. Prezydent korzysta z doradztwa takich ciał kontrolnych, jak: Prezydencka Rada ds. Wywiadu Zagranicznego (President's Foreign Intelligence Advisory Board, PFIAB) i działającej pod jej kierunkiem Rady Nadzoru Wywiadu (Intelligence Oversight Board, IOB). Całość spraw wywiadu koordynowana jest przez dyrektora wywiadu narodowego. Pod jego bezpośrednim zarządem znajduje się: zastępca dyrektora wywiadu narodowego (Deputy Directors of National Intelligence, DDNIs), Rada Wywiadu Narodowego (National Intelligence Council, NIC), Narodowe Centrum Antyterroryzmu (National Counterterrorism Center). Podlega mu bezpośrednio niezależna Centralna Agencja Wywiadowcza oraz agencje wywiadu wojskowego, działające pod nadzorem Sekretarza Obrony (National Geospatial Intelligence Agency, NGA; National Reconnaissance Office, NRO; National Security Agency, NSA; Defense Security Agency, DIA; Army, Navy, Air Force & Marines Intelligence). Z DNI współdziałają: od 2003 r. Departament Bezpieczeństwa Narodowego (Department of Homeland Security, DHS), Wywiad Straży Wybrzeża (Coast Guard Intelligence, CGI), Departament Sprawiedliwości, a szczególnie Federalne Biuro Śledcze (Federal Bureau of Intelligence, FBI) oraz od 2006 r. Agencja Zwalczania Narkotyków (Drug Enforcement Administration, DEA), ponadto Biuro Wywiadu i Badań Departamentu Stanu (State Department Bureau of Intelligence and Research, INR), Departament Energii (Department of Energy), Departament Skarbu. Nie jest to struktura, której łatwo współdziałać, ale odgrywa znaczną rolę w formowaniu polityki USA z racji wiedzy, posiadanych danych i zdolności poddania ich ocenie i analizie. W tym procesie np. CIA znajduje się w częstym konflikcie z różnymi elementami świata polityki. Częsty jest spór z siłami zbrojnymi, dotyczący dowodzenia tajnymi operacjami wojskowymi, w tym także nadzoro-

⁴⁴ Report of the Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001, The House Permanent Select Committee on Intelligence and the Senate Select Committee on Intelligence, 24 VI 2003, [on-line] <http://newfindlow.com/cnn/docs/911rpt/index.html>, dostęp: 30 IV 2013.

⁴⁵ G.F. Treverton, *Reshaping National Intelligence in an Age of Information*, Cambridge 2001.

⁴⁶ Opis struktury wyprowadzony z oficjalnej strony społeczności wywiadu USA; zob. przypis 13.

wania lotów szpiegowskich; z Departamentem Stanu i siłami zbrojnymi w sprawie gromadzenia i analizy danych zbieranych przez agencje wywiadowcze tych działów administracji⁴⁷. Ten proces współdziałania i rywalizacji instytucji zwiększa w efekcie ich zdolność do wywierania wpływu na formowanie polityki i jej realizację. Zagadnienia zasygnalizowane tu to materia do analizy dla wielu dyscyplin, a tajność działań wywiadu nie czyni tego niemożliwym, wręcz skłania do interdyscyplinarnego podejścia. Zbadanie formy i skali wywierania wpływu określonej instytucji na politykę to stały problem badawczy. Tu odniesiono go tylko do wywiadu rywalizującego w tej kwestii ze światem polityków.

⁴⁷ M.H. Halperin, P.A. Clapp, A. Kanter, *Bureaucratic Politics...*, s. 40-47.

Dwóch kurierów ZWZ do Lwowa – sprawa Stanisława i Józefa Żymierskich

Marszałek Polski Michał Rola-Żymierski jest postacią bardzo ciekawą. Urodzony w Krakowie w 1890 r., zaczynał swoją działalność od udziału w patriotycznych organizacjach studenckich na terenie Krakowa jeszcze przed I wojną światową. Umierając w 1989 r. w wieku prawie stu lat, miał za sobą tak powikłany życiorys, że – jak w takich przypadkach zwykło się mawiać – kilka osób można by nim obdarzyć. Uczestniczył w wielu ważnych wydarzeniach. Książkę biograficzną o nim przygotowywał przed laty płk prof. dr hab. Jerzy Poksiński, ale jego śmierć uniemożliwiła ukończenie jej i zaprezentowanie zainteresowanym czytelnikom tej postaci. Stąd też jedyną pracą o marszałku pozostaje do tej pory wydany przez Wydawnictwo MON w 1983 r. tom zatytułowany *Marszałek Polski Michał Żymierski*, którego autorzy są całkowicie anonimowi – poza jednostronicowym podpisanym wstępem, autorstwa ówczesnego ministra obrony gen. Wojciecha Jarmuzelskiego. Można jedynie sądzić, na podstawie podanej w książce informacji, że byli nimi ówcześni pracownicy Wojskowego Instytutu Historycznego im. Wandy Wasilewskiej. Całość ma charakter hagiografii, trudno więc traktować ją jako względnie obiektywne źródło informacji¹.

Nie jest jednak moim zamiarem opisywanie drogi życiowej Michała Żymierskiego. Aby uczynić to dokładnie, trzeba rzeczywiście napisać książkę dużych rozmiarów. Jego losy splotły się w sposób dramatyczny z losami jego braci, a te – jak okazało się po latach – miały istotny wpływ na losy powstającego w 1939 r. we Lwowie Związku Walki Zbrojnej (ZWZ).

Michał Żymierski miał trzech braci, z których pierwszy, Jan, przysporzył mu kłopotów już w 1913 r. Rodowe nazwisko ich wszystkich brzmiało Łyżwiński, byli synami Wojciecha Łyżwińskiego i Marii z Buczków. 30 września 1913 r. Jan wziął udział w napadzie rabunkowym, podczas którego został zamordowany Ferdynand Świszczowski, mąż córki znanego wydawcy i księgarza Gustawa Adolfa Gebethnera, Zofii Teofili. Co istotniejsze, Świszczowski był kierownikiem

¹ *Marszałek Polski Michał Żymierski*, Warszawa 1983.

jednej z najbardziej popularnych krakowskich księgarni, filii warszawskiej księgarni „Gebethner i Wolff”, znajdującej się w Rynku Głównym 23 (księgarnia w tym miejscu istnieje do chwili obecnej). W rezultacie wszyscy bracia zmienili – choć Michał z pewnymi kłopotami – nazwisko na Żymierski.

Była to rodzina wojskowych. Michał robił karierę wojskową. W 1924 r. został jednym z najmłodszych generałów w Wojsku Polskim. W czasie przewrotu majowego dowodził oddziałami spieszącymi z pomocą wojskom rządowym, ale czynił to wyjątkowo nieporadnie². W wyniku afery korupcyjnej, wyroku sądowego i degradacji Michał został usunięty z armii i 6 września 1927 r. skazany na 5 lat więzienia. Niemniej jednak zarówno on sam, jak i najróżniejsze środowiska twierdziły potem, że pobyt w więzieniu związany był z jego postawą w czasie przewrotu majowego. Natomiast po wyjściu na wolność w 1931 r. został w następnym roku zwerbowany przez wywiad sowiecki. W tymże samym 1932 r. na rzecz tego wywiadu rozpoczął pracę jego brat Stanisław³.

Brat Michała, Józef Bronisław (ur. 1902 r.) w 1920 r. jako ochotnik wstąpił do Wojska Polskiego i brał udział w wojnie polsko-sowieckiej w szeregach 2 pułku artylerii polowej. Po uzyskaniu matury wstąpił do Oficerskiej Szkoły Artylerii w Toruniu, którą ukończył w 1926 r., po czym służył w różnych jednostkach jako oficer zawodowy artylerii, a następnie broni pancernej. W kampanii wrześniowej walczył w stopniu kapitana. Po jej zakończeniu najpierw został internowany na Węgrzech, a potem przedostał się do Francji⁴. Stanisław Adam (ur. 1905 r.) po ukończeniu Szkoły Podchorążych służył w 1 pułku lotniczym. Po klęsce kampanii wrześniowej, w której walczył w stopniu podporucznika lotnictwa, został internowany w Rumunii, skąd przez Grecję przedostał się do Francji⁵.

W grudniu 1939 r. obaj bracia, Stanisław i Józef, zostali razem, jako kurierzy, wyprawieni do kraju. Było to sprzeczne z zasadami pracy konspiracyjnej, aby osoby blisko spokrewnione z sobą razem wysyłać w trudne misje, ale w owym czasie brak doświadczenia u osób w kierowniczych gremiach powodował wiele różnych błędów. Można zresztą stwierdzić, że wysyłanie w tak ważnej misji osób blisko spokrewnionych z postacią cokolwiek kontrowersyjną, jaką był generał, mający w życiorysie wyrok za korupcję, było już sprawą dość ryzykowną i nie do końca przemyślaną. Podobnych przypadków było więcej – wcześniej został wysłany jako emisariusz z Paryża do Lwowa z rozkazami organizacyjnymi ZWZ

² A. Garlicki, *Przewrót majowy*, Warszawa 1979, s. 262-265, występuje tam pod nazwiskiem Żymirski. Dalsze losy Jana są nieznane. Udało się tylko ustalić, że w końcu 1939 r. mieszkał pod Paryżem, został wezwany do wojska oraz odkomenderowany do Wojska Polskiego. IPN: BU 192/4, t. 2, kl. 88, protokół przesłuchania Józefa Żymierskiego przez NKWD 29 II 1940 r.

³ <http://www.torun.pl/pl/miasto/marszalek-michal-rola-zymierski-1945>, dostęp: 9 V 2013; http://www.firma.matras.pl/krakow/historia_7.php, dostęp: 9 V 2013; J. Poksiński, „TUN”: Tatar – Utnik – Nowicki, Warszawa 1992, s. 210-212, 218-219.

⁴ *Polskie podziemie na terenach Zachodniej Ukrainy i Zachodniej Białorusi w latach 1939-1941*, t. 2, red. W. Komogorow [et al.], Warszawa–Moskwa 2001, s. 851-853.

⁵ *Ibidem*, t. 2, s. 829.

Tadeusz Strowski, który podawał się za majora, podczas gdy – ale o tym nie wiadomo – był tylko plutonowym. Jest rzeczą zdumiewającą, że nie sprawdzono go przedtem kontrwywiadowczo we Francji. Nie tylko bowiem stopień oficerski jako wytwór jego fantazji powinien go wykluczyć z pełnienia roli emisariusza. W okresie międzywojennym był skazany za kradzież przez sąd powiatowy w Łunińcu na karę więzienia, co całkowicie powinno eliminować go spośród kandydatów do tego zadania. Niestety, właśnie jemu powierzono dostarczenie do Lwowa rozkazu gen. Władysława Sikorskiego z 13 listopada 1939 r. o utworzeniu ZWZ i innych ważnych dokumentów organizacyjnych. On też zaprzysiął jako komendanta Obszaru nr 3 ZWZ we Lwowie płk. Władysława Żebrowskiego. Po aresztowaniu Strowskiego we Lwowie 22 stycznia 1940 r. przez NKWD jego zeznania bardzo ułatwiły sowieckim służbom dalsze rozpracowywanie polskiego podziemia⁶.

Po Strowskim do Lwowa wyruszyło dwóch dalszych kurierów – byli to bracia Żymierscy. Jak do tego doszło? Po wojnie Józef Żymierski, aresztowany i przesłuchiwany przez oficera śledczego Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego, zeznał 22 marca 1953 r. następująco:

W międzyczasie spotkałem w Paryżu Popiela Karola, którego znałem sprzed wojny. Nie mając pieniędzy, pożyczyłem od niego 200 franków. W tym samym czasie od oficera lotnika, który przybył z Lyonu do Paryża, dowiedziałem się, że mój brat Stanisław przebywa w obozie dla lotników pod Lyonem. Po uzyskaniu tej informacji postanowiłem ściągnąć brata Stanisława do Paryża. W tym celu udałem się do Ministerstwa Wojny, gdzie nieznan mi bliżej oficer sztabowy znający mnie z Warszawy⁷ ułatwił mi dostanie się do wiceministra wojny gen. Modelskiego⁸. W dniu tym otrzymałem odpowiedź od Modelskiego, że będę przez niego przyjęty za dwa dni. W oznaczonym dniu odbyłem rozmowę z Modelskim, który w mojej obecności wydał telefoniczne polecenie skierowania brata Stanisława z obozu pod Lyonem do Paryża. Modelski wypytywał mnie o losy brata Michała. Poinformowałem go, że z Michałem nie widziałem się od jego powrotu z Francji [...] do kraju, natomiast podałem mu, że według relacji brata Stanisława Michał z chwilą wybuchu wojny we wrześniu 1939 r. miał wyjść z Warszawy i udać się na Wschód⁹.

⁶ G. Mazur, *Z początków Związku Walki Zbrojnej we Lwowie. Misja „majora” Strowskiego*, „Studia Historyczne” 2001, z.1, s. 75-94; *Polskie podziemie na terenach...*, t. 2, s. 891-893.

⁷ Zastanawiające, że oficer śledczy nie przerwał w tym momencie i nie zadał bardziej szczegółowych pytań, wobec oczywistego braku logiki w zeznaniach: oficer znał Józefa Żymierskiego, podczas gdy ten ostatni miał go nie znać. Jest oczywiste, że w ten sposób z jakichś przyczyn Żymierski ukrywał tożsamość tego oficera. Świadczy to zarazem o tym, jak starannie trzeba analizować materiały tej proveniencji, pamiętając, że protokoły przesłuchań były zawsze odbiciem pewnej gry toczącej się między przesłuchującym a przesłuchiwanym.

⁸ Jak kilka lat wcześniej, Józef Żymierski, przesłuchiwany przez NKWD 29 lutego 1940 r., wyjaśnił: „Po swoim przyjeździe do Paryża dowiedziałem się, że wiceministrem spraw wojskowych rządu polskiego jest pułkownik Modelski – bliski przyjaciel mojego brata Michała Żymierskiego”. Zob. *Polskie podziemie na terenach...*, t. 2, s. 857.

⁹ IPN: BU 0298/30, materiały dotyczące Żymierskiego Józefa, k. 13-14.

Następnie Józef Żymierski zeznawał:

W pierwszych dniach grudnia 1939 r. w Ministerstwie Wojny spotkałem płk. [Jana] Kornausa¹⁰, który był moim wykładowcą na szkole podchorążych. Dowiedziałem się od niego, że organizuje on ekipę kilku oficerów, którzy by razem z nim wyjechali do Jugosławii i do Węgier celem stworzenia punktów przejściowych z Węgier do Jugosławii, a następnie do Francji dla polskich oficerów i żołnierzy. Na propozycję płk. Kornausa wzięcia udziału w tej ekipie wyraziłem zgodę. Na tej podstawie zostałem przydzielony rozkazem personalnym do tzw. grupy oficerów „S” („specjalnych”), a następnie płk Kornaus zapowiedział mi, że w najbliższym czasie zostaną powiadomiony o dalszych zarządzeniach związanych z wyjazdem do Jugosławii lub do Węgier. W tym samym mniej więcej czasie, tj. w początkach grudnia 1939 r., przybył do mnie brat Stanisław i oznajmił, że uzgodnił z Modelskim sprawę naszego wyjazdu do kraju. Zaznaczam, że brat mój Stanisław sprawę tę uzgadniał z Modelskim nie w mojej obecności: ze słów jego pamiętam, że zadaniem naszym miało być zgodnie z rozmową z Modelskim umożliwienie przejazdu do Francji brata Michała. W związku z tym otrzymaliśmy polecenie stawienia się osobiście na wyznaczony termin do kwatery kierownictwa zagranicznego Związku Walki Zbrojnej (ZWZ)¹¹. Po zgłoszeniu się do tej kwatery rozmawialiśmy wspólnie z bratem Stanisławem z płk. Bagińskim¹², który objaśnił nam cele i zadania organizacji ZWZ. Bagiński skierował nas do dwóch oficerów w stopniu pułkownika, u których przechodziliśmy przeszkolenie. Jeden z nich opracowywał z nami zagadnienie stosunków, zadań na terenach zajętych przez armię niemiecką, zaś drugi to samo zagadnienie na terenach zajętych przez Armię Radziecką. Szkolenie to trwało przez miesiąc grudzień, a właściwie do Świąt Bożego Narodzenia. Po ukończeniu przeszkolenia otrzymaliśmy zadanie – ja wyjazdu do Lwowa i dostarczenia tam instrukcji co do działalności ZWZ, a brat Stanisław wyjazdu do Warszawy z identycznymi zadaniami. Wyjazd nasz został opóźniony ze względu na trudności otrzymania paszportu. Nastąpił dopiero w dniu 30 grudnia 1939 r.¹³

Obaj jechali przez Włochy, a następnie Rumunię – tam przez Bukareszt i Czerniowce, posługując się fałszywymi dokumentami na nazwiska: Józef Bronisław pod nazwiskiem Nagalski, Stanisław Adam – Łozowski. 12 stycznia 1940 r. podczas próby przekroczenia granicy rumuńsko-sowieckiej zostali pochwyceni

¹⁰ Charakterystyczne dla ówczesnych stosunków wśród naszych władz na emigracji jest to, że ppłk dypl. dr Jan Kornaus był znany jako „zdeklarowany przeciwnik sanacji”; zob. T. Dubicki, S.J. Rostworowski, *Sanatorzy kontra sikorszczycy, czyli walka o władzę na uchodźstwie w Rumunii*, Warszawa 1993, s. 31. Widać więc, że trwała swoista mobilizacja przeciwników sanacji, którzy starali się włączyć do swego obozu jak najwięcej osób, a w tym przypadku liczyli na Michała Żymierskiego, o którego związkach z wywiadem ZSRR rzecz jasna wiedzieć nie mogli.

¹¹ Ściśle: Komenda Główna ZWZ, która w owym czasie mieściła się we Francji.

¹² Płk dypl. Henryk Bagiński od 13 listopada 1939 r. był zastępcą komendanta głównego ZWZ i szefem sztabu Komendy Główny ZWZ. M. Ney-Krwawicz, *Biuro generała Sosnkowskiego. Komenda Główna Związku Walki Zbrojnej we Francji listopad 1939–czerwiec 1940*, Warszawa 1996, s. 96-97.

¹³ IPN: BU 0298/30, materiały dotyczące Żymierskiego Józefa, k. 14-15.

przez sowiecką straż graniczną. Z zeznań Józefa Żymierskiego złożonych 22 marca 1953 r. dowiadujemy się, że ze strażnicy zostali zaprowadzeni pieszo wraz z innymi zatrzymanymi osobami do Czortkowa, gdzie w tamtejszym więzieniu poddano ich wstępnemu śledztwu. W trakcie jednej z inspekcji dokonywanej w areszcie przez jakiegoś wyższego rangą funkcjonariusza sowieckiego Stanisław zwrócił się do niego z prośbą o powiadomienie o jego zatrzymaniu w Moskwie. Wymienił wówczas nazwisko, które jednak Józefowi nic nie mówiło. Funkcjonariusz ten oświadczył, że sprawa zostanie szybko załatwiona i rzeczywiście po około 10 dniach pobytu w Czortkowie obaj zostali przewiezieni do Moskwy¹⁴.

Nieco inaczej, bardziej szczegółowo, przebieg wydarzeń opisuje Tadeusz Dubicki, opierając się na ujawnionych i opublikowanych dokumentach sowieckich, a zwłaszcza raportach szefa NKWD Ukrainy, komisarza bezpieczeństwa państwowego 3 rangi Iwana Sierowa. W raporcie z 16 marca 1940 r. Sierow informował, że Żymierscy „przybyli na terytorium radzieckie z zadaniami, które zlecił im kierowniczy ośrodek polskiej nielegalnej terrorystycznej i dywersyjnej organizacji Związek Walki Zbrojnej – ZWZ”¹⁵. Bardzo ważne były szczegółowe informacje dotyczące parametrów łączności radiowej, które od braci Żymierskich uzyskało NKWD. Nie tylko przekazali oni informację o radiostacji w Paryżu, ale też ujawnili radiostację pracującą w Bukareszcie. Należy przyjąć, że przynajmniej od 16 marca była inwigilowana przez wywiad sowiecki radiostacja ZWZ pracująca we Lwowie od lutego 1940 r.¹⁶ Dubicki, który bardzo skrupulatnie analizował tę sprawę, pisze w następujący sposób o jej następstwach:

Konsekwencje „wpadki” Żymierskich nie są jeszcze w pełni rozeznane, niemniej można je ocenić jako mające zasadnicze znaczenie w rozpracowaniu przez przeciwnika konspiracji lwowskiej. Sowieci uzyskali możliwość kontrolowania korespondencji i przez to wglądu w całość spraw konspiracji, znając np. terminy przejść kurierów, identyfikowania na podstawie treści depeesz „melin” etc. Fala aresztowań, jaka dotknęła konspirację lwowską już wkrótce, miała także niewątpliwie związek z omawianą sprawą¹⁷.

Dalsze rozważania Dubickiego na temat następstw wpadki Żymierskich sprowadzają się do konieczności prowadzenia nad nią dalszych badań. Było to jednak wydarzenie o doniosłych następstwach, jak możemy przekonać się z lektury sowieckich dokumentów oraz opinii badaczy problematyki. Komenda Główna ZWZ w Paryżu kontynuowała działalność, jakby nic się nie stało.

¹⁴ Ibidem, k. 16. Incydent ten stanowi swego rodzaju dodatkowe potwierdzenie faktu, że Stanisław Żymierski posiadał jeszcze przedwojenne kontakty z radzieckimi służbami specjalnymi.

¹⁵ *Polskie podziemie 1939-1941*, t. 1: *Lwów – Kołomyja – Stryj – Złoczów*, red. nauk. Z. Gajowniczek [et al.], Warszawa–Kijów 1998, s. 43-77; T. Dubicki, *Konspiracja polska w Rumunii*, t. 1: *1939-1945*, Warszawa 2002, s. 268-269.

¹⁶ T. Dubicki, *op. cit.*, s. 268-269.

¹⁷ Ibidem, s. 269.

Beztrosko utrzymywano łączność radiową i wysyłano dalej kurierów. W instrukcji nr 3 z 5 maja 1940 r. dla płk. Władysława Żebrowskiego i mjr. Emila Macielińskiego, którzy – wedle wiedzy KG ZWZ – mieli kierować Obszarem Lwów, komendant główny ZWZ gen. Kazimierz Sosnkowski napisał, iż kpt. Józef Żymierski „Piotr” dotarł do Warszawy¹⁸. Faktycznie w tym czasie przebywał on (wraz z bratem) na słynnej moskiewskiej Łubiance, w więzieniu i zarazem siedzibie centrali NKWD. Zasadne byłoby więc postawienie pytania: skąd, w jaki sposób, i w jakim celu dotarła do gen. Sosnkowskiego ta fałszywa informacja? Przekazanie jej następnie do Lwowa wprowadzało zamęt i kompletną dezinformację w szeregach tamtejszej konspiracji. Inna sprawa, że płk Żebrowski w owym czasie już nie żył, zginął 25 kwietnia 1940 r. pod Horodenką, kiedy próbował przedostać się za granicę¹⁹, mjr Macieliński natomiast był rozpracowywany przez NKWD. Nie wiemy, od kiedy zaczęła się jego współpraca z tą instytucją, ale wiadomo, że już w kwietniu 1940 r. NKWD dysponowało informacją, iż jako najstarszy stopniem oficer objął komendę Obszaru ZWZ oraz znało dwa jego pseudonimy i dokładny rysopis²⁰.

W raporcie z kwietnia 1941 r., sporządzonym przez naczelnika 4 Oddziału 3 Zarządu NKGB ZSRR, kpt. bezpieczeństwa państwowego Rodionowa, czytamy:

Na podstawie przesłuchań zatrzymanych w styczniu 1940 r. przybyłych nielegalnie z Rumunii do m. Lwowa oficerów b[yłego] wojska polskiego braci Józefa i Stanisława Żymierskich ustalono, że są oni kurierami „rządu polskiego” w Paryżu i przyjechali do Lwowa z instrukcjami i rozkazami utworzenia organizacji „ZWZ” na terenie zachodnich obwodów USRS i BSRS, a także na terytorium Polski zajętym przez Niemców. Zeznania Żymierskich dały możliwość organom NKWD poznania struktury organizacji „ZWZ”, form jej działalności i następnie umieszczenia agentury wewnątrz tej organizacji²¹.

W notatce sporządzonej już po 6 czerwca 1941 r. – niestety jej autor nie jest nam znany, ale biorąc pod uwagę fakt, że przechowywana jest ona w Centralnym Archiwum Federalnej Służby Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej, był to ktoś wysokiego szczebla z organów bezpieczeństwa ZSRR – znajdujemy następującą opinię:

¹⁸ *Armia Krajowa w dokumentach 1939-1945*, t. 1: *Wrzesień 1939–czerwiec 1941*, red. H. Czarnocka [et al.], Londyn 1970, s. 234-235.

¹⁹ G. Mazur, J. Węgierski, *Konspiracja lwowska 1939-1944. Słownik biograficzny*, Katowice 1997, s. 235-236; *Polskie podziemie na terenach...*, t. 2, s. 719.

²⁰ G. Mazur, *Walka NKWD ze Związkiem Walki Zbrojnej na Kresach Południowo-Wschodnich w świetle dokumentów z polskich archiwów w Londynie*, [w:] *Europa nieprowincjonalna. Przemiany na ziemiach wschodnich dawnej Rzeczypospolitej (Białoruś, Litwa, Łotwa, Ukraina, wschodnie pogranicze III Rzeczypospolitej Polskiej) w latach 1772-1999*, red. K. Jasiewicz, Warszawa–Londyn 1999, s. 671.

²¹ *Polskie podziemie na terenach...*, t. 1, s. 653; R. Wnuk, „Za pierwszego Sowietą”. *Polska konspiracja na Kresach Wschodnich II Rzeczypospolitej (wrzesień 1939–czerwiec 1941)*, Warszawa 2007, s. 84-85.

12 stycznia 1940 r. podczas przekraczania granicy z Rumunii do ZSRR zostali zatrzymani oficerowie był[ego] wojska polskiego bracia Józef i Stanisław Żymierscy, którzy przyjechali z Paryża również z zaszyfrowanymi instrukcjami, rozkazami i innymi dokumentami głównego dowództwa „ZWZ”. Zeznania aresztowanych braci Żymierskich i Strowskiego oraz rozszyfrowanie skonfiskowanych im dokumentów pozwoliło na ustalenie w pełni struktury i form działalności antysowieckiej „Związku Walki Zbrojnej”, na wykrycie jego kadr i kontaktów w zachodnich obwodach USRS i BSRS oraz Litewskiej SRS²².

Nic więc dziwnego, że badacz problematyki, Rafał Wnuk, uważa aresztowanie obu kurierów za wydarzenie mające znaczenie przełomowe w zwalczaniu rodzącego się polskiego podziemia przez NKWD. Od tej pory stosunkowo szybko doszło do przejścia przez NKWD kontroli nad organizacją, opanowania jej wywiadu i łączności zagranicznej, a więc kluczowych pionów. Wnuk przypuszcza też – i trzeba się z nim całkowicie zgodzić – że aresztowanie prawdopodobnie nie było przypadkowe, jako że – jak już wspomniano – Stanisław jeszcze przed wybuchem wojny, w 1932 r., został zwerbowany i pracował na rzecz wywiadu sowieckiego²³.

Józef Żymierski zeznał następnie na przesłuchaniu w Ministerstwie Bezpieczeństwa Publicznego 22 marca 1953 r., że już w Moskwie trzykrotnie otrzymał wraz z bratem propozycję wyjazdu do kraju, tym razem od służb sowieckich, „w celu rozpoznawczym”²⁴. Dopiero jednak gdy w pierwszych dniach lipca 1941 r. obu braciom zaproponowano wyjazd do Polski i prowadzenie na terenach okupowanych przez Niemców dywersji i roboty wywiadowczej, mieli przyjąć tę propozycję. Po kilku dniach zostali zwolnieni oraz odbyli przeszkolenie. Podczas skoków spadochronowych Józef złamał nogę, co spowodowało odłożenie jego wyjazdu do kraju. Niedługo potem najpierw Stanisław Żymierski, a potem obaj bracia udali się do Józefa H. Retingera, postaci wielce kontrowersyjnej, w owym czasie bliskiej gen. Sikorskiemu, a od 14 sierpnia do 5 września 1941 r. *chargé d'affaires* Polski w Moskwie. Ciekawe jest, że w świetle zeznań Józefa Żymierskiego Stanisław znał go osobiście²⁵. Stwierdzenie to, przy powszechnej opinii, że Retinger był brytyjskim agentem, prowokuje nas do postawienia całego mnóstwa pytań, zaczynając od podstawowych: jeśli to prawda, to od jak dawna się znali, jak dobrze się znali i jaki charakter miała znajomość polskiego przedwojennego pilota wojskowego z wpływową w owym czasie osobą, bliską gen. Sikorskiemu.

Obaj bracia znaleźli się następnie w szeregach Armii Polskiej w ZSRR formowanej przez gen. Władysława Andersa i wraz z nią opuścili Związek Radziecki. Po II wojnie światowej służyli w Wojsku Polskim, dochodząc do wysokich stanowisk

²² *Polskie podziemie na terenach...*, t. 1, s. 715.

²³ R. Wnuk, *op. cit.*, s. 372-373.

²⁴ IPN: BU 0298/30, materiały dotyczące Żymierskiego Józefa, k. 16; *Stosunki dyplomatyczne Polski. Informator*, t. 1: *Europa 1918-2006*, red. K. Szczepanik, A. Herman-Łukasik, B. Janicka, Warszawa 2007, s. 518.

²⁵ IPN: BU 0298/30, materiały dotyczące Żymierskiego Józefa, k. 16.

i stopni pułkowników. W okresie stalinowskim obaj zostali aresztowani. Miało to związek z aresztowaniem ich brata Michała. Szczególnie okrutnie torturowano w czasie śledztwa płk. Stanisława Żymierskiego. Jak pisze Poksiński, „agent celny Bolesław Okoński mówił prokuratorowi Naczelnej Prokuratury Wojskowej, że to, co wyrabiano z płk. Żymierskim podczas śledztwa, przekraczało wszystko, co do tej pory widział”²⁶. Po Październiku ’56 obaj bracia powrócili do zawodowej służby wojskowej, choć już na krótko.

Jak się okazuje, konsekwencje aresztowania tych dwóch kurierów na granicy były dalekosiężne. Dzięki temu NKWD mogło zacząć przejmować kontrolę nad ruchem kurierskim, przeprowadzić masowe aresztowania w organizacji i wprowadzić swoich ludzi na czołowe stanowiska w ZWZ-1 we Lwowie, wreszcie podjąć operacje rozpoznawania polskich placówek za granicą. Ten ostatni aspekt sprawy jest najmniej znany i do pełnego jego przebadania potrzebne jest przeprowadzenie kwerendy w archiwach pozostałych po sowieckich służbach wywiadowczych. Jednak winą za to wszystko trzeba obciążyć także władze polskie na obczyźnie, które kierując się przede wszystkim wąsko pojętymi kryteriami partyjnymi, doprowadziły do tego, że najważniejsze misje powierzano ludziom bez uprzedniego elementarnego sprawdzenia ich pod względem kontrwywiadowczym. Stąd pojawiali się wśród nich ludzie o niejasnych powiązaniach typu kryminalnego, a zarazem mający kontakty z politykami, którzy pragnęli „odegrać” się za lata niepowodzeń na znienawidzonej przez nich sanacji. Z drugiej strony członkowie i dowódcy polskiego podziemia, żywiąc poczucie wyższości wobec sowieckiego przeciwnika (niemal anegdotyczne „karabiny na sznurkach”), nie zauważyli, że mają do czynienia z bezwzględnym wrogiem o świetnych kwalifikacjach, który w sposób bardzo umiejętny, wykorzystując wszelkie słabości przeciwnika, doprowadził do tego, że lwowski ZWZ znalazł się pod jego kontrolą. Sprawa braci Żymierskich, wysłanych jako emisariusze do kraju z podstawowymi szyframi i ważnymi dokumentami, jest epizodem w walce NKWD z polskim podziemiem toczoną w latach 1939-1941, świadczącym o tym, jak bardzo brakowało po stronie polskiej rozsądku i umiejętności przewidywania.

²⁶ J. Poksiński, *op. cit.*, s. 208-209.

The Human Right to Health Versus Intellectual Property Rights in the Context of Developing Countries

This paper is focused mainly on the international patent regime as approached from the public health perspective. The primary emphasis has been put on the access to patented medicines in developing countries, which face tremendous difficulties when it comes to paying for drugs manufactured by companies located in developed countries.

Without any doubt, the right to health not only exists, but also is one of the most important human rights. The World Health Organization (WHO) estimates that 50 low- and middle-income countries have insufficient access to generic medicines¹. The question remains whether the right to health is more important than intellectual property rights. Some people believe that the right to access to pharmaceuticals is implicit to the right to health. Others strongly disagree with such an interpretation. Human rights are implicitly recognized in Art. 8.1 of the Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), but that article is only applicable to the extent that the adopted measures are “consistent with the provisions of this Agreement”. The assessment of the relationship between patent rights and human rights has resulted in several findings, such as those by the UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Also, the World Intellectual Property Organization admits that conflicts may exist between the two². The question of importance and priority remains mostly unanswered.

¹ World Health Organization, http://www.who.int/topics/millennium_development_goals/medicines/en/. Generic medicine is a drug which is produced and distributed without patent protection; almost identical to the brand name counterpart; in most cases, generic products are available once the patent protection afforded to the original developer has expired.

² H.M. Haugen, *Patent Rights and Human Rights: Exploring their Relationships*, „The Journal of World Intellectual Property” vol. 10, 2007, no. 2, p. 97 (arguing, analyzing the relationship between the right to food and the TRIPs Agreement, that the relationship between the two is based on an established understanding of conflict in international law, namely incompatible obligations).

The right to health is internationally recognized and guaranteed in several international human rights instruments³. Art. 25 of the Universal Declaration of Human Rights states that everyone has the right to “a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care”. The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights has a similar provision: art. 12(1) constitutes “the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health”; articles 12(2)(c) and 12(2)(d) let the states take the necessary measures for “the prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases” and “the creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness”⁴. The right to health is also recognized in: the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the European Social Charter, the International Labor Organization’s Convention 102 Concerning Minimum Standards of Social Security, and in other international agreements. The 1946 Constitution of the WHO affirms that “the enjoyment of the highest attainable standard of health is one of the fundamental rights of every human being without distinction of race, religion, political belief, economic or social conditions”⁵.

On the other hand, intellectual property rights are currently not only trade-related rights, but also are considered – at least partially – human rights according to art. 27(2) of the Universal Declaration of Human Rights which states that “everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author”. Art. 15(1)(c) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights has a similar provision. Several human rights instruments recognize a human right to one’s own intellectual products⁶.

A range of international human rights instruments affirm that good health is a precondition for the enjoyment of all other human rights. Our common sense leads to a conclusion that the right to health is more important than intel-

³ The right to health has been defined in a number of different ways. Obligations under the right to health require mainly access to medical treatment for serious illnesses and lack of discrimination based on personal wealth or income. See: P.L. Wojahn, *A Conflict of Rights: Intellectual Property Under Trips, the Right to Health, and Aids Drugs*, „The UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs” vol. 6, 2001, afl. 2, p. 473.

⁴ B. Binkert, *Why the Current Global Intellectual Property Framework under TRIPS Is Not Working*, „The Intellectual Property Law Bulletin” vol. 10, 2006, p. 157.

⁵ D.M. Chirwa, *The Right to Health in International Law: Its Implications for the Obligations of State and Non-state Actors in Ensuring Access to Essential Medicine*, „The South African Journal on Human Rights” vol. 19, 2003, p. 553 (arguing that it is clear that although the various international and regional human rights treaties define the right to health differently, access to essential medicine form is a central part of the right to health. The duty to provide essential medicines is a minimum and non-derogable core obligation inherent in the right to health).

⁶ P.K. Yu, *Reconceptualizing Intellectual Property Interests in a Human Rights Framework*, „The UC Davis Law Review” vol. 4, 2007, p. 1070.

lectual property rights, and that is the reason why the right to health should be given a priority in conflicting situations⁷. Access to medication, treatment and care is indeed an essential element of effective responses to diseases. However, the issue is not so obvious, especially if we take into account that intellectual property rights can encourage development of life-saving medicines. Pharmaceutical companies need business incentives to invest in the expensive research and development. There would not be a generic version of a medicine if an innovative drug company had not first developed a patented version of the product. Those innovative companies are responsible for extraordinary advances in public health⁸. A human rights approach to intellectual property rights emphasizes what is often an implicit balance between the rights of inventors and the interests of the wider society – a broader goal is to improve human welfare. Intellectual property protection is understood more as a social product with a social function⁹. In order for intellectual property to fulfil the conditions necessary to be recognized as a universal human right, intellectual property regime should be consistent with the realization of all other internationally recognized human rights¹⁰. But it is at the same time difficult to argue that intellectual property should be always subordinated to other fundamental human rights in the event of a conflict between the two¹¹. The health of patients, especially in poorer countries, depends upon finding the right balance between access to innovation and innovation, as such¹².

In a global world with a global economy, a debate on intellectual property versus right to health has become intense. With increasing globalization of trade and the rising importance of intellectual property in the 1980s, many developed nations became concerned with the lack of strong protection of intellectual property rights¹³. Global intellectual property rights primarily have been pursued through the TRIPS¹⁴. The TRIPS Agreement provides a framework for the member states to integrate intellectual property standards into national legislation and it is the most ambitious international intellectual property treaty ever attempted. TRIPS is a minimum standard agreement – the states are free to provide more extensive protection of intellectual property.

⁷ D.M. Chirwa, *op. cit.*, p. 541; A.L. Taylor, *Making the World Health Organization Work. A Legal Framework for Universal Access to the Conditions for Health*, „American Journal of Law & Medicine” vol. 18, 1992, p. 311.

⁸ Ch.B. Rangel, *Moving Forward: A New, Bipartisan Trade Policy that Reflects American Values*, „The Harvard Journal on Legislation” vol. 45, 2008, p. 401.

⁹ A.R. Chapman, *The Human Rights Implications of Intellectual Property Protection*, „The Journal of International Economic Law” vol. 5, 2002, no. 4, p. 867.

¹⁰ *Ibidem*, p. 868.

¹¹ P.K. Yu, *op. cit.*, p. 1042.

¹² Ch.B. Rangel, *op. cit.*, p. 401.

¹³ P.L. Wojahn, *op. cit.*, p. 476.

¹⁴ B. Binkert, *op. cit.*, p. 143.

In the area of patent protection, TRIPS represents a compromise between developed countries seeking to increase protection of the intellectual property rights and developing countries seeking to limit their obligations to protect intellectual property. Among others, TRIPS allows for inventions relating to “active ingredients” in medicines to be patented. It also prescribes a minimum patent term of 20 years for all types of inventions. During that patent term, the patentee enjoys a right of sole use over his patent. Although some exceptions have occurred, the patentee is generally able to set the price of the medicine, determining where it is sold and to whom¹⁵. Developing countries began to voice concerns over many of the proposals in TRIPS, arguing that the tone of the negotiations concentrated only on the owners of intellectual property rights, and that the effects on the consumers of intellectual property should also be equally considered. In practice the TRIPS Agreement established global standards for stringent protection of patents for new pharmaceutical developments. According to some voices, strict protection of intellectual property rights raises the prices of pharmaceuticals, blocking access to these drugs for people in developing countries¹⁶. The voices argue that TRIPS does not balance the interests properly – after the enactment of TRIPS, many developing countries going through health crises have been faced with a dilemma: provide their population with affordable drugs, or risk violating TRIPS.

However, the TRIPS Agreement acknowledges itself its attempt to balance private and public interests. The Preamble of TRIPS recognizes the “special needs of the least-developed Member States with respect to flexibility in domestic implementation of TRIPS. Art. 8 TRIPS affirms that “members may, in formulating or amending their law and regulations, adopt measures necessary to protect public health”. Art. 7 speaks of “a balance of rights and obligations”. It affirms that the transfer and dissemination of technology should be to the mutual advantage of both producers and users, should be made in a manner conducive to social and economic welfare, and should be expressed free of conditions. Art. 27 TRIPS allows a country to exclude an invention from patentability if exclusion is necessary to prevent commercial exploitation of that invention within the country’s territory “to protect public order or morality, including protecting human, animal or plant life or health”. This provision permits countries to refuse a patent for pharmaceuticals, the exploitation of which would be contrary to public order¹⁷. Art. 30 provides additional flexibilities by way of exceptions to the exclusive rights granted by a patent. It clarifies that such exceptions may be permitted “provided that such exceptions do not unreasonably conflict with a normal exploitation of the patent and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the patent owner”.

¹⁵ A.H. Khoury, *The Public Health of the Conventional International Patent Regime & the Ethics of Ethics: Access to Patented Medicines*, „Cardozo Arts & Entertainment Law Journal” vol. 26, 2008, p. 27.

¹⁶ P.L. Wojahn, *op. cit.*, p. 463, 478.

¹⁷ *Ibidem*, p. 480.

Accordingly, governments can undertake two types of actions in attempts to offset the imbalance. Certain provisions in the Treaty allow countries, in case of national emergency, to permit private manufactures to produce generics, subject to certain conditions, through compulsory licensing. Art. 31 TRIPS authorizes members to adopt limited exceptions to these exclusive rights when necessary “to protect public health and nutrition, to promote the public interest in sectors of vital importance to their socio-economic and technological development and to prevent the abuse of intellectual property rights by right holders or the resort to practices which unreasonably restrain trade or adversely affect the international transfer of technology”¹⁸. That article sets up a regulatory framework for compulsory licensing that allows governments to issue compulsory licenses in order to permit the generic production of essential medicines without the consent of patent holders. This method in practice allows the production of patented medicines. In addition, countries can use parallel importing, or importing of competing generic goods from other countries (so-called ‘gray market goods’), to provide cheaper access to necessary drugs. Parallel import means in practice the importation of cheaper generic versions of patented medicines. The goal of those two strategies is to provide greater access to drugs¹⁹. As a result, the poorest countries, known as the least developed countries, are exempt from the TRIPS intellectual property protection obligations. The exemption will last until July, 2013 and will probably be prolonged²⁰.

The issue of access to patented medicines brings a theoretical debate regarding values, social priorities, allocation of public and private goods, and the purpose of intellectual property law. From the outset it is important to stress that access to patented medicines constitutes only one component of effective disease treatment, which relies on a long chain of factors. States and individuals have obligations to engage in disease prevention which remains crucial. Without any doubt, the development of new drugs is an expensive, complicated, time-consuming, and very risky process. Fewer than one in one thousand new drugs created by researchers survive clinical trials and make it to the market. It costs in America on average between 800 million and 1.3 billion U.S. dollars of private investment,

¹⁸ M.V. Stout, *Crossing ...*, p. 188.

¹⁹ P.L. Wojahn, *op. cit.*, pp. 463-464. A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 54. G.E. Evans, *Strategic patent licensing for public research organizations: Deploying restriction and reservation clauses to promote medical R&D in developing countries*, „American Journal of Law & Medicine” vol. 34, 2008, pp. 181-182. Access to medicines depends also on factors unrelated to intellectual property, such as the level of import duties, taxes, and local market approval costs. See: The High Commissioner, Report of the High Commissioner on the impact of the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights on Human Rights, 10-15, 27-58, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2001/13, 27 VI 2001, p. 43.

²⁰ WTO members, meeting on 5-6 March 2013, accepted that the deadline for least developed countries to protect intellectual property generally could be extended beyond the current 1 July 2013 date. But they were still undecided on whether to set a new deadline or leave it until each country “graduates”, [on-line] http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/trip_05mar13_e.htm, dostęp: 15 VI 2013.

and between 8-12 years to develop a new drug and to bring it on the market. The development costs are increasing, while success rates in developing new drugs remain low. Only 20-30% of drugs in the final stages of testing end up receiving market approval²¹. If intellectual property regimes were abolished today, drug development would cease dramatically, and all of us, either in developed or developing countries, would be left only with drugs that we currently have on market. Nobody would want that, especially as there are still many existing and emerging diseases and conditions for which we would like treatments and cures. In the above mentioned context, intellectual property rights act as an incentive for the innovation of new technology of crucial importance.

On the other hand, a system based on commercial motivation does not always work well in producing medicines appropriate for the needs of the poorest countries. Some commentators believe that strong patent rights, secured by the current intellectual protection regime, have empowered pharmaceutical companies to capitalize on their achievements to the highest extent. Pharmaceutical corporations have been able to obtain global patent protection, enabling them to set the prices of their medicines, to grant patent licenses, and to enforce their patent rights in national courts, paving the way for market dominance. Pharmaceutical industry also prefers directing its research towards rather “profitable” diseases in markets where the return is likely to be great. Diseases that affect people in poorer countries such as tuberculosis or malaria are considered to be risky investments²². Patent protection is expansive under TRIPS and benefits the pharmaceutical companies, which are primarily located in developed countries. TRIPS and free trade agreements which establish even stricter standard of intellectual property rights than TRIPS, have given pharmaceutical corporations great powers in their endeavours to protect their drug patents around the globe. Such protection has made it much more difficult for poor countries to secure a sustained supply of medicines at affordable prices for their citizens. Indeed, TRIPS legislative history shows that developing countries have adopted TRIPS standards, including those relating to patents, not by choice but out of a necessity, fearing the risk of not attaining WTO membership, losing foreign investments or bearing economic sanctions that other WTO member states can impose on the non-compliant developing country²³.

Those who remain sceptical of the existing patent regime cite various reasons for their concern over the access to patented medicines. In their view, enforcement of severe international patent regime leads to higher prices for medicines.

²¹ *Intellectual Property: Does It Harm or Help Developing Countries?*, Convention Proceedings Panel Discussion, 2006 National Lawyers Convention, Panelists: Alex M. Azar, Graeme B. Dinwoodie, Jerome H. Reichman, Robert Sherwood, Bruce A. Lehman, „University of Illinois. Journal of Law, Technology & Policy” vol. 65, 2007, p. 67.

²² A.R. Chapman, *op. cit.*, pp. 877-878. A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 34.

²³ A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 45.

The high prices may prevent developing countries from purchasing the products for the benefit of their citizens, or might compel such countries to reduce other health-related expenses such as investments in hospitals, labs and machines.²⁴ The main reason for the price increase is that TRIPS rules disallow (with some exceptions) the use of generic versions of patented medicines. The inability to use generic drugs creates a serious setback for developing countries because the low cost generic drugs have proved to be life-savers in many developing countries such as Brazil, Cameroon, South Africa, Thailand, and Kenya²⁵. Generic versions of medicines can lead to improved access in developing countries by dramatically lowering the costs. For example, not long ago a year of antiretroviral treatment for HIV infections cost approximately \$10,000 per patient. Once generic alternatives became available, the average cost of treatment dropped to less than \$100²⁶.

Taking into consideration two sets of arguments, one can distinguish two opposite approaches. The first approach states that patent protection should end where saving lives begins. In other words, patent law should be subordinate to certain social interests. The second approach indicates that medicines should be treated in the same manner as any other inventions, and that their prices should be determined by the patentee, in accordance with the rules of supply and demand. While the first approach is driven by pure socio-humanitarian motives, the second is based on the incentive to innovate²⁷.

The main justification for allowing access to patented medicines is that patent rights benefiting the innovator also carry with them social responsibilities. Patented medicines possess the unique properties of alleviating pain and suffering, and prolonging life. This is so due to the fact that while medicines are undisputedly commercial goods, they also constitute a “common heritage of mankind”. Because of these attributes, drug patent owners should be subjected to the dictations of global ethics and responsibility. According to an expert commissioned by the United Nations, “improving access to existing medicines could save 10 million lives a year. Access to medicines is characterized by profound global inequality: 15 percent of the world’s population consumes over 90 percent of the world’s pharmaceuticals”²⁸. A patent regime with a strong mechanism for access to

²⁴ Research shows that medicines account for over 80% of health expenses in developing countries. However, there are about 300 essential medicines on the WHO list of essential medicines of which only very few are under patent protection. The problem is that still at least 2/3 of the people in the developing world don’t get those medicines, which are no longer under patent protection. Besides, high-income countries like India, China, and Brazil are struggling to maximize the benefits and minimize the costs of these intellectual property rights. They have cultural and high-tech industries that are profiting, but they also have problems in their public health sector.

²⁵ A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 42.

²⁶ CH.B. Rangel, *op. cit.*, p. 401.

²⁷ A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 42.

²⁸ UN Rights Expert Unveils Draft Guidelines for Drug Companies on Vital Medicines, UN News Service, 25 X 2007, [on-line] <http://www.un.org/apps/news/story>.

patented medicines would generate more support because it would be deemed to contribute to the creation of a more balanced and moral regime²⁹.

History shows that public health in developing countries takes sometimes precedence over intellectual property protection. Many developing countries are facing health epidemics such as tuberculosis, malaria, and HIV/AIDS but do not have access to effective and often expensive drugs. For instance, there are more than 30 million people across the globe infected by HIV, 70 percent of whom live in Africa. Although the cure for HIV/AIDS remains unknown, antiretroviral medicines had proved to be effective in reducing death rates in high-income countries³⁰. In reaction to the health crises, South Africa and several developing countries in Latin America³¹ started to change their domestic laws to combat health crises, which in turn angered developed nations because these laws were in violation of TRIPS³². In South Africa, of a total population of 39 million people, 5 million have HIV. With HIV/AIDS medications prices ranging from \$160 to \$1,740 per month per person in 1992, the South African government passed the law which allowed for parallel imports and compulsory licensing. In response to those actions, the US engaged in a court press against South Africa, together with 39 pharmaceutical plaintiffs, challenging the 1998 amendments³³. Eventually, the Clinton administration reversed some of its more draconian trade threats against South Africa, as a result of intense domestic and international pressure. The private lawsuit was also dropped³⁴. A legal standoff occurred between pharmaceutical corporations and the South African government over the latter's authorization to use generic substitutes of patented drugs. This standoff constitutes a classic example of how much is at stake for the both parties. While pharmaceutical corporations were asserting their patent rights, the South African government was citing its obligation towards its citizens to provide them with affordable medicines³⁵. Although South Africa later amended its law in response to an outcry by international drug companies, the event is demonstrative of financially-strapped governments disregarding TRIPS, if there is a pressing health crisis. Because the

asp?NewsID=24423&Cr=Health&Crl, dostęp: 15 VI 2013 (discussing the testimony of professor Paul Hunt).

²⁹ A.H. Khoury, *op. cit.*, pp. 44-46.

³⁰ AIDS Law Project & The AIDS Legal Network HIV/AIDS and the Law: A resource manual (2ed), 2001, p. 25.

³¹ An estimated 1.6 million Latin Americans live with HIV/AIDS, the second leading cause of death in the region. See: M.V. Stouta, *Crossing the TRIPs Nondiscrimination Line: How CAFTA Pharmaceutical Patent Provisions Violate TRIPS Art. 27.1*, „Boston University Journal of Science & Technology Law” vol. 14, 2008, p. 177.

³² B. Binkert, *op. cit.*, p. 157.

³³ B.K. Baker, *Ending Drug Registration Apartheid: Taming Data Exclusivity and patent/Registration Linkage*, „American Journal of Law & Medicine” vol. 34, 2008, p. 317.

³⁴ *Ibidem.* p. 318.

³⁵ A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 43.

HIV/AIDS crisis is so widespread in Africa, the South African scenario is a real possibility for many other African countries. Similar health crises such as flu and famine will likely induce similar disregard for protection of patents, and countries in crisis will produce whatever medication is necessary to effectuate the population's access to drugs at affordable prices³⁶.

A similar standoff over generic drugs for treating HIV/AIDS patients took place in Thailand. That impasse involved the use of generic versions of Didanosine and Fluconazole, both brand-name drugs sold at high prices. Thailand's actions have prompted trade retaliation by the US, and that, in turn, caused Thailand to challenge the patentability of Didanosine. That patent was a broad formulation patent, granted in 1998. One effect of its issuance was that Thailand had to stop production of the generic version. Doubts about the validity of the patent led to a civil society campaign that included litigation to revoke the patent. The case settled in 2003 and the patent was eventually withdrawn. Fighting involved a large number of government and civil actors in Thailand, and lasted almost six years to produce a result in which the company simply withdrew the patent. These kinds of patent litigation exercises require many civil society activists to coordinate and find resources to fight a case, over a period of years. Thailand has a strong NGO health movement and is one of the few developing countries in which a civil society movement could have mobilized in this way³⁷.

According to critical voices, too broad guarantee of intellectual property rights proved to be in conflict with the right to health because it prevented many people from having access to much needed drugs³⁸. In 2001 the WTO Ministerial Conference in Doha adopted a Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health which addressed the heated debate between developed and developing countries with respect to access to patented medicines. The Doha Declaration emphasized the gravity and primacy of developing countries' public health needs, clarified states' right to promote access to medicines for all and reconfirmed countries' broad discretion to issue compulsory licenses and to permit parallel importation. The Doha Declaration can be seen as an important political statement that clarifies certain flexibilities that already existed in TRIPS. It recognizes the importance of intellectual property rights for the development of new medicines; however, at the same time it acknowledges the notion that developing countries may exclude pharmaceutical drugs from patent protection when faced with a public health crisis³⁹. In 2003, the WTO General Council decided to effectuate temporary legal changes in TRIPS that would allow a country to produce drugs under a compulsory license in order to export those drugs to an importing

³⁶ B. Binkert, *op. cit.*, p. 158.

³⁷ P. Drahos, „*Trust Me*”: *Patent Offices in Developing Countries*, „*American Journal of Law & Medicine*” vol. 34, 2008, pp. 151-166; A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 43.

³⁸ P.L. Wojahn, *op. cit.*, p. 466; A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 37.

³⁹ B.K. Baker, *op. cit.*, p. 319; B. Binkert, *op. cit.*, p. 158.

country with insufficient manufacturing capabilities. This change aimed to strengthen access to patented medicines by authorizing countries that could not produce the medicines themselves. Two years later, the change was approved as a permanent change to TRIPS. Those actions demonstrate that the WTO is trying to deal with public health crises in developing countries⁴⁰.

As a matter of fact, the Doha Declaration does not open up new ways within TRIPS, but reinforced by various instruments of the UN affirming the human right to health, confirms the legitimacy of measures seeking to invoke the norms already existing in the Agreement. In relying on these flexibilities, it should be possible for developing countries to procure medicines either by means of compulsory licensing or parallel import, or by making exceptions to the rules of patent rights in their countries in order to facilitate the manufacture of generic pharmaceuticals⁴¹. The Doha Declaration provides a procedure by which WTO members can issue a compulsory license for the purpose of exporting pharmaceuticals to countries that otherwise meet the requirements for compulsory license under TRIPS but have insufficient manufacturing capacities to make effective use of the compulsory licensing provisions. However, countries benefiting from the Doha Declaration cannot then permit or support the export of these humanitarian drugs to countries that could otherwise afford to pay for them⁴².

Although the Doha Declaration confirms the TRIPS exceptions to patent rights, when it comes to taking actions based on those exceptions, developing countries are reluctant because WTO case law indicates that these exceptions are narrow and because the US and the EU, via bilateral trade agreements, use their economic and political power to dissuade developing countries from restoring to compulsory licensing and parallel import. Mindful of foreign direct investment and access to the markets of the US and the EU, when negotiating bilateral free trade agreements, developing countries have been reluctant to invoke the flexibilities of the TRIPS Agreement as means of providing access to affordable medicines⁴³. Furthermore, art. 31bis to the compulsory licensing provisions of the TRIPS Agreement, which is designed to facilitate the manufacture and export of medicines to developing countries, has been distinguished by its lack of acceptance and use. After WTO members adopted the Doha Declaration on TRIPS and Public Health, relatively few developing countries have been able or willing to actually implement its provisions.

⁴⁰ The amendment will only take effect after 2/3 of the WTO members ratify it, which has not happened so far. In April 2006, a WHO commission published also a detailed report pertaining to the access to patented medicines issue. In the report, the WHO highlighted the need for ensuring access to medicines and vaccines across developing countries. The WHO revealed that over 50% of the poorest countries in Africa and Asia do not have access to medicines due to prohibitive pricing. See: A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 40.

⁴¹ G.E. Evans, *op. cit.*, pp. 182-183.

⁴² *Intellectual property: Does IP Harm or Help...*, pp. 69-70.

⁴³ G.E. Evans, *op. cit.*, p. 184.

It was not until July 2007 that Rwanda became the first country to notify the WTO that it intended to import generic versions of the HIV/AIDS drug, which is manufactured in Canada⁴⁴. Likewise, it was not until 2007 that middle income developing countries found the political will to invoke their compulsory licensing rights under TRIPS⁴⁵.

Access to medicine is a fundamental component of the human right to health. As a consequence any state must consider its international obligations when entering into agreements that have an effect on access to medicines. States are bound to raise awareness on right to health, give sufficient recognition of the right in its domestic system, ensure the training of personnel, provide health related facilities and a health insurance system that is affordable to all⁴⁶. On the other hand, the TRIPS Agreement constitutes a great achievement in the battle against free-riders infringing intellectual property rights. However, when affordable access to drugs is achievable through the use of generic drugs, denying access to those drugs may violate the right to health⁴⁷. Due to conflicting nature of many international obligations put on states in different international agreements, what is worded as a right of governments to apply an exception in the TRIPS Agreement, might well be an obligation in human rights law⁴⁸. And that is the case here.

One of the most important reasons why TRIPS allegedly does not work is the conflict between the right to health, which requires access to scientific knowledge in the form of drugs, and intellectual property rights, which seek to protect that scientific knowledge and control access to it by means of patents. This tension is not easily resolved, especially taking into consideration public health crises in developing countries. Indeed, there is a pressing need to counterbalance private-with public goods. The solution begins with committing to a new outlook on the nature of patent rights in the pharmaceutical field and with considering the issue from a wider perspective that takes human rights into account⁴⁹. The WTO holds more TRIPS-related talks and negotiations and a satisfying solution for both developing and developed nations, as well as for pharmaceutical companies and consumers, will hopefully be developed. Perhaps drug companies will more often adjust prices downwards to increase global sales and to avoid their products being

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 183.

⁴⁵ In January 2007, Thailand issued a compulsory license to allow generic manufacture of expensive antiretroviral HIV/AIDS drugs patented by US laboratories. Brazil followed Thailand's lead, and issued a compulsory license for a lower-cost version of Merck's antiretroviral HIV/AIDS drug. In 2008 the Philippines introduced the Universally Accessible Cheaper and Quality Medicines Act with the aim of making it easier for the government to issue compulsory licenses and lower costs by allowing parallel imports of pharmaceuticals. See: G.E. Evans, *op. cit.*, p. 184.

⁴⁶ D.M. Chirwa, *op. cit.*, p. 565.

⁴⁷ P.L. Wojahn, *op. cit.*, p. 467.

⁴⁸ E.-U. Petersmann, *Introduction*, „The Journal of International Economic Law” vol. 8, 2005, no. 2, p. 354.

⁴⁹ A.H. Khoury, *op. cit.*, p. 50.

subject to a compulsory license or perhaps more governments will introduce price controls⁵⁰.

The question remains whether the interest on the part of the human rights community will influence, keeping the necessary balance, the protection of intellectual property rights. In fact in some ways it already has – through both exemptions to TRIPS and the Doha meeting initiated by human rights actors, addressing the needs of the poorest countries and reinterpreting TRIPS in a manner supportive of the protection of public health⁵¹. There was already a consensus built, confirming that it was morally intolerable that millions would die untreated despite the existence of drugs that could extend life. This consensus was given material form in campaigns that forced the pharmaceutical industry to vary and/or lower their prices⁵², in the clear establishment of public health exceptions to TRIPS and also in other initiatives such as the formation in 2001 of a Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria which provides aid and funding in order to purchase drugs consistent with the intellectual property regimes and send them to developing countries⁵³.

The maintenance and improvement of human physical well-being must be considered when allocating intellectual property rights. In order to maximize both benefits derived from the right to health and intellectual property rights, developing and developed countries must continuously work together to find realistic, long-term and large-scale solutions and policies that strike a fine balance between those fundamental values.

⁵⁰ B. Binkert, *op. cit.*, p. 159.

⁵¹ A.R. Chapman, *op. cit.*, p. 881.

⁵² The reason why pharmaceutical corporations set high prices for patented drugs is also that they do so in an attempt to counterbalance the effects of cheap brand medications that are shipped to developing and poor countries ending up on the shelves of developed countries' pharmacies. The logic is that the higher the price of an imported medicine, the less likely it is that it will be re-exported to the markets of developed countries.

⁵³ A. Berkman, *The Global AIDS Crisis: Human Rights, International Pharmaceutical Markets and Intellectual Property*, „The Connecticut Journal of International Law” vol. 17, 2002, no. 2, pp. 149-154.

Soft power – niedoceniana siła

W 1990 r. znany amerykański politolog Joseph Nye posłużył się po raz pierwszy pojęciem *soft power* w dziele *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, w którym polemizował z tezami o schyłku Stanów Zjednoczonych¹. W książce tej wskazywał nie tylko na militarne i gospodarcze źródła siły amerykańskiego państwa, lecz także na atrakcyjność kultury i amerykańskich idei. Od tej pory pojęcie *soft power* weszło do języka polityków, dziennikarzy, publicystów i naukowców.

Po wojnie w Iraku, która była ilustracją zarówno amerykańskiej siły i sprawności militarnej, jak i porażki wizerunkowej, Nye opublikował pracę w całości poświęconą zagadnieniu *soft power*² pt. *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*. Autor powtórzył i rozwinął znane już tezy i definicje, lecz przede wszystkim skoncentrował się na analizie amerykańskiej „miękkiej siły” po wojnie w Iraku, jego zdaniem bowiem wojna ta mocno nadwątlila amerykańską atrakcyjność, amerykańską *soft power*.

Czym jednak jest owa *soft power*, pojęcie, które na stałe zagościło w analizach politycznych? Według Josepha Nye’a:

Jest ona zdolnością otrzymania tego, czego chcesz, dzięki atrakcyjności raczej niż za pomocą przymusu lub zapłaty. Wyrasta ona z atrakcyjności kultury danego kraju, ideałów politycznych i realizowanej polityki. Gdy polityka nasza jest postrzegana jako prawomocna w oczach innych, nasza *soft power* ulega spotęgowaniu”. [...] Jeśli umiesz sprawić, by inni podziwiali twoje ideały i pragnęli tego, czego ty pragniesz, nie musisz używać kija i marchewki, by podążali w wyznaczonym przez ciebie kierunku. Uwodzenie jest zawsze bardziej skuteczne niż przymus, a wartości, takie jak demokracja, prawa człowieka i indywidualne możliwości, są bardzo atrakcyjne³.

¹ J. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York 1990.

² Idem, *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, tłum. J. Zaborowski, Warszawa 2007.

³ *Ibidem*, s. 25.

Z kolei jeden z republikańskich przywódców Newt Gingrich stwierdził: „Nie chodzi o to, ilu wrogów zabiję, ale o to, jak wielu zjednam sojuszników. I jest to bardzo istotna różnica”⁴.

Biorąc pod uwagę rosnące wydatki poszczególnych państw, szczególnie tych aspirujących do ogrywania znaczącej roli, na szeroko rozumianą promocję, można postawić następującą tezę: o ile pierwsza połowa XX w. należała do *hard power*, do sił militarnych – to ich wielkość, nowoczesność decydowały o sukcesie państw, druga połowa XX w. należała w pierwszym rzędzie do ekonomii, o tyle pierwsza połowa XXI w. należeć będzie do *soft power*.

Oczywiście w każdym z tych okresów te trzy siły współistniały, przenikały się wzajemnie. Siła militarna była uzależniona od wydolności gospodarki, zawierane sojusze zależały od potencjału militarnego, potencjału gospodarczego czy wreszcie percepcji międzynarodowej. Jednak od końca XIX w. obserwujemy wyścig zbrojeń, angażujący do celów militarnych niemal całe zasoby danego państwa i narodu. Temu zjawisku towarzyszy militaryzacja społeczeństwa. Proces, który rozpoczęły Prusy, wprowadzając w XVIII w. w wielu obszarach życia społecznego i państwowego wzorce militarne, pod koniec XIX w. stał się udziałem wielu krajów. Stąd np. uniformizacja społeczeństw, rozumiana w sposób dosłowny jako rozpowszechnienie mundurów, jednakowych strojów dla wielu zawodów (np. poczta, koleje, urzędnicy, policja, górnicy, organizacje młodzieżowe). Militaryzacja społeczeństw zaowocowała także numerami rejestracyjnymi nadawanymi samochodom, motocyklom, a nawet rowerom, wprowadzonymi początkowo dla celów wojskowych, na wypadek mobilizacji i koniecznego zarekwirowania. Dzięki rejestracjom państwo miało mieć rozeznanie w ilości potencjalnych środków transportu, którymi może rozporządzać.

W wielu krajach europejskich pierwszej połowy XX w. życie państwowe, społeczne, ekonomiczne zostało podporządkowane celom militarnym. Najbardziej spektakularne przykłady to oczywiście państwa totalitarne – III Rzesza z hasłem „armaty zamiast masła” oraz Związek Radziecki, ale także na przykład Polska, przeznaczająca nawet ponad połowę budżetu państwa na cele militarne w drugiej połowie lat 30. XX w. Siła ekonomiczna i propaganda ułatwiały lub utrudniały osiągnięcie celów, ale pierwszorzędne znaczenie wciąż miały siły militarne.

Z kolei kluczem do zwycięstwa w zimnej wojnie okazała się ekonomia. Nieefektywna, energochłonna, funkcjonująca w ideologicznym gorszej centralnie planowana gospodarka Związku Radzieckiego i innych państw demokracji ludowej okazała się stanowczo za słaba, aby sprostać wyzwaniu rzuconemu przez prężną gospodarkę amerykańską i państw zachodniej Europy. Oczywiście w tle był także wyścig zbrojeń, program wojen gwiazdnych itp., a także wojna ideologiczna, ale moim zdaniem kluczową rolę odegrała właśnie gospodarka.

W XXI w. siły militarne oraz wielkość i jakość gospodarki wciąż odgrywają ważną rolę. Lecz coraz bardziej zaczyna być akcentowany wizerunek, promo-

⁴ *Ibidem*, s. 24.

cja własnych wartości, idei, własnego sposobu myślenia, własnej narracji, własnej wizji historii. Jak pisze Roman Kuźniar: „polityka epoki informacji «będzie ostatecznie polegać na tym, czyja narracja zwycięży» (*about whose story wins*). Czyja narracja, czyli czyja opowieść, interpretacja, wizja...”⁵. Ilość zaangażowanych przez poszczególne państwa, koncerny, organizacje międzynarodowe środków na promocję danego punktu widzenia, na promocję własnych idei, na promocję własnego pozytywnego wizerunku lub minimalizowanie złych skojarzeń pozwala na sformułowanie wspomnianej tezy, że pierwsza połowa XXI w. będzie przede wszystkim czasem miękkich środków: kultury, promocji, wizji, wartości, idei. W jakiejś mierze taki sposób postępowania był charakterystyczny dla Wspólnot Europejskich, w których od dawna nie wypadało posługiwać się argumentacją militarną, a ekonomiczna potęga stanowiła tło wobec poszczególnych postulatów odwołujących się np. do promocji wartości demokratycznych, wolności przepływu kapitału, towarów, usług i ludzi, polityki spójności mającej służyć wyrównywaniu dysproporcji w rozwoju poszczególnych części UE, wspierania tradycyjnego rolnictwa, walki z dziurą ozonową, globalnym ociepleniem, emisją dwutlenku węgla.

Mimo że elementy *soft power* zaczynają odgrywać kluczową rolę w działaniach poszczególnych państw, koncernów, organizacji pozarządowych (obywatelskich, NGO), wciąż jest ona siłą niedocenianą. Szczególnie w zestawieniu z dwoma pozostałymi wyznacznikami mocy państwa: siłą militarną czy siłą gospodarki *soft power* jawi się jako element mniej poważny, mniej istotny. I rzeczywiście często jest lekceważona przez silne państwa, na zasadzie refleksji: po co mamy uwodzić, starać się przymilać innym, skoro dysponujemy realną siłą? Tymczasem potęga amerykańska powoduje, że wszelkie działania Stanów Zjednoczonych są bacznie obserwowane i mocno przekładają się na sympatie lub antypatie poszczególnych narodów i państw. Dość często przywoływane przykłady aroganckich zachowań amerykańskich dyplomatów wskazują na lekceważenie owej miękkiej siły. Trafnie zilustrował ten typ działania Robert Kagan: Jeśli masz w ręku młotek, wydaje ci się, że każdy problem jest gwoździem⁶. Tymczasem porażka w Wietnamie miała charakter głównie wizerunkowy, dotyczący zarówno światowej, jak i amerykańskiej opinii publicznej. Najpotężniejsze państwo świata przegrało, gdyż nie potrafiło pokazać swoim obywatelom i światowej opinii publicznej słuszności walki z komunistyczną armią północnego Wietnamu. Porażka wizerunkowa to także wygrana wojna i przegrywany pokój w Iraku. Z mniej spektakularnych przykładów warto wspomnieć o znaczącym spadku przychylności do USA, jaki w ostatnim okresie nastąpił w jednym z najbardziej proamerykańskich państw – w Polsce. Małostkowe utrzymywanie wiz dla Polaków, wycofanie się 17 września z realizacji elementów tarczy antyrakietowej, wreszcie zmniejszenie zainteresowania Europą Środkową spowodowały jedną z większych zmian na skali sympatii

⁵ R. Kuźniar, *Soft power i wielkość Ameryki*, [w:] J. Nye, *Soft power...*, s. 19.

⁶ R. Kagan, *Potęga i raj*, tłum. W. Turopolski, Warszawa 2003.

Polaków do Stanów Zjednoczonych. Amerykańskie wartości, idee, filmy, muzyka, tak popularne w okresie zimnej wojny, jeżeli nie są stale promowane, stanowią o trwonionym zasobie Stanów Zjednoczonych w Europie.

Lecz *soft power* lekceważą także małe i słabe państwa, wychodząc z założenia, że skoro mają małe zasoby, skoro nie dysponują znaczącą siłą militarną czy ekonomiczną, to tym bardziej nie stać ich na działania propagandowe. Podobne opinie można spotkać wśród średnich państw, które albo przeceniają swoje znaczenie, albo go niedoceniają. W tym drugim przypadku często pojawia się argument, że najpierw powinniśmy wzmocnić siłę wewnętrzną, poprawić wyniki ekonomiczne, zwiększyć jakość dyplomacji, administracji, podwyższyć potencjał sił zbrojnych i dopiero wtedy można zająć się wzmocnieniem pozytywnego wizerunku.

Moim zdaniem jest to błędne myślenie. *Soft power*, zwana też dyplomacją publiczną lub obywatelską, jest uzupełnieniem, istotnym dodatkiem do prowadzonej polityki. Wspomniane trzy główne siły: militarna, ekonomiczna i miękka stanowią naczynia połączone, uzupełniają się. Elementem mocno je łączącym, czynnikiem, od którego uzależniony jest każdy ze wspomnianych potencjałów, jest ludność: jej liczba, skład, migracje, morale itp. Ludność danego państwa stanowi fundament sił zbrojnych, decyduje o wielkości armii, o potencjalnej możliwości mobilizacji. Ludność stanowiła i wciąż stanowi fundament wielkości gospodarki danego państwa. Poszczególni futurologowie spierają się, kiedy i czy w ogóle gospodarka Chin stanie się większa od gospodarki Stanów Zjednoczonych. Innymi słowy, czy i kiedy 1,3 mld Chińczyków zacznie produkować i sprzedawać więcej niż 300 mln Amerykanów. Słowem, bez największej liczby ludności ChRL takie rozważania w ogóle nie miałyby sensu. Ale ludność stanowi także ważny zasób dla *soft power*. Liczniejsze ludnościowo państwo ma potencjalnie tylu ambasadorów swojej kultury, języka, dominujących wartości, ilu ma obywateli lub ile osób przyznaje się do danego narodu.

Tymczasem *soft power* rozumiana jako sposób oddziaływania na innych za pomocą pozamilitarnych i pozaekonomicznych środków jest ważna dla każdego państwa, choć oczywiście konkretne cele mogą być osiągnięte w zależności od wielu czynników. Atrakcyjność, budowa wizerunku, przekonanie do własnych racji, wreszcie narzucenie pewnej wizji czy narracji innym przynosi niezwykle ważne korzyści każdemu państwu, lecz najczęściej są one trudne do precyzyjnego zmierzania. Stając się atrakcyjnym dla innych, zyskujemy większe zaufanie indywidualne i na arenie międzynarodowej; łatwiejsze stają się negocjacje, nawiązywanie kontaktów, dostęp do kredytów; zwiększa się możliwość odgrywania roli mediatora, zainteresowanie własnym krajem i jego kulturą. Co więcej, atrakcyjność państwa, jego pozytywny wizerunek mają także znaczenie w indywidualnym życiu, najczęściej ułatwiają życie obywatelom danego państwa i ich kontakty międzynarodowe. Nasze idee, wartości, siła moralna mogą okazać się bardzo atrakcyjne dla innych. Po pierwsze jednak, trzeba nauczyć się eksponować to, co jest najważniejsze, to, co odróżnia nas w pozytywny sposób od innych, a następnie trzeba

z tym przekazem dotrzeć do poszczególnych grup odbiorców, elit, grup opinio-
twórczych, wreszcie za pomocą kultury masowej do ogółu.

Upadek komunizmu, koniec zimnej wojny i rozpad Związku Radzieckiego doprowadziły w XX w. do – używając terminologii Samuela Huntingtona – trzeciej fali demokracji⁷. Rzeczywiście, większość państw powstałych na gruzach ZSRR lub większość dawnych satelitów Kraju Rad wprowadziła ustroje demokratyczne. Wprawdzie nie wszędzie demokracja okazała się trwałą zdobyczą, jednak po raz pierwszy w historii w latach 90. XX w. ponad sto, a więc większość, istniejących państw miało ustrój demokratyczny – większość ludności świata mieszkała w państwach demokratycznych. Oczywiście poszczególne demokracje mocno różnią się od siebie. Ale jedna rzecz z naszego punktu widzenia jest najistotniejsza: państwa demokratyczne charakteryzuje największy ze wszystkich ustrojów wpływ opinii publicznej na funkcjonowanie państwa. Co więcej, w państwach liberalno-demokratycznych władza jest podzielona i rozproszona. Z jednej strony mocno utrudnia to prowadzenie spójnej i konsekwentnej polityki, z drugiej – w porównaniu z rządami autorytarnymi – znacząco zwiększa dostępne instrumentarium prowadzenia działań na zewnątrz. Poszczególne działania promujące dany punkt widzenia, system wartości, idee czy wizje mogą być prowadzone nie tylko przez rząd, parlament i zależne od niego instytucje, lecz także przez samorządy, przedsiębiorstwa, szkoły, uniwersytety, niezależne instytucje eksperckie (tzw. *think tanki*), organizacje charytatywne, Kościoły i związki religijne, organizacje obywatelskie, kluby i związki sportowe, wydawnictwa, wreszcie przez pojedynczych obywateli stających się ambasadorami swojego kraju. Słowem, przekaz państwa demokratycznego nie może być tak skondensowany i tak dobrze kontrolowany jak w tyraniach, lecz może za to mieć dużo większą siłę rażenia.

Soft power to oczywiście cały wachlarz różnych działań, faktów, symboli, które decydują o większej lub mniejszej atrakcyjności danego państwa. Są wśród nich takie rzeczy, jak atrakcyjność turystyczna (klimat, atrakcje, zabytki, infrastruktura turystyczna), styl życia, sport, warunki życia (jakość życia, chęć osiedlenia się, ceny, bezpieczeństwo, służba zdrowia, infrastruktura, instytucje), położenie geograficzne i geopolityczne, kultura, edukacja, szkolnictwo wyższe, język i jego moc, kultura wysoka i masowa, percepcja międzynarodowa i wewnętrzna, traktaty sojusznicze, uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych, siła dyplomacji, organizacje pozarządowe, migracje, religia (religie), obyczaje, symbole i mity, tradycje i obrzędy, dominujące narracje historyczne, a w tle znajduje się siła armii i potencjał gospodarczy – w tym jego wielkość, zmiana PKB, warunki do prowadzenia przedsiębiorstw. Każdy z tych elementów ma swoje znaczenie i odgrywa istotną rolę. Do poszczególnych rejonów świata, państw i narodów, a nawet do poszczególnych grup społecznych w jednym państwie powinien trafiać zróżnicowany przekaz. Przykładowo: do jednych grup atrakcyjna kultura masowa i atrakcyjność turystyczna, do elit opiniotwórczych – kultura wysoka i odpowiednie

⁷ S. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, tłum. A. Dziurdzik, Warszawa 1995.

symbole i mity, do społeczeństw o rozpowszechnionej podobnej religii – przekaz dotyczący miejsc kultu.

Miłe pozytywne skojarzenia są ważne, jednakże w *soft power* największą siłę rażenia i znaczenie ma siła moralna oparta na dominujących ideach, wartościach, a także na spójnej narracji historycznej. O znaczeniu moralności w polityce międzynarodowej pisał w czasach brutalnej *Realpolitik* końca lat 30. okresu międzywojennego Adolf Bocheński⁸. Moralność i narracja historyczna, wzmacniająca przekaz ideowy, mają ogromne znaczenie w czasach demokratycznych społeczeństw często odwołujących się do języka etycznego. Stąd bierze się ogromny wysiłek wielu państw, by pokazać swoją najnowszą historię w jak najlepszym świetle, udowodnić, że było się po dobrej stronie w II wojnie światowej – przeciw totalitaryzmowi narodowosocjalistycznemu i komunistycznemu. Wiele państw wkłada ogrom wysiłku i poświęca niemałe fundusze, aby pokazać, że w XX w. były po stronie ofiar, a nie najeźdźców i zbrodniarzy.

Jednakże posługiwanie się wybranymi faktami z historii i moralnością w polityce łączy się ze znaczącą odpowiedzialnością. Łatwo bowiem być oskarżonym o hipokryzję. Niezgodność idei, haseł i czynów jest tutaj szczególnie kompromitująca, bo oczekiwania wśród opinii publicznej są wielkie. Stany Zjednoczone głoszące idee wolności, praw człowieka czy demokracji znajdowały w wielu rejonach świata oddanych wielbicieli, jednak zbrodnie popełnione w Wietnamie czy poniżanie i torturowanie więźniów podczas wojny w Iraku stanowią istotną rysę na wizerunku Ameryki i utrudniają prowadzenie wiarygodnej polityki wymagającej akceptacji i zaufania ze strony innych społeczeństw.

Z całą pewnością bez *soft power* nie można prowadzić skutecznej polityki w XXI w. Jest ona co najmniej tak samo ważna jak siła militarna czy ekonomiczna. Co więcej, siła militarna i ekonomiczna mogą okazać się stanowczo niewystarczające bez miękkiej siły, bez owej atrakcyjności i przekonania innych państw oraz społeczeństw, że to, co robimy, do czego dążymy, jest słuszne. Jak pisał Joseph Nye, Stany Zjednoczone przy zastosowaniu najnowocześniejszych technik nie są w stanie wychwycić wszystkich terrorystów planujących zamachy na amerykańskich obywateli i amerykańskie instytucje. Ale inne nacje, inne państwa mogą wspomóc amerykański wywiad, amerykańskich żołnierzy, amerykańskie państwo pod warunkiem uzyskania przekonania, że działa się w słusznej, moralnie nienagannej sprawie.

⁸ A. Bocheński, *Między Niemcami a Rosją*, Warszawa 1937.

Ruchy narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej – główne elementy charakterystyki

Pojęcie ruchu narodowego można interpretować na co najmniej dwa sposoby. Według pierwszego, rozpowszechnionego w zachodnioeuropejskiej literaturze przedmiotu ruch narodowy rozumiany jest stosunkowo wąsko jako synonim procesu narodotwórczego, jako działanie na rzecz ukształtowania się narodów, upowszechnienia świadomości narodowej. Według drugiej interpretacji natomiast termin ten odnosi się także do działań mających na celu „ograniczenie lub usunięcie dyskryminacji szerszej społeczności narodowej [...] skierowanych przede wszystkim przeciw władzom sankcjonującym dyskryminację bądź przeciw normom prawnym kreującym ją”¹. Takie rozumienie ruchu narodowego ma szczególne znaczenie w przypadku Europy Środkowo-Wschodniej, której narody nierzadko kształtowały się w opozycji do innych, często nad nimi dominujących, a walka o zniesienie dyskryminacji była bardzo ważnym składnikiem procesów narodotwórczych. Procesy te w interesującej nas części Europy przebiegały według innego scenariusza niż w Europie Zachodniej, a tzw. czynnik narodowy miał o wiele istotniejsze, jeżeli nie fundamentalne znaczenie². Można w tym miejscu wskazać zaledwie na kilka najważniejszych kwestii.

Co prawda nie może budzić wątpliwości teza, że ojczyzną narodów jest Europa, jednak procesy ich kształtowania się przebiegały w poszczególnych jej obszarach w sposób wielce odmienny. Różnicą, która uwidoczniła się najbardziej już w drugiej połowie XIX w., był nierównomierny rozwój narodowy w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej. W tej właśnie części Europy procesy narodotwórcze rozpoczęły się znacznie później. Co więcej, istnieją podstawy, by sądzić, że w odniesieniu do niektórych narodów procesy te do dziś nie uległy definitywnemu zakończeniu³.

¹ S. Wojciechowski, *Nacjonalizm w Europie Środkowo-Wschodniej*, Wrocław 1999, s. 36.

² Zob. M. Waldenberg, *Uwagi o roli czynnika narodowego w Europie Środkowowschodniej*, „Sprawy Narodowościowe. Seria Nowa” 1997, z. 1, s. 9 i nn.

³ Uwaga ta odnosić się może do Ukraińców, którzy według profesora Georga Grabowycza jeszcze dzisiaj są w pół drogi między substratem etnicznym a narodem. Opinię tę podziela Mykoła

Najczęściej spotykaną w literaturze przedmiotu typologią narodów jest ich podział na naród kulturowy, dominujący na wschodzie Europy, oraz naród polityczny, dominujący w jej zachodniej części⁴. O ile ten pierwszy typ ukształtował się na bazie kultury etnicznej, a zwłaszcza języka, to ten drugi oznaczał wspólnotę wszystkich mieszkańców skupioną wokół instytucji państwa i upowszechnianych przez niego wartości politycznych. Narody Europy Środkowo-Wschodniej powstawały najczęściej na bazie chłopstwa, które jako jedyne – po utracie warstw wyższych – zachowało znajomość języka, tradycji i religii przodków, stając się niezmiernie ważnym czynnikiem odradzania się ruchów narodowych. Przy czym istotne znaczenie miał fakt, iż warstwy te były w ogromnej większości niepiśmienne, a zatem upowszechnianie się świadomości narodowej było znacznie ograniczone. Ponad 90% społeczności ukraińskiej, litewskiej, białoruskiej, łotewskiej lub estońskiej stanowili chłopci o zróżnicowanym poziomie świadomości narodowej, wynikającym z różnego stopnia wykształcenia. Najniższy prezentowali Ukraińcy i Białorusini, wyższy Litwini, najwyższy Łotysze i Estończycy. Elity z różnych względów nie zdołały odegrać decydującej roli w procesach narodotwórczych. Zjawiskiem często je znamionującym była ich dezintegracja. O ile w odniesieniu do narodu politycznego – właściwego Europie Zachodniej – elity były bezpośrednio związane z funkcjonowaniem państwa i jego gospodarki, to na wschodzie, z powodu między innymi częstych zmian politycznych i granicznych, elity nie tylko nie były spójne, lecz także często poróżnione i prezentujące niekiedy odmienne wizje państwowotwórcze. I tak np. na Ukrainie w XIX w. administracja była rosyjska, mieszczaństwo najczęściej polskie, rosyjskie lub żydowskie, arystokracja i ziemiaństwo rosyjskie lub nierzadko polskie, kler rzymskokatolicki prezentujący często propolskie nastawienie, zaś prawosławny związany z państwowością rosyjską. Inteligencja ukraińska o chłopskich korzeniach była bardzo nieliczna, a jej samoświadomość etniczna była w istocie ogromnie powierzchowna. Wypada zgodzić się z opinią Leona Wasilewskiego – doskonałego znawcy zagadnień ukraińskich – że inteligencja ukraińska była i pozostała rosyjska zarówno z punktu widzenia kulturalnego, jak i poczucia państwowego. W gruncie rzeczy, pisał Wasilewski, „byli to inteligenści rosyjscy mówiący po ukraińsku, należący do partii tworzonych na modłę rosyjską, rozumujący formułami i koncepcjami rosyjskimi,

Riabczuk, którego zdaniem „określenie naród ukraiński jest nadal raczej poetyckim obrazem, romantycznym ideałem, niż rzeczywistym podmiotem politycznym” (zob. M. Riabczuk, *Spieszyć się powoli*, „Krytyka” 1992, nr 39, s. 206). Również znany współczesny historyk ukraiński Jarosław Hrycak w opublikowanej przed dwoma laty w Polsce *Historii Ukrainy* napisał, że „Ukraińiec” jest dziś pojęciem raczej politycznym, a nie etnicznym i że wielu mieszkańców współczesnej Ukrainy w rzeczywistości nie wie, kim jest, a badania socjologiczne przeprowadzone w 1998 r. w Doniecku wykazały, że największą grupę w tym mieście stanowią „ludzie radzieccy” (zob. J. Hrycak, *Historia Ukrainy 1772-1999. Narodziny nowoczesnego narodu*, tłum. K. Kotyńska, Lublin 2000).

⁴ Zob. R. Razik, *Formowanie się narodów w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1993, nr 4, s. 21; H. Schulze, *Państwo i naród w dziejach Europy*, tłum. D. Lachowska, Warszawa 2012, s. 112 i nn.

tłumaczonymi na rosyjski”⁵. To w istocie prorosyjskie nastawienie i mentalność ukraińskiej inteligencji było jedną z zasadniczych przyczyn fiaska ukraińskiej idei niepodległościowej w latach 1917-1921⁶.

Podobnie zróżnicowanym obliczem charakteryzowała się młoda, o ludowych korzeniach inteligencja litewska, która w latach 80. XIX w. poczęła wchodzić w życie społeczne. W jej łonie można było wyróżnić trzy orientacje polityczne: rosyjską, polską i narodowo-litewską⁷. Litewscy rusofile wychodzili z założenia, że jedynie w Rosji szukać należy głównego sprzymierzeńca w walce z polonizacją Litwy. Twierdzenie to opierali na przekonaniu, że Litwini są zbyt słabym liczebnie narodem, aby skutecznie opierać się potędze Rosji i jedynie w jej łonie, jako lojalni poddani cara, mają szanse na gospodarczy, a nawet kulturalny rozwój swojego kraju. Z kolei zwolennicy orientacji polskiej, powołując się na wielowiekową tradycję unii polsko-litewskiej, a także wspólnotę teraźniejszych losów i religii, twierdzili, że jedynie sojusz z Polską skutecznie uchroni narodowość litewską przed zagrożeniem ze strony Moskali, Niemców i Żydów oraz zabezpieczy pozycję katolicyzmu. Wpływy orientacji polskiej były nieco silniejsze niż rosyjskiej ze względu na wspólnotę wyznania, a także silnie zakorzenione oddziaływanie kultury polskiej. Jednakże wpływy zarówno polskiej, jak i rosyjskiej orientacji były wśród społeczności litewskiej znikome. Żadna z nich nie zdołała utworzyć zorganizowanej grupy politycznej. Ta pierwsza nie znajdowała szerszego poparcia wśród uświadomionej narodowo części Litwinów, głównie ze względu na niechętny stosunek polskiego ziemiaństwa do narodowego ruchu litewskiego. Społeczeństwo polskie na Litwie, przywykłe uważać ten kraj za część Polski, nie mogło pogodzić się z aspiracjami młodego ruchu litewskiego i często wręcz odmawiało Litwinom prawa do odrębnego bytu narodowego. W tej sytuacji dzieło odrodzenia narodowego podjęła orientacja narodowo-litewska reprezentowana przez młodą, wywodzącą się z warstw włościańskich inteligencję.

Różnice między procesami narodotwórczymi w Europie Zachodniej i Środkowo-Wschodniej polegały nie tylko na ich niejednakowym tempie. Kolejną wyróżniającą je cechą było to, że powstawaniu narodów we wschodniej części Europy towarzyszyło często zjawisko konfliktów i antagonizmów narodowych. Można powiedzieć, że niektóre ruchy narodowe istniały wręcz w opozycji do innych narodów, często dominujących pod względem kulturowym, politycznym czy ekonomicznym. Tak było na przykład z litewskim ruchem narodowym, który zwłaszcza w latach przed I wojną światową rozwijał się w silnej opozycji do kultury polskiej. Co prawda Polacy na ziemiach etnicznie litewskich stanowili niezbyt wielki

⁵ L. Wasilewski, *Kwestia ukraińska jako zagadnienie międzynarodowe*, Warszawa 1934, s. 132.

⁶ Różne opinie na ten temat zob. szerzej: B. Stoczevska, *Litwa, Białoruś, Ukraina w myśli politycznej Leona Wasilewskiego*, Kraków 2009, s. 338 i nn.

⁷ Zob. J. Ochmański, *Litewski ruch narodowo-kulturalny w XIX wieku*, Białystok 1965, s. 126 i nn.; C.R. Jurgela, *History of the Lithuanian Nation*, New York 1948, s. 475 i nn.

odsetek ludności, bo było ich około 195 tys., tj. 9%, to jednak polska dominacja w wielu dziedzinach, zwłaszcza kulturalnej czy ekonomicznej, była uderzająca. Wynikało to między innymi z różnic w strukturze społeczno-zawodowej ludności polskiej i litewskiej. Litwini byli w przeważającej mierze społecznością wiejską i rolniczą, zaś wielka własność ziemska (powyżej 100 ha) należała najczęściej do Polaków⁸. Dominacja kulturalna i ekonomiczna ludności polskiej była następstwem dziejów Litwy. Jednak w dziejach tych Litwini posiadali własną, sięgającą XIII w. tradycję państwową. Została ona przerwana na skutek unii zawartej z Polską w 1569 r. Zdaniem Litwinów wydarzenie to stało się początkiem tragedii narodu, który w konsekwencji stopniowo tracił swą tożsamość. Jednak różnice w poglądach na temat wspólnej przeszłości historycznej stanowiły tylko jeden z elementów sporu polsko-litewskiego, który przebiegał nierzadko w bardzo ostrej formie. Przedmiotem sporu była też kwestia języka nabożeństw kościelnych. Negatywną rolę odgrywało duchowieństwo, a kościół stawał się w zależności od przyjętego języka bądź ośrodkiem polonizacji, bądź ostoją umacniającą się litewskości⁹.

Antagonizmy narodowe towarzyszyły także procesom narodotwórczym pozostałych nacji bałtyckich wchodzących w skład Cesarstwa Rosyjskiego. Tym razem powstawanie narodów estońskiego i łotewskiego dokonywało się w konflikcie ze społecznością niemiecką dominującą pod względem nie tylko kulturowym i ekonomicznym, ale też politycznym. Również w atmosferze narodowych antagonizmów przebiegały procesy narodotwórcze Słowaków i Rumunów w węgierskiej części monarchii Habsburgów¹⁰. Ogromne napięcia rodził dość dynamicznie rozwijający się narodowy ruch ukraiński w Galicji, którego postulaty odbierane były przez społeczność polską jako zamach na jej pozycję i stan posiadania, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak szkolnictwo czy parlament.

Można powiedzieć, że w przeciwieństwie do Europy Zachodniej, gdzie procesy narodotwórcze przebiegały najczęściej na drodze integracji, we wschodniej jej części dominowała dezintegracja. O ile w Europie Zachodniej zwieńczeniem procesów narodotwórczych było powstawanie państw narodowych poprzez scalanie odrębnych jednostek politycznych (Niemcy, Włochy), to w Europie Wschodniej państwa narodowe powstawały najczęściej na drodze odrywania się od istniejących organizmów państwowych¹¹. Przypomnijmy, że nastąpił rozkład Porty Otomańskiej, Austro-Węgier i Cesarstwa Rosyjskiego. Zwłaszcza rozpad monarchii Habsburgów naruszył podstawę równowagi europejskiej. Znaczna liczba ma-

⁸ W. Wakar, *Rozwój terytorialny narodowości polskiej*, Kielce 1917.

⁹ *Dlaczego zamknięto kościół w Bereżnikach?*, [w:] *Ze stosunków polsko-litewskich. Głosy Litwinów*, Warszawa 1907, s. 104; *Stosunki kościelne na Litwie. Listy otwarte księdza do księży*, „Przegląd Wszechpolski” 1900, nr 5, s. 403.

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. M. Hroch, *Małe narody Europy*, Wrocław–Warszawa–Kraków 2003, s. 18 i nn.

¹¹ Zob. M. Waldenberg, *op. cit.*, s. 25; J. Bardach, *Od narodu politycznego do narodu etnicznego w Europie Środkowo-Wschodniej*, „Kultura i Społeczeństwo” 1993, nr 4, s. 11.

łych narodów w tej części Europy spowodowała powstanie małych państw narodowych, których narodzinom towarzyszyły częste konflikty o granice. Nowym państwom nie udało się zawrzeć umów gospodarczych, co w znacznym stopniu utrudniało ich stabilną egzystencję¹². Po zakończeniu I wojny światowej państwowość uzyskali Czesi, Estończycy, Finowie, Łotysze, Litwini. Na zachodzie samodzielność uzyskała Norwegia, Islandia, a w 1921 r. wolnym państwem o statusie dominium stała się Irlandia. O ile na przełomie XIX i XX w. w Europie Środkowo-Wschodniej było osiem państw, a do wybuchu I wojny światowej przybyło tylko jedno – Albania, to ich liczba po zakończeniu wojny wzrosła do piętnastu¹³. Co prawda postulaty państwowotwórcze nie zawsze były nieodłącznym elementem ruchów narodowych, jednak ich urzeczywistnienie się zainspirowało do podobnych aspiracji te narody, które ich dotychczas nie przejawiały.

Państwa narodowe tej części Europy miały trudności związane z delimitacją granic, co rodziło poważne konsekwencje dla sytuacji licznych grup ludności. Szczególnie często zmieniały się granice Rumunii, a także Węgier, które na mocy pokoju zawartego w czerwcu 1920 r. w Trianon utraciły ponad 70% swojego terytorium oraz 60% ludności na rzecz Rumunii, Jugosławii, Czechosłowacji i Austrii. Częste zmiany swoich granic przechodziła Bułgaria. Równie płynne były też granice II Rzeczypospolitej.

Wszystkie państwa interesującego nas obszaru Europy powstałe w wyniku I wojny światowej były niehomogeniczne narodowo. Można powiedzieć, że był to kolejny element znacznie różnicujący Europę Środkowo-Wschodnią od Zachodniej. W tej bowiem jej części zarówno przed 1914 r., jak i w okresie międzywojennym większość państw (wyjątek stanowiła tu Hiszpania, ale też Szwajcaria i Belgia) charakteryzowała się znacznym stopniem homogeniczności, gdzie odsetek mniejszości narodowych nie przekraczał 5%. Inaczej było w Europie Środkowo-Wschodniej, której państwa zamieszkiwały mniejszości, nierzadko – jak w przypadku Polski – bardzo liczne, stanowiące ponad 30% ogółu mieszkańców¹⁴.

Ponadto cechą charakterystyczną dla Europy Środkowo-Wschodniej była w tym okresie nie tylko niehomogeniczna struktura narodowościowa państw, ale też występowanie licznych obszarów zamieszkiwanych przez dwie, a nawet więcej odmiennych społeczności narodowych. Przykładem mogą być: Bukowina zamieszkiwana przez bardzo liczne grupy Ukraińców, Rumunów, Niemców i Żydów, Siedmiogród, Wojwodina czy Galicja Wschodnia, której mozaikę etniczną tworzyły cztery główne grupy narodowościowe: Polacy, Ukraińcy, Żydzi i Niemcy. Oprócz nich były także inne narodowości, jak między innymi Ormianie i Karaimi,

¹² Szerzej na ten temat zob. J.-B. Duroselle, *Europa – historia narodów*, tłum. P. Wrzosek et al., Warszawa 2002, s. 375; K. Pomian, *Europa i jej narody*, Gdańsk 2004, s. 174; M. Kitchen, *Historia Europy 1919-1939*, tłum. T. Rybowski, H. Szłapka, Wrocław 2009, s. 232.

¹³ M. Waldenberg, *op. cit.*, s. 11.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. G. Janusz, *Ochrona praw mniejszości narodowych w Europie*, Lublin 2011, s. 101 i nn.

czy zamieszkujący Bukowinę Lipowianie, zwani też filiponami lub starowiercami¹⁵. Cechą charakterystyczną mozaiki etnicznej Galicji było nierównomierne rozmieszczenie poszczególnych grup narodowościowych. W sposób jaskrawy przejawiało się to w odniesieniu do Polaków i Ukraińców. O ile społeczność polska stanowiła zdecydowaną większość w zachodniej części Galicji, o tyle w jej części wschodniej dominowali Ukraińcy. Ze spisu powszechnego z 1890 r., który uwzględniał skład językowy tej części Galicji według kategorii „mowa potoczna” wynika, że językiem polskim posługiwało się 1 mln 328 tys. mieszkańców, zaś językiem ruskim (ukraińskim) 2 mln 739 tys.¹⁶ Często spory dotyczyły jednak nie tylko tego, do kogo należą pewne obszary, ale także do jakiego narodu należą pewne zbiorowości, wśród których poczucie tożsamości narodowej było bardzo słabo rozwinięte. Takim znikomym stopniem świadomości etnicznej charakteryzowała się np. ludność Polesia, która w czasie spisu w 1921 r. sama siebie często określała jako „tutejsza”, zaś język jako „prosty”.

Znamienne dla tej części Europy było również to, że podziały narodowe pokrywały się bardzo często z podziałami społecznymi i klasowymi. W Galicji Wschodniej 37,8% ziem należało do wielkich posiadaczy ziemskich – Polaków¹⁷. Podobne proporcje charakteryzowały stosunki własnościowe na ziemiach zamieszkiwanych przez Białorusinów, jak również przez Łotyszy, których grunty zwłaszcza w Liwlandii i Kurlandii były półtora raza mniejsze niż należące do wielkich posiadaczy, w tym wypadku Niemców¹⁸.

Kolejnym czynnikiem charakteryzującym procesy narodotwórcze w Europie Środkowo-Wschodniej był znaczący wpływ religii. Jej zróżnicowanie pokrywało się często ze zróżnicowaniem narodowym, stając się czynnikiem potęgującym antagonizmy. Zdarzało się też, że Kościół aktywnie włączał się w spór dotyczący kwestii dzielących społeczności narodowe. Tak było w Galicji tuż przed wybuchem I wojny światowej, kiedy to polscy biskupi sprzeciwili się projektowi reformy wyborczej w 1913 r., co doprowadziło zresztą do dymisji namiestnika Michała Bobrzyńskiego – rzecznika kompromisu polsko-ukraińskiego¹⁹.

¹⁵ Zob. A. Chwalba, *Krajobrazy Galicji Wschodniej*, [w:] *Przez stulecia. Księga pamiątkowa ofiarowana Profesorowi Antoniemu Podrazie w 80. rocznicę jego urodzin*, red. D. Czerska, Kraków 2000, s. 173 i nn.

¹⁶ K. Zamorski, *Informator statystyczny do dziejów społeczno-gospodarczych Galicji. Ludność Galicji w latach 1857-1919*, red. H. Madurowicz-Urbańska, Kraków-Warszawa 1989, s. 97.

¹⁷ E. Romer, *Struktura społeczna i kultura materialna Polaków i Rusinów w Galicji Wschodniej*, Lwów 1919, s. 5; S. Pawłowski, *Wielka własność ziemska w byłej Galicji Wschodniej*, Lwów 1921, s. 21.

¹⁸ Zob. M. Waldenberg, *Narody zależne i mniejszości narodowe w Europie Środkowo-Wschodniej*, Warszawa 2000, s. 152.

¹⁹ Zob. szerzej na ten temat: J. Buszko, *Polityka Michała Bobrzyńskiego w kwestii ukraińskiej (1906-1913)*, [w:] *Ukraińska myśl polityczna w XX wieku*, red. M. Pułaski, s. 63, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne*, z. 103.

Również dzisiaj, mimo znaczących zmian w obrębie struktur etnicznych, jakie nastąpiły po II wojnie światowej w wyniku zbrodni, masowych przesiedleń oraz ruchów migracyjnych, nadal istnieją w Europie ogromne skupiska mniejszości narodowych. Współczesną Europę zamieszkują w dużej części osoby nieidentyfikujące się z większością etniczną tworzącą państwo ich obywatelstwa²⁰. Na szacunkową liczbę ok. 752 mln mieszkańców Europy, 101,4 mln stanowią mniejszości tworzące około 300 różnorodnych grup etnicznych²¹. Obecnie jedynymi państwami, w których nie występują mniejszości narodowe, są Islandia i Portugalia²². Państwem o największym odsetku mniejszości jest Łotwa (48%)²³ oraz kolejno: Mołdawia, Estonia, Macedonia, Ukraina, Chorwacja, Białoruś, Bułgaria, Litwa. Polska jest obecnie zaliczana do państw jednonarodowych o liczbie osób należących do mniejszości niższej od 5% ogółu mieszkańców²⁴. Liczebność obywateli polskich należących do jednej spośród 14 mniejszości narodowych lub etnicznych potwierdzona w spisie powszechnym z 2002 r. wynosi 253 273 osób, co stanowi ok. 0,7% całej populacji. W pięciu gminach przedstawiciele mniejszości narodowych stanowią większość mieszkańców. Są to znajdujące się w województwie podlaskim zamieszkane przez mniejszość białoruską gminy: Orla (powiat bielski – 68,47% mieszkańców), Czyże (powiat hajnowski – 81,59% mieszkańców), Dubicze Cerkiewne (powiat hajnowski – 81,23% mieszkańców), Hajnówka (powiat hajnowski – 64,22% mieszkańców) oraz zamieszкана przez mniejszość litewską gmina Puńsk (powiat sejneński – 74,36% mieszkańców)²⁵.

Najliczniejszą spośród narodów Europy Środkowo-Wschodniej diasporę tworzą dzisiaj Rosjanie, których aż 25 mln żyje poza Rosją, na terytoriach 14 innych państw postsowieckich, głównie na Ukrainie (12 mln) i w Kazachstanie (6,2 mln). Równie liczną grupę narodowościową żyjącą poza granicami swego macierzystego kraju stanowią Ukraińcy (6,7 mln), najliczniejsi w Rosji, a także Mołdawii i na Białorusi. Specyficznym problemem są Węgrzy „ofiary traktatu z Trianon”. Liczba mieszkańców republiki węgierskiej wynosi według spisu z 2002 r. 10 mln 374 tys., w tym 2,05% stanowią mniejszości narodowe²⁶. Poza granicami państwa węgierskiego żyje natomiast prawie 3 mln przedstawicieli tej narodowości, najwięcej w Rumunii (1 mln 431 tys., tj. 6,6% całej populacji), a także w Słowacji, Serbii (głównie w Wojwodinie) oraz na Ukrainie. Po okresie nazistowskich zbrodni znacznie zmniejszyła się liczba Romów. Niemniej jednak ludność tę,

²⁰ Zob. S. Maksimiec, *Mniejszości narodowe i etniczne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

²¹ G. Janusz, *op. cit.*, s. 105.

²² *Ibidem*, s. 101.

²³ *Ibidem*, s. 128.

²⁴ *Ibidem*, s. 102.

²⁵ *Raport dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji Ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych*, Warszawa 2012, s. 9.

²⁶ G. Janusz, *op. cit.*, s. 142.

zamieszkującą głównie Rumunię, ale też Czechy i Słowację, szacuje się na ok. 3 mln. W Kosowie i innych regionach byłej Jugosławii żyje około 2 mln Albańczyków, a w Bułgarii mieszka prawie 800 tys. Turków (9,45% całej populacji).

Tak zróżnicowana struktura narodowościowa państw Europy Środkowo-Wschodniej jest niejednokrotnie źródłem konfliktów na tle etnicznym, których korzenie tkwią często w zadawnionych urazach i antagonizmach. Najważniejszymi obecnie ogniskami napięć na takim tle są następujące problemy: Polaków na Litwie, Węgrów w Słowacji i Rumunii, Turków w Bułgarii, Rosjan na Litwie, Łotwie i Estonii oraz Romów w Rumunii, na Węgrzech, w Bułgarii, Czechach i Słowacji²⁷.

Te i inne wskazane wyżej czynniki rodziły ostrzejsze niż w pozostałych regionach Europy przejawy ksenofobii oraz umacniały negatywne stereotypy. Stwarzało to niezwykle dogodny klimat dla popularyzacji ideologii i ruchów nacjonalistycznych. Należy jednak odnotować, że ideologia ta narodziła się pod koniec XIX w. we Francji, a także niemal równocześnie we Włoszech²⁸. Wśród budzących się do życia ruchów narodowych w Europie Środkowo-Wschodniej trudno mówić w tym czasie o występowaniu elementów dojrzałego nacjonalizmu. Co prawda w ostatnich latach XIX w. przywódcy ruchów narodowych (np. litewskiego czy ukraińskiego) nazywani byli nacjonalistami, jednak to określenie odnosiło się raczej do działalności na rzecz budzenia tożsamości narodowej czy podnoszenia aspiracji politycznych. A ponieważ te aspiracje zderzały się najczęściej z formułowanymi przez inne sąsiadujące lub współzależne narody, towarzysząca im atmosfera nosiła przeważnie znamiona silnego antagonizmu. W dobitny sposób klimat tamtych czasów opisał Józef Albin Herbaczewski, wykładowca języka litewskiego na Uniwersytecie Jagiellońskim: „Złe instynkty zamroczyły umysły, a jad nienawiści pożerał czystość serc. [...] do tego stopnia doszło roznamiętnienie umysłów, że lada błahostka wybuchała jakby bomba, czyniąc wielki popłoch i zamieszanie”²⁹. Utworzona w 1895 r. w Galicji Ukraińska Partia Narodowo-Demokratyczna nie zawierała w swym programie idei typowych dla nacjonalizmu. W wydaniu ukraińskim ukształtował się on dopiero w połowie XX w. za sprawą Dmytra Doncowa, którego wydana w 1926 r. książka pt. *Nacjonalizm* stała się swoistą biblią tej agresywnej ideologii noszącej *nota bene* wyraźne znamiona rasizmu czy wręcz faszyzmu³⁰. Warto odnotować, że do wybuchu I wojny świa-

²⁷ Zob. S. Maksimiec, *op. cit.*, s. 21 i nn.; R. Czarkowski, *W kręgu konfliktów narodowościowych i roszczeń terytorialnych w Europie Środkowo-Wschodniej*, [w:] *Nacjonalizm. Konflikty narodowościowe w Europie Środkowej i Wschodniej*, red. S. Helnarski, Toruń 2001, s. 172.

²⁸ Szerzej na ten temat zob. B. Stoczewska, *Polski nacjonalizm na tle porównawczym innych nacjonalizmów europejskich*, [w:] *Doktryny, ideologie i ruchy narodowe. Wybrane problemy*, red. M. Stępień, Lublin 2006, s. 349.

²⁹ J.A. Herbaczewski, *Odrodzenie Litwy wobec idei polskiej*, Kraków 1905, s. 16.

³⁰ Zob. W. Poliszczuk, *Integralny nacjonalizm ukraiński jako odmiana faszyzmu*, t. 1: *Zasady ideologiczne nacjonalizmu ukraińskiego. Ukraiński ruch nacjonalistyczny – struktura organizacyjna i założenia programowe*, Toronto 1998; T. Stryjek, *Ukraińska idea narodowa okresu międzywo-*

towej wśród narodów zamieszkujących Europę Środkowo-Wschodnią elementy dojrzałego nacjonalizmu pojawiły się jedynie w polskiej myśli politycznej obozu endecji. Natomiast w latach międzywojennych ideologia postulująca wynaradawianie i dyskryminację mniejszości narodowych stała się już udziałem większości narodów tego obszaru Europy. Dyskryminacja mniejszości narodowych była w okresie międzywojennym zjawiskiem niemal powszechnym, przybierając formy niekiedy nawet bardziej drastyczne. Ich cierpienia spowodowane doznaniem od innych narodów krzywdami stawały się także częstym komponentem świadomości narodowej. Co więcej, uprawniona wydaje się teza, że narody tej części Europy, powodowane trudnościami związanymi z określeniem własnej tożsamości czy większą niż w Europie Zachodniej obawą o jej zachowanie, charakteryzują się swoistą mentalnością, tzw. charakterem narodowym. Zwrócił na to uwagę węgierski myśliciel polityczny István Bibó w napisanym wkrótce po zakończeniu II wojny światowej studium pt. *Nędza małych państw Europy Wschodniej*³¹. Autor stwierdził, że wśród narodów tych doszło do deformacji kultury politycznej, która przejawia się we właściwej tym narodom histerii politycznej, w nieumiejętności zachowania odpowiednich proporcji między realiami a aspiracjami. U źródeł tych zjawisk leży – w przekonaniu autora – lęk przed zagrożeniem wspólnoty narodowej, a zatem narody Europy Środkowo-Wschodniej w większym stopniu niż inne uwikłane są w spory z sąsiadami, a także mają trudności z urzeczywistnieniem zasad demokratycznych oraz z właściwym rozpoznaniem wartości. Pozbawione przez dziesięciolecia prawa do stanowienia o sobie, są szczególnie wrażliwe na jakiegokolwiek próby ingerowania we własne sprawy. Nazbyt drażliwie reagują na dyskredytowanie własnej tradycji historycznej, której niekiedy rzeczywiście wątpliwe korzenie uzupełniają swoistą mitologią tworzoną dla potrzeb współczesności³². Tę uwagę da się pogodzić z twierdzeniem Hamiltona Fyfe, autora popularnej niegdyś książeczki *Iluzja charakteru narodowego*, który zwracał uwagę, że mentalność narodowa jest w pewnym sensie wypadkową określonych sił politycznych oddziałujących na dzieje narodu³³. Zgodnie z tą tezą polska mentalność narodowa zawiera pewne cechy, których występowanie jest jakby spuścizną naszej historii. Janusz Tazbir, dzieląc się swymi refleksjami na temat mentalności współczesnych Polaków, które nie zostały przezwyciężone i pokutują do dziś, stwierdził: „Znajdujemy się między Charybdą kompleksu niższości a Scyllą megalomanii narodowej. Jesteśmy narodem obolałym dziejami”³⁴.

jennego, Wrocław 2000, s. 110 i nn.; P. Markovsky-Nahaylo, *Dmytro Doncow o politycznym debiucie nacjonalistycznego ideologa*, [w:] *Ukraińska myśl polityczna...*, s. 56 i nn.

³¹ Podają za: M. Waldenberg, *Narody zależne...*, s. 475.

³² Zob. J. Bardach, *op. cit.*, s. 15.

³³ Cyt. za: M. Ostrowski, *Raport. Plemiona Europy*, „Polityka” 2003, 19 IV, s. 4.

³⁴ Cyt. za: M. Waldenberg, *Narody zależne...*, s. 476.

Publicystyka propapieska w trakcie sporu o inwestyturę Uwagi o pracy Manegolda z Lautenbach

Literatura polemiczna zwolenników obozu papieskiego fazy sporu o inwestyturę, omawiana w niniejszym tekście, nie była tak nowatorska jak zwolenników obozu procesarskiego (zwanego nawet imperialnym). Choć nie przynosi ona wielu odmiennych perspektyw czy argumentacji sięgających wymiaru prawniczego czy historiozoficznego, to godna jest analizy – najczęściej posługując się racjami teologicznymi, tak ważnymi u Anonima z Yorku¹, nie stroni-

¹ Za najpełniejszą i najbardziej dojrzałą prezentację stanowiska imperialnego uznaje się tę, która została ujęta w tzw. traktacie z Yorku (*York Tractatus*). Jego autor, zwany Anonimem Normąńskim, Anonimem z Yorku albo Anonimem z Rouen, wiązany z tradycją angielską lub normandzką, podobnie jak dwaj inni znakomici autorzy normandzcy: Iwo (Ivo) z Chartres i Hugo z Fleury, wprost dotyczył kwestii inwestytury, stroniąc jednak od racji przywoływanych przez Piotra Crassusa i idealistycznej obrony tezy laickiej formułowanej przez Benza z Alby, który marzył o odnowieniu Cesarstwa Rzymskiego przez cesarzy niemieckich jako sukcesorów Cezara. Niektórzy autorzy przyjmują, że anonimowy traktat sporządził Wilhelm Giffard, kapelan Wilhelma I, od 1094 r. kanclerz Wilhelma II, w 1100 r. wyniesiony na biskupstwo Winchester przez Henryka I, który wbrew regulacji gregoriańskiej wręczył mu pierścień i pastorał, wprowadzając tym samym we władztwo duchowe, a nie tylko świeckie. Inni sugerują jednak, że autorem traktatu był archidiakon Fulbert z Rouen lub arcybiskup Rouen Wilhelm Bona Anima; jeszcze inni, że traktat powstał w środowisku skupionym wokół normńskiego arcybiskupa Yorku – Gerharda lub Gerarda, stronnika króla Henryka i przeciwnika Anzelma (w środowisku tym działał także anonimowy autor zbioru, datowanego na 1114 r., a nazwanego w XVI w. *Quadripartitus*, zawierającego argumenty na rzecz zwierzchnictwa króla względem hierarchów Kościoła i zwierzchnictwa arcybiskupa Yorku wobec arcybiskupa Canterbury, zbioru uznawanego niekiedy za pierwszą próbę prezentacji anglosaskiego systemu prawnego, kształtującego się od Kanuta po Edmunda; zbiór zadedykowany Henrykowi I otwierała jego przysięga koronacyjna, a jej część trzecią stanowiła słynna kompilacja *Leges Henrici Primi*, wzorowana na pracach św. Izydora oraz dziełach *Decretum* i *Panormia* Ivona z Chartres, zachowująca chronologiczny układ, przełamany dopiero w księdze nazywanej „Glanvillem” lub sporządzonej przez Rannulfa Glanvilla dwa pokolenia później, w latach 1187-1189, zatem za panowania Henryka II; zob. szerzej: T.F.T. Plucknett, *Early English Legal Literature*, Cambridge 1958, s. 24-29; S. Kuttner, E. Rathbone, *Anglo-Norman*

ła ona przecież od przywoływania racji jurydycznych, nabudowanych na swoim ujęciu ładu normatywnego, który miał być zakorzeniony w rozumie i woli sprawiedliwego Boga, w szczególności od odwołań do Kasjodora i św. Izydora z Sewilli aktywnych kilka wieków wcześniej, nie stroniła też od argumentów znanych z wcześniejszych faz sporu, nawet sprzed pontyfikatu Grzegorza VII, zwłaszcza z pism Humberta z Silva Candida (*Libri tres adversus Simoniacos*) i Piotra Damianiego (*Liber gratissimus*), z których pierwszy miał reprezentować stanowisko zmierzające do odsunięcia świeckich, w tym również cesarzy, od dzieła reformy Kościoła, a drugi przewidywać potrzebę współpracy w tym zakresie między papiestwem i cesarstwem. Autorzy pism powstałych po brzemennych w skutki wydarzeniach roku 1080, tj. po ponownej ekskomunice rzuconej na cesarza Henryka IV przez Grzegorza VII, odwoływali się jednak także do argumentów samego papieża, zawartych w jego listach do biskupa Hermana z Metz i Gwidona z Arezzo (*Widonis monachi epistola*). Autor apologetycznego listu do Hermana z 1081 r. ukazał przecież schemat rozumowania, który miał wielkie znaczenie przez wieki dla rozmyślań o władztwie świeckim i formie monarchicznej, zawierając go w pytaniu: „Któż może pomijać to, że królowie i książęta otrzymują swą władzę od ludzi, którzy – nie bacząc na Boga – powodują się ślepą chciwością i nieokiełznaną żądzą, by panować nad innymi ludźmi, im przecież równymi, zachowując się arogancko, rabując, zdradzając, mordując, popełniając w istocie wszelkiego rodzaju występki, dając się wręcz powodować księciu tego świata, mianowicie diabłu”².

Schemat ten nawiązuje do dawnych rozważań św. Augustyna: władztwo króla, pojmowane nie tyle przedmiotowo jako „władztwo jako takie”, ile podmiotowo jako władztwo tej oto osoby, nie ma bezpośrednio boskiej proveniencji, którą posiada zapewne „władztwo jako takie”. Ta teza, podnoszona m.in. przez Steada, a za nim przez wielu autorów anglojęzycznych, prowadzi zbyt łatwo do stwierdzenia, że władztwo pozostaje w dyspozycji duchowieństwa, niedającego się powodować diabłu, nienależącego tedy do grona tych, którzy mu się poddając, korzystają z tak niecznych czynów, znanych z Pierwszej Księgi Samuela. Grzesznicy zdają się wynosić na trony królów i książęta, a zarazem wpływać na

Canonists of the Twelfth Century, „Traditio” vol. 7, 1949-1951, s. 279-283). Niezależnie od tego, czy traktat powstał w Normandii, czy sporządzony został przez Giffarda lub autora związanego z arcybiskupem Yorku, argumenty w nim zawarte wykorzystywane były w sporach prowadzonych w ówczesnej Anglii, a zdaniem G.H. Williamsa, uchodzącego za najwybitniejszego do dziś znawcę anonimowej pracy, korzystano z nich również w dysputach o zwierzchnictwie króla nad Kościołem w XVI w. (*The Norman Anonymus of 1100 A.D.*, Cambridge 1951; kontrowersje co do autorstwa: s. 88-127). Zob. także: W.C. Davis, *England under the Normans and Angevins. 1066-1272*, t. 2, London 1905, s. 226 i nn.; zob. tam na temat protoprotestanckiej argumentacji typu Cranmera-Henryka VIII: s. 125 i 197-198; zob. także: F. Gavin, *Seven Centuries of the Problem of Church and State*, Princeton 1938, s. 50-62.

² Cyt. za: M.T. Stead, *Manegold of Lautenbach*, „The English Historical Journal” vol. 29, 1914, no. 113, s. 5.

nich swoją grzesznością. Być może Grzegorz VII, autor listu do biskupa Hermana, miał w pamięci trudne dzieło przekonywania Henryka IV, by odsunął od siebie występnych doradców, na których ciążyła ekskomunika. Nie jesteśmy jednak w stanie rozstrzygnąć, czy przez tę pamięć dezawuował ideę, która przecież tkwiła u podstaw rozmyślań i Kasjodora, i św. Izydora z Sewilli, a nawet papieża Grzegorza I Wielkiego, ideę wiążącą się z nadzieją na realizację sprawiedliwości w planie doczesnym, nadzieją niemożliwą do zrealizowania w razie uznania, iż zawsze grzesznicy jedynie wynoszą na trony królów i książęta. Trzeba więc przyjąć (wbrew Steadowi), że Grzegorz VII nie uznawał, iżby każde królowanie miało „złe początki” i z tego powodu musiało być poddane duchowieństwu jako jedynej grupie „wolnej od zła”, obejmującej stroniących od grzechu. Interpretacja odmienna wydaje się zbyt jednostronna; szło przecież o to, także u św. Augustyna, by również pretendenci do tronów i ci, którzy ich na nie wynoszą, byli dobrymi chrześcijanami, dbającymi o realizację przez Boga ustalonych miar sprawiedliwości, by mieli należycie wykształcone sprawności woli, by łatwo uwzględniali w normach przez siebie ustanowionych, umowach przez siebie zawieranych i zobowiązaniach na siebie przyjmowanych „wymagania Bożej sprawiedliwości”. Choć niekiedy mogli przejmować władztwo „na poziomie faktyczności”, to – spełniając wyrażone przed chwilą oczekiwania – mogli je usprawiedliwiać właściwymi, prawnymi czynami.

Problem jednak w tym, że teksty Grzegorza VII nie pozwalają na jednoznaczną interpretację, prowadzą niekiedy w dwóch kierunkach: ku uproszczeniom przed chwilą wskazanym (skłaniającym do tezy, że jedynie hierarchicznie ustrukturyzowane duchowieństwo poddane zwierzchnictwu dyscyplinarnemu papieża może być dysponentem władztwa od Boga pochodzącego, władztwa jako takiego, w odniesieniu do podmiotowej jego strony, gdy idzie o legitymizowanie jego piastuna) albo ku koncepcji bardziej zgodnej z tzw. tradycją dualistyczną (nieuwzględniającą legitymizowania piastuna władztwa realizowanego w sferze doczesnej przez duchowieństwo) i z ujęciem uzasadniającym zabiegi o wolność Kościoła w połowie XI w. (wiązące się z próbami odsunięcia władców świeckich od prób legitymizowania z kolei piastunów zwierzchnictwa realizowanego w sferze duchowej). Drugie ujęcie pozwala dostrzec, że papież miał zasadniczo pozostawać na poziomie normatywnym i nie miał pretendować do zwierzchnictwa politycznego ani do faktycznego dysponowania (choćby w imieniu duchowieństwa wolnego od wpływu diabła) władzą królewską. Zbyt częste kojarzenie obu poziomów: normatywnego i faktycznego sprawia jednak, że niezwykle trudno porzucić rozstrzygnięcia deprecjonujące rolę świeckich jako tych, którzy przecież odsunęli Henryka IV od władzy i wynieśli (oni, świeccy!) inną osobę na tron niemiecki. Czy jednak ten fakt nie powinien skłaniać do ostrożnego interpretowania przedsięwzięć papieża Grzegorza VII? Czy nie powinien skłaniać do odczytywania przytoczonego fragmentu jego listu jako ukazującego wagę „dobrych chrześcijan”, niekoniecznie duchownych, w planie politycznym, w dziele legitymowania króla lub księcia?

Wydaje się, że znacznie bardziej jednoznaczne są tezy zawarte w kronice napisanej ok. 1082 r. przez Hugona z Flavigny, usprawiedliwiającego detronizację Henryka IV przez papieża, a nie przez poddanych, wobec których władca nie wypełniał zobowiązań. W istocie przekonuje on, że ekskomunika z 1076 r. prowadziła do detronizacji, że nie było to więc wyłącznie nośne jurydycznie zawieszenie sprawowania urzędu, ale pozbawienie jego piastuna tytułu już przez sam akt papieski, że decyzja papieża podjęta po 1080 r. (wsparcie nowego władcy Niemiec, wyniesionego w 1077 r. Rudolfa Szwabskiego) wiąże się więc nie tyle z ponowną ekskomuniką, ile z ekskomuniką pierwszą i jest wyłącznie dopełnieniem tamtej, a to z racji posiadania wyłącznej władzy wiązania i rozwiązywania tylko przez papieża. W tym ujęciu papież z pewnością nie może być dopełniany własną akcją poddanych ekskomunikowanego władcy, lecz sam (i tylko on) może wkraczać w plan czysto polityczny, wykraczać zatem niejako z konieczności poza plan czysto jurydyczny, który w ujęciach zbliżających się do papalizmu uzupełniał przewidziany w schemacie dualistycznym plan duchowy dostępny biskupom. Należy nadto podkreślić, że Hugo przywołuje w swych rozważaniach autorytet św. Izidora z Sewilli i przypomina jego uwagi dotyczące króla i tyrana, odróżnianych przez wzgląd na prawość czy sprawiedliwość czynów, stwierdzając w istocie, że papieskie orzeczenie o niesprawiedliwym czynie króla jest równoznaczne z uznaniem go za tyrana i prowadzi do faktycznej utraty przezeń tytułu i władztwa. Orzeczenie papieża ma jednak w ujęciu Hugona walor istotny zarówno jurydycznie (choć ma charakter deklaracyjny jedynie), jak i politycznie (jest równoznaczne z definitywnym odsunięciem od urzędu). Kierując się nim, już po pierwszej ekskomunice Henryka IV poddani mogli wprowadzić na tron nowego władcę, by realizował wymagania sprawiedliwości (Hugo przywołuje w tym miejscu ustalenia św. Augustyna z *O państwie Bożym*, IV.4).

Uwagi o pismach Grzegorza VII i Hugona z Flavigny były potrzebne, by należycie pojąć nie tylko treść, ale i znaczenie głosu młodego mnicha z klasztoru w Lautenbach, który zapisał się swym wystąpieniem w trakcie sporu o inwestyturę w historii zachodniej myśli politycznej. Jest on nawet częściej wspominany w podręcznikach niż Anonim z Yorku, intelektualnie znacznie bardziej wysublimowany, a to z racji przyjmowania koncepcji przypominającej ujęcia późniejsze i przywoływania dla jej uzasadnienia argumentów nie teologicznych, lecz wiązanych z ocenami i decyzjami poddanych. Manegold z Lautenbach³, postrzegany zwykle jako jeden z pierwszych eksponentów tzw. koncepcji

³ Data urodzenia Manegolda, krytyka nie tylko pisma Wenricha, ale także dzieła Wolfhelma z Brauweiler (w którym filozofia uznawana jest za niezależną od teologii), nie jest znana (niekiedy przyjmuje się lata 30., kiedy indziej dopiero lata 50. XI w.); wiadomo natomiast, że po rocznym pobycie w Lautenbach osiadł w klasztorze Rottenbuch, ok. 1094 r. został przeorem nowej augustiańskiej wspólnoty zakonnej w Marbach, w 1096 r. spotkał się w Tours z papieżem Urbanem II i zmarł ok. (po) 1103 r.; niekiedy przyjmuje się, iż był jednym z pierwszych znanych nam magistrów (teologii) i że w gronie jego studentów w klasztorach augustianów w południowo-zachodniej części Niemiec znajdował się znany później filozof Wilhelm z Champeaux.

kontraktualnej⁴, jest dla nas ważny jako autor *Ad Gebhardum liber*. Praca ta, napisana na polecenie Hartmanna, przeora klasztoru w alzackim Lautenbach, dedykowana bł. Gebhardowi z Helfenstein (od 1060 r. arcybiskupowi Salzburga⁵), przynosi odpowiedź na list Wenricha z Trewiru z lat 1080-1081, wyrażający stanowisko grupy skupionej wokół biskupa Verdun Dietricha, broniącej Henryka IV jako władcy niezależnego od Kościoła, niepodporządkowanego duchowieństwu, a nawet wolnego od jego wpływu, nieponoszącego również odpowiedzialności przed poddanymi pozbawionymi tytułu do oporu wobec niego nawet w przypadku jego „występności”. Wenrich zauważał, że pretensje papieża – będącego człowiekiem, a nie Bogiem, i poddanym władców świeckich – opierają się na błędnym roszczeniu do tego, co nie jest dostępne nikomu prócz Stwórcy; żaden człowiek, żaden zatem także kapłan, nawet biskup Rzymu, nie może stawiać oporu władcy, jako że postępowanie takie nie ma podstaw wobec tytułu posiadanego przez króla, sięgającego jedynie Bożej woli; żaden człowiek nie może wkraczać pomiędzy Boga i legitymizowanego przez Niego władcę świeckiego; papież nie może go więc także ekskomunikować, a coś dopiero detronizować; takie wystąpienie, jak każdy inny akt oporu, jest w istocie równoznaczne z wystąpieniem przeciwko samemu Bogu.

W księdze napisanej zapewne przed 1085 r., niemal dziesięciokrotnie obszerniejszej niż list Wenricha i zdecydowanie istotniejszej dla dziejów myśli politycznej (ale, jak się wydaje, nie dla przebiegu sporu o inwestyturę), Manegold miał prezentować koncepcję bliską saskim arystokratom przeciwnym Henrykowi IV po 1076 r., ujawnioną m.in. przez Brunona z Merseburga (Brunona Saskiego) w księdze *Historia de bello Saxonico* z 1082 r., a nawiązującą do wcześniejszych

⁴ W pracy pod znaczącym tytułem *O detronizacji królów* Manegold istotnie mnoży przykłady detronizacji zarówno cesarzy i biskupów, jak i królów germańskich, formułując istotną dystynkcję, niezwykle ważną dla historyka myśli politycznej śledzącego przemiany sensów terminów używanych przez autorów nie tylko wieków średnich: „Co innego panować, co innego zaś nadużywać władzy” (dodajmy jednak, że dystynkcja ta nie jest oryginalna, wbrew sugestii przywoływanego historyka; pojawia się ona bardzo wyraźnie w literaturze chrześcijańskiej pół tysiąca lat wcześniej, bo u św. Izydora z Sewilli, o czym pisano wcześniej i wspomina się ponownie poniżej). „Jak pewne jest, że królowi i cesarzowi w imię obrony Rzeszy i sprawowania nad nią władzy trzeba okazać wierność i uległość, tak i pewne jest, że należy mu ich odmówić, jeśli poddaje się on tyrańskiemu żądżom; a wtedy nie jest to złamanie przysięgi i brak szacunku” (cyt. za: E.W. Wies, *Cesarz Henryk IV. Canossa i walka o panowanie nad światem*, tłum. P. Kaczorowski, Warszawa 2000, s. 194). Zaiste, niezwykle ważne słowa, zwłaszcza jeśli łączy się je z wywodem opartym na dawnych germańskich ideach króla z woli ludu i oporu przeciwko temu władcy, który narusza przyjęte zobowiązania.

⁵ Gebhard (1010?-1088), założyciel wielu wspólnot zakonnych w Karyntii, wsparł króla Henryka IV w walce z powstaniem saskim w 1075 r., w sporze o inwestyturę wystąpił jednak przeciwko niemu, wraz z arcybiskupem Altmannem z Passau, odmawiając udziału w synodzie wormackim w 1076 r.; uczestniczył natomiast w zjeździe w Tribur, nawet po Canossie pozostając przeciwnikiem króla, wspierając wreszcie elekcję Rudolfa z Rheinfelden w marcu 1077 r. jako „antykróla” (za co został przez Henryka IV pozbawiony godności w Salzburgu i musiał uchodzić do Szwabii, a następnie do Saksonii; dopiero w 1086 r. powrócił do Salzburga dzięki pomocy księcia Welfa I Bawarskiego).

listów papieża Grzegorza VII (zwłaszcza kierowanych do biskupa Metz Hermana w 1075 r.). Mnich działający najpierw w Alzacji, a następnie w południowych Niemczech, gdzie być może zapoznał się z kronikami Bertolda z Reichenau i Bernolda z St. Blasien⁶, podnosił w pierwszej kolejności, że postanowienia synodu rzymskiego z 1078 r., ograniczające inwestyturę świeckich, odzwierciedlały „prawdziwą tradycję katolicką” opartą na decyzjach soborów i pismach ojców Kościoła, osobiście na Kanonach apostołskich i stanowisku papieża Leona I Wielkiego z połowy V w., a także na rozstrzygnięciach zawartych w papieskich dekretach. Tradycja ta wymagała, by każdy biskup był wybierany przez duchowieństwo na żądanie ludu i konsekrowany przez biskupów tej samej prowincji za aprobatą metropolity, z uwzględnieniem zastrzeżenia eksponowanego już przez papieża Celestyna I, iż nie dopuszcza się wyboru w razie sprzeciwu ludu. Tradycja ta wykluczała więc możliwość ustanawiania hierarchów Kościoła wedle arbitralnej woli władców świeckich⁷, nie znosiła jednak udziału świeckich⁸.

⁶ W literaturze zwraca się uwagę na podobieństwo części pisma Manegolda traktującej o życiu Grzegorza VII do opisu życia Grzegorza I Wielkiego przygotowanego na polecenie papieża Jana VIII przez Jana Diakona z Rzymu (Johannesa Hymonidesa, mnicha z Monte Cassino zmarłego przed 882 r.), a także na sięganie przez niego do pism św. Pawła, św. Hieronima, Boecjusza, Piotra Damianiego, Bertholda z Reichenau (benedyktyn, autora kroniki wspólnoty Reichenau z 1080 r., zm. 1088?) i Bernolda z St. Blasien (Bernolda z Konstancji, 1054?-1100, autora nie tylko słynnej kroniki i traktatu przeciwko małżeństwom księży, ale także dwóch prac uzasadniających decyzje o ekskomunikowaniu schizmatyków, do których zaliczony został Henryk IV wraz ze swymi współpracownikami: *De damnatione schismaticorum* i *Apologeticus super excommunicationem Gregorii VII*), a także św. Cypriana (zwłaszcza czwarty rozdział jego pracy *De unitate ecclesiae* interpretowany na korzyść tezy o konieczności istnienia prymatu papieża w Kościele) i Pseudo-Chryzostoma (w jego *Opus imperfectum in Matthaum* miała już być wyrażana koncepcja „umowy” wykorzystana przez Manegolda). Zob. szczególnie: I.S. Robinson, *Authority and Resistance in the Investiture Contest. The Polemical Literature of the Late Eleventh Century*, Manchester 1978, zwłaszcza s. 124-130, oraz J. Canning, *A History of Medieval Political Thought*, Cambridge 1996, s. 98-105; zob. także: G. Koch, *Manegold von Lautenbach und die Lehre von der Volkssouveränität unter Heinrich IV*, Berlin 1902, *passim*; P. de Leo, *Ricerche sul 'Liber ad Gebehardum' di Manegoldo di Lautenbach*, „Rivista di Storia e Letteratura religiosa” 1974, nr 10, s. 112-153; N. Kretzmann, *The Cambridge History of Later Medieval Philosophy. From the Rediscovery of Aristotle to the Disintegration of Scholasticism, 1100-1600*, eds. A.J.P. Kenny, J. Pinborg, Cambridge 1988, s. 759, a także: J. Skomiał, *Manegold von Lautenbach. Umowa o władzę według antydialektyka*, [w:] *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, red. Z. Rau, M. Chmieleński, Warszawa 2010, s. 68-84. Manegold miał ostrzegać przed bezkrytycznym przejmowaniem przez chrześcijan koncepcji pogańskich pisarzy antycznych, zwłaszcza rzymskich, jak Makrobiusz; dodajmy jednak, że w jego pracach, w których znajduje się wciąż powracająca teza o służebnej roli filozofii względem teologii, pojawiają się odwołania m.in. do Cyserona i Owidiusza.

⁷ Manegold von Lautenbach, *Ad Gebehardum liber*, [w:] *Monumenta Germaniae Historica, Libelli de lite inter regnum et sacerdotium saec. XI. et XII. conscripti*, t. 1, ed. K. Franke, Hannover 1891, s. 360-363.

⁸ Położenie akcentu na „ludzie” raczej niż na jego przywódcy-monarsze lub księciu jest znaczące. Już w tym miejscu warto zaznaczyć, że wykorzystując ważne źródła i istotne rozstrzygnięcia wprowadzone przed wiekami lub zaledwie przed kilku dekadami, Manegold – korzystający

Manegold krytykował argumenty Wenricha oparte na precedensach biblijnych (czasy Machabeuszy), wykazując, że odwołują się one do fragmentów niezaliczonych do kanonu Pisma. Podkreślał też, że autor ten błędnie interpretował wypowiedzi papieża Grzegorza I Wielkiego i św. Izydora z Sewilli. Przywołując wiele fragmentów z ich pism z początku VI w. i posiłkując się dziełami Bernolda *Apologeticus* i *Damnatione Scismaticorum*, a także listem Gebharda z Salzburga, dowodził, iż ani Grzegorz I, ani św. Izydor nie godzili się na to, by papieży ustanawiali władcy świeccy, uznawali natomiast uprawnienie papieży do inwestytury nowo wybranych hierarchów i nadawania konstytucji nowym diecezjom⁹. Polemizując z racjami głoszonymi przez stronników inwestytury dokonywanej przez osoby świeckie, Manegold za błędne uznał przypisywanie świeckim uprawnienia do wręczania pastorału i pierścienia, wykazując, że są one symbolami władztwa duchowego i – jak pokazuje zwyczaj – są wręczane przez uprzednio konsekrowanych biskupów w imieniu Kościoła, a nie w imieniu władców świeckich¹⁰.

Rozważania już przedstawione sytuują się z jednej strony w sferze dyscypliny kościelnej, „wolności Kościoła” w duchu gregoriańskim z drugiej strony. Nie te elementy uczyniły jednak imię Manegolda znanym historykom myśli politycznej, choć są one zgodne z tym, co było bliskie zwolennikom reformy Kościoła. Dalsze rozważania niemieckiego mnicha są znacznie istotniejsze, odnoszą się bowiem do problemu detronizacji Henryka IV. Wcześniejsze uwagi ujawniały, że zdaniem Manegolda inwestytura władców świeckich narusza ład określony w tradycji katolickiej, stanowiącej w jego ujęciu normatywny punkt wyjścia do dalszych tez. Ale tezy te nie są już wspierane na „argumentach z autorytetów” innych niż Bertold, od którego Manegold przejmuje opis uwarunkowań i postanowień zgromadzenia wormackiego, posiłkując się w dalszym wywodzie głównie precedensami historycznymi, by uzasadnić ekskomunikę rzuconą przez papieża na Henryka IV i następującą po niej detronizację władcy niemieckiego. Przywołuje jeszcze tylko słowa św. Hieronima, iż „podobnie jak biskup, kapłan ni diakon są nazwami nie cnót, lecz urzędów, tak król, książę i hrabia to nazwy urzędów lub godności, ale nie natury ani cnót”, przechodzi do kluczowego rozdziału trzydziestego, któremu nadaje tytuł *Quod rex non sit nomen nature, sed vocabulum officii*. Kluczem ujawnionym w tytule jest więc dystynkcja św. Hieronima: „król” to nazwa urzędu, a nie określenie natury czy cnoty jego piastuna. Dystynkcja ta może mylić, jako że dotychczasowy wywód, także odsyłający do św. Izydora z Sewilli, naprowadzał na skojarzenie królowania właśnie z cnotliwością, prawością, a osobliwie ze sprawiedliwością, którą – jako cnotą – miał się powodować władca, o ile pragnął zachowywać tytuł.

głównie z „argumentów z autorytetów” – dokonywał tym samym interesującego a ważnego „przesunięcia”, zbliżającego go do „stanowisk kontraktualnych”.

⁹ Manegold von Lautenbach, *op. cit.*, s. 367-373.

¹⁰ A.J. Carlyle, R.W. Carlyle, *A History of Mediaeval Political Theory in the West*, t. 4, Ediburgh 1922, s. 90-91.

By wyjaśnić problem, sięgnijmy po tekst Manegolda, jak się okazuje nie do końca korespondujący ze stanowiskiem zajmowanym przez Grzegorza VII i jego zwolenników. „Skoro więc królewska godność i władza (*dignitas et potestas*) znajdują się ponad wszelkimi władzami (*potestates*) ludzkimi, to nie powinny być one marnotrawione ni przekazywane do wykonywania żadnemu innemu człowiekowi, jak tylko takiemu, który przewyższa wszystkich innych nie tylko rangą czy godnością, ale także roztropnością, sprawiedliwością i pobożnością”. Wbrew zapowiedzi znajdujemy w tym fragmencie wyraźną korespondencję z ustaleniami dokonanymi przed pięcioma wiekami przez św. Izydora, który – choć bardziej sceptyczny niż Kasjodor – ufał w sprawiedliwość i pobożność (a zapewne także roztropność) chrześcijańskich już władców. Dalszy wywód potwierdza to spostrzeżenie:

Ten zatem, kto będzie się troszczył o wszystkich [innych – B.S.] i nadzorował ich, powinien wszystkich przyćmiewać większą łaską cnót i pragnąć sprawować przekazaną sobie władzę (*traditam sibi potestatem*) możliwie najbardziej słusznie (*summo equitatis*). Lud bowiem nie przekazał mu władzy nad sobą (*pop ulus ideo eum super se exaltat*), by mógł w pełni swobodnie go tyranizować, lecz by bronił go przed tyranią i nikczemnością innych. Gdy jednak ten człowiek, który został wybrany dla ograniczania nikczemności i obrony przed nieprawością, zaczyna wspierać podle zachowania, prześladować dobrych ludzi i sam, własnymi czynami narzucać poddanym tyranie, przed którą powinien ich chronić, to nie jest pewne, czy z mocy prawa traci on przekazaną mu godność, czy lud jest uwalniany od jego zwierzchnictwa i swojego przyrzeczenia, skoro on – oczywiście – jako pierwszy złamał porozumienie, na mocy którego otrzymał tę godność (*merito illum a contessa dignitate cadere, populum ab eius dominio et subiectione liberum existere, cum pac tum, pro quo constitutus est, constet illum prius irrupisse*)? Nikt nie może [przecież – B.S.] sprawiedliwie ani rozumnie oskarżać o zdradę ludu, skoro to on [tj. książę – B.S.] niewątpliwie jako pierwszy złamał przyrzeczenie. Weźmy lepiej znany wszystkim przykład. Jeśli [jakiś – B.S.] człowiek zaufa innemu i powierzy mu swoją świnie, zobowiązując się zapłacić za jej przechowanie, to skoro odkryje, że miast troszczyć się o nią, tamten ją męczy, głodzi i prowadzi do zatracenia, czyż nie odbierze mu jej, nie okazując wdzięczności, nazywając go złym świniopasem i odmawiając obiecaną zapłatę? Jeśli zatem w sprawach dnia codziennego zwyczajowo jest przyjęta reguła, iż należy przestać nazywać świniopasem kogoś, kto nie opiekuje się świnia, lecz prowadzi ją na zatracenie, to daleko bardziej taki król, który próbuje prowadzić swój lud w kierunku błędu, zamiast nim rządzić, powinien tracić wszelką godność i władzę wśród ludzi, jako że ludzie są bardziej wartościowi niż świnie¹¹.

To animalne zestawienie przedstawione przez Manegolda jest powodem licznych dysput badaczy. Ukazuje ono bowiem nie tyle uprawnienie do oporu, ile re-

¹¹ Cyt. za: M.T. Stead, *op. cit.*, s. 8-9. Stead zauważa, że wywód Manegolda wzorowany jest na rozumowaniu Humberta z Silva Candida dotyczącym biskupów niewłaściwie prowadzących owieczki; *ibidem*, s. 9.

gułę zwyczajową stosującą się nawet do świniopasów pozostających bez zapłaty, regułę wymagającą ich usuwania za niewypełnianie zobowiązania do opieki nad powierzonym sobie zwierzęciem, a zwłaszcza utraty tytułu do stanowiska.

Problem główny dotyczy jednak procedury odwoływania i instancji zdolnej stwierdzić powód odwołania. Kolejny argument Manegolda nie daje rozwiązania oczywistego, wiąże się bowiem z precedensami znanymi już Rzymianom w czasach przedchrześcijańskich, którzy detronizowali władców, mieli jednak narzędzia ustrojowe pozwalające to czynić, choćby jako narzędzie użyta była wola oddziału wojskowego. Nawet przywołanie dystynkcji św. Izydora król-tyran nie prowadzi do ostatecznego rozwiązania, choć pozwala ona Manegoldowi po raz kolejny podkreślić, że cesarze i królowie cieszą się zaufaniem i szacunkiem (*fides et reverentia*) najmądrzejszych wówczas, gdy dbają o bezpieczeństwo swoich królestw, a tracą je, gdy zaczynają działać na podobieństwo tyranów. Autor odnosi następnie te ogólne ustalenia do Henryka IV, oceniając go jako władcę złego, niezasługującego na zaufanie ani na szacunek, bo postępującego właśnie na podobieństwo tyranów. Jako tyran winien on więc stracić władzę. Ale właśnie ten ukonkretniający wywód sąd, uzupełniony z jednej strony potępieniem współpracowników naśladowujących Henryka lub sprzyjających mu, z drugiej zaś odwołaniem do św. Augustyna, naprowadza na trop rozwiązania, które – jak się wydaje – pragnie ukazać Manegold. Odnosząc się do tekstu Pierwszego Listu św. Piotra (2,13-17)¹², przywołanego przez Wenricha dla usprawiedliwienia tezy o obowiązku bezwzględnego posłuszeństwa władcy świeckiemu, uznaje wezwania w nim zawarte za prawdziwe, wątpi jednak, by były one zarazem odpowiednie dla rozważanego przypadku będącego przedmiotem polemiki. Nikt przecież z otoczenia Grzegorza VII, a z pewnością również Manegold, nie kwestionował potrzeby okazywania szacunku „urzędowi króla”, każdy jednak z tego otoczenia, a zapewne również Manegold wątpił, czy można okazywać podobny szacunek samej nazwie „król”, która wciąż pozostawała przy występny Henryku, gdy on sam utracił „walor królewski” (podobnie jak jedynie słowo „biskup” pozostawało przy występny hierarsze). Nie jest królem dla nich, kto siebie tak nazywa, kto jest „depozytariuszem jedynie nazwy urzędu”, ale ze względu na swą występność nie jest już, bo być przestał ze względu na własne czyny, „depozytariuszem urzędu”. Każdy, kto otrzymał z jakichś powodów urząd (jak świniopas pełniący swój „urząd” wobec oddanej pod jego opiekę świni), a nie wypełnia obowiązków, które z urzędem tym się wiążą (znów przywołajmy animalny przykład dany przez Manegolda), przestaje być „na mocy faktu” urzędni-

¹² „Bądźcie poddani każdej ludzkiej zwierzchności – powiada św. Piotr – ze względu na Pana; czy to królowi mającemu władzę, czy to namiestnikom jako przez niego posłanym celem karania złoczyńców, udzielania zaś pochwały tym, którzy dobrze czynią. Taka bowiem jest wola Boża, abyście przez dobre uczynki zmusili do milczenia niewiedzę ludzi głupich. Jak ludzie wolni [postępujcie], nie jak ci, dla których wolność jest usprawiedliwieniem zła, ale jak niewolnicy Boga. Wszystkich szanujcie, braci miłujcie, Boga się bójcie, czcicie króla” (*Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu* w przekładzie z języków oryginalnych, Pallotinum, Poznań–Warszawa 1971, s. 1378).

kiem i traci szacunek wiązany z pełnionym wcześniej urzędem. Szacunek pozostaje względem urzędu, ale już nie względem tego, kto choćby się wciąż mienił jego piastunem, przecież faktycznie przestał nim być, zachowując jedynie nazwę urzędu, ale nie sam urząd nazwą tą określany. Każdy więc, jak w przykładzie właściciel świni, może traktować już nie-urzędnika jako tego, kto urzędu nie sprawuje, choć – powtórzmy – wciąż mieni się jego piastunem; piastunem jednak tylko nazwy urzędu, ale nie urzędu.

Ci więc, dopowiada mnich, „[...] którzy opierają się naszemu Henrykowi, który pozbawiony jest władzy królewskiej, nie naruszają przykazania danego przez apostoła [...]”, jak nie narusza szacunku dla „urzędu świniopasa” ten, kto nie ceni niedbającego o powierzone mu zwierzę, lecz urzędu tego pozbawia, by ewentualnie oddać zwierzę pod lepszą opiekę. Wynika z tego jednak nie tylko możliwość pozbawiania urzędu kogoś, kto nie sprawuje go właściwie, ale także powinność opierania się temu, który ongiś sprawował urząd, dziś zaś „piastuje” jedynie jego „nazwę”, z którą przecież nie jest powiązane rzeczywiste władztwo ni rzeczywiste królowanie. Tym samym jednak Manegold zwalnia Niemców z obowiązku honorowania przyrzeczenia posłuszeństwa wobec „króla” już raczej z nazwy niż króla rzeczywistego, którego główną powinnością jest przestrzeganie sprawiedliwego prawa.

Nikt nie może samego siebie uczynić królem ani cesarzem – głosi w dalszym wywodzie mnich z Lautenbach – lud [natomiast – B.S.] może postawić ponad sobą jakiegoś człowieka, by kierował on nim i rządził (*gubernat et regat*) z racji prawości swego władztwa (*imperium*), by oddawał każdemu, co do niego należy, zabiegał o to, co sprawiedliwe i tępił to, co niesprawiedliwe, słowem: by był sprawiedliwy wobec każdego. Lecz jeśli kiedykolwiek naruszy on porozumienie (*pactum*), dzięki któremu został wyniesiony, i złamie, wprowadzi nieład lub zniszczy to, co winien był zachować w stanie uporządkowanym, to – zgodnie ze zdrowym rozumem (*iuste ratio-nis*) – zwolni [tym samym – B.S.] lud z przyrzeczenia, które wiązało go z nim i które on sam złamał jako pierwszy¹³.

Oto był przypadek Henryka IV, który – jako pierwszy łamiąc przyrzeczenie wiążące go z ludem – nie tylko dostarczył mu racji sprzeciwu, ale i stracił własny urząd, zachowując dla siebie jedynie jego nazwę¹⁴.

¹³ Cyt. za: M.T. Stead, *op. cit.*, s. 10.

¹⁴ Stead wskazuje, że gdy w 1077 r. po akcie w Canossie i przebaczeniu papieskim przywracającym Henryka IV do Kościoła, ale nie znoszącym konsekwencji politycznych ekskomunikacji, poddani niemieccy ustanawiali nowego króla Rudolfa Szwabskiego, nie łączyli tego aktu z odwołaniem lub depozycją czy detronizacją władcy poprzedniego, jako że uznawali tron niemiecki za opróżniony przez Henryka IV. Problem w tym jednak, że akt papieża Grzegorza VII potwierdzający tytuł „antykróla” Rudolfa był późniejszy o kilka lat i miał zapewne walor deklaratoryjny jedynie, a nie konstytutywny, podobnie jak jego akt ekskomunikacji z 1076 r. Istotne jest również to, że wyniesienie Rudolfa miało zupełnie inny przebieg niż wyniesienie Henryka: wyniesienie pierwszego z nich dokonywało się „przez lud”, podczas gdy wyniesienie drugiego przez wolę jego ojca, co rodziło możliwość zastosowania idei porozumienia w przypadku Rudolfa, ale nie w przypadku

Zwykło się przyjmować, że propozycja Manegolda zapowiada późniejsze koncepcje kontraktualne, nawet te, które za punkt wyjścia przyjmują założenie indywidualistyczne. Nie jest to interpretacja poprawna, łatwo dostrzegamy bowiem, że mnich mówi o ludzie *in gremio*, a nie o jednostkach nań się składających, że wspomina o umowie zawieranej przez lud z piastunem urzędu, który może urząd stracić, gdy nie realizuje przyrzeczeń uwzględnionych w porozumieniu. Zapewne, a wskazówki można odnaleźć w samym tekście Manegolda, idzie o porozumienie zawierane z ludem w momencie obejmowania władztwa przez króla, ewentualnie – w razie występnosci – przemieniającego się w „króla” zaledwie¹⁵. Nie w tym nawet rzecz, że w jego propozycji „lud” nie jest wielością jednostek, że kategoria zbiorowa nie obejmuje wszystkich poddanych wyposażonych w jakieś uprawnienia należne wszystkim jednostkom, ale odnosi się zapewne do tych tylko, którzy uczestniczyli w elekcji Rudolfa z Rheinfelden kosztem Henryka IV w marcu 1077 r. Rzecz raczej w tym, że umowa ustanawiała z jednej strony legitymację dla wynoszonego władcy, z drugiej natomiast dostarczała miar czy kryteriów poprawności czy prawości jego panowania, że była więc zarazem źródłem i racją władania. Porównanie animalne, które Manegold pozwolił sobie wprowadzić do tekstu, jednoznacznie wskazywało na to, że pragnie on ukazać władcę nie jako wyposażanego we władztwo przez Boga, czerpiącego legitymację „z góry”, lecz jako wyposażanego we władztwo przez (nieliczną zapewne) grupę poddanych, znających miary poprawności władania, a nawet władnych (czy wręcz mających obowiązek) wypowiedzieć posłuszeństwo temu, kto miar tych nie realizuje. Można nawet przekonywać, że poddani ci uznawani są za grupę władną traktować piastującego urząd z jej (a nie ich) nadania na podobieństwo usługodawcy, który o tyle realizuje „usługę rządzenia”, o ile należycie wywiązuje się z przewidywanych w związku z nią czynności. Jeśli spojrzymy na projekt Manegolda z tego punktu widzenia, to dostrzeżemy, że nimb boskiego pochodzenia władztwa zostaje usunięty, że niepodobna już kojarzyć tytułu władcy z nadaniem przez Boga, co stanowi najbardziej

Henryka (M.T. Stead, *op. cit.*, s. 13). Teza tego badacza, iż niepodobna odnaleźć u Manegolda jednoznacznego stanowiska w kwestii faktycznej utraty tytułu przez występnego władcę (utrata *ipso facto*) lub dostarczania przez jego czyny poddanym tytułu do wystąpienia przeciwko niemu, wydaje się problematyczna: wywód Manegolda (i, skądinąd, niektóre uwagi samego Steada) wyraźnie sugeruje, że idzie o faktyczną utratę tytułu i możliwość wystąpienia w następstwie tego przez poddanych przeciwko „królowi” już jedynie, a wreszcie o możliwość wyniesienia nowego piastuna na urząd opróżniony już i tylko przez akcje poprzedniego piastuna urzędu królewskiego.

¹⁵ Manegold usprawiedliwia ewentualne zerwanie przysięgi wobec zwierzchnika przez tych, którzy mu podlegają, lecz którzy stwierdzają, iż łamie on przyrzeczenia, czyniąc podobnie, jak adresat jego wypowiedzi, arcybiskup Gebhard z Salzburga, niechętny Henrykowi IV i po 1080, i po 1084 r., który także pisał o możliwości unieważnienia przysięgi wówczas, gdy władca zmusza poddanych do lekceważenia chrześcijańskich praw, gdy prześladowuje ich za trwanie przy nich, gdy wypęcza księży, gdy traktuje relikwie, jakby był ich właścicielem, gdy wreszcie datki i dobra ludu Bożego przeznacza dla siebie albo dla swych popleczników. W takich przypadkach nie może obowiązywać przysięga wierności (zob. także: E.W. Wies, *op. cit.*, s. 195-196).

skrajne wypowiedzenie skierowane przeciwko pretensjom niemieckich władców, nie tylko przecież Henryka IV.

Wciąż jednak nierozstrzygnięte pozostaje pytanie kluczowe: skoro Manegold zaliczany jest do grona zwolenników opcji papieskiej, a nie tylko przeciwników opcji imperialnej, to jaką rolę przewiduje w swym rozwiązaniu dla papieża? Proponowana procedura, choć nie do końca zarysowana precyzyjnie, sugeruje akcję przedsięwziętą z pominięciem papieża (choć po rzuconej przezeń ekskomunice) wobec „króla” Henryka IV przez jego poddanych w 1077 r. Wydaje się, że Manegold nie czyni papieża nawet sędzią niemieckiego władcy, że traktuje go w najlepszym przypadku jako doradcę ludu niemieckiego, skoro na pierwszy plan wysuwa problem przyrzeczenia przy wyniesieniu na urząd danej osoby¹⁶. To ujęcie jest o tyle istotne, że problematyzuje powszechne traktowanie go jako zwolennika tezy papieskiej; wydaje się, że nie tylko nie jest on zwolennikiem hierokratyzmu, który przekonywałby o pełni władztwa politycznego biskupa Rzymu względem każdego zwierzchnika świeckiego, ale, że nie jest on też nawet zwolennikiem papalizmu, skoro nie traktuje papieża jako sędziego. Jest on tym samym jednak niezwykle nowatorski, za główną miarę tyranii mając poczucie ludu o niespełnianiu przez piastuna urzędu ciężących na nim i z własnej woli przyjętych zobowiązań nie wobec Kościoła, lecz wobec ludu; idzie więc bardziej o sprawy doczesne niżli o sprawy duchowe; idzie o pomysł spełniający się w sferze doczesnej czy świeckiej, nienaruszający granicy sfery duchowej wskazywanej w tradycji dualistycznej. Nowatorski walor tkwi w tym, że w sferze doczesnej pojawia się zbiorowy pretendent, który zaczyna konkurować z monarchą o rolę depozytariusza władztwa pochodzącego ostatecznie od Boga, a w każdym razie o swoistą zdolność epistemiczną w zakresie poznawania i stosowania miar czy kryteriów poprawnego czy prawego władania. Z pewnością nie jest to jeszcze koncepcja suwerenności ludu, ale raczej zapowiedź dywagacji, których wiele odnajdziemy w XVI w. Już bowiem w związku z nią możemy jednak stawiać pytania o możliwość zawarcia porozumienia bezwarunkowego z piastunem urzędu (problem niezwykle istotny w związku z wystąpieniami niektórych przedstawicieli szesnastowiecznej katolickiej szkoły z Salamanki i nawiązującego do niej kard. Roberta Bellarminiego) oraz o uzasadnienie oporu poddanych, którzy mieliby posiadać zdolność rozeznawania warunków poprawności funkcjonowania ciała politycznego nie tylko kosztem zdolności panującego w tym zakresie, ale także kosztem ewentualnych pretensji papieskich. Pismo mnicha z XI w. wydaje się tak ważne, bo koncepcja w nim zawarta w jakimś zakresie osłabia jednak pretensje papieństwa, o ile miałyby one już w latach 80. XI w. opierać się na dojrzałej opcji papalistycznej. Zapewne dążenie do ustalenia takiej opcji można odnaleźć w programie zarysowanym przez Grzegorza VII w *Dictatus*

¹⁶ Podobnie M.T. Stead, *op. cit.*, s. 12. Zauważmy jednak na marginesie, że Manegold w pewnym miejscu stwierdza otwarcie, że papież udziela „absolucji” ludowi od przyrzeczenia danego władcy, czyni to jednak, w istocie potwierdzając uprzednie stwierdzenie występczości dokonane przez sam lud.

papae, dokumencie wcześniejszym niż pismo Manegolda, niezawierającym idei bliskich mnichowi niemieckiemu (nie możemy się więc dziwić temu, że znacznie później Gerhoh z Reichersbergu, postać ważna w publicystyce dalszych stadiów sporu o inwestyturę, powiadomi nas o niezadowoleniu Grzegorza VII z tekstu napisanego przez Manegolda¹⁷).

Wiemy, że papież zachowywał „neutralną” postawę wobec decyzji z 1077 r., na mocy której królem Niemiec ustanowiono Rudolfa w istocie bez jego udziału, zatem zgodnie w jakiejś mierze z projektem Manegolda. Dopiero w 1080 r., po ponownej ekskomunie, „zatwierdził”(?) on to, co było dziełem dawnych poddanych „króla” Henryka, być może uznających za niewłaściwe jego słowa wypowiedziane w Canossie: „Ja, król (*rex*) Henryk”, choć – zgodnie z ujęciem Manegolda – *rex* było nazwą urzędu, którego Henryk już nie sprawował. Nie budzi jednak w tym kontekście wątpliwości tylko to, że to lud Niemiec (lub – dokładniej – jego część) obrał w 1077 r. nowego króla Rudolfa, nie detronizując Henryka, i że papież uznał tę decyzję kilka lat później, mając świadomość, jak wiele zobowiązań zostało nałożonych na nowego władcę przez jego elektorów. To jednak, co wiązało się z wyniesieniem Rudolfa „od dołu”, mianowicie mnogość warunków i związanych z nimi przyrzeczeń nowego piastuna urzędu królewskiego, nie musiało się wiązać z pozycją Henryka wyniesionego wszak innym sposobem. Piotr Crassus, rawenneński prawnik, który wspierał Henryka IV, trafnie podniósł ten problem, wykazując, że syn Henryka III otrzymał wszak tytuł od ojca i dlatego znalazł się w położeniu podobnym do tego, które jest udziałem każdorazowego następcy właściciela rzeczy. Manegold nie dostrzegał tej różnicy; zdawał się traktować o władztwie, o urzędzie królewskim bez związku z dywagacjami o przenoszeniu własności, uznawać różnicę jakościową w tym względzie, a nawet wykazywać, że pozycję króla należy kojarzyć nie tyle z pozycją właściciela wobec rzeczy, ile z pozycją usługodawcy ustanawianego dla zrealizowania pewnego celu przez usługobiorców. Zauważmy jednak, że ten sposób myślenia jest w XI w. osobliwy, usuwa bowiem taki sposób argumentacji, który dominuje zarówno w publicystyce zwolenników cesarza, jak i w publicystyce zwolenników papieża, mianowicie sposób hierarchiczny, relacjonujący i cesarza, i papieża do Boga, a nie do adresatów ich aktów; do tego, co wyższe zatem, co przekracza horyzont ludzki, do władztwa od Boga pochodzącego, a nie zapośredniczonego w ludzkiej naturze gatunkowej, jak – i to coraz częściej – słyszeć będziemy od arystotelików¹⁸.

¹⁷ M.T. Stead, *op. cit.*, s. 12.

¹⁸ Dodajmy, że w sporze o zasady elekcji biskupów i udział świeckich w ich wynoszeniu jeszcze przed konsekracją Manegold honoruje reguły przewidywane przez dekret papieża Mikołaja II z 1059 r., w pewnym zakresie pogwałcony przy elekcji Hildebranda na urząd biskupa Rzymu. Jego rozumowanie, istotne dla wykazania zasadności wyłączenia władców świeckich z udziału w elekcji biskupów, zdaje się uzupełniać kanonista Deusdedit (benedyktyn, mianowany w wieku 30 lat przez Grzegorza VII kardynałem-prezbiterem San Pietro in Vincoli, uczestnik m.in. synodu laterańskiego w 1078 r., ur. w 1043 lub 1046, zm. 1099), który podnosi w swym głównym dziele *Collectio canonum* z lat 1083-1087 (dedykowanym papieżowi Wiktorowi III), że nie tylko

historyczne precedensy, ale i postanowienia papieskie (dekret z 1059 r.) dowodzą, że do cesarza miała docierać jedynie informacja o nowym biskupie Rzymu i to po jego wyborze, choć przed konsekracją (Deusdedit, popierający Grzegorza VII w okresie schizmy antypapieża Klemensa III, miał jednak protestować przeciwko faworyzowaniu przez papieża kardynałów-biskupów kosztem kardynałów-prezbiterów; to miał być powód propagowania przez niego sfalszowanej wersji dekretu papieża Mikołaja II z 1059 r. *In nomine Domini*, który określał zasady wyboru papieża bez udziału świeckich; oryginał głosił, że wyboru dokonywać mają kardynałowie-biskupi, wersja propagowana przez Deusdedita: że „kardynałowie”, zatem również kardynałowie-prezbiterzy; upowszechnienie sfalszowanej, być może właśnie przez Deusdedita, wersji dekretu Mikołaja przyczyniło się do znacznego rozszerzenia kręgu elektorów biorących udział w wyborach biskupów Rzymu. Być może również ten kardynał przyczynił się w elekcji z 1086 r. do odrzucenia kandydatury kardynała Ostii Odonu de Lagery dzięki przywołaniu znanych nam już kanonów zabraniających przenoszenia biskupa z jednej diecezji do innej – zob. szerzej: I.S. Robinson, *The Papacy, 1073-1198. Continuity and Innovation*, Cambridge 1990). Przekonując, że dekrety papieskie i zasady elekcji naruszali władcy świeccy wówczas, gdy detronizowali kanonicznie wybranych papieży i wprowadzali na tron Piotrowy antypapieży (zwłaszcza Cadalus z Parmy i Wiberta z Rawenny), Deusdedit (wraz z biskupem Anzelmem z Lukki i biskupem Bonizonem z Sutri autor tzw. 74 tytułów przedstawionych w *Diversorum sententiae patrum*, a uzasadniających prymat papieski) wykazywał, że dekret z 1059 r. potwierdzał prawdziwą tradycję katolicką, której ani papież własnym aktem, ani aktem dokonany wspólnie z synodem nie byłby w stanie zmienić. Tak mocna racja przytaczana przez Deusdedita miała ważyć na jego dalszych wywodach, które były poświęcone zwyczajowemu wyposażaniu biskupów przez władców świeckich; twierdził on, że zwyczajowi temu można przeciwstawić zwyczaj sięgający czasów apostołskich; co więcej, skoro owo „wyposażanie” było główną przyczyną symonii i sekularyzacji życia duchownych uwikłanych w służbę na dworach lub dla świeckich zwierzchników feudalnych, to należało uznać moc wiążącą dekretów przyjmowanych na synodach na przełomie lat 70. i 80. XII w. jako również nawiązujących do tradycji katolickiej, wymagającej bezinteresownej służby Bogu, a nie świeckim panom. Deusdedit stosuje tę samą zasadę w odniesieniu do księży parafialnych, którzy winni być „wyposażani” przez duchowieństwo i lud danej parafii, nie powinni być natomiast „wyposażani” wbrew woli obu tych grup. Wspominane w tekście *Collectio canonum* zawiera liczne argumenty na rzecz prymatu papieża w Kościele i niezależności Kościoła od władców świeckich; w innym dziele, skierowanym przeciwko antypapieżowi Klemensowi III (*Libellus contra invasores et symonia cos et reliquos scismaticos* z 1097 r.) bronił ideałów reformy i – ogólniej – kierunku przyjętego przez papieża Grzegorza VII. Dodajmy, że temu duchownemu przypisywane bywa niekiedy autorstwo słynnego *Dictatus papae*.

Część druga

POLITYKA MIĘDZYNARODOWA

Europejska strategia antydyskryminacyjna w XXI wieku – regres czy postęp?

Rzeczywisty stopień realizacji prawa do równego traktowania we wszystkich dziedzinach życia publicznego i prywatnego jest też kryterium oceny rozwoju demokracji i stopnia urzeczywistnienia jej ideałów. Pojęcie równego traktowania może mieć wiele znaczeń i wiele wymiarów. Nie budzi jednak wątpliwości, że bycie traktowanym w zgodzie z zasadą równości oznacza w pierwszym rzędzie gwarancję ochrony przed wszelkimi formami dyskryminacji. Zasada ta w sferze ideałów obowiązywała od dawna, dopiero jednak prawodawstwo Unii Europejskiej nadało jej realny, powszechnie obowiązujący charakter.

Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na omówienie wszystkich zagadnień związanych z kwestią strategii antydyskryminacyjnej we współczesnej Europie. Zakres problematyki związanej z dyskryminacją jest niezwykle szeroki. Do tej publikacji zostały wybrane tylko te jej elementy, które dowodzą, iż strategia UE w tym zakresie systematycznie rozszerza swoje pole działania w dziedzinie prawa i polityki.

Kiedy w połowie XX wieku powstawały Wspólnoty Europejskie, problematyka ochrony i gwarancji praw człowieka, a zatem i niedyskryminacji z uwagi na rasę, narodowość czy orientację seksualną nie była przedmiotem ich zainteresowania. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy było niewątpliwie uznanie przez państwa członkowskie, że za działania z dziedziny ochrony praw człowieka odpowiedzialna jest Rada Europy. Nie widziano zatem potrzeby powielania określonych przez tę organizację standardów zawartych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (nazywanej też Europejską Konwencją Praw Człowieka, EKPCz)¹.

¹ Art. 14 EKPCz zakazuje dyskryminacji w korzystaniu z praw i wolności wymienionych w konwencji, m.in. z powodu rasy, koloru skóry, pochodzenia narodowego i przynależności narodowej. W konwencji nie chodzi o ogólny zakaz dyskryminacji, tylko o zakaz dyskryminacji w korzystaniu z praw podstawowych, do których przestrzegania państwa sygnatariusze konwencji są zobowiązane. Artykuł ten jest zatem stosowany w połączeniu z innymi artykułami

W 1957 r. traktaty rzymskie, które położyły podwaliny pod dzisiejszą UE, nie przewidywały harmonizacji przepisów antydyskryminacyjnych w państwach członkowskich, ponieważ ich głównym celem była integracja gospodarcza i harmonijny rozwój handlu. Pomimo że prawo pierwotne Wspólnot nie formułowało katalogu praw człowieka, to z zapisanych w nim norm prawnych można wywodzić pewne prawa jednostki. Mamy tam wyraźnie sformułowaną zasadę równości jednostki wobec prawa Wspólnot, zakazy dyskryminacji, gwarancje własności czy swobodę ruchu osobowego. Traktat EWG zakazywał dyskryminacji ze względu na obywatelstwo oraz wszelkiej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, wynagradzania oraz innych warunków pracy². Jak można zauważyć, jedyne przepisy zakazujące dyskryminacji odnosiły się w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie bezpośrednio do zjawiska nierównego traktowania, ale do kwestii zatrudnienia i energetyki jądrowej. Nie było w nim odrębnego rozdziału, który oddzieliłby omawianą problematykę. Na podstawie trzech artykułów nie sposób również mówić o jednej, spójnej polityce państw członkowskich dotyczącej przeciwdziałania dyskryminacji.

Przez wiele lat Wspólnoty Europejskie, a następnie Unia Europejska, nie posiadały konkretnej polityki i nie podejmowały w zasadzie żadnych działań przeciwko dyskryminacji w państwach członkowskich. Dopiero Jednolity Akt Europejski, który w 1986 r. poszerzył zakres działalności EWG o nowe dziedziny, wspomina w preambule o popieraniu demokracji, a w szczególności wolności, równości i sprawiedliwości społecznej, co dało podstawy do podjęcia dalszych działań w tej dziedzinie. Wszystkie trzy wymienione zasady łączą się bowiem bezpośrednio z koniecznością podjęcia takich środków, które będą zapobiegać dys-

konwencji. Ani art. 14 konwencji, ani Protokół nr 12 do konwencji nie definiują samego pojęcia dyskryminacji, która została wypracowana przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wiele systemów prawnych nie zawiera ustawowej definicji dyskryminacji, a jedynie ogólną gwarancję równości, stanowiącą, że wszyscy są równi wobec prawa. Równość, a więc i dyskryminacja, są pojęciami nieokreślonymi. Protokół nr 12 do EKPCz (z 2000 r.), który nie został jeszcze ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE, rozszerza zakres zakazu dyskryminacji, zapewniając równe traktowanie w zakresie korzystania ze wszystkich praw (w tym praw wynikających z prawa krajowego). Zgodnie z Raportem wyjaśniającym do tego protokołu jego powstanie podyktowane było pragnieniem wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją, uznanej za kluczowy element zapewnienia przestrzegania praw człowieka. Protokół był skutkiem debat poświęconych w szczególności równości w zakresie płci i rasy.

² Art. 48 traktatu EWG wprowadził zasadę swobodnego przepływu pracowników między państwami członkowskim, m.in. poprzez zniesienie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową pracowników (jednak oczywiście tylko pracowników będących obywatelami państw sygnatariuszy traktatu). Z zakresu prawa antydyskryminacyjnego (ale jedynie tego dotyczącego równouprawnienia płci) istotny jest także art. 119, który wprowadza zasadę równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za wykonanie tej samej pracy. Do zakazu dyskryminacji odnosił się również mocno wyspecjalizowany art. 96, który nakazywał równe traktowanie, bez względu na przynależność państwową, obywateli państw członkowskich przy obejmowaniu stanowisk wymagających kwalifikacji w energetyce jądrowej.

kryminacji i ją zwalczać. Pomimo wyraźnych wytycznych, jakie wyznaczył Jednolity Akt Europejski, w antydyskryminacyjnym systemie prawnym UE najczęściej regulacji funkcjonowało w obszarze wyrównywania szans kobiet i mężczyzn. Dopiero w ostatnim dwudziestolecu wzrosła aktywność UE w walce z dyskryminacją rasową, etniczną, ze względu na wiek, religię, niepełnosprawność czy orientację seksualną.

Zasada równego traktowania odnosząca się do przeciwdziałania dyskryminacji została zapisana w 1997 r. w traktacie amsterdamskim. Był to pierwszy tak szeroki zapis traktatowy, który powierzył Radzie Europejskiej kompetencje przeciwdziałania dyskryminacji. Do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dołączony został art. 13³, który wprowadził szeroką ochronę przed szeregiem różnych form dyskryminacji. Po raz pierwszy określone instytucje unijne zostały upoważnione do podjęcia działań przeciwko dyskryminacji. Artykuł 13 został umieszczony w pierwszej części traktatu. Wskazano tu podstawowe zasady, na których opiera się Unia. Na bazie tego artykułu, w rok po wejściu traktatu w życie, powstały dwa podstawowe unijne akty prawne poświęcone zwalczaniu dyskryminacji, o których będzie mowa w dalszej części artykułu. Traktat amsterdamski wprowadził również szczegółowe przepisy odnośnie do postanowienia art. 119 (równe płace kobiet i mężczyzn). W części dotyczącej współpracy w sprawach karnych jako jeden z celów tej współpracy wprowadzono walkę z rasizmem i ksenofobią. W odróżnieniu od pozostałych zapisów, ten znalazł się w tytule VI (Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych). Stało się tak ze względu na jego zakres przedmiotowy – przepis ten nie mówi już o równym traktowaniu na rynku pracy czy o dostępie do towarów i usług, ale o przestępstwach popełnionych z pobudek rasistowskich i ksenofobicznych.

Kolejnym krokiem UE na gruncie prawa pierwotnego w dziedzinie polityki antydyskryminacyjnej był traktat lizboński podpisany w 2007 r. (wszedł w życie w 2009 r.). Traktat utrzymał kompetencje wprowadzone art. 13 TWE i równocześnie wzmocnił pozycję Parlamentu Europejskiego (w art. 19 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej)⁴. Ponadto wprowadził szereg nowych zobowiązań, których głównym celem było włączenie perspektywy niedyskryminacji we wszystkie działania i polityki Unii Europejskiej. Zostało to ujęte w art. 10 traktatu, który stanowi, że przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań „Unia

³ Art. 13 TWE: „Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po jej konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

⁴ Art. 19 ust. 1 TUE: „Bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów i w granicach kompetencji, które Traktaty powierzają Unii, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.

dąży do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”⁵. Ponadto niezwykle istotny jest także zapis w tym samym art. 10 TUE, który po raz pierwszy wprowadził tzw. zasadę *equality mainstreaming*⁶.

Oznaczało to, że Unia zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację, wspiera równość kobiet i mężczyzn, uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, nadając im taką samą moc prawną jak traktaty. Kolejnym istotnym z punktu widzenia standardów praw człowieka jest art. 2 traktatu. Postanowienia ogólne w art. 2 traktatu, który z UE utworzył organizację międzynarodową, a nie tylko wspólnotę ekonomiczną, mówią: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości oraz równości kobiet i mężczyzn”. Jak widać, równość kobiet i mężczyzn została oddzielona od przeciwdziałania niedyskryminacji i wyraźnie wzmocniona, na co wskazuje również kolejny artykuł. Artykuł 3 (dawny 2 TUE) mówi: „Unia (...) zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dzieci”⁷. Zapis ten wyraźnie wskazuje na włączenie praw mniejszości w kanon praw człowieka, które są podstawowymi zasadami funkcjonowania Unii Europejskiej. Włączenie, na mocy traktatu lizbońskiego, Karty Praw Podstawowych do katalogu prawa pierwotnego UE stanowi dowód głębokiego zainteresowania i troski UE łamaniem praw człowieka. Oznacza to, że Karta Praw Podstawowych uzyskała status prawa twardego, a więc obowiązującego dla państw członkowskich na równi z unijnymi traktatami. Dlaczego jest to tak ważne z punktu widzenia zwalczania dyskryminacji w UE? Karta zawiera zapisy, które bezpośrednio odnoszą się do tej problematyki. Przede wszystkim należy tu wymienić art. 21, który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na wymienione w karcie cechy (płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne,

⁵ Art. 10 TUE.

⁶ *Gender mainstreaming* (pojęcie odnoszące się do płci społeczno-kulturowej) oznacza włączenie polityki płci do działań z zakresu polityki, ekonomii itp. W praktyce oznacza ocenę prawa, działań i programów pod kątem ich wpływu na pozycję kobiet i mężczyzn. Angielskie określenie ukształtowało się w 1995 r. na czwartej konferencji Narodów Zjednoczonych w Pekinie. Pojęcie to zostało spopularyzowane w 1997 r., kiedy w Amsterdamie uznano je za jeden z oficjalnych celów polityki Unii Europejskiej. *Gender mainstreaming* nie jest jednoznaczne z polityką prokobiecą. Obie płcie są tu w równym stopniu włączane w myślenie koncepcyjne. Myślenie w kategoriach *gender mainstreaming* nie jest ograniczone do jakiejś określonej opcji politycznej. Krytkowane jest przez przeciwników równouprawnienia oraz niektóre nurty feminizmu, zob. http://pl.wikipedia.org/wiki/Gender_mainstreaming, dostęp: 20 III 2013.

⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE 2007, C 306/02.

cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną)⁸. Zakazana jest również wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową⁹. Artykuł 21 to nie jedynie zapis, który odnosi się do zasady niedyskryminacji. Znajduje się tu wiele innych norm, które w sposób szczegółowy nakazują stosowanie zasady równego traktowania. W dziedzinie równouprawnienia mniejszości narodowych ważny jest także art. 22, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązane są do szanowania różnorodności kulturowej, religijnej i językowej. W zakresie zatrudnienia karta w art. 15 pkt 3 uprawnia imigrantów spoza Unii do podejmowania pracy na takich samych warunkach jak obywatele UE (jeśli posiadają zezwolenie na pracę na terenie Unii). Karta zawiera także inne, ogólne przepisy, które odnieść można do przeciwdziałania dyskryminacji, takie jak wolność, równość wobec prawa, ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy itp.

Traktat lizboński i dołączona do niego Karta Praw Podstawowych stanowią wyraźny sygnał, że Unia Europejska w ostatnich latach wzmogła swoje działania w dziedzinach, którym do tej pory nie poświęcała wiele uwagi, jak kwestie praw człowieka czy swobód obywatelskich, co ma swoje przełożenie również na podjęcie przez nią walki z dyskryminacją. Niemniej do dalszej poprawy niezbędne jest, aby UE kontynuowała współpracę i dbała o kontynuację rozpowszechniania działań wśród władz publicznych, organizacji pozarządowych, związków zawodowych, mediów i firm. Wymienione podmioty to tylko niektórzy z ważnych partnerów w dziedzinie walki z dyskryminacją. Zasada równości leży u podstaw nowoczesnego społeczeństwa. Jeśli jakiegokolwiek prawa mają mieć charakter prawdziwie „podstawowy”, nie mogą być traktowane jako odizolowany obszar polityki. Niezwykle ważne jest zapewnienie, że zasada niedyskryminacji stanie się kamieniem węgielnym wszystkich polityk i działań Unii Europejskiej. W przyszłości działania powinny być ukierunkowane na obszary wymagające szczególnej uwagi, a odpowiednie wysiłki na szczeblu europejskim mogą się przyczynić m.in. do poprawy sytuacji Romów, największej i najbardziej dyskryminowanej mniejszości etnicznej w UE.

Traktaty unijne wyznaczają zasięg i kierunek polityki antydyskryminacyjnej Unii Europejskiej. Normami szczegółowymi, które precyzują zasady działania państw członkowskich i samej Unii w tym zakresie, są akty prawa wtórnego, m.in. dyrektywy oraz rezolucje, deklaracje, zalecenia, komunikaty i inne dokumenty. Ze względu na ograniczone rozmiary tej publikacji autorka skoncentruje się tylko na wybranych dokumentach, które jej zdaniem odegrały szczególną rolę w formowaniu strategii antydyskryminacyjnej UE od początku bieżącego stulecia.

Dokument, który nakreślał strategię konkretnej i aktywnej polityki niedyskryminacji i równych szans dla wszystkich, to strategia ramowa, nazywana zieloną księgą, *Równość i niedyskryminacja w rozszerzonej Unii Europejskiej*, przyjęta

⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2007, C83/389.

⁹ *Ibidem*.

przez Komisję Europejską 28 maja 2004 r.¹⁰, a następnie przekazana do konsultacji władz krajowych państw członkowskich, wyspecjalizowanych instytucji wspierających równe traktowanie organizacji pozarządowych, władz regionalnych i lokalnych, partnerów społecznych, ekspertów oraz poszczególnych członków społeczeństwa. Akcja była przeprowadzona na niespotykaną do tej pory skalę i pokazała ogromne zainteresowanie problemem oraz konieczność przeprowadzenia skutecznych zmian w polityce antidyskryminacyjnej UE.

Przeprowadzone konsultacje potwierdziły wysoki poziom zainteresowania i wsparcia dla działań UE w tej dziedzinie, a także dla specjalnych działań związanych z promowaniem równości płci. Przeważająca większość respondentów uważała, że Unia po rozszerzeniu (badania były prowadzone przed 1 maja 2004 r.) powinna zintensyfikować swoje wysiłki w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, pochodzenie rasowe, etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną.

Konsultacje wyraźnie uwidoczniły potrzebę dalszych działań w celu zwiększenia wpływu prawodawstwa wspólnotowego na zapobieganie dyskryminacji. Dotyczyło to przede wszystkim działań prowadzących do zakończenia transpozycji prawa wspólnotowego do prawa krajowego oraz podnoszenia świadomości społecznej w państwach członkowskich. Udzielono przeważającego poparcia dla dalszych działań w zakresie gromadzenia danych w celu doprowadzenia do lepszego zrozumienia kwestii dyskryminacji, opracowania skutecznych polityk w tej dziedzinie i kontrolowania ich realizacji. Należy podkreślić, że nie pominięto także kwestii potrzeby ochrony prywatności i zachowania ostrożności w wyborze danych, które mają być gromadzone, i sposobów ich przetwarzania¹¹.

W oparciu o materiały zebrane w zielonej księdze oraz wnioski z nich wyciągnięte Komisja Europejska sporządziła raport w formie komunikatu dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów 1 czerwca 2005 r.¹² W raporcie dokonano oceny dotychczasowych działań antidyskryminacyjnych UE, ale przede wszystkim skoncentrowa-

¹⁰ *Green Paper. Equality and non-discrimination in an enlarged European Union*, COM(2004) 379, wersja ostateczna – niepublikowana w Dzienniku Urzędowym UE, [on-line] http://europa.ecu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/green_en.htm, dostęp: 28 I 2013.

¹¹ Powołane rozporządzeniem Rady Unii Europejskiej z 2 czerwca 1997 r. (rozporządzenie Rady nr 1035/97) Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, EUMC) odgrywa istotną rolę we wspieraniu wysiłków podejmowanych przez UE i państwa członkowskie w celu walki z rasizmem i ksenofobią. Podstawowym zagadnieniem, jeśli chodzi o monitorowanie wdrażania prawodawstwa UE z zakresu przeciwdziałania dyskryminacji, jest ulepszenie gromadzenia danych dotyczących dyskryminacji. Centrum współpracuje z władzami krajowymi i innymi zainteresowanymi stronami w celu tworzenia lepszych narzędzi statystycznych umożliwiających ocenę częstotliwości występowania dyskryminacji.

¹² *Niedyskryminacja i równe szanse dla wszystkich – strategia ramowa*, COM(2005) 224, Dz.Urz. UE 2005, C 236.

no się na opracowaniu spójnej strategii na przyszłość. Uznano, że aby wykorzenić wielopłaszczyznowe, głęboko utrwalone wzorce nierówności, jakich doświadczają niektóre grupy, nie wystarczy wdrożyć i wykonać prawodawstwo z zakresu zapobiegania dyskryminacji. Konieczne jest wyjście poza polityki antydyskryminacyjne mające na celu zapobieganie nierównemu traktowaniu jednostek. Unia powinna zintensyfikować działania zmierzające do promowania równych szans dla wszystkich, aby usunąć bariery strukturalne, które stoją przed migrantami, mniejszościami etnicznymi, osobami niepełnosprawnymi, pracownikami w podeszłym i młodym wieku oraz innymi grupami narażonymi na dyskryminację.

Jako jeden z głównych celów tej strategii określono zapewnienie skutecznej ochrony prawnej przed dyskryminacją w całej UE poprzez przyjęcie prawodawstwa wspólnotowego w tej dziedzinie przez wszystkie państwa członkowskie, w których można już zaobserwować istotne zmiany w prawodawstwie. Zmiany te są bezpośrednim rezultatem przyjmowania kolejnych dyrektyw w prawie wewnętrznym państw członkowskich.

Powyższy dokument stanowił kontynuację działań UE na rzecz zapewnienia skutecznej ochrony prawnej przed dyskryminacją. W 2000 r. UE przyjęła dwie dyrektywy (dyrektywa 2000/43/WE i 2000/78/WE), które zakazywały bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną.

Jaki był cel unijnych dyrektyw zapobiegających dyskryminacji? Obie dyrektywy zostały przyjęte w celu wyznaczenia wspólnych minimalnych norm w obowiązujących w państwach członkowskich UE przepisach przeciwko dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Ich celem było stworzenie ogólnych ram prawnych dla zwalczania powyższych form dyskryminacji, a zatem wprowadzenie w życie zasady równego traktowania. Dyrektywy nie zakazują państwom członkowskim zapewnienia ochrony przeciwko dyskryminacji w szerszym zakresie niż zakres wymagany przez dyrektywy. Jednakże podczas transponowania dyrektyw do prawa krajowego państwa członkowskie nie mogły obniżyć poziomu ochrony poniżej istniejącego wcześniej poziomu.

Dyrektywa 2000/43/WE dotycząca równości rasowej (Racial Equality Directive, RED), zakazująca dyskryminacji ze względu na rasę lub pochodzenie etniczne, jak też dyrektywa 2000/78/WE dotycząca równości w zatrudnieniu (Employment Equality Directive, EED), zakazująca dyskryminacji w sferze zatrudnienia ze względu na religię i przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, stanowią część tego wspólnego zbioru obligatoryjnych norm minimalnych, przyjętych w ramach Unii Europejskiej.

W obu dyrektywach zawarte zostały szczegółowe definicje bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji oraz molestowania. Należy podkreślić, że wskazują one również na fakt, iż w szczególnych przypadkach dopuszczalne są odstępstwa od zasady równego traktowania. Dyrektywa 2004/113/WE rozszerza ochronę przeciwko dyskryminacji ze względu na płeć na obszar dóbr i usług, ale nie na inne

obszary objęte dyrektywą 2000/43/WE. Dyrektywy w sprawie równości były kamieniem milowym w rozwoju prawa antydyskryminacyjnego w Europie. Do tej pory w państwach członkowskich istniały różne poziomy prawodawstwa w zakresie równości. Powyższe dokumenty wyznaczyły jednak nowy, minimalny poziom odniesienia, który miał obowiązywać we wszystkich krajach UE. W ich ramach zwiększono poziom ochrony oraz zunifikowano przepisy oraz sposób ich stosowania w ramach całej Unii Europejskiej.

Uzupełnieniem powyższych dyrektyw oraz w nawiązaniu do wniosku Rady Europejskiej z 2001 r. w sprawie decyzji ramowej ustanawiającej wspólne standardy dotyczące zwalczania przestępczości na tle rasowym, włącznie z antysemityzmem i przestępstwami popełnianymi wobec innych mniejszości religijnych, była przyjęta 28 listopada 2008 r. decyzja ramowa 2008/913/WSISW w sprawie zwalczania pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawno-karnych. Na szczególną uwagę zasługuje także rezolucja Parlamentu Europejskiego z 20 maja 2008 r. w sprawie postępów w zakresie równych szans i niedyskryminacji w UE¹³. Rezolucja stanowi transpozycję dwóch kluczowych, wymienionych już, dyrektyw Rady Europejskiej: 2000/43/WE i 2000/78/WE (2007/2202 (INI)). Szczególna waga rezolucji Parlamentu Europejskiego polega na tym, że odnosi się ona do całości problemu równych szans i niedyskryminacji. Parlament, uwzględniając całość dokumentów prawnych i politycznych Rady Europy, ONZ, OBWE oraz odpowiednie przepisy traktatów wspólnotowych i sprawozdania Komisji i Rady, zwrócił uwagę na to, że istniejące normy prawne nie były w pełni respektowane w praktyce politycznej i prawnej państw członkowskich UE. Deklaracjom politycznym w sprawie zwalczania dyskryminacji powinien odpowiadać stopniowy rozwój oraz pełne i prawidłowe wdrażanie polityk i prawodawstwa, a w szczególności dyrektyw zakazujących dyskryminacji oraz projektów promujących równość. Należy pamiętać o tym, że wspomniane wyżej kluczowe dyrektywy ustanawiały minimalne wymogi i w związku z tym miały stanowić podstawę, na której oparto kompleksową politykę antydyskryminacyjną UE w pierwszej dekadzie XXI w.

Liczne akcje promocyjne na rzecz równych szans, charakterystyczne dla unijnej strategii antydyskryminacyjnej na początku XXI w., można różnie oceniać i wskazywać na pozytywne i negatywne skutki ich prowadzenia, ale trudno zaprzeczyć, że stanowią one już teraz stały element działań europejskich, które wpisują się w pejzaż wspólnotowych polityk antydyskryminacyjnych. Aby nadać większy impuls realizacji agendy mającej na celu podnoszenie świadomości i upowszechnianie bardziej konstruktywnego podejścia do zagadnienia równości, Komisja Europejska ustanowiła rok 2007 Europejskim Rokiem Równych Szans dla Wszystkich. Było to wyrazem bezprecedensowego zaangażowania na szczęblu

¹³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 20 maja 2008 r. w sprawie postępów osiągniętych w zakresie równych szans i niedyskryminacji w UE (transpozycja dyrektywy 2000/43/WE i dyrektywy 2000/78/WE), P6_TA (20)0212.

krajowym i europejskim w uczynienie z kwestii różnorodności i wszelkich form dyskryminacji zagadnień priorytetowych. Wydarzenie to zjednoczyło różne organizacje i osoby wokół wspólnego celu oraz przyczyniło się do przekazania społeczności Europy wiedzy o wyrównywaniu szans. Było to ambitne przedsięwzięcie, które stało się bodźcem inicjującym setki działań na szczeblu europejskim i krajowym i miało na celu przekazanie obywatelom wiedzy o przysługujących im prawach do równego traktowania. Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich był bezprecedensową i ambitną inicjatywą na rzecz upowszechniania wiedzy i współpracy w zakresie kwestii związanych z równouprawnieniem. Rok Przeciwko Rasizmowi (1997) i Rok Osób Niepełnosprawnych (2003) były już wcześniej wyrazem zaangażowania na szczeblu europejskim w uczynienie z kwestii równouprawnienia jednego z priorytetów działalności.

Obchodzony w 2007 r. Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich wyniósł to zaangażowanie na jeszcze wyższy poziom, ponieważ uwzględniał wszystkie rodzaje dyskryminacji wymienione w ustawodawstwie wspólnotowym i objął zasięgiem obszar wykraczający poza granice UE: wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz trzy kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego – Islandię, Liechtenstein i Norwegię.

Celem tej szeroko zakrojonej akcji było informowanie społeczeństwa o prawach do ochrony przed dyskryminacją wynikających z prawodawstwa europejskiego i krajowego, docenianie różnorodności jako wartości dla UE oraz promowanie równych szans dla wszystkich w życiu gospodarczym, społecznym, politycznym i kulturalnym. Rok Równych Szans stanowił także pierwszy etap przygotowań do programu na kolejny, 2008 r., zaplanowany jako Europejski Rok Dialogu Międzykulturowego. Istotnym elementem było zapewnienie wzajemnego uzupełniania się projektów pod względem zakresu i wspieranych działań. Formą podsumowania Roku Równych Szans był I Międzynarodowy Szczyt Równości, który odbył się pod koniec tego roku. Europejskie szczyty równości zorganizowane w Berlinie i Paryżu przyczyniły się do umieszczenia kwestii dyskryminacji i różnorodności wśród priorytetów Unii Europejskiej i rządów krajowych członkowskich. Owocne dyskusje między ministrami, politykami, partnerami społecznymi oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych i pracodawców były wyrazem silnej woli uznania działań na rzecz równego społeczeństwa za obowiązujący priorytet.

Kolejnym przedsięwzięciem, na które należy zwrócić uwagę w rozważaniach nad polityką antydyskryminacyjną UE, było przygotowanie i wprowadzenie w życie przez Komisję Europejską nowego okresu programowania na lata 2007-2013. Programem objęto zwiększanie stopnia społecznej integracji osób najmniej uprzywilejowanych i zwalczanie wszelkich objawów dyskryminacji¹⁴. Komisja szczególną uwagę zamierzała zwrócić na rolę w tym projekcie Europejskiego

¹⁴ Komunikat Komisji dla Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów – Niedyskryminacja i równe szanse dla wszystkich – strategia ramowa, COM(2004) 483, 14 VII 2004.

Funduszu Społecznego, którego działania miały opierać się na innowacyjnych podejściach do przeciwdziałania dyskryminacji na rynku pracy, opracowanych w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL. Unijny program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej PROGRESS (2007-2013) jest zarządzany przez Dyрекcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans Komisji Europejskiej. Celem programu jest wspieranie realizacji celów Unii Europejskiej w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych określonych w agendzie społecznej i w ten sposób przyczynianie się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w tych dziedzinach. Siedmioletni program skierowany jest do wszystkich zainteresowanych stron, które mogą pomóc w ukształtowaniu odpowiednich i skutecznych przepisów i polityki społecznej w całej UE, na obszarze EFTA-EOG oraz w krajach kandydujących do członkostwa w UE.

Wątek „niedyskryminacji i różnorodności” programu PROGRESS jest kontynuacją podejmowanych w ramach wspólnotowego programu działań podstawowych inicjatyw na rzecz zwalczania dyskryminacji, polegających na zwiększaniu wiedzy społeczeństwa na wszystkich poziomach, rozwijaniu zdolności sektora prawnego i organizacji społecznych, a także na badaniu bezpośrednich przyczyn nierówności oraz możliwości skutecznych działań w zakresie wyrównywania szans. Z budżetu programu PROGRESS (ponad 700 mln euro na lata 2007-2013) finansowane są również działania prowadzone w obszarach zatrudnienia, włączenia społecznego, ochrony socjalnej i warunków pracy oraz zmierzające do skutecznego wdrożenia zasady równouprawnienia płci i uwzględniania problematyki płci we wszystkich politykach wspólnotowych. Włączenie wspomnianych obszarów nadaje programowi bardziej kompleksowy i integracyjny charakter oraz łączy się z ważnymi korzyściami związanymi na przykład z przeciwdziałaniem dyskryminacji na wielu płaszczyznach.

Kolejny program PROGRESS¹⁵ miał za zadanie uzupełnić prace Europejskiego Funduszu Społecznego w dziedzinie równości płci i przeciwdziałania dyskryminacji poprzez finansowanie badań, podnoszenie świadomości, wymianę dobrych praktyk, tworzenie sieci, monitorowanie i ocenę. Należy podkreślić, że propozycja programu PROGRESS w należyty sposób uwzględniała doświadczenia zebrane w trakcie realizacji wspólnotowych programów działania na rzecz zwalczania dyskryminacji¹⁶ i promowania równości płci¹⁷.

Oceniając inicjatywę Komisji Europejskiej i jej zaangażowanie w realizację wielu aktualnie prowadzonych polityk UE w zakresie zapobiegania dyskryminacji w trakcie Europejskiego Roku Równych Szans, należy podkreślić, iż w ramach

¹⁵ Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – PROGRESS, COM(2004) 488, 14 VII 2004.

¹⁶ Zwalczanie dyskryminacji w UE, [on-line] <http://ec.europa.eu/antidiscrimination>, dostęp: 28 I 2013.

¹⁷ *Europa dla kobiet*, publikacja promocyjna Komisji Europejskiej, [on-line] <http://ec.europa.eu/publications/booklets/others/87/pl.pdf>, dostęp: 28 I 2013.

Europejskiej strategii zatrudnienia opracowano szereg projektów promujących integrację mniejszości na rynku pracy w ramach krajowych programów działań. Otwarta unijna metoda koordynacji w zakresie społecznej integracji miała na celu także rozwiązanie problemu ubóstwa i wykluczenia, jakiego doświadczają mniejszości etniczne, migranci i inne grupy najmniej uprzywilejowane. Podjęcie tych wyzwań umożliwiło wsparcie finansowe UE oferowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, włącznie z inicjatywą wspólnotową EQUAL¹⁸.

Jednym z elementów dyskryminacji jest wykluczenie. Wykluczeni to ofiary kryzysu gospodarczego żyjący w skrajnie trudnych warunkach materialnych. Ta sytuacja jest nie do przyjęcia w XXI w. Walka z wykluczeniem społecznym, promowanie sprawiedliwości społecznej i praw podstawowych od dawna stanowią cele UE, która powstała w oparciu o takie wartości, jak poszanowanie ludzkiej godności i solidarności. Ale UE i jej państwa członkowskie muszą działać sprawniej i skuteczniej, aby programy były realizowane w praktyce. Zajęcie się konkretnymi przejawami dyskryminacji i wykluczenia wymaga interwencji angażującej wiele obszarów polityki europejskiej.

Prze wiele lat UE przewodziła wysiłkom mającym na celu rozwiązanie problemu dyskryminacji ze względu na płeć i promowanie równości mężczyzn i kobiet. W bieżącym stuleciu podjęła działania mające na celu ochronę ludności przed dyskryminacją ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Wysiłki te przyniosły rezultaty, włącznie z opracowaniem prawodawstwa, które należy do najbardziej wyczerpujących i najdalej idących na świecie. Mimo to niezbędne są dalsze działania w celu zapewnienia pełnego i skutecznego wdrożenia i wykonania tych ram prawnych.

Zagadnienia związane z prawami człowieka i przeciwdziałaniem dyskryminacji odzwierciedla również polityka sąsiedztwa UE oraz pierwsze plany działań obejmujące stosunki z Jordanią, Mołdową, Marokiem, Tunezją, Ukrainą, Izraelem i Autonomią Palestyńską. Na szczególną uwagę zasługuje umowa 2000/483/WE o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. Umowa z Kotonu określa ramy współpracy UE na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturowego państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Głównymi celami umowy są ograniczenie, a ostatecznie wyeliminowanie ubóstwa i dyskryminacji oraz stopniowe włączenie państw AKP do światowej gospodarki z uwzględnieniem celów zrównoważonego rozwoju.

Dokument, w którym UE wyszła poza ramy Europy z polityką antydyskryminacyjną, nakładał na sygnatariuszy obowiązek przestrzegania praw człowieka, które są integralną częścią umowy¹⁹, oraz obowiązek eliminowania wszelkich form

¹⁸ Katalog rezultatów Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, Krajowa Struktura Wsparcia PIW EQUAL, Warszawa 2007, [on-line] <http://www.equal.gov.pl>, dostęp: 28 I 2013.

¹⁹ Art. 9 umowy z Kotonu (Umowa 2000/483/WE o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej Państwami

dyskryminacji, szczególnie ze względu na pochodzenie, płeć, rasę, język i wyznanie²⁰. Niedyskryminacja stała się tematem regularnego politycznego dialogu UE i państw AKP²¹. Wsparcie finansowe UE dla polityki antydyskryminacyjnej i równych szans stało się dostępne dla projektów wdrażanych przez organizacje pozarządowe i międzynarodowe w krajach trzecich w ramach Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka oraz niektórych programów współpracy z krajami Azji, Ameryki Łacińskiej, regionu AKP oraz południowego i wschodniego rejonu Morza Śródziemnego (MEDEA).

W pierwszym dziesięcioleciu XXI w. Unia zintensyfikowała także współpracę z odpowiednimi organizacjami międzynarodowymi, w tym ONZ²², Radą Europy i OBWE. Ramy określone w traktatach międzynarodowych i deklaracjach dotyczących niedyskryminacji i równych szans stały się istotnym odniesieniem dla bieżących prac prowadzonych w UE, jak również dla stosunków Unii z krajami trzecimi.

Społeczeństwa Europy są wielokulturowe i wieloetniczne. Opierają się na przekonaniu, że rasizm, ksenofobia, antysemityzm oraz inne formy nietolerancji i dyskryminacji są bezpośrednim pogwałceniem zasad wolności, demokracji i praw człowieka. Niestety zachowania rasistowskie i ksenofobiczne są obecne w różnych sferach życia społecznego w Europie i żadne państwo nie jest wolne od tych zjawisk. Nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej są szczególnie narażone na te zjawiska, ponieważ dynamicznym przemianom gospodarczym i społecznym towarzyszą często zwiększone napięcia społeczne. Szersze otwarcie się tych państw na świat zewnętrzny, będące rezultatem ich przystąpienia do Unii, przynosi kolejne wyzwania i pociąga za sobą konieczność odpowiednich działań w celu zapobieżenia nasilaniu się nietolerancyjnych postaw i zachowań.

Nie wolno nie doceniać skali wyzwań stojących przed nami; badania Eurobarometru nieustannie pokazują, że dyskryminacja stanowi duży problem dla społeczeństwa europejskiego. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego mamy doskonałą okazję do odnowienia naszego podejścia do kwestii równości i umieszczenia obywateli w centrum tego procesu.

Członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r., Dz.Urz. UE 2000, L 317).

²⁰ Art. 13 umowy z Kotonu.

²¹ Art. 8 umowy z Kotonu.

²² Na forum ONZ szczególnie aktywną rolę w promowaniu zasady niedyskryminacji i równych szans zaczęła odgrywać Komisja Europejska. Komisja aktywnie uczestniczyła w działaniach podjętych w następstwie Konferencji w sprawie Równości Płci, która odbyła się w 1995 r. w Pekinie. Swoją wkład wniosła także w prace Światowej Konferencji przeciw Rasizmowi w Durbanie w 2001 r. Z ramienia UE brała udział w negocjacjach dotyczących nowej konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych. UE udzieliła także wsparcia Międzynarodowej Organizacji Pracy w przygotowaniach projektu rzetelnego programu pracy, uwzględniającego zasady równości i niedyskryminacji.

„Zintegrowane bezpieczeństwo” w strategii bezpieczeństwa RFN

Polityka i strategia bezpieczeństwa RFN w ciągu ostatnich dwudziestu kilku lat w wyniku zjednoczenia i w obliczu pojawienia się szeregu nowych pozamilitarnych zagrożeń uległa zasadniczym zmianom. Jej wyznacznikami stało się przejmowanie większej odpowiedzialności na arenie międzynarodowej, czemu odpowiadało dążenie do odgrywania odpowiedniej dla w pełni suwerennego państwa roli w organizacjach międzynarodowych (ONZ, UE, NATO) oraz stosunek do użycia sił zbrojnych¹. Szczególne znaczenie dla tej ewolucji miała decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 lipca 1994 r. uznająca za zgodny z ustawą zasadniczą udział armii niemieckiej w akcjach za granicą, ale jedynie w ramach systemów kolektywnych i misjach pokojowych. O rozpoczęciu i zakończeniu misji każdorazowo decyduje Bundestag.

Podstawowe dokumenty strategiczne bezpieczeństwa publikuje Federalne Ministerstwo Obrony i należą do nich obie białe księgi (*Weißbuch*) z 1994 i 2006 r., zawierające katalog zagrożeń, celów i instrumentów polityki bezpieczeństwa oraz zadań Bundeswehry. Równolegle powstawały wytyczne polityczno-obronne (*Verteidigungspolitische Richtlinien*) w roku 1992, 2003 oraz ostatnie w 2011. Ich zadaniem było uaktualnianie celów polityki bezpieczeństwa, formułowanie narodowych interesów oraz przedstawianie kolejnych etapów reformy Bundeswehry.

Ze względu na szerokie pojęcie bezpieczeństwa i przeciwdziałanie zagrożeniom pozamilitarnym w strategii RFN należy uwzględnić też dokumenty innych ministerstw. Do najważniejszych sformułowanych w ostatnich latach należy koncepcja Rządu Federalnego z 2010 r. dotycząca rozwoju i realizacji długofalowej ogólnej strategii bezpieczeństwa energetycznego, zakładająca odejście od energii atomowej oraz skoncentrowanie się przede wszystkim (docelowo nawet do 80% wytwarzanej energii) na odnawialnych źródłach energii (OZE)². Innym ważnym

¹ Por. m.in. B. Balcerowicz, *Narodowe polityki i strategie bezpieczeństwa. Niemcy*, [w:] R. Kuźniar [et al.], *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, Warszawa 2012, s. 387.

² Bundesregierung, *Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung*, 28 IX 2010, s. 3-4, [on-line] <http://www.bundesregierung.de/Con->

dokumentem była ogłoszona przez Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych strategia cybernetyczna dla Niemiec – stanowiąca uzupełnienie działań podjętych w tym zakresie przez Bundeswehrę w celu zapewnienia bezpieczeństwa zdolności działania i bezpieczeństwa cybernetycznego – jako element całej polityki bezpieczeństwa³. W tej dziedzinie Niemcy, podobnie jak w innych dokumentach, opowiedziały się przede wszystkim za międzynarodowym współdziałaniem i odpowiednim zintegrowaniem aspektów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴. Konsekwencją ogłoszenia tej strategii było wzmocnienie (mocą ustawy) kompetencji istniejącego już od roku 1991 Federalnego Urzędu Bezpieczeństwa Technologii Informacyjnych (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik)⁵ oraz w 2011 r. utworzenie w Bonn podległego mu Narodowego Centrum Obrony przed Atakami Cybernetycznymi (Nationales Cyber-Abwehrzentrum)⁶ jako platformy współpracy.

Inny ważny dokument pośrednio związany ze strategią bezpieczeństwa to nowa koncepcja polityki zagranicznej z 8 lutego 2012 r. zatytułowana „Kształtowanie globalizacji – rozbudowa partnerstwa – dzielenie się odpowiedzialnością” (*Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen*)⁷, będąca ofertą współpracy w różnych dziedzinach, w tym w kształtowaniu bezpieczeństwa, złożoną pod adresem wschodzących potęg gospodarczych oraz pozaeuropejskich organizacji międzynarodowych.

Celem niniejszego artykułu jest analiza najnowszych trendów w polityce bezpieczeństwa w RFN oraz ocena „zintegrowanego bezpieczeństwa” jako cywilno-militarnej prewencji i interwencji.

tent/DE/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.pdf?__blob=publicationFile&v=5, dostęp: 9 III 2013.

³ Bundesministerium des Innern, *Cyber-Sicherheitsstrategie für Deutschland*, Berlin 2011, s. 5.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Więcej na ten temat: Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, [on-line] https://www.bsi.bund.de/DE/Home/home_node.html, dostęp: 9 III 2013.

⁶ Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich eröffnet das Nationale Cyber-Abwehrzentrum, [on-line] https://www.bsi.bund.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2011/Eroeffnung-Nationales-Cyber-Abwehrzentrum_16062011.html, dostęp: 9 III 2013.

⁷ *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, [on-line] <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169951/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>, dostęp: 9 III 2013.

1. Polityka bezpieczeństwa w wybranych dokumentach

Formalnie obecną podstawę polityki bezpieczeństwa stanowi nadal biała księga o polityce bezpieczeństwa i przyszłości Bundeswehry z 2006 r.⁸, której zadaniem była przede wszystkim ocena nowych zagrożeń w zmienionym środowisku międzynarodowym i dostosowanie do nich nowej strategii po upływie dwunastu lat od ogłoszenia poprzedniej (w 1994 r.) księgi. Za podstawę koncepcji uznano zasadę „cywilnego zapobiegania kryzysom, rozwiązywania konfliktów i konsolidację pokoju”⁹. Po raz pierwszy uznano za cel polityki bezpieczeństwa ochronę interesów narodowych, a do instrumentów tej polityki zaliczono – obok środków wojskowych, polityki zagranicznej i rozwojowej – politykę gospodarczą, ochrony środowiska, społeczną, finansową i edukacyjną¹⁰.

Koncepcja bezpieczeństwa przedstawiona została globalnie na przykładzie konfliktów regionalnych w Afryce czy Azji, negatywnie wpływających na międzynarodowe bezpieczeństwo, gdyż niosących z sobą „niekontrolowaną migrację” i rozprzestrzenianie się pandemii i epidemii¹¹. Dla Niemiec jako światowego eksportera za szczególnie niebezpieczne uznano „zakłócenia w przepływie towarów i surowców, systemów komunikacji i dróg transportowych” oraz zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego. Wśród nadal aktualnych wyzwań dla bezpieczeństwa RFN wymieniono przede wszystkim międzynarodowy terroryzm i proliferację broni masowego rażenia¹².

Uznano, że współcześnie żadne pojedyncze państwo nie jest w stanie z pomocą tylko sił zbrojnych zapewnić sobie bezpieczeństwa, stąd pojęcie „zintegrowanego bezpieczeństwa” (*vernetzte Sicherheit*)¹³, którego istotą miałyby być zwiększanie wpływów Niemiec w sieci ważnych organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, UE, NATO, OBWE, ale również MFW, Bank Światowy i G-8, aby przyczyniać się w ten sposób do spójnego i bardziej efektywnego ich działania w dziedzinie bezpieczeństwa¹⁴. „Zintegrowane bezpieczeństwo” oznaczało też wzmocnioną współpracę wewnętrzną (federacja–kraje związkowe, a także poszczególne

⁸ E. Bojenko-Izdebska, *Polityka bezpieczeństwa Wielkiej Koalicji (2005-2009) – kontynuacja i zmiany. Wybrane aspekty*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2010, s. 103-111.

⁹ Bundesministerium der Verteidigung (hrsg.), *Das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr*, s. 9, [on-line] http://www.bundeswehr.de/fileserving/Portal-Files/C1256EF40036B05B/W26UYEPT431INCODE/WB_2006_dt_mB.pdf, dostęp: 11 III 2013.

¹⁰ *Ibidem*, s. 26.

¹¹ *Ibidem*, s. 22-23.

¹² *Ibidem*, s. 16.

¹³ W części dotyczącej współdziałania różnych instytucji państwowych najbliższym pojęciem jest *whole of government approach*, natomiast w części dotyczącej współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami gospodarczymi bliższe jest pojęciu *comprehensive approach*.

¹⁴ *Ibidem*, s. 24.

ministerstwa) oraz koordynację odpowiednich instrumentów cywilnych i wojskowych. W nawiązaniu do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 r. w księdze przedstawiono – jako jedną z zasad polityki bezpieczeństwa – plan działania „Cywilne zapobieganie kryzysom” (*Zivile Krisenprävention*)¹⁵, oznaczający zapobieganie konfliktom, zarządzanie kryzysowe oraz, po ich zakończeniu, pomoc przy odbudowie danego państwa, aby zapobiegać kryzysom w przyszłości. Ten plan wymagał, zdaniem autorów, zintegrowanych działań na płaszczyźnie narodowej, europejskiej i globalnej oraz włączania w nie społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych¹⁶.

W części poświęconej Bundeswehrze autorzy podkreślili przede wszystkim rosnące znaczenie udziału armii niemieckiej w wielonarodowych działaniach, wskazując na konieczność zwiększenia kontyngentu żołnierzy uczestniczących w różnych misjach, w tym z użyciem broni, do 15 tys. Za konieczne uznali współdziałanie wszystkich rodzajów sił zbrojnych ze sobą oraz jednostkami sojuszniczymi i partnerskimi. Oprócz wzmożonego zaangażowania w misje pokojowe za ważne zadanie uznano ochronę Niemiec i niemieckich obywateli, jak również udział w akcjach ratunkowych i ewakuacyjnych, zgodnie z zadaniami zawartymi w Ustawie Zasadniczej (art. 87a i 35). Jednoznacznie opowiedziano się też za utrzymaniem armii poborowej jako lepiej integrującej się w społeczeństwie¹⁷.

Ostatecznie w białej księdze nie rozstrzygnięto wielu istotnych kwestii, choćby takich, jak precyzyjne sformułowanie warunków uczestnictwa Niemiec w operacjach wojskowych i możliwości wycofywania się z misji. Zabrakło też bardziej szczegółowych wytycznych do realizacji „zintegrowanego bezpieczeństwa” w RFN, gdzie brak jest jednego koordynatora na szczeblu federalnym, ponieważ taką rolę jedynie częściowo odgrywa Federalna Rada Bezpieczeństwa (Bundessicherheitsrat) przy kanclerzu. Złożona w 2008 r. propozycja frakcji CDU/CSU utworzenia Narodowej Rady Bezpieczeństwa jako politycznego centrum decyzyjnego, analiz i koordynacji¹⁸ została odrzucona przez pozostałe partie.

Kolejnym dokumentem były opublikowane przez Ministerstwo Obrony 27 maja 2011 r. wytyczne polityczno-obronne „Dbanie o narodowe interesy – przejmowanie międzynarodowej odpowiedzialności – wspólne kształtowanie bezpieczeństwa”¹⁹. Zawierały one aktualizację strategii bezpieczeństwa oraz za-

¹⁵ Bundesministerium der Verteidigung (hrsg.), *Das Weißbuch 2006...*, s. 16.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Eine Sicherheitsstrategie für Deutschland. Beschluß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion*, 6 V 2008, s. 12, [on-line] http://www.cducs.de/Titel__thema_des_tages_sicherheitsstrategie_fuer_deutschland/TabID__1/SubTabID__5/InhaltTypID__4/InhaltID__9735/Inhalte.aspx, dostęp: 14 III 2013.

¹⁹ Bundesministerium der Verteidigung (hrsg.), *Verteidigungspolitische Richtlinien – Nationale Interessen wahren – Internationale Verantwortung übernehmen – Sicherheit gemeinsam gestalten*, Juli 2011, Berlin, [on-line] <http://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/LYsxEOAgDATf4gdIb->

łożenia reformy Bundeswehry, zgodne z kierunkiem zawartym w białej księdze, zmierzającej do przekształcenia jej w interwencyjne siły zbrojne. Zgodnie z podjętą w 2011 r. decyzją z dniem 1 lipca 2011 r. zniesiono obowiązkowa służbę wojskową oraz przeobrażono Bundeswehrę w armię żołnierzy zawodowych i ochotników. Plany tej reformy zostały opracowane rok wcześniej ze względu na nowe wyzwania, ale także skutki polityki oszczędnościowej w dobie kryzysu. Wytyczne stanowią w dużej mierze powtórzenie zagadnień zawartych w ostatniej białej księdze i są znane w Polsce²⁰, toteż pragnę się tu skupić na istotnych różnicach.

Przed wszystkim mocno podkreślono transgraniczny charakter zagrożeń dla Niemiec, wyprowadzając stąd konieczność nie tylko większego umiędzynarodowienia polityki bezpieczeństwa, lecz również ścisłego powiązania kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego: „tradycyjne rozróżnianie bezpieczeństwa zewnętrznego i publicznego w obliczu współczesnych zagrożeń traci coraz bardziej na znaczeniu”²¹. Do katalogu zagrożeń dodano państwa upadające i upadłe, ataki cybernetyczne, dezinformację oraz destabilizujące oddziaływanie zmian klimatycznych, nawet w odległych regionach świata²². Rozszerzeniu uległo również pojęcie obrony kraju (*Landesverteidigung*) jako obrony sojuszników w ramach NATO. Wśród innych zadań Bundeswehry wymieniono udział w zadaniach wojskowych w ramach WPBiO, obronę kraju i pomoc w przypadku klęsk żywiołowych i poważnych katastrof, ochronę krytycznej infrastruktury oraz działania w przypadku stanu wyjątkowego, ratowanie, ewakuację i oswobodzanie zakładników, partnerstwo i współpracę jako część wielonarodowej integracji i globalnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa w znaczeniu nowoczesnej dyplomacji obronności oraz zagraniczną pomoc humanitarną²³.

W wytycznych nie znalazło się pojęcie „zintegrowanego bezpieczeństwa”²⁴, natomiast większą niż dotychczas rangę zyskały operacje sił zbrojnych jako „wyrazu woli narodowej asertywności i suwerenności państwowej” i zastosowaniu w celu obrony swego bezpieczeństwa „całego spektrum narodowych instrumentów działania”²⁵. Za wyraz tej asertywności można uznać stwierdzenie, że każdorazowo przy podejmowaniu decyzji o udziale lub nieuczestniczeniu RFN w operacjach wojskowych należy kierować się niemieckimi interesami, międzynarodową odpowiedzialnością, jak również skutkami zrezygnowania z udziału. Za

-cv1MYBzcQbMDgQ8ftSONtssUsrddQ3iDdk9YlmWnaM4XXhauIq9pPLybB65wRDdF6FQz-Z2R47PxdqtcTHGAXIU_q72byv9tgQFK91xGj6tRgx1, dostęp: 18 III 2013.

²⁰ M.in. J. Gotkowska, *Reforma Bundeswehry – po co RFN profesjonalna armia?*, BEST OSW, 25 V 2011, [on-line] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-05-25/reforma-bundeswehry-po-co-rfn-profesjonalna-armia>, dostęp: 18 III 2013.

²¹ Bundesministerium des Verteidigung (hrsg), *Verteidigungspolitische Richtlinien...*, s. 6.

²² *Ibidem*, s. 3.

²³ *Ibidem*, s. 11.

²⁴ Zob. m.in. P. Keller, *Die Strategische Neuausrichtung der Bundeswehr. Zehn Thesen zu den verteidigungspolitischen Richtlinien*, „KAS – Analysen & Argumente” 2011, Nr. 92, s. 5.

²⁵ Bundesministerium des Verteidigung (hrsg), *Verteidigungspolitische Richtlinien...*, s. 5.

podstawę przyszłej polityki bezpieczeństwa uznano konstytucyjną rolę Bundestagu w podejmowaniu decyzji o uczestnictwie w akcjach poza granicami kraju²⁶.

W dokumencie sygnowanym przez ministra obrony Thomasa de Maizière'a podkreślono też mocniej niż w białej księdze z 2006 r. znaczenie bezpieczeństwa dostaw surowców, w tym szczególnie surowców energetycznych, kurczenia się ich zasobów, co może wpłynąć na powstawanie nowych konfliktów, zagrożenia bezpieczeństwa dostaw, np. ze strony piratów lub poprzez sabotaż przewozów lotniczych²⁷. W obliczu kryzysu i polityki oszczędności w wytycznych została zaakcentowana zasada *pooling and sharing*²⁸ oraz konieczność analizy struktury armii w kierunku jej zastosowania.

Mimo że wytyczne miały pobudzić dyskusję o wzrastającej roli Bundeswehry w środowisku międzynarodowym, już kilka dni po ich opublikowaniu przestały być przedmiotem zainteresowania mediów i opinii publicznej. Ekspert Fundacji Konrada Adenauera Patrick Keller uważa, że fakt ten tłumaczy to, że polityka bezpieczeństwa poza sytuacjami kryzysowymi nie budzi w społeczeństwie niemieckim większego zainteresowania²⁹, mimo że w ostatnich latach politycy często apelowali o solidarność z niemieckimi żołnierzami uczestniczącymi w misjach za granicą, szczególnie w Afganistanie.

2. „Zintegrowane bezpieczeństwo”

„Zintegrowane bezpieczeństwo” to pojęcie strategiczno-teoretyczne, praktyczna formuła strategiczna, ale w ostatnich latach także przedmiot wielu rozważań i kontrowersji. Jego głównym zadaniem jednak jest umożliwienie konkretnych rodzajów działania i formułowanie strategii³⁰. Mimo że zabrakło tej koncepcji w powyżej omawianych wytycznych, „zintegrowane bezpieczeństwo” jest realizowane i wdrażane od 2004 r.³¹ w różnych obszarach i z różnym powodzeniem jako zasada organizacyjna, która ma zapewnić bardziej efektywne i wydajne współdziałanie różnych podmiotów mających znaczenie dla szeroko pojętego bezpieczeństwa³². Oznacza ono wzmocnioną współpracę nie tylko w strukturach federalnych, ale również partnerstwo prywatno-publiczne w dziedzinie bezpieczeństwa w gospodarce. Szczególne znaczenie ma prewencyjny charakter tej koncepcji, gdyż

²⁶ *Ibidem*, s. 5.

²⁷ *Ibidem*, s. 4.

²⁸ Tzn. łączenia i udostępniania zdolności wojskowych.

²⁹ P. Keller, *op. cit.*, s. 6.

³⁰ E. Vad, O. Linz, *Vernetzte Sicherheit: Grenzen eines erfolgreichen Ansatzes*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2012, Nr. 5, s. 42.

³¹ Wtedy został uruchomiony plan działania „Cywilne zapobieganie kryzysom”.

³² H. Borchert, R. Thiele, *Vernetzte Sicherheit: Grundlagen, Zwischenbilanz und Entwicklungspotenzial*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2012, Nr. 5, s. 13.

jej celem jest wykorzystanie cywilnych zasobów służących zapobieganiu konfliktom lub ich unikaniu, aby wyeliminować konieczność podejmowania działań wojskowych³³.

Zinstytucjonalizowaną formę na płaszczyźnie federalnej tworzy od 2004 r. Rada Resortowa (Ressortkreis), składająca się z pełnomocników ds. cywilnego zapobiegania kryzysom ze wszystkich ministerstw, którymi kieruje pełnomocnik Urzędu Spraw Zagranicznych³⁴. Działa przy niej zespół doradczy niezależnych ekspertów z dziedziny nauki, gospodarki, polityki i społeczeństwa obywatelskiego. Koncepcja „zintegrowanego bezpieczeństwa” została potwierdzona w umowie koalicyjnej CDU/CSU i FDP z 2009 r.³⁵, a w Bundestagu w 2010 r. utworzono podkomisję „Cywilne zapobieganie kryzysom i zintegrowane bezpieczeństwo”.

Od 2011 r. praktyczną stronę koncepcji i optymalizację misji pokojowych analizuje grupa robocza ds. zintegrowanego bezpieczeństwa w ramach Centrum Międzynarodowych Operacji Pokojowych (Zentrum für Internationale Friedensseinsätze, ZIF)³⁶ w Berlinie. Z badań przeprowadzonych przez tę grupę wynika, że do zintensyfikowania współpracy przyczyniły się przede wszystkim doświadczenia misji w Afganistanie i Europie Południowej. Z analizy wynika, że priorytetem pozostaje współpraca integracyjna na poziomie rządowym, lecz mimo solidnych podstaw instytucjonalnych zainteresowanie poszczególnych ministerstw jest dość zróżnicowane, natomiast współpraca instytucji rządowych z organizacjami pozarządowymi jest traktowana nadal jako kwestia drugorzędna³⁷.

Eksperci Wydziału Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Urzędzie Kanclerskim, generał brygady Erich Vad i Oliver Linz, wskazali w swym artykule na jeszcze inne ograniczenia w realizacji koncepcji „zintegrowanego bezpieczeństwa”. Obok problemów wynikających ze współpracy wielu instytucji wymienili czas i tempo. Planowanie, przygotowanie i wdrażanie opracowywanych wspólnie przez szereg instytucji i podmiotów rozwiązań wymaga dużo czasu, a często tempo wydarzeń czy oczekiwania społeczeństwa na to nie pozwalają, stąd też zwykle decyzje podejmowane się poza „siecią”. Utrudnienia w realizacji koncepcji wynikają też z przyczyn konstytucyjnych, gdyż w Ustawie Zasadniczej nie

³³ A. Wittkowsky, W. Hummel, T. Pietz, „Vernetzte Sicherheit”. *Intentionen, Kontroversen und eine Agenda für die Praxis*, „Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik” 2012, Nr. 5, s. 117.

³⁴ Zob. Urząd Spraw Zagranicznych, *Nationale Strukturen*, [on-line] http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/NationaleStrukturen_node.html, dostęp: 25 III 2013.

³⁵ *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode*, s. 123, [on-line] http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Ministerium/koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile, dostęp: 25 III 2013.

³⁶ *Was wir tun*, [on-line] <http://www.zif-berlin.org/de/ueber-zif/was-wir-tun.html>, dostęp: 26 III 2012. Centrum powstało w 2002 r., koordynuje pracę 1200 ekspertów w zakresie operacji pokojowych i obserwacji wyborów. 200 spośród nich pracuje dla ONZ, UE i OBWE. Uczestniczyli już w ponad 140 misjach obserwacji wyborów.

³⁷ A. Wittkowsky, W. Hummel, T. Pietz, *op. cit.*, s. 120.

uwzględniono dotychczasowej, poszerzonej definicji bezpieczeństwa, dlatego istniejący rozdział kompetencji między siłami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne (policja, Urząd Ochrony Konstytucji) i zewnętrzne (Bundeswehra, Federalna Służba Wywiadowcza) utrudnia w wielu sytuacjach współdziałanie. Także zasada resortowa, zgodnie z którą każdy minister jest odpowiedzialny za swoje ministerstwo, może przy wspólnych uzgodnieniach większej liczby resortów stanowić przeszkodę. Federalna struktura Niemiec wraz z wyraźnym podziałem kompetencji między federację a kraje związkowe także może utrudniać realizację (autorzy podają tu przykład formowania oddziałów żandarmerii do szkolenia policjantów w Afganistanie czy też ograniczone możliwości wymiany informacji między różnymi rodzajami służb wywiadowczych)³⁸. Wśród ograniczeń wymienianych przez innych autorów przytaczana jest nadal niedostatecznie rozwinięta instytucjonalizacja polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w RFN z powodu braku gremium koordynacyjnego w postaci Narodowej Rady Bezpieczeństwa³⁹. Należy tu również pamiętać o kosztach „zintegrowanego bezpieczeństwa”, do których ponoszenia w czasie kryzysu gospodarczego i finansowego nie kwapią się ani państwa, ani tym bardziej organizacje pozarządowe.

Większość autorów koncentruje się na wewnętrznej realizacji tej koncepcji, nie brak jednak pozytywnych przykładów „zintegrowanego działania” w skali zarówno globalnej, regionalnej, jak i współdziałania wewnątrz RFN. Takim przykładem jest udział RFN w zwalczaniu piratów u wybrzeża Somalii. Mamy tu współdziałanie z organizacjami międzynarodowymi, np. Unią Afrykańską, grupą państw afrykańskich zrzeszonych w Intergovernmental Authority on Development (IGAD), w ramach UE, współpracę z towarzystwami ubezpieczeniowymi, armatorami itp.⁴⁰

Konkluzje

Naczelną zasadą polityki bezpieczeństwa Niemiec pozostaje multilateralizm oraz gotowość bardziej aktywnego udziału w operacjach pokojowych. Ich sukces w dużej mierze zależy od efektywnego i zintegrowanego współdziałania sił zbrojnych i cywilnych sił pomocniczych, stąd też „zintegrowane bezpieczeństwo” będzie zapewne dalej rozwijane i organizacyjnie udoskonalane z uwzględnieniem zgłaszanych przez fachowców i skrótowo tu przedstawionych barier i ograniczeń. Istotne jest jednak to, aby jego podstawą była równoprawna współpraca wszyst-

³⁸ E. Vad, O. Linz, *op. cit.*, s. 43.

³⁹ M.in. H. Borchert, R. Thiele, *op. cit.*, s. 21.

⁴⁰ Dokładny opis zob. H.-G. Ehrhart [et al.], *Deutschland und die Herausforderung „Vernetzter Sicherheit” bei der Pirateriebekämpfung. Governancestrukturen und -akteure*, „PiraT-Arbeitspapiere zur Maritimen Sicherheit” 2012, Nr. 19.

kich podmiotów oraz wykorzystanie zasobów cywilnych, policyjnych i militarnych w taki sposób, aby zminimalizować konieczność bezpośredniego udziału sił zbrojnych. Obawy o zdominowanie sił cywilnych przez wojsko, zgłaszane przez organizacje pozarządowe, starają się rozwiązać sami wojskowi. Temu celowi służyły m.in. niemiecko-holenderskie ćwiczenia w ramach pilotażowego projektu „Common Effort”⁴¹. Dwadzieścia organizacji pozarządowych uczestniczyło w ramach projektu w działaniach w fikcyjnym państwie afrykańskim, zaś ich celem było zdobycie umiejętności wymiany informacji oraz wspólnego planowania.

Dla sukcesu „zintegrowanego bezpieczeństwa” ważna będzie zarówno gotowość partnerów Niemiec do współdziałania, jak i sukces w zdobywaniu nowych partnerów w ramach koncepcji polityki zagranicznej „Kształtowania globalizacji – rozbudowy partnerstwa – dzielenia się odpowiedzialnością”.

⁴¹ *Gemeinsames Ziel Sicherheit*, Dein Portal zum Bundestag, [on-line] http://www.mit-mischen.de/diskutieren/nachrichten/april/vernetzte_sicherheit/index.jsp, dostęp: 29 III 2013.

Spór graniczny w relacjach słoweńsko-chorwackich na przykładzie Zatoki Pirańskiej

Konflikty między państwami zwykle kończą się zawarciem traktatów czy też porozumieniami pokojowymi. Nie zawsze jednak tak się dzieje, niejednokrotnie mamy do czynienia z nieuregulowanymi kwestiami spornymi dotyczącymi nawet niewielkich skrawków terytorium czy też wód przybrzeżnych. Takich przykładów można by przytoczyć wiele¹. Jednym z nich jest spór graniczny o Zatokę Pirańską, który toczy się między Słowenią i Chorwacją.

Kwestia zatoki stała się kością niezgody dopiero od 1991 r., gdy federacja jugosłowiańska zaczęła się stopniowo rozpadać. 25 czerwca 1991 r. pierwszymi podmiotami, które wystąpiły z Federacji, ogłaszając się samodzielnymi państwami, były Republika Słowenii i Republika Chorwacji. Państwa te, już jako byty samodzielne, żywo zainteresowane spójnością i zwartością swoich terytoriów, podjęły próbę uregulowania spornej kwestii granic. Należy zwrócić uwagę, że w tym przypadku problem granicy morskiej nie został rozstrzygnięty po rozpadzie Jugosławii². Granica ta nie była też określona przez Socjalistyczną Federacyjną Republikę Jugosławii – wtedy to bowiem nie było takiej potrzeby, gdyż wystarczyły granice administracyjne wytyczone dla poszczególnych podmiotów Federacji, w tym także dla Republiki Słowenii i Republiki Chorwacji. Nieistniejące wcześniej roszczenia Słowenii idą obecnie w kierunku zgody na delimitację granicy morskiej w zatoce w taki sposób, by był możliwy bezpośredni dostęp do morza (czytaj: wód międzynarodowych). Innego zdania jest Chorwacja, która – dbając o swoje interesy – jest świadoma powagi sytuacji szczególnie w kontekście konieczności

¹ Obecnie Grecja blokuje Macedonię w związku ze sporem o nazwę państwa. Pojawiają się także głosy o możliwości zastosowania weta przez Bułgarię. Nie ma także zgody pomiędzy Chorwacją, Bośnią i Hercegowiną oraz Serbią w przypadku, gdyby udało jej się wstąpić do UE. Spór trwa też między Serbią a Kosowem. Szerzej na ten temat zob. *Balkańska odwilż otwiera Chorwacji drzwi do UE*, [on-line] http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,502,Balkanska_odwilz_otwiera_C..., dostęp: 25 II 2013.

² P. Gruić-Grotić, *Pravo međunarodnih ugovora*, Rijeka 2002, s. 126-128. Zob. też: „Narodne novine – Međunarodni ugovori” 1997, nr 15, s. 54-60.

ratyfikacji przyszłego traktatu akcesyjnego przez wszystkie państwa Unii Europejskiej, a więc również przez Słowenię³. Obecnie do Chorwacji należy połowa wód Zatoki Pirańskiej, a statki pływające pod banderą słoweńską są zobowiązane do przekraczania chorwackich bądź włoskich wód terytorialnych, by następnie mieć dostęp do korzystania z otwartego morza. Sytuacji tej bynajmniej nie poprawia fakt, że regulacje prawne dotyczące prawa morza nie są ostre i jednoznaczne, co w znacznym stopniu sprzyja ich odmiennym interpretacjom. Tak dzieje się zarówno w Słowenii, jak i Chorwacji, państwa te odwołują się do zgoła różnych przepisów prawa. Rząd chorwacki odwołuje się przede wszystkim do Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, szczególnie do tej części, która nakazuje delimitację granicy morskiej wzdłuż „linii środkowej”⁴. Rząd słoweński również odwołuje się do tego samego dokumentu co rząd chorwacki, jednakże wskazuje na aspekt historyczny oraz część, która traktuje szczególnie „państwa o niekorzystnym położeniu geograficznym”. Strony, dyskutując kwestie delimitacji granicy morskiej, powołują się najczęściej na art. 2, 15, 70 Konwencji ONZ o prawie morza z 1982 r.⁵ oraz na art. 1 i 12 Konwencji o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r.⁶

Za główny cel badawczy przyjmuje się próbę odpowiedzi na następujące pytanie: w jakim stopniu spór graniczny między Słowenią i Chorwacją o Zatokę Pirańską destabilizuje ich wzajemne relacje i czy przewidywane członkostwo Chorwacji w Unii Europejskiej od 1 lipca 2013 r. przyczyni się do wypracowania konsensusu w sporze o zatokę.

W literaturze prawa międzynarodowego ustala się pięć kryteriów wyróżniających zasadnicze typy sporów, do których zaliczono: przedmiot sporu w znaczeniu *meritum*, podmioty w rozumieniu strony sporu, miejsce sporu w rozumieniu polityczno-geograficznym oraz forum właściwe dla załatwienia sporu⁷. Mając na względzie kryterium przedmiotowe, należy zauważyć, że daje ono podstawę do wyróżnienia trzech szczegółowych typów sporów. Będą to zatem spory co do faktów, spory co do rzeczy oraz spory co do osób. Przy czym przez „rzeczy” rozumie się przede wszystkim terytorium, chociaż nie tylko. Natomiast przez określenie „osoba” rozumie się spółki bądź też korporacje⁸. W in-

³ Na zasadzie jednomyślności państw członkowskich odbywa się takie wyrażenie zgody na otwieranie oraz zamykanie poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych.

⁴ Na tej zasadzie została ustalona granica morska Chorwacji z Bośnią i Hercegowiną, jak też z Czarnogorą.

⁵ Zob. portal morski, [on-line] <http://www.portalmorski.pl>, dostęp: 23 I 2013.

⁶ Zob. Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone 1958. Done at Geneva on 29 April 1958. Entered into force on 10 September 1964. United Nations. Treaty Series, vol. 516, s. 205, [on-line] http://untreaty.on.org/ilr/texts/instruments/english/conventions/8_1_1958_territorial_sea.pdf, dostęp: 23 I 2013. Zob. też: *Prijedlog zakona o potvrđivanju sporazuma o arbitražu između Vlade Republike Hrvatske i Republike Slovenije konačnim prijedlogom zakona*, Zagreb 2009, s. 87-90.

⁷ M. Iwanek, *Spory międzynarodowe*, Warszawa 1976, s. 73.

⁸ Więcej na ten temat zob. *ibidem*, s. 72-74.

interesującym nas przypadku najbardziej użyteczne będą podstawy teoretyczne związane z terytorium, które z perspektywy politologicznej jest dla każdego państwa jednym z istotnych, jeśli nie podstawowych elementów jego istnienia i trwania. W kontekście prowadzonych rozważań ważne jest spostrzeżenie, że spory o terytorium bądź też spory pochodne związane z terytorium, historycznie rzecz biorąc, stanowiły i nadal stanowią kanwę najbardziej niebezpiecznych napięć międzynarodowych, nierzadko były też powodem wszczynania wojen, a niejednokrotnie legły u podstaw przewlekłych sporów międzynarodowych⁹. Fakt ten daje się wyjaśnić, zważywszy na to, że kategoria obszaru obok ludności i aparatu państwowego jest jednym z trzech zasadniczych atrybutów definiujących państwo. Takie szczególne znaczenie tego atrybutu w prawie międzynarodowym jest wręcz generowane jego niezbędną obecnością dla istnienia państwa. Należy zwrócić uwagę, że państwo jest zjawiskiem „przestrzennym”. I chociaż pogłębiony namysł nad kryteriami państwowości pozwala zwrócić szczególną uwagę na posiadanie sprawnie działającego aparatu państwowego, to jednakowoż istnienie państwa pozbawionego terytorium jest wręcz abstrakcją¹⁰. Z tego powodu jego utrzymanie lub powiększenie jego obszaru stanowi zwykle bardzo ważny powód powstawania napięć międzynarodowych¹¹. Warto nadmienić, że w nauce prawa międzynarodowego nie wyjaśnia się terytorium za pomocą tylko jednej powszechnie uznanej definicji. Tłumaczy się to najczęściej wieloznacznością terminu albo też łączeniem pojęcia prawnego z pojęciem środowiska przyrodniczego lub geograficznego¹². Nie zawsze jednak dzieje się tak, że spór o przynależność ziem czy wód kończy się otwartą wojną. Często dzieje się tak, że niedający się zażegnać spór konfliktuje strony przez długie lata, co rzecz jasna nie może wpływać pozytywnie na ich wzajemne relacje. Bez względu jednak na to, czy prowadzone są działania wojenne, czy nie, to zarówno jeden, jak drugi przypadek stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego.

Powody konfliktów terytorialnych mogą być wielorakie. Prócz zaszłości *stricte* historycznych, pozostałości kolonialnych, spuścizny okresu kolonialnego, antagonizmów narodowych jednym z powodów może być nadto brak regulacji granicy wodnej między krajami. Tak stało się w przypadku konfliktu słoweńsko-chorwackiego o prawo do Zatoki Pirańskiej. Tu eksplikowane w niemal równej mierze przez obie strony aspiracje co do granicy wodnej niewątpliwie są dowodem na brak wypracowania konsensusu. Jednakowoż jak do tej pory (czerwiec 2013 r.)

⁹ *Ibidem*, s. 77.

¹⁰ Znane są jednak przypadki istnienia podmiotów prawa międzynarodowego pozbawionych terytorium, jak np. Stolica Apostolska w latach 1871-1929 bądź też współczesne organizacje międzynarodowe, jednak nie są one państwami. Zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2001, s. 198.

¹¹ W.M. Stankiewicz, *Konflikt jako zjawisko integrujące i dezintegrujące oblicze współczesnego świata*, Olsztyn 2008, s. 219.

¹² R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 199.

spór ten nie wpłynął na destabilizację porządku międzynarodowego, choć w przekonaniu autorki w znacznym stopniu destabilizuje relacje między obu państwami zainteresowanymi prawem do zatoki. W kontekście prowadzonych rozważań należy zwrócić uwagę, że w składzie terytorium państw – prócz przestrzeni lądowej i powietrznej – znajduje się także przestrzeń morską. Terytorium morskie nas tu interesujące zazwyczaj tworzą wody wewnętrzne oraz morza terytorialne. W kontekście prowadzonych rozważań słuszne wydaje się zwrócenie uwagi na to, że zatoki należą do wód wewnętrznych, a ich brzegi zwykle należą do jednego z państw, jeśli odległość między punktami wytyczającymi ich naturalne ujścia nie przekracza 24 mil. Zasada, o której mowa, wynika z zapisu art. 4 ust. 7 konwencji genewskiej. Pamiętać też trzeba, że problem zatok, czy też wód historycznych nie doczekał się jak do tej pory ścisłej regulacji w prawie międzynarodowym¹³.

Spór o Zatokę Pirańską toczony przez stronę słoweńską i chorwacką zasadza się na prawie do nabycia terytorium przez Słowenię lub Chorwację¹⁴. Kwestia, czy dane państwo ma tytuł do zajmowania jakiegoś terytorium, jest w zasadzie rozpatrywana tylko wtedy, gdy sposób rozciągnięcia zwierzchnictwa jest kwestionowany przez inny podmiot, który występuje z przeciwnym roszczeniem. W sposobach nabycia terytorium zwraca uwagę podział na tytuły pierwotne i pochodne, które jak dotąd nie doczekały się w teorii stosunków międzynarodowych ostrych desygnatów. Znanie są bowiem opinie, że pierwotnym sposobem nabycia terytorium jest każde nabycie z wyjątkiem cesji¹⁵. Są i takie, które stoją na stanowisku, że tylko efektywna okupacja jest takim sposobem nabywania terytorium.

Zatoka Pirańska (chor. Pirański zaljev lub Savudrijska vala) to akwen, którego powierzchnia wynosi 19 km². Zajmuje obszar w północnej części Morza Adriatyckiego, stanowiąc część Zatoki Triesteńskiej. Nazwa Zatoki Pirańskiej pochodzi od nazwy miasta Piran, które zostało założone już w VII w. W tym czasie, jako miasto portowe, znane było szczególnie z rybołówstwa, przetwórstwa i pozyskiwania soli, co sprzyjało jego rozwojowi¹⁶. Zatoka wyróżnia się wyjątkowo czystą wodą i mocnym nurtem. Czysta woda, łagodne, śródziemnomorskie, naturalne *istrijskie* położenie są elementami unikalnego ekosystemu¹⁷. Zatoka dzieli się na dwie części: leżącą na terytorium Chorwacji z miastami Crveni Vrh i Kangera i część usytuowaną na słoweńskim brzegu, gdzie znajdują się takie miejscowości,

¹³ Pomimo to za zatokę historyczną uważa się np. Zatokę Hudsona w Kanadzie. Zob. R. Bierzaniek, J. Simonides, *op. cit.*, s. 225.

¹⁴ M. Klemenčič, *Političkogeografski aspekti hrvatsko-slovenskih odnosa u razdoblju 1991-2000*, „Delo” 2001, nr 16, s. 17-28.

¹⁵ Zjawisko to „ma wtedy miejsce, gdy w rezultacie umowy międzynarodowej następuje transfer terytorium, kiedy jedno państwo – przestaje, a drugie – rozpoczyna wykonywać swoje zwierzchnictwo nad przekazanym obszarem”. Zob. R. Bierzaniek, J. Simonides, *op. cit.*, s. 208.

¹⁶ Zob. Piran in Piranski Zaliv/Fonda, [on-line] <http://www.fonda.si/sl/fonda/ribogojnica-fonda/piran-in-piranski-zaliv>, dostęp: 25 II 2013.

¹⁷ *Ibidem*.

jak Piran, Potrož i Lucija¹⁸. Do Zatoki Pirańskiej wpływa rzeka Dragonja. Linia, która dzieli części przynależne do Chorwacji lub Słowenii, przebiega między dwoma przylądkami: Savudrijskim i Madona.

Niemal od 1991 r. rządy Słowenii i Chorwacji podejmowały próby wypracowania konsensusu w tej spornej sprawie. Przez dziesięć lat nie udało się dojść do porozumienia. Dopiero 2001 r. okazał się łaskawy dla obu stron. Wtedy to bowiem został podpisany przez ówczesnych szefów rządów Słowenii – Janeza Drnovška i Chorwacji – Ivana Račana układ regulujący wszelkie spory graniczne między obydwoma państwami¹⁹. Zgodnie z podpisanym porozumieniem Chorwacja miała uzyskać ok. 30% obszaru Zatoki Pirańskiej oraz bezpośrednią granicę morską z Włochami, natomiast Słowenii miało przysługiwać prawo do sprawowania kontroli nad zdecydowaną większą częścią obszaru zatoki. Zdecydowano też w kwestii dostępu Słowenii do morza, co miało się stać za przyczyną wytyczenia korytarza mającego szerokość 2 mil morskich. Zgodzono się też co do prawa Słowenii do połowów na wodach przynależnych Chorwacji. Wydawać by się mogło, że osiągnięto wówczas porozumienie, w którym rząd Słowenii wraził zgodę na to, by większość obszaru, o który toczył się spór, był przynależny Chorwacji, natomiast Słowenia miała zadowolić się większością wód, włączając w to korytarz prowadzący do wód międzynarodowych. Tak się jednak nie stało, umowa ta bowiem nie została zaakceptowana przez *sabor* (parlament) Republiki Chorwacji. Układ ten spotkał się nie tylko z krytyczną opinią ekspertów, lecz także z ostrym niezadowoleniem społeczeństwa chorwackiego. Nie zgodzono się na to, by granica morska przebiegała zgodnie z postulatami Słowenii²⁰. Zdumiewa stanowisko wyrażone przez Chorwację, zwłaszcza że granica lądowa miała być korzystna dla Chorwacji – miały bowiem jej przypaść aż cztery sporne wioski położone u ujścia rzeki Dragonji. Ta patowa sytuacja w relacjach obu państw spowodowała, że uregulowanie spornej kwestii Zatoki Pirańskiej wciąż było niezakończone.

Kolejnym etapem sporu był rok 2006. Wtedy to bowiem Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Słowenii opublikowało białą księgę²¹, która poświęcona została m.in. kwestii granicy między Republiką Słowenii i Republiką Chorwacji. Wyrażone w księdze stanowisko Słowenii jest analogiczne do opinii prezentowanej już wcześniej w memorandum z 1993 r. Warto zauważyć, że morski problem dla Chorwacji ciągle stanowi tzw. ochrona pasa ekologiczno-rybackiego na

¹⁸ Zob. <http://www.eduteka.europa.eu/pl/search.aspx?keyword=%20Zatoka%20pira%C5%84ska>, dostęp: 20 III 2013.

¹⁹ Zob. L. Łukaszuk, *Współczesne spory i konflikty międzynarodowe dotyczące obszarów morskich*, Gdynia 2004, s. 73. Zob. też: M. Kaczorowski, *Spór chorwacko-słoweński o Zatokę Pirańską*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2009, nr 4-5, s. 139.

²⁰ Stanowisko Słowenii było niemal analogiczne do wyrażonego w memorandum z 1993 r.

²¹ *Bijela Knjiga o granici između Republike Slovenije i republike Hrvatske*, Ljubljana 2006. W tej książce znajduje się omówienie takich kwestii, jak morska granica między Słowenią i Chorwacją, dostęp Słowenii do otwartego morza oraz Zatoka Pirańska.

Adriatyku (Zatičeni ekološko-ribolovni pojas, ZERP)²². Kwestia ta także dzieli Słowenię i Chorwację. Decyzją rządu chorwackiego z 2004 r. pas miał być wyłączną sferą ekonomiczną Chorwacji. Tworzeniu przez Chorwację ZERP nie towarzyszyło ani stanowisko rządu Słowenii, ani też rządu Włoch. Stąd też z oczywistych powodów decyzja ta nie mogła spotkać się z akceptacją stron niemających w tym udziału. I chociaż zabiegająca o względy Unii Europejskiej Chorwacja po wprowadzeniu prawa określającego pas ochronny zadeklarowała, że to rozstrzygnięcie w żadnym razie nie dotyczy krajów Unii Europejskiej, w tym także Słowenii i Włoch²³, to jednak nie dziwi, że Słowenia już w 2005 r. utworzyła własną strefę ekologiczną. Nieco później, bo w 2006 r., swój sprzeciw wyraziły Włochy w trosce o ochronę własnych zasobów rybnych²⁴.

Słowenia, będąca od 1 maja 2004 r. pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, już w grudniu 2008 r. skutecznie blokowała rozmowy akcesyjne z Chorwacją. Przypomnijmy, że w związku z włosko-słoweńskimi problemami terytorialnymi to właśnie Włochy opóźniły o osiem miesięcy w 1995 r. słoweńskie rozmowy akcesyjne w sprawie wejścia do Unii Europejskiej²⁵. Głównym argumentem, który był przeszkodą dla wyrażenia przez Słowenię aprobaty dla starań Chorwacji o przystąpienie do Unii Europejskiej, był zarzut, jakoby złożone dokumenty świadczyły o korzystnym tylko dla Chorwacji podziale zatoki²⁶. Należy zwrócić uwagę, że we wrześniu 2009 r. szef rządu Republiki Słowenii Borut Pahor i szefowa rządu Republiki Chorwacji Jadranka Kosor wyrazili zgodę na odblokowanie chorwackich rozmów akcesyjnych, jednocześnie godząc się na nierozstrzyganie sporu w trakcie ich trwania²⁷. Jednak sfinalizowanie rozmów akcesyjnych ubiegającej się o członkostwo w Unii Europejskiej Chorwacji, które początkowo zaplanowano na 2009 r., zostało odroczone o jeden rok²⁸. Stało się to między innymi za przyczyną Słowenii, która – przypomnijmy – w pierwszej połowie 2008 r. sprawowała prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, co umożliwiło jej przekonanie państw Unii Europejskiej do swojego stanowiska w kwestii Zatoki Pirańskiej. W opinii prezentowa-

²² W 2004 r. parlament Republiki Chorwacji uchwalił ustawę, która koresponduje z prawem międzynarodowym. Ustanawia ona specjalną strefę, która ma za zadanie ochronę zasobów rybnych oraz ochronę terenów nadbrzeżnych, co jest szczególnie ważne, zważywszy na gospodarkę morską, rybołówstwo i turystykę. W tym miejscu należy zaznaczyć, że turystyka stanowi jedno z najważniejszych źródeł dochodów Chorwacji. Zob. *Przemówienia i wywiady. Bałkańska Mozaika. Rok 2009 będzie wyjątkowy dla Chorwacji*, wywiad Roberta Trzaski z Ivanem Vechio, ambasadorem Republiki Chorwacji w Polsce, 9 I 2009, [on-line] <http://pl.mfa.hr/?mh=407&mv=2411>, dostęp: 15 III 2013.

²³ Jest to jednak rozwiązanie tymczasowe, dopóki Chorwacja nie stanie się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Zob. *ibidem*.

²⁴ M. Kaczorowski, *op. cit.*, s. 140.

²⁵ Zob. *Bałkańska odwilż...*

²⁶ Zob. <http://rss.fejm.pl/m-referendum-w-slowenii-w-2010-roku-859173>, dostęp: 25 II 2013.

²⁷ Porozumienie Kosor – Pahor, *Kraj rata sa Slovenijom*, „Jutarnji list” 2009, 11 IX.

²⁸ Zob. news.bbc.co.uk/2/hi/Europe/8250441.stm\tytul=slovenia, dostęp: 20 I 2013.

nej przez Słowenię podczas lobbowania na rzecz stanowiska niechętnego wobec Chorwacji zostało wyrażone przekonanie, że spór o Zatokę Pirańską nie ma charakteru tylko bilateralnego, lecz nabiera znaczenia międzynarodowego, zatem zakwalifikować go należy zdaniem Słowenii jako konflikt między wszystkimi członkami Unii Europejskiej (czytaj: całą UE) i Chorwacją, a nie tylko między Słowenią i Chorwacją – zatem nie jest to tylko i wyłącznie konflikt słoweńsko-chorwacki. Tak więc w 2008 r. Słowenii udało się skutecznie zawetować akcesję Chorwacji do Unii Europejskiej. Pojawiały się wtedy pomysły, by nierozwiązany problem Zatoki Pirańskiej oddać pod arbitraż międzynarodowy w Hadze²⁹. W sprawę tę aktywnie zaangażowały się partie opozycyjne w Słowenii, które wystąpiły z kategorycznym żądaniem przeprowadzenia referendum w kwestii udzielenia zgody na to, by rozstrzygnięcie sporu mogło być oddane pod arbitraż międzynarodowy. Najaktywniejsza okazała się w tej kwestii Słoweńska Partia Demokratyczna. W marcu 2010 r. szef rządu Republiki Słowenii przychylił się do żądań opozycji w sprawie przeprowadzenia w tej sprawie ogólnokrajowego referendum, które odbyło się 6 czerwca 2010 r. 51,5% biorących udział w tej formie demokracji bezpośredniej wyraziło poparcie dla międzynarodowego arbitrażu w kwestii podziału wód Zatoki Pirańskiej. W opinii szefa rządu Republiki Słowenii Boruta Pahora wynik głosowania był „historyczną decyzją” oraz „dużym sukcesem dla Słowenii”³⁰. I choć przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso z pełnym zadowoleniem przyjął wynik referendum, uważając go nawet za „ważny krok naprzód”³¹, to jednak Jadranka Kosor, pełniąca wówczas funkcję szefa rządu Republiki Chorwacji, nie była już tak optymistycznie nastawiona do uzyskanego wyniku. Dzieląca poglądy Chorwatów wypowiadających się na temat zatoki Kosor była przekonana, że argumenty Słowenii za integralnością terytorialną Zatoki Pirańskiej są całkowicie nieuzasadnione. W związku z powyższym delimitacja zatoki powinna przebiegać wedle linii środkowej, a podstawy prawnej tego rozwiązania należy poszukać w pierwszej części art. 15 kodeksu o prawie morza, w którym czytamy, że „jeżeli wybrzeża dwóch państw leżą naprzeciw siebie lub sąsiadują z sobą, to żadne z tych dwóch państw nie ma prawa, chyba że zawarły one umowę stanowiącą inaczej, do rozciągania swojego morza terytorialnego poza linię środkową”³². Nadto Chorwacja – powołując się na art. 2 Konwencji ONZ o prawie morza, jak też na art. 1 Konwencji o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r. i wychodząc z założenia, że Zatoką Pirańską nie jest zatoką historyczną – stoi na stanowisku, że nie

²⁹ Na ten temat wypowiadał się Słoweńiec Marko Pavliha, ekspert od prawa morskiego. Zob. *Bo celo ten Piranski zaliv sovenski?!*, [on-line] <http://www.regionalobla.si/novica/bo-celoten-piranski-zalv-slovenski>, dostęp: 25 II 2013.

³⁰ Zob. Referendum w Słowenii w 2010 r., [on-line] <http://rss.fejm.pl/m-referendum-w-slowenii-w-2010-roku-859173>, dostęp: 21 I 2013.

³¹ *Ibidem*.

³² M. Kaczorowski, *op. cit.*, s. 143. Zob. też: M. Abvbelj, J. Letnar, *The Conundrum of the Piran Bay. Slovenia vs. Croatia – The Case of Maritime Delimitation*, „The Journal of International Law & Policy” vol. 5, 2007, no. 2, s. 12.

ma podstaw, by Słowenia mogła sobie rościć prawa do jej jurysdykcji. Nadto takie wyłączne prawo Słowenii do zatoki zapewne spowodowałoby paradoksalną sytuację polegającą na tym, że Chorwacja o statusie państwa nadbrzeżnego nie miałaby prawa do korzystania z wód morskich znajdujących się naprzeciwko jej brzegów. Co więcej, powierzchnia należąca do dwóch państw nadbrzeżnych: Słowenii i Chorwacji należałaby tylko do jednego z nich. Zatem taka kuriozalna sytuacja nie znajduje oparcia o racjonalne przesłanki tłumaczące tę decyzję. Przypomnijmy, że w okresie trwania federacji jugosłowiańskiej nie została wytyczona granica administracyjna na terenie Zatoki Pirańskiej. Jednak odwołując się do procedur czy to policyjnych, czy wojskowych, jak też mając na uwadze notatki służbowe pochodzące jeszcze sprzed 1991 r., stwierdza się, jakoby nieformalnie wody zatoki były podzielone pomiędzy Słowenię i Chorwację. Fakt, że łowiący ryby w wodach zatoki nie naruszali podziału, wyraźnie świadczy o poszanowaniu wytyczonej granicy. Broniący swoich racji Chorwaci odrzucali też argumenty Słowenii, że wody zatoki są jej wodami wewnętrznymi. Wychodząc z założenia, że zatoka ma charakter dualistyczny oraz broniąc swoich racji, i w tym przypadku strona chorwacka odwoływała się do stanowienia art. 10 Konwencji o prawie morza, którego wykładnia wystarczająco przesądzała o tym, że Chorwacji należy się morze terytorialne naprzeciw jej wybrzeża³³. Chorwacja nie przystaje także na propozycje wysuwane przez Słowenię – wytyczenie korytarza przez chorwackie wody terytorialne. W takiej sytuacji słoweńskie morze terytorialne miałoby szerokość ok. 14 mil morskich, co nie jest zgodne z ustalonymi normami szerokości dla tego rodzaju wód³⁴. Zdaniem strony chorwackiej wytyczenie jakiegokolwiek korytarza nie jest zabiegiem niezbędnym, żegludze Słowenii zapewnia się bowiem niczym nieograniczoną żeglugę na morzu terytorialnym, zatem istnieje możliwość korzystania z otwartego morza. Jedynym problemem, na który zwracają uwagę Chorwaci, jest fakt, że ze względów geograficznych Słowenia nie ma prawa do posiadania własnego szelfu kontynentalnego, co jest poważną przeszkodą w wyznaczaniu stref zarówno o charakterze ekonomicznym, jak też ekologicznym. W wyrażanym przez Chorwację stanowisku dominuje przekonanie, że najrozsądniejszym zabiegiem w rozstrzygnięciu sporu, o którym mowa, byłby taki podział, który umożliwiłby utrzymanie granicy morskiej między Chorwacją i Włochami. Prezentowane przez stronę chorwacką stanowisko wyraźnie zdradza dążenie do zabezpieczenia partykularnych interesów politycznych i gospodarczych Chorwacji. W kontekście prowadzonych rozważań nie bez znaczenia jest też postrzeganie sporu o Zatokę Pirańską jako tylko i wyłącznie konfliktu między dwoma państwami, w związku z czym w opinii strony chorwackiej nie ma on wymiaru międzynarodowego.

³³ M. Kaczorowski, *op. cit.*, s. 144. Zob. też: K. Turkalj, *Piranski zaljev: razgraničenje teritorijalnog mora između Hrvatske i Slovenije*, Zagreb 2001, s. 23.

³⁴ W tym przypadku strona chorwacka odwołuje się do art. 3 Konwencji ONZ o prawie morza.

Słowenia będąca w konflikcie z Chorwacją eksplikuje swoje racje w kwestii uregulowania sporu o zatokę i dąży do utrzymania jurysdykcji nad tym akwenem. Głównie chodzi o to, by posiadała dostęp do żeglugi międzynarodowej, korzystając bezpośrednio ze swych wód terytorialnych. Tak miałoby się stać dzięki wytyczeniu korytarza morskiego, na co, jak już wcześniej zauważono, Chorwacja nie daje przyzwolenia. Stanowisko prezentowane przez Słowenię o niepodzielności terytorialnej zatoki tłumaczone jest przesłankami historycznymi. Słowenia, broniąc swego stanowiska, sięga po fakty z drugiej połowy XIII w., kiedy to wody zatoki niemal w całości przynależne były miastu Piran. Nosząca tę samą nazwę gmina w części była słoweńska, a w części chorwacka. Tak było aż do 1956 r., kiedy decyzją władz jugosłowiańskich nastąpiły zmiany w podziale tego obszaru. Należy jednak zauważyć, że linia graniczna, mimo wcześniej istniejącego podziału, nigdy nie przechodziła przez środek zatoki. W 1987 r. słoweńskie gminy podjęły decyzję w kwestii odłowu ryb morskich. W oparciu o nią tereny, gdzie można było eksploatować zasoby rybne, objęły zdecydowaną większość terytorium wód zatoki. Słowenia, broniąc swoich racji, twierdziła, że gdy była częścią federacji jugosłowiańskiej, to właśnie ona uprawniona była do sprawowania niemal całkowitej kontroli nad zatoką. Tak też przedstawiała się sytuacja w momencie ogłoszenia przez Słowenię aktu niepodległości. Geograficznie rzecz ujmując, Słowenia posiada bardzo niekorzystne dla siebie położenie, stąd też nie dziwią jej usilne starania o dostęp do otwartego morza, dzięki czemu miałyby zagwarantowaną możliwość wymiany handlowej szlakiem morskim. Słowenia, powołując się na układ z 1968 r. o delimitacji szelfu kontynentalnego między Socjalistyczną Federacyjną Republiką Jugosławii i Republiką Włoską, twierdzi, że układ ten uprawnia ją do posiadania własnego szelfu kontynentalnego, co dalej upoważnia ją, bez żadnych przeszkód prawnych, do wchodzenia na otwarte morze. Nadto broniąc swoich racji Słowenia wskazuje na czynnik demograficzny, który jak najbardziej przesądza na jej rzecz. Twierdzi bowiem, że zdecydowana większość ludności zamieszkującej obszar nadbrzeżny w zatoce to ludność narodowości słoweńskiej, która zajmowała się niemal „od zawsze” turystyką i rybołówstwem. Dlatego proponowany przez stronę chorwacką podział zatoki wedle linii środkowej jest niekorzystny i krzywdzący ludność słoweńską tam zamieszkującą. W przeciwieństwie do Chorwacji, która spór ten uważa za dwustronny, Słowenia twierdzi, że jest to konflikt pomiędzy całą Unią Europejską a Chorwacją, co w obliczu zbliżającej się daty wstąpienia Chorwacji do UE zdaje się być dla niej poważnym problemem.

Tak więc ten z pozoru łatwy do rozstrzygnięcia spór, staje się nader problematyczny, konfliktujący obie zainteresowane strony. Wyraźnie daje się zaobserwować eskalowanie wciąż jeszcze różnie postrzeganego, niezłatwionego problemu.

Spór o zatokę wydaje się wciąż jak najbardziej aktualny. Na przełomie stycznia i lutego 2013 r. rząd chorwacki oskarżył Słowenię o zgłoszenie przez nią „roszczeń terytorialnych”³⁵. Wydaje się, że była to bezpośrednia reakcja na niewyra-

³⁵ *Wątek: Sporna Zatoka Pirańska*, [on-line] <http://www.travelforum.pl/s-owenia/2589-sporna-zatoka-pira-ska.hlm>, dostęp: 25 II 2013.

żenie przez rząd Słowenii zgody na zamiar rozszerzenia przez Chorwację koncepcji na poszukiwanie złóż ropy w zasobach szelfu Morza Adriatyckiego nieopodal Istrii. Obecny minister spraw zagranicznych Republiki Słowenii Dimitrij Rupel oraz szef rządu Janez Janša uważają, że sprawa zatoki pozostaje ciągle nierozwiązana, pomimo że postulaty zawarte w białej księdze³⁶ są jednoznacznie wyrażone w kwestiach granicznych. Warto zauważyć, że spór o zatokę jest obecny w życiu politycznym obu państw i należy do szczególnie nośnego *leitmotivu* kampanii wyborczych zarówno w Słowenii, jak i w Chorwacji. Niewątpliwie świadczy to o dużym zainteresowaniu opinii publicznej prawem do jurysdykcji nad tym obszarem. Przypomnijmy, że jeszcze w sierpniu 2007 r. ówczesni szefowie rządów Słowenii i Chorwacji Janez Janša i Ivo Sanader, którzy spotkali się na forum strategicznym³⁷, byli jednomyślni co do tego, by problemy graniczne, w tym spór o Zatokę Pirańską, mogły być rozstrzygane przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w Hadze. W trakcie tego spotkania wykazano dbałość nawet o szczegóły proceduralne brane pod uwagę przy wyroku Trybunału Sprawiedliwości, który uznano za ostateczny. Jednakowoż o ile Chorwacja w pełni zaakceptowała powyższe postanowienia, o tyle Słowenia bardzo szybko się z nich wycofała, co stało się za przyczyną nowego, zorientowanego socjaldemokratycznie premiera Słowenii Boruta Pahora, który zastąpił na tym stanowisku Janeza Janšę. Jedną z pierwszych decyzji nowego rządu słoweńskiego było przeszkodzenie w negocjacjach akcesyjnych Chorwacji starającej się o członkostwo w Unii Europejskiej. Opublikowanie 20 stycznia 2009 r. przez słoweńską rządową Agencję Ochrony Środowiska mapy, która przedstawiała akwen Zatoki Pirańskiej jako należący w całości do Słowenii, ponownie wpłynęło na podział wyrażanych ocen zarówno opinii publicznej, jak i polityków obu państw. Sprawa nie tylko wywołała szybką reakcję rządu Chorwacji, lecz także wzbudziła żywe zainteresowanie unijnego komisarza ds. rozszerzenia Olli Rehna, który podczas spotkania z szefami dyplomacji Republiki Słowenii i Republiki Chorwacji, a więc z Samuelem Žbogarem i Gordanem Jandrokovićem, przekazał projekt porozumienia między stronami sporu. Projekt ten nie został przedstawiony jako oficjalny dokument, zakładał natomiast m.in. utworzenie sądu arbitrażowego. Strona chorwacka była skłonna bez zastrzeżeń zaakceptować w całości propozycję komisarza Rehna, natomiast Słowenia tylko w tej części, która mówiła o tym, że w dniu wyjścia z federacji jugosłowiańskiej posiadała bezpośredni dostęp do otwartego morza. Tylko ten zapis była skłonna zaakceptować.

Licznym dyskusjom towarzyszy kilka zagadnień: po pierwsze, ambicje obu państw posiadających wspólne korzenie jugosłowiańskie – stawianie się na po-

³⁶ Biała księga została opublikowana w 2011 r. przez Słowenię, w 2013 r. naukowcy z Chorwackiej Akademii Nauk wręczyli premierowi Republiki Chorwacji Ivo Sanaderowi przygotowaną przez siebie białą księgę (wersja chorwacka), w której zawarto argumenty przemawiające „za koniecznością traktowania słoweńskich postulatów granicznych z należytą nieustępliwością”. Zob. *ibidem*, s. 2.

³⁷ Zorganizowanym w miejscowości Bled (Słowenia).

zycji państwa bardziej znaczącego; po drugie – zdaje się – niechętnie stanowisko Słowenii w kwestii wstąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej; po trzecie, wskazanie na instytucje i podmioty międzynarodowe, które uprawnione byłyby do rozstrzygnięcia sporu między tymi państwami i po czwarte – czy Unia Europejska, przyjmując Chorwację do swojego grona, będzie zainteresowana aktywnym zaangażowaniem się w załatwieniu sporu.

Odwołując się do głównych pytań badawczych przytoczonych na wstępie rozważań: w jakim stopniu spór między Słowenią i Chorwacją o Zatokę Pirańską destabilizuje ich wzajemne relacje, stwierdzić należy, że ten wciąż niezakończony konflikt z całą pewnością wpływa na pogłębianie się wzajemnej niechęci pomiędzy stronami, o czym świadczą m.in. wypowiedzi szefa dyplomacji Republiki Słowenii Dimitrija Rupela, kwestionującego rzetelność negocjatorów chorwackich³⁸ i kierującego pod ich adresem zarzut niedotrzymania słowa w kwestii kompromisu osiągniętego w 2001 r.

Północno-zachodni obszar Bałkanów, uznawany za relatywnie najbardziej stabilny, jak się okazuje, wcale takim nie jest. Można jedynie pokładać nadzieję w członkostwie Chorwacji w Unii Europejskiej, której zaangażowanie się w rozstrzygnięcie słoweńsko-chorwackiego sporu o Zatokę Pirańską może przynieść zażegnanie konfliktu.

³⁸ Dimitrij Rupel namawiał też do bojkotowania plaż chorwackiego wybrzeża przez Słowenów. Zob. *Wątek: Sporna Zatoka Pirańska...*, s. 2.

Obrona przeciwrakietowa Izraela

Obrona przeciwrakietowa, rozumiana jako systemy uzbrojenia i wspierające je działania organizacyjne, których zadaniem jest wykrywanie, a następnie niszczenie w locie rakietowych pocisków balistycznych, jest dziś coraz bardziej rozpowszechniona w świecie. Mimo stosunkowo nielicznych na razie zastosowań bojowych zdaje się także pełnić coraz istotniejszą rolę polityczną. Wynika ona głównie z tego, że obrona przeciwrakietowa jest co do zasady atrakcyjną i wyczerkiwaną odpowiedzią na dość niezwykłą w dziejach wojskowości sytuację. Otóż balistyczne pociski rakietowe, od czasu swoich pierwszych zastosowań, są bronią nieodpartą, ich zwalczanie do niedawna było, upraszczając dość skomplikowaną materię, prawie niemożliwe; jednocześnie są bardzo potężnym środkiem walki, w szczególności po wyposażeniu w broń masowego rażenia. Właśnie trudności w obronie przed pociskami balistycznymi w połączeniu z ich zasięgiem, siłą rażenia, a także relatywnie niską ceną powodują, że rakiety balistyczne stają się ważnym instrumentem w polityce wielu uczestników stosunków międzynarodowych, także niepaństwowych. Stosunkowo niewielkim kosztem uzyskują oni bardzo skuteczną broń, która może zostać użyta zarówno jako argument polityczny, jak i praktycznie nieodparty środek prowadzenia ważnych kampanii militarnych. Należy pamiętać, że w istniejących realiach operacyjnych państwo posiadające pociski balistyczne o odpowiednim zasięgu może bez prowadzenia długich kampanii powietrzno-lądowych, bez kosztownego przełamывania frontów potężnie uderzać w samo serce infrastruktury przeciwnika, nie dając mu praktycznie szans na obronę.

Izrael, ze względu na swą dość szczególną sytuację w dziedzinie bezpieczeństwa, jest krajem bardzo mocno narażonym na ataki za pomocą rakietowych pocisków balistycznych; od wielu lat są one bez mała codziennością. Dlatego też państwo to kładzie znaczny nacisk na rozwój środków, których zadaniem jest wykrywanie i zwalczanie pocisków balistycznych. Co więcej, jest jedynym – jak na razie – państwem świata, które regularnie używa część z nich w realnym boju.

W niniejszym artykule zajmiemy się izraelską obroną przeciwrakietową jako instrumentem militarnym odpowiadającym na pewne szczególnego typu zagrożenie. W związku z tym w pierwszej kolejności prześledzimy pokrótce rozmiar

i charakter groźby ze strony raketowych pocisków balistycznych, uwzględniając ich rolę w polityce ich dysponentów. W dalszej zaś kolejności omówimy stan i perspektywę obrony przeciwraketowej Izraela, próbując także odpowiedzieć na pytanie o jej rolę w polityce bezpieczeństwa państwa.

1. Stan zagrożenia Izraela raketowymi pociskami balistycznymi

Według niektórych informacji rozpowszechnianych przez oficjalne czynniki jest nawet 200 tys. pocisków balistycznych mogących zaatakować cele w Izraelu¹. Liczby tej nie da się zweryfikować, lecz nie jest ona zapewne w sposób drastyczny odległa od rzeczywistości. Składają się na nią bowiem nie tylko arsenały raket balistycznych krajów ościennych, lecz także te, które znajdują się w posiadaniu antyizraelskich organizacji zbrojnych, głównie Hezbollahu i Hamasu oraz wielu innych, mniejszych ugrupowań. Bez względu zatem na wątpliwości co do szczegółów, niemożliwych do ustalenia, nie ulega wątpliwości, że liczba rakiet grożących Izraelowi jest wielka.

Izraelczycy największe zagrożenie upatrują w Iranie, ponieważ prowadzi on agresywną politykę zagraniczną, której jednym z celów jest likwidacja państwa Izrael. W dodatku Teheran jest oskarżany o dążenie do zbudowania broni jądrowej, co czyni wspomnianą groźbę bardziej realną. Patrząc szerzej, zauważamy, że Iran zamierza dojść do statusu mocarstwa regionalnego², które w istotny sposób wpływa na kierunki rozwoju sytuacji na szeroko pojętym Bliskim Wschodzie, co dawałoby mu także pozycję jednego z najbardziej wpływowych państw świata. Nie bez znaczenia w tym kontekście jest też dość szczególny system polityczny, w którym Irański Korpus Strażników Rewolucji (Iranian Revolutionary Guards Corps, IRGC) zajmuje eksponowane miejsce i jest wpływową siłą polityczno-gospodarczą³. Istnienie zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego legitymizuje jego pozycję, co dalej wpływa na zmilitaryzowanie polityki zagranicznej Iranu. W efekcie Teheran pozostaje w permanentnym konflikcie z większością sąsiadów⁴, a także z Izraelem oraz z USA, które realizują w otoczeniu Iranu cele swojej polityki regionalnej. Istotnym czynnikiem tego konfliktu jest też fakt, że Iran dostrzega egzystencjalne zagrożenie dla swego bezpieczeństwa

¹ A. Harel, *Some 200,000 Missiles Aimed Consistently at Israel, Top IDF Officer Says*, „Haaretz” 2012, 2 II, [on-line] <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/some-200-000-missiles-aimed-consistently-at-israel-top-idf-officer-says-1.410584>, dostęp: 3 II 2012.

² *Annual Report on Military Power of Iran*, US Department of Defense, IV 2012, [on-line] <http://www.fas.org/man/eprint/dod-iran.pdf>, dostęp: 15 III 2013.

³ A. Alfoneh, *The Revolutionary Guards' Looting of Iran's Economy*, American Enterprise Institute, VI 2010, [on-line] <http://www.aei.org/outlook/100969>, dostęp: 31 I 2011.

⁴ Zob. np. T.W. Lippman, A. Vatanka, T.R. Mattair, *A Reawakened Rivalry. The GCC vs. Iran*, „Middle East Policy” vol. 18, 2011, no. 4, s. 1-24.

narodowego⁵, jakie w jego percepcji jest wynikiem agresywnej polityki USA i Izraela dążących do osłabienia i zniszczenia Republiki Islamskiej. Zmilitaryzowana polityka zagraniczna i szeroko zakrojony program zbrojeń Iranu są zatem z jednej strony motywowane aktywną polityką nastawioną na realizację rozległych celów, a z drugiej głębokim poczuciem zagrożenia⁶. Nie bez znaczenia jest też motyw przetrwania rządzącej elity u władzy⁷.

Mimo niemałych nakładów Iran pozostaje jednak w konwencjonalnym, symetrycznym ujęciu znacznie słabszy od swych południowych sąsiadów, USA i Izraela, dlatego bardzo mocno stawia na rozwój asymetrycznych zdolności do prowadzenia nawet długotrwałego konfliktu na własnych warunkach, a także na siły rakietowe w ich funkcji odstraszałej⁸ skierowane przeciw USA i Izraelowi. Władze Iranu podtrzymują i powtarzają przy różnych okazjach, że taka właśnie jest rola posiadanego arsenału pocisków balistycznych. Na przykład w trakcie manewrów wojsk rakietowych, które IRGC przeprowadził w czerwcu 2011 r., jeden z jego dowódców, generał Amir Ali Hajizadeh, podkreślił, że celem rozwoju irańskiego programu rakietowego jest wyłącznie pokój⁹, a wrogami Iranu są tylko Izrael i Stany Zjednoczone. Generał przypomniał ponadto, że Iran produkuje pociski balistyczne o zasięgu przewyższającym 2000 km, przy czym Izrael znajduje się w odległości zaledwie 1200 km od Iranu, a szereg ważnych baz USA między 120 a 700 km¹⁰. Natomiast zastępca dowódcy IRGC stwierdził przy tej samej okazji, że Iran gotów jest do przeprowadzenia natychmiastowego i zmasowanego odwetu, jeśli zostanie zaatakowany, może także wykonać atak prewencyjny w razie potrzeby¹¹.

Uważa się zatem dość powszechnie, że Iran postrzega swoje siły rakietowe jako kompensację relatywnej słabości konwencjonalnej, arsenał ten jest więc nie

⁵ Zob. np. M.M. Milani, *Tehran's Take. Understanding Iran's U.S. Policy*, „Foreign Affairs” 2009, VII/VIII, s. 46-62.

⁶ J. d'Amato, *US Strategic Competition with Iran. Energy, Economics, Sanctions and the Nuclear Issue*, Center for Strategic & International Studies, 11 III 2011, s. 4, [on-line] http://csis.org/files/publication/110311_IranComp_Jord.pdf, dostęp: 24 III 2011.

⁷ Zob. np. R.L. Burgess, Jr., *Iran's Military Power. Statement before the Committee on Armed Services United States Senate*, Defense Intelligence Agency, 14 IV 2010, s. 2, [on-line] http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/100414_FINAL%20DIA_SFR_to_SASC_Iran_Hearing_20100413.pdf, dostęp: 9 IX 2011.

⁸ Zob. T. Gajewski, *Asymetria w polityce bezpieczeństwa Islamskiej Republiki Iranu*, [w:] *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów*, red. W. Sokała, B. Zapała, Buro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2011, s. 37-50.

⁹ *IRGC to Launch Military Maneuver on Monday*, IRNA, 26 VI 2011, [on-line] <http://www.irna.ir/ENNewsShow.aspx?NID=30449722>, dostęp: 9 IX 2011.

¹⁰ *Iran Capable of Making Missiles with over 2,000 km Range*, IRNA, 28 VI 2011, [on-line] <http://www.irna.ir/ENNewsShow.aspx?NID=30452816>, dostęp: 9 IX 2011.

¹¹ T. Erdbrink, *Iran Test-Fires Missiles, Shows Secret Silos*, „The Washington Post” 2011, 28 VI, [on-line] http://www.washingtonpost.com/world/iran-test-fires-missiles-shows-secret-silos/2011/06/28/AGFRoApH_story.html, dostęp: 29 VI 2011.

tylko jednym z najważniejszych czynników odstraszania, lecz także ewentualnym środkiem nacisku w stosunkach regionalnych¹². Iran może zatem zarówno grozić potencjalnie niszczącym atakiem na swoich sąsiadów, by uzyskać korzyści polityczne, jak też – grożąc bazom USA i terytorium Izraela – zniechęcać te państwa do polityki postrzeganej w Teheranie jako niebezpieczna. W szczególności ewentualny atak raketowy mógłby nastąpić w chwili, gdy Izrael lub USA przeprowadziłyby atak na Iran, na przykład w celu powstrzymania irańskiego programu jądrowego¹³.

Iran posiada znaczne zapasy rakiet balistycznych wielu klas, poczynając od artyleryjskich pocisków raketowych o zasięgu kilkunastu kilometrów. Z punktu widzenia Izraela istotna jest ta część arsenału, która może posłużyć do zaatakowania go, czyli w praktyce rakiety średniego zasięgu, mogące pokonać dystans 1200-1500 km z odpowiednim ładunkiem bojowym. Według istniejących, choć bardzo fragmentarycznych danych Iran posiada na uzbrojeniu rakiety Shahab-3 różnych wersji o zasięgu ocenianym na 1350-1600 km, zdolnych do przeniesienia kilkusetkilogramowego ładunku bojowego. Nie wiadomo jednak, jak duże są ich zapasy, eksperci mówią o około 300 raketach¹⁴, choć nowsze publikacje jedynie o ponad 100 plus mniej niż 50 wyrzutni¹⁵. Według aktualnych przypuszczeń Iran prowadzi obecnie także badania nad wersjami Shahab-3 o zasięgu do 2000 km¹⁶ oraz nad nową raketą Sejil, która ma osiągać odległości 2000-2500 km. Uważa się nawet, że pewna liczba tych pocisków jest już rozmieszczona¹⁷. Dość powszechnie uważa się również, że Iran pracuje także nad raketami o większym zasięgu, nawet międzykontynentalnym¹⁸, lecz z punktu widzenia naszej tematyki nie ma to znaczenia.

Drugim krajem otwarcie wrogim Izraelowi jest Syria. Jej arsenał raketowy wraz ze znacznymi zapasami broni chemicznej odgrywa analogiczną rolę jak w przypadku Iranu, nie wymaga zatem osobnego omówienia. Wystarczy dodać,

¹² A.H. Cordesman, A. Toukan, *Analyzing the Impact of Preventive Strikes Against Iran's Nuclear Facilities*, Center for Strategic & International Studies, 10 IX 2012, [on-line] http://csis.org/files/publication/120906_Iran_US_Preventive_Strikes.pdf, dostęp: 12 IX 2012.

¹³ J. Zanotti [et al.], *Israel. Possible Military Strike Against Iran's Nuclear Facilities*, Congressional Research Service, 28 III 2012, s. 7, [on-line] <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/R42443.pdf>, dostęp: 11 IX 2012.

¹⁴ C.P. Vick, *Shahab-3, 3A/Zelzal-3*, Global Security, 21 V 2010, [on-line] <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/shahab-3.htm>, dostęp: 24 I 2013.

¹⁵ J. Zanotti [et al.], *op. cit.*, s. 47.

¹⁶ *Iran Says its Missiles Have Reached Indian Ocean for First Time*, „Haaretz” 2011, 9 VI, [on-line] <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/iran-says-its-missiles-have-reached-indian-ocean-for-first-time-1.372285>, dostęp: 10 VII 2011.

¹⁷ C.P. Vick, *Sejil*, Global Security, 13 V 2010, [on-line] <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/sajil.htm>, dostęp: 5 IX 2011.

¹⁸ Zob. np. A.H. Cordesman [et al.], *Iran and the Gulf Military Balance, II*, Center for International & Security Studies, 22 II 2012, s. 35-36, [on-line] http://csis.org/files/publication/120222_Iran_Gulf_Mil_Bal_II_WMD.pdf, dostęp: 5 XI 2012.

że wobec rozwijającej się wojny domowej w Syrii oraz możliwości jej rozszerzenia także na państwa ościennie, w tym Izrael, zagrożenie to ma charakter może nawet bardziej bezpośredni niż dość odległa groźba irańska. Syria posiada ponadto znacznie większy arsenał rakiet balistycznych zdolnych do osiągnięcia Izraela, co wynika z bliskości geograficznej. Już pociski krótkiego zasięgu, które wywodzą się z pochodzących jeszcze z lat 60. sowieckich R-17, mogą bez trudu osiągać większość celów w Izraelu.

Podobnie jak w przypadku Iranu dokładna liczba i parametry techniczne syryjskich sił rakietowych nie są znane. Uważa się¹⁹, że najbardziej powszechne w arsenale są pociski typoszeregu R-17, znane jako Scud-B i Scud-C, które Syria produkuje z pomocą Korei Północnej i których posiada „kilkaset” wraz z mniej niż setką wyrzutni. Na uzbrojeniu znajdują się także, w trudnej do oceny liczbie, rakiety krótkiego zasięgu produkcji rodzimej M-600, chińskie M-9 i M-11, powstałe przy współpracy z Iranem i Koreą Północną Scudy-D i radzieckiej produkcji, względnie nowoczesne, OTR-23 Toczka. Wszystkie te rakiety mają zasięg od 120 do 700 km, który w zupełności wystarcza do zaatakowania całego terytorium Izraela. Osobną kategorię rakiet balistycznych, które posiada Syria, są artyleryjskie pociski rakietowe. Największe z nich, radzieckie rakiety typoszeregu Luna, mają zasięg do 70 km i mogą być wyposażone w głowice chemiczne. Mniejsze, o zasięgu kilkunastu do kilkudziesięciu kilometrów, znajdują się na wyposażeniu ugrupowań ogólnowojskowych armii syryjskiej i jako takie nie odgrywają osobnej roli politycznej, ich zadanie to potęgowanie ognia artylerii na klasycznym polu walki.

Pociski rakietowe tej samej klasy pełnią natomiast istotną funkcję w strategii i polityce organizacji antyizraelskich, szczególnie Hamasu i Hezbollahu. Dzięki nawet stosunkowo prymitywnym rakietom mogą one zagrozić terytorium Izraela, co niweluje techniczną i organizacyjną przewagę Izraelskich Sił Zbrojnych (Israel Defence Forces, IDF). Izrael musi liczyć się zatem z tym, że praktycznie w każdej chwili jego niektóre centra populacyjne i gospodarcze mogą zostać ostrzelane, co doprowadzi do dezorganizacji oraz strat materialnych i ludzkich. Jest to odpowiedź typu asymetrycznego, która ma za zadanie zlikwidować relatywną bezkarność Izraela, który mógł prowadzić działania na terytoriach palestyńskich oraz w Libanie bez obawy o bezpieczeństwo swojego własnego terytorium. Rakiety balistyczne zmieniają jednak ten stan rzeczy, nawet takie, które dysponują zasięgiem zaledwie kilkunastu czy kilkudziesięciu kilometrów, ponieważ w ich promieniu rażenia i tak znajdują się spore fragmenty terytorium Izraela.

Duże znaczenie ma relatywnie niewielka cena i łatwość użycia artyleryjskich pocisków rakietowych. Najbardziej prymitywne, o nazwie Qassam, wykonywane są w warunkach chałupniczych w Strefie Gazy. Produkuje się je z powszechnie

¹⁹ Wszystkie dane za: *Syria. Missile, Nuclear Threat Initiative*, II 2013, [on-line] <http://www.nti.org/country-profiles/syria/delivery-systems/> oraz *Syria Missiles, Nuclear Threat Initiative*, VIII 2012, [on-line] [http://www.nti.org/media/pdfs/syria_missiles_table.pdf?_id=1344557599&_id=1344557599](http://www.nti.org/media/pdfs/syria_missiles_table.pdf?_=1344557599&_id=1344557599), dostęp: 30 III 2013.

dostępnych materiałów, takich jak odlewy żelazne, rury stalowe i blacha aluminiowa. Paliwo stanowi mieszanka cukru z nawozami sztucznymi, a materiał wybuchowy na ładunek bojowy, o masie około 10 kg, dociera z Egiptu szlakiem przemysłowym. Pociski odpalane są z zaimprovizowanych stanowisk startowych, które przygotować można w kilka minut i mają zasięg do 15 km. Całość materiału, który potrzebny jest do zbudowania takiej rakiety, kosztuje mniej więcej 800 dolarów²⁰.

Inne rakiety artyleryjskie, mniej popularne, ale także stosowane, pochodzenia radzieckiego, to produkowane w wielu miejscach na świecie pociski typoszeręgu Grad i rozliczne rakiety produkcji irańskiej, których zasięg dochodzi do 70 km. Poza tym istnieją doniesienia, że rakietami balistycznymi z rodziny R-17 dysponuje także libański Hezbollah, choć niewiele wiadomo o ich liczbie i konkretnym modelu, a zatem i parametrach technicznych. Należy się jednak spodziewać wzrostu liczebnego arsenału tej ostatniej organizacji, jako że w wyniku wojny domowej obserwujemy dość intensywną migrację różnorodnego uzbrojenia z Syrii do Libanu.

Warto dodać, że dla bieżącego stanu zagrożenia niemałe znaczenie ma też fakt, że – jak dość powszechnie się uważa – Hezbollah mógłby dokonać zmasowanego uderzenia raketowego na Izrael w ramach odwetu za ewentualny atak tego kraju na Iran²¹. Ta sytuacja znacząco zwiększa faktyczną zdolność odstraszania, jaką dysponuje Teheran, o tysiące pocisków artyleryjskich znajdujących się w rękach organizacji palestyńskich.

2. Stan i perspektywy obrony przeciwrakietowej Izraela

Izrael rozpoczął badania nad obroną przeciwrakietową już w latach 80. XX w. Wiele państw arabskich zaopatrywało się wówczas w rakiety balistyczne pochodzenia radzieckiego, a następnie koreańskiego i chińskiego, przystępując też do produkcji i unowocześniania ich na swoim terytorium. Wydarzenia, które miały miejsce w czasie wojny w Zatoce Perskiej, zdecydowanie potwierdziły rosnące obawy co do potencjału politycznego i militarnego tej broni²².

Dziś Izrael posiada kilka systemów uzbrojenia pełniących funkcję obrony przeciwrakietowej, pracuje także nad ich dalszym rozwojem i uzupełnieniem. Co więcej, od kwietnia 2011 r. niektóre elementy tej obrony znajdują się w regularnym boju. Oznacza to, że stały się one pierwszymi na znaczną skalę sprawdzony-

²⁰ *What Are Qassam Rockets?*, The Jewish Policy Center, 2013, [on-line] <http://www.jewish-policycenter.org/prr/qassams.php>, dostęp: 2 IV 2013.

²¹ Zob. np. J. Zanolli [et al.], *op. cit.*, s. 18.

²² P. Rogers, *Israel's Security Complex*, openDemocracy, 28 VII 2011, [on-line] <http://www.opendemocracy.net/paul-rogers/israel%E2%80%99s-security-complex>, dostęp: 30 VIII 2011.

mi systemami przeciwrakietowymi na świecie. Inne segmenty systemu pozostają jednak wciąż niesprawdzone, a zatem jako takie budzą szereg kontrowersji, które związane są z samą zasadą działania obrony przeciwrakietowej²³.

Najniższe piętro obrony stanowi unikalny system służący do zwalczania artyleryjskich pocisków raketowych o nazwie Iron Dome²⁴. W trybie eksperymentalnym został on rozmieszczony już w marcu 2011 r. i niedługo potem przeszedł chrzest bojowy, prowadząc od tego czasu regularne działania. Szczególną jego cechą jest bardzo szybki system obliczeniowy, który pozwala określić w ciągu krótkiego czasu, czy wykryta przez radary rakiet przeciwnika zmierza w kierunku ważnych celów, czy też nie. W przypadku braku zagrożenia system nie podejmuje akcji, co sprzyja jego efektywności. Palestyńskie rakiety są bowiem bardzo niecelne, nawet 70% odpalonych nie trafia w rejony zurbanizowane. Ma to spore znaczenie, jeśli pod uwagę weźmie się cenę pocisku przechwytyującego Tamir używanego w zestawach Iron Dome, która wynosi 50-90 tys. dolarów²⁵, ale także względy operacyjne, czyli przede wszystkim możliwość efektywnego gospodarowania istniejącymi w danym momencie zapasami.

Aktualnie w służbie pozostaje pięć baterii Iron Dome²⁶, z których każda ma trzy lub więcej wyrzutni, stację radiolokacyjną wykrywającą pociski przeciwnika i naprowadzającą własne oraz stanowisko dowodzenia. Wszystkie segmenty systemu umieszczane są na podwoziach kołowych, nadają się także do transportu lotniczego. Do końca 2013 r. liczba baterii w służbie ma wzrosnąć do dziewięciu²⁷. Poważny udział w finansowaniu rozwoju i produkcji systemu mają Stany Zjednoczone²⁸. Uważa się, że do ochrony całości terytorium Izraela potrzebne jest 13-15 baterii²⁹.

Iron Dome służy, według założeń taktycznych, do zwalczania artyleryjskich pocisków raketowych, których zasięg nie przekracza 70 km. Od chwili rozmieszczenia w kwietniu 2011 r. do połowy października 2012 r. Iron

²³ Zob. np. J. Zanotti [et al.], *op. cit.*, s. 42 i 43.

²⁴ 'Żelazna kopuła', hebr. לורב תפיכ – Kipat Barzel, w obiegu medialnym powszechnie stosuje się angielską wersję.

²⁵ D.A. Fulghum, *Iron Dome Repels Hamas Rockets*, Aviation Week, 21 XI 2012, [on-line] http://www.aviationweek.com/Article.aspx?id=/article-xml/awx_11_21_2012_p0-520355.xml, dostęp: 22 XI 2012.

²⁶ *Piąta bateria Iron Dome w służbie*, Agencja Lotnicza Altair, 4 IV 2013, [on-line] http://www.altair.com.pl/news/view?news_id=10081, dostęp: 5 IV 2013.

²⁷ Słowa premiera Jehudy Baraka, za: A. Pfeffer, *Barak: Gaza Groups Planning New Major Terror Attack on Israel*, „Haaretz” 2011, 29 VIII, [on-line] <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/barak-gaza-groups-planning-new-major-terror-attack-on-israel-1.381345>, dostęp: 30 VIII 2011.

²⁸ *Rekordowa dotacja USA dla Izraela*, Agencja Lotnicza Altair, 8 V 2012, [on-line] <http://www.altair.com.pl/start-7890>, dostęp: 9 V 2012.

²⁹ *Ballistic Missile Defense. Iron Dome Description*, mostlymissiledefense, 5 XII 2012, [on-line] <http://mostlymissiledefense.com/2012/12/05/ballistic-missile-defense-iron-dome-description-december-5-2012>, dostęp: 9 II 2013.

Dome przechwycił ponad 100 takich pocisków, ze skutecznością obliczaną na 80-90%³⁰. W tym okresie były to jednak działania o stosunkowo niskiej intensywności, aż do połowy listopada 2012 r., kiedy to nastąpiła znaczna intensyfikacja starć związana z izraelską operacją „Pillar of Defence”, skierowaną przeciwko palestyńskim organizacjom w Strefie Gazy. W ich trakcie między 14 a 21 listopada według oficjalnych danych Hamas wystrzelił w kierunku Izraela 1506 pocisków raketowych, z których 875 poleciało w stronę obszarów nieurbanizowanych i nie było przechwytywanych, 421 kolejnych zostało zestrzelonych przez Iron Dome, a tylko 58 trafiło w zamieszkałe tereny, powodując śmierć jedynie pięciu osób i raniąc 240. Skuteczność bojową, rozumianą jako liczbę podjętych prób przechwycenia w stosunku do liczby zwalczonych celów, obliczono na 84%³¹. Ta ostatnia wartość bywa wprawdzie uważana za nie w pełni jasną³², ale mimo to panuje dość powszechne przekonanie o niezwykle wysokiej efektywności Iron Dome w zakresie zadań, jakie są przed nim stawiane. Istnieją ponadto informacje, że w trakcie listopadowego ostrzału Palestyńczycy zastosowali pewne szczególne taktyki walki, których celem było przełamanie obrony przeciwraketowej. Były to na przykład ataki z wykorzystaniem płaskich trajektorii lotu pocisków, próbowano także koncentracji ognia na wąskim obszarze oraz ataków szybko następującymi po sobie salwami; wszystko na próżno, Iron Dome pozostawał skuteczny³³.

Dla porządku należy dodać, że niektórzy eksperci mimo wszystko podważają rozpowszechnioną tezę o skuteczności Iron Dome, wskazując na brak niezależnej weryfikacji oficjalnych informacji³⁴. Inni, próbując taką weryfikację przeprowadzić, dochodzą z kolei do wniosku, że faktyczna efektywność systemu jest bliska zeru³⁵. Taką ocenę należałoby w zasadzie odrzucić jako skrajną, gdyby nie to, że stoją za nią nazwiska znanych naukowców amerykańskich i izraelskich, od lat zresztą zdecydowanie krytykujących obronę przeciwraketową.

³⁰ A. Butler, *Some U.S. Lawmakers Push for Iron Dome Coproduction*, Aviation Week, 8 X 2012, [on-line] http://www.aviationweek.com/Article.aspx?id=/article-xml/AW_10_08_2012_p31-502546.xml&p=1, dostęp: 10 X 2012.

³¹ (IDF Announcement) *Ceasefire Agreement Comes into Effect*, Israeli Defense Forces, 21 XI 2012, [on-line] <http://www.idf.il/1153-17717-EN/Dover.aspx>, dostęp: 5 XII 2012.

³² Zob. np. niezależne wyliczenia: *Ballistic Missile Defense: How Did Iron Dome Perform in the Recent Attacks? How Does this Compare to Previous Uses?*, 29 XI 2012, [on-line] <http://www.moslymissile.com>, dostęp: 5 XII 2012.

³³ U. Rubin, *Palestinian Rockets versus Israeli Missiles in the Second Gaza War*, The Washington Institute, 21 XII 2013, [on-line] <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/rockets-versus-missiles-in-the-second-gaza-war>, dostęp: 5 III 2013.

³⁴ Zob. np. S. Ghoshroy, *Iron Dome. Behind the Hoopla, a Familiar Story of Missile-Defense Hype*, „The Bulletin of Atomic Scientists”, 13 XII 2012, [on-line] <http://thebulletin.org/web-edition/op-eds/iron-dome-behind-the-hoopla-familiar-story-of-missile-defense-hype>, dostęp: 28 I 2013.

³⁵ R. Pedatzur, *How Many Rockets Has Iron Dome Really Intercepted?*, „Haaretz” 2013, 9 III, [on-line] <http://www.haaretz.com/opinion/how-many-rockets-has-iron-dome-really-intercepted.premium-1.508277>, dostęp: 10 III 2013.

Wyższe piętro obrony, na pułapie do 50 km i na dystansie do 100 km, stanowi system przeciwrakietowy Arrow³⁶⁻², pozostający na uzbrojeniu od 2000 r. Jego pociski przechwytyjące rozwijają prędkość do 2,5 km/s³⁷, mogą zatem zwalczać rakiety balistyczne krótkiego i średniego zasięgu w końcowych fazach ich lotu. System ma za zadanie przede wszystkim przechwytywać wspomniane irańskie rakiety Shahab-3³⁸. Wspierają go baterie zmodyfikowanych zestawów przeciwlotniczych i przeciwrakietowych produkcji amerykańskiej Patriot PAC-2, które mogą uzupełnić obronę na pułapach i odległościach poniżej piętra, na którym działa Arrow-2. Mogą one także zostać stosunkowo łatwo doprowadzone do standardu PAC-3, posiadającego znacznie zwiększone zdolności zwalczania rakiet balistycznych, jeśli tylko Izrael taką decyzję podejmie³⁹.

Jak wspomniano, obrona przeciwrakietowa Izraela jest w trakcie stałego rozwoju, w ramach którego nie tylko unowocześnia się istniejące systemy, lecz także wprowadza do służby nowe. Pierwszym z nich jest uniwersalny system przeciwrakietowy i przeciwlotniczy David's Sling⁴⁰, obecnie w fazie prób poligonowych⁴¹, który ma tworzyć drugie piętro obrony, powyżej Iron Dome, współdziałając i częściowo zastępując Patrioty. Nowy system ma zwalczać cele aerodynamiczne oraz balistyczne pociski raketowe o zasięgach 70-250 km⁴². Także on rozwijany jest w bardzo bliskiej współpracy z przedsiębiorstwami z USA i z udziałem finansowym Stanów Zjednoczonych, do służby ma wejść w 2015 r.⁴³, a jego największą zaletą ma być relatywnie niska cena.

W dalszej perspektywie, w 2016 r., do uzbrojenia ma wejść kolejny system przeciwrakietowy – Arrow-3. Jego zadaniem jest stworzenie jeszcze wyższej warstwy obrony, poza atmosferą⁴⁴. Wprawdzie dopiero w lutym 2013 r. przeprowadzono

³⁶ 'Strzała', hebr. חץ – Chetz, w obiegu medialnym powszechnie stosuje się angielską wersję.

³⁷ *Arrow 2 Theatre Ballistic Missile Defence System, Israel, Army-Technology.com*, 2011, [on-line] <http://www.army-technology.com/projects/arrow2>, dostęp: 16 VIII 2011.

³⁸ R. Haddick, *This Is Not a Test*, „Foreign Policy” 2012, 17 VIII, [on-line] http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/17/this_is_not_a_test, dostęp: 12 IX 2011.

³⁹ Y. Katz, *IAF Upgrading Patriot Missile Defense System*, „Jerusalem Post” 2011, 10 VII, [on-line] <http://www.jpost.com/Defense/Article.aspx?id=228624>, dostęp: 17 VIII 2011.

⁴⁰ 'Proca Davida', hebr. פרוץ דוד – Keleh David, w obiegu medialnym powszechnie stosuje się angielską wersję.

⁴¹ *David's Sling Weapons System Stunner Missile Intercepts Target during Inaugural Flight Test*, MDA News Release, 26 XI 2012, [on-line] <http://www.mda.mil/news/12news0013.html>, dostęp: 1 IV 2013.

⁴² N. Eshel, *David's Sling Short Range Missile Defense Systems Enters a New Stage*, Aviation Week, 28 IX 2010, [on-line] <http://www.aviationweek.com>, dostęp: 16 VIII 2011.

⁴³ G. Cohen, *Israel's David's Sling Defense System Intercepts Mid-Range Missile in First Trial*, „Haaretz” 2012, 25 XI, [on-line] <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/israel-s-david-s-sling-defense-system-intercepts-mid-range-missile-in-first-trial.premium-1.480483>, dostęp: 26 XI 2012.

⁴⁴ *Udany test Arrow 3*, Agencja Lotnicza Altair, 28 VII 2011, [on-line] <http://www.altair.com.pl/start-6619>, dostęp: 29 VIII 2011.

pierwszą udaną próbę tego pocisku w locie⁴⁵, lecz już dziś Arrow-3 bywa uważany za najlepszy na świecie system przeciwrakietowy. Twierdzi się, że posiada on bardzo wysoką sprawność układów wykrywania i śledzenia celów oraz system zarządzania walką o dużej wydajności pozwalający na zastosowanie wielu taktyk obronnych⁴⁶.

Izraelskie systemy przeciwrakietowe – szczególnie te, które mają bronić terytorium kraju przed Iranem – wspierane są przez amerykańską stację radiolokacyjną AN/TPY-2, która należy do globalnego systemu obrony przeciwrakietowej tworzonego przez USA. Stacja ta ma zasięg do 1000 km⁴⁷, i znajduje się na terytorium Izraela od 2008 r.; informacje przez nią pozyskiwane przekazywane są stronie izraelskiej⁴⁸.

3. Miejsce obrony przeciwrakietowej w polityce bezpieczeństwa Izraela

Jak wspomniano, wojna w Zatoce Perskiej w 1991 r. wpłynęła stymulująco na izraelskie dążenie do pozyskania obrony przeciwrakietowej. Jeszcze przed rozpoczęciem działań zbrojnych uważano, że Saddam Husajn, mając na uzbrojeniu mniej więcej 800 rakiet o zasięgach od 300 do 750 km⁴⁹, które najprawdopodobniej mogły zostać wyposażone w broń chemiczną⁵⁰, wraz z około 80 wyrzutniami⁵¹, mógł pokusić się o zmianę oblicza teoretycznie przegranej wojny. Jedną z metod mogła być próba wciągnięcia Izraela do konfliktu, co zapewne naruszyłoby dość egzotyczny arabsko-zachodni sojusz antyiracki. Taką właśnie próbę Saddam Husajn podjął, rozpoczynając ostrzał Izraela za pomocą rakiet balistycznych będących mocno zmodyfikowanymi kopiami radzieckich R-17. Wprawdzie nie zdecydował się na użycie broni chemicznej, niemniej jednak do samego końca wojny prawdopodobieństwo jej zastosowania istniało. Irak wystrzelił łącznie 42⁵² rakiety w kierunku Izraela, które nie wyrządziły większych szkód, głównie z po-

⁴⁵ *Arrow-3 Interceptor Successfully Conducts First Flight Test*, MDA News Release, 25 II 2013, [on-line] <http://www.mda.mil/news/13news0003.html>, dostęp: 1 IV 2013.

⁴⁶ D. Fulghum, *Higher-Altitude Arrow Design to Show Its Potential*, Aviation Week, 3 IX 2012, [on-line] http://www.aviationweek.com/Article.aspx?id=/article-xml/AW_09_03_2012_p40-490727.xml, dostęp: 4 IX 2013.

⁴⁷ *AN/TPY-2. America's Portable Missile Defense Radar*, Defense Industry Daily, 18 IX 2012, [on-line] <http://www.defenseindustrydaily.com/antpy-2-ground-radar-07533>, dostęp: 5 XII 2012.

⁴⁸ R. Haddick, *op. cit.*

⁴⁹ *UNSCOM and Iraqi Missiles*, Global Security, 2005, [on-line] <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iraq/missile-unscom.htm>, dostęp: 16 V 2011.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ J. Biziewski, *Pustynna Burza*, cz. 1, Warszawa 1994, s. 33.

⁵² *Iraq's Use of Scuds during Operation Desert Storm*, Global Security, 2000, [on-line] http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iraq/2000/scud_info/scud_info_s04.htm#B.%20Total%20Scud%20Firing%20Incidents, dostęp: 3 IV 2013.

wodu rażącego braku celności pocisków oraz częstych awarii, nawet rozpadania się w locie⁵³.

Brak efektów irackiego ostrzału Izraela przypisywano – i do dzisiaj tak się czasem czyni – skuteczności dostarczonych przez USA w trybie alarmowym Patriotów, lecz sprawa nie jest wcale oczywista. Znani eksperci, analizując dostępne materiały, dochodzą do wniosku, że rzeczywista efektywność bojowa Patriota była bardzo niska⁵⁴. Niektóre dane wskazują, że po rozmieszczeniu przeciwrakiet w rejonie Tel Awiwu straty w mieście nie zmalały, a nawet nieco wzrosły⁵⁵. A zatem obrona przeciwrakietowa w istocie nie istniała, lecz fakt ten udało się ukryć⁵⁶; stosunkowo niewielkie straty przypisano fantastycznej skuteczności Patriotów, czemu służyły przede wszystkim uspokajające wypowiedzi prominentnych polityków i wojskowych⁵⁷.

Najważniejszym jednak skutkiem całej tej sytuacji było doświadczenie i utrwalenie się w Izraelu poczucia zagrożenia rakietowego, co nałożyło się na ogólne uwarunkowania geograficzne, historyczne i polityczne. Ciągła i egzystencjalna groźba dla samego bytu państwa Izrael nabrała nowego wymiaru pod postacią kolejnego rodzaju śmiertelnie niebezpiecznego uzbrojenia, którego szybkie rozpowszechnianie się w otoczeniu Izraela dramatycznie naruszyło wypracowane przez ten kraj *status quo* własnego bezpieczeństwa. W ogniu kilku wojen lokalnych Izrael stworzył bowiem konwencjonalne siły zbrojne nie mające sobie równych w regionie, a dodając do nich czynnik odstraszący w postaci broni jądrowej, mógł czuć się bezpieczny. Tymczasem pojawienie się balistycznych pocisków rakietowych znacząco zmieniło postać rzeczy, z przyczyn wskazanych we wstępie.

Dziś możliwość ataku ze strony wrogów Izraela za pomocą pocisków balistycznych jest postrzegana jako jedno z największych zagrożeń dla jego bezpieczeństwa narodowego. Wynika to zarówno z opisanych rozmiarów arsenałów, jak i ich roli w polityce skrajnie wrogich państw i aktorów niepaństwowych. Szczególnie miejsce na liście zagrożeń zajmuje Iran, z powodu jednoznacznie wyrażanej przez jego rząd nienawiści do Izraela, łącznie z ponawianym wezwaniem do jego zniszczenia⁵⁸. Poczucie zagrożenia wzmacnia też wspomniany fakt, że Teheran

⁵³ A. Bowdoin Van Riper, *Rockets and Missiles*, Baltimore 2007, s. 144.

⁵⁴ Zob. np. G. Lewis, T. Postol, *An Evaluation of the Army Report „Analysis of Video Tapes to Assess Patriot Effectiveness”*, Federation of American Scientists, 1992, [on-line] <http://www.fas.org/spp/starwars/docops/pl920908.htm>, dostęp: 06 V 2011, lub A. Simon, *The Patriot Missile. Performance in the Gulf War Reviewed*, Center for Defense Information, 1996, [on-line] <http://www.cdi.org/issues/bmd/patriot.html>, dostęp: 6 V 2011.

⁵⁵ R.D. Burns, *The Missile Defense Systems of George W. Bush. A Critical Assessment*, Santa Barbara–Denver–Oxford 2010, s. 50.

⁵⁶ E.J. Yanarella, *The Missile Defense Controversy: Technology in Search of the Mission*, Lexington 2002, s. 202-203.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 49-50.

⁵⁸ Zob. np. obszerna analiza irańskiej retoryki: M. Segall, *Iran Ramps Up Its Genocidal Rhetoric*, Jerusalem Center for Public Affairs, „Jerusalem Issue Briefs”, vol. 12, 2012, no. 20, [on-line] <http://jcpa.org/article/iran-ramps-up-its-genocidal-rhetoric>, dostęp: 5 XII 2012.

oskarżany jest dość powszechnie o próby pozyskania broni jądrowej, uzupełniającej chemiczną, którą bez wątpienia może wyprodukować⁵⁹.

Obrona przeciwrakietowa w Izraelu jest zatem pewną oczywistością i pełni dwie zasadnicze funkcje, z których pierwsza to przyczynianie się do „przeżywalności” jego środków odstraszających⁶⁰. Dzięki obronie przeciwrakietowej kluczowe obiekty militarne oraz polityczny mechanizm decyzyjny mogą mieć większe nadzieje na przetrwanie w wypadku nagłego ataku przeciwnika z użyciem rakietowych pocisków balistycznych. W efekcie mimo nawet znacznych strat zadanych państwu może ono pozostać zdolne do skutecznego, także nuklearnego odwetu. Ta funkcja odnosi się oczywiście przede wszystkim do arsenałów Syrii i Iranu lub ewentualnie innych wrogów państwowych. Organizacje palestyńskie w znacznie mniejszej mierze mogą zagrozić funkcjonowaniu krytycznej militarnej i cywilnej infrastruktury państwa, choć nie jest to niemożliwe.

Druga funkcja, bardziej obecna na co dzień, to przyczynianie się do ograniczenia strat w razie nastąpienia ataku rakietowego. Nie jest to sprawa bagatelna, nawet jeśli weźmiemy pod uwagę stosunkowo niewielkie i relatywnie mało groźne rakiety artyleryjskie odpalane przez palestyńskie organizacje zbrojne. Na przykład w czasie drugiej wojny libańskiej w 2006 r. Hezbollah wystrzelił około 4000 pocisków balistycznych, z czego mniej niż 25% przyczyniło się do szkód. Oblicza się je jednak na 3,8 mld dolarów⁶¹ plus 44 ofiary śmiertelne⁶². Tym większe będą straty w razie masowego użycia potężniejszych rakiet balistycznych, szczególnie w przypadku zastosowania w nich ładunków niekonwencjonalnych.

Bardzo kosztowne są także działania nękające, nawet jeśli realizowane bez długofalowego planu czy nawet reaktywnie w odpowiedzi na akcje Izraela. Mimo że pojedyncze ataki nie zadają wielu strat, najczęściej nawet bywają całkiem nieskuteczne, mogą trzymać w napięciu cały kraj, paraliżując funkcjonowanie dużych jego fragmentów i dezorganizując życie ludności i gospodarki. Jeśli jednak zastosowana zostanie obrona przeciwrakietowa skuteczna wobec wymienionych zagrożeń, wszystkie negatywne skutki mogą zostać ograniczone. Oceniając użycie Iron Dome w listopadzie 2012 r., izraelski ekspert zauważa, że „500 użytych przeciwrakiet o wartości 25 mln dolarów, zdolnych do stworzenia skutecznej obrony przed 1500 rakietami, udowadnia, że aktywna obrona przeciwrakietowa jest bardzo efektywna pod względem kosztów”⁶³. 421 rakiet nieustrzelonych przez Iron

⁵⁹ *Chemical Weapons*, GlobalSecurity.org, 2012, [on-line] <http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/cw.htm>, dostęp: 5 XII 2012.

⁶⁰ U. Rubin, *Missile Defense and Israel's Deterrence against a Nuclear Iran*, [w:] *Israel and a Nuclear Iran. Implications for Arms Control, Deterrence, and Defense*, Memorandum nr 94, ed. E. Kam, Institute for National Security Studies, Tel-Aviv 2008, s. 65-81, [on-line] <http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291216203568.pdf>, dostęp: 3 VIII 2011.

⁶¹ D.A. Fulghum, *Iron Dome...*

⁶² 2006: *The Second Lebanon War*, The Centre for Israel and Jewish Affairs, [on-line] <http://www.cija.ca/issues/2006-the-second-lebanon-war>, dostęp: 31 III 2013.

⁶³ U. Rubin, *Palestinian Rockets...*

Dome spowodowałoby niewątpliwie znaczne szkody materialne i straty w ludności cywilnej. Także ataki nękające przestają być tak skuteczne, zresztą już od początku prac konstrukcyjnych nad Iron Dome sądzono, że wprowadzenie systemu znacznie utrudni organizacjom zbrojnym realizowanie takich właśnie działań⁶⁴.

Istnienie obrony przeciwrakietowej w funkcji ograniczania strat ma także wymiar odstraszający. Ewentualny przeciwnik, planując atak, powinien wziąć ją pod uwagę, co przede wszystkim zmusi go do zwiększenia sił koniecznych do zrealizowania założonego – w wymiarach wojskowym i politycznym – zadania. To jednak może okazać się trudne lub nawet niemożliwe i w efekcie doprowadzić do zaniechania planowanego ataku, ponieważ napastnik nie zechce podjąć działań, które z założenia nie spełnią swej funkcji. Warto nadmienić, że obydwie wymienione funkcje obrony przeciwrakietowej wyraźnie się przenikają i uzupełniają, należy je zatem analizować wspólnie; podział jest przydatny głównie dla ułatwienia zrozumienia tematu.

Innym, dość ogólnym efektem istnienia skutecznej obrony przeciwrakietowej jest poszerzenie pola manewru politycznego władz izraelskich⁶⁵. Wynika to głównie z tego, że ponoszone straty zmuszały zawsze Jerozolimę do zdecydowanych działań odwetowych, które wynikały zarówno z przywiązania do praktyki stanowczej odpowiedzi na terroryzm, jak i ze szczególnej pozycji, jaką w izraelskim społeczeństwie pełni życie Żydów. Jeszcze przed walkami w listopadzie 2012 r. amerykański analityk ujmował rzecz następująco:

Rozlokowanie efektywnej obrony przeciwrakietowej krótkiego zasięgu odbiera bojownikom narzędzie przymusu, w tym samym czasie dając izraelskim władzom politycznym swobodę strategicznej reakcji na ostrzał rakietowy przeciwnika, wolnej od presji od wewnątrz na uruchomienie odwetu typu „miażdżący cios”. Niepewność polegania na dużych mobilizacjach wojska i nieadekwatnym odwecie może zostać zastąpiona podejściem inteligentnym i zintegrowanym, łączącym działania ofensywne (prewencja, uprzedzanie i odwet) z czynną i bierną obroną przeciwrakietową (systemy przechwytyjące i schrony)⁶⁶.

Takie rozumienie roli obrony przeciwrakietowej odnosi się nie tylko do Iron Dome. Podobne mechanizmy można dostrzec w związku z rosnącym zagrożeniem ze strony Iranu czy Syrii i postrzeganiem roli obrony przed ich arsenałami. I tu zwiększenie elastyczności polityki Izraela jest istotnym skutkiem rozmieszczenia obrony przeciwrakietowej, co można podsumować słowami eksperta:

⁶⁴ Y. Shapir, *Anti-Rocket Defense. A Waste of Taxpayers' Money?*, INSS Insight, no. 18, 30 V 2007, [on-line] <http://www.inss.org.il/publications.php?cat=25&incat=&read=146>, dostęp: 5 XII 2012.

⁶⁵ A. Harel, A. Issacharoff, *This Round Will Likely go to Israel*, „Haaretz” 2012, 12 III, [on-line] <http://www.haaretz.com/print-edition/news/this-round-will-likely-go-to-israel-1.417874>, dostęp: 13 III 2012.

⁶⁶ I. Siperco, *Shielding Israel*, „The National Interest” 2012, 5 IV, [on-line] <http://nationalinterest.org/commentary/shielding-israel-6730>, dostęp: 11 II 2013.

Przesunięcie akcentu w stronę opcji obrony przeciwrakietowej uwalnia Izrael z istniejącej taktycznej zależności dzięki powstaniu efektywnej i całkowicie defensywnej alternatywy dla akcji wojskowej prewencyjno-wyprzedzającej. Tarcza przeciwrakietowa zabezpiecza cywilów, obniża zapotrzebowanie na odwet, ale przede wszystkim stwarza u potencjalnych agresorów przekonanie, że ich pociski nie będą skuteczne, co może ich odwieść od ich użycia⁶⁷.

Wnioski

Izrael jest państwem, dla którego istnienie i rozwój obrony przeciwrakietowej ma szczególne znaczenie, dlatego właśnie kraj ten wiele wysiłku wkłada w jej tworzenie. Dodać należy, że nie brak głosów, że nie jest ona mu w istocie potrzebna, ponieważ zagrożenie ze strony Iranu nie istnieje⁶⁸.

W ramach codziennych działań szczególną funkcję ma jednak niewątpliwie do spełnienia Iron Dome, którego istnienie i stosowanie znacznie rozszerza zakres działań możliwych do podjęcia w określonych sytuacjach. Z drugiej jednak strony wskazuje się i na negatywne skutki jego użycia, na przykład pod postacią umacniania się opcji obrony pasywnej wobec aktywnej, co można postrzegać jako trend negatywny w polityce bezpieczeństwa. Możliwe jest także usztywnienie stanowiska wobec Palestyńczyków wraz z ogólnym obniżeniem zainteresowania długofalowym politycznym rozwiązaniem konfliktu⁶⁹. Podkreślić także należy, że brak jest rzetelnych danych na temat tego, jak bliski przeciążenia był Iron Dome w trakcie walk w listopadzie 2012 r., nie wiadomo także, jak duże zapasy pocisków przechwytyjących uda się Izraelowi zgromadzić, by w przyszłości system zdolny był powstrzymać kolejną ofensywę raketową⁷⁰.

Mimo wątpliwości wydaje się jednak, że skuteczność obrony przeciwrakietowej Izraela w ramach jej funkcji ograniczania strat może wpłynąć pozytywnie na

⁶⁷ Idem, *Pursuit of the Shield. The Case for Israeli National Missile Defense*, Middle East Policy Council, 15 I 2010, [on-line] <http://www.mepc.org/articles-commentary/pursuit-shield-case-israeli-national-missile-defense>, dostęp: 5 XII 2012.

⁶⁸ I. Ben-Israel, *Confronting Non-Existent Iranian Threat*, [w:] *Vision and Reality in the Middle East. Security Challenges of the 21st Century*, eds. M. Elran, Y. Guzansky, Institute of National Security Studies, Tel-Aviv 2010, s. 97-100, [on-line] <http://www.inss.org.il/upload/%28FILE%291281877506.pdf>, dostęp: 9 IX 2011.

⁶⁹ S. Wilson, *Some in Israel See Acquiescence in Iron Dome Missile Defense System*, „The Washington Post” 2012, 9 XII, [on-line] http://www.washingtonpost.com/world/middle_east/some-in-israel-see-acquiescence-in-iron-dome-missile-defense-system/2012/12/08/5dc857f4-3d67-11e2-bca3-aadc9b7e29c5_story.html, dostęp: 9 XII 2012.

⁷⁰ Y.S. Shapir, *Iron Dome. The Queen of the Battle*, [w:] *In the Aftermath of Operation Pillar of Defense. The Gaza Strip, November 2012*, ed. S. Brom, Institute for National and Security Studies, Memorandum no. 124, XII 2012, s. 42-44, [on-line] <http://cdn.www.inss.org.il/reblazecdn.net/upload/%28FILE%291357119492.pdf>, dostęp: 4 III 2013.

politykę odstraszenia realizowaną wobec ugrupowań palestyńskich. Po pierwsze, w razie masowego użycia rakiet artyleryjskich zastosowanie Iron Dome może zmniejszyć straty na tyle, że Izrael będzie mógł przez dłuższy czas prowadzić działania odwetowe oraz prewencyjne, jednocześnie utrzymując korzystny dla siebie bilans bieżących strat. Nawet jeśli w wypadku przedłużającej się kampanii w końcu nastąpiło przeciążenie obrony przeciwrakietowej, całociowy bilans konfrontacji może być znacznie bardziej niekorzystny dla Palestyńczyków, niż gdyby obrona przeciwrakietowa nie istniała. Po drugie, w odniesieniu do działań nękających na mniejszą skalę nie ma ryzyka przeciążenia systemu, a zatem odpowiednio rozmieszczone środki defensywne mogą dość skutecznie zabezpieczyć cały kraj w długiej perspektywie czasowej. W obu sytuacjach czynnikiem odstraszącym jest znaczące obniżenie efektywności środków ofensywnych pozostających w dyspozycji organizacji palestyńskich. Co do zasady – może to utrudniać podjęcie decyzji o ich zastosowaniu.

Wzrost międzynarodowego zainteresowania Daleką Północą

II wojna światowa przyniosła bezprecedensowe zmiany na Dalekiej Północy (*High North*), w tym również w jej szczególnie ważnej części, jaką jest Arktyka. Ten rejon świata stał się realnym teatrem działań na morzu i w powietrzu, głównie podczas wojny aliantów z Niemcami. Wybudowano obserwatoria meteorologiczne, lotniska, magazyny żywnościowe i bazy wojskowe. Doszło do określenia różnych stref kontroli: Amerykanie z Duńczykami „odpowiadali” za Grenlandię, Rosjanie – Ziemię Franciszka Józefa, a Brytyjczycy strzegli archipelagu Svalbard i wyspy Jan Mayen. Ponadto Arktyka, a szczególnie północna droga morska, stała się ogromnie ważnym kierunkiem dostaw alianckiego zaopatrzenia dla ZSRR w czasie wojny. „Po zerwaniu układu pomiędzy aliantami, Stany Zjednoczone i Związek Radziecki znalazły się w obliczu wojny nowego typu, która polegała na «kontrolowanym bezruchu». W regionach izolowanych podczas wojny, położonych wzdłuż łuku rozciągającego się od Grenlandii po Cieśninę Beringa, powstały linie obrony, m.in. słynna Linia Wczesnego Ostrzegania, której koszt budowy wyniósł ponad 600 milionów dolarów”¹. Pogłębiała się militaryzacja Arktyki, co było związane m.in. z postępem technicznym i technologicznym w siłach zbrojnych ówczesnych supermocarstw², a stacje polarne – zarówno amerykańskie, jak i sowieckie – otrzymały silną obsadę wojskową i cywilną. Jak pisze Janusz Symonides: „Arktyka odgrywała podwójną rolę w czasie «zimnej wojny», nie tylko jako bardzo ważny obszar dla zaatakowania drugiej strony znajdującymi się w niej systemami broni nuklearnej, lecz również jako ważki element «powstrzymywania»”³.

¹ M. Nazarri, *Arktyka. Ziemia wiecznych lodów*, tłum. I. Litwińska, Warszawa 1998, s. 162.

² Dotyczyło to głównie bombowców dalekiego zasięgu mogących przenosić ładunki nuklearne, rozwoju ofensywnych jednostek rakietowych (rakiety balistyczne) oraz łodzi podwodnych o napędzie jądrowym pływających pod lodem Oceanu Arktycznego. Zob. O.R. Young, *The Age of Arctic*, „Foreign Policy” vol. 86, 1985, no. 61, s. 160 i nn.

³ J. Symonides, *Arktyka – region współpracy czy konfliktów*, „Stosunki Międzynarodowe. International Relations” 2011, t. 44, nr 3-4, s. 24.

Okresowe zmniejszenie rosyjskiej obecności w Arktyce to następstwo załamania się bipolarnego układu sił, rozpadu ZSRR, a co za tym idzie likwidacji wielu rosyjskich baz w tym rejonie. „Poważnej redukcji uległa rosyjska flota okrętów podwodnych. Znaczna ich część została wycofana i złomowana. Zaprzesano regularnego patrolowania i lotów zwiadowczych wzdłuż wybrzeży kanadyjskich i amerykańskich. W atmosferze odprężenia i współpracy w latach 90. XX wieku także Kanada, Norwegia i Dania istotnie zmniejszyły swoje potencjały i zaangażowanie militarne. Zredukowane zostały siły morskie, zaprzestano manewrów i ćwiczeń”⁴.

Choć zmiana układu strategicznego po 1990 r. spowodowała okres współpracy państw w tym rejonie, to jednak nie spowodowała jego pełnej demilitaryzacji, jak i nie rozwiązała sporów politycznych i prawnych. Ponad dwie dekady po zakończeniu zimnej wojny nadal istnieje potrzeba pogłębiania wiedzy o Arktyce – tym ogromnym, niezamieszkanym, trudno dostępnym i wciąż słabo poznanym obszarze. Wielu z nas już rozumie, że to, co dzieje się z Arktyką, wpływa na każdego z nas⁵. W praktyce oznacza to, że wspólnie z innymi, w zorganizowanych międzynarodowych programach badawczych musimy prowadzić obserwacje i badania oraz przekazywać tę wiedzę innym. Oczywiście, takie prace badawcze prowadzą już państwa, których terytoria leżą w arktycznym obszarze Dalekiej Północy: Federacja Rosyjska, USA, Kanada, Dania (Grenlandia), Norwegia, Szwecja, Finlandia i Islandia, ale coraz większe zainteresowanie tym regionem przejawia również wiele innych krajów. Stacje polarne i ekspedycje w tym rejonie organizują państwa europejskie: Niemcy, Holandia, Polska, Wielka Brytania, Włochy, Hiszpania i pozaeuropejskie, z których na czoło wysuwają się Chiny, Japonia, Indie, Republika Korei. Dla wszystkich zainteresowanych Arktyką najbardziej istotne są trzy powody:

- jej rola w kształtowaniu klimatu północnej półkuli,
- eksploatacja zasobów naturalnych, zarówno węglowodorów (gaz, ropa naftowa) i minerałów, jak i zasobów żywych (skorupiaki, ryby, ssaki),
- nowe szlaki transportowe.

Działania w pierwszej sprawie udało się spiąć w sieć międzynarodowej współpracy. Stąd np. międzynarodowa stacja badawcza w Nowym Ålesundzie na Spitsbergenie składa się z komponentu koreańskiego, japońskiego, chińskiego i indyjskiego. Drugi z wyżej wymienionych powodów angażuje wielu aktorów sceny międzynarodowej, reprezentujących zarówno interesy państwowe, jak i prywatne, włączając „rosnące gospodarki” Azji. Wszyscy oni okazują coraz większe zainteresowanie nie tylko samą Arktyką, ale generalnie europejską Daleką Północą. Bez wątpienia jest to coś znacznie więcej niż tylko polityczna retoryka, tym bardziej że region ma znaczny potencjał i możliwość ekonomicznego wzrostu w co najmniej kilkunastu sektorach.

⁴ *Ibidem*, s. 24-25.

⁵ Poziom mórz zależy od topnienia lądolodu Grenlandii, temperatura w Europie zależy od wymiany ciepła między Atlantykiem i Arktyką itd.

Takie państwa, jak Chińska Republika Ludowa, Japonia i Republika Korei wyrażają szczególne zainteresowanie nowymi złożami surowców oraz możliwością skorzystania z arktycznych tras żeglugowych. Kraje te należą do największych importerów ropy naftowej⁶, a Japonia i Korea również gazu ziemnego. W ich strategiach energetycznych, poprzez dywersyfikację zaopatrzenia w surowce energetyczne – i to dostarczane z rejonu stabilnego w sensie politycznym i gospodarczym – złoża węglowodorów na Dalekiej Północy jawią się jako wizja zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego⁷. Ponieważ gospodarki tych państw oparte są przede wszystkim na eksporcie towarów, trudno się dziwić, że tak istotnego znaczenia nabiera ewentualność skrócenia tras żeglugowych⁸.

Wszystko to wpływa na wzmożoną aktywność przede wszystkim Chińczyków zainteresowanych koncesjami w każdym z wyżej prezentowanych obszarów⁹. Mimo że ten wielki kraj nie upublicznił jeszcze żadnej oficjalnej strategii w stosunku do Dalekiej Północy, to jego zainteresowanie szansami i wyzwaniem związanymi z tym regionem, jak również próbą zabezpieczenia tam własnych interesów jest bezsporne. Jak pisze Joanna Grzela,

badanie tego obszaru ma nie tylko znaczenie dla naukowego poznania polarnego systemu, ale daje także możliwość zrozumienia jego wpływu na chiński klimat, rolnictwo, zasoby naturalne i ochronę środowiska. Wśród argumentów za tym przemawiających wymienia się m.in.:

- klimat Arktyki oddziałuje na pory roku, susze, powodzie, wiatr i mrozy, a przez to na gospodarkę w Chinach,
- prądy oceaniczne w Arktyce mają silny wpływ na klimat Azji Wschodniej i połowy oceaniczne (1/4 połowów Chin pochodzi z Oceanu Arktycznego i Morza Beringa),
- badanie Arktyki może dostarczyć pewnych danych naukowych dla prowadzenia walki z suszami i pustoszczeniem ziemi w północnych Chinach¹⁰.

⁶ „BP Statistical Review” 2011, [on-line] http://www.google.pl/#gs_rn=19&gs_ri=psy-ab&cp=27&gs_id=4&xhr=t&q=bp+statistical+review+2011&es_nrs=true&pf=p&output=search&scient=psy-ab&oq=BP+Statistical+Review%E2%80%9D+2011&gs_l=&pbx=1&bav=on.2,or_r_qf.&bvm=-bv.48705608,d.Yms&fp=5c47725fd692eea4&biw=1188&bih=585, dostęp: 12 V 2013; zob. również T. Młynarski, *Bezpieczeństwo energetyczne w pierwszej dekadzie XXI wieku. Możliwości i interesy w geostrategii*, Kraków 2011, s. 217-260 oraz P. Godlewski, *Nowy „Jedwabny Szlak”. Chińska polityka ekonomiczna ropy naftowej*, [on-line] http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,1141,Nowy_Jedwabny_Szlak?_Chinska_polityka_ekonomiczna_ropy_naftowej, dostęp: 11 X 2012.

⁷ W przypadku ropy naftowej większość dotychczas importowanego przez nie surowca pochodzi z Bliskiego Wschodu i Afryki.

⁸ Chodzi o możliwość skrócenia o około 40% drogi do Europy (przez Północną Drogę Morską i Przejście Północno-Zachodnie) oraz wschodniego wybrzeża USA.

⁹ Szerzej na ten temat zob. K. Kubiak, *Interesy i spory państw w Arktyce w pierwszych dekadach XXI wieku*, Warszawa 2012, s. 261-271.

¹⁰ J. Grzela, „Interesy krajów azjatyckich na Dalekiej Północy”, referat wygłoszony na konferencji „Arktyka z perspektywy pierwszej dekady XXI wieku. Między rywalizacją i współpracą”,

„Kto zyska kontrolę nad drogą przez Arktykę, ten przejmie nurt światowej gospodarki i międzynarodowej strategii” – to słowa Li Zhenfu, naukowca z Uniwersytetu Morskiego w Dalian, przytaczane przez Lindę Jakobson¹¹, które w pełni odzwierciedlają poglądy mediów oraz środowiska nauki publicznie zachęcających rząd i inne czynniki oficjalne do podjęcia działań na rzecz wykorzystania możliwości handlowych i strategicznych, pojawiających się wraz z topniejącym lodem Arktyki¹².

Dla Chińczyków Arktyka to przedmiot badań naukowych prowadzonych w zakresie zmian klimatycznych¹³ i gatunków morskich, nowych szlaków żeglugowych oraz bezpieczeństwa energetycznego. W ramach szerokiego programu badań naukowych w 1989 r. powołali oni Chiński Instytut Badań Polarnych (Polar Research Institute of China, PRIC). Pierwsza chińska ekspedycja arktyczna odbyła się w 1999 r., a w 2003 r. założono stację arktyczną China Arctic Yellow River w rejonie Nowego Ålesundu na zachodnim Spitsbergenie. W zakresie badań środowiska Arktyki od 2004 r. Chińczycy współpracują z Norwegią, a od 2009 r. oba kraje prowadzą dwustronny dialog w sprawie zmian klimatycznych i ochrony środowiska¹⁴. Szczególnym zainteresowaniem władz oficjalnych ChRL cieszy się jednak Republika Islandii, z którą w kwietniu 2012 r. podpisano porozumienie w zakresie nauki i badań polarnych oraz energetyki geotermalnej.

Chińscy badacze Arktyki od 1997 r. należą do Międzynarodowego Arktycznego Komitetu Naukowego (International Arctic Science Committee, IASC). Do ich dyspozycji pozostaje największy na świecie konwencjonalnie napędzany lodolamacz Xue Long („Śnieżny Smok”)¹⁵. Był on pierwszą chińską jednostką, która przepłynęła przez biegun północny (sierpień 2012 r.).

Wrocław 23-24 X 2012, s. 4, powołując się na: *Significance of Arctic Research Expedition*, [on-line] <http://www.china.org.cn/english/features/40961.htm>, dostęp: 5 XI 2012.

¹¹ L. Jacobson, *China Prepares for an Ice-free Arctic*, „SIPRI Insights on Peace and Security” 2010, no. 2, [on-line] <http://www.sipri.org/publications/series/insights>, dostęp: 4 X 2012.

¹² Szerzej na ten temat zob. V. Sakhuja, *China. Breaking into the Arctic Ice*, [on-line] <http://www.icwa.in/pdfs/ib%20%20dr.pdf>, dostęp: 10 X 2012.

¹³ W 1995 r. grupa chińskich naukowców i dziennikarzy przebyła pieszo drogę do bieguna północnego, badając zmiany klimatyczne i środowisko oraz prowadząc pomiary pokrywy lodowej Oceanu Arktycznego.

¹⁴ Szerzej na ten temat zob. wypowiedź ministra spraw zagranicznych Norwegii Jonasa Gahra Store w China Institute for International Studies, Beijing, 30 VIII 2010, [on-line] http://www.regjeringen.no/eu/dep/ud/whats-newspeeches/-and-articles/speechesforeign/2010/arctic_vie-rijing/html?id=613162, dostęp: 25 XI 2010.

¹⁵ Pływający pod banderą ChRL, kupiony od Ukrainy w 1993 r. W październiku 2009 r. Rada Państwa ChRL zdecydowała o budowie siostrzanego wobec Xue Long statku, który ma być wodowany w 2014 r., szerzej na ten temat zob. *China's 1st Icebreaker to be Completed in 2013*, [on-line] http://usa.chinadaily.com.cn/china/2011-10/25/content_13976000.htm, dostęp: 3 V 2012; F. Lasserre, *China and the Arctic. Threat of Cooperation Potential for Canada?*, [on-line] <http://www.opencanada.org/wp-content/uploads/2011/05/China-and-the-Arctic-Frederic-Lasserre.pdf>, dostęp: 5 VI 2011; J. Viglundson, A. Doyle, *First Chinese Ship Crosses Arctic Ocean*

Choć oficjalne stanowisko władz w swojej retoryce jest znacznie bardziej łagodne niż oczekiwania, a nawet żądania artykułowane przez media, naukowców i środowiska wojskowe, to i tak nie unikniemy wrażenia, że powyższa aktywność zmierza do wzrostu znaczenia ChRL w Arktyce¹⁶. Nikogo nie powinny zwieść pozory chińskiego dystansu i obiektywizmu w traktowaniu problemów obszarów północnych, szczególnie w kontekście prób szukania porozumień bilateralnych z państwami arktycznymi, czego spektakularną ilustracją może być kierunek chińskiej polityki wobec Islandii. We wrześniu 2011 r. islandzkie media internetowe zajęły się wzrostem zainteresowania chińskiego biznesu ich krajem. Portal informacyjny RUV¹⁷ ocenił to jako wynik dążenia Pekinu do budowania dla siebie strategicznego przyczółku w rejonie Arktyki¹⁸. Obok opisywanego już w światowych mediach zamiaru zakupienia przez chiński fundusz inwestycyjny 300 km² terenów pod luksusowy ośrodek wypoczynkowy trwają inne próby wejścia chińskich inwestorów do Islandii. Chodzi między innymi o uczestnictwo w budowie nowego portu oraz terminala naftowego i gazowego, przez który mają popłynąć w przyszłości te surowce, wydobywane z nowo uruchamianych źródeł wokół Islandii i Grenlandii. Zauważalne jest też dążenie władz chińskich do zacieśniania stosunków z Islandią, czego przykładem może być rozpoczęta niedawno bliska współpraca głównych banków obu tych państw.

Temu samemu celowi służyła czerwcową (2012 r.) wizyta prezydenta Chin Hu Jintao w Danii¹⁹, uważana za wzorcowy przykład chińskich starań o wpływy w Arktyce i na Grenlandii. W jej trakcie podpisano 11 umów międzypaństwowych²⁰. „Zabiegi Pekinu przynoszą wyniki. W grudniu 2012 r. grenlandzki parlament uchwalił ustawę o zagranicznych inwestycjach w przemyśle wydobywczym, zezwalając inwestorom, by płacili robotnikom zgodnie z warunkami we własnych krajach, mniej niż wynoszą płace na Grenlandii”²¹. Jeśli uzmysłowimy sobie, że brytyjska spółka London Mining (należąca do chińskich stalowni oraz inwestująca 2,3 mld dolarów w eksploatację rudy żelaza na Grenlandii) zatrudni w swoich kopalniach ok. 3 tys. chińskich pracowników, to wspomniane rozwiązanie prawne ewidentnie faworyzuje Chińczyków.

Amid Record Melt, [on-line] <http://uk.reuters.com/article/2012/08/17/us-china-environment-idUKBRE87G0P820120817>, dostęp: 25 X 2012.

¹⁶ L. Jakobson, *op. cit.*

¹⁷ Na podstawie: M. Haykowski, *Islandia – Chiny – biznes – motywy – media*, Sztokholm, IAR, 1 IX 2011.

¹⁸ Z uwagi na fakt, że Islandia zajmuje dogodną lokalizację w połowie drogi między Europą Północną i wschodnim wybrzeżem USA, kraj ten może być np. dobrym miejscem przeładunku i bazą dla statków poruszających się po nowych północnych szlakach morskich.

¹⁹ Dwa miesiące wcześniej w trakcie wizyty chińskiego premiera Dania zgodziła się poprzeć starania ChRL o przyznanie statusu stałego obserwatora w Radzie Arktycznej.

²⁰ W ramach otrzymanych przez duńskie firmy kontraktów w Chinach, wartych aż 3 mld dolarów, m.in. Carlsberg zbuduje browary w Państwie Środka, a koncern Maersk rozbuduje jeden z tamtejszych portów.

²¹ A. Kublik, *Grenlandia, Chinlandia*, „Gazeta Wyborcza” 2013, 21 I.

Dwa inne państwa – Japonia i Republika Korei – podobnie jak ChRL, są bardzo zainteresowane uzyskaniem dostępu do zasobów energetycznych obszarów północnych. Uważnie śledzą wszelkie zagadnienia wiążące się z Arktyką, prowadząc zarazem ogromnie wyważoną, wręcz ostrożną politykę wobec problemów tego regionu²². Zdają sobie sprawę z tego, że ich silne, innowacyjne i technologicznie zaawansowane gospodarki mogą stanowić istotny argument w zakresie potencjalnych koncesji żeglugowych czy zaangażowania inwestycyjnego w tym regionie.

Japonię w szczególności interesują: żegluga, zasoby i środowisko naturalne, formalnoprawne formy i metody rozstrzygania ewentualnych sporów. W tej ostatniej kwestii rząd japoński stoi na stanowisku, że Arktyka to część wspólnego dziedzictwa ludzkości, zaś społeczność międzynarodowa ma obowiązek chronić ten obszar, dbać o jego zrównoważony rozwój i ochronę środowiska, używać go w celach pokojowych i mieć dostęp do potencjalnych zasobów²³. Równocześnie uznaje, że kwestie prawne dotyczące Oceanu Arktycznego należy rozwiązywać w ramach konwencji UNCLOS (The United Nations Convention on the Law of the Sea)²⁴.

Japonia jako największy światowy importer energii, a równocześnie kraj prowadzący wyjątkowo aktywną politykę handlu²⁵, jest zainteresowana rodzającymi się możliwościami transportu morskiego²⁶. „Jesteśmy zainteresowani programami ochrony środowiska i transportu oraz rozwoju zasobów w obszarze Arktyki”²⁷ – to słowa Yoichiego Fujiwary (rzecznika Ambasady Japonii w Ottawie), które – jak sądzę – w pełni oddają stanowisko nie tylko rządu, ale też mediów, opinii publicznej i środowisk naukowych.

Dziś podstawowym instrumentem aktywności Japończyków w Arktyce są badania naukowe prowadzone m.in. przez Narodowy Instytut Badań Polarnych (National Institute of Polar Research, NIPR), Japońską Agencję Technologii i Nauk o Ziemi i Morzu (Japan Agency for Marine-Earth Science and Technology, JAMSTEC), Japońską Agencję Badań Kosmicznych (Japan Aerospace Exploration Agency, JAXA) i szereg uniwersytetów. „Japońskie Ministerstwo Edukacji, Kultury, Sportu, Nauki i Technologii (MEXT) uruchomiło nowy interdyscyplinarny projekt

²² Szerzej na ten temat zob. K. Kubiak, *op. cit.*, s. 271-280. Wyrażam też przekonanie, że istotny wpływ na formę tych działań mają ich starania o uzyskanie statusu obserwatora w Radzie Arktycznej.

²³ Hidehisa Horinouchi (Deputy Director-General, International Legal Affairs Bureau Ministry of Foreign Affairs of Japan), „Japan and the Arctic”, at the Japan-Norway Polar Seminar, 26 IV 2010, zasoby własne autora.

²⁴ Podkreśla też, że w przypadku rozpoczęcia prac nad ustanowieniem nowych reguł powinno się uwzględnić zachodzące zmiany, ze znacznym udziałem zainteresowanych państw, i to nie tylko nadbrzeżnych.

²⁵ Nie tylko we własnym regionie, ale również z USA, Europą i Bliskim Wschodem.

²⁶ Jeśli z racji zmniejszenia pokrywy lodowej zwiększy się strefa i okres możliwej żeglugi na Oceanie Arktycznym, to odległość, np. z Yokohamy do Hamburga skróci się o 62% w stosunku do szlaku przez Kanał Sueski.

²⁷ Y. Fujiwara, *Japan Latest Non-Arctic Country to Claim Stake in North Pole*, [on-line] <http://www.torontosun.com/news/canada/2010/09/03/15241971.html>, dostęp: 10 I 2013.

naukowy w celu wyjaśnienia i oceny globalnego wpływu zmian dokonujących się w Arktyce, zatytułowany «Green Network of Excellence» (GRENE)²⁸. Naukowcy tego kraju korzystają ze stałej bazy naukowej na archipelagu Svalbard²⁹, a uczeni skupieni w Japońskim Konsorcjum Badań Środowiskowych Arktyki (Japan Consortium for Arctic Environmental Research, JCAR) zajmują się realizacją długoterminowych badań w zakresie ochrony środowiska oraz rozwoju zasobów ludzkich w Arktyce³⁰. „Od 2009 r. [Japonia] współpracuje z Norwegią w rozmieszczaniu rakiet sondażowych w norweskiej części Arktyki, które pomagają dowiedzieć się więcej o warunkach atmosferycznych i czynnikach wpływających na zmiany klimatu [...]. Ponadto Japonia uczestniczy w dyskusjach na temat Arktyki w różnych forach międzynarodowych, w tym na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej”³¹.

Republika Korei to państwo pragnące aktywnie uczestniczyć w „otwieraniu” Arktyki, gdzie wraz z topniejącymi lodowcami otwierają się ogromne możliwości związane z wykorzystywaniem naturalnych zasobów³², nowymi szlakami morskimi i szansami dla naukowych odkryć.

Exemplifikacją tych potrzeb i nadziei stała się pierwsza wizyta prezydenta Lee Myung-baka w krajach Norden (wrzesień 2012 r.), w trakcie której przywódca koreański prezentował i wyjaśniał interesy swego kraju względem obszarów północnych. Podczas spotkania na Grenlandii Lee Myung-bak i Kuupik Kleist (premier Grenlandii) podpisali memoranda dotyczące wspólnych szlaków żeglugowych, eksploracji zasobów i prowadzenia badań geologicznych na Północy³³, ogłosili też plan wspólnych „zielonych projektów rozwojowych”, tj. przedsięwzięć zmierzających do pobudzenia gospodarki i tworzenia miejsc pracy poprzez inwestycje w czyste technologie i przemysł³⁴.

²⁸ J. Grzela, *op. cit.*, s. 8.

²⁹ Japonia jest jednym z trzynastu krajów posiadających tam swoje stałe stacje badawcze.

³⁰ Zob. *Written Statement by the Delegation of Japan at the Second Meeting of Deputy Ministers of the Arctic Council*, 15 V 2012, Stockholm, [on-line] <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/118-deputy-ministers-meeting-stockholm-15-may-2012>, dostęp: 11 I. 2013, oraz <http://www.jcar.org>, dostęp: 11 I 2013.

³¹ J. Grzela, *op. cit.*, s. 9.

³² Faktem jest, że koreański przemysł rybny w celu zapewnienia stabilnych dostaw ryb zimnowodnych potrzebuje i poszukuje nowych łowisk na Oceanie Arktycznym. Rybołówstwo w tym rejonie ma szansę przyczynić się do rozwoju koreańskiego sektora przetwórstwa rybnego; szerzej na ten temat zob. Seon-hee Eom, *The Arctic Fisheries Regime and Its Implications to Korea*, „International Journal of Maritime Affairs and Fisheries” vol. 3, 2011, no. 1, s. 33-48, [on-line] http://www.kmi.re.kr/data/PUB/%EC%98%81%EB%AC%B8%EC%AO%80%EB%84%9003_201102.pdf, dostęp: 1 XI 2012.

³³ Zawarto również szereg porozumień, m.in. koreański państwowy koncern Korea Resources Corporation (KORES) podpisał umowę z firmą górniczą z Grenlandii NunaMinerals. Jej celem jest wspólne poszukiwanie minerałów, realizacja projektów, eksploatacja złóż metali ziem rzadkich i innych metali strategicznych, szerzej na ten temat zob. Reuters, [on-line] <http://in.reuters.com/article/2012/09/10/greenland-korea-minerals-idINL5E8KAAKP20120910>, dostęp: 15 IX 2012.

³⁴ Zob. *President Lee Steps into the Arctic Circle for South Korea's Arctic Initiative*, [on-line] <http://www.korea.net/NewsFocus/Policies/view?articleId=102568>, dostęp: 24 X 2012.

Z kolei w Norwegii prezydent Korei Południowej i premier Norwegii, Jens Stoltenberg, uzgodnili zasady współpracy w celu przeciwdziałania zmianom klimatu zagrażającym Arktyce oraz wspólnych działań na rzecz rozwoju (bez szkody dla rdzennej ludności i otoczenia) tego bogatego w zasoby regionu, w tym polarnych szlaków transportowych³⁵. Spotkanie stało się także okazją do podpisania protokołu ustaleń, w którym strony zobowiązały się do pomocy swoim firmom przewozowym w uruchomieniu nowych szlaków morskich w Arktyce. Politycy potwierdzili też zawiązanie partnerstwa w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym oraz ochrony środowiska³⁶ i różnorodności biologicznej Arktyki³⁷.

Do niewątpliwych atutów Korei Południowej należą: przemysł stoczniowy – jeden z wiodących na świecie – i potencjał naukowo-badawczy. Z racji znacznych możliwości w tej ostatniej kwestii badania arktyczne rozwijane są w stacji badawczej na Spitsbergenie (utworzonej w 2002 r.), nazwanej Arctic Station Dasan. Warto też zauważyć, że w 2004 r. w koreańskim mieście Incheon podjął działalność naukową Korea Polar Research Institute, wydzielony z jednostki badawczej o nazwie Korea Ocean Research and Development Institute. Jednocześnie „Porozumienie zawarte w maju 2012 r. między Kanadą i Koreą ma umożliwić pierwszemu lodołamaczowi południowokoreańskiemu (Araon) zbadanie latem przyszłego roku kanadyjskiej części Oceanu Arktycznego (na Morzu Beauforta) – przybrzeżne obszary wiecznej zmarzliny i dno morskie pod kątem rezerw hy-

³⁵ W lipcu 2012 r. eksperci przemysłowi i rządowi oficjele z Norwegii i Korei Południowej spotkali się, by przedyskutować perspektywę globalnego ocieplenia tworzące morskie przejście przez biegun północny. Tu korzyści są wyraźne. Odległości między portami w zachodniej Europie a tymi w Japonii, Chinach i Korei są o 40% krótsze Północną Drogą Morską (The Northern Sea Route) niż typowym szlakiem biegnącym przez Kanał Sueski i Morze Śródziemne. Co ciekawe, Korea z jednej strony stara się wykorzystać biznesowe możliwości pojawiające się z racji zmiany klimatu, a równocześnie na Półwyspie Koreańskim kontynuuje swą silną polityczną wolę podjęcia działań wobec przyczyn zmian klimatycznych. W początkach 2012 r. Korea zaaprobowała plan handlu emisjami, który zostanie wprowadzony w 2015 r. W lipcu 2012 r. ogłosiła nowy program zamierzający wykorzystać satelitę do monitorowania zmian klimatu i zanieczyszczeń powietrza w północno-wschodniej Azji. Hong Yoo-deok (Director of Climate and Environment Research Institute) w wypowiedzi dla „Nature Climate Change” (3 VI 2012) stwierdził: „If the satellite finds the exact origin and the path of pollutants from China, we can mitigate the damage to our forests and agriculture”. Cyt. za: P. Bjerregaard, *The Arctic Passes Climate Threshold*, VI 2012, [on-line] http://www.huffingtonpost.com/2012/06/04/climate-change-arctic-tundra-global-warming_n_1567888.html, dostęp: 29 VIII 2012.

³⁶ Zob. na ten temat: *Korea, Norway Agree on Partnership for Environment-Friendly Arctic Development*, [on-line] http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2012/10/120_119777.html, dostęp: 21 X 2012, oraz <http://english.yonhapnews.co.kr/national/2012/09/12/57/030100000AEN20120912008951315F.HTML>, dostęp: 21 IX 2012.

³⁷ M. Bennett, *South Korea and Norway Sign Memoranda of Understanding on Arctic Shipping and Shipbuilding*, [on-line] <http://eyeontheartctic.rcinet.ca/blog/148-mia-bennett/2383-south-korea-and-norway-sign-memoranda-of-understanding-on-arctic-shipping-and-shipbuilding>, dostęp: 17 XI 2012.

dratów gazowych”³⁸. Lodołamacz ten ma również podjąć badania nad skutkami uwolnienia metanu dla środowiska naturalnego Arktyki³⁹.

Omawiając azjatyckie państwa coraz poważniej wiążące swą przyszłość z Daleką Północą, nie sposób pominąć Republiki Indii, której zainteresowanie tym rejonem sięga okresu brytyjskich dominiów zamorskich⁴⁰, a dziś sprowadza się do uzyskania lepszego dostępu do dyskusji i negocjacji w sprawie ochrony środowiska, gospodarki i polityki na tym obszarze⁴¹. „Wśród celów szczegółowych wymienia się: rozwój wielostronnej współpracy z krajami arktycznymi nie tylko w sferze gospodarki i nauki, ale także jej rozszerzenie o aspekty polityczne i strategiczne; badania środowiska politycznego w Arktyce i opracowanie specjalnej strategii Indii wobec Arktyki; zmniejszenie konfrontacyjnego stylu utrzymywanych kontaktów w regionie; promocja Arktyki jako regionu wolnego od broni jądrowej (Indie są zwolennikiem globalnego rozbrojenia nuklearnego i w związku z tym mogą odgrywać istotną rolę w promocji tej idei)”⁴².

Chociaż przez stosunkowo długi czas rząd Indii nie realizował aktywnej polityki wobec obszarów północnych, to obecna dynamika przemian w tym rejonie wyraźnie zintensyfikowała aktywność badawczą tego kraju⁴³. W początkach bieżącego stulecia Indie wynegocjowały i podpisały specjalny program badań arktycznych z Norweskim Instytutem Polarnym. W jego ramach norweską część archipelagu Spitsbergen odwiedziła w sierpniu 2007 r. pierwsza indyjska wyprawa naukowa. Od tego przełomowego niejako momentu Indie corocznie realizują w Arktyce po kilka wypraw naukowych, a od lipca 2008 r. w Nowym Ålesundzie na Spitsbergenie funkcjonuje indyjska stacja badawcza o nazwie „Himadri”.

Fakt, że Republika Indii staje się trzecim co do wielkości konsumentem węglowodorów na świecie i odpowiada za 15% wzrostu globalnego zapotrzebowania na energię, w praktyce przekłada się na potrzebę aktywnego udziału w eksploracji bogactw polarnych. Jako kraj nieposiadający ani finansowych, ani technologicznych możliwości, Indie liczą przede wszystkim na współpracę z Rosją. „Kraj ten uczestniczy w projekcie Sachalin, a premier Indii Manmohan Singh podczas wizyty w Moskwie w grudniu 2009 r. omawiał warunki dostępu indyjskich firm do zasobów północnej Rosji. W grudniu 2010 r. Sistema

³⁸ J. Grzela, *op. cit.*, s. 11.

³⁹ Szerzej na ten temat: S. Korean Icebreaker to Explore Arctic Ocean, [on-line] <http://english.yonhapnews.co.kr/business/2012/05/15/64/0501000000AEN20120515002800320F.HTML>, dostęp: 17 VII 2012.

⁴⁰ Wtedy Indie na mocy traktatu paryskiego z 1921 r. (tzw. traktatu svalbardzkiego) stały się „interesariuszem” w Arktyce.

⁴¹ Zob. na ten temat: D. Mitra, *Taking Cue from China, India Eyeing Arctic Region*, [on-line] <http://newindianexpress.com/nation/article1282303.ece>, dostęp: 5 XII 2012.

⁴² J. Grzela, *op. cit.*, s. 11.

⁴³ Poważne studia arktyczne w Indiach podjęto w 1981 r., kiedy to z inicjatywy premier Indiry Gandhi powstał Departament Studiów Oceanicznych, a następnie został opracowany program badań Arktyki.

JSFC⁴⁴ i największy indyjski koncern ropy i gazu ONGC (Oil and Natural Gas Corporation Limited)⁴⁵ podpisały ramową umowę o współpracy, a w 2011 r. ogłoszono, że Indie mogą stać się partnerem w eksploracji Trebs i Titov – pól naftowych w Nienieckim Okręgu Autonomicznym⁴⁶.

Kolejnym, tym razem europejskim krajem starającym się o uzyskanie statusu obserwatora w nabierającej znaczenia Radzie Arktycznej są Włochy, których koncern ENI postawił na współpracę z Federacją Rosyjską. Oto 25 kwietnia 2012 r. ENI i rosyjski Rosneft zawarły sojusz strategiczny, którego celem jest eksploatacja złóż ropy naftowej i gazu w Arktyce⁴⁷. W oparciu o umowę (bardzo podobną do zawartej tydzień wcześniej między Rosneft a amerykańskim koncernem ExxonMobil), uroczyste akceptowaną przez ówczesnego premiera Władimira Putina, ENI otrzymało jedną trzecią udziałów w spółce (z Rosneft), która podejmie eksploatację arktycznych złóż na Morzu Barentsa oraz na akwenach na Morzu Czarnym⁴⁸. Ocenia się, że złoża te kryją co najmniej 36 mld baryłek ropy i gazu⁴⁹, czyli ponad dwa razy mniej niż złoża, które Rosja wniosła do spółki z Exxon. Szef rosyjskiego koncernu Eduard Chudajnatow wspólne inwestycje z ENI ocenia na 125 mld dolarów, przy czym to ENI zobowiązane jest do wyłożenia 2 mld dolarów na ostateczne zbadanie zasobów węglowodorów pod dnem Morza Barentsa i Morza Czarnego⁵⁰.

⁴⁴ Sistema JSFC (zał. w 1993 r.) jest holdingiem, największą giełdową spółką w Rosji i WNP, zob.: <http://www.sistema.com>, dostęp: 15 VI 2013.

⁴⁵ Zob.: <http://www.ongcindia.com/wps/wcm/connect/ongcindia/home>, dostęp: 15 VI 2013.

⁴⁶ Teza, którą potwierdzają następujące źródła: http://polish.ruvr.ru/2012_05_29/76362407, dostęp: 12 XI 2012; *Official Visit of Prime Minister to the Russian Federation*, [on-line] http://www.indianembassy.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=797%3Apress-release&catid=53%3Avisits&Itemid=625&lang=en, dostęp: 2 XI 2012; *Major Deals Between India and Russia, New Delhi*, 22 XII 2010, [on-line] http://www.rusembassy.in/index.php?option=com_content&view=article&id=2122&Itemid=102&lang=en, dostęp: 2 XI 2012; *Cabinet Okays Merger of ONGC's Russia Assets with Sistema Firms*, [on-line] http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-06-20/news/29679979_1_russneft-imperial-energy-bashneft, dostęp: 2 XI 2012.

⁴⁷ Sojusz ten został rozszerzony o eksploatację ropy i gazu na Morzu Czarnym.

⁴⁸ Umowa z ExxonMobile dotyczy eksploatacji arktycznych złóż na Morzu Karskim oraz we wschodniej części Morza Czarnego. W zamian za udziały w arktycznych złożach Exxon zrewanżuje się koncernowi Rosneft udziałami w swoich złożach ropy i gazu z łupków w Kanadzie i USA oraz udziałami w polach naftowych w Zatoce Meksykańskiej. Wartość inwestycji to około 200-300 mld dolarów. Ostateczne decyzje o inwestycji w arktyczne złoża Exxon i Rosneft podejmą na przełomie 2016 i 2017 r. Przy czym jeżeli ceny ropy mocno spadną, to spółka Exxon-Rosneft nie będzie w ogóle płacić podatków. Jak pisze A. Kublik (*Antarktyczna alternatywa*, „Gazeta Wyborcza” 2012, 21 IV): „Exxon dzięki tej umowie zwiększy swoje zasoby ropy w Arktyce, gdzie jest ok. 20-25% nieodkrytych jeszcze światowych złóż ropy i gazu. Na dodatek w Rosji eksploatacja arktycznych złóż nie spotka się z takim oporem ekologów jak na Zachodzie”.

⁴⁹ Zob. *Co Włosi dadzą za Arktykę*, „Gazeta Wyborcza” 2012, 26 IV.

⁵⁰ Warto zwrócić uwagę na fakt, że ENI zapowiada wiercenia w Arktyce dopiero w przyszłej dekadzie.

W zamian za udziały w złożach arktycznych porozumienie zakłada udział Rosnieftu w międzynarodowych projektach ENI. Należy zwrócić uwagę na fakt, że dotąd głównym partnerem ENI w Rosji był Gazprom⁵¹. To wraz z nim ENI zakładało konsorcjum South Stream⁵², które podjęło się zbudować gazociąg przez Morze Czarne do Europy Południowej, omijając Ukrainę i Turcję. W 2011 r. włoski koncern odstąpił też Gazpromowi udziały w wielkich złożach ropy w Libii.

Nawet tak skrótowne omówienie zagadnienia wzrostu międzynarodowego zainteresowania regionem, głównie ze strony państw pozaeuropejskich, pozwala stwierdzić, że w przypadku krajów niearktycznych jest ono coraz wyraźniej artykułowanym elementem ich polityki zagranicznej, a nie tylko wynikiem aktualnej koniunktury czy tym bardziej – „przelotną fantazją”. Ta narastająca dynamika poszerzania granic zainteresowania Daleką Północą, zarówno w sensie merytorycznym, jak i podmiotowym, winna stanowić niezmiernie istotną inspirację do dyskusji na temat wizji rozwoju tego regionu, a w szczególności Arktyki w najbliższych latach.

⁵¹ ENI kupiło arktyczne złoża gazu na aukcji po doprowadzonym przez Kreml do bankructwa koncernie Jukos, po czym natychmiast odsprzedał kontrolne udziały tych złóż Gazpromowi. Chroniło to Gazprom przed ewentualnymi pozwami akcjonariuszy Jukosu.

⁵² W obecności Władimira Putina (16 IV 2011 r., podczas Międzynarodowego Forum Inwestycyjnego w Soczi) szefowie Gazpromu, ENI, EDF i Wintershallu podpisali porozumienie w sprawie budowy gazociągu South Stream, projektu stanowiącego konkurencję dla gazociągu Nabucco. Rosjanie najpierw doprowadzili do podpisania umów z Bułgarią, Węgrami, Serbią, Austrią, Włochami i Turcją, przez których wody terytorialne przejdzie rura kładziona na dnie Morza Czarnego. Potem przekonali włoskie ENI do zmniejszenia udziałów na rzecz francuskiego EDF. W spółce South Stream Gazprom ma 50%, ENI 20%, a EDF i Wintershall po 15%. Gazprom wycenia koszt inwestycji na 15,5 mld euro. Pierwsza nitka (16 mld m³ rocznego przepływu) z Rosji po dnie morza do Bułgarii, a potem przez Bałkany do Włoch i Austrii będzie gotowa do 2015 r. Do końca 2018 r. South Stream ma transportować ok. 63 mld m³ gazu rocznie; zob. „Rzeczpospolita” 2011, 17-18 IX.

Dylematy niemieckiej strategii przezwyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej w XXI wieku

Celem poniższego artykułu jest syntetyczne przedstawienie zasadniczych dylematów związanych z wypracowaniem i realizacją niemieckiej strategii przezwyciężenia kryzysu strefy euro Unii Europejskiej (UE) w latach 2010-2012. Zagadnienie to ma ogromne znaczenie teoretyczne i praktyczne, ponieważ od przezwyciężenia kryzysu i stabilizacji strefy euro zależą zarówno dalsze funkcjonowanie i przyszły kształt UE, jak również jej rola i pozycja międzynarodowa. Niemcy, jako największy kraj UE pod względem potencjału demograficznego i gospodarczego oraz dużej aktywności politycznej, odgrywały wraz z Francją pierwszoplanową rolę w poszukiwaniu strategii przezwyciężenia kryzysu strefy euro do połowy 2012 r. Od chwili wyboru w maju 2012 r. socjalisty François Hollande'a na nowego prezydenta Francji między obu krajami uwidoczniły się różnice w podejściu do powyższego zagadnienia, wzmacniając pozycję Niemiec. Przyjęta w opracowaniu cezura czasowa odpowiada genezie i ewolucji kryzysu strefy euro. Jej początek przypada na rozwój światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, a zwłaszcza ujawnienie się nadmiernego zadłużenia w Grecji pod koniec 2009 r. Doprowadziło to w latach 2010-2012 do pogłębienia się zadłużenia krajów południowych w strefie euro, przyczyniając się stopniowo do kryzysu instytucjonalnego całej UE. Cezurą końcową artykułu jest zasadniczo grudzień 2012 r., choć sporadycznie pojawiają się nawiązania do niektórych aspektów kryzysu strefy euro z początku 2013 r.

Opracowanie poniższe stanowi fragment większej całości i wiąże się z szerszymi badaniami autora nad rolą Niemiec w kryzysie strefy euro¹. Wykorzystano w nim również wcześniejsze publikacje autora na ten temat². Ograniczone ramy

¹ Zob. E. Cziomer, *Rola Niemiec w kryzysie strefy euro po 2009 r. Projekt badawczy Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego (KAAFM) w Krakowie* (w druku).

² Zob. ważniejsze analizy autora: E. Cziomer, *Od światowego kryzysu gospodarczego do kryzysu strefy euro: implikacje wewnętrzne dla Niemiec*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2011, nr 5, s. 33-50; „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 3: *Prawno-polityczne wyzwania*

opracowania pozwalają autorowi jedynie na dokonanie syntetycznej analizy stanowiska Niemiec wobec kryzysu strefy euro, zwalniając go zarazem z nadmiernej rozbudowy przypisów.

1. Istota i uwarunkowania kryzysu strefy euro oraz rola Niemiec w wypracowaniu strategii jego przezwyciężenia

Utrzymujący się od ponad trzech lat kryzys strefy euro UE nie stanowi kryzysu wspólnej waluty euro. Wynika on głównie z długofalowych następstw światowego kryzysu finansowo-gospodarczego oraz związanego z tym nadmiernego zadłużenia niektórych krajów strefy euro, którego najważniejsze przyczyny leżały głównie w:

- błędnej konstrukcji Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW), a następnie w wypracowaniu postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu (1997) jako podstawy wprowadzenia waluty euro (2002), której mechanizmy funkcjonowania utrudniały podejmowanie skutecznych działań przeciwko licznym zagrożeniom na międzynarodowych rynkach finansowych;
- utrzymywaniu się zróżnicowanego rozwoju oraz zdolności konkurencyjnej siedemnastu krajów członkowskich strefy euro, wpływających odmiennie na stopień ich deficytu budżetowego oraz wiarygodności kredytowej na międzynarodowych rynkach finansowych, które się nasiliły zwłaszcza od drugiej dekady XXI w.;
- systematycznym łamaniu kryteriów konwergencji oraz Paktu Stabilności i Wzrostu przez członków strefy euro (w latach 2002-2012 sześćdziesiąt razy, w tym również przez Niemcy i Francję w latach 2003-2005);
- negatywnych następstwach licznych spekulacji bankowych w dobie globalizacji, ujawnionych na szerszą skalę przez wybuch światowego kryzysu gospodarczo-finansowego od 2008 r. w USA i Europie.

Po ogłoszeniu przez Grecję pod koniec 2009 r. niemożności obsługi zadłużenia zagranicznego kryzys nadmiernego zadłużenia objął od 2010 r. stopniowo również Portugalię, Irlandię, Hiszpanię i Włochy, czyli tzw. grupę krajów PIIGS (Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain). Stopniowo kryzys zadłużenia strefy euro przekształcił się w kryzys polityczny oraz funkcjonowania instytucji całej UE.

Światowy kryzys finansowo-gospodarczy z lat 2008-2009 miał również szereg ujemnych następstw dla Niemiec o charakterze wewnętrznym oraz międzynarodowym. Dla załagodzenia jego negatywnych skutków gospodarczo-społecznych ówczesny rząd wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD wyasygnował ponad 700 mld euro w formie różnych świadczeń społecznych, dotacji, zwłaszcza na udzielanie gwarancji kredytowych firmom i bankom. Pozwoliło to na szybsze przezwyciężenie

w Niemczech kryzysu i groźby recesji oraz osiągnięcie w latach 2010-2012 znacznie lepszych wskaźników gospodarczych niż pozostałe większe kraje strefy euro.

W wyniku wyborów do Bundestagu we wrześniu 2009 r. władzę na szczęblu federalnym przejęła w Niemczech koalicja chadecko-liberalna (CDU/CSU/FDP) z dotychczasową kanclerz Angelą Merkel (CDU) na czele. Zbiegło się to z wejściem w życie postanowień traktatu lizbońskiego, który przyznał kanclerzowi federalnemu pierwszoplanową rolę w kształtowaniu polityki integracyjnej Niemiec w UE i wyłączne prawo reprezentowania ich interesów w Radzie Europejskiej. Nastąpiło to kosztem ograniczenia dotychczasowych uprawnień ministra spraw zagranicznych, którym został w 2009 r. jako wicekanclerz przywódca partnera koalicyjnego chadecji – przewodniczący FDP – Guido Westerwelle. Ze względu na liczne błędy i zły styl kierowania partią wiosną 2011 r. Westerwelle został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska przewodniczącego FDP i wicekanclerza, zachował jednak funkcję ministra spraw zagranicznych. Jego następcą na stanowisku przewodniczącego FDP został Phillip Rössler (z pochodzenia adoptowany w Niemczech Wietnamczyk), łączący to stanowisko z funkcją ministra gospodarki oraz wicekanclerza. Zmiany powyższe nie ustabilizowały sytuacji wewnętrznej w FDP. W latach 2010-2012 partia ta poniosła znaczne straty i nie przekroczyła klauzuli pięcioprocentowej w licznych wyborach krajowych, co stawia pod znakiem zapytania ewentualną kontynuację koalicji chadecko-liberalnej po kolejnych wyborach do Bundestagu 22 września 2013 r. Partie opozycyjne, SPD i Sojusz 90/Zieloni, według aktualnych sondaży ankietowych również nie posiadają wystarczającego poparcia dla pokonania chadecji w nadchodzących wyborach do Bundestagu, co pozostawia kwestię ustanowienia stabilnej większości parlamentarnej po 22 września 2013 r. otwartą, stwarzając hipotetycznie możliwość utworzenia w ostateczności trzeci raz w historii Niemiec wielkiej koalicji CDU/CSU/SPD.

Należy jednak podkreślić, że zarówno SPD, jak i Zieloni popierali w latach 2010-2012 wszelkie ważniejsze decyzje kanclerz Merkel mające na celu ratowanie strefy euro. Było to ważne, gdyż z jednej strony wzrastał sprzeciw wobec strategii Merkel w łonie chadecji i liberałów, a z drugiej w styczniu 2013 r. SPD i Zieloni uzyskali większość blokującą w drugiej izbie parlamentarnej – Bundesracie, co jeszcze bardziej uzależniło kanclerz Merkel od ich poparcia parlamentarnego przy głosowaniach nad kolejnymi pakietami ratunkowymi dla strefy euro w pierwszym kwartale 2013 r.

Nie wchodząc w tym miejscu w szczegóły, można stwierdzić, że obecna sytuacja wewnątrzpolityczna w RFN rzutuje w dużym stopniu ujemnie na podejmowanie kluczowych decyzji odnośnie do kształtowania i realizacji niemieckiej strategii i taktyki w dążeniu do stabilizacji, a następnie przewyciężenia kryzysu strefy euro w 2013 r. Dodatkowo od jesieni 2009 r. kanclerz Merkel przeniosła centrum koordynacyjno-decyzyjne w zakresie polityki europejskiej do Urzędu Kanclerskiego, konsultując ściśle wszystkie najważniejsze decyzje strategiczne na polu przeciwdziałania kryzysowi zadłużenia strefy euro z federalnym Ministerstwem Finansów, którym kieruje bliski zaufany Merkel, polityk chadecki Wolfgang Schäuble

z CDU. Natomiast – jak wskazano wyżej – zdecydowanemu pomniejszeniu uległa tradycyjnie duża rola i znaczenie Ministerstwa Spraw Zagranicznych w kształtowaniu polityki europejskiej Niemiec, zwłaszcza na polu ratowania strefy euro.

Ze względu na stabilność wewnętrzną oraz ogromny potencjał ekonomiczno-finansowy Niemcom udało się od początku drugiej dekady XXI w. umocnić swoją rolę międzynarodową. Za najważniejsze atuty oraz instrumenty aktywności międzynarodowej oraz silnej pozycji Niemiec w UE można uznać przede wszystkim:

- utrzymanie drugiego miejsca po Chińskiej Republice Ludowej (ChRL) w eksporcie światowym, którego wartość roczna wynosi ok. 40,1% niemieckiego PKB (z czego w 2010 r. na poszczególne regiony przypadało procentowo: UE-27 – 61%, strefa euro – 40%, pozostałe kraje Europy bez UE – 11%, Azja – 15%, Ameryka – 10%, Afryka – 2%, Australia i Oceania – 1%).
- członkostwo w kluczowych organizacjach międzynarodowych: G-7/8, G-20, Światowej Organizacji Handlu (WTO), Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Międzynarodowym Funduszu Walutowym (MFW) (wkład finansowy: 5,8%, za USA – 17,74% z prawem weta i Japonią – 6,01%) oraz Banku Światowym (z wkładem 5,8%); na forum ONZ Niemcy bardzo ściśle współdziałają dodatkowo w wielu sprawach z Chinami, Indiami, Brazylią, Rosją i Afryką Południową, czyli w ramach tzw. grupy BRICS;
- to, że jest największym płatnikiem netto UE, w 2011 r. – 9,22 mld euro (przed Wielką Brytanią – 5,63 mld euro i Francją – 5,53 mld euro);
- fakt, że jest największym udziałowcem Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – 18,9371% (kapitał 1 090 912 027,43 euro), przed Francją (14,2212%) i Włochami (12,4966%), dla porównania Grecja – 1,9649%³.

Unia Europejska jako całość oraz sama strefa euro były na początku 2010 r. całkowicie nieprzygotowane do przeciwdziałania pogłębiającemu się kryzysowi zadłużenia Grecji. Postanowienia traktatowe oraz prawo europejskie nie przewidywały bowiem możliwości zaciągania kredytów przez członków, zarówno od pozostałych państw członkowskich, jak i w EBC. W tej sytuacji inicjatywę wypracowania mechanizmu udzielenia doraźnej pomocy finansowej Grecji musiały przejąć czołowe kraje Eurogrupy – Niemcy i Francja. Po siedmiu tygodniach intensywnych dyskusji od początku 2010 r. między kanclerz Merkel a greckim premierem Jorgosem Papandreu, jak też w łonie instytucji UE oraz między krajami Eurogrupy, zwłaszcza zaś między kanclerz Merkel a prezydentem Nicolasem Sarkozym, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie przeformowane przez niemiecką kanclerz i jej doradców. Decyzję powyższą potwierdzono ostatecznie w specjalnym oświadczeniu ówczesnych szesnastu państw Eurogrupy w tym samym dniu. Zawierało ono następujące postanowienia:

³ Zob. *Deutschland*, [w:] *Der Fischer-Weltalmanach. Zahlen, Fakten, Daten*, Frankfurt am Main 2011, s. 117 i nn.

- warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez MFW oraz członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie sama zaciągać kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia;
- pomoc dla Grecji ze strony członków strefy euro przyjmie formę bilateralnych pożyczek na zasadach komercyjnych;
- każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro;
- uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej dla wypracowania określonych mechanizmów i kryteriów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach;
- w przyszłości Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE⁴.

Od wiosny 2010 r. zabiegi Niemiec na rzecz wypracowania strategii wobec narastającego kryzysu zadłużenia Grecji oraz niektórych państw południowych strefy euro zmierzały w dwóch zasadniczych kierunkach. Pierwszym było ściśle współdziałanie ze wszystkimi państwami członkowskimi UE dla lepszej koordynacji i nadzoru polityki podatkowej i fiskalnej. W tym celu w latach 2010-2012 przyjęto między innymi takie regulacje prawno-finansowe, jak: pakt euro plus, „sześciopak” i semestr europejski, które miały uchronić mechanizmy kontrolne oraz chronić poszczególne kraje członkowskie UE przed nadmiernym zadłużaniem się. Drugim – wprowadzenie finansowych instrumentów ratunkowych i gwarancji kredytowych w oparciu o przyjęcie ostrych rygorów fiskalnych oraz poddanie się zadłużonych krajów wnikliwej kontroli ze strony Komisji Europejskiej, EBC i MFW. Była ona warunkiem uzyskania pomocy w ramach specjalnie utworzonych instrumentów finansowych – Europejskiego Mechanizmu Stabilności Finansowej (EFSM), zastąpionego niebawem przez drugi instrument gwarantowany wyłącznie przez kraje Eurogrupy – Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF, ustanowiony 7 czerwca 2010 r.) oraz powołania 21 lipca 2011 r. do życia na szczycie Eurogrupy w Brukseli stałego mechanizmu ratunkowego (zmodyfikowanego 2 lutego 2012 r.) – Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (ESM), który wszedł w życie 1 października 2012 r., a zarządzająca nim Rada Gubernatorów ukonstytuowała się w Luksemburgu 8 października 2012 r.⁵

Ukoronowaniem działań niemiecko-francuskich na rzecz zahamowania zachwiania od 2010 r. stabilności finansowej strefy euro było zaproponowanie przez Merkel i Sarokzy'ego 5 grudnia 2011 r. w Paryżu oraz podpisanie 1 marca 2012 r.

⁴ Zob. *Deutsche Presseagentur – DPA. Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise*, „Frankfurter Rundschau” 2010, 26 III.

⁵ Zob. szczegółowo: T. Kunstein, W. Wesels, *Die Europäische Union in der Währungskrise: Eckdaten und Schlüsselentscheidungen*, „Integration” 2011, Nr. 4, s. 309-322; K. Busch, *Scheitert der Euro? Strukturprobleme und Politikversagen bringen Europa an den Abgrund*, Berlin 2012, s. 7-16.

w Brukseli przez przywódców dwudziestu pięciu państw UE Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu unią gospodarczą i walutową⁶. Traktat powyższy, określany często jako pakt fiskalny, posiada charakter umowy międzyrządowej, który poza siedemnastoma krajami strefy euro podpisały pozostałe państwa członkowskie UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech. Jego najistotniejsze postanowienia to:

- zobowiązanie państw strefy euro do przestrzegania kryteriów UGW, zwłaszcza utrzymywania swojego deficytu strukturalnego zadłużenia na poziomie 0,5% PKB, od którego można odejść tylko w szczególnych przypadkach, w tym między innymi z powodu poważnego załamania gospodarczego, wywołanego przez ważne czynniki zewnętrzne;
- nowe regulacje winny być w ciągu roku po wejściu w życie traktatu w 2013 r. wpisane do prawodawstwa każdego z krajów, a ich niewprowadzenie, jak również posiadanie deficytu strukturalnego może zostać zaskarżone do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który będzie miał prawo nałożenia kary do wysokości 0,2% PKB;
- państwa Eurogrupy będą się obligatoryjnie spotykały dwa razy w roku, w posiedzeniach tych będą miały prawo uczestniczyć państwa sygnatariusze nieposiadające wspólnej waluty euro w odniesieniu do spraw poświęconych „jej konkurencyjności, modyfikacjom ogólnej architektury unii monetarnej oraz jej głównych zasad funkcjonowania”. Spotkaniom powyższym przypisano funkcje koordynacyjne postulowanego przez Sarkozy'ego od początku 2011 r. „rządu gospodarczego Eurogrupy”. Traktat wszedł w życie z chwilą jego ratyfikacji przez dwanaście państw 1 stycznia 2013 r.

Ogólnie można stwierdzić, iż wejście w życie ESM i paktu fiskalnego na przełomie 2012 i 2013 r. nie stanowi jeszcze momentu zwrotnego w realizacji forsowanej od trzech lat przez Niemcy strategii przezwyciężenia kryzysu zadłużenia strefy euro poprzez oszczędności i koordynację polityki fiskalnej. Strategia powyższa nie budzi też entuzjazmu wielu partnerów zewnętrznych, stwarzając zarazem szereg dylematów wewnętrznych dla Niemiec w kontekście realizowania własnych interesów w ramach strefy euro i całej UE.

⁶ Zob. Treaty on stability, coordination and governance in the economic and monetary union, 2 III 2012, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/128035.pdf, dostęp: 13 III 2013.

2. Zasadnicze dylematy i wyzwania działań Niemiec na rzecz stabilizacji strefy euro

Podjętowanym przez rząd chadecko-liberalny i osobiście przez kanclerz Merkel w latach 2010-2012 działaniom na rzecz przywrócenia stabilizacji strefy euro towarzyszyły określone dylematy i wyzwania o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, które ze względu na ograniczone ramy opracowania mogą zostać poniżej wyłącznie zasygnalizowane.

Stosowana przez Niemcy strategia oszczędzania oraz przestrzegania dyscypliny budżetowo-podatkowej nie przyczyniła się w omawianym okresie do podniesienia konkurencyjności nadmiernie zadłużonych gospodarek krajów PIIGS. Mimo uzyskania znacznych pakietów ratunkowych (w mld euro): Grecja – 110 (1) i 130 (2) oraz redukcja zadłużenia o 50%, Irlandia – 85, Portugalia – 78, Hiszpania maksymalnie do 100 (pomoc dla ratowania banków) ich efekty wdrażania były ograniczone. Według danych niemieckiego Ministerstwa Finansów z początku stycznia 2013 r. udział RFN w powyższych pakietach ratunkowych wyniósł 77,6 mld euro, czyli ok. 27% wkładów wszystkich krajów członkowskich Eurogrupy, a jej gwarancje i ryzyko kredytowe opiewały łącznie na początku 2013 r. na kwotę 310 mld euro⁷.

Ponadto na silną pozycję finansową Niemiec w strefie wpływa fakt, iż są one dodatkowo największym wierzycielem wszystkich szesnastu krajów strefy euro. Na trzy kategorie pożyczek niemieckich: 1) dla banków, 2) dla firm, koncernów i osób prywatnych oraz 3) budżetu publicznego przypadało w 2011 r. ponad 2,5 bln euro (dokładnie: 2 790 mld euro), z czego na tzw. kraje problematyczne (Grecję, Irlandię, Portugalię i Hiszpanię) przypadało bez wierzytelności Niemieckiego Banku Federalnego (Bundesbanku) 777,7 mld euro. Największych pożyczek udzielono jednak Luksemburgowi – 585,5, Francji – 560,3 oraz Holandii – 418,6 mld euro⁸.

Powyższe dane na temat wysokości kredytów i wierzytelności niemieckich odzwierciedlają z jednej strony silne powiązania gospodarczo-finansowe Niemiec ze wszystkimi krajami Eurogrupy, a z drugiej zmuszają kanclerz Merkel do niezwykle odpowiedzialnego i zdecydowanego działania na rzecz przywrócenia stabilności całej strefy euro przy równoczesnej dbałości o zabezpieczenie interesów niemieckich. Dlatego też jej populistyczny styl uzasadniania konkretnych decyzji w tym

⁷ Bundesministerium der Finanzen: *Deutsche Gewährleistungen in Mrd. Euro*, [w:] *Europäische Finanzhilfen im Überblick* (Stand: 31. Januar 2013), [on-line] http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/Stabilisierung_des_Euro/Zahlen_und_Fakten/europaeische-finanzhilfen-im-u, dostęp: 26 III 2013.

⁸ Zob. Sachverständigenrat, Guachten und Expertisen, Jahresgutachten 2011/2012, *Verantwortung für Europa wahrnehmen*, [on-line] <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/download/publikationen/sg2012.pdf>, dostęp: 26 III 2013.

zakresie zyskiwał z jednej strony aprobatę w licznych niemieckich badaniach ankietowych, ale z drugiej poddawany był krytycznej ocenie w RFN, a zwłaszcza poza jej granicami w mediach i odbiorze społecznym zadłużonych krajów PIIGS⁹.

Wysokość powyższych pożyczek i gwarancji kredytowych udzielanych w ramach pakietów ratunkowych przez rząd CDU/CSU/FDP budziła szereg obaw i ostrych kontrowersji wewnątrzpolitycznych w Niemczech. Dlatego też kanclerz Merkel zainteresowana była szybką ratyfikacją paktu fiskalnego jako pewnego rodzaju gwarancji przywrócenia ram prawnych stabilizacji całej strefy euro. Do łącznej ratyfikacji paktu fiskalnego oraz ESM doszło w Bundestagu już 29 czerwca 2012 r. Jednak prezydent federalny Joachim Gauck nie mógł podpisać na przełomie czerwca i lipca 2012 r. ustawy ratyfikacyjnej ze względu na kilka skarg do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK), które zostały wprawdzie odrzucone, ale Trybunał wyraził zgodę na ratyfikację dopiero 12 września 2012 r. i to pod dwoma istotnymi warunkami:

- Niemcy nie mogą przekroczyć ustalonej granicy wysokości gwarancji kredytowej FSM powyżej bezpiecznej wysokości 190 mld euro;
- Bundestag musi każdorazowo uzyskać bardziej precyzyjne informacje od rządu federalnego przed podejmowaniem wszelkich kluczowych decyzji w ramach polityki europejskiej, w tym zwłaszcza w zakresie finansowania pakietów ratunkowych¹⁰. Innymi słowy, decyzja FTK zmuszała rząd federalny do forsowania jeszcze bardziej restryktywnych postulatów w strategii stabilizacji strefy euro.

Na modyfikację strategii niemieckiej naciskał nowy socjalistyczny prezydent Francji Hollande, zabiegając od maja 2012 r. między innymi o jej uzupełnienie o działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zwalczania bezrobocia we wspomnianych wyżej krajach PIIGS. W ciągu kolejnych tygodni eksperci niemieccy i francuscy podjęli rozmowy na temat przygotowania strategii wzrostu gospodarczego. Doprowadziło to na posiedzeniu Rady Europejskiej 28-29 czerwca 2012 r. do przyjęcia Paktu na rzecz wzrostu i zatrudnienia¹¹, mającego niejako uzupełnić pakt fiskalny o działania mające na celu rozbudowę inwestycji infrastrukturalnych w oparciu o kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz niewykorzystane fundusze spójności UE o łącznej wysokości ok. 120 mld euro. Było to jednak rozwiązanie doraźne o charakterze symbolicznym, które w żadnej mierze nie może być traktowane jako realistyczna perspektywa przezwyciężenia głębokiego zadłużenia niektórych krajów strefy euro oraz nadchodzącej recesji w większości

⁹ M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin. Eine Reportage*, München 2011 oraz najnowsza bardzo krytyczna i dyskusyjna ocena Merkel jako kobiety i polityka bez skrupułów: G. Höhler, *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*, Zürich 2012.

¹⁰ Zob. J. Mühlner-Neuhof, *Bundesverfassungsgericht: Zustimmung unter Vorbehalt*, Cicero Online, 13 IX 2012, [on-line] <http://www.cicero.de>, dostęp: 13 II 2013.

¹¹ Zob. W. Mussler, *Eu-Gipfel. Gipfel der ungelösten Fragen*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” 2012, 28 VI, [on-line] <http://www.faz.net.de>, dostęp: 28 I 2013.

krajów UE¹². Nie oznacza też w praktyce istotnego przełomu w dotychczasowej realizacji strategii przewycięzenia kryzysu zadłużenia oraz ograniczenia wzrastającego bezrobocia. Większość wydatków na przedsięwzięcia infrastrukturalne oraz na cele społeczne w krajach PIIGS jest pokrywana nie ze środków UE, lecz z i tak już ponad miarę zadłużonych budżetów narodowych.

Strategia Merkel była również przedmiotem ostrej krytyki ze strony zadłużonych państw, zwłaszcza Hiszpanii i Włoch, popieranych przez nowego prezydenta francuskiego Hollande'a. Hiszpanii chodziło o to, aby uzyskać bezpośrednią pomoc eurolandu na ratowanie zadłużonych banków w wysokości ok. 100 mld euro bez konieczności przyjęcia podobnych jak Grecja formalnych zobowiązań kontrolnych. Natomiast Włochom nie zależało na uzyskaniu bezpośredniego kredytu, lecz na stworzeniu im możliwości lepszej obsługi spłacanych długów oraz zaciągania nisko oprocentowanych kredytów, częściowo w ramach tzw. eurobonów emitowanych przez EBC. Ten ostatni postulat włoski od dłuższego czasu popierał też prezydent Hollande, gdyż pogarszający się stan gospodarki francuskiej nie wyklucza w przyszłości konieczności uzyskania przez Francję tańszych kredytów w formie eurobonów. O ile Merkel poszła na określone ustępstwa wobec Hiszpanii w sprawie kredytu bankowego, to jednak zdecydowanie odrzucała natychmiastowe wprowadzenie postulowanych przez Francję eurobonów, które w Niemczech są niemal powszechnie traktowane jako niebezpieczny instrument „uwspólnotowienia długów” w strefie euro. Zachodziła bowiem obawa, że nieograniczona emisja i sprzedaż eurobonów przez EBC mogłaby poważnie zwiększyć ryzyko gwarancyjne dla Niemiec jako największego płatnika w UE. Mimo iż w pewnym momencie obrad wspomnianego już wyżej posiedzenia Rady Europejskiej 28-29 czerwca 2012 r. kanclerz Merkel znalazła się niemal w izolacji, to jednak nie doszło do przyjęcia wspomnianego postulatu włoskiego. Niemiecka kanclerz nie wykluczyła jedynie w przyszłości znalezienia określonego rozwiązania kompromisowego w sprawie tzw. eurobonów pod warunkiem ratyfikacji oraz wejścia w życie paktu fiskalnego i ESM. Poszerzanie uprawnień państw eurolandu i UE do ewentualnego korzystania z łatwiejszego dostępu do wspólnotowych gwarancji kredytowych winno jednak zostać połączone w przyszłości z zobowiązaniami zainteresowanych państw do rygorystycznego przestrzegania paktu fiskalnego oraz zapowiedzianym na powyższym szczycie ustanowieniem dodatkowych projektów utworzenia unii bankowej oraz dodatkowego obciążenia banków opłatami transakcyjnymi, których realizacja może nastąpić po określonych decyzjach i pracach przygotowawczych dopiero w 2014 r.¹³

¹² Zob. O. Schulz, *Gipfeltreffen: Das sind die Ergebnisse von Brüssel*, „Financial Times Deutschland” 2012, 2 VII, [on-line] <http://www.ftd.de>, dostęp: 29 I 2013; J. Ruszkowski, *Unia bankowa. Próba ponadnarodowego rozwiązania kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2012, nr 106, s. 1-8.

¹³ Zob. C.-A. Caro, L. Röber, *Ist die Krise noch zu überwinden?*, „Analysen & Argumente” 2012, Nr. 105, [on-line] <http://www.kas.de>, dostęp: 30 I 2013.

W RFN od początku kryzysu strefy euro 2009/2010 dała się zauważyć grupa ekspertów, głównie znanych ekonomistów, prawników, byłych dyplomatów oraz menedżerów, którzy zdecydowanie opowiadali się za likwidacją euro oraz powrotem do marki bądź też zastosowaniem wobec zadłużonej Grecji i dalszych potencjalnych dłużników strefy euro mechanizmu „kontrolowanej upadłości”¹⁴. Z grona powyższych przeciwników niemieckiej pomocy dla Grecji oraz udziału Niemiec w funduszu EFSF UE wyszła w 2010 r. skarga do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ją wprawdzie odrzucił jako niezgodną z Ustawą Zasadniczą, ale równocześnie zastrzył kontrolę wyrażania każdorazowej zgody na udzielenie kredytu przez Bundestag¹⁵.

Wielu ekspertów niemieckich, w tym między innymi skupionych wokół poczytnego czasopisma ekonomicznego „Wirtschaftswoche”, wykraczało znacznie poza krytykę samych pakietów ratunkowych dla strefy euro. Jesienią 2012 r. opowiadano się między innymi za potrzebą weryfikacji każdego z jej członków z punktu widzenia osiągniętego poziomu rozwoju i stabilności gospodarczo-politycznej. Żądano przede wszystkim zawieszenia lub pozbawienia członkostwa w strefie euro Grecji (Grexit), mimo iż nie jest to możliwe w świetle obowiązującego traktatu lizbońskiego¹⁶. W marcu 2013 r. powyższe środowiska konserwatywno-liberalne zdecydowały się na ogłoszenie manifestu w sprawie utworzenia w RFN nowego ugrupowania partyjnego o nazwie Alternatywa dla Niemiec (Alternative für Deutschland). Jego głównym postulatem w nadchodzących wyborach do Bundestagu 13 września 2013 r. jest dążenie do opuszczenia przez Niemcy strefy euro¹⁷. Szanse wyborcze powyższego ugrupowania na przekroczenie pięcioprocentowej klauzuli zaporowej są znikome, ale z uwagi na podpisy pod odezwą kilkudziesięciu wybitnych profesorów, prawników i ekonomistów oraz byłych prominentnych polityków chadeckich może ono odebrać nieznaczny procent głosów głównej partii rządzącej CDU kanclerz Merkel.

Należy podkreślić, że jesienią 2012 r. pojawiły się w Niemczech bardziej pogłębione analizy naukowe, postulujące jednoznacznie potrzebę utrzymania i zreformowania strefy euro nie tylko ze względu na interesy gospodarczo-handlowe i finansowe Niemiec, lecz także z uwagi na konieczność dążenia do utrzymania stabilizacji UE, Europy i gospodarki światowej. Jedną z najważniejszych analiz prognostycznych w tym zakresie była opracowana przez szwajcarski ośrodek analityczny – Prognos AG z licznym biurami w Niemczech – ekspertyza *Gospodarcze*

¹⁴ Zob. W. Hankel [et al.], *Das Euro-Abenteuer geht zu Ende. Wie die Währungsunion unsere Lebensgrundlagen zerstört*, Rottenburg 2011 oraz B. Bandulet, *Die letzten Jahre des Euro. Ein Bericht über das Geld, das die Deutschen nicht wollen*, 2 Auflage, Rottenburg 2011.

¹⁵ Zob. ARD: *Verfassungsgericht weist Klagen gegen Euro-Rettung ab*, 7 IX 2011, [on-line] <http://www.tagesschau.de>, dostęp: 12 II 2013.

¹⁶ Zob. M. Fischer, *Schuldenkrise: Europa passt nicht unter ein Dach*, Die Wirtschaftswoche, 25 X 2012, [on-line] <http://www.wiwo.de>, dostęp: 12 II 2013.

¹⁷ Zob. *Aufruf Alternative fuer Deutschland*, 14 III 2013, [on-line] <https://www.alternativ fuer.de>, dostęp: 26 III 2013.

następstwa wystąpienia ze strefy euro południowoeuropejskich państw członkowskich. W badaniach podjęto próbę określenia potencjalnych i hipotetycznych następstw bankructwa i wystąpienia ze strefy euro czterech najbardziej zadłużonych państw członkowskich dla czterdziestu dwóch państw najbardziej rozwiniętych oraz wschodzących rynków w skali całego świata w latach 2013-2020. Najważniejsze wnioski wpływające z tych badań w ujęciu syntetycznym można sprowadzić do następujących tez:

- skumulowane straty realnego PKB dla wszystkich czterdziestu dwóch krajów w mld euro wyniosłyby w zakładanym okresie z tytułu bankructwa i wystąpienia: Grecji (Grexit) – 674, Grecji i Portugalii (GP-Exit) – 2 377, Grecji, Portugalii i Hiszpanii (GPS-Exit) – 7 897, Grecji, Portugalii, Hiszpanii i Włoch (GPSI) – 17 157;
- bankructwo i opuszczenie strefy euro przez Grecję spowodowałoby natomiast dla samych Niemiec straty rządu 73 mld, a w wypadku wszystkich czterech krajów GPSI – 1,7 bln euro. Spowodowałoby to równocześnie w Niemczech dodatkowy wzrost liczby bezrobotnych w 2015 r. o ok. jeden milion¹⁸.

Zasadniczą przesłanką silnego zaangażowania się rządu CDU/CSU/FDP w ratowanie euro jako wspólnej waluty było lansowane od jesieni 2011 r. przekonanie, że euro przynosi wymierne korzyści gospodarce niemieckiej¹⁹. Stanowisko rządu jednoznacznie popierały niemieckie koła przemysłowo-handlowe i banki. Ze szczegółowej analizy przeprowadzonej przez grupę banków niemieckich wynikało, że tylko w latach 2009-2010 dzięki posiadaniu wspólnej waluty euro wzrost gospodarczy Niemiec był większy o 50-60 mld euro, niż gdyby wciąż obowiązywała dawna marka niemiecka²⁰.

Stanowisko rządu CDU/CSU/FDP popierały generalnie również partie opozycyjne – SPD i Zieloni, mimo krytyki niekonsekwencji i licznych wahań kanclerz Merkel. Było to ważne, gdyż w szeregach chadecji oraz liberałów była grupa deputowanych, która odmawiała posłuszeństwa kierownictwom partii rządzących, głosując w Bundestagu przeciwko stanowisku koalicji rządzącej. Przeciwno

¹⁸ Zob. *Wirtschaftliche Folgen eines Euro-Austritts der südeuropäischen Mitgliedstaaten*, Bertelsmann Stiftung, *Policy Brief* 2012/06, 17 X 2012, [on-line] http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-4837FF17-837E03F3/bst/xcms_bst_dms_36638_36639_2.pdf, dostęp: 21 X 2012. Na marginesie warto wskazać, że już w analizach specjalistów niemieckich z Fundacji Nauka i Polityka w Berlinie w 2011 r. zwracano uwagę na ujemne skutki wyjścia Grecji ze strefy euro, zob. S. Dulien, D. Schwarzer, *Gefährliches Spiel mit dem Euro-Ausstieg. Ein Bankrott Griechenlands ausserhalb der Eurozone wäre das ungünstige Szenario*, Berlin 2011, SWP-Aktuell, Nr. 54, [on-line] <http://www.swp.de>, dostęp: 23 X 2012.

¹⁹ Zob. A. Merkel, *Deutschland profitiert vom Euro*, RegierungOnline, 12 IX 2011, [on-line] <http://www.bundesregierung.de>, dostęp: 29 I 2013.

²⁰ Zob. KfW-Studie: *Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegenüber einer fiktiven D-Mark*, Frankfurt am Main, 1 VII 2011. Ekspertyzę powyższą zamieszczono na oficjalnej stronie rządu federalnego. *Euro bringt Milliarden Vorteile für Deutschland*, RegierungOnline, 12 IX 2011, [on-line] <http://www.bundesregierung.de>, dostęp: 29 I 2013.

stanowisku rządu federalnego występowała konsekwentnie jedynie populistyczna Partia Lewicy. Zarzucała ona rządowi CDU/CSU/FDP, że w walce o utrzymanie euro broni głównie interesów banków i koncernów niemieckich²¹.

Zasygnalizowana wyżej tendencja w działaniach na rzecz wspierania stabilizacji strefy euro przez rząd chadecko-liberalny, partie opozycyjne – SPD i Zielonych – oraz koła przemysłowo-handlowe utrzymała się także przez cały 2012 r. oraz na początku 2013 r., nawet po trudnych do przewidzenia implikacjach patowego wyniku wyborów parlamentarnych we Włoszech w lutym tegoż roku czy późniejszego kryzysu bankowego na Cyprze²². Z reprezentatywnych badań ankietowych w Niemczech z końca października 2011 r. wynikało, iż ponad 60% respondentów nie wierzyło w możliwość utrzymania się strefy euro w przyszłości. Kurs polityczny kanclerz Merkel w ratowaniu strefy euro popierało 42% badanych, a 46% odrzucało go²³. Natomiast w badaniach ankietowych z marca 2013 r. aż 64% ankietowanych przewidywało, że w konsekwencji kryzysu bankowego na Cyprze może dojść także do dalszego pogłębienia się kryzysu strefy euro, 9% dostrzegało możliwość nieznacznego osłabienia kryzysu, a 24% zakładało utrzymanie się go na dotychczasowym poziomie. Równocześnie 62% respondentów zakładało, iż w wyniku wyborów do Bundestagu 22 września 2013 r. kanclerz Merkel utrzyma się u władzy. Możliwość zwycięstwa wyborczego kontrkandydata Merkel, Peera Steinbrücka z SPD, przewidywało tylko 27% ankietowanych²⁴.

W sumie można stwierdzić, że dyskusje i kontrowersje związane z rolą Niemiec w kryzysie strefy euro nie stanowią głównego pola walki politycznej w Niemczech przed wyborami do Bundestagu 22 września 2013 r. Zarówno koalicja rządząca CDU/CSU/FDP, jak i dwie największe partie opozycyjne, SPD i Zieloni, nie różnią się w podejściu do praktycznych działań na rzecz stabilizacji strefy euro. Kanclerz Merkel stara się natomiast – z powodzeniem – przekonywać wyborców, że w sposób bardziej zdecydowany działa na rzecz stabilizacji oraz obrony interesów niemieckich w strefie euro. Działania powyższe nie znajdują jednak aprobaty poza granicami Niemiec, gdzie zarówno w mediach, jak też przez niemalą część polityków zachodnich Niemcy oskarżane są o próbę wykorzystania kryzysu oraz własnej potęgi gospodarczo-finansowej do dominacji politycznej oraz narzucenia swojej woli całej UE.

²¹ Zob. B. Höll, A. Troost, *Erforderliche Massnahmen zur Überwindung der Eurokrise. Positionspapier*, Die Linke im Bundestag, 27 VIII 2011, [on-line] <http://www.linksfraktion.de>, dostęp: 3 X 2012.

²² Zob. C. Schömann-Finck, P. Seiffert, *Politischer Patt in Italien. Das sind die Folgen der Chaos-Wahl im Stiefelstaat*, „Focus” Online 2013, 26 II, [on-line] <http://www.focus.de>, dostęp: 28 II 2013.

²³ Zob. *Deutschlandtrend: Merkel verliert Rückhalt im Volk*, „Financial Times Deutschland” 2011, 2 X, [on-line] <http://www.ftd.de>, dostęp: 15 XII 2012.

²⁴ Zob. *Politbarometer. März 2013*, [on-line] <http://www.Eurokrise%-20-03-2013-23%20Angst%20um%20Ersparnisse%20nimmt%20zu%20-%20ZDFde.htm>, dostęp: 25 III 2013.

3. Zamiast zakończenia: niemieckie scenariusze przyszłości strefy euro

Dyskusje naukowe i publicystyczne na temat przyszłości strefy euro są w Niemczech popularne oraz prowadzone systematycznie od 2010 r. Dlatego zamiast szerszych własnych ocen i wniosków końcowych autor zdecydował się poniżej na skrótowe zasygnalizowanie dwóch odrębnych scenariuszy przyszłości strefy euro, które wyrażają określone interesy i wizje wpływowych ośrodków opiniotwórczych w RFN.

Pierwszy scenariusz odzwierciedla opinie zespołu naukowców, prominentnych polityków i menadżerów, którzy należą zarówno do zwolenników, jak i eurosceptyków oraz zdecydowanych przeciwników waluty euro. W oparciu o ich dyskusje przygotowano obszerny materiał dla mediów niemieckich, opublikowany 20 kwietnia 2012 r. Przewiduje on cztery scenariusze:

1. Grecja opuszcza strefę euro.
2. Klub czterech najbardziej stabilnych krajów skupionych wokół Niemiec (Holandia, Austria i Finlandia) opuszcza strefę euro.
3. Najbardziej zagrożone kraje – głównie: Grecja, Portugalia i Hiszpania – występują przejściowo ze strefy euro, do której po określonym czasie mogą powrócić. Odrębny blok z zachowaniem euro tworzą Niemcy, Austria, Finlandia i Holandia, choć nie wyklucza się również możliwości utworzenia większego bloku krajów nordyckich euro, do którego mogłaby przystąpić także Francja.
4. Powrót Niemiec do marki niemieckiej, co miałoby daleko idące implikacje zarówno dla strefy euro, jak i całej UE²⁵.

Niespełna rok później, 20 marca 2013 r., interdyscyplinarny zespół naukowców Fundacji im. Friedrich Eberta, związanej z SPD, w oparciu o długoletnie badania opublikował pięć scenariuszy przyszłości strefy euro, które przewidywały następujące warianty hipotetycznego działania i rozwoju wydarzeń:

1. Kontynuowanie obecnej strategii i taktyki ratowania euro, forsowanej głównie ze względu na własne korzyści przez RFN, którą określono jako „działanie na przetrwanie” (*Durchwursteln*, czyli od decyzji do decyzji Eurogrupy).
2. Ustanowienie unii politycznej, której w rzeczywistości nikt nie chce, w tym również sama RFN.
3. Podział UE na „rdzeń” (*Kerneuropa*) z dominacją Niemiec oraz jej obrzeża i peryferie.
4. Dezintegracja z rozpadem strefy euro na Północ wokół Niemiec oraz rozproszone kraje Południa z możliwością powrotu do walut narodowych oraz ujawnienie się licznych napięć i kontrowersji wzajemnych.

²⁵ Zob. C. Dohmen, *Europa in der Krise. Szenarien für die Zukunft der Währungsunion*, DRadio, 24 IV 2012, [on-line] <http://www.dradio.de/dlf/sendungen/hintergrundpolitik/1735325>, dostęp: 27 III 2013.

5. Syndrom *Mezzodiorno*, czyli niebezpieczeństwo wyłonienia się obok rdzenia lub centrum wokół Niemiec rozpadających się od wewnątrz państw, w których bogate regiony, np. Katalonia w Hiszpanii lub Północ Włoch, odrywają się od regionów biednych w krajach południowej Europy, stwarzając liczne turbulencje, napięcia wewnętrzne i ogólnoeuropejskie²⁶.

Wydaje się, że w hipotetycznej perspektywie krótko- i średniofalowej przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań i okoliczności z punktu widzenia interesów i możliwości Niemiec najbardziej prawdopodobna i realistyczna będzie realizacja opcji 1 scenariusza z 2013 r.

²⁶ Zob. *Scenario Team Eurozone 2020. Future Scenarios for the Eurozone. 5 Perspectives on the Euro Crisis*, [on-line] <http://search.sweetim.com/s.asp?q=FutureScenariosfortheEurozone.5PerspectivesontheEurocrisis&ln=en&src=1010&lcr=0&st=17&barid={877b4cc9-1b00-417>, dostęp: 27 III 2013.

Chiny – Pakistan – Afganistan

Nowe mocarstwo wobec starych wyzwań

Chiny jako jeden z najbardziej istotnych aktorów stosunków międzynarodowych, a zarazem (co najmniej) regionalne mocarstwo azjatyckie z zainteresowaniem przyglądają się sytuacji, jaka panuje na pakistańsko-afgańskim pograniczu. Poniższy tekst przedstawia zarys problemu, który zasługuje oczywiście na bardziej gruntowne zbadanie.

Ewentualny upadek rządu Hamida Karzaja w Afganistanie i powrót do władzy talibów oznaczałyby powrót do sytuacji politycznej sprzed 2001 r. Afganistan znów stałby się centrum działalności islamskich terrorystów. Tym razem jeszcze bardziej wzmocnionych moralnie odniesionym zwycięstwem nad kolejnym supermocarstwem. W raporcie opracowanym przez Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) zauważa się wyraźny wzrost aktywności organizacji fundamentalistycznych: Islamskiego Ruchu Uzbekistanu (IRU) oraz po rozpadzie IRU powstałego na terenie sąsiadujących z Afganistanem Tadżykistanu i Uzbekistanu Związku Islamskiego Jihadu. Z badań narodowości talibów zabitych w 2011 r. w Mazar-i Szarif wynika, że wzrosła liczba bojowników pochodzących z Azji Centralnej i Rosji (Czeczenia). W potyczce między tadżyckimi wojskami a bojownikami IRU w dolinie Raszt zginęli także Pakistańczycy i Afgańczycy. Tego rodzaju doświadczenia powodują, że władze Tadżykistanu poważnie obawiają się dalszego pogorszenia sytuacji po opuszczeniu Afganistanu przez wojska NATO w 2014 r.¹

27 marca 2012 r. w dystrykcie Tagab w Afganistanie wojska rządowe schwytały uważanego za jednego z liderów IRU Makhduma Nusrata². Prawdopodobnie

¹ Ch. Bleuer, *Instability in Tajikistan? The Islamic Movement of Uzbekistan and the Afghanistan Factor*, „Central Asia Security Policy Brief” 2012, no. 7, [on-line] <http://easterncampaign.com/2012/02/20/instability-in-tajikistan-the-islamic-movement-of-uzbekistan-and-the-afghanistan-factor>, dostęp: 20 III 2012.

² NATO ISAF, *Senior Islamic Movement of Uzbekistan Leader Killed during Operation*, III 2012, [on-line] <http://www.isaf.nato.int/article/news/senior-islamic-movement-of-uzbekistan-leader-killed-during-operation.html>, dostęp: 21 III 2012.

około 3 tys. bojowników z Azji Centralnej ukrywa się obecnie w pakistańskim Północnym Waziristanie³. Poprzedni lider organizacji Tahir Juldaszew został zabity podczas ataku samolotu bezzałogowego w Południowym Waziristanie. Obecnie na czele organizacji stoi Usmon Odil. W skład IRU wchodzi bojownicy z Uzbekistanu, Tadżykistanu, Kirgistanu, a także Ujgurzy z Chin. Formalnie od 2001 r. grupa używa nazwy Islamski Ruch Turkiestanu (formalnie „przybudówka” organizacji politycznej pod nazwą Islamska Partia Turkiestanu) i domaga się utworzenia państwa islamskiego rozciągającego się od Czeczenii po chiński Xinjiang (Sinkiang)⁴. Islamska partyzantka może zacząć być postrzegana przez lokalną ludność państw Azji Centralnej jako atrakcyjna alternatywa dla postkomunistycznych rządów, wywodzących się z czasów sowieckiej partyjnej nomenklatury, tłumiących wszelkie przejawy politycznej opozycji⁵. Tolerowanie na swoim terytorium organizacji, która za cel stawia sobie między innymi wyzwolenie ludności ujgurskiej w ramach panislamskich czy panturańskich haseł, naraża Islamabad na oziębienie relacji ze swym głównym sojusznikiem – Chinami⁶. Pekin nie zamierza tolerować separatyzmu ujgurskiego w żadnej postaci. Formalnie istnieje Ujgurski Region Autonomiczny w granicach prowincji Xinjiang-Ujgur, ale w scentralizowanym państwie chińskim nie oznacza to żadnych specjalnych przywilejów dla lokalnej ludności. Konsekwentna polityka migracyjna Pekinu spowodowała zmianę struktury etnicznej i obecnie ludność ujgurska stanowi zaledwie 40% ogółu populacji regionu. Liczba ludności Han wzrosła z ok. 5% w 1940 r. do 40% w 2009 r. W tym samym roku doszło do masowych demonstracji i zamieszek w stolicy prowincji Xinjiang, Urumczy, w trakcie których 150 osób zostało zabitych przez siły bezpieczeństwa⁷. Rząd centralny nie tylko wspiera osadnictwo ludności Han w Xinjangu, ale także ułatwia emigrację młodych Ujgurów do szkół i fabryk we wschodnich Chinach. Przyczynia się to do zaniku lokalnego języka i kultury⁸.

Istotnym krokiem w kierunku „spacyfikowania” Xinjangu jest także program inwestycyjny, którego początkiem jest przekształcenie drugiego co do wielkości miasta prowincji – Kaszgaru – w specjalną strefę ekonomiczną. Służyłoby to za-

³ Strona sympatyków IRU: <http://furqon.com>, dostęp: 29 III 2012.

⁴ Biuro Prokuratora Generalnego Australii, [on-line] http://www.ema.gov.au/agd/WWW/nationalsecurity.nsf/Page/What_Governments_are_doing_Listing_of_Terrorism_Organisations_Islamic_Movement_of_Uzbekistan, dostęp: 20 III 2012.

⁵ R. Krickus, *The Afghanistan Question and the Reset in US-Russian Relations*, Carlisle 2011, s. 117.

⁶ M. Sieff, *Uighur Terror Rocks Sino-Pak Alliance, but Will Not Wreck it*, Asia Pacific Defence Forum, 12 III 2012, [on-line] http://apdforum.com/en_GB/article/rmiap/articles/online/features/2012/03/12/china-uighur-concern, dostęp: 20 III 2012.

⁷ Council of Foreign Relations, [on-line] <http://www.cfr.org/china/uighurs-chinas-xinjiang-region/p16870>, dostęp: 20 III 2012.

⁸ „The Washington Post”, [on-line] <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/31/AR2008033102156.html>, dostęp: 20 III 2012.

chęceniu zagranicznych oraz rodzimych przedsiębiorców do inwestowania w tym newralgicznym regionie. Wymaga to jednak podjęcia wielu poważnych projektów infrastrukturalnych. Jednym z nich jest budowa rurociągu łączącego złoża w Iranie z nowo powstającym ośrodkiem przemysłowym. 11 marca 2013 r. została podpisana umowa pomiędzy Iranem a Pakistanem na budowę rafinerii ropy naftowej wartej blisko 4 mld dolarów. Ma być ona elementem przyszłych rurociągów dostarczających paliwo do zachodnich Chin⁹. Rafineria będzie zdolna do przetwarzania 400 tys. baryłek ropy naftowej dziennie¹⁰. Ma stać na terenie portu morskiego Gwadar, jednej z największych chińskich inwestycji w Pakistanie. Budowa rafinerii leży w interesie zarówno Chin, jak Pakistanu i Iranu. Pekin uzyska w ten sposób dostęp do kolejnego źródła surowców, obok dotychczasowych rosyjskich i kazachskich, Iran otrzyma dostęp do chłonnego rynku chińskiego, Pakistan natomiast oprócz zysków z opłat tranzytowych będzie mógł korzystać z rosnącego zaangażowania Chin jako gwarancji pomocy w razie ewentualnej eskalacji konfliktu z Indiami. Jest to dla Islamabadu szczególnie ważne w obliczu wycofania się sił NATO z Afganistanu oraz wyraźnego pogorszenia się stosunków z USA po zabiciu Osamy bin Ladena w pakistańskim Abbottabadzie. Istnieje również bardzo ambitny plan budowy nowej autostrady oraz linii szybkiej kolei (nazwanej Khunjerab Railway, od przełęczy granicznej między Pakistanem a ChRL), które mają połączyć Kaszgar z portem w Gwadar¹¹. Nowa inwestycja ma zastąpić lub uzupełnić istniejącą obecnie, a wybudowaną w latach 1959-1979 Karakorum Highway, uszkodzoną podczas powodzi w 2012 r.¹² Dotychczasowa droga posiada także liczne wady związane z jej wykonaniem: nie jest dostępna zimą, często uszkadzają ją powodzie oraz lawiny ziemi i kamieni. Uruchomienie nowego całorocznego połączenia drogowego pomiędzy Kaszgarem a Gwadar ułatwiłoby europejskim odbiorcom dostęp do towarów wyprodukowanych w nowym chińskim ośrodku przemysłowym. Skracaloby bowiem łączny czas transportu o czas potrzebny na dostarczenie ich do portów wschodnich Chin, a później opłynięcie całych Indii. Pozwoliłoby zatem obniżyć inne koszty, w jakimś stopniu równoważąc rosnące w Chinach koszty pracy.

Ożywieniu gospodarczemu zachodnich prowincji Chin mają służyć także chińskie inwestycje w sektorze surowcowym w Afganistanie. Należy tu wymienić zakup wartę blisko 3,5 mld dolarów kopalni miedzi w Aynak w prowincji

⁹ B. Weinberg, *Iran-China Pipeline Route via Restive Regions*, Wold War 4 Report, 9 III 2013, [on-line] <http://www.ww4report.com/node/12073>, dostęp: 3 V 2013.

¹⁰ Oilprice.com, [on-line] <http://oilprice.com/Geopolitics/International/IRAN-PAKISTAN-CHINA-New-Powers-Emerge-in-Strait-of-Hormuz.html>, dostęp: 3 V 2013.

¹¹ *Pakistan and China to Pursue Rail Link between Havelian and Khunjerab-PM*, The Gilgit-Baltistan Times, 9 VI 2010, [on-line] <http://gbtimes.wordpress.com/2010/06/10/news-pakistan-and-china-to-pursue-rail-link-between-havelian-and-khunjerab-pm>, dostęp: 3 V 2013.

¹² *Raja Launches Projects to Restore Karakorum Highway*, „The Nation”, 29 XI 2012, [on-line] <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/national/29-Sep-2012/raja-launches-projects-to-restore-karakorum-highway>, dostęp: 3 V 2013.

Logar. Są to jedne z największych złóż tego metalu na świecie. W ramach kontraktu strona chińska ma także wybudować elektrownię zasilającą nie tylko fabrykę, ale również całą prowincję¹³. Chińskie konsorcjum China National Petroleum Corp posiada 25-letnią koncesję na poszukiwanie i eksploatację złóż ropy naftowej w prowincjach Farjab i Sar-e-Pol¹⁴. Te inwestycje z kolei pociągają za sobą konieczność rozbudowy sieci drogowej i kolejowej, łączącej Afganistan z Xinjiangiem – w 2009 r. rozpoczęto budowę odnogi Karakorum Highway, mającej prowadzić przez Korytarz Wachański (część terytorium Afganistanu oddzielająca Tadżykistan od Pakistanu, granicząca z Chinami swą najwęzszą częścią)¹⁵.

Poważnym zagrożeniem dla chińskich inwestycji w Afganistanie jest terroryzm oraz perspektywa przejęcia władzy w Kabulu przez talibów. W latach 1992-2001 Afganistan był zapleczem dla islamskich organizacji terrorystycznych, których celem było oddzielenie Xinjiangu od Chin i przekształcenie go jako Zachodniego Turkiestanu w państwo islamskie. Główną siłą prowadzącą działalność terrorystyczną przeciwko rządowi centralnemu jest obecnie Islamski Ruch Wschodniego Turkiestanu (East Turkistan Islamic Movement, ETIM; nazwa wywodzi się od historycznej nazwy tej części Chin), jednakże nie cieszy się on zbyt dużym poparciem wśród Ujgurów¹⁶. Powstał z połączenia wcześniej znanych organizacji *stricto* ujgurskich z Islamskim Ruchem Uzbekistanu, działającym w państwach Azji Centralnej, a w szczególności w podzielonej między Uzbekistan a Tadżykistan Kotlinie Fergańskiej. Terrorysty z ETIM przyznali się do serii zamachów bombowych przeprowadzonych w 2008 r. w chińskich miastach i grozili zakłóceniem przebiegu igrzysk olimpijskich w Pekinie. Jednak władze centralne oficjalnie ogłosiły, że ta grupa terrorystyczna nie miała nic wspólnego ze wspomnianymi atakami¹⁷. Rząd ChRL traktuje zagrożenie ze strony ETIM bardzo poważnie, dlatego wezwania pod adresem Islamabadu do aktywnego rozwiązania kwestii terroryzmu ujgurskiego na jego własnym terytorium można potraktować jako ostrzeżenie¹⁸. Kwestia odpowiedzialności za ataki terrorystyczne, które miały miejsce w sierpniu 2011 r. w Kaszgarze oraz Hotan pozostaje jednak dyskusyjna. Żad-

¹³ Reuters.com, [on-line] <http://uk.reuters.com/article/2012/09/27/uk-afghanistan-aynak-idUKBRE88Q0XL20120927>, dostęp: 3 V 2013.

¹⁴ Iron Ore Time, [on-line] <http://www.ironoreteam.com/afghan-finance-minister-sees-boom-indian-chinese-investment>, dostęp: 3 V 2013.

¹⁵ Ch. Lin, *China's Silk Road Strategy in Af-Pak: The Shanghai Cooperation Organization*, Berlin 2011, [on-line] <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=130169&lng=en>, dostęp: 3 V 2013.

¹⁶ Council of Foreign Relations, [on-line] <http://www.cfr.org/china/east-turkestan-islamic-movement-etim/p9179>, dostęp: 20 III 2012.

¹⁷ A. Yao, *Chinese Police Deny „Terrorist Attacks” behind Recent Explosions*, Xinhua, 26 VII 2008, [on-line] http://news.xinhuanet.com/english/2008-07/26/content_8775123.htm, dostęp: 20 III 2012.

¹⁸ A. Kucera, *Kashgar Officials Blame Pakistan for Harboring Uyghur Terrorists*, EurasiaNet.org, 1 VII 2011, [on-line] <http://www.eurasianet.org/node/63983>, dostęp: 20 III 2012.

na organizacja oficjalnie się do nich nie przyznała. Przedstawiciele działającego w Hongkongu oddziału Human Rights Watch wskazują, że zamachów dokonano z użyciem prymitywnych narzędzi (noży), co raczej wyklucza poważną, zaplanowaną akcję. Częstą praktyką lokalnych władz w Xinjiangu jest obciążanie terrorystów winą za niepowodzenia własnych służb policyjnych. ETIM jest uważany obecnie za bardzo słabą organizację, niezdolną do przeprowadzania poważnych akcji. Jednak biorąc pod uwagę sojusznicze stosunki chińsko-pakistańskie, wydaje się wątpliwe, by Pekin oskarżał Islamabad, gdyby nie posiadał wiarygodnych dowodów¹⁹. Termin ataków nie został wybrany przypadkowo. W tym samym czasie w Urumczi przebywał prezydent Pakistanu Asif Ali Zardari, odwiedzający odbywające się tam targi China-Eurasia Expo²⁰. Nie wiadomo, czy terroryści chcieli po prostu zyskać rozgłos przy okazji spotkania biznesowego z udziałem polityków, czy też bezpośrednio podkopać wzajemne relacje obecnego cywilnego rządu w Islamabadzie z władzami w Pekinie, które mają już blisko półwieczną tradycję, wypróbowaną w trudnych okolicznościach kolejnych wojen z Indiami. Bez wsparcia finansowego i militarnego Pakistan nie mógłby utrzymać swojej obecnej pozycji politycznej w Azji, a jego gospodarka pogrążyłaby się w głębokim kryzysie.

Kolejnym pozamilitarnym zagrożeniem związanym z destabilizacją regionu afgańsko-pakistańskiego pogranicza jest handel narkotykami. Według danych Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) w Afganistanie produkuje się rocznie 7 tys. ton heroiny o wartości rynkowej 3 mld dolarów. Stanowi to 90% światowej produkcji. Hurtowa cena tego narkotyku w Afganistanie wynosi około 2 200 dolarów za kilogram, a w Londynie 50-100 razy więcej²¹. Blisko 1,5 tys. km² powierzchni Afganistanu zajmują plantacje maku do produkcji opium. Akcje prowadzone przez NATO, związane ze zwalczaniem plantacji i promowaniem alternatywnych źródeł dochodu, przynoszą pewne efekty, ale są one dalece niewystarczające. W 2007 r. dochody z produkcji narkotyków stanowiły aż 48% PKB tego kraju, a w 2009 r. nadal była to znacząca kwota równa 26% PKB²². Jednym z największych konsumentów afgańskiej heroiny (25% produkcji) jest Rosja. Popyt na czystą heroinę szacuje się tam na 70 ton rocznie. Inne postsowieckie państwa Azji Centralnej konsumują 11 ton. Liczbę osób uzależnionych od tego narkotyku szacuje się tam na ok. 3 mln. Przyczynia się to do rozwoju epidemii HIV/AIDS. Am-

¹⁹ M. Wines, *China Blames Foreign-Trained Separatists for Attacks in Xinjiang*, „The New York Times” 2011, 1 VIII, [on-line] <http://www.nytimes.com/2011/08/02/world/asia/02china.html>, dostęp: 20 III 2012.

²⁰ The Mail and Guardian, [on-line] <http://mg.co.za/article/2011-08-31-uighur-attacks-thwarted-as-pakistans-zardari-visits-xinjiang>, dostęp: 20 III 2012.

²¹ J. Caulkins, M. Kleiman, J. Kulick, *Drug Production and Trafficking, Counterdrug Policies, and Security and Governance in Afghanistan*, New York 2010, s. 10-13.

²² *World Drug Report 2010*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna 2010, [on-line] [http://www.un.org/kg/en/publications/list/Publications/UN%20Agencies/58-United%20Nations%20Office%20on%20Drugs%20and%20Crime%20\(UNODC\)](http://www.un.org/kg/en/publications/list/Publications/UN%20Agencies/58-United%20Nations%20Office%20on%20Drugs%20and%20Crime%20(UNODC)), dostęp: 20 III 2013.

basador Rosji przy NATO Dmitrij Rogozin uznał przemysł narkotyków z Afganistanu za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego swojego państwa. Oceniał, że blisko 30 tys. osób rocznie traci życie na skutek przedawkowania heroiny²³. Dla porównania konsumpcja tego narkotyku w Europie Zachodniej wynosi około 80 ton rocznie, a w Europie Środkowej i Wschodniej 4,4 tony rocznie²⁴. Obecnie walka z produkcją narkotyków w Afganistanie sprowadza się głównie do niszczenia upraw. Projekty związane z dostarczeniem alternatywnych rozwiązań rolnikom o bardzo niskiej kulturze upraw jak do tej pory nie dają pozytywnych rezultatów, gdyż nic, co mogliby uprawiać, nie przynosi porównywalnych z opium zysków²⁵. Jeśli w Kabulu doszłyby do władzy siły talibów, to sytuacja najprawdopodobniej powróciłaby do stanu sprzed 2001 r., kiedy handel narkotykami był głównym źródłem dochodu dla władz państwa, z którym jedynie cztery inne podmioty prawa międzynarodowego utrzymywały stosunki dyplomatyczne. Przemysł narkotyków z Afganistanu stanowi także rosnące zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Chin. Główny szlak handlowy prowadzi przez Karakorum Highway z Gilgit do chińskiego Kaszgaru i dalej do Urumczy – stolicy prowincji Xinjiang-Ujgur – stamtąd zaś na wschodnie wybrzeże. Alternatywne drogi wykorzystują terytoria Tadżykistanu i Kirgistanu. Skala zjawiska nie jest do końca znana. Źródła chińskie podają przypadki zatrzymania przemytników i konfiskaty przewożonych przez nich narkotyków. Liczby wskazują na rosnącą skalę zjawiska, względnie na coraz wyższą skuteczność działania chińskich służb. W 2006 r. w Xinjiangu zatrzymano 14 sprawców, skonfiskowano 65,14 ton heroiny, w 2007 r. 29 sprawców i 147,38 ton, w 2008 r. 29 sprawców usiłowało przemycić 76,23 ton²⁶. Przemysł narkotyków wiąże się także ze wzrostem liczby narkomanów, a także przypadków zachorowań na HIV/AIDS²⁷. Według źródeł chińskich prowincja Xinjiang znajdowała się na czwartym miejscu pod względem zapadalności. Jeśli chodzi o liczbę zainicjowanych przypadków – 18 209 osób na 20 mln populacji pod koniec 2006 r.²⁸ Te same źródła rządowe szacowały wówczas liczbę osób uzależnionych od narkotyków żyjących w całych Chinach na 1,12 mln²⁹. Narkotyki pochodzą-

²³ „The USA Today”, [on-line] http://www.usatoday.com/news/world/afghanistan/2010-03-12-russia-us-nato_N.htm, dostęp: 20 III 2012.

²⁴ *World Drug Report 2010...*

²⁵ V. Belokrenistky, *Afghanistan Is the Main Origin of Drug Trafficking*, RIA-Novosti, 24 VI 2010, [on-line] http://en.rian.ru/valdai_op/20100624/159571363.html, dostęp: 20 III 2012.

²⁶ M. Taner, *Trafficking Golden Crescent Drugs into China: An Analysis and Translation of a Recent Chinese Police Research Article*, Alexandria 2011, s. 8-10.

²⁷ A. Stern, *Afghan Heroin Traffic Thrives in War: Russia*, Reuters.com, 17 XI 2011, [on-line] <http://www.reuters.com/article/2011/11/17/us-usa-russia-afghanistan-heroin-idUSTRE7AG2LM20111117>, dostęp: 20 III 2012.

²⁸ „Golden Crescent” *Drug Spell Plagues China's Northwest*, Xinhua, 1 IX 2007, [on-line] http://news.xinhuanet.com/english/2007-09/01/content_6644790.htm, dostęp: 20 III 2012.

²⁹ *China Sees Increasing Drug Crimes Related to Golden Crescent*, „The Global Times” 2009, 27 VI, [on-line] <http://www.globaltimes.cn/china/society/2009-06/440418.html>, dostęp: 20 III 2012.

ce z tzw. Złotego Półksiężyca (Afganistan-Iran-Pakistan) miały zaspokajać 20% chińskiego popytu na heroinę. Podczas spotkania przywódców państw Szanghajskiej Organizacji Współpracy (organizacja regionalna skupiająca Rosję, Chińską Republikę Ludową, Kazachstan, Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan), które odbyło się 10 czerwca 2011 r. w Taszkencie, prezydent Chin Hu Jintao zauważył, że skala zjawiska przemytu narkotyków z Afganistanu jest poważnym problemem dla bezpieczeństwa jego kraju i całego regionu³⁰.

Dla Pakistanu okres rządów talibów w Afganistanie wiązał się ze spadkiem znaczenia problemu produkcji narkotyków na własnym terytorium. W latach 1947-1979 problem opium i heroiny praktycznie nie występował w Pakistanie. Historycznie teren Indii Północnych (a w tym i obecnego Pakistanu) był wykorzystywany przez Brytyjczyków do uprawy maku, a pozyskane w ten sposób opium było eksportowane do Chin. Produkcja była kontraktowana przez państwo i ściśle nadzorowana. Dopiero w 1979 r. prezydent Pakistanu Muhammad Zia ul-Haq w ramach programu islamizacji państwa zakazał całkowicie konsumpcji, jak i produkcji narkotyków, tym samym przyczyniając się do powstania szarej strefy. Drugą przyczyną wzrostu produkcji opium i heroiny była rewolucja islamska w Iranie, która skutecznie walczyła z uprawą roślin narkotycznych. Lokalni baronowie narkotykowi przenieśli wówczas produkcję na teren pakistańsko-afgańskiego pogranicza. W 1999 r. w Afganistanie (po przejęciu władzy przez talibów) i Pakistanie produkowano już 6 tys. ton heroiny, z czego wartość produkcji pakistańskiej była szacowana na 30 mld dolarów. Było to tolerowane przez władze centralne, które w ten sposób dawały mudżahedinom kolejne źródło finansowania ich walki z Sowietami. Również USA przymykały oczy na ten proceder. W okresie wojny domowej w Afganistanie i rządów talibów, a więc w latach 1992-2001, areal upraw maku udało się obniżyć z poziomu ponad 9 tys. ha do blisko 213 ha. Było to efektem działania dwóch czynników: z jednej strony skutecznie przeprowadzanych akcji władz pakistańskich, a z drugiej strony braku analogicznej działalności po afgańskiej stronie granicy. W latach 2001-2003 obserwowany był wzrost produkcji narkotyków, związany z akcjami wojsk NATO przeciwko plantacjom na terytorium Afganistanu. Jednak skuteczne działanie służb pakistańskich zapobiegło powrotowi do poziomu upraw z lat 80. Przykładowo z 6,7 tys. ha zebrano jedynie 38% plonów. Reszta została zniszczona przez policję. W 2007 r. areal upraw utrzymywał się na poziomie 2,3 tys. ha, z czego zbierano blisko połowę. Nie ma wiarygodnych danych dotyczących produkcji narkotyków na Terytoriach Plemiennych Administrowanych Federalnie (Federal Administrated Tribal Areas, FATA), które kontrolowali/kontrolują talibowie. Obserwowano jednak wzrost upraw na tym terenie, co wskazuje na to, że i dla nich heroina oraz opium są ważnym źródłem dochodów. Już w latach 80. w agencjach Bajaur i Malakand było ulokowanych blisko 100 laboratoriów przetwarzających opium na heroinę. Widać zatem wyraźny

³⁰ The Diplomat, [on-line] <http://the-diplomat.com/2010/06/14/asia-confronts-drug-problem>, dostęp: 20 III 2012.

związek między sytuacją w Afganistanie a poziomem produkcji opium i heroiny w Pakistanie: jeśli sytuacja w Kabulu stabilizuje się, część narkobiznesu przenosi się na wschodnią stronę linii Duranda. Jeśli zaś afgańskie władze nie prowadzą aktywnej polityki antynarkotykowej (lub nie robi tego za nie NATO), to wówczas tam powstają sprzyjające warunki dla plantatorów i uprawy maku znikają z terytorium Pakistanu.

Destabilizacja sytuacji w Afganistanie może stanowić poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa regionalnego zarówno w wymiarze militarnym, jak i pozamilitarnym, przede wszystkim ze strony terroryzmu, a także zorganizowanej przestępczości związanej z narkobiznesem. Środowiska te, o czym świadczą przykłady z lat 1994-2002, przenikają się i doskonale z sobą współpracują. Obecny rząd nie radzi sobie samodzielnie z tym problemem. Ma to związek z panującą korupcją. Według danych Transparency International Afganistan ze wskaźnikiem percepcji korupcji CPI (Corruption Perception Index) na poziomie 1,5 jest wraz z Birmą drugim najbardziej skorumpowanym państwem na świecie po Somalii, która ma w tej skali 1 punkt. Dla porównania najmniej skorumpowana Finlandia ma 9,4, Polska 5,5, Ukraina 2,3, a sąsiadujący z Afganistanem Pakistan 2,5. Dalszy upadek struktur państwa z pewnością przyczyni się do pogłębienia tego problemu.

W świetle przedstawionych powyżej zagrożeń pojawia się pytanie o ewentualne przyszłe zaangażowanie Chin w Afganistanie po opuszczeniu tego państwa przez siły NATO. Zwalczanie zagrożenia wynikającego z fundamentalizmu islamskiego oraz możliwego „upadku” państwa afgańskiego skłania rząd w Pekinie to współpracy z obecnym rządem w Kabulu. Uwzględnia jednak przy tym interesy swojego strategicznego regionalnego sojusznika – Pakistanu. Stopień tych relacji doskonale oddaje określenie używane przez pakistańskie media: „przyjaciele na każdą pogodę”³¹. Dyplomaci chińscy w rozmowach z amerykańskimi odpowiednikami lubią zaś określać te relacje zdaniem: „Pakistan jest naszym Izraelem”³². Ma to związek ze strategicznym położeniem Pakistanu zarówno jako sąsiada Indii, z którymi relacje chińskie są bardzo skomplikowane, jak i z uwagi na porty morskie mogące dawać nowe możliwości eksportowo-tranzytowe chińskim przedsiębiorstwom budowanym w Xinjiangu. Współpraca ta datuje się na rok 1962, kiedy zawarto pierwszą umowę bilateralną, na mocy której Chiny, uznając istnienie wspólnej granicy z Pakistanem, uznały *de facto* prawa Islamabadu do przynajmniej części spornego terytorium Dżammu i Kaszmiru. Jej efektem jest nie tylko wspomniana wcześniej Karakorum Highway, ale przede wszystkim rozwój pakistańskiego programu atomowego i raketowego. Chiny są także jednym z ważniejszych dostawców broni konwencjonalnej dla Pakistanu, a co ważne – nie

³¹ *China is Pakistan's Time-Tested, All-Weather Friend: Pakistani PM*, Xinhua, 20 V 2011, [on-line] http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-05/20/c_13885764.htm, dostęp: 3 V 2013.

³² Al Jazeera, [on-line] <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2010/10/2010102813-5728235512.html>, dostęp: 3 V 2013.

wprowadzają żadnych formalnych ograniczeń co do jej użycia (USA często warunkują swoje dostawy tym, że nie zostanie ona użyta przeciwko Indiom). Wyrażnym sygnałem, że Pakistan jest istotną częścią chińskiej strefy wpływów w Azji, była wypowiedź premiera Chin podczas wizyty jego pakistańskiego odpowiednika w Pekinie w dniach 17-21 maja 2001 r., że jakkolwiek atak na Pakistan będzie odebrany jako atak na Chiny³³. Jest to pierwsza tak ostra i publiczna wypowiedź władz ChRL na temat Pakistanu. Towarzyszył jej kontrakt na dostawę pięćdziesięciu nowoczesnych myśliwców JF-17 oraz podpisanie listu intencyjnego na zakup nowoczesnych chińskich samolotów niewykrywalnych przez radary J-20³⁴. Należy zauważyć, że Indie nie posiadają analogicznej klasy samolotów, zatem tego rodzaju zakup zachwieje kruchą równowagą sił na subkontynencie indyjskim. Ważny jest także kontekst sytuacyjny, w jakim wspomniana wypowiedź: było to dwa tygodnie po zabiciu Osamy bin Ladena na terytorium Pakistanu. Podczas tej operacji Amerykanie stracili w wypadku jeden śmigłowiec MH-60, którego śmigło ogonowe najprawdopodobniej mieli okazję „przebadać” chińscy eksperci lotniczy.

Biorąc pod uwagę coraz poważniejsze zaangażowanie Chin w Afganistanie i pogłębioną współpracę militarno-polityczno-gospodarczą z Pakistanem, z zainteresowaniem należy spojrzeć na koncepcję tzw. Grupy Pamirskiej, jaką wysunął prof. Li Xiguang z Centrum Studiów Pakistańskich Uniwersytetu Qinghua³⁵. Autor wskazuje nie tylko na oczywisty strategiczny interes Chin w regionie, ale także na obowiązek stabilizowania sytuacji w regionie, wynikający z mocarstwowej pozycji Chin w świecie. W ten sposób Pekin chciałby doprowadzić do porozumienia pomiędzy władzami w Islamabadzie i Kabulu, które – delikatnie mówiąc – nie są sobie przyjazne. Jednakże rosnące zaangażowanie Chin w Afganistanie może mieć także inny wymiar. Niektórzy analitycy wskazują, że po 2015 r. rolę sił stabilizacyjnych mogą przejąć w Afganistanie siły Szanghajskiej Organizacji Współpracy. W praktyce oznaczać to może raczej zaangażowanie Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej (ChALW), gdyż siły zbrojne Federacji Rosyjskiej mają złe doświadczenia z wojny w latach 1979-1989³⁶. Należy zwrócić uwagę, że podczas manewrów przeprowadzonych w maju 2009 r. ChALW nie ćwiczyła „tradycyjnie” desantu morskiego na Tajwan, lecz operację ściśle lądową, której celem było zwalczanie przeciwnika asymetrycznego³⁷. Bardziej prawdopodobne może być jednak wysłanie sił uderzeniowych ChALW jako sił pokojowych ONZ w przypadku

³³ A. Mahjar-Barducci, *China Warns the U.S.: „Any Attack on Pakistan Would be Construed as an Attack on China”*, Gatestone Institute, 27 V 2011, [on-line] <http://www.gatestone-institute.org/2152/china-warns-us-pakistan>, dostęp: 5 V 2013.

³⁴ Ch. Lin, *op. cit.*

³⁵ Li Xiguang, *The Three Nations Pamir Group to Usher a New Era of Mutual Cooperation in Asia*, Wonders of Pakistan, [on-line] <http://wondersofpakistan.wordpress.com/2011/06/10/new-silk-road-could-revitalize-war-torn-afghanistan>, dostęp: 5 V 2013.

³⁶ Ch. Lin, *op. cit.*

³⁷ F. Sisci, *Chinese Troops Offer an Afghan Solution*, „The Asia Times” Online 2009, 27 VIII, [on-line] <http://www.atimes.com/atimes/China/KH27Ad02.html>, dostęp: 5 V 2013.

zagrożenia dla chińskiej własności w Afganistanie. Na ten aspekt wskazuje chińska analityk dr Christina Lin z Uniwersytetu Johnsa Hopkinsa, opisując manewry wojskowe z 2010 r., kiedy z powodzeniem sprawdzano możliwość wykorzystania szybkich kolei i autostrad do przemieszczania wielkich jednostek wojskowych ze wschodniej do zachodniej części kraju oraz do granicy z Afganistanem³⁸. Większość analityków zwraca jednak uwagę na rolę, jaką w stabilizacji Afganistanu, a także pakistańsko-afgańskiego pogranicza, może odegrać chińska *soft power*, a nie ChALW³⁹.

Gospodarcze zaangażowanie Chin w Afganistanie oraz rosnące zaangażowanie Państwa Środka w Pakistanie powodują, że Pekin jest głęboko zainteresowany rozwojem wydarzeń w Kabulu. Wycofanie sił NATO z Afganistanu, planowane w 2015 r., może spowodować destabilizację kraju, co nie leży w szeroko pojętym interesie Chin. Przyszłość pokaże, czy będzie to wystarczający bodziec, by skłonić nowe mocarstwo światowe do głębszego zaangażowania politycznego, a może także i militarnego w Afganistanie, i jakie będą tego skutki zarówno dla Chin, jak i świata. Szanse i wyzwania, jakie niesie ta nowa sytuacja, są bardzo istotne. Pekin może je wykorzystać dla ugruntowania pozycji stabilizatora stosunków międzynarodowych. Może też, śladem poprzednich mocarstw – Wielkiej Brytanii, Związku Radzieckiego i Stanów Zjednoczonych – nie podołać wyzwaniu stabilizacji Afganistanu. Sukces będzie symbolicznymi narodzinami nowej globalnej potęgi, której pozycji nie będą w stanie zagrozić lokalni sąsiedzi. Klęska zdestabilizuje nie tylko Azję Centralną i Południową, ale także być może i same Chiny, katalizując tendencje odśrodkowe, poczynwszy od Xinjiangu.

³⁸ Ch. Lin, *op. cit.*

³⁹ M.D. Swaine, *China and the „Af-Pak” Issue*, 23 I 2010, [on-line] <http://carnegieendowment.org/2010/02/23/china-and-afpak-issue/2d4c>, dostęp: 5 V 2013.

Centrum Analizy Wywiadowczej Unii Europejskiej i jego rola w strategii bezpieczeństwa UE¹

Współczesne bezpieczeństwo w coraz większym stopniu zależy od zdolności i możliwości przewidywania zagrożeń i źródeł ryzyka oraz zapobiegania bezpośrednim działaniom naruszającym ład wewnątrzpaństwowy i stabilność międzynarodową. Państwa, organizacje międzynarodowe, globalne korporacje, a nawet transnarodowe ruchy społeczne podejmują usilne starania na rzecz opracowania, przyjęcia i zastosowania skutecznych i proaktywnych formuł, metod i technik antycypowania zagrożeń oraz tworzenia świadomości sytuacyjnej umożliwiającej szybkie reagowanie w obliczu czynników dysfunkcyjnych czy wręcz destrukcyjnych, jak np. terroryzm, klęski żywiołowe, wojny domowe czy ataki na infrastrukturę informatyczną.

Zdolności wywiadowcze nie są już utożsamiane wyłącznie ze służbami specjalnymi, siatką szpiegów czy wyrafinowanymi urządzeniami nasyconymi najnowszymi technologiami pozyskiwania i przetwarzania informacji. Odnoszą się coraz bardziej do umiejętności pozyskiwania, przetwarzania i wykorzystywania w procesie decyzyjnym wiedzy o kluczowych elementach rzeczywistości.

Jednym z celów integracji w ramach Unii Europejskiej jest stałe wzmacnianie mechanizmów bezpieczeństwa na gruncie prawa i instytucji UE oraz decyzji politycznych i wzorców współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. W latach 90. XX w. koncepcja ta odnosiła się do rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Po 11 września 2001 r. koncepcję tę rozszerzono na obszar bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Ewolucja polityki bezpieczeństwa UE w minionym dziesięcioleciu ujawniła wyraźne przesunięcie nacisku z reaktywnej metody postępowania w sytuacji naruszenia bezpieczeństwa UE na proaktywne, wyprzedzające i antycypujące podejście do zagrożeń bezpieczeństwa. Profilowanie zagrożeń, wczesne wykrywanie i identyfikacja ich źródeł, a także analiza strategiczna

¹ Niniejszy tekst jest rezultatem projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/B/HS5/00961.

i zarządzanie kryzysowe na poziomie UE wymagały zacieśnienia współpracy o charakterze wywiadowczym. W tym celu w połowie lat 90. XX w. powołano, jeszcze w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej, pierwszą komórkę analityczno-wywiadowczą – Centrum Sytuacyjne. Po przejściu obowiązków bezpieczeństwa i obrony przez Unię Europejską Centrum stało się jednostką podległą Radzie UE, a po reformie traktatowej na podstawie traktatu z Lizbony zostało przekształcone w Centrum Analizy Wywiadowczej UE.

Niniejszy artykuł ma na celu dokonanie analizy polityczno-instytucjonalnej komórki wywiadowczej UE w aspekcie zdolności do stworzenia skutecznych, uprawnionych, odpowiedzialnych mechanizmów gromadzenia, przekazywania, przetwarzania i wymiany danych wywiadowczych oraz innych informacji odnoszących się do bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przeanalizowanie poziomu współpracy wywiadowczej w UE pozwoli na określenie zdolności tej organizacji oraz jej państw członkowskich do wprowadzenia skutecznych mechanizmów przewidywania i zapobiegania najpoważniejszym zagrożeniom bezpieczeństwa Unii Europejskiej, zwłaszcza terroryzmowi.

1. Centrum Sytuacyjne Unii Zachodnioeuropejskiej

Początki komórki wywiadowczej działającej na potrzeby bezpieczeństwa i obrony państw zachodnioeuropejskich wiążą się z działalnością Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE). Przełomowa deklaracja przyjęta na spotkaniu ministerialnym UZE w Petersbergu w czerwcu 1992 r. przewidywała prowadzenie misji i wykonywanie zadań, które przyczyniają się do wspólnej obrony i bezpieczeństwa poprzez zarządzanie kryzysowe oraz operacje cywilne i wojskowe. Ministrowie zadeklarowali także gotowość udostępnienia sił wojskowych odpowiedzialnych przed UZE, wyposażonych w zdolności operacyjne skutecznego zapobiegania konfliktom i zarządzania kryzysami.

Wojna na Bałkanach uświadomiła rządów głównych państw członkowskich UZE, iż wojskowy wkład tej organizacji w misje pokojowe i zarządzanie kryzysami będzie wyraźnie ograniczony, dopóki nie zostaną stworzone skuteczne zdolności operacyjne. UZE wielokrotnie dostrzegała braki i niedociągnięcia w tym zakresie, podkreślając między innymi niewystarczające zdolności rozpoznawcze i wywiadowcze. W maju 1995 r., w końcowej fazie wojny w Bośni i Hercegowinie, ministrowie spraw zagranicznych i obrony państw UZE uzgodnili na spotkaniu w Lizbonie utworzenie Centrum Sytuacyjnego. W ważnym dla rozwoju europejskiej tożsamości bezpieczeństwa i obrony dokumencie ministerialnym przyjętym w listopadzie 1995 r., zatytułowanym „Bezpieczeństwo europejskie: wspólna koncepcja 27 krajów UZE”, podkreślono, że UZE powinna „ustanowić lub mieć dostęp do odpowiednich zdolności obserwacji i rozwijać zdolności przetwarzania danych wywiadowczych, które mają decydujące znaczenie dla

prowadzenia operacji w złożonym, zmieniającym się środowisku polityczno-wojskowym”².

Pierwsi funkcjonariusze oddelegowani przez kilka państw członkowskich UZE do nowo tworzonych struktur przybyli do Brukseli we wrześniu 1995 r. i zostali umieszczeni zarówno w Sekcji Wywiadu, jak i w Centrum Sytuacyjnym (SitCen). Oba te organy stanowiły załączek wspólnoty wywiadowczej UZE, choć stosowały odmienne metody pozyskiwania i przetwarzania różnych kategorii informacji i danych wywiadowczych. W przeciwieństwie do Sekcji Wywiadu, otrzymującej od państw członkowskich informacje z najczęściej zastrzeżonych źródeł, Centrum Sytuacyjne korzystało głównie z otwartych źródeł informacji. Miało ono za zadanie przygotowywać raporty sytuacyjne i przekazywać je na wniosek Rady UZE do zainteresowanych państw. Zawartość tych raportów była jednak ograniczona do syntezy informacji na podstawie analiz doniesień prasowych oraz oficjalnych komunikatów. Rzeczywisty wkład w rozwój zdolności operacyjnych UZE był dość ograniczony i nie rozwiał wątpliwości co do roli wywiadu w raczkującej wówczas europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Zgromadzenie Parlamentarne UZE w uzasadnieniu do projektu zalecenia w sprawie europejskiej polityki wywiadowczej, przyjętym w maju 1996 r., stwierdziło, że „polityka wywiadowcza powinna w naturalny sposób mieścić się w ogólnych ramach polityki obronnej, która określa interesy strategiczne, którym podporządkowane są wszystkie zasoby, w tym wywiadowcze [...]”³.

Rada Europejska w Amsterdamie w czerwcu 1997 r., przyjmując reformę traktatową Unii Europejskiej, zadecydowała o włączeniu zadań petersberskich do Traktatu o Unii Europejskiej oraz o dalszej stopniowej integracji UZE i UE. Jednak podziały wśród głównych graczy na arenie europejskiej, szczególnie między Wielką Brytanią i Francją, skutecznie powstrzymały postęp w tworzeniu autonomicznego systemu obronności w ramach UE. Szczyt francusko-brytyjski w Saint-Malo w grudniu 1998 r. utorował drogę w kierunku prawdziwej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO). Warto podkreślić, że w deklaracji przyjętej przez prezydenta Chiraca i premiera Blaira zwrócono uwagę na „umiejętność analizy sytuacyjnej i źródeł wywiadowczych oraz zdolność właściwego planowania strategicznego”⁴ jako jedno z podstawowych wymogów gotowości operacyjnej UE.

Innym postanowieniem traktatu amsterdamskiego było utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Na to stanowisko w październiku 1999 r. został mianowany

² European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, Extraordinary Council of Ministers, Madrid, 14 XI 1995, s. 6-10.

³ Draft recommendation on a European intelligence policy, s. 11, [on-line] <http://www.fas.org/spp/guide/europe/military/weu/weu1517e1.htm>, dostęp: 10 XI 2012.

⁴ *British-French Summit. St-Malo, 3-4 December 1998*, [w:] *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*, ed. M. Rutten, Paris 2001, s. 8-9, *Chaillot Paper*, 47.

doświadczony hiszpański polityk Javier Solana. To on podjął decyzję, aby przenieść Centrum Sytuacyjne z UZE do Sekretariatu Generalnego Rady UE. To posunięcie było wynikiem zmian politycznych, prawnych i organizacyjnych w obszarze unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, a także decyzji dotyczących roli UZE w polityce bezpieczeństwa i obrony UE podjętych w latach 1999-2001. Przejęcie przez Unię Europejską zadań operacyjnych oraz przejście do etapu tworzenia struktur wojskowych i budowy Sił Europejskich miało daleko idące konsekwencje dla organizacji i podejmowania decyzji w ramach II filaru UE. Jedną z konsekwencji tych zmian była potrzeba utworzenia wzmocnionego, scentralizowanego i efektywnego systemu analizy informacji i danych wywiadowczych⁵.

Wydaje się, że najmocniejszą przesłanką decyzji Wysokiego Przedstawiciela o umieszczeniu kwestii współpracy wywiadowczej na porządku dziennym WPZiB UE były przygotowania do budowy europejskich sił szybkiego reagowania oraz rozwoju realnego potencjału militarnego, jak i zdolności zarządzania kryzysowego. Warto zauważyć, że ambicje wyposażenia Unii w zdolności organizacyjne i operacyjne szybkiego reagowania na kryzysy międzynarodowe szły w parze z potrzebą utworzenia w ramach Unii centrum ostrzegania w razie pojawiających się zagrożeń oraz w obliczu stałych źródeł ryzyka⁶. Podstawowe cele misji cywilnych w ramach EPBiO, odnoszące się do takich dziedzin, jak utrzymywanie porządku publicznego i praworządności, administracja publiczna i ochrona ludności, wymagały dysponowania bezpośrednimi i stałymi mechanizmami wczesnego ostrzegania oraz oceną sytuacyjną, które byłyby pomocne decydentom i organom odpowiedzialnym za skuteczne prowadzenie operacji w ramach EPBiO.

2. Wspólne Centrum Sytuacyjne UE

Wstrząsające wydarzenia 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych skłoniły państwa członkowskie UE do położenia większego nacisku na rolę wywiadu w globalnej kampanii antyterrorystycznej. Obserwując rosnącą gotowość ze strony niektórych państw członkowskich do wymiany poufnych informacji i podejmowania wspólnych ocen zagrożenia terrorystycznego, Javier Solana podjął niezbędne działania zmierzające do utworzenia jednostki analitycznej mającej do czynienia z informacjami i danymi wywiadowczymi przetworzonymi oraz wyselekcjonowanymi przez te państwa członkowskie, które uznawały takie działania za

⁵ Zob. G. Messervy-Whiting, *Intelligence Cooperation in the European Union*, [w:] *The Politics of European Security*, ed. J. Pilegaard, Copenhagen 2004, s. 84; B. Müller-Wille, *EU Intelligence Co-operation. A Critical Analysis*, „Contemporary Security Policy” vol. 23, 2002, no. 2, s. 61-86.

⁶ Zob. J. Nomikos, *A European Union Intelligence Service for Confronting Terrorism*, „International Journal of Intelligence and CounterIntelligence” 2005, no. 18, s. 197-198.

niezbędne dla rozwoju wspólnych środków bezpieczeństwa oraz wzmocnienia ich bezpieczeństwa narodowego⁷.

Wspólne Centrum Sytuacyjne UE (SitCen) rozpoczęło działalność w 2002 r. jako jednostka odpowiedzialna za stałą obserwację i ocenę stanu bezpieczeństwa, zwłaszcza w świetle celów i zadań EPBiO, a także określenie poziomu zagrożeń dla Unii wynikających z proliferacji broni masowego rażenia, handlu bronią i terroryzmu. Na początku działalności SitCen był rodzajem jednostki koordynującej współpracę służb wywiadowczych państw członkowskich UE w odniesieniu do wymiany przetwarzanych informacji związanych z bezpieczeństwem Unii. Korzystał z otwartych źródeł informacji, w ograniczonym stopniu z wywiadu wojskowego i cywilnego wybranych państw członkowskich, a także raportów dyplomatycznych. Wymiana tajnych informacji była zabroniona. Centrum gromadziło zatem niektóre dane dostarczone przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności. Następnie dokonywało analizy ich treści oraz przygotowywało projekty raportów i ocen sytuacyjnych będące przedmiotem dalszych analiz przy wykorzystaniu źródeł otwartych. Na koniec gotowy „produkt wywiadowczy” był przekazywany upoważnionym odbiorcom. Były to przede wszystkim rządy państw członkowskich UE, otrzymujące materiały SitCenu poprzez swoich przedstawicieli w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa (PSC). Komisja miała dostęp do raportów SitCenu za pośrednictwem swojego przedstawiciela w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa, ale mogła z nich korzystać wyłącznie w obrębie Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX). Parlament Europejski został wykluczony z dostępu do tych dokumentów⁸.

Raporty SitCenu służyły jako podstawa do dyskusji, wymiany poglądów oraz osiągnięcia kompromisu między przedstawicielami państw członkowskich reprezentowanymi w organach Unii Europejskiej zajmujących się kwestiami związanymi z bezpieczeństwem, takich jak Grupa Robocza ds. Terroryzmu (TWG), Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego (CIVCOM), Komitet Wojskowy UE czy Grupa Polityczno-Wojskowa. Decyzje i działania podjęte w wyniku tych debat mogły mieć znaczący wpływ na stanowiska państw członkowskich w sprawie gotowości dostarczania większej ilości informacji przydatnych do analiz wywiadowczych prowadzonych przez SitCen.

Słabym elementem mechanizmu dostarczania, gromadzenia i analizy informacji przez SitCen były narodowe służby wywiadowcze. Centrum było zmuszone

⁷ Według Jellego van Buurena do grupy państw zainteresowanych współpracą w zakresie wymiany informacji wrażliwych należało siedem krajów: Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Holandia, Hiszpania i Szwecja. Zob. J. van Buuren, *Secret Truth. The EU Joint Situation Centre*, Amsterdam 2009, s. 10.

⁸ Zob. Answer to the written question E-5998/09 from Martin Ehrenhauser, MEP, to the Council. Subject: Policy Planning and Early Warning Unit, 1 XII 2009, [on-line] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-5998&language=EN>, dostęp: 12 III 2013. Zob. także: *EU – Effective in a Crisis?*, House of Lords, Select Committee on the European Union, session 2002-03, 7th Report, London 2003, s. 25, *HL Paper*, 53.

polegać na informacjach krajowych niezależnie od źródła ich pochodzenia, jakości, pewności i charakteru pierwotnego przeznaczenia. Szanse weryfikacji krajowych zasobów informacji wywiadowczych były raczej niewielkie. Specjaliści SitCenu mogli korzystać z metody analizy kontekstowej, sięgając do danych jawnoźródłowych lub weryfikując pozyskane informacje w odniesieniu do dostępnych sprawozdań krajowych.

SitCen powstał jako organ pomocniczy dla Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB, w związku z tym koncentrował się na sprawach związanych z europejską polityką bezpieczeństwa i obrony UE, misjami zarządzania kryzysowego, przyszłymi operacjami wojskowymi i cywilnymi, a także bezpośrednią reakcją na nowe zagrożenia, które powinny zostać rozwiązane poprzez połączenie instrumentów wojskowych i cywilnych, zgodnie z Europejską strategią bezpieczeństwa z 2003 r.⁹ W dokumencie tym, przygotowanym przez Javier Solanę i jego bliskich doradców, podkreślono, że skuteczna odpowiedź UE na podstawowe zagrożenia jej bezpieczeństwa wymaga lepszej wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi oraz współpracy z ich partnerami zewnętrznymi¹⁰.

Atak terrorystyczny w Madrycie w marcu 2004 r. spowodował znaczące zmiany w unijnej polityce antyterrorystycznej. Od instytucji, agencji i organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i obronność UE oczekiwano nowego, aktywniejszego podejścia do zagrożeń terrorystycznych i wyzwań asymetrycznych¹¹. W czerwcu 2004 r. Javier Solana przedstawił Radzie ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości propozycję poprawy współpracy wywiadowczej w UE. Głównym punktem jego inicjatywy było nałożenie na SitCen obowiązku „przygotowania analiz wywiadowczych w celu wspierania polityki UE”¹². W rezultacie państwa członkowskie miały otrzymywać oceny i analizy służące lepszej organizacji i funkcjonowaniu narodowych systemów bezpieczeństwa w obliczu rosnących zagrożeń terrorystycznych. Wniosek Solany poparła Rada UE, która zaproponowała podjęcie konkretnych kroków w celu wzmocnienia zdolności wywiadowczych UE¹³.

Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB nawiązał stały i bliski kontakt z szefami wywiadu i służb bezpieczeństwa, korzystając z Grupy Kontrterrorystycznej (CTG)

⁹ Zob. S. Duke, *Intelligence, Security and Information Flows in CFSP*, „Intelligence and National Security” 2006, no. 4, s. 618-19.

¹⁰ *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, The European Council, Brussels, 12 XII 2003, s. 12.

¹¹ Zob. A.D.M. Svendsen, *On a ‘Continuum with Expansion’? Intelligence Cooperation in Europe in the Early Twenty-first Century*, „Journal of Contemporary European Research” 2011, no. 4, s. 528-33.

¹² Summary of Remarks by Javier Solana, EU High Representative for CFPS on Terrorism and Intelligence Co-operation, S0159/04, Brussels, 8 VI 2004, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/80852.pdf, dostęp: 20 III 2013.

¹³ S. Michalak, *Problem współpracy w zakresie wymiany informacji wywiadowczych na wybranych przykładach projektów ustawodawstwa wspólnotowego i decyzji ramowych*, [w:] *Spotkania europejskie. Na styku kultur*, red. S. Bidwell, K. Jaskułowski, Warszawa 2007, s. 58-59.

koordynującej poza ramami UE współpracę służb specjalnych w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Udało mu się uzgodnić z tą grupą procedury przepływu informacji między SitCen i CTG, a następnie wdrożyć je w październiku 2004 r. W rezultacie SitCen mógł korzystać – podczas tworzenia produktów analitycznych na potrzeby grup roboczych Rady UE – z informacji i wiedzy przekazywanej przez krajowe służby wywiadowcze reprezentowane w CTG. Te przedsięwzięcia uzyskały mocne polityczne poparcie od Rady Europejskiej, która zebrała się w listopadzie 2004 r. w celu przyjęcia nowego wieloletniego programu rozwoju UE w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W przyjętym przez Radę Europejską programie haskim znalazło się odniesienie do SitCenu w kontekście unijnej strategii antyterrorystycznej: „Ze skutkiem na dzień 1 stycznia 2005 r., SitCen (Europejskie Centrum Sytuacyjne) przedstawi Radzie analizę strategiczną zagrożenia terrorystycznego na podstawie informacji wywiadowczych od służb wywiadu i bezpieczeństwa Państw Członkowskich oraz – w stosownych przypadkach – informacji uzyskanych od Europolu”¹⁴.

Jednostka kontrterrorystyczna zaczęła ostatecznie działać w SitCenie od 1 lutego 2005 r. w ramach komórki wywiadu cywilnego w oparciu o sześciomiesięczne plany robocze¹⁵. Publikowane regularnie raporty na temat zagrożeń terrorystycznych w Europie były dostarczane Grupie Roboczej ds. Terroryzmu (COTER)¹⁶ i służyły jako zachęta do dyskusji i wymiany poglądów między przedstawicielami państw członkowskich, jak również były podstawą zaleceń politycznych, które mogły przyczynić się do dalszego rozwoju kontrterrorystycznych planów działań¹⁷.

Wspólne Centrum Sytuacyjne UE stopniowo umacniało pozycję w strukturach II filaru UE jako jednostka wspierająca proces decyzyjny oraz działania operacyjne w ramach EPBiO. Reforma Unii Europejskiej, dokonana na podstawie traktatu z Lizbony, wprowadziła istotne zmiany w dziedzinie unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony, które dotknęły także SitCen.

¹⁴ Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2005, C 53/8.

¹⁵ Zob. Note from Presidency and the delegations from the Netherlands and United Kingdom to Article 36. Subject: EU SitCen work programme, doc. 5244/05 EXT 1 (partially declassified), Brussels, 11 I 2005.

¹⁶ COTER to grupa robocza działająca w ramach II filaru UE, w odróżnieniu od TWG – grupy roboczej funkcjonującej w III filarze UE.

¹⁷ Zob. Note from German Presidency to Working Party on Terrorism. Subject: Overview of SitCen reports and Political Recommendations, doc. 7261/07 EXT 1 (partially declassified), Brussels, 12 III 2007, s. 1-2.

3. Centrum Analizy Wywiadowczej UE

Postanowienia traktatu z Lizbony dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wzmocniły pozycję Wysokiego Przedstawiciela¹⁸. Dokument stanowi, że „Wysoki Przedstawiciel prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Przyczynia się, poprzez swoje propozycje, do opracowania tej polityki i realizuje ją, działając z upoważnienia Rady. Dotyczy to także wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony”¹⁹. Dalej, w postanowieniach szczegółowych dotyczących WPZiB, stwierdzono, że w wykonywaniu swojego mandatu Wysoki Przedstawiciel jest wspomagany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ)²⁰. Na krótko przed wejściem w życie traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 r.) szefowie unijnych państw i rządów na nieformalnym posiedzeniu w Brukseli uzgodnili powołanie Catherine Ashton na stanowisko Wysokiego Przedstawiciela.

W sprawozdaniu prezydencji dla Rady Europejskiej w sprawie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, przedstawionym w październiku 2009 r., znalazła się propozycja włączenia Centrum Sytuacyjnego do ESDZ, przy jednoczesnym zapewnieniu w ramach szczególnych uzgodnień jego pomocniczej roli wobec Rady Europejskiej i odpowiednich komórek lub grup w Radzie UE i Komisji. Po kilku miesiącach burzliwej debaty Rada przyjęła w czerwcu 2010 r. decyzję ustanawiającą Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Stwierdzono w niej, iż ESDZ funkcjonalnie jest autonomicznym organem Unii Europejskiej, odrębnym od Sekretariatu Generalnego Rady i od Komisji²¹. Zdecydowano również, że Centrum Sytuacyjne UE będzie częścią administracji centralnej ESDZ funkcjonującej pod bezpośrednim nadzorem i w zakresie odpowiedzialności Wysokiego Przedstawiciela. W załączniku do decyzji ustanawiającej ESDZ sprecyzowano miejsce SitCenu w WPBiO oraz unijnej strukturze zarządzania kryzysowego. ESDZ została oficjalnie zainaugurowana 1 stycznia 2011 r. Na krótko przed tym wydarzeniem Catherine Ashton mianowała Ilkkę Salmiego, dotychczasowego szefa fińskiej Wywiadowczej Służby Bezpieczeństwa, na stanowisko dyrektora Centrum Sytuacyjnego UE.

Po formalnym włączeniu SitCenu do nowej struktury, w marcu 2012 r. nastąpiła zmiana oficjalnej nazwy na Centrum Analizy Wywiadowczej UE (Int-Cen). W polizbońskich ramach prawno-instytucjonalnych i organizacyjnych Centrum zastosowało formułę dającą możliwość zwiększenia zdolności analitycznych, ułatwiającą przepływ informacji poufnych oraz przyczyniającą się do

¹⁸ Traktat wprowadził nową nazwę stanowiska Wysokiego Przedstawiciela.

¹⁹ Art. 18 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE 2012, C 326/18.

²⁰ Art. 27 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE 2012, C 326/32.

²¹ Art. 1 ust. 2 Decyzji Rady z dnia 26 lipca 2010 r. określającej organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, Dz.Urz. UE 2010, L 201/32.

skuteczniejszego działania podmiotów zaangażowanych w misje UE i operacje w ramach WPBiO. Ilkka Salmi, dyrektor IntCenu, komentując zmiany wprowadzone przez traktat z Lizbony, zauważył, że „naszym zadaniem nie jest już przygotowywanie średnio- i długoterminowych ostrzeżeń lub ocen – teraz musimy terminowo dostarczać informacje właściwym ludziom do celów operacyjnych i dyplomatycznych”²².

Główne produkty wywiadowcze IntCenu obejmują oceny sytuacyjne i analizy ryzyka oparte na wszelkich dostępnych źródłach informacji i aktualizowane co sześć miesięcy. Oceny sytuacyjne to „strategiczne długoterminowe materiały, oparte głównie na wywiadzie”²³. Analizy ryzyka koncentrują się na przedstawicielach UE w państwach trzecich. Ponadto IntCen przygotowuje specjalne raporty i briefingi. Raporty specjalne wykorzystują dwa rodzaje metodologii. Po pierwsze, są to materiały analityczne odnoszące się do nagłego zdarzenia lub trwającego kryzysu. Po drugie, są to opracowania tematyczne obejmujące określony obszar lub wyjaśniające kwestie istotne dla bezpieczeństwa UE. IntCen przygotowuje codzienne streszczenia, zawierające szczegółowy opis ważnych wydarzeń i ich pogłębioną analizę na podstawie dostępnych informacji i danych wywiadowczych. Szacuje się, że IntCen dostarcza rocznie około dwustu strategicznych ocen sytuacyjnych, jak też około pięćdziesięciu specjalnych raportów i briefów²⁴.

Analityczne produkty IntCenu zależą głównie od wkładu służb wywiadowczych i organów bezpieczeństwa państw członkowskich UE. Oczekuje się od nich dostarczania Centrum wymaganych informacji lub innego rodzaju wkładu analitycznego, z wyjątkiem nieprzetworzonych, „surowych” danych wywiadowczych oraz informacji operacyjnych. IntCen może także uzyskać dostęp do wybranych informacji zawartych w depe szach dyplomatycznych państw członkowskich przesyłanych za pośrednictwem zabezpieczonej sieci dyplomatycznej COREU. W rzeczywistości prawdziwa wartość wkładów krajowych do IntCenu zależy w dużym stopniu od gotowości do współpracy, zdolności do działania i chęci dostarczenia materiału przez członków UE. Biorąc pod uwagę stały deficyt informacji i danych wrażliwych pochodzących od organów krajowych, IntCen zmuszony jest polegać na rozproszonych źródłach unijnych, takich jak delegatury i biura Komisji Europejskiej na całym świecie, personel oddelegowany do udziału w misjach i operacjach w ramach WPBiO, funkcjonariusze UE wchodzący w skład zespołów badających okoliczności sprawy (*fact-finding teams*) lub delegacji składających

²² *The need to know: European information-sharing. SDA roundtable report*, Security & Defence Agenda, 22 IX 2011, [on-line] <http://www.securitydefenceagenda.org/Contentnavigation/Library/Libraryoverview/tabid/1299/articleType/ArticleView/articleId/2907/The-need-to-know-European-informationsharing.aspx>, dostęp: 7 III 2013.

²³ *EU INTCEN Fact Sheet*, s. 2, cyt. za: Ch. Jones, *Secrecy Reigns at the EU's Intelligence Analysis Centre*, „Statewatch” vol. 22, 2012, no. 4, s. 3.

²⁴ Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to the Written questions: E-006018/12, E-006020/12, [on-line] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006020&language=EN>, dostęp: 6 III 2013.

oficjalne wizyty w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych. Maszyna wywiadowcza IntCenu zasilana jest również przez odpowiednie komórki organizacyjne w ramach Rady, Komisji i ESDZ. Odrębnym ważnym partnerem jest Centrum Satelitarne UE (SatCen) zajmujące się wywiadem obrazowym otrzymanym od państw członkowskich lub zakupionym od podmiotów gospodarczych oferujących zdjęcia satelitarne. Centrum Analizy Wywiadowczej może otrzymać zdjęcia nieobrobione, jak również przetworzone dane obrazowe przygotowane przez ekspertów SatCenu i dostarczone jako rodzaj produktu wywiadowczego.

Grono odbiorców produktów analitycznych IntCenu jest bardzo zróżnicowane, choć nie ma wątpliwości, że podstawowym beneficjentem jest Wysoki Przedstawiciel. Jednak społeczność interesariuszy jest znacznie szersza, wykraczająca poza ESDZ i obejmująca różne agencje, organy i komórki przyczyniające się do bezpieczeństwa UE. Określenie odbiorcy zależy od problemu lub kraju, którego dotyczy dany produkt wywiadowczy, niemniej ogólnie raporty i oceny sytuacyjne IntCenu docierają przede wszystkim do Komisji i państw członkowskich UE. Państwa uzyskują produkty IntCenu poprzez swoich przedstawicieli w Komitecie Politycznym i Bezpieczeństwa. Parlament Europejski ma szczególny status w gronie użytkowników materiałów IntCenu, ponieważ jest uprawniony do złożenia oficjalnego wniosku o dostarczenie określonego raportu sytuacyjnego. IntCen, działając za pośrednictwem punktów kontaktowych, zatwierdzonych przez Radę i Parlament Europejski, może sporadycznie przygotować specjalne raporty i dostarczyć je do wybranych grup eurodeputowanych zaangażowanych w sprawy istotne dla bezpieczeństwa UE²⁵.

Uwagi końcowe

IntCen można określić jako niezależną unijną jednostkę wywiadu strategicznego łączącą analizę danych jawnoźródłowych z informacjami niejawnymi przekazywanymi przez służby krajowe oraz właściwe agencje i organy UE. Obszar objęty zakresem działań Centrum w rosnącym stopniu obejmuje problemy bezpieczeństwa wewnętrznego, dotyczące głównie zagrożeń terroryzmem, przestępczością zorganizowaną oraz nielegalną migracją. Należy zatem zauważyć, iż IntCen coraz śmielej wykracza poza pierwotnie wyznaczony obszar polityki bezpieczeństwa i obrony, w tym zarządzania kryzysowego. Simon Duke twierdzi, że IntCen nigdy nie był postrzegany jako organ zamknięty w ramach WPZiB²⁶. Wraz

²⁵ Zob. Answer to the written question E-4121/09 from Martin Ehrenhauser, MEP, to the Council. Subject: 'Joint Situation Centre' products, 11 VIII 2009, [on-line] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-4121&language=EN>, dostęp: 6 III 2013.

²⁶ S. Duke, *The European External Action Service: Antidote Against Incoherence?*, „European Foreign Affairs Review” 2012, no. 1, s. 61.

z proliferacją zagrożeń i wzmocnieniem horyzontalnego podejścia w Unii Europejskiej działalność SitCenu/IntCenu w coraz większym stopniu koncentrowała się na przekrojowej analizie zagrożeń i ocenie ryzyka pochodzącego z rozproszonych źródeł leżących zarówno w obrębie UE, jak też poza nią.

Mimo wyraźnie określonych i realizowanych przez IntCen zadań o charakterze wywiadowczym nie usunięto dotychczas sprzeczności między unijnym a międzyrządowym stanowiskiem w kwestii kompetencji wywiadowczych Centrum. Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, a zarazem wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Catherine Ashton określiła IntCen jako „węzeł wywiadowczy w ESDZ”²⁷. Tymczasem Rada UE, w pisemnej odpowiedzi na zapytanie jednego z posłów do Parlamentu Europejskiego, stanowczo stwierdziła, że „ani SitCen, ani żaden inny organ ESDZ nie jest «służbą wywiadu». Wysoki Przedstawiciel nie ma zamiaru ustanowić «służby wywiadowczej» w ramach ESDZ”²⁸.

Tak stanowcze oświadczenie Rady wynika z faktu, że IntCen nadal będzie uzależniony od przetworzonych i wstępnie wyselekcjonowanych krajowych informacji i danych, rzadko bowiem jest w stanie pozyskać „surowy” materiał i wykorzystać go do typowej analizy wywiadowczej. Można przychylić się do poglądu Björna Müllera-Willego, że IntCen „został stworzony w celu wytworzenia produktów wywiadowczych, których żadna z krajowych agencji wywiadowczych nie jest gotowa wytworzyć, czy raczej, gdy wsparcie ze strony pojedynczego kraju byłoby nie do przyjęcia z powodów politycznych”²⁹. To osłabia zdolności analityczne Centrum, a jednocześnie zmusza do dywersyfikacji źródeł informacji oraz oferowania odbiorcom coraz bardziej zróżnicowanych produktów wywiadowczych. Dzięki temu IntCen może liczyć na przychyłność państw członkowskich i dążyć do wzmocnienia swej pozycji w obrębie struktury organizacyjnej ESDZ.

²⁷ Joint answer given by High Representative/Vice-President Ashton on behalf of the Commission to the written questions: E-006018/12, E-006020/12 from Martin Ehrenhauser, MEP. Subject: VP/HR – EU Intelligence Analysis Centre (INTCEN) – products and information, 16 VIII 2012, [on-line] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2012-006018&language=EN>, dostęp: 6 III 2013.

²⁸ Reply to the written question: E-1131/2010 from Martin Ehrenhauser, MEP, to the Council. Subject: EU Observer article of 22 February 2010, 3 V 2010, [on-line] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-1131&language=EN>, dostęp: 6 III 2013.

²⁹ B. Müller-Wille, *The Effect of International Terrorism on EU Intelligence Co-operation*, „Journal of Common Market Studies” 2008, no. 1, s. 60.

Region Azji i Pacyfiku – logika geoekonomii i geopolityki

Rok 2012 potwierdził, że region Azji i Pacyfiku odgrywa kluczową rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Przesądza o tym nie tyle kumulacja materialnych zasobów potęgi państw tam położonych, ile kształtowanie się regionalnej dwubiegunowości, która nabiera coraz bardziej globalnego charakteru. Chodzi rzecz jasna o stosunki USA–Chiny, uważane za najważniejszą bilateralną relację we współczesnych stosunkach międzynarodowych, czemu towarzyszy niski poziom instytucjonalizacji stosunków wewnątrzregionalnych na tym obszarze, co wynika z wielu nierozwiązanych problemów terytorialnych, kwestii bezpieczeństwa, rywalizacji ekonomicznej i ścierania się konkurencyjnych koncepcji układania stosunków w regionie. Wszystkie te negatywne czynniki dawały o sobie znać z wyjątkową siłą w 2012 r.

Powyższe okoliczności nie mogą pozostać bez wpływu na sposób postrzegania i badania stosunków w analizowanym przez nas regionie. Wyzwanie badawcze z tym związane polega na wyborze właściwej metody analizy uwzględniającej regionalną specyfikę. W bogatej literaturze przedmiotu ta kwestia jest traktowana jako wyjątkowo ważna¹. W gruncie rzeczy chodzi o wybór między realistyczną a liberalną wizją porządku międzynarodowego, który implikuje przyjęcie pesymistycznej lub optymistycznej alternatywy. Odnosząc się do tej konwencji, możemy skonstatować, że rok 2012 w regionie Azji i Pacyfiku dostarczył wyjątkowo dużo faktów empirycznych przemawiających za przyjęciem utrzymanej w duchu realizmu pesymistycznej perspektywy wewnątrzregionalnych stosunków. Liczba realnych i potencjalnych sporów i napięć jest doprawdy imponująca. Żeby wymienić najważniejsze: Kuryle, Korea, Wyspy Senkaku, Morze Południowochińskie. Do tego dochodzą nacechowane elementami rywalizacji bilateralne relacje: Chiny–Japonia, Japonia–Republika Korei, Japonia–Rosja, USA–Chiny, Chiny–ASEAN. Z tego punktu widzenia wyjątkową wartość prognostyczną zachował opublikowany

¹ D. Kang, *Getting Asia Wrong. The Need for New Analytical Frameworks*, „International Security” 2003, no. 4, s. 57–85.

kilkanaście lat temu artykuł autorstwa amerykańskiego znawcy regionu Aarona Friedberga pod znamienym tytułem *Czy przeszłość Europy może być przyszłością Azji? (Will Europe's Past Be Asia's Future?)*².

Hipoteza Friedberga może z pewnością uwodzić czytelnika, ale na gruncie faktów empirycznych autorzy do niej się odwołujący mogą mieć problem z jej weryfikacją z tej prostej przyczyny, że ostatni poważny konflikt z użyciem siły w regionie miał miejsce w lutym 1979 r. Chodzi o krótką wojnę graniczną Chiny–Wietnam. O wiele większą w naszym przekonaniu wartość w objaśnianiu specyfiki stosunków wewnątrzregionalnych mają koncepcje geopolityki i geoekonomii, które w odmienny sposób definiują przestrzeń międzynarodową. Nasiłowanie sporów terytorialnych to emanacja geopolityki w postaci roszczeń i pretensji o sprawowanie suwerennej kontroli nad obszarami lądowo-morskimi. Towarzyszą temu działania w duchu geoekonomii ukierunkowane na tworzenie regionalnych stref wolnego handlu, czyli nowych jakościowo przestrzeni o wolnym przepływie towarów, usług i czynników produkcji (*space of flows*). Śmiałe propozycje rozpoczęcia negocjacji w sprawie utworzenia strefy wolnego handlu między Japonią, Republiką Korei i Chinami wpisują się w geoeconomiczną logikę, mimo że poszczególne strony pozostają w geopolitycznym sporze o konkretne obszary.

1. Zmiana władzy w kluczowych państwach regionu

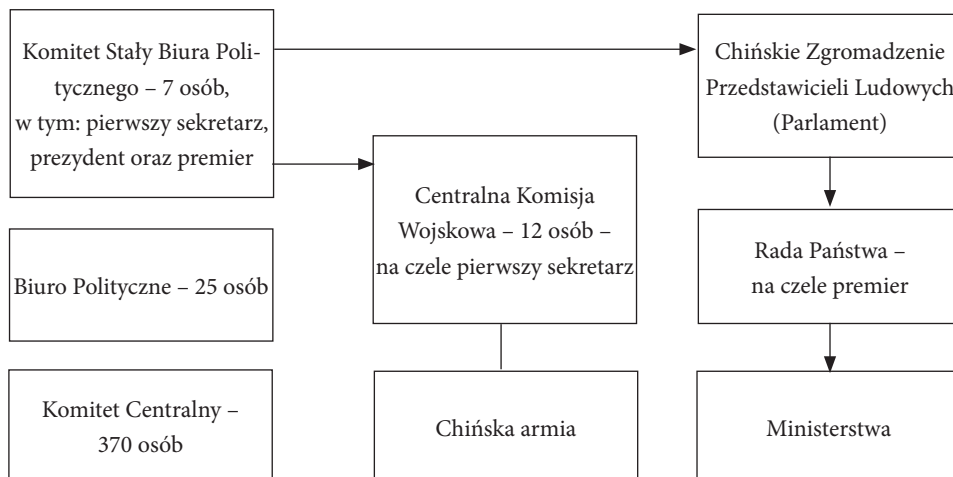
Najważniejszą, jak się wydaje, determinantą stosunków w regionie Azji i Pacyfiku w 2012 r. były zmiany we władzach kluczowych państw regionu: Chinach, Japonii i Republice Korei. Zmiana władzy w Chinach od lat 90. dokonuje się w sposób przewidywalny, gdyż wybierany na dwie pięcioletnie kadencje pierwszy sekretarz Komunistycznej Partii Chin w trzy miesiące później jest wybierany na stanowisko prezydenta na ten sam okres. Taki sposób zmiany władzy w tym autorytarnym systemie zapewnia jak do tej pory stabilność, stwarza pozory kontrolowanego procesu politycznego wewnątrz państwa – co jest ważne w aspekcie postrzegania go przez świat zewnętrzny. System władzy w Chinach przedstawia schemat władzy w Chinach.

Komitety Stały i Centralna Komisja Wojskowa to najważniejsze organy władzy. Dopiero na trzecim miejscu w tej hierarchii plasuje się Rada Państwa (Rada Ministrów), która pełni funkcję organu wdrażającego decyzje dwóch poprzednich. Integralność systemu władzy poprzez ściśle zespolenie władzy partyjnej i rządowej służy jej stabilności, podobnie jak łączenie funkcji prezydenta i pierwszego sekretarza. Z tego punktu widzenia tak dużą wagę przywiązuje się do sylwetki i osobowości przywódcy ChRL. Xi Jinping wywodził się z partyjnej arystokracji (*princeling*) – ojciec był bliskim współpracownikiem Mao Zedonga. Jego życiorys to

² A.L. Friedberg, *Will Europe's Past Be Asia's Future*, „Survival” vol. 40, 2000, no. 3, s. 147-159.

personalna emanacja historii ChRL ostatniego półwiecza. W latach 60. w okresie rewolucji kulturalnej został zesłany na 4 lata na wieś. Później włączył się aktywnie w realizację procesu reform, zajmując kolejno ważne stanowiska we władzach prowincji i władzach centralnych. Ważnym epizodem w jego karierze zawodowej było sprawowanie w latach 2002-2007 urzędu gubernatora słynącej z prореformatorskich eksperymentów nadmorskiej prowincji Zhenzen.

Schemat władzy w Chinach



W historii państw bywają dekady ważne i takie o kluczowym znaczeniu. Jeśli przyjąć tę miarę liczenia czasu, to najbliższa dekada będzie miała dla Chin absolutnie kluczowe znaczenie. Być może okaże się najważniejszą od powstania 1 października 1949 r. Chińskiej Republiki Ludowej. Takie postawienie sprawy uzasadniają dwojakiego rodzaju okoliczności: logika rozwoju ekonomicznego oraz rozwój klasy średniej połączony z rosnącą aktywnością społeczną Chińczyków dzięki rozwojowi mediów społecznościowych.

Co się tyczy kwestii rozwoju gospodarczego, to w największym uproszczeniu należy stwierdzić, że Chiny wyczerpały już jego proste rezerwy, dzięki którym osiągały dwucyfrowe tempo wzrostu. To już historia, gdyż wszystkie prognozy, łącznie z tymi oficjalnymi, zakładają, że dynamika wzrostu w najbliższych latach będzie się wahać w granicach 6-7,5% rocznie. Wedle zachodnich standardów to wyjątkowo wysokie tempo, ale czy w przypadku Chin umożliwi ono skuteczne rozwiązanie problemów społecznych, demograficznych i ekologicznych? Pozostaje to kwestią otwartą. Największym ekonomicznym wyzwaniem Chin jest uniknięcie pozostania w pułapce kraju średnio rozwiniętego (*the middle income trap*). Chodzi o to, aby w najbliższej dekadzie Chiny osiągnęły dochód na 1 mieszkańca w granicach 12,5 tys. dolarów – co wedle kryteriów Banku Światowego oznacza wysoki poziom rozwoju. Wielu ekonomistów, w tym także chińskich, obawia się,

że tego celu bez przeprowadzenia głębokich reform nie uda się osiągnąć, co może skutkować pozostaniem w pułapce państwa średnio rozwiniętego³. W oczywisty sposób ograniczy to możliwości bycia mocarstwem globalnym.

O ile problemy ekonomiczne Chin są oczywiste i dobrze rozpoznane, to kwestie społeczno-polityczne są absolutnie nową jakością. Ogólnie rzecz biorąc, społeczeństwo Chin, osiągnąwszy średni poziom dobrobytu, domaga się nowych sposobów artykulacji swoich potrzeb i interesów oraz zmian uczestnictwa w publicznym dyskursie. Dowodzi tego sukces serwisu społecznościowego Sina Weibo, który ma 300 mln użytkowników. Małej otwartości władz wobec społeczeństwa towarzyszy narastający niepokój o przyszłość kraju, chociażby ze względu na starzenie się społeczeństwa. Ze środowisk akademickich, mediów, a także samej partii płyną postulaty reform politycznych. W grudniu 2012 r. opublikowano raport zatytułowany „Propozycje niezbędnych reform”, w którym mówi się o potrzebie zagwarantowania wolności słowa i zgromadzeń, zniesienia kontroli Internetu i tworzenia organizacji pozarządowych. Mówi się również o tym, aby wprowadzić procedury demokratycznych wyborów w Komunistycznej Partii Chin, a w wyborach do władz lokalnych umożliwić start kandydatom bezpartyjnym⁴.

Chiny stają przed potrzebą dalszych śmiałych reform, ale już nie tylko w sferze ekonomicznej, lecz również polityczno-społecznej. Oczekiwania wobec nowego przywódcy tego mocarstwa są jednoznaczne, co najlepiej oddaje tytuł na okładce tygodnika „The Economist”: *Człowiek, który musi zmienić Chiny*⁵.

Japonia to drugi ważny kraj w regionie, w którym nastąpiła zmiana władz – ale w wyniku demokratycznych wyborów, które odbyły się 16 grudnia 2012 r. Zdecydowane zwycięstwo odniosła w nich Partia Liberalno-Demokratyczna, zdobywając 294 miejsca w 480-osobowym parlamencie. Rządząca od 2009 r. Partia Demokratyczna Japonii poniosła klęskę, zapewniając sobie jedynie 57 miejsc (poprzednio 308). Trzyletnie rządy tej partii charakteryzowały się brakiem spójności polityczno-strategicznej, gdyż z jednej strony próbowano ograniczyć liczbę baz wojskowych USA w Japonii, a z drugiej planowano przyłączyć się do wspieranej przez USA strefy wolnego handlu Trans-Pacific Partnership – pomimo sprzeciwu bardzo silnego w Japonii lobby rolnego. Wyjątkowo negatywny wydźwięk miała chaotyczna reakcja rządu na katastrofę w elektrowni Fukushima.

Sukces wyborczy Partii Liberalno-Demokratycznej był możliwy dzięki przedstawieniu spójnego programużywienia gospodarczego i walki z deflacją (to jedno z nielicznych państw świata, które ma z tym problem) oraz odwołaniu się do retoryki polityczno-nacjonalistycznej. W najważniejszej dla Japonii kwestii, tj. stosunków z USA, Partia Liberalno-Demokratyczna i nowy premier Shinzo Abe zajmują odmienne od Partii Demokratycznej Japonii stanowisko. Są za zacieśnie-

³ Zob. Zhen Bingwen, *The „Middle Income Trap” and China’s Path to Development. International Experiences and Lesson*, „China Economist” vol. 6, 2011, no. 3, s. 16-27.

⁴ *Political Reform. Defining Boundaries*, „The Economist” 2013, 13 I, s. 39-40.

⁵ *The Man Who Must Change China*, „The Economist” 2012, 27 X-2 XI.

niem współpracy w sojuszu z USA, ale odrzucają za to możliwość przyłączenia Japonii do Trans-Pacific Partnership.

Sformowanie nowego rządu w Japonii społeczeństwa Azji Wschodniej, zwłaszcza Republiki Korei i Chin, przyjęły z wyjątkowym niepokojem ze względu na nacjonalistyczną orientację samego premiera i większości członków jego gabinetu. Reminiscencje historyczne związane z japońską okupacją odgrywają ważną rolę w stosunkach wewnątrzregionalnych. Dlatego jakiegokolwiek próby nowego rządu o takiej orientacji ideowej rewizji historii XX w. przyczyniają się do zwiększenia napięcia w stosunkach z państwami koreańskimi i Chinami⁶.

Wybory prezydenckie w Republice Korei przeprowadzone 19 grudnia 2012 r. skupiły wyjątkową uwagę obserwatorów regionalnej sceny politycznej. Stało się tak dlatego, że zwyciężyła w nich kandydatka partii Saenuri Park Geun-hye – córka rządzącego w latach 1963-1979 dyktatora Parka Chung-hee, którego rządy charakteryzowały się wyjątkową brutalnością, ale jednocześnie był to czas, kiedy Korea Południowa zaczęła się szybko rozwijać i modernizować, osiągając status państwa wysoko rozwiniętego z dochodem przekraczającym 20 tys. dolarów na 1 mieszkańca. Konkurent zwycięskiej pani prezydent Moon Jae-in z Demokratycznej Partii Jedności w okresie rządów generała Parka był więziony za działalność w studenckim ruchu opozycyjnym.

W południowokoreańskich wyborach okazało się, że przeszłość, rozliczenie z historią i odmienne biografie polityczne nie odgrywają tak ważnej roli, jak kwestie społeczno-ekonomiczne wynikające z istnienia ogromnych dysproporcji w poziomie życia tamtejszego społeczeństwa. Program nowej prezydent Republiki Korei odwołuje się do pryncypiów gospodarki rynkowej, wartości konserwatywnych oraz ścisłego współdziałania z USA w ramach dwustronnego sojuszu. Podobne hasła głosił również jej główny oponent⁷. Czynnikiem, który przesądził o zwycięstwie Park Geun-hye było odwołanie się w kampanii wyborczej do idei „ekonomicznej demokratyzacji” jako panaceum na istniejące nierówności społeczne. Ich źródłem jest wyjątkowo duża koncentracja własności w południowokoreańskiej gospodarce w rękach grup przemysłowo-bankowych zwanych *chaebolami*, które z kolei są kontrolowane przez nieliczne układy rodzinne. Okazuje się, że 10 największych *chaeboli* wytwarza 80% produktu krajowego. W tych warunkach małe i średnie przedsiębiorstwa będące podstawą klasy średniej odgrywają niedużą rolę. Istotnym źródłem nierówności dochodowych jest także system zatrudnienia, który opiera się w zasadniczej części na tymczasowych kontraktach, w związku z czym pracownicy w minimalnym stopniu partycypują w ogromnych zyskach tych konglomeratów⁸.

⁶ Down-turn Abe, „The Economist” 2013, 5 I, s. 8.

⁷ Old Habits Die Hard, „The Economist” 2012, 8 XII, s. 57.

⁸ Jing Wang, M. Goodman, *Gangnam's Pile*, „Global Economic Monthly” 2012, XII, [on-line] <http://www.csis.org>, dostęp: 30 I 2013.

Park Geun-hye zyskała przydomek „żelazna dama”, deklarując ograniczenie siły *chaeboli* – co będzie jej najtrudniejszym do zrealizowania zadaniem w polityce wewnętrznej. W polityce zagranicznej czekają ją również nie mniejsze wyzwania ze względu na potrzebę ułożenia relacji z Koreą Północną rządzoną przez nowego przywódcę Kim Dzong Una. W kampanii odcięła się od polityki konfrontacji poprzedniej administracji Roh Moo-hyuna, postulując ostrożny dialog oparty na zaufaniu⁹. Odpowiedzią Korei Północnej na te gesty było pojednawcze noworoczne przemówienie Kim Dzong Una oraz pomyślne przeprowadzenie testu z rakieta dalekiego zasięgu. Towarzyszyły temu zapowiedzi przeprowadzania testów z bronią nuklearną. Te fakty sprawiają, że należy liczyć się na Półwyspie Koreańskim z wyjątkowo dużą dynamiką wydarzeń, które niekoniecznie przybliżą perspektywę zjednoczenia obydwu państw.

2. Stosunki Chiny–Japonia

W strukturze bilateralnych stosunków regionu Azji i Pacyfiku w 2012 r. na pierwszy plan wysunęły się zdecydowanie stosunki Chiny–Japonia, które zostały zdominowane przez spór o Wyspy Senkaku (Japonia)/Tiaoyu-tai (Tajwan)/Diaoyu (ChRL). Jest to typowy przykład sporu zastępczego, za którym kryje się historycznie uwarunkowany brak zaufania oraz – co najważniejsze – ambicje obydwu państw do odgrywania głównej roli w stosunkach wewnątrzregionalnych. Sukcesy ekonomiczne Chin i utrata przez Japonię statusu drugiej gospodarki świata pod względem wielkości wytwarzanego produktu wprowadziły nową jakość do wzajemnych relacji, gdyż w Chinach ujawniły się oznaki triumfalizmu, a w Japonii polityczna frustracja, która stała się źródłem wzrostu nastrojów nacjonalistycznych. Nic więc dziwnego, że w tych warunkach nasiliło się negatywne postrzeganie zamiarów drugiej strony połączone ze spadkiem wzajemnego zaufania.

Spór o wyspy na Morzu Wschodniochińskim jest wyjątkowo kuriozalny, biorąc pod uwagę kryteria geograficzne, historyczne, prawne, ekonomiczne i polityczne. Na ten temat istnieje bogata literatura przedmiotu¹⁰. Przypomnijmy, że wyspy, o których mowa, mają powierzchnię nie większą niż 5,5 km² i nie nadają się do zamieszkania. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza stanowi w art. 121 par. 3, iż wyspy, które nie nadają się do zamieszkania przez ludzi lub do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej, nie mają charakteru wyłącznie strefy ekonomicznej ani szelfu kontynentalnego. Chiny ze swej strony

⁹ *South Korea's New President. Plenty on Her Trade*; „The Economist” 2013, 5 I, s. 37-38.

¹⁰ Zob. na ten temat, J. Rowiński, *Wyspy Senkaku (Tiaoyi Lietao)*, Warszawa 1982; M. Lohmeyer, *The Diaoyu Senkaku Islands Dispute. Questions of Sovereignty and Suggestions for Resolving the Dispute*, Canterbury 2008. Aktualne stanowisko Chin prezentuje czasopismo „Contemporary International Relations” vol. 22, 2012, no. 5.

przywołują dokumenty historyczne sięgające XIV w., mówiące o zwierzchności cesarza nad tymi wysepkami. Japonia powołuje się na postanowienie traktatu pokojowego z Shimonoseki. Na mocy traktatu pokojowego z San Francisco wyspy te znalazły się pod tymczasową administracją USA, a w 1972 r. zostały zwrócone Japonii. Ich status jeszcze bardziej się skomplikował, gdy stały się własnością prywatną. Punktem zwrotnym w sporze było odkrycie w 1969 r. złóż ropy naftowej i gazu w okalających te wyspy akwenach morskich.

11 września 2012 r. rząd Japonii odkupił od prywatnych właścicieli sporne wyspy, co wywołało antyjapońskie demonstracje w Chinach i przyczyniło się do odwołania planowych obchodów 40-lecia normalizacji wzajemnych stosunków na podstawie układu z 1978 r. Ton oficjalnych wypowiedzi chińskich polityków wyraźnie został zaostrożony, o czym świadczy wypowiedź ministra spraw zagranicznych Chin, który uznał zakup wysp przez rząd Japonii za całkowicie nielegalny i nieważny oraz stanowiący zagrożenie dla Chińskiej suwerenności¹¹. Wzrostowi antyjapońskich nastrojów w Chinach towarzyszył spadek importu z Japonii jako efekt bojkotu towarów japońskich przez chińskich konsumentów, jak również zmniejszenie wymiany turystycznej. Najbardziej jednak interesujący jest fakt, że w tym sporze występuje strona trzecia – Tajwan, położony geograficznie najbliżej spornych wysp. Władze Republiki Chińskiej na Tajwanie utrzymują, że przed 1895 r. wyspy te podlegały administracji chińskiej na Tajwanie. Propagandowy i polityczny wydźwięk tego stanowiska ma znaczenie o tyle, że legitymizuje formułę „One China” symbolizującą jedność Chin. Wspólne antyjapońskie stanowisko Chin i Tajwanu nie może pozostać bez wpływu na relacje między nimi.

Najważniejszym, jak się wydaje, czynnikiem ryzyka dla bezpieczeństwa i pokoju w regionie jest wysyłanie przez Chiny na sporne terytorium okrętów wojennych oraz samolotów wojskowych. Działania, o których mowa, stawiają na porządku dziennym kwestie wojskowej relacji Japonii. Rząd tego kraju, świadom ryzyka, powstrzymuje się, między innymi pod naciskiem USA, od podejmowania działań przeciw chińskim operacjom patrolowym. Sprzyja to kształtowaniu się nowej polityki czy wręcz zwyczaju międzynarodowego, zgodnie z którym obydwa mocarstwa w sposób specyficzny będą wspólnie dzielić suwerenność i w ten sposób będą miały poczucie wykorzystywania suwerennej zwierzchności nad tym obszarem. Taki *modus vivendi* umożliwi w przyszłości wypracowanie porozumienia o współpracy przy eksploatacji surowców energetycznych w strefie ekonomicznej wokół spornych wysp.

Tego, że powyższy scenariusz jest niemożliwy, dowodzi prowadzenie wstępnych sondażowych konsultacji na temat szans utworzenia trójspronnej strefy wolnego handlu Japonia–Chiny–Republika Korei. Kwestia ta jest przedmiotem intensywnej debaty wśród ekspertów, ekonomistów i biznesmenów wywodzących się z tych trzech państw. Ewentualna realizacja tego zamierzenia wprowadziłaby nową jakość we wzajemnych stosunkach Chiny–Japonia.

¹¹ J. Przysup, *Japan–China Relations, 40th Anniversary: Fuggetaboutit!*, Washington 2013.

Argumentem przemawiającym za utworzeniem takiej strefy są względy ekonomiczne w postaci rosnącej komplementarności gospodarek wspomnianych trzech państw regionu Azji Północno-Wschodniej. Japonia i Republika Korei posiadają przewagę w technologicznie intensywnych i kapitałowych gałęziach produkcji, podczas gdy Chiny w roboczołłonnych branżach. Trójkę wspomnianych państw łączą wyjątkowo rozbudowane powiązania handlowe i kapitałowe. Od wielu lat Chiny są największym partnerem handlowym Japonii i Republiki Korei, Japonia zaś jest czwartym pod względem wielkości obrotów partnerem Republiki Korei, która z kolei zajmuje szóste miejsce w handlu zagranicznym Chin. W 2011 r. wartość trójstronnej wymiany handlowej osiągnęła wartość 690 mld dolarów. Japonia i Republika Korei są także ważnym źródłem podaży kapitału dla Chin. W 2012 r. wartość inwestycji bezpośrednich Japonii w Chinach wyniosła 85 mld dolarów, a Republiki Korei – 50 mld dolarów. Z wstępnych, wspólnie przeprowadzonych badań wynika, że taka strefa wolnego handlu przyspieszyłaby wzrost PKB Chin o 1,1-1,3%, Japonii o 0,1-0,5% i Republiki Korei o 2,5-3,1%¹². Wydarzeniem o największym ciężarze gatunkowym w bilateralnych stosunkach Chiny–Japonia było uruchomienie 1 lipca 2012 r. wspólnej platformy giełdy walutowej z siedzibą w Szanghaju i Tokio. Na mocy podpisanego porozumienia będzie możliwa swobodna wymiana juana i jena. Dla władz chińskich to ważny krok w kierunku zapewnienia własnej walucie statusu wymienialności. Fakt, że wybrano do tego celu Japonię i jej walutę, uzasadnia nasze twierdzenie o randzie tego wydarzenia.

Stosunki Chiny–Japonia pozwalają dać odpowiedź na pytanie, czy układać je wedle dziewiętnastowiecznej geopolityki, w której stawką była kontrola fizycznej przestrzeni (terytorium spornych wysp), czy też wedle współczesnej logiki geoeconomii, oferującej nadzieję i optymizm w bilateralnych stosunkach poprzez tworzenie nowej przestrzeni dla przepływu dóbr, czynników produkcji, ludzi i wartości, dzięki czemu ujawniają się korzyści, których racjonalny decydent polityczny nie może nie dostrzec.

3. ASEAN – platforma rywalizacji Chiny–USA

Absolutnym *novum* w stosunkach międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku było ujawnienie się zasadniczych różnic między państwami ASEAN odnośnie do ich stosunków z Chinami i USA. Ugrupowanie, którego państwa były zgodne do tej pory w podstawowych kwestiach międzynarodowych (*ASEAN consensus*) i które pretendowało w dodatku do bycia regionalnym forum konsultacji i współpracy, w 45. rocznicę swego powstania stało się nieoczekiwanie platformą rywalizacji obydwu mocarstw regionalnych.

¹² Xu Changwen, *The Benefits of an FTA for Asia*, „China Daily” 2012, 13 XII, s. 9.

W lipcu 2012 r. podczas dorocznego spotkania ministrów spraw zagranicznych dziesięciu państw ASEAN, które miało miejsce w stolicy Kambodży Phnom Penh, nie osiągnięto po raz pierwszy w 45-letniej historii tej instytucji konsensusu w sprawie treści komunikatu końcowego. Przyczyniło się do tego stanowisko gospodarza spotkania – Kambodży, która nie zgodziła się na umieszczenie w nim szczególnych propozycji Filipin i Wietnamu, zawierających krytykę postępowania Chin w sporze o wyspy i atole na Morzu Południowochińskim. Podczas konferencji prasowej minister spraw zagranicznych Kambodży Kao Kim Hourn oświadczył, że „państwa ASEAN nie dążą do umiędzynarodowienia tego sporu” – co wywołało krytykę ministrów z innych państw.

W sporze na Morzu Południowochińskim antagonistami są z jednej strony Chiny, które na mocy przyjętej w 1992 r. ustawy nieomal wszystkie wyspy na tym akwenie morskim uznają za podlegające ich suwerennej zwierzchności, a z drugiej strony Filipiny, Wietnam, Malezja i Brunei, które nie uznają decyzji Chin i przekładają własne stanowiska. W 2012 r. Chiny realizowały bardzo aktywną politykę „zagospodarowywania” wysp (budowa infrastruktury umożliwiającej ludzką obecność), zwłaszcza tych, do których pretensje zgłaszają Filipiny. Nic więc dziwnego, że w tych warunkach część państw ASEAN postanowiła wykorzystać doroczne forum spotkań do potępienia akcji Chin. Okazało się to jednak niemożliwe, gdyż Kambodża, Laos, a także Birma nie zgodziły się na takie rozwiązanie. Pomimo mediacji Indonezji nie udało się uzgodnić treści wspólnego komunikatu podczas szczytu w Phnom Penh¹³. To efekt polaryzacji stanowisk państw ASEAN odnośnie do stosunków z Chinami. Trzy państwa tego ugrupowania (Birma, Kambodża i Laos), znane z prochińskich sympatii z powodu ekonomicznego uzależnienia (pomoc rozwojowa i inwestycje bezpośrednie), bliskiego sąsiedztwa oraz historyczno-kulturowych uwarunkowań, przeciwstawiają się wszelakim próbom napiętnowania Chin. Państwa uwikłane bezpośrednio w spór o wyspy zajmują rzecz jasna odmienne stanowiska i dla wzmocnienia swoich racji opowiadają się za rozwijaniem współpracy z USA.

Rosnąca obecność i zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w Azji Południowo-Wschodniej to skutek zasadniczych przewartościowań w polityce zagranicznej mocarstwa wobec tego subregionu w ostatnich kilku latach. Przez wiele lat pozimnowojennego okresu USA nie postrzegały ASEAN jako poważnej instytucji regionalnej, ale wraz ze zmianą strategii wobec tego regionu, opierającej się na założeniu, że w XXI w. będzie to najważniejszy dla nich region z punktu widzenia kryteriów bezpieczeństwa narodowego i rozwoju gospodarczego, postanowiono włączyć się w system dorocznych spotkań ASEAN z przywódcami innych państw. Szczyt ASEAN–USA z udziałem prezydenta Baracka Obamy odbył się 19 listopada, a po jego zakończeniu opublikowano obszerny, bo liczący czterdzieści punktów komunikat końcowy. Ranga tego dokumentu jest wyjątkowa ze względu na różnorodność problemów, do których się odniesiono. Również jego język i styl dowodzą

¹³ ASEAN in Crises. *Divided we stagger*, „The Economist” 2012, 18 VIII, s. 41-42.

wyjątkowo poważnego podejścia USA do tej instytucji¹⁴. Na 2013 r. zapowiedziano zorganizowanie specjalnego szczytu ASEAN–USA.

Komunikat opublikowany po spotkaniu przywódców ASEAN i USA kontrastuje z tym opublikowanym po analogicznym spotkaniu z przywódcą Chin Hu Jintao. Jest on nad wyraz lakoniczny i w zasadzie odnosi się do jednej zasadniczej kwestii – budowy zaufania we wzajemnych relacjach. To nie dziwi, jeśli weźmie się pod uwagę ciąg zdarzeń inspirowanych przez Chiny na Morzu Południowochińskim. Niemniej jednak obydwie strony podkreśliły, iż przyjęta przez nie w 2002 r. Deklaracja o zasadach postępowania stron na Morzu Południowochińskim pozostaje w mocy jako instrument rozwiązywania sporu. Interesującym jej wątkiem jest także odwołanie się do Karty Narodów Zjednoczonych i Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z 1982 r.¹⁵

Co się tyczy samej organizacji ASEAN, to ostatnie dwa lata wykazały jednoznacznie, że musi ona na nowo zdefiniować swoją rolę w obliczu wyłaniającego się regionalnego bipolarizmu USA–Chiny, który przekształca się w globalny. Największym jak się wydaje sukcesem dorocznego szczytu ASEAN było przyjęcie Deklaracji praw człowieka ASEAN (ASEAN Human Rights Declaration), w której stwierdzono, że wszystkie prawa człowieka są uniwersalne, niepodzielne i wzajemnie zależne¹⁶. Znaczenie przyjętej o takiej treści Deklaracji należy rozpatrywać w podwójnym kontekście: a) stosunków z Chinami i USA, b) wewnątrz samych państw ASEAN, wśród których trzy – Wietnam, Laos i Birma nie wypełniają standardów państwa prawa. Doroczny szczyt państw ASEAN w 2013 r. odbędzie się w Brunei, a w 2014 r. w Birmie.

4. Bezpieczeństwo regionalne – stare i nowe wyzwania

Marginalizacja Europy i euroatlantyckiego obszaru w stosunkach międzynarodowych kosztem zwiększenia roli regionu Azji i Pacyfiku nie wynika jedynie ze zmian w układzie sił ekonomicznych, ale jest także pochodną wzrastania rangi problemów bezpieczeństwa, które już dawno przestały mieć lokalny (regionalny) charakter i stały się w swej istocie globalnymi. Przypomnijmy, że w regionie utrzymują się jeszcze nierozwiązane problemy okresu zimnej wojny (brak traktatu pokojowego Japonia–Rosja, podział Korei i Chin) oraz liczne znane spory terytorialne. Najważniejszym jednak czynnikiem jest zmiana układu sił w stosunkach

¹⁴ *Joint Statement of the 4th ASEAN–US Leader's Meeting*, [on-line] <http://www.asean.org>, dostęp: 30 I 2013.

¹⁵ *Joint Statement of the 15th ASEAN–China Summit on the Anniversary on the Conduct of Parties in the South China Sea*, [on-line] <http://www.asean.org>, dostęp: 30 I 2013.

¹⁶ *Chairmen's Statement of the 21st ASEAN Summit*, Phnom Penh 18 XI 2012, [on-line] <http://www.asean.org>, dostęp: 30 I 2013.

USA–Chiny. Pozwala to na formułowanie tezy o wyłanianiu się nowej dwubiegunowości – co implikuje wybór właściwego modelu analizy bezpieczeństwa regionalnego, tj. odwołującego się do idei dwubiegunowości (*bipolarity*) i wielobiegunowości (*multipolarity*). Złożoność problematyki bezpieczeństwa regionu jest wyjątkowo duża, co sprawia, że staje się ona pułapką dla tych, którzy ją podejmują, nie znając uwarunkowań i licznych paradoksów. Uwaga ta dotyczy prac opublikowanych w Polsce na temat bezpieczeństwa międzynarodowego, które grzeszą brakiem znajomości podstawowych faktów związanych z problematyką bezpieczeństwa regionu Azji i Pacyfiku.

Wybitny znawca regionu i Chin, wspomniany już profesor Aaron Friedberg utrzymuje, że w nadchodzących latach bezpieczeństwo regionu będzie kształtować się pod wpływem siły i preferencji dwóch największych mocarstw. Jeśli rozwój Chin napotka przeszkody, to dominacja USA zostanie utrzymana. Jeśli z drugiej strony rozwój USA zostanie zahamowany, to wzrosną szanse na hegemonię Chin. Wreszcie, jeśli obydwa mocarstwa pozostaną silne, to należy liczyć się z ideologicznym podziałem w regionie Azji i Pacyfiku. Rola czynnika chińskiego w tym wszystkim będzie absolutnie kluczowa, gdyż nie chodzi tylko o ekonomiczne parametry, ale i o sferę aksjologii i wartości. Friedberg pisze, że o wiele łatwiej można byłoby sobie wyobrazić scenariusz współpracy Chin i USA, gdyby podzielały one te same wartości demokratyczne. Jest on jednak mało realny, ponieważ istnieje małe prawdopodobieństwo przeprowadzenia w Chinach poważnych reform politycznych, w związku z czym nie można zakładać, że regionalna strategia USA będzie mogła opierać się na współdziałaniu z partnerem o niedemokratycznym ustroju. Uwzględniając również to, że będą kontynuowane obecne trendy rozwojowe, to najbardziej prawdopodobny scenariusz rozwoju zakłada podział na mocarstwo kontynentalne i morskie¹⁷.

Rozważania Aarona Friedberga opierają się na założeniu, że wzrost potęgi Chin będzie ekstrapolacją dotychczasowego trendu. Podobnie postępują przedstawiciele innych ośrodków badawczych, którzy przewidują, że w granicach 2020 r. produkt krajowy Chin będzie większy od tego, który wytwarzają USA¹⁸. Nawet jeśli się tak stanie i Chiny będą dysponować największą gospodarką świata, to mimo wszystko nie będą mocarstwem ekonomicznym, które będzie w stanie dorównać USA, gdyż dochód na jednego mieszkańca będzie wielokrotnie mniejszy niż w USA. Paradoks będzie polegał na tym, że Chiny, dysponując największym w świecie PKB, pozostaną nadal państwem, którego społeczeństwo będzie biedne.

Co się tyczy militarnego wymiaru mocarstwowości, to nie należy żywić jakichkolwiek złudzeń, aby Chiny były w stanie w dającej się przewidzieć przyszłości dorównać USA. Decydują o tym chociażby różnice w nakładach na zbrojenia.

¹⁷ A.L. Friedberg, *The Geopolitics of Strategic Asia, 2000-2020*, [w:] *Asia's Rising Power and American Continued Purpose*, ed. A. Tellis [et al.], Washington 2012.

¹⁸ *The Year when Chinese Economy Will Fully Eclipse America in Sight*, „The Economist” 2011, 31 XII, s. 57.

Biorąc pod uwagę fakt, że w najbliższej dekadzie Chiny muszą podjąć szereg reform wewnętrznych w gospodarce i w sferze społecznej (zdrowie, system emerytalny), a także w sferze politycznej, wydaje się mało prawdopodobne, aby wzorem Związku Radzieckiego z przeszłości podjęły działania na rzecz zakwestionowania hegemonii USA w regionie.

Tabela 1. Państwa o największych wydatkach na zbrojenia w 2011 r.

Państwo	Wydatki na zbrojenia w mld dolarów	Udział w światowych wydatkach na zbrojenia w %
USA	739,3	45,7
Chiny	89,8	5,5
Wielka Brytania	62,7	3,9
Francja	58,8	3,6
Japonia	58,4	3,6
Rosja	52,7	3,3
Arabia Saudyjska	46,2	2,9
Niemcy	44,2	2,7
Indie	37,3	2,3
Brazylia	36,1	2,3

Źródło: *Briefing: China's Military Rise*, „The Economist” 2012, 7 IV, s. 25-27.

Jak paradoksalnie by to nie brzmiało, Chiny są beneficjentem stabilnego od ponad trzech dekad środowiska regionalnego dzięki amerykańskiej obecności wojskowej, którą określa się mianem *free ride strategy*. Dla Chin współpraca z USA jest opcją niemającą żadnej alternatywy. To ze wszech miar pragmatyczna kalkulacja, którą w ostatnich kilku dekadach Chiny stosowały z powodzeniem.

Rok 2012 nie zaznaczył się niczym szczególnym w stosunkach USA–Chiny ze względu na zmianę władzy w obydwu państwach. Przywódcy obydwu państw spotkali się podczas szczytów ASEAN i APEC. W czerwcu 2012 r. podczas wizyty w Singapurze sekretarz obrony USA Leon Panetta ogłosił publicznie, że w roku 2020 Stany Zjednoczone zamierzają utrzymywać w regionie 60% swoich sił morskich – co rzecz jasna wywołało negatywne reakcje wśród chińskich wojskowych, którzy takie działania odczytują jako antychińskie¹⁹. Tego rodzaju oświadczenia, jak i zachowanie Chin w morskich sporach terytorialnych nie tworzą atmosfery zaufania w stosunkach USA–Chiny. We wspólnej amerykańsko-chińskiej publikacji wydanej przez The Brookings Institutions uznaje się to za największe wyzwanie i zagrożenie dla przyszłego rozwoju stosunków między USA i Chinami²⁰.

¹⁹ *Military Diplomacy. Not so Warm and Fuzzy*, „The Economist” 2012, 9 VI, s. 54-55.

²⁰ Zob. K. Liberthal, Wang Jisi, *Addressing US–China Strategic Distrust*, Washington 2012.

Stosunki USA–Chiny to klucz do zapewnienia pokoju i bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku ze względu na gwarancję utrzymywania *status quo*, które należy rozumieć jako:

- utrzymanie obecnie obowiązującego statusu militarnego Japonii – co wyklucza jakąkolwiek możliwość rewizji art. IX konstytucji tego kraju,
- polityka jednych Chin (*one China policy*) – co wyklucza zjednoczenie z użyciem siły zbrojnej,
- polityka jednej Korei (*one Korea policy*) – co wyklucza zjednoczenie Korei za pomocą siły zbrojnej.

Interesujące jest to, że takie stanowisko wspierają Chiny, które odnoszą się z największym krytycyzmem do ostatnich północnokoreańskich prób z rakietami dalekiego zasięgu. W oficjalnym stanowisku Chin stwierdzono, że Korea Północna, podejmując takie działania, powinna brać pod uwagę obawy innych państw²¹. W dniu 22 stycznia 2013 r. Chiny po raz pierwszy poparły rezolucję Rady Bezpieczeństwa nr 2087 przewidującą zaostreżenie sankcji wobec Korei Północnej²².

Przeciwwagą dla problematyki bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku są kwestie liberalizacji obrotów gospodarczych, które urastają do rangi najważniejszego problemu w stosunkach międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku. Państwa tam położone podejmują aktywne działania na rzecz tworzenia nowej przestrzeni dla aktywności własnych gospodarek i podmiotów je tworzących. To jakościowo nowa przestrzeń zwana geoeconomiczną, w której panuje swoboda przepływu towarów, czynników produkcji, ludzi i wartości, organizowana według różnych propozycji tworzenia stref wolnego handlu i wedle własnych preferencji.

W 2012 r. w regionie Azji i Pacyfiku toczyła się wielce interesująca debata na temat przedsięwzięć liberalizujących wymianę. Predestynowana do tego celu regionalna instytucja APEC, której doroczny szczyt miał miejsce we Władywostoku, okazuje się niezdolna do podjęcia efektywnych działań w tej mierze. Powstała próżnię wypełniają różne inicjatywy tworzenia porozumień bilateralnych, jak na przykład strefa wolnego handlu USA–Republika Korei, czy też trójstronnych – jak wspomniana już inicjatywa utworzenia strefy wolnego handlu Japonia–Chiny–Republika Korei.

Największa jednak uwaga w regionalnym dyskursie o liberalizacji handlu i inwestycji w 2012 r. skupiała się na amerykańskiej inicjatywie uczynienia z Trans-Pacific Partnership (TPP) instytucjonalnego instrumentu regionalnej liberalizacji. TPP została utworzona w 2005 r. na mocy porozumienia między Brunei, Chile, Nową Zelandią i Singapurem. W 2008 r. dołączyły do nich Australia, Malezja, Peru, Wietnam i USA. W ostatnich dwóch latach USA zaczęły promować TPP jako regionalne porozumienie oparte na zasadach gospodarki rynkowej, wolnego handlu i demokracji. Nic więc dziwnego, że w Chinach odczytano to jako

²¹ *DPRK Satellite Launch*, „China Daily” 2012, 13 XII, s. 8.

²² „The Economist” 2013, 2 II, s. 45.

próbę utworzenia antychińskiego bloku handlowego²³. Chiny podejmują również inicjatywy tworzenia wedle własnych preferencji stref wolnego handlu. Ale jak podkreślają autorzy jednego z artykułów, Chiny w swych ekonomicznych kalkulacjach nie wykluczają akcesji do TPP²⁴. Byłby to jeden z większych paradoksów w stosunkach wewnątrzregionalnych, gdyż Chiny i USA znalazłyby się w strefie wolnego handlu, do którego nie należałaby Japonia – polityczno-wojskowy sojusznik USA, która ze względu na presję krajowych grup interesów odmawia akcesji do TPP.

²³ *China and America Compete to Lead Regional Free-Trade Agreement*, „The Economist” 2012, 19 V, s. 54.

²⁴ Guoyou Song, Wen Jin Yuan, *China's Free Trade Agreement Strategies*, „The Washington Quarterly” 2012, no. 4, s. 107-119.

Upadek państwowości jako jedna z głównych przyczyn zagrożenia dla pokoju w Afryce Subsaharyjskiej po zakończeniu zimnej wojny

Artykuł ten ma na celu rozważenie, w jakim stopniu państwa położone na subkontynencie Afryki Subsaharyjskiej, które przekroczyły próg dysfunkcji kwalifikowany jako upadek państwowości, są bardziej podatne na wybuch konfliktu zbrojnego na własnym terytorium oraz stanowią realne zagrożenie dla destabilizacji regionu. W realiach Afryki Subsaharyjskiej, gdzie obecnie znajduje się 70% państw o największym współczynniku dysfunkcyjności w skali całego globu, dysfunkcyjność jednego państwa otoczonego przez kraje słabe w szybkim tempie może doprowadzić do rozprzestrzenienia się konfliktu zbrojnego na cały region. Co więcej, nawet państwa, które według kryteriów stosowanych przez międzynarodowe organizacje i *think tanki* są stabilne wewnętrznie, nierzadko w momencie wybuchu wojny w ich sąsiedztwie w sposób zaskakująco łatwy ulegają destabilizacji. Znamiennym przykładem takiej sytuacji jest obecnie Mali, do niedawna kraj cieszący się dobrą opinią i postrzegany jako jedno ze stabilniejszych państw Afryki Subsaharyjskiej.

Ze względu na ograniczenia związane z wielkością artykułu nie przeprowadzono rozważań dotyczących przyczyn upadku państwa w Afryce Subsaharyjskiej, skupiając się raczej na znalezieniu powiązań pomiędzy dysfunkcją państwowości a konfliktem zbrojnym¹. Nie przeprowadzono też analizy definicji wojny i konfliktu zbrojnego, gdyż takich dokonali już w swoich pracach Bolesław Balcerowicz² i Jacek Reginia-Zacharski³.

¹ Problem upadku państwa jest szerzej przedstawiony w książce *Problem upadku państwa w stosunkach międzynarodowych*, red. R. Kłosowicz, A. Mania, Kraków 2012.

² B. Balcerowicz, *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.

³ J. Reginia-Zacharski, *Analityczne definicje wojny*, „Studia Geopolitica. Rocznik Polskiego Towarzystwa Geopolitycznego” 2010/2011, nr 1; idem, *Definicje wojny – wielość ujęć*, [w:] *Współczesne konflikty zbrojne*, red. R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, Warszawa 2010, s. 66-84.

Problem konfliktów zbrojnych w państwach dysfunkcyjnych, a szczególnie wojen wewnętrznych nowego typu, tak bardzo charakterystycznych dla państw Afryki Subsaharyjskiej, został poruszony w pracach takich znawców tematyki, jak Herfried Münkler⁴, Marry Kaldor⁵, Ann Hironaka⁶ czy Paul Collier⁷. Autor wykorzystał także publikacje i analizy najbardziej znanych i prestiżowych ośrodków akademickich w Uppsali i Heidelbergu. Wydział Badań nad Pokojem i Konfliktami (Department of Peace and Conflict Research)⁸ Uniwersytetu w Uppsali (Szwecja) stworzył bogaty aparat pojęciowo-definicyjny na potrzeby Uppsala Conflict Data Project (UCDP)⁹. Na wspomnianym aparacie pojęciowym opierają się także analizy znanego Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute)¹⁰. Innym ośrodkiem, z którego analiz korzystał autor, jest Heideberski Instytut Badań nad Konfliktami Międzynarodowymi (Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung, HIIK)¹¹ działający przy Wydziale Nauk Politycznych Uniwersytetu w Heidelbergu, tzw. barometr konfliktów (Conflict Barometr)¹². Od 2002 r. publikacja ta ukazuje się corocznie i jest analizą konfliktów zarówno w wymiarze regionalnym (wojny wewnętrzne, zamachy stanu), jak i globalnym.

Problematyką dysfunkcji i upadku państwa zajmuje się waszyngtońska organizacja Fundusz na rzecz Pokoju (Fund for Peace, FFP) i magazyn „Foreign Policy”, które co roku sporządzają indeks państw upadłych (Failed States Index, FSI)¹³. Pierwszy raz FSI był przedstawiony na przełomie lipca i sierpnia 2005 r.¹⁴ Klasyfikacja opiera się na dwunastu wskaźnikach niestabilności (*indicators of instability*) obejmujących kwestie społeczne, gospodarcze i polityczno-militarne. Fundusz

⁴ H. Münkler, *Wojny naszych czasów*, tłum. K. Matuszek, Kraków 2004.

⁵ M. Kaldor, *New & Old Wars. Organized Violence in a Global Era*, Cambridge 2009.

⁶ A. Hironaka, *Neverending Wars. The International Community, Weak States, and the Perpetuation of Civil War*, Cambridge 2005.

⁷ P. Collier, *Wars, Guns & Votes. Democracy in Dangerous Places*, London 2009.

⁸ Department of Peace and Conflict Research, [on-line] <http://www.pcr.uu.se/about>, dostęp: 20 XI 2012.

⁹ UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset, [on-line] http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/datasets/ucdp_prio_armed_conflict_dataset, dostęp: 15 XII 2012.

¹⁰ Stockholm International Peace Research Institute, [on-line] <http://www.sipri.org>, dostęp: 10 XII 2012.

¹¹ HIIK, [on-line] <http://www.hiik.de>, dostęp: 10 XII 2012.

¹² *Conflict Barometr*, HIIK, [on-line] <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/index.html>, dostęp: 20 XII 2012.

¹³ Mimo że The Fund for Peace i „Foreign Policy” współpracują przy tworzeniu rankingu dysfunkcyjności państw, to magazyn „Foreign Policy” co roku publikuje na swoich łamach przygotowywany przez siebie indeks państw upadłych, ograniczając się jednak tylko do pierwszych 60 krajów, uznawanych przez czasopismo za dotknięte poważną dysfunkcją, [on-line] <http://www.fundforpeace.org/global/?q=node/242>; <http://www.foreignpolicy.com/failedstates2012>, dostęp: 30 XII 2012.

¹⁴ The Fund for Peace, [on-line] <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsi-grid2005>, dostęp: 11 XII 2012.

na rzecz Pokoju to niezależna organizacja badawcza i edukacyjna, której głównym celem jest zapobieganie konfliktom i promowanie trwałego bezpieczeństwa. W centrum jej zainteresowania znajdują się państwa słabe i upadające. Trzy główne obszary tematyczne, na których koncentrują się działania Funduszu na rzecz Pokoju, to: 1) wczesne ostrzeganie przed konfliktami i ich ocena (Conflict Early Warning and Assessment), 2) zagrożenia transnarodowe (Transnational Threats), 3) zrównoważony rozwój, trwałe bezpieczeństwo (Sustainable Development, Sustainable Security). W ramach każdego obszaru FFP prowadzi szereg programów, którym przyświeca ten sam cel – zapobieganie konfliktom i niwelowanie czynników je wywołujących¹⁵.

Problemem państw dysfunkcyjnych zajmują się także agendy rządowe i organizacje międzynarodowych, takie jak Bank Światowy czy Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA). Według danych Banku Światowego trzy na cztery państwa dysfunkcyjne doświadczają obecnie konfliktu zbrojnego¹⁶. W 1994 r. rząd USA powołał pod auspicjami CIA Grupę Zadaniową ds. Politycznej Niestabilności (Political Instability Task Force), której badania skupiły się na fenomenie upadku państwa definiowanego zazwyczaj przez takie wydarzenia, jak rewolucje, wojny na tle etnicznym, akty ludobójstwa¹⁷.

1. Geneza pojęcia państwa w stanie upadku

Na początku lat 90., w okresie największego nasilenia konfliktów zbrojnych zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych w Afryce, w literaturze naukowej pojawiło się pojęcie upadku państwa (*failed state*). Po raz pierwszy termin ten został użyty przez Geralda Helmana i Stevena Ratnera w artykule *Anarchy Rules: Saving Failed States*, który ukazał się na łamach magazynu „Foreign Policy” w 1993 r. Dwa lata później ukazała się książka Williama Zartmana *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*¹⁸. Pojęcie to jednak przez lata funkcjonowało głównie w środowisku akademickim. Sytuacja uległa zmianie po zamachach z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych, gdyż od tego

¹⁵ Zob. The Fund for Peace, [on-line] <http://www.fundforpeace.org/global/?q=aboutus>, dostęp: 20 X 2012.

¹⁶ *Definitions of Fragility and Conflict*, The World Bank, [on-line] <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentMDK:22230573~pagePK:64171531~menuPK:4448982~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html>, dostęp: 4 X 2012.

¹⁷ *Political Instability Task Force. Internal Wars and Failures of Governance, 1955 – Most Recent Years*, Center for Global Policy, [on-line] <http://globalpolicy.gmu.edu/political-instability-task-force-home>, dostęp: 13 X 2012.

¹⁸ G.B. Helman, S.R. Ratner, *Saving Failed States*, „Foreign Policy” 1992/1993, no. 89; W.I. Zartman, *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder 1995.

momentu termin *failed state* zaczął być powszechnie używany przez polityków, dziennikarzy i publicystów¹⁹. Wówczas też zarówno w USA, jak i Europie rozpoczęła się poważna debata na temat konieczności większego zaangażowania się w rozwiązanie kryzysów tzw. państw upadłych²⁰.

Państwa upadłe nie tylko przyjmują na siebie bardzo mały zakres funkcji, ale na dodatek nie są w stanie skutecznie ich wypełniać. Z reguły kraje te nie posiadają silnego ośrodka władzy, który przeciwdziałałby procesom anarchizacji życia publicznego, tym bardziej że zwykle niewydolny jest także aparat bezpieczeństwa. Najbardziej jednak czytelną oznaką upadku państwa, która ma ogromne konsekwencje dla mieszkańców, jest utrata przez nie monopolu na stosowanie siły. Zwykle w takich państwach monopol przymusu jest w sposób niekontrolowany przejmowany przez lokalnych przywódców, grupy klanowe czy etniczne. Liderami politycznymi w terenie stają się lokalni przywódcy, którzy nie chcą się podporządkować władzom centralnym, dążąc do uzyskania jak największej samodzielności. Trwający zwykle przez lata upadek struktur społecznych i politycznych kończy się chaosem i w konsekwencji konfliktem zbrojnym, który łatwo może się przenieść na sąsiednie kraje. W niektórych przypadkach utrata suwerennej władzy nad terytorium prowadzi do rozpadu państwa, jak to ma miejsce w Somalii²¹. W innych krajach co pewien czas odżywają konflikty zbrojne i duże obszary znajdują się poza kontrolą władz centralnych, jak to ma obecnie miejsce w Demokratycznej Republice Konga czy Republice Środkowoafrykańskiej.

2. Aparat bezpieczeństwa

W krajach dysfunkcyjnych siły zbrojne są z reguły słabe i to zarówno pod względem wyszkolenia, dyscypliny, jak i wyposażenia. Wojsko wciągane jest w rozgrywki polityczne i zdemoralizowane częstym uczestnictwem w zamachach stanu czy nawet ekspedycjach karnych przeciwko ludności cywilnej nieprzychylniej rządowi w stolicy. Sytuacja taka wielokrotnie miała miejsce także w ostatnich latach. W Mauretanii dwukrotnie, w 2005 i 2008 r., zbuntowani oficerowie obalili

¹⁹ R. Stohl, M. Stohl, *Fatally Flawed? U.S. Policy toward Failed States*, „The Defense Monitor” 2001, no. 8, s. 1-7, [on-line] <http://www.cdi.org/dm/2001/issue8/dm8-2001.pdf>, dostęp: 10 XI 2012; M. Tempest, *West Must Help Rebuild „Failed States” Says Straw*, „Guardian” 2001, 22 X, [on-line] <http://www.guardian.co.uk/world/2001/oct/22/september11.usa4>, dostęp: 15 XII 2012; wywiad premiera Tonny’ego Blaira dla Agencji Informacyjnej Reuters, „Daily Report” 2002, 11 II.

²⁰ *Failing States and the EU’s Security Agenda*, EU Institute for Securities Studies, Paris, 8 XI 2004, [on-line] <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/rep04-12.pdf>, dostęp: 17 V 2012.

²¹ A. Hironaka, *op. cit.*, s. 65-76; A. Ghani, C. Lockhart, *Fixing Failed States. A Framework for Building a Fractured World*, Oxford 2008, s. 4.

urzędującego prezydenta kraju²². W 2008 r. doszło do wojskowego zamachu stanu w Gwinei²³. W lutym 2010 r. zbuntowani oficerowie obalili prezydenta w Nigrze²⁴. W marcu 2012 r. junta wojskowa przejęła władzę w Mali²⁵, miesiąc później wojskowi zakłócili wybory, dokonując zamachu stanu w Gwinei Bissau²⁶.

Zasadą jest, że kto ma kontrolę nad siłami zbrojnymi, ten ma władzę, a utrata tej kontroli zwykle jest równoznaczna z utratą władzy. Armia nie zabezpiecza interesów kraju, nie jest też zdolna do obrony jego granic ani ludności. Sama często represjonuje mieszkańców, a żołnierze są postrzegani jako nie mniejsze zło niż rebelianci. Zresztą tutaj granica jest też płynna z tego powodu, iż często w wyniku zamachów stanu i wojen domowych oddziały rebelianckie po zdobyciu władzy przez ich przywódcę stają się armią rządową, a byli żołnierze przegranej armii rządowej organizują oddziały rebelianckie. Przykładem może być armia Republiki Środkowoafrykańskiej, której zdemoralizowani żołnierze niejednokrotnie okazywali swe niezadowolenie, wznecając bunty i domagając się zaległych żołdów, jak to miało miejsce w latach 1996-1997. Uczestnictwo w zamachach stanu również nie podnosiło morale sił zbrojnych. Ponadto armia jest krytykowana za nagminne łamanie praw człowieka, zabójstwa, gwałty i powszechną korupcję²⁷. W obecnym rządzie prezydenta Bozizé, który przed objęciem władzy w wyniku zamachu stanu piastował urząd szefa sztabu armii, wiele kluczowych stanowisk jest obsadzanych przez wysokich rangą oficerów powiązanych rodzinnie lub etnicznie z prezydentem²⁸. W tym kraju, w którym od 1960 r. trzech prezydentów wcześniej stało na czele armii i wszyscy oni do władzy doszli drogą zamachu stanu, nie dziwi fakt, że syn obecnego prezydenta piastuje urząd ministra obrony.

²² *Troops Stage Coup in Mauritania*, BBC News, 6 VIII 2008, [on-line] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7544834.stm>, dostęp: 19 XI 2012.

²³ A. Cowell, *Military Group Claims a Coup D'état in Guinea*, „New York Times” 2008, 23 XII, [on-line] http://www.nytimes.com/2008/12/23/world/africa/23iht-24guinea.18888593.html?_r=0, dostęp: 19 XI 2012.

²⁴ *Soldiers Seize President Tandja in Coup*, France24, 18 II 2010, [on-line] <http://www.france24.com/en/20100218-niger-gunfire-erupts-niamey-smoke-rising-presidential-palace>, dostęp: 20 XII 2012.

²⁵ *Official: Coup D'état Underway in Mali*, CBS News, 21 III 2012, [on-line] http://www.cbs-news.com/8301-202_162-57402077/official-coup-detat-underway-in-mali, dostęp: 19 VIII 2012.

²⁶ A. Nossiter, *Gwinea-Bissau, Premier, Election Front-Runner Is Deposed in a Coup*, „New York Times” 2012, 13 IV, [on-line] http://www.nytimes.com/2012/04/14/world/africa/guinea-bissau-coup-removes-presidential-front-runner.html?pagewanted=all&_r=0, dostęp: 15 IX 2012.

²⁷ *2011 Country Reports on Human Rights Practices – Central African Republic*, UNHCR, [on-line] <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4fc75aafc.html>, dostęp: 11 XII 2012.

²⁸ Ministrem obrony jest syn prezydenta.

3. Wojny i konflikty zbrojne w państwach o wysokim stopniu dysfunkcji

Afryka Subsaharyjska jest powszechnie postrzegana jako region wyjątkowo niestabilny, a większość leżących tam państw w ciągu swego istnienia doświadczyła wojen lub konfliktów zbrojnych. Szczególne nasilenie konfliktów miało miejsce na początku lat 90., co związane było z zakończeniem rywalizacji zimnowojennej i utratą wsparcia politycznego, finansowego i militarnego przez autorytarne reżimy państw Afryki Subsaharyjskiej ze strony bloków polityczno-militarnych rywalizujących w realiach zimnej wojny. Obecnie za najczęstsze źródła konfliktów w Afryce Subsaharyjskiej uważa się słabość państwa, złe rządy, konflikty etniczne i rywalizację o wpływy polityczne w regionie oraz surowce naturalne²⁹.

Według obliczeń szwedzkiego DPCR w latach 1989-2008 na świecie miało miejsce 361 konfliktów wewnętrznych, z czego 267, czyli 74%, przypadło na Afrykę³⁰. Afryka Subsaharyjska wyróżnia się wyraźnie, zarówno jeśli chodzi o ogólną liczbę konfliktów, jak też liczbę zabitych podczas ich trwania. Krajami najbardziej dotkniętymi przez konflikty wewnętrzne są: Somalia (1), Nigeria (14), Sudan (3), Etiopia (17), Kenia (16), Demokratyczna Republika Konga (2)³¹. Kraje o największej liczbie ofiar śmiertelnych spowodowanych konfliktami wewnętrznymi to Sudan (3), Demokratyczna Republika Konga (2), Somalia (1), Nigeria (14) i Etiopia (17)³². Wszystkie wyżej wymienione kraje znajdują się w pierwszej dwudziestce najbardziej dysfunkcyjnych państw świata. Według barometra konfliktów HIIK z 2010 r. najczęstszym powodem konfliktów były surowce naturalne, rywalizacja o dominację w regionie i walka o władzę wewnątrz państwa³³. Główne obszary konfliktów to państwa położone w pasie Sahelu (Mauretania, Mali, Niger, Czad, Sudan), Afryka Środkowa (Republika Środkowoafrykańska, Demokratyczna Republika Konga), obszar Wielkich Jezior (Rwanda, Burundi, Uganda) oraz Róg Afryki (Etiopia, Erytrea, Somalia). W latach 2010-2012 trwały konflikty zbrojne w Angoli, Republice Środkowoafrykańskiej, Czadzie, Demokratycznej Republice Konga, Etiopii, Mali, Nigerii, Rwandzie, Senegal, Somalii, Sudanie, Sudanie Południowym, Ugandzie oraz Wybrzeżu Kości Słoniowej. Jak nietrudno zauważyć, znajdują się one na szczytach list państw o największej dysfunkcji.

Wojny i konflikty zbrojne są jedną z najtragiczniejszych konsekwencji upadku państwowości w Afryce. Charakterystyczny dla Afryki Subsaharyjskiej jest

²⁹ A. Hironaka, *op. cit.*, s. 53-103. M. Kaldor, *op. cit.*, s. 96-97; P. Collier, *op. cit.*, s. 138-139.

³⁰ *States in Armed Conflict 2009*, eds. T. Pettersson, L. Themner, Uppsala 2010, s. 186.

³¹ Przy każdym z państw podano jego miejsce na liście państw upadłych – Failed States Index 2012, [on-line] http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, dostęp: 11 XII 2012.

³² *States in Armed Conflict 2009...*, s. 193-194.

³³ *Conflict Barometer 2010*, s. 23, [on-line] http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2010.pdf, dostęp: 10 XI 2012.

konflikt zbrojny, który w literaturze przedmiotu określa się mianem wojen wewnętrznych nowego typu³⁴. W większości przypadków nie są one motywowane racjami ideologicznymi czy politycznymi, lecz walką o władzę bądź kontrolę nad określonymi terytoriami zasobnymi w surowce naturalne. Przywódcy etniczni czy tzw. warlordowie świadomie podtrzymują stan permanentnej wojny, która jest źródłem niebagatelnych dochodów dla nich i związanych z nimi grup zbrojnych. Liczne zastępy młodych mężczyzn i chłopców, pozbawionych jakiejkolwiek szansy nie tylko na pracę, ale także na regularny posiłek, są zapleczem dla oddziałów wszelkiej maści rebeliantów. Wojny tego typu nie dość, że mają niezwykle okrutny charakter, to największą cenę płaci w trakcie ich trwania ludność cywilna, gdyż głównym celem grup zbrojnych jest sterroryzowanie i bezwzględne podporządkowanie sobie ludności, którą często zmusza się do niewolniczej pracy przy wydobywaniu surowców. Dlatego też członkowie takich oddziałów uciekają się do wszelkich metod służących destabilizacji i zastraszaniu. Zwykle tak zwani rebelianci to w rzeczywistości rabusie, nieliczący się z elementarnymi zasadami postępowania z ludnością cywilną i jeńcami. Przykładem mogą być oddziały Zjednoczonego Frontu Rewolucyjnego w Sierra Leone czy członkowie Armii Bożego Oporu w Demokratycznej Republice Konga masowo mordujący i okaleczający ludność cywilną. Zwykle pustoszeniu i paleniu wiosek i miast towarzyszą ekscesy obfitujące w okrucieństwo i gwałty. Takiemu postępowaniu sprzyja brak odpowiedzialności za skutki prowadzenia działań wojennych wzmacniany wysoce zdecentralizowaną strukturą walczących oddziałów, tak jak podczas wojny domowej w Liberii, gdzie walkę toczyło siedem dużych i kilkadziesiąt mniejszych, zwalczających się ugrupowań, co doprowadziło do całkowitej ruiny kraju. Przeludnienie, brak żywności i walka antagonistycznie nastawionych ugrupowań powodowały anarchię, nad którą nikt nie panował. Wojna ta z niewielkimi przerwami trwała 14 lat, wyniszczając doszczętnie kraj. W konflikcie zginęło około 250 tys. ludzi, czyli 10% populacji kraju, a milion zostało zmuszonych do jego opuszczenia. W wojnie domowej w Sierra Leone śmierć poniosło 50 tys. ludzi, a milion, czyli ponad jedna piąta ogółu ludności, opuściło kraj. Wszystkie tego typu działania powodują, że straty wśród ludności cywilnej na terenach objętych konfliktem są zastraszająco wysokie. Jeśli ogółem w wojnach domowych z początku XX w. udział ludności cywilnej w stratach ogólnych wynosił 10-15%, to w afrykańskich wojnach wewnętrznych, jakie miały miejsce od początku lat 90., sięga nawet 80%³⁵.

Wojny w afrykańskich państwach dysfunkcyjnych niosą z sobą tragiczne skutki humanitarne wynikające nie tylko z bezpośrednich działań wojennych,

³⁴ M. Kaldor, *op. cit.*, s. IX.

³⁵ H. Münkler, *op. cit.*, s. 37-38; B. Balcerowicz, *op. cit.*, s. 125-127; K. Trzeciński, *Wojny w Liberii i Sierra Leone (1989-2002)*, Warszawa 2002, s. 58, 141; Przemówienie Mary Robinson, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, Londyn, 23 IX 1999, Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie, [on-line] http://www.unic.un.org/pl/prawa_czlowieka/przemowienia_prawa-czlowieka.php, dostęp: 15 XII 2012.

lecz także z rozmyślnej strategii wykorzystującej głód jako narzędzie walki. Wiele wielkich kryzysów humanitarnych w Afryce w XX w. związanych z głodem było wywołanych bądź wielokrotnionych przez działalność rządów lub ugrupowań toczących z sobą wojnę. Podczas wojny domowej w Sudanie rząd w Chartumie specjalnie wstrzymywał dostawy żywności na południe kraju, by pognębić przeciwną mu ludność tego regionu. Walka o władzę w Republice Środkowoafrykańskiej pomiędzy prezydentem Ange-Félixem Patassé i generałem François Bozizé doprowadziła kraj do ruiny i groziła katastrofą głodową, gdy walczący z sobą politycy wezwali na pomoc obce wojska (Patassé najemników kongijskich, Bozizé – czadyjskich), które kompletnie ogołociły kraj z inwentarza zwierzęcego³⁶. W Somalii klany prowadzące z sobą walki wyniszczały plony na obszarach strony przeciwnej, wielokrotniejąc katastrofalne już skutki trwającej od miesięcy suszy, która spowodowała głód i wybuch epidemii. Wojny, akcje sabotażowe zwalczających się stron, niszczących infrastrukturę i plony na terytoriach przeciwnika, zwiększają jeszcze rozmiar katastrofy. Jesienią 1992 r. szacowano, że w wyniku walk, głodu i chorób 4,5 mln mieszkańców Somalii wymagało natychmiastowej pomocy humanitarnej. Społeczność międzynarodowa próbowała pomóc cierpiącej głód ludności cywilnej, jednakże według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych blisko 80% pomocy humanitarnej w postaci żywności i lekarstw padało łupem zbrojnych ugrupowań i rabusiów. Jasne było, że pomoc organizacji charytatywnych będzie skuteczna tylko wtedy, gdy na walczących frakcjach zostanie wymuszony pokój i nastąpi ich rozbrojenie.

4. Destabilizacja regionu

Państwa o daleko posuniętej dysfunkcyjności często nie tylko same borykają się z plagą wojny wewnętrznej, lecz także są jej rozsądnikiem na kraje ościennie, destabilizując region. Nie mogąc skutecznie kontrolować swego obszaru ani granic, nie są w stanie zapobiec aktom agresji zbrojnych grup ze swojego terytorium na państwa sąsiednie. Wymownym przykładem jest tutaj wojna domowa w Libarii, która wybuchła w 1989 r. i dwa lata później rozprzestrzeniła się na graniczące z tym krajem Sierra Leone, w 2000 r. na Gwineę, a w 2002 r. na Wybrzeże Kości Słoniowej. Obecnie wojna domowa w Somalii generuje konflikt w regionie Rogu Afryki, a konflikt w sudańskim Darfurze destabilizuje sytuację wewnętrzną w sąsiednich krajach – Republice Środkowoafrykańskiej i Czadzie. Sytuacja taka powoduje, że państwa ogarnięte kryzysem, roznosząc „zarazę upadłości” na państwa

³⁶ Ustne relacje misjonarzy pracujących w Republice Środkowoafrykańskiej uzyskane przez autora podczas badań terenowych w tym kraju, Bangi, sierpień 2010; M. Hackett, *Central African Republic. Renewed Civil War Looms*, [on-line] <http://www.operationbrokensilence.org/?p=3304>, dostęp: 18 XI 2012.

ościenne, powodują kryzysy humanitarne na ogromną skalę. Całe regiony pogrążają się w konfliktach, przybierających często charakter brutalnej i bezwzględnej walki zbrojnej, a najbardziej godzących w ludność cywilną, którą dziesiątkują masakry, głód i epidemie. Ludność z terenów objętych walkami migruje potężnymi falami do sąsiednich państw, nie tylko żyje tam na granicy egzystencji w prymitywnych warunkach, ale także destabilizuje sytuację w krajach, do których przybywa. Ludność znajdująca się w obozach, które liczą nawet po kilkaset tysięcy ludzi, jest naturalnym zapleczem dla organizacji militarnych, które formują z mężczyzn oddziały samoobrony, kontynuując wojnę domową na obszarze innego państwa.

Przykładem sytuacji, gdy wojna domowa przenosi się na obszar sąsiedniego kraju i go destabilizuje, był Zair (obecnie Demokratyczna Republika Konga), który został wciągnięty w konflikt rwandyjski, płacąc za to kilkuletnią krwawą wojnę domową. Konflikt wewnętrzny w Zairze był powiązany z dramatycznymi wydarzeniami ludobójstwa w sąsiedniej Rwandzie w 1994 r., gdy po przegranej wojnie domowej na terytorium Zairu schroniło się około 3 mln Hutu, którzy uciekali w obawie przed zemstą za masakrę, jaką członkowie ich grupy etnicznej dokonali na Tutsi. Towarzyszyli im żołnierze dawnej armii rządowej i milicji (*Interahamwe*) bezpośrednio odpowiedzialni za ludobójstwo. Uchodźcy na terytorium wschodniego Zairu zaczęli zakładać obozy i z obszaru tego państwa przeprowadzali zbrojne rajdy na zamieszkujący tę część kraju odłam Tutsich (Banyamulenge). W odpowiedzi na te działania na obszar zajmowany przez Hutu we wschodnim Zairze ruszyła ofensywa wojsk rwandyjskich i ugandyjskich. Inwazja zachwiała i tak już kruchą stabilnością Zairu. W państwie rozpętała się wojna domowa, w której opozycja złożona głównie z kongijskich Tutsi wspierana przez Rwandę i Ugandę ruszyła na stolicę państwa Kinszasę, by obalić prezydenta Mobutu Sese Seko, co nastąpiło w 1997 r.

Podczas próby zamachu stanu w Republice Środkowoafrykańskiej³⁷ w 2001 r., przeprowadzonej przez odsuniętego wcześniej od władzy generała André Kolingbę, prezydent Patassé wezwał na pomoc oddziały wojskowe z Libii w zamian za obietnicę monopolu na wydobycie diamentów daną przywódcy tego państwa Muammarowi Kadhafiemu. Zwrócił się też o pomoc do rebeliantów z Ruchu Wyzwolenia Konga Jeana-Pierre'a Bemby, słynących z okrucieństwa i zbrodni wojennych. Oddziały te, grasując w południowej części kraju, masakrowały i grabiły ludność Republiki Środkowoafrykańskiej. Zbrodnie popełnione wówczas przez gwardię Patassé i oddziały kongijskie były przedmiotem śledztwa Międzynarodowego Trybunału Sądowego, który ustalił 600 udokumentowanych przypadków gwałtów³⁸.

W 2003 r. rebelia generała Bozizé w Republice Środkowoafrykańskiej przeciwko urzędującemu prezydentowi Patassé rozpoczęła się w Czadzie z oficjalnym

³⁷ La République centrafricaine – RCA.

³⁸ D. Smith, *Former Congo Vice-president Bemba Used 'Rape as his Method' of War*, „The Guardian” 2010, 22 XII, [on-line] <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/22/congo-vice-president-trial-war-crimes>, dostęp: 10 XI 2012.

poparciem prezydenta tego kraju Idrissa Déby'ego, który militarnie wsparł Bozizé. W walkach toczonych w latach 2004-2011 przeciwko obecnemu prezydentowi Republiki Środkowoafrykańskiej rebelianckie ugrupowania działające na północy kraju miały wsparcie rebeliantów z Czadu. W odpowiedzi prezydent Czadu zaoferował prezydentowi Bozizé wsparcie w zwalczaniu rebelii na północy kraju i wysłał tam regularne oddziały wojska. Cel był oczywisty – niedopuszczenie do bliższej współpracy między grupami rebeliantów po obu stronach granicy, co skutkowałoby założeniem na terenie Republiki Środkowoafrykańskiej baz czadyjskich rebeliantów i atakowaniem z nich posterunków czadyjskich³⁹. To właśnie władze Czadu pojmaly i przekazały rządowi Republiki Środkowoafrykańskiej Charlesa Massi, dowódcę rebelianckiego ugrupowania The Convention of Patriots for Justice and Peace (CPJP) działającego na północy kraju⁴⁰. Podczas ostatniej rebelii, która wybuchła w grudniu 2012 r. w Republice Środkowoafrykańskiej, prezydent Czadu w odpowiedzi na prośbę prezydenta Bozizé wysłał oddział czadyjskiej armii, by powstrzymała rebeliantów znajdujących się 50 km od stolicy⁴¹.

Jeśli chodzi o Sudan, to wielu obserwatorów wskazuje, że rząd w Chartumie wspierał zarówno rebeliantów w Czadzie, jak i Republice Środkowoafrykańskiej. Także sudańska armia rządowa przeprowadziła kilka operacji wojskowych wymierzonych w rebeliantów ukrywających się na terytorium Republiki Środkowoafrykańskiej⁴².

W kwietniu 2006 r. czadyjscy rebelianci utrzymujący oddziały w Darfurze przypuścili atak na stolicę Czadu Ndżamę. W ich szeregach znaleźli się środkowoafrykańscy najemnicy. W tej sytuacji prezydent RCA Bozizé podjął decyzję o zamknięciu granicy z Sudanem, co jednak w praktyce było nie do wyegzekwowania i stało się raczej politycznym gestem wobec rządu w Czadzie⁴³.

³⁹ K. Campbell, *Central African Republic, Chad and Sudan: Triangle of Instability?*, Center for Conflict Analysis and Prevention, United States Institute of Peace, XII 2006, [on-line] <http://www.usip.org/publications/central-african-republic-chad-and-sudan-triangle-instability>, dostęp: 15 XII 2012.

⁴⁰ G. Queyranne, *Peace in Central African Republic? Last Rebels Sign Deal to End Conflict*, Centre for African Development and Security, [on-line] <http://cads-cdsa.org/2011/07/peace-in-central-african-republic-last-rebels-sign-deal-to-end-conflict>, dostęp: 2 VIII 2011.

⁴¹ *Rebels at the Gate*, „The Economist” 2012, 28 XII, [on-line] <http://www.economist.com/blogs/baobab/2012/12/africa%E2%80%99s-poorest-country?fsrc=nlw|newe|12-28-2012|4474920|36515889|E>, dostęp: 29 XII 2012.

⁴² K. Campbell, *op. cit.*

⁴³ K. Wiatr, *Darfur – ginąca prowincja*, [on-line] <http://www.psz.pl/tekst-10168/Katarzyna-Wiatr-Darfur-ginaca-prowincja>, dostęp: 20 XII 2010.

5. Konflikty o zasoby i surowce naturalne

Według wielu badaczy zajmujących się problematyką konfliktów w Afryce Subsaharyjskiej jedną z najważniejszych przyczyn wojen na tym obszarze jest rywalizacja o zasoby (woda, ziemia) i surowce naturalne. Wysoka dysfunkcyjność państwowości pogłębia także problem słabych państw, na których obszarze występują bogate złoża surowców. Złoża te zamiast stać się dobrodziejstwem dla tych krajów, stają się ich przekleństwem, co zostało sformułowane w literaturze przedmiotu jako „klątwa surowcowa”⁴⁴. Dobrym przykładem może być tutaj druga wojna kongijska toczona w latach 1998-2002. W konflikt wewnętrzny w Demokratycznej Republice Konga (DRK) zaangażowały się Rwanda, Uganda i Burundi, wspierając rebelię, zaś po stronie zagrożonego prezydenta Laurenta Kabili opowiedziały się Czaad, Angola, Namibia i Zimbabwe. Rozpęta wojna miała na celu między innymi zajęcie i eksploatację bogatych w surowce naturalne, głównie koltan i diamenty, terenów Demokratycznej Republiki Konga. W wyniku konfliktu terytorium DRK zostało praktycznie podzielone na dwie części. Wojska Angoli i Zimbabwe opanowały południowo-zachodnią część kraju, a oddziały rebeliantów rwandyjskich wspierane przez wojska Rwandy i Ugandy – północno-wschodnią. Rwanda kontrolowała większą część prowincji Kivu bogatej w złoża koltanu, złota i cyny, z kolei rebelianci wspierani przez wojska ugandyjskie kontrolowali złoża diamentów w rejonie Kisangani. Nastąpił swoisty wyścig po łupy wszystkich stron biorących udział w konflikcie. Uzależniony od pomocy wojskowej Angoli i Zimbabwe prezydent DRK Laurent Kabila rozdawał sojusznikom kontrakty i koncesje na wydobywanie cennych minerałów. Angola uzyskała kontrolę nad wydobywaniem i dystrybucją kongijskiej ropy naftowej. Zimbabwe przejęło udziały w spółkach handlujących diamentami i złotem. Tymczasem wspierająca rebeliantów przeciwnych Kabili Rwanda przejęła kontrolę nad handlem koltanem, zaś Uganda za pomocą swych wojsk penetrowała obszary bogate głównie w złoto i diamenty⁴⁵. Rozdrapywanie bogactw Konga doszło do kulminacji w maju i czerwcu 2000 r., kiedy sprzymierzone dotąd oddziały wojska rwandyjskiego i ugandyjskiego zwróciły się przeciw sobie i rozpoczęły walki o kontrolę nad miastem Kisangani, stolicą diamentonośnych obszarów w północno-wschodniej czę-

⁴⁴ P. Collier, A. Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Oxford 2002. W Polsce zaawansowane badania nad tym zagadnieniem prowadzi zespół przy Polskim Centrum Studiów Afrykańskich (PCSA) we Wrocławiu; D. Kopiński, A. Polus, *Zgubne transakcje. Surowce mineralne a rozwój państw afrykańskich*, Warszawa 2010.

⁴⁵ S. Jackson, *Fortunes of War: the Coltan Trade in the Kivus*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, New York 2003, s. 4-7, [on-line] <http://dspace.cigilibrary.org/jspui/bitstream/123456789/22614/1/Fortunes%20of%20war%20the%20coltan%20trade%20in%20the%20Kivus.pdf?1>, dostęp: 22 XII 2012; M. Meredith, *Historia współczesnej Afryki. Pół wieku niepodległości*, tłum. S. Piłaszewicz, Warszawa 2011, s. 479-484.

ści kraju⁴⁶. Rezultatem krwawych działań wojenych była całkowita destabilizacja Demokratycznej Republiki Konga. Organizacje humanitarne szacują, że w wyniku walk, głodu i chorób podczas wydarzeń w latach 1994-2012 życie straciło 4,5-5 mln ludzi. Konflikt ten nosi nazwę „wielkiej wojny afrykańskiej” i bezpośrednio lub pośrednio uczestniczyło w nim osiem państw i dwadzieścia pięć ugrupowań zbrojnych. Zawarcie pokoju w 2002 r. zakończyło obcą interwencję, nie uspokoiło to jednak sytuacji w DRK. Część wschodnich prowincji tego państwa dalej pozostaje „ziemią niczyją”, gdzie różne grupy zbrojne eksploatują surowce naturalne i dokonują masakr na ludności cywilnej⁴⁷.

6. Uchodźstwo jako konsekwencja upadku państwowości i zagrożenie dla pokoju w wymiarze regionalnym

Wojny generują zjawisko uchodźstwa, które w Afryce Subsaharyjskiej przybiera ogromne rozmiary, destabilizuje kraje sąsiednie, i może być nie tylko skutkiem, ale także przyczyną nowego konfliktu. Na koniec 2011 r. w Afryce Subsaharyjskiej liczba uchodźców wynosiła prawie 3 mln ludzi i była większa o 500 tys. w stosunku do początku roku. Najwięcej uchodźców według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) za rok 2011 pochodzi kolejno z takich krajów, jak: Somalia – 760 tys., Sudan – 462 tys., Demokratyczna Republika Konga – 457 tys., Wybrzeże Kości Słoniowej – 207 tys. W tych krajach trwały konflikty zbrojne. W związku z wybuchami nowych walk w Somalii około 300 tys. ludzi musiało opuścić swoje domy i uciekło do państw sąsiednich. Z tej liczby 163 tys. znalazło się w obozach na terenie Kenii (zwiększając liczbę uchodźców somalijskich w tym państwie do 520 tys.), a 101 tys. na terenie Etiopii. Co ważne, w wymienionych wyżej państwach uchodźcy somalijscy zmieniają strukturę pogranicza, które i tak jest niestabilne w konsekwencji działania somalijskich oddziałów rebelianckich wysuwających postulaty separatystyczne. W związku z napiętą sytuacją na granicy Sudanu i Sudanu Południowego prawie 100 tys. osób zostało zmuszonych do opuszczenia swoich domów w Republice Sudanu i udania się poza granice tego państwa⁴⁸. Z pierwszej piątki krajów świata, z których w 2011 r.

⁴⁶ D. Otim, *Revealed: 2,000 UPDF Troops Died in Kisangani*, „Uganda Correspondent” 2010, 6 IX, <http://www.ugandacorrespondent.com/articles/2010/09/revealed-2000-updf-troops-died-in-kisangani>, dostęp: 19 XII 2012.

⁴⁷ M. Konarski, *Permanentny koszmar, permanentna obojętność*, V 2005, [on-line] <http://www.psz.pl/tekst-1384/Maciej-Konarski-Permanentny-koszmar-permanentna-obojetnosc>, dostęp: 31 VII 2012; *East DR Congo Faces „Catastrophic Humanitarian Crisis”*, BBC World Service, 7 VIII 2012, [on-line] <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-19158901>, dostęp: 26 VIII 2012.

⁴⁸ *UNHCR Global Trends 2011*, [on-line] <http://www.unhcr.org/4fd6f87f9.html>, dostęp: 26 VIII 2012.

migrowała największa liczba uchodźców, trzy znajdują się na obszarze Afryki Subsaharyjskiej. Są to w kolejności miejsca na liście: Somalia (3) – 1,077 mln, Sudan (4) – 500 tys., Demokratyczna Republika Konga (5) – 490 tys. Wymienione kraje znajdują się w pierwszej trójce państw dysfunkcyjnych według FSI za rok 2012⁴⁹.

Ludzie, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia swoich domów, nawet po zakończeniu konfliktu często nie mogą do nich wrócić, gdyż nikt nie chce przyjmować reemigrantów stanowiących olbrzymie obciążenie dla państwa i groźbę destabilizacji życia społecznego kraju. Z kolei w innych państwach, zwykle sąsiadujących, uchodźcy są postrzegani jako obcy konkurenci do pastwisk czy zasobów wody. Powoduje to konflikty z miejscową ludnością i prowadzi do destabilizacji regionu. Na przykład uchodźcy z Darfuru zaognili sytuację we wschodnich częściach Czadu i Republiki Środkowoafrykańskiej, których mieszkańcy już wcześniej borykali się z klęskami suszy i ogromnego niedoboru wody pitnej. Uchodźcy niosą również z sobą problemy natury politycznej. Budując na terytoriach sąsiadujących państw bazy wojskowe i szkoleniowe, z których prowadzą działania partyzanckie, wciągają często te kraje w wewnętrzne konflikty w swoich państwach. Było tak podczas wspomnianego już wyżej konfliktu rwandyjskiego, który destabilizował Demokratyczną Republikę Konga i doprowadził do wybuchu wojny domowej w tym państwie, czy konfliktu darfurskiego, będącego jedną z przyczyn wojny domowej w Czadzie.

7. Zagrożenia na przyszłość

W najbliższych latach jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla pokoju w Afryce może być możliwość wybuchu konfliktu o wody Nilu. Jest on największą rzeką Afryki, nad którą żyje 300 mln ludzi, co stanowi około 30% mieszkańców całego kontynentu. Nim rzeka dopłynie do Egiptu, przepływa przez terytorium siedem państw: Nil Biały – terytorium Rwandy, Ugandy, Tanzanii i Kenii, Nil Błękitny – Etiopii, Sudanu Południowego i Sudanu. Egipt na mocy umowy z 1959 r., jaką zawarł z Sudanem, rości sobie pretensje do 75% wód Nilu, a Sudan do 25%. Kraje te nie konsultowały treści traktatu z innymi państwami korzystającymi z wód Nilu. Każdy kraj trzeci, który chciałby przeprowadzić inwestycję mającą na celu wykorzystanie wód rzeki, musi w świetle tej umowy zwrócić się do rządów Egiptu i Sudanu z wnioskiem o zgodę. Przez lata umowa pozostawała jedynie na papierze, ale wobec niedorozwoju gospodarczego pozostałych państw leżących poniżej Egiptu nie było groźby uruchomienia poważnych inwestycji na rzece⁵⁰. Sytuacja zmieniła się po 2004 r. Do tego czasu Etiopia miała tylko jedną zapórę

⁴⁹ FSI 2012, [on-line] http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, dostęp: 20 XII 2012.

⁵⁰ P.J. Gebeto, *No More Thirst. The Citizens of the Nile*, Addis Abeba 2010, s. 23.

wodną zbudowaną w 1973 r. i produkującą 134 MW. W latach 2004-2012 wdrożono w życie program budowy zapór wodnych i zrealizowano siedem inwestycji wodnych o łącznej mocy 3330 MW, w tym dwie na Nilu Błękitnym i jedną na rzece Atbara, która wpływa do Nilu. By doprowadzić do kompromisu i porozumienia w kwestii wód Nilu, w 1999 r. Etiopia zaproponowała powołanie Inicjatywy w sprawie Dorzecza Nilu (Nile Basin Initiative), jednak zarówno Egipt, jak i Sudan zbojkotowały tę inicjatywę. Sytuacja nie tylko się nie poprawiła, ale uległa zaostrzeniu. W maju 2010 r. Etiopia, Kenia, Tanzania i Rwanda podpisały umowę unieważniającą specjalny status Egiptu i Sudanu w kwestii wykorzystania wód Nilu. W odpowiedzi Chartum i Kair zagroziły interwencją wojskową. Tymczasem rząd w Addis Abebie rozpoczął budowę 5 nowych zapór wodnych o łącznej sile 8220 MW, w tym największą w Afryce Zaporę Milenijną na Nilu Błękitnym o mocy 5,250 MW. Dzięki przeprowadzanym inwestycjom Etiopia jest w stanie zmniejszyć wahania między okresami suszy i powodzi w porze deszczowej i nawodnić 200 tys. hektarów pól. Utrata wód przez Egipt i Sudan wyniosłaby łącznie 5% ilości wody jaka obecnie przepływa przez te kraje⁵¹. W planach na najbliższe 25 lat w Etiopii przewidywana jest budowa dalszych 4 zapór na Nilu Błękitnym o mocy prawie 8000 MW. Egipt i Sudan nie ukrywają, że budowa tam na Nilu Błękitnym uderza w ich interesy bezpieczeństwa narodowego i grożą akcją militarną ze zbombardowaniem rozpoczętych inwestycji łącznie⁵². Sudan wyraził zgodę na założenie bazy lotniczej w Kurs (zachodni Darfur) przeznaczonej dla egipskich sił powietrznych, która mogłaby być wykorzystana do ataku na etiopskie zapory, gdyby zawiodły kroki dyplomatyczne⁵³.

Warto zaznaczyć, że wszystkie państwa uczestniczące w sporze: Sudan (3), Sudan Południowy (3), Kenia (16), Etiopia (17), Uganda (20), Egipt (31) i Rwanda (35)⁵⁴ są krajami znajdującymi się wysoko w rankingu państw o największej dysfunkcyjności, co zwiększa ryzyko konfliktu.



⁵¹ B. Malone, *Ethiopia to Defy Egypt and Build Huge Nile Dam*, Reuters, 30 III 2011, [on-line] <http://www.reuters.com/article/2011/03/30/ozabs-ethiopia-dam-idAFJ0E72T0SE20110330>, dostęp: 20 XII 2012; A. Maasho, *Ethiopia Says Plans to Build More Nile Dams*, Reuters, 9 II 2011, [on-line] <http://www.reuters.com/article/2011/09/09/us-ethiopia-dams-idUSTRE7882GL20110909>, dostęp: 20 XII 2012.

⁵² *Egypt Prepares for Military Action to Stop Nile Dam*, „Ethiopian Review” 2011, 6 IV, [on-line] <http://www.ethiopianreview.com/content/32520>, dostęp: 20 XII 2012.

⁵³ *Ethiopia – Egypt: Is a War Over the Nile Still Imminent*, „African Globe” 2012, 23 X, [on-line] <http://www.africanglobe.net/africa/ethiopia-egypt-war-nile-imminent>, 20 XII 2012.

⁵⁴ FSI 2012, [on-line] http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive, dostęp: 19 XII 2012.

17 stycznia 2012 r. wybuchło powstanie zbrojne zorganizowane przez Narodowy Ruch Wyzwolenia Azawadu. Miesiąc później Narodowy Komitet na rzecz Przywrócenia Demokracji i Państwa z kapitanem armii malijskiej Amadou Sano na czele przeprowadził zamach stanu pod pretekstem nieudolności rządu w walce z powstaniem Tuaregów. 6 kwietnia Tuaregowie ogłosili deklarację niepodległości Azawadu obejmującego północny obszar kraju, w skład którego wchodziły prowincje Tessalit, Gao, Kidal i Timbuktu. Narodowy Ruch Wyzwolenia Azawadu został utworzony pod koniec października 2011 r. z połączenia miejscowych rebeliantów z oddziałami Tuaregów oraz innych grup wojskowych będących wcześniej na usługach reżimu Muammara Kadafigo, którzy po upadku dyktatora uciekli z Libii. Zaprawieni w boju najemnicy nie tylko znacznie wzmocnili pod względem jakościowym miejscowych rebeliantów, ale także dostarczyli im dużą ilość broni. Wyszkolone i dobrze uzbrojone oddziały praktycznie zmiotły małą liczebnie i słabo uzbrojoną armię malijską⁵⁵. 20 grudnia 2012 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła francuski projekt rezolucji autoryzującej rozmieszczenie sił międzynarodowych pod dowództwem afrykańskim w Mali – African-led International Support Mission in Mali, AFISMA. Jej zadaniem będzie udzielenie pomocy rządowi Mali w odzyskaniu kontroli nad terytorium objętym rebelią i – jak głosi rezolucja – będących „pod kontrolą terrorystów, ekstremistów i ugrupowań zbrojnych”. Państwa członkowskie ONZ zobowiązały się ponadto do pomocy rządowi w Bamako w odbudowie sił bezpieczeństwa Mali. Misja ma liczyć 3,3 tys. żołnierzy, a jej mandat ma wynosić jeden rok. Interwencja na północy ma rozpocząć się nie później niż we wrześniu 2013 r.⁵⁶

Przykład Mali pokazał, jak kruche podstawy ma stabilność w państwach Afryki Subsaharyjskiej. Wskazał również, że destabilizacja i wojna domowa w jednym państwie (w tym przypadku w Libii) może łatwo przenieść się na obszar kraju sąsiedniego i nie tylko go zdestabilizować, ale także spowodować jego rozpad. Jak wskazują doświadczenia ostatnich 20 lat, operacje typu state-building⁵⁷, mające na celu naprawę instytucji państwa, stają się coraz istotniejszym wyzwaniem, przed którym stoi społeczność międzynarodowa. Interwencje wojskowe i humanitarne Organizacji Narodów Zjednoczonych, Unii Europejskiej czy Paktu Północnoatlantyckiego potwierdzają fakt, że bez odbudowy cywilnych instytucji państwa tego typu operacje przynoszą tylko krótkotrwałe efekty, są przy tym kosztowne i trudne w realizacji. Co prawda odbudowa krajów dotkniętych

⁵⁵ *Tuareg Rebels Declared the Independence of Azawad North of Mali*, „Al Arabiya News” 2012, 6 IV, [on-line] <http://english.alarabiya.net/articles/2012/04/06/205763.html>, dostęp: 25 XII 2012.

⁵⁶ *Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję ws. interwencji w Mali*, „Gazeta Wyborcza” 2012, 20 XII, [on-line] http://wyborcza.pl/1,91446,13089532,Rada_Bezpieczenstwa_ONZ_przyjela_rezolucje_ws_interwencji.html, dostęp: 26 XII 2012.

⁵⁷ Terminem tym określa się międzynarodowe wysiłki na rzecz odbudowy państw o wysokim stopniu dysfunkcyjności, często po zakończeniu konfliktu wewnętrznego, zob. *State Building in Situations of Fragility*, [on-line] <http://www.oecd.org/development/incaf/41212290.pdf>, dostęp: 20 XII 2012.

upadkiem państwowości także nie jest łatwym przedsięwzięciem i wymaga długoterminowego zaangażowania, a zabezpieczenie odpowiednich środków również jest kosztowne, jednak efekty wzmocnienia struktur państwa i zbudowanie wydolnego aparatu bezpieczeństwa może przynieść wymierne i długofalowe korzyści w postaci zmniejszenia liczby konfliktów zbrojnych, co ma znaczenie nie tylko dla ludności zamieszkującej te kraje, ale również dla społeczności międzynarodowej⁵⁸.

⁵⁸ Temu zagadnieniu poświęcona jest publikacja: M. Derblom, E. Hagström Frisell, J. Schmidt, *UN-EU-Au Coordination in Peace Operations in Africa*, Stockholm 2008.

Ograniczenia w prognozowaniu stosunków międzynarodowych i ich znaczenie dla planowania strategicznego

Próby przewidywania przyszłości towarzyszyły człowiekowi od zawsze i częściowo znamy ich długą historię, czasem wspaniałą, czasem mroczną, a kojarzą się najczęściej z wiedzą tajemną czy zwykłym kuglarstwem. W człowieku istniała zawsze głęboka potrzeba poznania tego, co nieznanne, co miało stać się częścią jego przyszłej historii. Ludzkie zbiorowości wręcz potrzebowały swoich proroków czy szamanów, którzy potrafiliby uśmierzyć lęki przyszłości, rozbudzić nadzieje, pokazać kierunek, w jakim należało podążać, czy dać siłę do trwania. Możliwość przewidywania przyszłości kojarzona była z czymś nieosiągalnym dla zwykłych zmysłów, szczególnym darem czy sztuką dostępną dla nielicznych¹. Jednak dopiero w XX w. pojawiło się zapotrzebowanie na naukowe, zrationalizowane przewidywanie przyszłości, co było wynikiem coraz powszechniejszej wiary w postęp, w człowieka i jego możliwości. W naukach społecznych to głównie lata 50. i 60. były okresem najdalej posuniętej wiary w możliwość pełnego ich „unaukowienia”, dlatego powszechnie wprowadzano metody kwantytatywne oraz ujęcia holistyczne, które miały służyć badaniu złożonych problemów. Właśnie wtedy coraz większe uznanie zaczęła zyskiwać futurologia, która pierwotnie była nauką pomocniczą amerykańskiej strategii wojennej. Sam termin został ukuty w połowie lat 40. przez niemieckiego socjologa Ossipa K. Flechtheima, który postulował zdecydowanie bardziej systematyczne podejście do badania i planowania przyszłości². W latach 50. futurologia stała się synonimem umiejętności opanowywania przyszłych zagrożeń, które niósł wyścig zbrojeń i rywalizacja Wschód-Zachód.

¹ John Cohen podaje ponad sto różnych sposobów na przewidywanie przyszłości oraz pisze o ich znaczeniu dla społecznych zbiorowości: J. Cohen, *Behaviour in Uncertainty and its Social Implications*, London 1964.

² O.K. Flechtheim, *History and Futurology*, Meisenheim am Glan 1966. Opis tej pracy można znaleźć w: *Book Notes and Bibliography*, „The American Political Science Review” vol. 60, 1996, no. 4, s. 1019-1020.

Z czasem zaczęła być utożsamiana głównie z próbami naukowego opisu przyszłych kształtów społeczeństwa, ich modeli kulturowych, systemów wartości czy stawianiem hipotez w dziedzinie przyszłych trendów konsumpcji, kultury masowej, rozwoju ekonomiczno-społecznego itd.³ Powstało na świecie wiele instytucji, zarówno państwowych, jak i prywatnych, które starały się podejmować badania nad przyszłością. Pomimo że w Europie Zachodniej zainteresowanie futurologią było ogromne, to i tak najbardziej wyróżnił się amerykański Rand Corporation, ponieważ tam powstała większość pierwotnej metodologii badawczej⁴. Możliwość racjonalnego przewidywania przyszłości budziła ogromne zainteresowanie nie tylko wśród intelektualistów, ale też wśród polityków, którzy dostrzegli w tym nowy sposób legitymizowania swoich działań. W bloku wschodnim krytykowano futurologię jako naukę ideologiczną, formułującą określone wizje mające potwierdzać obrany kierunek rozwoju społecznego⁵. Niemniej jednak zainteresowanie przewidywaniem przyszłości bynajmniej nie było tam mniejsze, i to dokładnie z tych samych powodów co na Zachodzie. W Polsce od początku używano terminu „prognozowanie”, podkreślano jego odrębność od burżuazyjnej futurologii i interdyscyplinarny charakter. Chociaż, co ciekawe, proponowana metodologia badań prognozowania społecznego była bardzo podobna do tej tworzonej i stosowanej w krajach zachodnich⁶. Jednak od lat 80. badania nad przyszłością zaczęły być kontestowane, zarówno na Wschodzie, jak i na Zachodzie, a wraz z zakończeniem zimnej wojny doszło do poważnego kryzysu futurologii, głównie ze względu na wybitnie nietrafne prognozy (nikt nie przewidział takiego zakończenia konfliktu Wschód-Zachód czy upadku ZSRR), zaangażowanie polityczne (udział w wysiłku propagandowym Wschód-Zachód) oraz to, że w ramach futurologii powstawały ewidentnie intencjonalne wizje dalekiej przyszłości, których zadaniem było „kształtowanie” obywatela, by podążał ku „lepszemu” przyszłości⁷. Takie projektowanie zamiast prognozowania stało się podstawą bardzo poważnej krytyki, ale bynajmniej nie zniechęciło do dalszych prób tworzenia wyobrażeń na temat przyszłości.

Obecnie istnieje wiele instytucji zajmujących się prognozowaniem stosunków międzynarodowych, w których często wykorzystywane są i rozwijane metody

³ Szerzej na ten temat zob. A. Bönsch, *Futurologia – jej funkcje i cele*, tłum. T. i J. Baerow, Wrocław 1980.

⁴ Do najbardziej znanych metod zapoczątkowanych przez pracowników Rand Corporation należą m.in.: metoda delficka, metoda wpływów krzyżowych, metoda scenariuszowa, a także metody oparte na teoriach gier. Rozwijano tam także niektóre modele formalne i podejmowano analizy symulacyjne. Główni twórcy to: Herman Kahn, Olaf Helmer czy Theodore J. Gordon. Na podstawie m.in.: *Forecasting in International Relations. Theory, Methods, Problems, Prospects*, eds. N. Choucri, T.W. Robinson, San Francisco 1978, s. 117-250.

⁵ *Studia z teorii i metodologii prognozowania społecznego*, red. A. Siciński, A. Rażniewski, Warszawa 1976, s. 8-9.

⁶ *Ibidem*, s. 189-242.

⁷ L.M. Nijakowski, *Przyszłość i działanie. Wokół problemów futurologii*, „Rubikon” 2000, nr 3.

badawcze pierwotnie zapoczątkowane w ramach futurologii. Nigdy nie powstała jednak osobna dziedzina wiedzy, która zajmowałaby się szeroko rozumianym prognozowaniem zachowań społecznych. Zapotrzebowanie na przewidywanie przyszłości jest ponadczasowe, dlatego wciąż trwają badania nad udoskonalaniem zracjonalizowanych form tworzenia wyobrażeń na temat przyszłości. Konieczność przewidywania przyszłych zdarzeń wynika przecież ze zwykłej potrzeby organizacji, planowania czy chęci właściwego dostosowania się do tego, co nadejdzie. W stosunkach międzynarodowych prognozowanie możliwych przyszłych zdarzeń ma znaczenie podstawowe dla procesu podejmowania decyzji. Tworzenie najbardziej prawdopodobnych wyobrażeń na temat relacji międzynarodowych, zwłaszcza możliwych zmian, ich kierunków, skali, skutków itp. jest wręcz niezbędną częścią procesu decyzyjnego i planowania strategicznego.

Prognozowanie jako część procesu podejmowania decyzji i planowania strategicznego

W celu zobrazowania złożoności relacji pomiędzy prognozą a decyzją profesor Klemens Szaniawski przytoczył kiedyś historię Edypa, by pokazać, że już w starożytności rozumiano ten problem. Zdawano sobie mianowicie sprawę z tego, że jeśli wyrocznia przepowiada Lajosowi, iż zginie z ręki syna, to pod wpływem tej wiadomości Lajos zabije noworodka, by udaremnić spełnienie się przepowiedni. Jednak determinując zachowanie Lajosa, przepowiednia powodowałaby swoją własną fałszywość. A przecież wyrocznia nie może się mylić, dlatego Lajos nie zabija sam, a jego sługa zdjęty litością pozostawia przy życiu niemowlę, które po latach dokonuje zapowiedzianego mordu. Współcześnie prognosta nie korzysta z przywileju nieomyślności, jakim cieszyły się wyrocznie, dlatego problem autofalsyfikacji prognozy zachowuje swoją ważność. Choć oczywiście nie wszystkie przyszłe zdarzenia zależą od czyichkolwiek działań. Sam Szaniawski już na początek odróżnia prognozy dotyczące takich zdarzeń, na które decydent może wywrzeć wpływ przez swoje postępowanie, od prognoz dotyczących zdarzeń niezależnych od decydenta⁸. Wiadomo jednak, że związek między prognozą a decyzją jest wzajemny, nie do końca oczywisty, czasem trudny do jednoznacznego rozpoznania. Współcześnie problem ten jest jeszcze bardziej złożony, ponieważ łączy się z kwestią ogólnej dostępności do treści prognoz, co może w większym lub mniejszym stopniu wpływać na samospełnienie się lub samouniemożliwienie prognozy. Jak pisał profesor Wojciech Sitek: „prognoza socjologiczna staje się elementem specjalnej gry, jaką prowadzi socjolog i opisywani przez niego ludzie, których prognozy dotyczą, a którzy są świadomymi i myślącymi podmiotami i w związku

⁸ K. Szaniawski, *Prognoza a podejmowanie decyzji*, [w:] *Studia z teorii i metodologii...*, s. 257.

z tym mogą modyfikować swoje działania pod wpływem docierających do nich informacji”⁹.

Prawidłowości te bardzo dobrze znane są decydentom, którzy mogą celowo wpływać na upowszechnianie jednych prognoz, a pomijanie innych w celu realizacji swoich interesów politycznych. Ze względu na ten silny związek pomiędzy prognozą a podejmowaniem decyzji największym problemem jest chęć manipulacji prognozami i to, że dodatkowym czynnikiem staje się interwencja polityki, którą łatwo można dokonać w tzw. słabych punktach. Taka możliwość istnieje jeszcze przed rozpoczęciem procesu prognostycznego, w trakcie jego trwania oraz po jego zakończeniu. Przypadkowe czy techniczne błędy oraz celowe manipulacje mogą jednak przydarzyć się na każdym innym etapie podejmowania decyzji i planowania. Dotyczy to zarówno wyboru tej, a nie innej prognozy, jak i jej późniejszej interpretacji. Im bardziej złożony jest problem, im więcej różnych grup interesów zainteresowanych określoną wizją przyszłości, tym większe są możliwości dokonania celowej manipulacji¹⁰. Plan działania na przyszłość jest częścią decyzji podjętej na bazie określonego wyobrażenia przyszłości. Podstawową różnicą pomiędzy prognozowaniem a planowaniem strategicznym jest to, że prognoza niczego nie nakazuje, zawiera tylko domniemanie co do przyszłości, przewidywanie przyszłego kierunku zmian. Natomiast plan to już rodzaj dyrektywy, pewien program działania czy choćby wytyczenie kierunku zmian. Prognoza powinna wskazywać jedynie na przesłanki, z jakich wynika, a plan powinien wskazywać na środki, których można i należy użyć, aby osiągnąć pożądane cele¹¹. Skoro błędy i interwencje mogą wystąpić w różnych momentach całego procesu decyzyjnego, począwszy od tworzenia prognozy, poprzez jej interpretację, dokonanie wyboru, planowanie, aż do podjęcia określonych działań, to należałoby wyliczyć punkty najsłabsze. Jednym z pierwszych jest moment zakotwiczenia prognozy – to, czy prognoza będzie miała charakter badawczy, czy normatywny, przesądza o treści otrzymanej prognozy. Są prognozy pisane na zamówienie polityczne, społeczne czy określonych grup interesów, dlatego u podstaw takich prognoz stawia się często takie przesłanki, które wynikają z oczekiwań odbiorców. Sporo błędów może jednak mieć charakter techniczny: właściwe dobranie metody, odpowiednie sformułowanie problemu badawczego itp. W fazie tworzenia prognozy można też popełnić wiele błędów, jeśli przykładowo jest to metoda wieloetapowa, to już pomiędzy poszczególnymi etapami mogą wystąpić błędy interpretacyjne otrzymywanych wyników. Dużo zależy od właściwie dobranych parametrów, a te z kolei zależą od dobrej znajomości zagadnienia. Tylko wybitni specjaliści z określonej dziedziny są w stanie właściwie dobrać parametry, nie robi tego specjalizująca się

⁹ W. Sitek, *Paradoksy socjologicznych prognoz*, Wrocław 2006.

¹⁰ N. Choucri, *Key Issues in International Relations Forecasting*, [w:] *Forecasting in International...*, s. 15-16.

¹¹ A. Siciński, *Prognozowanie a sterowanie rozwojem społecznym*, [w:] *Studia z teorii i metodologii...*, s. 269-270.

w ogólnym prognozowaniu instytucja. Wyniki prognoz nie zawsze są jednoznaczne, często zawierają informacje o stopniu prawdopodobieństwa spełnienia się, współczynnika konkordancji bądź rozproszenia albo też zawierają wiele warunkowych alternatyw. Odczytanie i interpretacja prognozy to jeden z najsłabszych punktów, najbardziej narażonych na błędną interpretację czy celową manipulację. Prognoza, stanowiąc jedynie przypuszczenie dotyczące przyszłości, staje się w tym momencie częścią procesu decyzyjnego i o tym, która opcja zostanie wybrana, jak zinterpretowana i jak wprowadzona w życie, stanowią już decyzje polityczne. Między podjęciem decyzji, która prognoza będzie podstawą dalszych działań, a tworzeniem konkretnych planów strategicznych też jest sporo możliwości popełnienia błędów. Nie wszystkie wskazywane w prognozie elementy mogą być ujęte w planowaniu, mogą być też błędnie zinterpretowane, i tu w równej mierze mogą wystąpić błędy celowe, jak i czysto techniczne. W rezultacie podjęte działania na podstawie przygotowanych planów mogą odbiegać od tego, co zawierał plan. Mogą wystąpić opóźnienia, niedokładności, ale też niechęć do stosowania się do tak sformułowanych planów. Istotne mogą okazać się też zwykłe błędy biurokratyczne, które potrafią na tyle wypaczyć realizację zamierzonych działań, że bez względu na jakość i trafność prognozy mogą okazać się nieadekwatne w stosunku do tego, co powinno być wykonane. Stąd jednoznacznie wynika, że błędów w obieraniu i realizacji różnych strategii na przyszłość należy szukać na różnych etapach całego procesu decyzyjnego i wykonawczego.

Można z całą pewnością przyznać, że wyobrażenia o przyszłych możliwych zdarzeniach są podstawą tworzenia myśli strategicznej i stanowią jednocześnie jeden z podstawowych etapów podejmowania decyzji. Prognozowanie stosunków międzynarodowych jest pierwszym i zasadniczym krokiem planowania strategicznego, dlatego od wiarygodności tego pierwszego etapu zależy wartość podejmowanych decyzji. Tymczasem w całym procesie podejmowania decyzji może wystąpić wiele błędów czy manipulacji, które mogą zniekształcić pierwotną treść prognozy. Zwykle koszt dokonania takiej interwencji związany jest z łatwością, z jaką możemy efektywnie wpłynąć na proces prognostyczny. Najtrudniej zmienić konkretne dane, np. demograficzne, a stosunkowo łatwo interweniować w sam proces planowania¹². Celem prognozowania i planowania jest zmniejszenie naszej niepewności i podejmowanego ryzyka. Wielu decydentów uważa, że taka interwencja w planowanie jeszcze bardziej zmniejsza ryzyko porażki politycznej. Dlatego – jeśli prognoza sformułowana jest jak analiza warunkowych możliwości – podejmowanie decyzji często skupia się wokół spodziewanych kosztów i korzyści, a nie tego, co wydaje się najbardziej prawdopodobne.

¹² N. Choucrist, *op. cit.*, s. 15-16.

Problemy i ograniczenia prognozowania stosunków międzynarodowych

Prognozowanie zjawisk społecznych, w tym relacji międzynarodowych, ma wiele istotnych ograniczeń. Najważniejsze dotyczą problemów ontologiczno-metodologicznych, czyli samych podstaw naukowości prognozowania. Fakt ustalenia ścisłych reguł postępowania, według określonych zasad, w ramach uznanego w danym miejscu i czasie racjonalnego sposobu myślenia nie stanowi jeszcze o jego naukowym charakterze. Prognoza nigdy nie spełni podstawowego warunku, jakim od czasów oświecenia była empiria, ponieważ przyszłości nie sposób doświadczyć, a wszelkie symulacje to jedynie wyobrażenia stworzone na bazie wiedzy przeszłej i teraźniejszego jej odczytania. Podstawowe pytanie brzmi: jeżeli przyszłość nie istnieje aktualnie, to czy istnieje potencjalnie? Czy (i w jakim stopniu) łańcuchy przyczynowo-skutkowe (prawa rozwojowe stosunków międzynarodowych) determinują jej kształt? Jeśli uznamy, że takie prawa nie istnieją, to niewiele jesteśmy w stanie powiedzieć o przyszłości. Natomiast jeśli uznamy, że istnieją takie ponadczasowe prawa, to należy przyjąć wiele dodatkowych założeń oraz ograniczyć się do prób konwergencji skutków, wywołanych przez znane nam i już teraz rozwijające się łańcuchy przyczynowo-skutkowe. Akceptując determinizm, musimy przyjąć, że cała przeszłość i przyszłość jest zniewolona siatką przyczynowo-skutkową, która nie pozostawia miejsca na żadną dowolność. Jednak biorąc pod uwagę choćby fakt, że w naukach społecznych istnieje problem interpretacji zarówno przyczyn, jak i skutków, a interpretacje przecież się zmieniają, to należałoby i tak uznać, że trafność przewidywania przyszłych zdarzeń musi dodatkowo zależeć od trafności tych naszych interpretacji. Poza tym, nie odrzucając nawet determinizmu, musimy i tak przyjąć, że przyszłość istnieje tylko w takim zakresie, w jakim jest zdeterminowana przez łańcuchy przyczynowo-skutkowe, które sięgają przeszłości lub teraźniejszości, ponieważ wszystkie ciągi, które dopiero się zaczynają i zmieniają wyznaczony przez nas ciąg zdarzeń, są nie do wyznaczenia na gruncie logiki klasycznej¹³.

Innym, nie mniejszym problemem, który znacząco wpływa na sceptyczne podejście do możliwości prognozowania przyszłych zdarzeń, jest sam przedmiot badań, czyli człowiek. Wybitny polski profesor ekonomii Wiesław Sadowski pisał: „Bezblędne prognozy zdarzają się w przyrodzie (np. wschód słońca), ale w skomplikowanych realiach życia gospodarczego nie mają miejsca. Wszystkiemu winien człowiek, który nigdy nie jest w pełni zdeterminowany”¹⁴. Bez względu na to, jak

¹³ Profesor filozofii Susan Haack uważa, że odniesienie się do logiki klasycznej jest niewystarczające i proponuje odwołanie się do bardziej współczesnych ujęć, jak np. logiki modalnej, która wiele wnosi do dyskusji o statusie przyszłości. Na podstawie: S. Haack, *Logika modalna*, [w:] *Filozofia logiki – fragmenty filozofii analitycznej*, red. J. Woleński, Warszawa 1997.

¹⁴ W. Sadowski, *O decyzjach i prognozach*, Łódź 1997.

w danym miejscu i czasie zdefiniujemy „racjonalność”, to zawsze znajdzie się sporo ludzi, którzy z różnych powodów nie będą stosować się do jej ogólnych założeń. Działanie człowieka to nie tylko sekwencja logicznych rozstrzygnięć, ale też uczucia, emocje, lęki, wspomnienia, kontaminacja różnych przypadkowych zdarzeń itp. Mogą one w rezultacie spowodować zachowania, które w danym miejscu i czasie zostaną uznane za nieracjonalnie. Dlatego człowiek nigdy nie będzie do końca przewidywalny bez względu na to, czy już doświadczyliśmy w przeszłości rzeczy podobnych, czy nie. Nawet niewielka zmiana warunków: trochę inna kultura, tradycje, inne pokolenie, inne doświadczenie itp. i skutki podobnych zdarzeń mogą bardzo odbiegać od tego, co zaobserwowaliśmy w przeszłości. Przydatność empirycznych przypadków, które dostarczają analogii potrzebnej do wyobrażenia sobie, co z podobnych zdarzeń wyniknąć może, ma więc charakter mocno ograniczony¹⁵. Co więcej, „problem z człowiekiem” nie ogranicza się jedynie do jednostki czy zbiorowości, których zachowanie ma być przewidziane, ale dotyczy przede wszystkim samego prognosty jako tego, który m.in. ustala zasady, dobiera parametry całego procesu prognostycznego. Należałoby więc zacząć od tego, jak wiele zależy od postrzegania, rozumienia i interpretacji rzeczywistości przez samego prognozującego.

Postrzeganie przyszłości uwarunkowane jest od doboru kryteriów (według ich ważności), a te z kolei mogą być uzależnione od wyznawanych wartości, co w rezultacie determinuje ocenę możliwości zajścia przyszłych zjawisk. Są różne sposoby postrzegania rzeczywistości, ale często przyszłość definiowana jest w kategoriach uproszczonych alternatyw „dobra” i „zła” – różnice tworzą motywacje, preferencje, oczekiwania. I tutaj postulat naukowej neutralności wartości wchodzi w konflikt z wartościowo-ukierunkowanym imperatywem przewidywania, co prowadzi do metodologicznej wadliwości (słabości) zarówno metod, jak i teorii¹⁶. Często to, co „jest”, mylimy z tym, jak „powinno być”, a to znacząco wpływa na tworzone przez nas prognozy. Z tych powodów prognosta powinien umieć wyraźnie zaznaczyć swoje przekonania co do przeszłości i teraźniejszości, swój stosunek do osób indywidualnych i całych społeczności, relacji społecznych, natury systemu zarządzającego interakcjami społecznymi. Podległość wartościom jest w naszej naturze, jest właściwie nieunikniona, dlatego mając tego świadomość, można się jedynie starać, by dociekania prognostyczne róż-

¹⁵ Jednym z częstych błędów popełnianych przez prognostów jest założenie, że istnieją wspólne dla wszystkich ludzi wyznawane wartości czy sposoby zachowań w podobnych sytuacjach. Widoczne jest to bardzo wyraźnie choćby w pracy Georga Friedmana, stojącego na czele jednego z najbardziej uznanego obecnie na świecie *think tanku*, zajmującego się prognozowaniem przyszłości (Strategic Ferecasting, STRATFOR), który w pracy omawiającej następne sto lat ludzkości uznał, że wszyscy w równym stopniu jak Amerykanie przekonani jesteśmy do rozwiązywania problemów drogą przemocy, że wojna jest dla wszystkich dobrym biznesem itp. Szerzej na ten temat zob. G. Friedman, *The Next 100 Years. A Forecast for the 21st Century*, New York 2009.

¹⁶ Ch. Christensen, *The Forecasting Potential of International Relations Theories*, [w:] *Forecasting in International...*, s. 53-68.

niły się w jak największym stopniu od wyznawanych wartości¹⁷. To, jak interpretujemy obecne i przeszłe fakty, zależy od teorii dotyczących przeszłości i teraźniejszości oraz jak te teorie potrafimy do tego przewidywania wykorzystać. Teorie obowiązują w danym kręgu kulturowym i w określonym czasie, a my o tym ograniczeniu przestrzenno-czasowym powinniśmy pamiętać przy każdej prognozie. To, jak wyobrażamy sobie zmiany globalne, np. w układzie sił, w największym stopniu determinują dominujący aktorzy międzynarodowi. To oni wyznaczają kryteria jakościowe prognoz, mają wpływ na dominującą kulturę, instytucjonalizację jej atrybutów, są podstawowym wzorcem tego, z czym kojarzymy zdobywanie i utrzymanie władzy. Szeroko pojęty problem z obiektywizacją dociekań prognostycznych będzie się więc wiązał zarówno z tym, że podmiot i przedmiot badania jest tożsamy (człowiek), jak też z tym, że przyszłość zależy od naszego zrozumienia przeszłości i teraźniejszości, a to dyktuje nam kultura, która dostarcza ram pojęciowych itd.

Innym problemem, jakie stwarza człowiek-prognosta, są jego własne ograniczenia wyobraźni, które mogą łączyć się nawet z tak prozaiczną kwestią jak różne cechy charakteru. Przykładem mogą być choćby pesymiści i optymiści, którzy będą wyciągali zupełnie odmienne wnioski z tych samych przesłanek. Gdyby porównać najważniejsze raporty dotyczące globalnego rozwoju ludzkości, to przy podobnych problemach, założeniach itd. można by je podzielić na katastroficzne i optymistyczne. Również utopiści i realiści stanowią właściwie dwa bieguny tego samego kontinuum, różnie oceniając te same informacje, obserwacje, dane statystyczne¹⁸. Poza tym prognosta może zniekształcać fakty również ze względu na różne inne, zawinione lub nie, pomijanie niektórych czynników, przy czym może to być problem choćby wybiórczej ludzkiej pamięci. Na takie a nie inne postrzeganie zjawisk nakładają się również emocje, własne oczekiwania itp. Trzeba pamiętać, że prognosta tworzy także dla siebie, dlatego nie można wykluczyć intencjonalności w jego czynnościach – celowego pomijania lub przeceniania niektórych elementów w prognozie. Już sama pokusa wpływu na przyszłe wydarzenia, zwłaszcza przy znajomości mechanizmów społecznego na nie wpływu, to wyzwanie nie tylko dla decydentów, ale też dla samych prognostów. Ich może również ogarnąć „misja” ukształtowania obywatela ku z góry określonej przyszłości. Co więcej, taka perspektywa wielu może wydawać się nawet jedyną realizowalną i nadającą sens prognozowaniu społecznemu, skoro nie ma możliwości tworze-

¹⁷ N. Choucri, *op. cit.*, s. 4-5.

¹⁸ Interesujące zestawienie przygotował profesor Witold Kwaśnicki, który porównał kilkanaście raportów, dzieląc je na te, w których autorzy uznali, iż pomimo różnych problemów i trudności człowiek i tak znajdzie we właściwym czasie ich rozwiązanie (amalteiści) oraz tych, którzy byli przekonani, że problemów nie da się uniknąć i znaleźć na czas odpowiedniego rozwiązania (neomaltuzjanie). Na podstawie: W. Kwaśnicki, *Amalteiści i neomaltuzjanie – dwie wizje rozwoju*, [on-line] <http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/todownload/ANeoMEkonomista.pdf>, dostęp: 11 IV 2013.

nia bezbłędnych prognoz¹⁹. Niektórzy uważają, że jedynym możliwym sposobem na poradzenie sobie z tego typu problemami jest bardzo uważne przestrzeganie procedur²⁰.

Kolejny problem to ogromna ilość czynników warunkujących zmiany i wszelkie możliwe przyszłe zdarzenia na arenie międzynarodowej. Nie ma tak zaawansowanej metodologii, która pozwalałaby na wprowadzenie tak wielu czynników, działających w tym samym czasie i tak samo ważnych, jeśli chodzi o warunkowanie określonych, przyszłych zdarzeń. Wszędzie tam, gdzie nawet uwzględnia się wzajemne wpływy, zwykle odbywa się to według kolejno podejmowanych działań, np. budowania oddzielnych macierzy dla różnego typu związków, a potem mozolnego ich nakładania²¹. Ani analizy systemowe, ani przyczynowe nie pozwalają na jednoczesne wprowadzenie wszystkich istotnych czynników dla prognozowych kwestii. Analizujemy poszczególne sprzężenia zwrotne, które stanowią jedynie proste układy i zależności, ale bez odniesienia do większej całości. Wątpliwe wydaje się twierdzenie, że jesteśmy w stanie zbudować teorię, na której podstawie ustalimy wszelkie łańcuchy przyczynowo-skutkowe, jakim podlegają stosunki międzynarodowe. Tymczasem podstawa teoretyczna to rozwiązanie wręcz idealne dla przewidywanych przyszłych zdarzeń, ponieważ może wiele czynników łączyć w spójną całość. Jeśli brakuje odpowiedniej teorii, szuka się zwykle właściwej analogii z przeszłości, jeśli i tego brak, przewidywanie opiera się na zjawiskach najbardziej zbliżonych do prognozowanego²². Natomiast coraz trudniej znaleźć zwolenników poglądu, że struktury tak złożone jak system międzynarodowy można przedstawić za pomocą prostego, mechanicznego wzorca zmian. Twierdzenie, że świat podlega prostym prawidłowościom, z czego można wywnioskować, że wszelkie zjawiska podążają określonym torem, to możliwość od dawna kontestowana na gruncie nie tylko nauk społecznych (wielu przypomina to demon Laplace'a²³), ale też mechaniki kwantowej. Dlatego najczęściej przy

¹⁹ Wydaje się, że właśnie w ten sposób widzi rolę i sens prognozowania stosunków społecznych, w tym stosunków międzynarodowych, profesor Andrzej Sepkowski z Uniwersytetu Łódzkiego, dając wyraz głębokiemu sceptycyzmowi wobec prognozowania stosunków międzynarodowych opartego na prognozowaniu ekonomicznym, proponując jednocześnie własny model rozwoju społecznego, wyraźnie intencjonalny, z określonym przesłaniem, którego funkcją najwyraźniej miało być ukształtowanie obywatela wobec tak przedstawionej przyszłości. Na podstawie: A. Sepkowski, *Człowiek a przyszłość*, Toruń 2005.

²⁰ N. Choucrist, *op. cit.*, s. 3-20.

²¹ Takie rozwiązania stosowane są w metodzie wpływów krzyżowych, gdzie badane są po kolei różne układy wzajemnych zależności, jednak wszystkich razem zestawić nie można. Na podstawie m.in. T.J. Gordon, O. Helmer, *Report on a Long-Range Forecasting Study*, IX 1964, [on-line] <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2005/P2982.pdf>, dostęp: 28 IV 2013

²² A. Zeliaś, *Teoria prognozy*, Warszawa 1997, s. 28-41, 42-60.

²³ Demon Laplace'a – istota zdolna do rejestrowania w dowolnie wybranym momencie położenia i prędkości każdego ciała stanowiącego część wszechświata tudzież dedukowania jego ewolucji zarówno w kierunku jego przeszłości, jak i przyszłości – fikcja stworzona po

prognozowaniu zmian globalnych wyznaczane są jedynie najważniejsze łańcuchy przyczynowo-skutkowe, choćby dla głównych trendów, aby potem odnieść je do całości. Pytanie tylko, czy możemy uznać, że jest to wystarczająca metoda przewidywania stosunków międzynarodowych?

Taki sposób prognozowania został zakwestionowany przez jednego z głównych badaczy stosunków międzynarodowych, Charlesa Dorana. Uznał on, że opracowane do tej pory metodologie nie pozwalają włączyć nielinearności zdarzeń, czyli podstawowego zjawiska, z jakim mamy do czynienia w rzeczywistości, a mianowicie z przebiegiem różnych zdarzeń w tym samym czasie, w różnych przestrzeniach, które wcześniej lub później mogą spotkać się i całkowicie zmienić przyszły bieg wydarzeń²⁴. Doran nazywa to punktem krytycznym, w którym prognoza tworzona na bazie wcześniejszego trendu nagle napotyka głęboką modyfikację tego trendu, czasem wręcz jego odwrócenie. Nielinearność oznacza całkowite zerwanie z poprzednim trendem, wprowadza nieciągłość, na dodatek nie jesteśmy w stanie przewidzieć, kiedy to nastąpi. Doran wskazuje, że stworzona przez niego jeszcze pod koniec lat 70. teoria cyklu siły zapewnia graficzną wizualizację tego problemu, pokazuje nieciągłość zjawisk i punkty krytyczne (tzw. punkty nadreakcji). Teoretyczna i empiryczna ocena procesu i jego dynamika umożliwia wyjaśnienie warunków, w jakich powstaje nielinearność, ale nie pozwala dokładnie przewidzieć, kiedy to nastąpi²⁵. Model Dorana jest jednak bardzo prosty, pokazuje jedynie nakładające się trendy w długim okresie czasu, oparte na uwarunkowaniach gospodarczo-politycznych państw. Model ten służy określeniu relatywnej siły państwa w stosunku do innych, które przechodziły w tym samym czasie swoje krzywe cyklu. Natomiast samą nielinearność zjawisk w stosunkach międzynarodowych pokazuje w bardzo ograniczony i uproszczony sposób, nie daje też możliwości przewidywania punktów krytycznych.

Podobnych problemów jest jeszcze wiele. Przede wszystkim nie ma jednoznacznie uznanej naukowo teorii stosunków międzynarodowych na tyle ogólnej, prostej i sprawdzalnej, by mogła służyć prognozowaniu przyszłych zjawisk i relacji. Od lat 90. jest coraz mniej zwolenników tworzenia teorii obowiązujących w każdym miejscu i czasie. Zresztą posługiwanie się teoriami, które w danym czasie uznaje się za najbardziej reprezentatywne, niesie z sobą pewne konsekwencje. Zwłaszcza że takie uzależnienie od teorii może przybierać różne formy, nawet ideologiczne, będąc przyczyną zniekształceń prognostycznych, ulegając też szybko dezaktualizacji, kiedy to po stosunkowo krótkim czasie przyjęte na bazie danej

to, by zademonstrować rozmiary naszej niewiedzy. Więcej na ten temat zob. I. Prigogine, I. Stengers, *Z chaosu ku porządkowi. Nowy dialog człowieka z przyrodą*, tłum. K. Lipszyc, Warszawa, 1990, s. 88.

²⁴ Ch.D. Doran, *Why Forecasts Fail. The Limits and Potential of Forecasting in International Relations and Economics*, „International Studies Review” vol. 1, 1999, no. 2, s. 11-41.

²⁵ *Ibidem*.

teorii założenia okazują się naiwne²⁶. Poza tym, nawet jeśli dla celów prognostycznych przyjmimy jakiś model teoretyczny, z wszystkimi tego konsekwencjami, to i tak żaden z nich nie będzie uwzględniał zwykłego „przypadku”, choć od dawna próbowano w różny sposób włączyć przypadkowość, np. jako precedens czasowy lub zakładając symultaniczność relacji czy częściową niesterowalności decyzji. Jedną z najbardziej przydatnych metod w stosunkach międzynarodowych, wyznaczających pola, gdzie do dowolności i przypadkowości dojść nie powinno, jest metoda tzw. blokowych rekurencji, według której decyzje jednych podmiotów zależą (ich dowolność jest blokowana) od większych podmiotów, np. organizacji, innych państw itp.²⁷ Jednak żadna z tych metod nie okazała się zadowalająca dla znacznego poprawienia trafności prognoz.

Powyższe problemy, przedstawione tutaj w dużym skrócie, to jedynie kilka najważniejszych kwestii, które możemy jednak uznać za główne przeszkody do trafnego przewidywania relacji międzynarodowych.

Problemy racjonalnego korzystania z niepewnych prognoz w planowaniu strategicznym – wnioski końcowe

Planowanie strategiczne to podstawa prowadzenia polityki na arenie międzynarodowej dla wszystkich jej uczestników. Obecnie właściwie każdy rodzaj postępowania w stosunkach międzynarodowych zaczyna być określany mianem strategicznego. Zwykle rozumiane jest to jako rodzaj zracjonalizowanego, zgodnego z obowiązującą wiedzą, długofalowego myślenia, w którym uwzględnia się wszelkie możliwe uwarunkowania i skutki planowanych działań. Planowanie strategiczne ma znaleźć najlepszą drogę postępowania, by w najwłaściwszy sposób dostosować się do tego, co nas czeka. Strategia wybiega więc w przyszłość, dlatego musi mieć mocne oparcie w jakimś jej wyobrażeniu. Tych wyobrażeń dostarczają prognozy, których trafność jest zwykle trudna do oszacowania.

Problem racjonalnego korzystania z niepewnych prognoz nie jest nowy, chociaż wciąż nie udało się go w sposób satysfakcjonujący rozwiązać. Na gruncie nauk ekonomicznych problemem tym zajmował się m.in. profesor Wiesław Sadowski, który uważał, że w skomplikowanej materii stosunków gospodarczych liczba możliwych do obrania strategii jest teoretycznie nieskończona, a wszystko zależy od kontaminacji czynników wpływających na dane zjawisko. Można posłużyć się prognozą w sposób naiwny (zakładając jej bezbłądność) lub wyznaczyć optymal-

²⁶ Przykładowo praca wydana zaledwie kilka lat temu zawiera wiele treści, które obecnie uważane są za nieaktualne, zwłaszcza w rozdziale zatytułowanym *Values and Understanding*. Zob. B.B. Hughes, E.E. Hillebrand, *Exploring and Shaping International Futures*, Boulder–London 2006, s. 47–60.

²⁷ N. Choucri, *op. cit.*, s. 5–7.

ną strategię posługiwania się niepewną prognozą. Strategia taka powinna opierać się na przyjęciu odpowiedniego kryterium, pozwalającego na ich ocenę (w ekonomii będzie to „korzyść”) oraz znaleźć sposób jej szacowania, przykładowo w oparciu o zasadę maksymalizacji spodziewanych korzyści. Taką zasadę da się jednak zastosować tylko przy wielokrotnym powtarzaniu procesu decyzyjnego w tym samych warunkach. Skoro jednak znaczna część decyzji ma charakter jednorazowy, lepiej wybrać zasadę maksymalizacji przeciętnych korzyści. Wybór optymalnej strategii posługiwania się prognozą będzie tutaj wyborem jednej spośród wielu loterii, różniących się jedynie szansą wygrania określonej kwoty. Tylko taki wybór jest wyborem strategii maksymalizującej spodziewane korzyści. Funkcję korzyści łatwo zbudować w skali mikro, natomiast w skali makro można posłużyć się analizą celowo-instrumentalną Leifa Johannaesa. W tej teorii wektor zmiennych celowych to funkcja wektora zmiennych egzogenicznych i zmiennych instrumentalnych, przy czym egzogeniczne są tymi niepewnymi, należącymi do przyszłości. Metoda nazbyt uproszczona jak na skompilowaną materię stosunków gospodarczych, a i tak niepewna²⁸. Prognozy można też próbować oceniać według ich jakości, którą Sadowski wiązał z wiarygodną metodą prognostyczną opartą na dużej ilości informacji. Poza tym zauważył, że proces decyzyjny powinien być traktowany jako ciąg decyzji podejmowanych w kolejnych momentach, gdzie byłaby możliwość weryfikowania i porównywania dotychczasowych efektów posługiwania się daną prognozą. Ogółem jednak prof. Sadowski uważał, że stan wiedzy o racjonalnym sposobie korzystania z prognoz jest zdecydowanie niezadowolający²⁹. W pracy wydanej dekadę później znajdziemy również problem wzajemnego wpływu decyzji i prognozy, w tym kwestię podejmowania decyzji na podstawie niepewnych prognoz. Autorzy przedstawili tam krótki przegląd najczęściej używanych metod, które mogą być pomocne w tej kwestii. Skupili się jednak głównie na wykorzystaniu modeli formalnych, opartych na analizie decyzji, czyli bayesowskich metodach statystyki matematycznej, umożliwiających analizę informacji skomplikowanych systemów³⁰. Analiza wydaje się użyteczna, ponieważ polega raczej na bezpośrednim odkrywaniu nieznanego niż na samym wnioskowaniu na podstawie konwencjonalnej analizy prawdopodobieństwa, ale pociąga za sobą konieczność dokonania pewnych dodatkowych założeń *a priori*, co może dać okazję do celowej interpretacji. Poza tym wobec problemów przypadkowości zdarzeń czy skomplikowanych wzajemnych zależności wykazuje spore ograniczenia i ma charakter ściśle ilościowy.

Odnosząc te rozważania do stosunków międzynarodowych, przede wszystkim należy zauważyć, że mamy tutaj dwa różne stanowiska. Jedni uważają, że można wy-

²⁸ Więcej na ten temat zob. W. Sadowski, *op. cit.*, s. 10-11.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Więcej na ten temat zob. C.W.J. Granger, M.J. Machina, *Forecasting and Decision Theory*, [w:] *Handbook of Economic Forecasting*, eds. G. Elliot, C.W.J. Granger, A. Timmermann, vol. 1, Amsterdam 2006, s. 82-98.

korzystać metody stworzone przez ekonomistów i choć częściowo rozwiązać problem optymalizacji decyzji podejmowanych na podstawie niepewnych prognoz³¹. Inni są jednak bardziej skłonni twierdzić, że takich skutecznych sposobów nie ma, a wszystko zależy od wiedzy i wyczucia decydentów. Metody stosowane w ekonomii nie mogą przysłużyć się optymalizacji decyzji w stosunkach międzynarodowych, ponieważ największą ich słabością jest ich oparcie na technikach ilościowego behawioryzmu, czego nie da się zastosować w szybko zmieniającym się świecie polityki. Takie metody są zbyt statyczne i nie można ich stosować w sytuacjach, kiedy mamy wiele ośrodków wpływających na siebie w różny sposób przy podejmowaniu decyzji politycznych³².

Jakiegokolwiek stanowisko wydawałoby się nam w tej kwestii bardziej przekonujące, to można ogólnie przyjąć, iż efekt podjętych w procesie planowania decyzji zależy nie tylko od niepewnych prognoz, ale też od wszystkich etapów całego procesu decyzyjnego. Na żadnym z nich nie da się wykluczyć błędów czysto technicznych czy biurokratycznych, jak i zamierzonych interwencji. W celu ustalenia, gdzie powstały błędy, zawsze należy przeprowadzić bardzo dokładną analizę retrospekcyjną. Trzeba też mieć na uwadze, że dobrze sporządzoną prognozę i adekwatnie podjęte postępowanie może zniweczyć nie tylko efekt samounicestwiającego się proroctwa, ale również zwykły przypadek czy nałożenie się skutków zdarzeń lub trendów, których nikt wcześniej nie był w stanie ustalić. Bez względu na ilość błędów i wciąż nierozwiązanych problemów, łączących się z prognozowaniem stosunków międzynarodowych, zawsze będzie istniało zapotrzebowanie na zrationalizowane przewidywanie przyszłości. Pozostaje więc być świadomym konsekwencji tego, że to zawsze niepewne prognozy, które są głównym narzędziem orientującym pomiędzy przeszłością a przyszłością, odgrywają zasadniczą rolę w planowaniu strategicznym wszelkich posunięć na arenie międzynarodowej.

³¹ Metody preferowane przez autorów, które mogą być wykorzystane do ewaluacji jakości prognozy i jej przydatności w podejmowaniu decyzji i planowaniu, to przede wszystkim techniki służące do analizy kosztów i korzyści. Zob. N.D. Savio, K. Nikolopoulos, *A Strategic Forecasting Framework for Governmental Decision-Making and Planning*, „International Journal of Forecasting” 2013, no. 29, s. 311–321.

³² Szerzej na ten temat zob. J.W. Chapman, *Political Forecasting and Strategic Planning*, „International Studies Quarterly” vol. 15, 1971, no. 3, s. 317–357.

Smok wynurza się z Zachodniego Oceanu

Chińska strategia „sznura pereł”

Czas odmierzamy na wiele sposobów i według różnych rytmów. Swoją miarę i rytm ma także polityka międzynarodowa, w której widocznym znakiem przemian są towarzyszące im zmiany na kartach map. Dekolonizacja przyniosła w latach 1946-1990 całkowitą suwerenność prawie stu państwom na świecie. Upadek komunizmu również zmodyfikował mapę polityczną świata, ale doprowadził także do zmiany w systemie międzynarodowym i rozpadu układu bipolarnego. „Ćwiczenia z kartografii geopolitycznej” nie są rzeczą nową, podobno pierwsze takie przeprowadzał już Harry Truman¹. Nasz świat przyzwyczaja się teraz do wielu map, a zachodnia hemisfera coraz częściej przestaje być ich centrum. Jeśli wiek XX był wiekiem Ameryki, to XXI ogłasza się wiekiem Pacyfiku, wiekiem, który będzie naznaczony rosnącą potęgą Chin. I nawet jeżeli amerykańska sekretarz stanu Hillary Clinton zapowiada, że to będzie amerykański wiek Pacyfiku (*America's Pacific Century*), a mniej donośne głosy wtrącają o wieku Atlantyku, to coraz trudniej jest takie przepowiednie zaakceptować².

Jednak według niektórych badaczy, którzy zgadzają się, że punkt ciężkości w polityce międzynarodowej i światowej ekonomii przenosi się do Azji, to nie Ocean Spokojny powinien się znaleźć w centrum współczesnych map, ale Ocean Indyjski³. Najmniejszy z trzech oceanów jest pomostem między Bliskim a Dalekim Wschodem, między największymi na świecie zasobami surowców energetycznych oraz dynamicznie rozwijającymi się gospodarkami Chin, Indii i innych „azjatyckich tygrysów”.

Morza i oceany są bowiem tylko pozorną przeszkodą. Drogi morskie są nadal najtańszymi i najszybszymi szlakami komunikacyjnymi, na których geografia

¹ J. Gaddis, *Toward the Post-Cold World*, „Foreign Affairs” vol. 70, 1991, no. 2.

² H. Clinton, *America's Pacific Century*, „Foreign Policy” 2011, XI; R. Peters, *The Atlantic Century*, „Parameters” vol. 33, 2003, no. 3.

³ R. Kaplan, *Monsun. Ocean Indyjski i przyszłość amerykańskiej dominacji*, tłum. J. Ruszkowski, Wołowiec 2012.

splata się z ekonomią i polityką. I jak każda przestrzeń są przedmiotem politycznej konkurencji potęg, której celem jest zdobycie władzy albo kontroli. A w polityce międzynarodowej walka o wpływ przybiera różne formy i rozmaite środki są w niej stosowane. Od dyplomacji, poprzez handel i inwestycje, pomoc humanitarną, wymianę kulturalną, aż po sprzedaż broni i obecność militarną. Jednak ich cel jest zawsze jeden – potęga i chwała państwa.

1. Interesy strategiczne Chin na początku XXI wieku

Strategia państwa budowana jest w oparciu o wiele czynników. Nie sposób pominąć wśród nich doświadczeń historycznych, zdolności aparatu państwowego oraz posiadanych zasobów. Okres obcej dominacji w Chinach w XIX w. jest wciąż powodem traumy dla Hanów, a dość powszechny w chińskim społeczeństwie jest pogląd, iż pozycja i znaczenie Państwa Środka we współczesnym świecie wciąż są niewystarczające⁴. Natomiast w sposobie prowadzenia polityki zagranicznej przez ChRL nastąpiła w ostatnich latach jakościowa zmiana. Wpływ na to mają zapewne procesy profesjonalizacji (lepsze przygotowanie kadry), zespolowego pluralizmu (poszerzenie kręgów decyzyjnych o nowe podmioty), decentralizacji (prowadzenie polityki zagranicznej na niższych szczeblach administracji) oraz globalizacji (poszerzenie sieci powiązań i współzależności w stosunkach międzynarodowych)⁵. Wzrosły także zasoby, jakimi aparat państwowy może dysponować. W latach 2007-2009 wzrost gospodarczy Chin nie spadł poniżej 8,7% rocznie, a w 2009 r. rezerwy państwa wyniosły już 2343,5 mld. Według tego samego źródła prognozy na lata 2010 i 2011 zakładały wzrost rezerw finansowych ChRL do – odpowiednio – 2706,1 i 3051,1 mld dolarów⁶. Szacunki analityków z „The World Factbook” na grudzień 2012 r. są znacznie wyższe i wynoszą 3549 bln dolarów w walutach wymienialnych i złocie⁷.

Interesy strategiczne są zasadniczym wyznacznikiem zmieniającej się geostrategii Chin. Dynamicznie rozwijająca się chińska gospodarka jest obecnie największym eksporterem surowców energetycznych na świecie. Zgodnie z niektórymi szacunkami zapotrzebowanie ChRL w czwartym kwartale 2012 r. wyniosło

⁴ Zob. E. Halizak, *Zmiana układu sił USA–Chiny a transformacja porządku międzynarodowego*, Warszawa 2005, s. 28, *Żurawia Papers*, z. 7.

⁵ D. Lampton, *China's Foreign and National Security Policy-Making Process. Is it Changing and Does it Matter?*, [w:] *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, ed. D. Lampton, Stanford 2001, s. 4-31.

⁶ International Monetary Fund, *World Economic Outlook April 2010. Rebalancing Growth*, Washington 2011, s. 155-182.

⁷ *Country Comparison: Reserves of Foreign Exchanges and Gold*, „The World Factbook”, [on-line] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2188rank.html>, dostęp: 29 III 2013.

9,64 mln baryłek ropy naftowej dziennie⁸. Według prognoz z początku wieku wzrośnie ono około 2015 r. o 160% w porównaniu z 2000 r., a konsumpcja ropy naftowej pochodzącej z rejonu Zatoki Perskiej zwiększy się trzykrotnie⁹. Z tego powodu też ożywiony rozwój przeżywa współpraca Chin z państwami afrykańskimi. Afryka coraz bardziej staje się dla Państwa Środka realnym, a nie tylko potencjalnym źródłem surowców naturalnych. W ogromnej mierze chińskie inwestycje w tym regionie świata ukierunkowane są na eksploatację i poszukiwanie nowych złóż ropy naftowej. W 2009 r. Chiny stały się największym partnerem handlowym krajów Czarnej Afryki, zastępując w tej roli Stany Zjednoczone. W 2010 r. 47% chińskiego importu ropy naftowej (2,2 mln baryłek dziennie) pochodziło z Bliższego Wschodu, 30% (1,5 mln baryłek dziennie) – z Afryki¹⁰. Tym samym drogi eksportu surowców energetycznych do Chin nabierają szczególnego znaczenia.

2. „Dylemat Malakki”

Interesy strategiczne ChRL sięgają obecnie nie tylko Cieśniny Tajwańskiej czy Malakka, ale znacznie dalej – aż po Zatokę Perską i wybrzeże Afryki. Ich zabezpieczeniu służyć ma, tworzona różnymi środkami polityki zagranicznej, sieć wpływów politycznych. Również w tym kontekście niezwykle istotne znaczenie ma chińska inicjatywa budowy łańcucha infrastruktury nadbrzeżnej, poczynając od wybrzeży Chin, przez Morze Południowochińskie i Ocean Indyjski, aż po cieśninę Ormuz. Uzupełniają ją dyplomatyczne więzi, jakie ChRL zacieśnia z państwami regionu, oraz szybko rozwijające się stosunki ekonomiczne i militarne¹¹. Nowa strategia regionalna w połowie pierwszej dekady XXI w. zyskała miano „sznura pereł”. Pojęcie to jest raczej pewną konstrukcją myślową niż świadomie wybraną przez chińskie władze nazwą¹². Prezydent Hu Jintao zdefiniował tę kwestię w listopadzie 2003 r., jako dominację „pewnych mocarstw” w cieśninie Malakka. „Dylematem Malakki” okrzyknęły ją natomiast chińskie media¹³.

⁸ Du Juan, *China's Oil Demand to Rise as Economy Picks Up*, „China Daily” 2012, 9 XI, [on-line] http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-11/09/content_15899103.htm, dostęp: 20 III 2013.

⁹ R. Sokolsky, A. Rabasa, C.R. Neu, *The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy Toward China*, Santa Monica 2000, s. 16-17.

¹⁰ Ch. Alessi, S. Hanson, *Expanding China-Africa Oil Ties*, Council of Foreign Relations, 8 II 2012, [on-line] <http://www.cfr.org/china/expanding-china-africa-oil-ties/p9557>, dostęp: 20 III 2013.

¹¹ L. Spinetta, *„The Malacca Dilemma” – Countering China's „String of Pearls” with Land-Based Airpower*, Alabama 2006, s. 7.

¹² Ch. Pehrson, *String of Pearls. Meeting the Challenge of China's Rising Power across the Asian Littoral*, Carlisle 2006, s. 3.

¹³ I. Storey, *China's „Malacca Dilemma”*, The Jamestown Foundation, [on-line] http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=3943, dostęp: 20 III 2013.

Po raz pierwszy określenie „sznur pereł” zastosowali amerykańscy autorzy Julia MacDonald, Amy Donahue i Bethany Danyluk w raporcie *Energy Futures in Asia* przedstawionym w listopadzie 2004 r.¹⁴ Termin ten szybko zyskał konceptualną legitymizację i zaczął być wykorzystywany nie tylko przez media, lecz także w opracowaniach i analizach na temat strategii Chin w rejonie Oceanu Indyjskiego. W listopadzie 2007 r. pojęcie to znalazło się w raporcie przeznaczonym dla Kongresu USA¹⁵.

Centralną pozycję w koncepcji zajmuje Kunming, stolica prowincji Yunnan. W Kunmingu mają skupiać się śródlądowe linie komunikacyjne łączące Chiny z wszystkimi „perłami” – strategicznymi punktami na południowym i południowo-wschodnim wybrzeżu Azji. Docelowo ma to być sieć połączeń drogowych i kolejowych oraz rzecznych przez Mekong i Irawadi. W 1992 r. ChRL rozpoczęła realizację Programu subregionu Wielkiego Mekongu, w który finansowo zaangażował się Azjatycki Bank Rozwoju. Projekt przewiduje konstrukcję drogowych i kolejowych szlaków komunikacyjnych z Kunmingu do Chiang Rai w Tajlandii (zarówno przez Birmę, jak i przez Laos) oraz Kunming–Hanoi–Hai Hong w Wietnamie. W 2000 r. Chiny, Laos, Birma i Tajlandia zawarły porozumienie o przystosowaniu górnego Mekongu do spławu barek towarowych i to o wyporności powyżej 500 ton. W sierpniu 2006 r. członkowie ASEAN ogłosili rewitalizację wspólnego projektu budowy do 2015 r. linii kolejowej przebiegającej z południowych Chin do Singapuru, o wartości 15 mld dolarów. W 2010 r. Chiny, Bangladesz i Birma dokonały ustaleń co do budowy drogi łączącej Kunming z Cżittagong, która przecinałaby Birmę, z pominięciem Indii¹⁶.

Każda z „pereł” jest „ogniwem chińskiego wpływu geopolitycznego i obecności militarnej”¹⁷. Najbliżej wybrzeża kontynentalnego Chiny wykorzystują strategicznie położoną na Morzu Południowochińskim wyspę Hainan. Marynarka chińska dysponuje na wyspie bazą w Yulin, która na początku wieku została zmodernizowana, oraz kolejną, ukończoną w końcu 2004 r. Baza jest przystosowana do przyjęcia okrętów podwodnych o napędzie nuklearnym, wyposażonych w pociski balistyczne (*nuclear-powered ballistic missile submarine* – SSBN) nowej klasy Jin (Typ 094). W 2005 r. potwierdzona została obecność w Yulin pojedynczego atomowego okrętu podwodnego (*nuclear-powered submarine* – SSN) klasy Han (Typ 091). Prawdopodobnie od 2006 r. urządzenia portowe Hainan zdolne są

¹⁴ J. MacDonald, A. Donahue, B. Danyluk, *Energy Futures in Asia*, Booz Allen Hamilton Report Sponsored by the Director of Net Assessment, XI 2004.

¹⁵ 2007 Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission, November 2007, [on-line] <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA541413>, dostęp: 20 III 2013.

¹⁶ P. Manas, *Bangladesh Riding the Dragon*, The Coloroued Journal, 16 XI 2012, [on-line] <http://colouredjournal.blogspot.com/2010/09/bangladesh-riding-dragon.html>, dostęp: 25 III 2013 oraz idem, *China to Chittagong: What Next!*, [on-line] <http://www.tripurainfo.in/info/Archives/322.htm>, dostęp: 25 III 2013.

¹⁷ Ch. Pehrson, *op. cit.*, s. 3.

przyjąć osiem okrętów podwodnych¹⁸. 27 lutego 2008 r. dzięki satelicie QuickBird uchwycono moment wejścia do bazy okrętu podwodnego, według niektórych opinii SSBN typu Jin¹⁹.

Kolejnym elementem łańcucha baz są – leżące także na Morzu Południowochińskim – Wyspy Paracelskie, do których pretensje zgłasza Wietnam²⁰. Na wyspie Wood dla potrzeb chińskiego lotnictwa wybudowany został pas startowy o długości 2,6 km wraz z niezbędnymi urządzeniami, które umożliwiają przyjęcie mniej więcej dwudziestu myśliwców J-8 lub bombowców H-5. Na wyspie Tryton znajduje się port, z którego korzystać mogą chińskie siły morskie. Jeszcze w marcu 1998 r. władze chińskie ogłosiły, że na archipelagu działa nasłuchowa stacja wywiadowcza Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej²¹. W 2012 r. Centralna Komisja Wojskowa zaaprobowwała utworzenie na wyspach stałego garnizonu w Sansha, stolicy prefektury na wyspie Yongxing²².

Tajlandia w chińskich planach odgrywa zapewne znaczącą rolę ze względu na jej wyjątkowe położenie między Zatoką Tajlandzką a Morzem Andamańskim. Leżąc bardziej na południu cieśnina Malakka znajduje się poza chińską kontrolą. Chiny wysunęły więc koncepcję budowy kanału w przewężeniu Półwyspu Malajskiego na terenie Tajlandii. Dwupasmowy kanał miałby powstać w przesmyku Kra i liczyłby 100 km długości. Po obu końcach kanał kończyłby się zatoką, a wzdłuż torów wodnych zbudowana zostałaby autostrada. Przewidywany koszt całej inwestycji to 20-25 mld dolarów, a czas budowy oceniano na około 10 lat²³. W 2007 r. Tajlandia co prawda zaaprobowwała propozycję ChRL, ale prawie równocześnie Bangkok przedstawił alternatywę dla chińskiego projektu w postaci własnego planu „Południowe Wybrzeże”, który zakłada budowę w przesmyku Kra portów przystosowanych do przyjęcia tankowców i połączonych rurociągiem naftowym. Pomysł wsparły Japonia, Korea Południowa i Tajwan²⁴. Należy przypuszczać, iż w tym wypadku względy ekonomiczne nie były dla tych państw najważniejszym argumentem. Kanał pozostaje jednak wciąż tylko w sferze planów i to mimo częściowej

¹⁸ *China's New Sub Base to Make Waves*, Jane's Information Group, 26 II 2006, [on-line] http://www.janes.com/defence/naval_forces/news/fr/fr060224_1_n.shtml, dostęp: 23 XI 2007.

¹⁹ H. Kristensen, *New Chinese SSBN Deploys to Hainan Island*, FAS Strategic Security Blog, [on-line] <http://www.fas.org/blog/ssp/2008/04/new-chinese-ssbn-deploys-to-hainan-island-naval-base.php>, dostęp: 25 III 2013.

²⁰ ChRL przejęła siłą Wyspy Paracelskie w 1974 r. od Wietnamu Południowego.

²¹ S. Tønnesson, *The Paracels. The 'Other' South China Sea Dispute*, „Asian Perspective”, vol. 26, 2002, no. 4, s. 145-159.

²² *China Approves Military Garrison for Disputed Island*, BBC News, 23 VI 2012, [on-line] <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-china-18949941>, dostęp: 29 III 2013.

²³ *MARINT Monthly Report*, „Ocean Policy Research Foundation” 2006, III, s. 24.

²⁴ B. Courmont, *L'Océan Indien. Un enjeu pour les puissances asiatiques*, „Regard de Taiwan” 2006, no. 10, IRIS, s. 2, [on-line] <http://www.iris-france.org/docs/pdf/regardtaiwan/2007-07-10.pdf>, dostęp: 25 III 2013.

ich „reaktywacji” w 2009 r., a następnie w 2011 r. po zwycięskich dla partii Pheu Thai wyborach oraz elekcji pani premier Yingluck Shinawatry²⁵.

Nieudany wciąż projekt budowy kanału na przesmyku Kra powoduje, że cieśnina Malakka utrzymuje stale swoją wysoką strategiczną rangę. Przez cieśninę przebiega jeden z dwóch najważniejszych morskich szlaków komunikacyjnych w regionie Azji i Pacyfiku. Malakka łączy Morze Południowochińskie i Zatokę Tajlandzką z Morzem Andamańskim, Zatoką Bengalską i – dalej – z Oceanem Indyjskim. W 2007 r. przez cieśninę Malakka transportowano dziennie 13,8 mln baryłek ropy naftowej dziennie, a w 2011 r. już 15,2 mln baryłek²⁶. Kluczowe znaczenie w tej strefie wydaje się mieć nadal Singapur, gdzie politycznie zaangażowana jest ChRL. Singapur i Chiny (a także Malesję) łączy wspólne przekonanie o autonomii światowych cywilizacji w kwestiach wartości politycznych. Duże znaczenie dla przyszłych stosunków ma również dominująca pozycja społeczności chińskiej w tym mieście-państwie. Singapur, jak na razie, jest zwolennikiem polityki równowagi sił w regionie, która zapewnić ma podtrzymanie prosperity miasta oraz pozycji jednego z najważniejszych centrów finansowych i rynków handlu międzynarodowego w Azji. Dlatego też Singapur zdecydował się na udostępnienie urządzeń portowych marynarce wojennej USA²⁷. Od 2012 r. z bazy korzystają cztery amerykańskie okręty przybrzeżne²⁸.

Chiny posiadają także oparcie na wybrzeżu Zatoki Bengalskiej. Z ChRL blisko związana jest Birma (Myanmar), a Bangladesz stopniowo zacieśnia współpracę. W izolowanej do niedawna na arenie międzynarodowej, rządzonej przez reżim wojskowy Birmie pozycja Chin była wyjątkowo silna. W latach 90. ChRL dostarczyła Birmie uzbrojenia na kwotę 2 mld dolarów, chińscy instruktorzy pomagali szkolić miejscową armię (Tatmadaw), a specjaliści łączności zmodernizowali birmańskie stacje nasłuchowe²⁹. Chiny przeprowadziły modernizację baz morskich w Hainggy, Akyab, Za Det Kyi, Merqui, Kyaukpyu, Cheduba i Bassein. U ujścia rzeki Irawadi (Ayeyarwady) Chiny dysponują jedną z najważniejszych obecnie dla siebie baz logistycznych – Punktem Jednej Pagody. W 1994 r. rząd birmań-

²⁵ Ch. Devonshire-Ellis, *Kra Canal Indian Ocean / South China Sea Project To Be Re-Visited*, Thailand Jumped to Shark, 18 III 2009, [on-line] <http://thailandjumpedtheshark.blogspot.com/2009/03/kra-canal.html>, dostęp: 25 III 2013; R. Sulong, *The Kra Canal and Southeast Asia Relations*, „Journal of Current Southeast Asian Affairs” 2012, no. 4, s. 109-125.

²⁶ *World Oil Transit Chokepoint*, „U.S. Energy Information Administration” 2012, 22 VIII, [on-line] <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=wotc&trk=p3>, dostęp: 29 III 2013.

²⁷ R. Ross, *The Geography of the Peace*, „International Security” vol. 23, 1999, no. 4, s. 85.

²⁸ M. Weisgerber, *Singapore Will Now Host 4 Littoral Combat Ships*, „Navy Times” 2012, 2 VI, [on-line] <http://www.navytimes.com/news/2012/06/navy-singapore-host-4-littoral-combat-ships-060212d>, dostęp: 29 III 2013.

²⁹ I. Storey, *Burma's Relations with China: Neither Puppet or Pawn*, „China Brief”, vol. 7, 2007, no. 3, [on-line] [http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=4029&tx_ttnews\[backPid\]=197&no_cache=1#.UdoAOm3ds4N](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=4029&tx_ttnews[backPid]=197&no_cache=1#.UdoAOm3ds4N), dostęp: 29 III 2013.

ski wydzierżawił Wyspy Kokosowe (leżące między Zatoką Bengalską a Morzem Andamańskim) ChRL, która prawdopodobnie zainstalowała tam urządzenia rozpoznania morskiego i wywiadu elektronicznego³⁰. Pekin zainteresowany jest też wydobywaniem surowców energetycznych w Birmie. Chiny podtrzymują wciąż koncepcję budowy, kosztem 2,5 mld dolarów, rurociągu z birmańskiego portu Sittwe do Kunmingu³¹. Budowa rurociągu naftowego w tym miejscu zmniejszałaby opłacalność realizacji tajlandzkiego „Południowego Wybrzeża”. Wydaje się więc, że projekt ten należy rozpatrywać także jako pewną formę nacisku na Tajlandię. Sittwe, nowoczesny port zdolny obsługiwać statki o dużej wyporności, nie został jeszcze ukończony. Projekt jednak wzbudził zainteresowanie także Indii, które 10 października 2007 r. podpisały z Birmą umowę o wspólnej budowie portu i niezbędnej infrastruktury lądowej. Chiny oficjalnie ogłosiły, że ze względów bezpieczeństwa rozważają porzucenie planów związanych z Sittwe na rzecz Kyaukpyu. Wciąż jednak, jak się wydaje, zainteresowane są zdobyciem wyłączności na obecność w tym strategicznie położonym porcie³². Nieco gorzej wygląda kwestia konstrukcji lądowego korytarza tranzytowego. Kunming na południu Chin łączy nowa droga z nadgranicznym birmańskim Bhamo, skąd docelowo towary miałyby być transportowane barkami do Minhla, a stamtąd drogą lądową do portu Kaynkpau na wybrzeżu Zatoki Bengalskiej. Studia przygotowujące trasę tranzytową były gotowe już w latach 90., Chiny zaoferowały wybudowanie portu rzeczno-górnego w Bhamo i wysłały nawet pogłębiarki dla poprawienia spławności Irrawadi. Władze Birmy nie podjęły jednak ostatecznej decyzji o budowie portu, co „sugerować może, iż chińskie wpływy zaczęły być postrzegane jako zbyt duże”³³. Stosunki chińsko-birmańskie pogorszyły się wraz z początkiem demokratycznych reform w Birmie. Jednak wydaje się, że to nie kwestie polityczne, ale sprawy gospodarcze wpłynęły na ochłodzenie wzajemnych relacji, a przede wszystkim zawieszenie przez prezydenta Thein Seina wartej 3,6 mld dolarów inwestycji chińskiej firmy Myitsone Dam w środkowej Birmie³⁴.

Stosunki Chin z Bangladeszem przypominają nieformalne partnerstwo strategiczne. W grudniu 2002 r. Pekin i Dhaka podpisały umowę o wspólnej obronie, która dała Chinom mocne oparcie na lewej flance Indii³⁵. ChRL zdobyła daleko idący wpływ na bangladeską armię, między innymi stając się znaczącym

³⁰ Taką wersję wypadków przedstawiły źródła japońskie. Podają za: Poom Kim Shee, *The Political Economy of China–Myanmar Relations. Strategic and Economic Dimension*, „Ritsumeikan Annual Review of International Studies” vol. 1, 2002, s. 36.

³¹ I. Storey, *Burma's Relations with China...*, s. 9.

³² B. Raman, *Gwadar, Hambantota & Sitwe: China's Strategic Triangle*, South Asia Analysis Group, Paper no. 2158, 11 VI 2009.

³³ *MARINT Monthly Report...*, s. 24.

³⁴ Yun Sun, *Has China Lost Myanmar?*, „Foreign Policy” 2013, 13 I, [on-line] http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/15/has_china_lost_myanmar, dostęp: 29 III 2013.

³⁵ Zob. S. Kapila, *Bangladesh–China Defence Co-operation Agreement's Strategic Implications*, South Asia Analysis Group, Paper no. 582, 14 I 2003.

dostawcą broni i sprzętu wojskowego, a marynarka wojenna uzyskała dostęp do portu w Ćittagong (Chittagong), o co nieskutecznie wcześniej zabiegały Indie³⁶. W 2006 r. Chiny starały się otrzymać również kontrakt na budowę drugiej bazy morskiej w Ćittagong w miejscu dotychczas funkcjonującego portu rybackiego³⁷. ChRL wcześniej wybudowała już we wspomnianym bangladeskim porcie przeładunkową stację kontenerową. Szybko postępujące umacnianie militarnej obecności Chin w Zatoce Bengalskiej zaczęło wzbudzać niepokój Delhi, które nie zrezygnowały z uzyskania wpływu na Bangladesz³⁸. Jednak Pekin bardzo umiejętnie chroni swoje interesy w Bangladeszu: Chiny umorzyły bengalskie długi zaciągnięte przed 2008 r., a dzięki chińskim pracownikom budowa urządzeń portowych i infrastruktury w Ćittagong postępuje niezwykle szybko³⁹. W 2011 r. port przyjął 2248 statków, a obroty w przeładunku wyniosły prawie 5 mld ton, wzrastając o 8,54% w porównaniu z rokiem poprzednim⁴⁰.

W regionie Oceanu Indyjskiego Pekin poszukuje także możliwości geopolitycznego wpływu na Sri Lance i Malediwach. Na Malediwach wpływy chińskie osłabił nieco wewnętrzny kryzys polityczny, jaki to wyspiarskie państwo przeżywa od 2003 r. Sprawujący od 30 lat władzę prezydent Maumoon Abdul Gayoom zmuszony był zwrócić się o pomoc do Delhi, które wymogło na Malediwach rozpoczęcie procesu demokratyzacji. Jednak przemiany demokratyczne nie spowodowały spadku napięcia: wybrany w wolnych wyborach prezydent Mohamed Nasheed został pozbawiony władzy, a małe państwo pogrąża się w chaosie. Wciąż jednak pojawiają się co jakiś czas spekulacje na temat budowy podwodnej bazy dla chińskich okrętów podwodnych w malediowskim Marao⁴¹.

Większe sukcesy ChRL odnotowuje w stosunkach ze Sri Lanką 12 marca 2007 r. podpisane zostało porozumienie o inwestycji w zatoce Hambantota, przy udziale chińskich firm i finansowym wsparciu Chin w postaci pożyczki na pozio-

³⁶ Zob. U. Aneja, *China–Bangladesh Relations. An Emerging Strategic Partnership?*, IPCS Special Report, XI 2006, *passim*.

³⁷ Zob. *Bangladesh to Build Second Naval Base in Chittagong*, „People Daily” 2005, 9 VIII, oraz *China to Build Chittagong Naval Base in Bangladesh*, „India Defence” 2006, 12 VI, [on-line] <http://www.india-defence.com/reports-2076>, dostęp: 29 XI 2007.

³⁸ W sierpniu 2007 r. pojawiły się wzmianki o prowadzonych rozmowach indyjskiej i bangladeskiej marynarki wojennej w sprawie ustanowienia stałego połączenia między Ćittagong a bazą Vishakapatnam w Indiach.

³⁹ M. Devichand, *Is Chittagong is One of China's 'String of Pearls'?* BBC News, 17 V 2010, [on-line] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8687917.stm>, dostęp: 26 III 2013. Zob. Chittagong Port Authority, [on-line] <http://cpa.gov.bd/portal>, dostęp: 29 III 2013.

⁴⁰ *Statistical Information*, Chittagong Port Authority, [on-line] http://cpa.gov.bd/portal/home.php?option=article&page=82&link=statistical_info&item=port_statistics, dostęp: 29 III 2013.

⁴¹ Zob. R. Pandit, *Chinese Moves in Maldives Worry India*, „The Economic Times” 2001, 10 X, [on-line] http://articles.economictimes.indiatimes.com/2011-10-10/news/30263293_1_indian-military-surveillance-systems-ins-tillanchang-maldives, dostęp: 30 III 2013.

mie 85% wartości projektu⁴². Projektowane inwestycje przewidują wybudowanie – kosztem ponad pół miliarda dolarów – portu, lotniska, centrum kongresowego i stadionu krykieta (sic!). Według niektórych opinii chiński udział w budowie portu związany jest z realizacją strategii „sznura pereł”⁴³. Zatoka Hambantota miałaby odgrywać rolę wierzchołka w trójkącie z Sittwe i Gwadar w Pakistanie⁴⁴.

Ważnym partnerem dla ChRL o szczególnym znaczeniu jest niewątpliwie Pakistan, którego położenie flankuje zachodnią granicę Indii. Można przyjąć, że w perspektywie długoterminowej Pakistan, według chińskiej strategii, ma flankować Indie, stwarzać dla władz w Delhi sytuację „nierównowagi strategicznej” oraz kreować geostrategiczną presję. Dlatego też Pekin utrzymuje z Karaczi bardzo silne związki polityczne, gospodarcze i wojskowe. Chiny wspierają pakistański program nuklearny, dostarczają rakiety balistyczne, samoloty myśliwskie i inne uzbrojenie. Z powodzeniem rozwijają się wzajemne stosunki gospodarcze, dla których pozytywnym impulsem było wprowadzenie zasad wolnego handlu. W 2012 r. wartość wymiany handlowej między oboma państwami wyniosła już 12,4 mld dolarów, a prognozy na najbliższe dwa lata mówią o wzroście powyżej 15 mld dolarów⁴⁵.

Najważniejszym wspólnym projektem w pierwszej dekadzie XXI w. stała się jednak budowa portu Gwadar. W marcu 2002 r. ChRL i Pakistan rozpoczęły wspólne przedsięwzięcie konstrukcji obiektu, którego koszty oszacowano na 1,16 mld dolarów. W początkowym etapie prac strona chińska przygotowała plany architektoniczne i techniczne, dostarczyła 450 wykwalifikowanych specjalistów oraz współfinansowała projekt w wysokości 198 mln dolarów. Pierwsza faza budowy portu oficjalnie zakończyła się 31 maja 2005 r., a uroczystego otwarcia dokonano 19 marca 2007 r. W tym czasie wybudowano trzy nabrzeża wraz z odpowiednią infrastrukturą o długości 602 m, z basenami wewnętrznymi o głębokości 11,5-12,5 m, które zdolne są przyjąć masowce o wyporności (DWT) do 60 tys. ton i kontenerowców do 25 tys. ton. Po zakończeniu drugiego etapu do eksploatacji gotowych będzie kolejnych dziewięć nabrzeży: cztery dla kontenerowców, terminal cargo dla masowców do 100 tys. DWT, terminal zbożowy, terminal ro-ro⁴⁶ oraz dwa terminale dla statków do 500 tys. DWT⁴⁷. Z początkiem stycznia 2005 r.

⁴² N. Peiris, *Hambantota Harbour and an Exile's Return – Geo-Political Dimensions of an Invasive Species*, South Asia Analysis Group, Paper no. 2347, 28 VIII 2007.

⁴³ H. Azeez, *China Holds Sway at Hambantota*, „The Sunday Leader”, [on-line] <http://www.thesundayleader.lk/2010/07/04/china-holds-sway-at-hambantota>, dostęp: 26 III 2013.

⁴⁴ B. Raman, *op. cit.*, *passim*.

⁴⁵ Shoaib-ur-Rehman Siddiqui, *Pak-China Bilateral Trade Crosses \$12 Billion Mark for First Time*, „Business Recorder” 2013, 28 I, [on-line] <http://www.brecorder.com/top-news/108-pakistan-top-news/103614-pak-china-bilateral-trade-crosses-12-billion-mark-for-first-time-.html>, dostęp: 29 III 2013.

⁴⁶ Podają za: *MARINT Monthly Report...*, s. 25-26.

⁴⁷ Ładunki „ro-ro” to ładunki drobnicowe urządzeń tocznych (samochodów, składów kolejowych i innych).

przystąpiono do prac nad pogłębieniem kanałów portowych do 14,5 m. Ocenia się, że od początku budowy portu do 2006 r. chiński wkład finansowy był czterokrotnie większy niż pakistański⁴⁸. ChRL przeznaczyła także 200 mln dolarów na wybudowanie autostrady Gwadar–Karaczi. Dzięki autostradzie karakumskiej i liniom kolejowym Gwadar uzyska w przyszłości połączenie lądowe z Chinami. Gwadar podpisał także umowę z firmą zarządzającą portem w Singapurze (Port of Singapore Authority, PSA). W opinii pakistańskich władz w Gwadar firma PSA nie wywiązywała się w sposób właściwy z podpisanej umowy (w ciągu 3 pierwszych lat PSA zainwestowała zaledwie 30 mln dolarów, natomiast *promesa* opiewa na 525 mln dolarów w ciągu 5 lat). W rezultacie na początku 2013 r. zarządzanie portem przejęła chińska spółka państwowa (Chinese Overseas Port Holdings), co pogłębiło tylko niepokój Indii⁴⁹.

Położony daleko od granicy z Indiami, leżący w pobliżu granicy pakistańsko-irańskiej, niemalże u wrót do cieśniny Ormuz, Gwadar ma wyjątkowe znaczenie strategiczne. W perspektywie ten „chiński Gibraltar” zapewni nie tylko bezpieczniejszy transport ropy i gazu ziemnego do Chin, ale może stanowić także dogodną bazę dla chińskiej marynarki wojennej⁵⁰. W 2009 r. jeden z emerytowanych chińskich admirałów wystąpił publicznie z taką propozycją, lecz rząd ChRL oficjalnie zdystansował się od tego pomysłu. Natomiast były prezydent Pakistanu Pervez Musharraf oświadczył, że „w przypadku wojny z Indiami nie zawaha się zaprosić chińskiej marynarki do Gwadaru”⁵¹. W opinii pakistańskiego analityka, Syeda Fazi-e-Haidera, port może służyć w przyszłości jako baza chińskich okrętów podwodnych o napędzie nuklearnym i chińskim lotniskowcom⁵². Trzeba jednak przyznać, że ta wizja to już dość daleko idąca projekcja – chińska marynarka posiada obecnie zaledwie jeden, stosunkowo niewielki lotniskowiec o napędzie konwencjonalnym.

Wnioski

Po prawie 10 latach wśród specjalistów nie ma jednoznacznej opinii, jaki jest prawdziwy charakter chińskiej strategii w basenie Oceanu Indyjskiego. Indyjskie

⁴⁸ Ch. Pehrson, *op. cit.*, s. 4.

⁴⁹ *Decision to Hand over Gwadar Port to China Worries India*, „Dawn.com Newspapers” 2013, 7 II, [on-line] <http://dawn.com/2013/02/07/decision-to-hand-over-gwadar-port-to-china-worries-india>, dostęp: 30 III 2013.

⁵⁰ A. Hassan, *Pakistan's Gwadar Port – Prospects of Economic Revival*, Monterey 2005, s. 52.

⁵¹ A. Kumar Singh, *The Games at Gwadar*, „Deccan Chronicle” 2010, 29 I, dostępne także na <http://intellibriefs.blogspot.com/2010/01/games-at-gwadar.html>, dostęp: 26 III 2013.

⁵² *Gwadar: A Potential Base for Chinese Expansion?*, „China Times” (Tajwan) 2013, 19 II, [on-line], <http://www.wantchinatimes.com/news-subclass-cnt.aspx?id=20130219000016&cid=1101>, dostęp: 30 III 2013.

reakcje były i są oczywiście zdecydowanie negatywne. Pojawiło się nawet zdanie, iż „sznur pereł” może stać się dla Indii „żelaznym naszyjnikiem”⁵³. Dla USA nowa strategia początkowo miała implikować określone konsekwencje dla amerykańskiej strategii bezpieczeństwa międzynarodowego, zwłaszcza dla amerykańskiej marynarki wojennej⁵⁴. Była oceniana więc jako zagrożenie. Następnie stała się jedynie przykładem coraz częstszego stosowania przez Chiny środków z dziedziny *soft power*⁵⁵.

Chiński „sznur pereł” ma w przyszłości odgrywać rolę sieci baz, będących także swoistym pasem transmisyjnym geopolitycznych wpływów. W perspektywie geostrategicznej jest nowym elementem w rywalizacji z Indiami i ze Stanami Zjednoczonymi. Ten rodzaj konkurencji może jednak prowadzić do wzrostu napięć, być może w długim okresie do konfrontacji. Jednak strategia „sznura pereł” nie daje obecnie „dowodów na imperialne czy neokolonialne ambicje” ChRL⁵⁶. Z pewnością także dlatego, iż ugruntowane na Zachodzie znaczenie tych pojęć nie przystaje do tradycji kultury politycznej Państwa Środka. Dominacja Chin w okresie cesarstwa opierała się głównie na zasadzie sinocentryzmu, a więc poprzez emanowanie samej cywilizacji (co jest widoczną analogią do dzisiejszej *soft power*), w mniejszym stopniu dzięki stosowaniu „twardych” składników siły.

Wewnętrzne i zewnętrzne determinanty doprowadziły do wzrostu rangi szlaków morskich w polityce Chin. Rola polityki morskiej ChRL wzrośnie jeszcze bardziej. Taka prognoza uzasadnia inny wniosek, który wyłania się z tego ciągu rozumowania: utrzymana zostanie tendencja zwiększania się chińskiej obecności w rejonie Oceanu Indyjskiego oraz zachodniego Pacyfiku. Należy sądzić, że wystarczająco usprawiedliwione byłoby zatem postawienie nowej tezy, iż następuje zmiana paradygmatu bezpieczeństwa narodowego ChRL. W nowym paradygmacie Chiny przywiązują znacznie większą wagę do przestrzeni morskich. Wydaje się to potwierdzać chińsko-japońskie napięcie wokół wysp Senkaku/Diaoyu.

W obecnych działaniach Chin można odnaleźć wpływ teorii mocarstwa morskiego, której jednym z twórców był amerykański admirał Alfred Thayer Mahan. Podkreślał on znaczenie morskich szlaków komunikacyjnych dla handlu światowego. Sprawowanie kontroli nad handlem morskim stanowić miało o przewadze podczas wojny, a przede wszystkim umożliwiałoby dostęp do surowców strategicznych. Podporządkowanie sobie akwenów morskich wymaga jednak stworzenia sieci baz, głównie o charakterze logistycznym. Myśl Mahana w dużym stopniu wpłynęła na strategiczne plany Stanów Zjednoczonych na przełomie XIX i XX w.

⁵³ *China Acquiring Muscle in Asia*, „Times of India” 2007, 7 IX.

⁵⁴ Zob. *China Naval Modernization. Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress*, 18 XI 2005, s. 29, [on-line] [on-line] <http://fpc.state.gov/documents/organization/57462.pdf>, dostęp: 29 III 2013.

⁵⁵ *2007 Report to Congress of the U.S.–China Economic and Security Review Commission*, Washington 2007, s. 180.

⁵⁶ Ch. Pehrson, *op. cit.*, s. 4.

USA zaanektowały Hawaje i Guam oraz uzależniły od siebie Kubę i Filipiny, tak jak Wielka Brytania zajęła wcześniej Gibraltar, Malte, Suez, Aden czy Singapur. Dla ułatwienia żeglugi floty wojennej i handlowej między Pacyfikiem a Atlantykiem zbudowano Kanał Panamski na wzór Kanału Sueskiego. Te analogie odnajdować można także w strategii „sznura pereł”, którą dyktuje „dylemat Malakki”.

Jednak o wiele ważniejszym argumentem dla wysunięcia tezy o zmieniającym się paradygmacie bezpieczeństwa Chin i coraz większym znaczeniu dla tego mocarstwa przestrzeni morskich jest konsekwentna rozbudowa floty. W 2003 r. ChRL miała tylko 5 nowoczesnych niszczycieli – dzisiaj jest ich 14, oraz jedynie 12 nowoczesnych fregat – obecnie 27. Gruntownie zmodernizowana została już flota podwodna, która w 2003 r. miała na stanie tylko 9 nowoczesnych jednostek, a w końcu 2012 r. już 40⁵⁷. Liczby te nie dowodzą oczywiście, że Chiny są mocarstwem morskim, lecz raczej stanowią przesłankę tezy, że do takiego miana aspirują.

Stały, wręcz spiralny wzrost gospodarczy ChRL powoduje, że państwo to posiada coraz więcej zasobów i jego znaczenie na poziomie systemu światowego rośnie, ale jednocześnie jego dylematy strategiczne stają się poważniejsze i o globalnym znaczeniu. Globalne interesy mocarstw pociągają bowiem za sobą globalne wyzwania.

⁵⁷ R. O'Rourke, *China Naval Modernization. Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, Washington 2013, *passim*.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – strategiczną wizją na drugą dekadę XXI wieku?

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 to dokument przyjęty przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. Zgodnie z założeniami twórców zawiera on także „strategię w ramach Unii Europejskiej”, co jest związane z obowiązkiem opracowania strategii polskiej polityki w ramach Unii Europejskiej (UE). Spoczywa on na ministrze spraw zagranicznych, tak jak i ten związany z całościową strategią polskiej polityki zagranicznej. Mamy zatem do czynienia z próbą przedstawienia pewnej wizji polskiej polityki zagranicznej, ale nie tylko. Skoro ma być to strategia, to dokument powinien zawierać o wiele więcej.

Celem autora będzie dokonanie krótkiej analizy dokumentu pod kątem wymagań i oczekiwań, jakie stawiać należy przed każdą strategią. Także taką, która obejmuje okres czteroletni, a więc można stwierdzić, że jest krótkofalowa. Spróbujemy odpowiedzieć na pytania o zawarte w niej uwarunkowania polityki zagranicznej, cele i środki realizacji, a także dokonać pewnych ocen, nie unikając krytyki, jeśli będzie ona uzasadniona.

Minął rok od przyjęcia dokumentu. Można uznać, że jest to dobra okazja, by się nad nim pochylić i nie ograniczać jedynie do krótkich komentarzy i wstępnych analiz, jakie publikowano wkrótce po jego przyjęciu. Wydaje się także, że podjęty temat odpowiada założeniom tomu dotyczącego dylematów strategicznych w XXI w.

1. Kwestie strategiczne

W tytule dokumentu nie pojawia się słowo „strategia”. Jednak już w jego wstępie znajdujemy podkreślenia, że posiada on taki charakter, a ujmując rzecz innymi słowami – jego autorzy uznają, że jest on „wieloletnią strategią”¹ w zakresie

¹ Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, Warszawa, III 2012, s. 2.

spraw zagranicznych. Pomijając szereg rozważań dotyczących tego, co strategią jest, a co nie², stwierdźmy tylko, że współcześnie przez pojęcie strategii rozumie się zwykle „teorię i praktykę działania ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów w danej dziedzinie, ujmowanych w skali ogólnej i mających charakter długofalowy” lub „teorię i praktykę określającą zasady i generalne sposoby działania przez kierownicze organa w danej dziedzinie, ujmowane w skali celów i ich urzeczywistniania o dużym horyzoncie czasowo-przestrzennym”³. W naszym wypadku chodzi o osiągnięcie celów związanych z polityką zagraniczną państwa. Sięgając po uznaną wśród polskich badaczy klasyfikację według kryterium treści, podajmy, że należą do nich cele: egzystencjalne, koegzystencjalne i funkcjonalne, a obejmują one zapewnienie bezpieczeństwa (przetrwanie, integralność terytorialna, niezależność polityczna, jakość życia), wzrost siły państwa i wzrost jego pozycji międzynarodowej⁴. Ryszard Zięba dodał do nich kształtowanie i optymalizację reguł funkcjonowania środowiska międzynarodowego⁵. Można stwierdzić, że jest to bezpośrednio związane ze wzrostem siły państwa i jego pozycji międzynarodowej, bo temu owa optymalizacja powinna służyć. Pamiętajmy także, że podziału celów dokonuje się zgodnie z kryterium horyzontu czasowego – na długo-, średnio- i krótkofalowe, oraz znaczenia – na podstawowe, główne i drugorzędne.

W związku z powyższym warto przeprowadzić analizę dokumentu pod kątem tych wymagań, przy czym już na wstępie zaznaczmy, że w podanych definicjach strategii podkreśla się jej charakter długofalowy (czy też duży horyzont czasowy), pozostaje ocenić, czy perspektywa czteroletnia spełnia to wymaganie. Bardziej odpowiada pewnemu krótkoterminowemu programowi działań zmierzającego do osiągnięcia określonych celów operacyjnych stanowiących dopiero podstawę do osiągania celów długoterminowych niż faktycznej wizji strategicznej. Zobaczmy jednak, czy zawartość tego dokumentu odpowiada tej hipotezie.

Już we wstępie znajdujemy stwierdzenie, że dokument będzie podstawą dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ) do opracowywania operacyjnych założeń polityki zagranicznej na kolejne lata. Oznacza to, że w tym przypadku autorzy uznają czteroletnią perspektywę za długofalową, która stanowi podstawę do rocznego planowania i działania. Mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której wizja

² Zob. szerzej interesującą syntezę: J. Kręcikij, *Polish National Security and New NATO Strategic Concept – Progress or Stagnation?*, [w:] *National and International Security in Contemporary Changing Reality*, part 1, eds. M. Bieniek, S. Mazur, Kraków 2012, s. 103-117.

³ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. B. Balcerowicz, Warszawa 2002, s. 94.

⁴ Zob. szerzej: J. Kukułka, *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 264-265; W. Szyborski, *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz 2006, s. 202; A. Banaszkiewicz, *Umowy międzynarodowe jako środek osiągania celów w polityce zagranicznej*, [w:] *Uwarunkowania i kierunki polskiej polityki zagranicznej w pierwszej dekadzie XXI wieku*, red. M.S. Wolański, Wrocław 2004, s. 23, 24.

⁵ Zob. szerzej na ten temat: R. Zięba, *Cele polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. i dem, Toruń 2004, s. 55-58.

strategiczna koncentruje się w praktyce na jednej kadencji parlamentarnej, podczas gdy badacze stosunków międzynarodowych podkreślają, że polityka zagraniczna powinna mieć charakter długofalowy w tym sensie, że obejmuje kilka kadencji, a jej priorytetom winna towarzyszyć ponadpartyjna zgoda (przynajmniej głównych ugrupowań), bo to warunkuje jej skuteczną realizację. Trudno jest bowiem osiągnąć cele z jej zakresu w sytuacji, w której zmiana rządów prowadzi do rewolucji w tej dziedzinie. Praktyka polityczna Polski potwierdza tego typu sądy. Docenić natomiast należy, że autorzy podkreślają znaczenie koordynacji działań różnych instytucji państwowych posiadających kompetencje i możliwości działania w zakresie polityki zagranicznej. Jednak udana koordynacja pozostanie kwestią oceny, a negatywne przykłady np. współpracy prezydenta i rządu nie wpływają optymistycznie na ewentualne prognozy, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z kohabitacją, czy też nie.

Pierwszą część dokumentu stanowią „uwarunkowania” polityki zagranicznej Polski w XXI w. Nawiązuje zatem do klasycznego (nie zawsze uznawanego za właściwy w XXI w.) podejścia do kreślenia dokumentów, które autorzy nazywają strategią. Ujmując rzecz syntetycznie, autorzy dokumentu wskazują na⁶:

- 1) gospodarkę, a w jej ramach:
 - a) zmianę roli „Zachodu” w drugiej dekadzie XXI w., w tym dylemat stojący przed członkami UE dotyczący pogłębiania integracji lub pogodzenia się z obniżeniem jej znaczenia na arenie międzynarodowej (a w tym i Europy generalnie),
 - b) znaczenie trwającego kryzysu gospodarczego i jego konsekwencje oraz wynikające z tego skutki polityczne i społeczne, a także znaczny wpływ interesów ekonomicznych z tym związanych na politykę zagraniczną państwa,
 - c) wzrost znaczenia Azji, zwłaszcza Chin i Indii, zarówno w wymiarze gospodarczym, co ma swoje odzwierciedlenie w światowych rankingach, jak i politycznym, w szczególności ekspansji na inne kontynenty (np. Afrykę), oraz wzrost nakładów na zbrojenia (w czym Azja prześcignęła europejskich członków NATO),
- 2) świat wielobiegunowy:
 - a) spadek pozycji USA i Europy kosztem wzrostu znaczenia Chin, Indii, Rosji i innych krajów rozwijających się; przekłada się to na możliwości militarne oraz koncepcje bezpieczeństwa,
 - b) wzrost znaczenia konfliktów regionalnych i ich możliwych konsekwencji dla pokoju światowego, szczególnie w sytuacji, gdy kolejne kraje będą wchodziły w posiadanie broni jądrowej,
 - c) zdefiniowanie roli UE w kształtującym się ładzie międzynarodowym, z podkreśleniem, że żadne z państw członkowskich nie jest w stanie samodzielnie osiągnąć takiej w nim pozycji, jaką może cała Unia,
- 3) słabości instytucjonalne ładu światowego:

⁶ Priorytety polskiej polityki..., s. 3-5.

- a) zmniejszenie reprezentatywności organizacji międzynarodowych, a w związku z tym domaganie się adekwatnego w nich udziału, jak i możliwości realnego wpływu na podejmowane przez nie decyzje przez państwa rozwijające się o rosnącym potencjale gospodarczym i demograficznym,
- b) konieczność reform Organizacji Narodów Zjednoczonych, Banku Światowego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i innych instytucji kluczowych dla globalnego zarządzania,
- c) ryzyko dla procesu integracji europejskiej związane z możliwością stworzenia Unii wielu prędkości oraz dominacji interesów narodowych ponad wspólnotowymi,
- 4) nowe uwarunkowania rozwoju cywilizacyjnego Polski.

Pomimo wzrostu gospodarczego Polska posiada nadal wiele ograniczeń i opóźnień w rozwoju cywilizacyjnym, w szczególności w stosunku do rozwiniętych państw Unii Europejskiej, z czego wynika konieczność ciągłej modernizacji i budowy gospodarki opartej na wiedzy (jako właściwego środka do zmian tego stanu rzeczy). W tym miejscu autorzy podają, że polska polityka zagraniczna będzie aktywniej angażowała się w realizację celów modernizacyjnych pozwalających nadrobić dystans w stosunku do zachodu i północy Europy. Zatem wykraczamy tutaj poza uwarunkowania i wkraczamy do celów polityki zagranicznej państwa!

Być może jest to celowy zabieg autorów wynikający z tego, że kolejnym punktem rozważań są właśnie cele polityki zagranicznej. Jednak nie jest on uzasadniony merytorycznie. Co więcej, wskazuje na to, że pominięto szereg innych uwarunkowań, jakie powinny zostać przynajmniej zasygnalizowane. Cały ich katalog prezentuje np. Ryszard Zięba⁷. Sięgając po ten spis, można wyciągnąć wniosek, że autorzy Priorytetów... skoncentrowali się na uwarunkowaniach zewnętrznych, w szczególności ewolucji środowiska międzynarodowego, pomijając inne, zwłaszcza wewnętrzne. Zamknięto je w „nowych uwarunkowaniach rozwoju cywilizacyjnego Polski”, które w żadnej mierze nie wyczerpują stawianych im wymogów. Mimo wskazywanej wcześniej dużej ogólności każdej strategii wydaje się, że autorzy podeszli do uwarunkowań w sposób zbyt uproszczony, co nie oznacza, że w opisanych przypadkach nie można zgodzić się z postawioną diagnozą.

2. Cele polskiej polityki zagranicznej

Cele polskiej polityki zagranicznej zostały przedstawione w sposób zgodny z ogólnymi oczekiwaniami stawianymi przed polityką zagraniczną państwa. Należy do nich zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, a w ramach niego niepodle-

⁷ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” vol. 43, 2011, no. 1-2, s. 9-38.

głości i integralności terytorialnej, zachowanie dziedzictwa kulturalnego, ochrona środowiska naturalnego, rozwój gospodarczy i cywilizacyjny. Zauważmy jednak, że nie wymieniono suwerenności państwowej, która przy okazji wartości chronionych w ramach bezpieczeństwa narodowego zajmuje zwykle ważne miejsce. Może to świadczyć o tym, że nie jest ona traktowana priorytetowo i autorzy strategii godzą się z tendencją do ograniczania suwerenności państwowej w czasach globalizacji. Hipotezę tą potwierdzają wymieniane priorytety polskiej polityki zagranicznej, których realizacja ma zapewnić osiągnięcie podanych celów.

Na pierwszym miejscu stoi „silna Polska w silnej unii politycznej”⁸. Zauważmy także, że pierwsze miejsce nie jest przypadkowe, wskazuje bowiem na dominujący kierunek polityki zagranicznej – europejski, oraz to, za czym opowiada się Polska – unię polityczną i wszystkie konsekwencje z tym związane. Na drugim miejscu postawiono kwestię sojusznictwa i stabilny ład euroatlantycki, podkreślając udział w NATO, budowę zdolności obronnych UE, rozwój stosunków Zachodu z Rosją, współpracę z Ukrainą, państwami Europy Wschodniej i Kaukazu oraz zwalczanie terroryzmu i proliferacji broni masowego rażenia. Mamy zatem aspekt bezpieczeństwa zarówno twardego, jak i miękkiego. Trzecie miejsce zajęła współpraca regionalna we wszystkich kierunkach geograficznych, z podkreśleniem współdziałania państw Grupy Wyszehradzkiej, co nadaje jej pewną symboliczną rangę. Czwarte miejsce przypadło zaangażowaniu w pomoc rozwojową oraz promocję demokracji i praw człowieka, co ma przyczyniać się do zapobiegania konfliktom i kształtowania przyjaznego środowiska międzynarodowego. W kolejnym punkcie wskazano na znaczenie promocji Polski za granicą. Akcent położono tutaj na przełożenie się jej na rozwój gospodarki np. przez promocję eksportu. Przedostatni punkt dotyczy potrzeby wypracowania nowej jakości relacji z Polonią i Polakami za granicą, co pozwoli im rozumieć polską rację stanu i wspierać jej realizację. Na koniec wskazano na konieczność starań o skuteczną służbę zagraniczną, zatem działania na rzecz dalszej modernizacji MSZ. Można to traktować jako priorytet operacyjny, którego realizacja pozwoli na skuteczne zabieganie o pozostałe, a to przełoży się na realizację nakreślonych ogólnie celów. Następnie autorzy dokumentu starają się sprecyzować nakreślone ogólnie priorytety, pokazać, co przez nie rozumieją, jaka jest polska wizja integracji europejskiej czy funkcjonowania NATO. W każdym wypadku podają także zadania do wykonania, jakie stoją przed polską służbą dyplomatyczną, które pozwolą na ich realizację. Przedstawmy zatem rzecz w sposób syntetyczny⁹:

1) „Polska polityka europejska” ma dążyć do głębszej integracji, zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i politycznym, z czego wynika także wzmacnianie instytucji europejskich. Docelowo ma być to unia polityczna, ale nie „superpaństwo” nieuwzględniające interesów gospodarczych czy tożsamości narodowej poszczególnych członków. Cechować ma ją konkurencyjność (ważna w dobie

⁸ Priorytety polskiej polityki..., s. 6.

⁹ Zob. szerzej: *ibidem*, s. 8-28.

kryzysu, jego skutków, czasu naprawy strefy euro, do której Polska będzie chciała przystąpić po zmianach w jej funkcjonowaniu i przygotowaniu się do członkostwa, podkreślono także znaczenie nakładów na badania i rozwój, które nie są satysfakcjonujące), solidarność (konieczna do niwelowania różnic w poziomie rozwoju pomiędzy krajami UE, tutaj także podkreślono znaczenie wspólnej polityki rolnej, co jest zrozumiałe w wypadku interesów Polski, tak jak nawiązanie to trudności demograficznych związanych ze starzejącymi się społeczeństwami Unii, nie zapomniano także o powtarzającym się ciągle postulacie solidarności energetycznej oraz różnicach w kwestii tempa wdrażania działań na rzecz powstrzymania zmian klimatycznych) i otwartość (przemyślana polityka migracyjna, kontynuowanie procesu rozszerzenia Unii, w szczególności wspieranie przez Polskę dążeń Ukrainy, Mołdawii, państw Bałkanów Zachodnich, Kaukazu Południowego oraz Turcji, modernizacja i wspieranie zmian na Białorusi oraz w krajach Partnerstwa Wschodniego, rozwój Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, z proporcjonalnym udziałem w nim państw w stosunku do liczby ludności, co wskazuje jednoznacznie na niezadowolenie Polski z obecnej sytuacji, rozwój Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, szczególnych relacji UE–USA, stosunków ze wschodzącymi potęgami oraz Rosją celem modernizacji tego kraju). Wymieniane zadania polityki zagranicznej w tym zakresie są często dość ogólne, np. „adekwatny do rozwoju sytuacji postęp w drodze do członkostwa w strefie euro”. Może to nie dziwić ze względu na wcześniejsze zapowiedzi w tym zakresie i ich niezrealizowanie. Podano także np. „wzmocnienie wpływu na realizację polityki wschodniej oraz przyszłości EPS”, ale w jaki sposób? Widać tutaj braki tego dokumentu, którego autorzy nie wskazali na środki realizacji celów i zadań.

2) „Bezpieczeństwo”, w ramach którego kluczowy jest rozwój własnych zdolności obronnych, także jako komponentu struktur NATO (równoważącego obronę i zaangażowanie poza obszarem traktatowym, otwartego – także na dialog z Rosją – oraz rozwijającego obronę przeciwrakietową) i UE (rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w szczególności struktur dowodzenia i operacyjnych oraz zaangażowanie w operacje zarządzania kryzysowego), zachowanie bliskich stosunków z USA (obecnych militarnie w Europie, realizujących zobowiązania o współpracy strategicznej z Polską z 2008 r.) oraz utrzymywanie dobrych relacji z sąsiadami (a szerzej – zaangażowanie w proces rozbrojenia i stabilizacji na świecie). Nie ma tu zatem nowego akcentu, chociaż warto zauważyć silne podkreślenie wkładu w bezpieczeństwo Unii. Powtórzono także diagnozę o niegrożącym Polsce w najbliższym czasie konflikcie zbrojnym, nie wykluczając go w dalszej perspektywie. Warto podkreślić, że konieczne jest posiadanie własnego potencjału obronnego i liczenie na wsparcie sojuszników, a nie opieranie swego bezpieczeństwa tylko na nim. To wyraźne stwierdzenie powinno mieć przełożenie na sytuację sił zbrojnych jako narzędzia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa. Ma na pewno na treść stawianych postulatów, gdzie kluczowe miejsce zajmuje odpowiednio wysokie

nakłady na zbrojenia w państwach NATO i UE, także w czasie kryzysu, i przeciwdziałanie tendencjom do ich uszczuplania. Co ważne: NATO i UE wymieniają się jednocześnie. To wskazuje na znaczenie potencjału tej drugiej, a przede wszystkim jej rozwoju w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Był to kiedyś niedostatek polskiej polityki zagranicznej, który obecnie rządzący przynajmniej w ramach deklaracji i planów starają się nadrobić (dowodem na to jest np. zaangażowanie w tworzenie Grup Bojowych UE). Pośród innych zagrożeń dla bezpieczeństwa wskazywane są te wszechobecne współcześnie. Warto dodać, że wspomniano także o zjawisku upadku państwa i, jak można domniemywać, konsekwencjach z tym związanych. W części zadań można odnaleźć elementy dość konkretne, np. udział w misjach NATO i UE, co musi mieć bezpośredni wpływ na decyzje w zakresie zaangażowania w operacje wojskowe i cywilne poza granicami państwa.

3) „Polska otwarta na różne kierunki i wymiary współpracy regionalnej”. Na wstępie wymieniono Grupę Wyszehradzką, Radę Państw Morza Bałtyckiego oraz Partnerstwo Wschodnie, co może sugerować priorytety w tym zakresie. Następnie nakreślono pewnego rodzaju oś geopolityczną biegnącą od zachodu (Niemcy i Francja jako najważniejsi partnerzy Polski, znaczenie Trójkąta Weimarskiego, znaczenie relacji z Wielką Brytanią jako ważnym sojusznikiem w NATO), przez wschód (pomoc w transformacji ustrojowej, znaczenie rozwoju Partnerstwa Wschodniego, strategiczne partnerstwo z Ukrainą, dobre i pragmatyczne stosunki z Rosją na zasadach wzajemności), północ (rozwój współpracy w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, znaczenie relacji z państwami bałtyckimi, „strategiczny sojusz cywilizacyjny Polski ze Szwecją” – ale pozostaje pytanie, gdzie jest on realnie widoczny poza podkreślaniami, że Partnerstwo Wschodnie powstało z inicjatywy polsko-szwedzkiej) i południe (wraz z państwami Grupy Wyszehradzkiej nadrabianie zaległości rozwojowych wobec północy i zachodu Europy, intensywna współpraca gospodarcza, w szczególności energetyczna, oraz otwarcie na dialog z innymi krajami regionu w ramach formuły V4+, wypracowywanie stanowisk na spotkania unijne – ważny środek realizacji wspólnych interesów na forum Unii).

4) „Wykorzystanie położenia geograficznego Polski”, które ma opierać się na jego unikatowym znaczeniu dla transportu na liniach wschód–zachód i północ–południe, do czego przyczynić ma się aktywność polskiej dyplomacji – nie wskazano jednak, w jaki sposób. Można domniemywać, że chodzi o pozyskiwanie środków na rozbudowę infrastruktury i realizację projektu europejskiej sieci transportowo-komunikacyjnej, o której wspomina dokument.

5) „Aktywność globalna”, związana z selektywnymi ambicjami globalnymi kraju. Ma być realizowana przez obecność w kluczowych organizacjach międzynarodowych, aktywność na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, współpracę z krajami Azji i Pacyfiku, w szczególności Chinami, Indiami, Japonią i Republiką Korei. W wypadku Ameryki Łacińskiej wspomniano natomiast o Brazylii, Argentynie, Meksyku, Chile oraz Peru. Pośród zadań stawianych polskiej dyplomacji

w zakresie relacji regionalnych i globalnych ambicji warto zauważyć chęć sięgnięcia po wzorce szwedzkie związane z modernizacją gospodarki. Kolejny raz podkreśla się znaczenie tego kraju i obserwacja przełożenia zapisów na realne działania i ich efekty będzie ciekawa.

6) „Współpraca rozwojowa, promocja demokracji i praw człowieka” – może nieco dziwić, że ten element wyłączono z części poświęconej ambicjom globalnym. Autorzy podkreślają, że Polska zaangażuje się w nią na znacznie większą skalę (co przy dotychczasowych małych środkach i w czasie kryzysu wydaje się bardzo ciekawym zapewnieniem, a opracowanie konsensusu co do tej kwestii ma nastąpić do 2015 r.). Zauważają także, że demokracja i prawa człowieka są gwarancją pokoju i stabilności w świecie. Pośród zadań znajdziemy m.in. wskazanie krajów i regionów, do których ma być kierowana pomoc, ale generalnie są tu przede wszystkim plany przygotowań koncepcji na następne lata.

7) „Promocja Polski za granicą”, traktowana jako jedno z najważniejszych zadań dyplomacji, ma stworzyć pozytywny wizerunek Polski i dbać o jego umacnianie. Akurat w tym wypadku autorzy dokumentu podają wiele środków, które mają służyć jego osiągnięciu, np. kursy języka polskiego, działanie ośrodków kulturalnych itp. Większa część analizy poświęcona jest jednak wymiarowi gospodarczemu (także znaczeniu turystyki) tej promocji, jako niezwykle ważnemu dla rozwoju Polski. Tutaj jednak o realizacji jest już mniej, co widać także w zadaniach postawionych przed dyplomacją, np. „utworzenie efektywnego systemu promocji Polski za granicą” czy wszelkiego rodzaju „działania na rzecz...”.

8) „Polonia i Polacy za granicą” – są ważnym wyznacznikiem stosunków dwustronnych, a wykorzystanie Polonii na rzecz promocji i realizacji polskich interesów jest istotnym narzędziem polityki wobec państwa, w którym zamieszkuje. Zauważono, że przekaz w języku polskim nie dociera do większości Polaków mieszkających za granicą i ma się to zmienić. Wśród zadań, podkreślmy to, wynikających z problemów aktualnych jest zapewnienie przestrzegania praw przysługujących mniejszościom narodowym. Postulat słuszny, bowiem dotychczasowe efekty starań w tym zakresie nie są satysfakcjonujące i pozostaje nadal pytanie: jak tę sytuację zmienić? Z dokumentu się o tym nie dowiemy.

9) „Służba zagraniczna”. Trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że od jej jakości będzie zależała realizacja nakreślonych priorytetów. Wskazano na konieczność modernizacji służby dyplomatycznej, zwiększenie jej efektywności w organizacjach międzynarodowych oraz kontynuowania reorganizacji bazy materialnej. Podkreślono znaczenie trafnego doboru kadry. Wśród zadań podano m.in. racjonalizację zatrudnienia czy doskonalenie rozwiązań informatycznych. Są tutaj zatem pewne konkretne postulaty o charakterze technicznym.

Wnioski i próba oceny

Zacznijmy od stwierdzenia, że w dokumencie trudno dopatrzeć się podania środków polityki zagranicznej, jakimi będą się posługiwali decydenci, by osiągnąć zakładane cele. Zamiast tego mamy wprowadzoną formułę „zadań” stawianych przed dyplomacją, które zazwyczaj sformułowane są bardzo ogólnie (zbyt ogólnie nawet jak na ujęcie strategiczne) i trudno jest ustalić, w jaki sposób mają być osiągnięte. Przypomnijmy, że cele polityki zagranicznej mogą być osiągnięte poprzez zastosowanie różnych środków. Justyna Zając do środków polityki zagranicznej i ich podstawowych instrumentów zalicza: polityczne (dyplomacja i środki pokojowego załatwiania sporów), ekonomiczne (sankcje, pomoc gospodarcza), wojskowe (zbrojenia i wojna, zagraniczna obecność wojskowa, pomoc wojskowa) i kulturowo-ideologiczne (psychospołeczne: kultura i dyplomacja kulturalna, ideologia) oraz inne (wywiad, udział państwa w wielostronnych operacjach pokojowych)¹⁰. Autorzy dokumentu nie przywołują ich nawet z nazwy, a tym samym stwarzają pole do krytyki. Jednak nie dotyczy ona tylko tego aspektu, dla przykładu zapytać można o następujące kwestie, które intrygują po lekturze dokumentu:

1) Jaki jest stosunek Polski do działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych, a szerzej: jakie jest znaczenie tej organizacji dla realizacji celów polityki zagranicznej państwa? W dokumencie ONZ przywoływana jest sporadycznie. Na stronie czwartej w kontekście ogólnego stwierdzenia dotyczącego braku reformy Rady Bezpieczeństwa, jako jednej z trudności określenia znaczenia nowych potęg w systemie międzynarodowym. Dalej wskazuje w jednym akapicie na „ważną rolę” ONZ w rozwiązywaniu problemów globalnych. Następnie na stronie dwudziestej pierwszej, gdzie przywołano milenijne cele rozwoju i chęć zaangażowania Polski w ich realizację (w zadaniu z tym związanym na stronie dwudziestej drugiej mówi się o demokratyzacji i promocji praw człowieka przez aktywność w ONZ) i dalej na stronie dwudziestej ósmej w kontekście aktywności służby dyplomatycznej w reprezentowaniu Polski na forum organizacji międzynarodowych, gdzie ONZ określona jest mianem „kluczowej” obok OECD, NATO i innych (niewymienionych). Niezależnie od oceny działalności ONZ, czy nie jest to zbyt skromne podejście do najważniejszej światowej organizacji stojącej na straży pokoju i bezpieczeństwa światowego? Czy nie brak tu chociażby deklaracji Polski dotyczących zaangażowania w operacje pokojowe ONZ i sięgnięcia po odpowiedni środek polityki zagranicznej? A co ze stanowiskiem wobec ewentualnych reform, w tym Rady Bezpieczeństwa ONZ? Szereg zasadniczych kwestii wydaje się zupełnie pominiętych.

2) Podobny los spotkał OBWE, która przywoływana jest na stronie czwartej i szesnastej z podkreśleniem, że Polska zamierza wnieść swój wkład do dyskusji

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat: J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej*, [w:] *Wstęp do teorii...*, s. 79-97.

dotyczącej umacniania bezpieczeństwa w Europie toczonej na forum tej organizacji. Jaki ma to być wkład, tego jednak nie wiemy. Natomiast na stronie dwudziestej drugiej pojawia się ważne stwierdzenie o działaniach stabilizacyjnych OBWE, w tym szczególnie dotyczących procesu wyborczego. Jest to dostrzeżenie roli tej organizacji w dziedzinie, w której ma pewne osiągnięcia.

3) W jakich obszarach widoczny jest „strategiczny sojusz cywilizacyjny Polski ze Szwecją”?¹¹ Wątek bliskich relacji ze Szwecją pojawia się nie tylko raz. Naturalnie kontekst nawiązuje do projektu Partnerstwa Wschodniego i tym samym szerszego spojrzenia na Europę Środkową, ale nie tylko. Dokument akcentuje także znaczenie Rady Państw Morza Bałtyckiego, co ma związek z relacjami polsko-szwedzkimi. Jednak pytaniem otwartym pozostaje, na ile wynika to ze wspólnych interesów polsko-szwedzkich, a na ile z innych czynników, np. ambicji i osobistych relacji ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego z jego odpowiednikiem w Szwecji Carlem Bildtem? Ten szwedzki wątek jest jednak realizacją wcześniejszy porozumień z 2008 r. dotyczących dialogu strukturalnego oraz z 2011 r., kiedy to podpisano w Warszawie Deklarację o współpracy politycznej między Polską a Szwecją w obszarach o znaczeniu strategicznym. To w tym ostatnim wymieniono jako wspólne cele rozwój regionu Morza Bałtyckiego, relacje z państwami sąsiednimi Unii, politykę ekologiczną i energetyczną oraz współdziałanie w sprawach globalnych na forum ONZ¹². Pozostaje obserwować, czy wszelkie te deklaracje znajdą odzwierciedlenie w działaniach, które miałyby doprowadzić według twórców tego pomysłu do stworzenia pewnej przeciwwagi dla interesów rosyjskich w regionie.

4) Czy uprawnione jest stwierdzenie, że polityka zagraniczna Polski ma być i jest coraz bardziej europejska? Przesunięcie akcentu z obszaru transatlantyckiego i relacji ze Stanami Zjednoczonymi nie dziwi, widać tutaj echo licznych wystąpień Radosława Sikorskiego, jak i stwierdzeń Donalda Tuska. To samo dotyczy podkreślanego znaczenia stosunków z Niemcami i Francją. Warto też dodać, że NATO i Unia Europejska w omawianym dokumencie często występują wspólnie, szczególnie w kontekście wkładu Polski w potencjał obu organizacji, w tym militarny. Jeśli dodamy do tego, że dokument nie mówi o ewentualnym angażowaniu się Polski w koalicje *ad hoc*, a strategiczny charakter relacji z USA wspomniany jest tylko w kontekście tzw. dialogu strategicznego oraz wypełnienia deklaracji z 2008 r. i faktycznie zastąpiony często przywoływanym znaczeniem relacji UE-USA, to wydaje się, że kierunek europejski wyraźnie dominuje.

5) Podobnie z perspektywy unijnej wydaje się traktowana Rosja. W dokumencie przeważa odniesienie do relacji unijno-rosyjskich i roli Polski w ich kształtowaniu oraz do zaangażowania w modernizację tego kraju, przy podkreśleniu jako kluczowego stanowiska samych Rosjan w tej kwestii. Odnośnie zaś do stosunków

¹¹ Priorytety polskiej polityki..., s. 18.

¹² *Polska i Szwecja podpisały deklarację o współpracy*, serwis internetowy tygodnika „Newsweek”, 4 V 2011, [on-line] <http://www.newsweek.pl>, dostęp: 9 IV 2013.

bilateralnych, to – jak już wspomniano wcześniej – mają być dobre, pragmatyczne i oparte na zasadach wzajemności. Miałyby to oznaczać, że wzniosą się ponad zaszłości historyczne i oprą na interesach obu stron. Pytanie brzmi: czy tego typu stosunki są realne, szczególnie w dłuższej perspektywie czasowej? Jakimi środkami je osiągnąć, czy tutaj właśnie mają mieć znaczenie relacje unijno-rosyjskie i polski wpływ na nie?

6) Deklaracja dotycząca uczestnictwa w misjach NATO i UE pokazuje, że Polska musi być gotowa – zarówno finansowo, jak i materialnie – do brania na siebie odpowiedzialności za powodzenie operacji zarządzania kryzysowego przez obie te organizacje. Raz jeszcze widać tutaj akcentowanie kierunku europejskiego, a jednocześnie niebranie pod uwagę negatywnych opinii społeczeństwa odnośnie do tego typu zaangażowania. Przy okazji kolejnych kryzysów warto pamiętać o tej deklaracji i przypominać o niej rządzącym.

Te przykładowe pytania i wnioski, dotyczące jednak ważnych spraw i odnoszące się bezpośrednio do celów polskiej polityki zagranicznej, wskazują, że przyjęty dokument trudno określić jako strategiczną wizję polityki międzynarodowej Polski. Tym bardziej gdy weźmiemy pod uwagę, że dotyczy on tylko czterech lat. Nie jest to zatem wizja, jakiej oczekivaliby strategzy rozważający dylematy, z jakim przyszło się mierzyć światu w XXI w. Należałoby bowiem oczekiwać, że podanym celom będzie towarzyszyła pełna identyfikacja uwarunkowań, w jakich przychodzi i przyjdzie je osiągać, oraz środków do tego użytych. To minimum, w którym przydałoby się jeszcze określenie perspektywy czasowej krótko-, średnio- i długoterminowej. Niestety, autorzy tego dokumentu nie zdobyli się na ten wysiłek. Warto jednak docenić podjętą próbę stworzenia takiej „strategii sektorowej”. Powstawanie tego typu dokumentów przewidywane jest przez obowiązującą Strategię bezpieczeństwa narodowego RP, ale niezwykle rzadko przybiera nawet taką formę.

Polityka azylowa Unii Europejskiej

Między idealizmem a realizmem

Burzliwe przemiany polityczno-społeczne w Afryce Północnej zapoczątkowane na przełomie 2010 i 2011 r. i będący ich konsekwencją niekontrolowany napływ dużych rzesz imigrantów do Europy rozpoczęły na nowo dyskusję o polityce azylowej prowadzonej przez Unię Europejską (UE). Z jednej strony Unia, będąca organizacją nie tylko o charakterze gospodarczym, ale w coraz większym stopniu wspólnotą polityczną, opiera się na wartościach, które wynikają zarówno z porządków prawnych poszczególnych państw, jak i z dokumentów międzynarodowych, przede wszystkim z Karty Narodów Zjednoczonych (KN) i innych dokumentów wypracowanych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), w tym konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (konwencja genewska), oraz na dorobku prawnym Rady Europy, przede wszystkim Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (inaczej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, EKPCz) z 1950 r. Co więcej, Unia wypracowała także swój wewnętrzny system wartości, który został zapisany w traktatach, oraz przyjęła i nadała moc prawnie obowiązującą Kartę Praw Podstawowych (KPP). Wszystkie przywołane dokumenty odnoszą się do konieczności zagwarantowania i poszanowania praw człowieka. Unia, stawiana i stawiająca się za wzór przestrzegania, a także promowania owych wartości, w ostatnim czasie sama ma coraz większe problemy z realizacją praw imigrantów, którzy przybywają do Unii i ubiegają się o status uchodźcy. Często dochodzi do dysonansu między sferą deklaracji i realizacji w odniesieniu do podejścia do osób szukających bezpiecznego schronienia w Europie.

1. Rozwiązania prawno-instytucjonalne

W historii integracji europejskiej kwestia polityki azylowej przeszła znaczącą ewolucję. Aż do początku lat 90. XX w. polityka azylowa, podobnie jak związane z nią polityki wizowa i migracyjna, należała do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Państwa oczywiście współpracowały w tym zakresie, współpraca

ta miała jednak charakter *stricte* międzyrządowy i opierała się w dużej mierze na umowach dwu- lub wielostronnych zawieranych przez poszczególne państwa, zwłaszcza te, których problem ten dotyczył w największym stopniu. Sytuacja ulega zmianie wraz z podpisaniem traktatu z Maastricht i ustanowieniem UE. W ramach struktury filarowej III filar obejmował współpracę państw w sprawach wewnętrznych i wymiarze sprawiedliwości. Nie zmieniało to jednak w sposób zasadniczy kwestii regulacji polityki azylowej przez UE. Już w latach 60. XX w. Stanley Hoffmann, badając procesy integracyjne zachodzące w Europie, zwrócił uwagę na podział na *high politics* i *low politics*¹. Rozróżnienie to ściśle wiąże się z pojęciem suwerenności czy też, precyzując, kompetencji suwerennych. Zdaniem tego autora do sfery *high politics* zalicza się wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa i tożsamości narodowej, w tym także kulturowej. Z kolei *low politics* jest mniej problematyczna, gdyż wiąże się z polityką gospodarczą, w tym z funkcjonowaniem wspólnego rynku, polityką społeczną czy polityką w zakresie ochrony środowiska². Rządy poszczególnych państw nie są chętne ani skłonne do przeniesienia procesu decyzyjnego w sprawach *high politics*, w tym w zakresie polityki azylowej, na poziom ponadnarodowy, ponieważ traktują je jako część umowy społecznej związanej z określeniem praw i wolności obywatelskich oraz przyznaniem określonym jednostkom (obywatelom) ochrony ze strony organów państwa. Innym powodem wstrzeźliwości rządzących w ponadnarodowym regulowaniu tych kwestii może być obawa przed utratą poparcia społecznego. Zamożne społeczeństwa Europy Zachodniej z jednej strony dostrzegają potrzebę niesienia pomocy w sytuacjach kryzysowych, z drugiej jednak nie chcą dzielić się swoim dobrobytem z uchodźcami, którzy otrzymują prawo pobytu na terenie UE. Sytuacja ta jest coraz częściej wykorzystywana przez nacjonalistyczne partie polityczne i rozmaite ruchy społeczne, które głoszą hasła antyimigranckie i ksenofobiczne, a te, zwłaszcza w dobie kryzysu gospodarczego, trafiają na podatny grunt i pośrednio wpływają na politykę partii głównego nurtu³.

¹ S. Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*, „Daedalus” vol. 95, 1966, no. 3, s. 862-915.

² Tezy sformułowane przez Hoffmanna blisko pół wieku temu nie zawsze odpowiadają dzisiejszemu poziomowi rozwoju integracji europejskiej. Dziś można poważnie zastanawiać się nad zakwalifikowaniem polityki gospodarczej do sfery *low politics*. Także funkcjonowanie rynku wewnętrznego wkracza mocno w kompetencje *high politics*. Jednak mimo tych zastrzeżeń nie należy rezygnować z wykorzystywania koncepcji, która stanowi pomocnicze narzędzie badawcze przy eksplanacji złożonych procesów politycznych zachodzących na poziomie Unii Europejskiej.

³ Niemal w każdym państwie UE istnieją dziś partie nacjonalistyczne głoszące hasła antyimigranckie. Większość z nich najczęściej nie może liczyć nawet na przekroczenie progu wyborczego, jednak zdarzają się przypadki, gdy poparcie dla tego typu ugrupowań pozwala im na wejście do parlamentu. Do najważniejszych partii z tego nurtu, które odgrywają rolę na krajowych scenach politycznych, należą m.in.: francuski Front Narodowy (Front National, FN), Prawdziwi Finowie (Perussuomalaiset, PS), Brytyjska Partia Narodowa (British National Party, BNP), Austriacka Partia Wolnościowa (Freiheitliche Partei Österreichs, FPÖ) czy powstały w wyniku podziału FPÖ

Mimo tych wszystkich obaw i zastrzeżeń państwa członkowskie UE ostatecznie zmuszone zostały do rewizji swojego podejścia do regulacji polityki azylowej i innych z nią związanych. Powodem zmiany podejścia były postępy w zakresie integracji gospodarczej. W latach 90. XX w. UE najpierw osiągnęła poziom rynku wewnętrznego, w ramach którego gwarantowane były cztery swobody – swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i ludzi, a zaledwie kilka lat później poziom unii gospodarczej i monetarnej⁴. Zacieśniające się relacje handlowe i zanik granic wewnętrznych⁵ powodowały, że problemy, które niegdyś można było traktować jako wyłączną sferę i kompetencję państw narodowych, nagle zaczęły przybierać charakter transnarodowy⁶, a co za tym idzie wymagać regulacji na poziomie wyższym niż państwowy.

Powołanie do życia Unii Europejskiej i umieszczenie polityki azylowej w III filarze miało na celu ujednolicenie procedur i zasad w zakresie tej polityki. Wprawdzie już w 1990 r. została przyjęta Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich, zwana od miejsca podpisania konwencją dublińską, jednak weszła ona w życie dopiero w 1997 r. i mimo pokładanych w tym dokumencie nadziei nie rozwiązywała problemu wielokrotnego składania

Sojusz na rzecz Przyszłości Austrii (Bündnis Zukunft Österreich, BZÖ). Także w tzw. nowych państwach członkowskich UE powstają i odnoszą sukcesy tego typu partie, przykładem może być węgierski Jobbik.

⁴ Traktat rzymski, ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), przewidywał ustanowienie wspólnego rynku, jednak nie precyzował ani ram czasowych, kiedy powinno to nastąpić, ani też nie określał, na jakich zasadach ów rynek ma funkcjonować. Dopiero w Jednolitym Akcie Europejskim (JAE) zapisano szczegóły dotyczące tworzenia i działania jednolitego rynku wewnętrznego. Pod koniec lat 80. XX w. założono także, że proces budowania rynku wewnętrznego połączony będzie z tworzeniem Unii Gospodarczej i Walutowej. Jednolity rynek wewnętrzny został stworzony z końcem 1992 r., natomiast unia walutowa powstała w 1999 r. Więcej na temat integracji gospodarczej w UE zob. J. Barcz, *Wspólnotowy rynek wewnętrzny*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka - Wyrzykowska, K. Michałowska - Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 155-186, *Seria Akademicka*; E. Kawecka - Wyrzykowska, K. Michałowska - Gorywoda, *Unia Gospodarcza i Walutowa*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka - Wyrzykowska, K. Michałowska - Gorywoda, *op. cit.*, s. 272-296 oraz S. Hix, *System polityczny Unii Europejskiej*, tłum. A. Komasa, Warszawa 2010, s. 281-322 i 365-404, *Współczesna Europa*.

⁵ Znoszenie kontroli granicznej na wewnętrznych granicach państw członkowskich UE jest efektem porozumienia podpisanego w 1985 r. przez Niemcy, Francję i kraje Beneluksu. Z czasem także inne państwa członkowskie Wspólnot Europejskich (WE)/UE zaczęły przystępować do tej umowy, która ostatecznie weszła w życie dopiero w 1995 r. Więcej na temat znoszenia kontroli na wewnętrznych granicach UE zob. P. Wawrzyk, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2007, s. 40-61, *Studia Europejskie*.

⁶ Warto zaznaczyć, że zinstytucjonalizowana współpraca między państwami WE w dziedzinie zwalczania przestępczości międzynarodowej datuje się już na lata 70. XX w. Wówczas, w 1975 r., powołano do życia grupę TREVI, która w kolejnych latach była rozbudowywana i obejmowała nowe dziedziny współpracy policji i prokuratur państw członkowskich. *Ibidem*, s. 25-37.

wniosku o azyl przez tę samą osobę⁷. Co więcej, dokument ten wzbudził pewne kontrowersje co do prawdziwych motywów jego przyjęcia przez państwa UE. Wprawdzie państwa-sygnatariusze konwencji potwierdziły, że dokument ten nie stoi w sprzeczności z konwencją genewską z 1951 r., jednak zawarta w nim definicja tzw. bezpiecznego kraju trzeciego powodowała, że rodziły się obawy o relatywizowanie praw człowieka, tak by możliwe było odsyłanie uchodźców do państw ich pochodzenia. Powyższe uwagi i zastrzeżenia sprawiły, że nadal poszukiwano optymalnych rozwiązań w zakresie uregulowania polityki azylowej na poziomie UE, które z jednej strony satysfakcjonowałyby państwa członkowskie, a z drugiej nie budziły kontrowersji na arenie międzynarodowej.

Jednym z momentów przełomowych było przyjęcie w 1997 r. traktatu amsterdamskiego, który przenosił części materii, w tym politykę azylową, z III do I filaru. Oznaczało to odejście od współpracy *stricte* międzyrządowej w tej dziedzinie i poddanie tego obszaru współpracy metodzie wspólnotowej. W praktyce polegało to na możliwości podejmowania decyzji w zakresie tej polityki w Radzie UE kwalifikowaną większością głosów (KWG). A to oznaczało, że możliwe stało się przyjmowanie regulacji także w sytuacji, gdy nie wszystkie państwa na nie się zgadzały, a mimo to były zobowiązane je realizować.

Ważnym wydarzeniem było posiedzenie Rady Europejskiej (RE) w Tampere w czasie prezydencji Finlandii w październiku 1999 r., na którym szefowie państw lub rządów podjęli decyzję o stworzeniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (Common European Asylum System, CEAS) oraz skierowali zalecenie sfinalizowania prac nad utworzeniem systemu Europejskiej Daktyloskopii (European Dactyloscopy, Eurodac)⁸.

Wspólny Europejski System Azylowy należy postrzegać bardziej w kategoriach procesu aniżeli jednostkowej decyzji, której efektem byłoby ustanowienie instytucji odpowiedzialnej za realizację polityki azylowej w UE⁹. Przywódcy

⁷ Konwencja dublińska przewidywała, że wniosek o azyl będzie rozpatrywany tylko przez jedno państwo, miało to wykluczyć powtórne składanie wniosków w innych państwach UE, co dotychczas było często praktykowane przez osoby ubiegające się o status uchodźcy i powodowało konflikty między państwami członkowskimi UE. Konwencja miała także wprowadzić jednolite standardy przy rozpatrywaniu wniosków we wszystkich państwach członkowskich.

⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere w dn. 15-16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji*, [w:] *Spotkania Rady Europejskiej 1993-2002*, „Monitor Integracji Europejskiej”, s. 3-6 (290-293), [on-line] [http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/\\$file/ME5326A.pdf](http://archiwumukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nsf/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf), dostęp: 4 V 2013.

⁹ Komentarze do decyzji RE z Tampere odnośnie do tworzenia CEAS były bardzo zróżnicowane. Część autorów wskazywała, że proponowane rozwiązania nie zawierają żadnego nowego elementu, który mógłby zmienić podejście państw i UE do polityki azylowej. Zob.: R. Weinzierl, *Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 2005, s. 98, *Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*, Bd. 308. Z kolei inni autorzy, m.in. Izabela Wróbel, przedstawiają zgoła odmienne podejście, podkreślając, że w traktacie o WE w wersji z Amsterdamu, który wszedł w życie 1 maja 1999 r., nie ma w ogóle mowy o CEAS, a zatem zapowiedź z Tampere należy traktować jako *novum*

państw UE, zdając sobie sprawę z tego, że materia polityki azylowej należy do najtrudniejszych i może wywołać konflikty wewnątrz Unii, a także sprowokować nieprzychylnie komentarze na arenie międzynarodowej, postanowili rozłożyć pracę nad systemem na etapy¹⁰, tak by w razie konieczności móc dokonywać korekt i modyfikacji. Pierwszy etap trwał od 1999 do 2005 r. Przyjęto wówczas regulacje prawne, których celem było wyeliminowanie niedoskonałości konwencji dublińskiej. Przede wszystkim uwagę należy zwrócić na rozporządzenie Rady z 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego¹¹, zwane potocznie „Dublinem II”. Dokument ten dookreślał zasady, na których podstawie miał być wybierany kraj rozpatrywania wniosku o azyl. Uzupełnieniem rozporządzenia Rady było rozporządzenie Komisji z 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania wyżej wymienionego rozporządzenia Rady¹². Udało się również w tym etapie ukończyć tworzenie systemu Eurodac¹³, czyli elektronicznej bazy odcisków palców osób ubiegających się o prawo legalnego pobytu na terenie Unii, składającej się z jednostki centralnej ulokowanej przy KE oraz baz danych tworzonych przez państwa członkowskie. System umożliwia szybkie przesyłanie informacji między poszczególnymi państwami oraz między państwami a UE. Na tej podstawie dokonuje się identyfikacji osób składających wnioski o azyl na terenie Unii¹⁴.

w procesie integracji politycznej UE. Zob. I. Wróbel, *Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2012, s. 6-7, *Materiały Robocze*, 1(17)/2012.

¹⁰ Początkowo zakładano, że tworzenie CEAS odbędzie się w dwóch etapach, jednak w trakcie prac nad systemem pojawiły się problemy, m.in. wydarzenia związane z arabską wiosną, które odsunęły w czasie ustanowienie zharmonizowanych procedur w dziedzinie azylu w UE. Proces tworzenia CEAS nadal trwa.

¹¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE 2003, L 50/1-18, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2003R0343:20081204:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz.U. UE 2003, L 222/3/200-219, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003R1560:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹³ Rozporządzenie Rady nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej, Dz.U. UE 2000, L 316/1, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:04:32000R2725:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹⁴ Oprócz odcisków palców baza zawiera informacje m.in. o państwie pochodzenia wnioskodawcy, płci czy miejscu i dacie złożenia wniosku o azyl lub zatrzymania, zob. http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/I33081_pl.htm, dostęp: 4 V 2013.

Podczas posiedzenia RE w dniach 4-5 listopada 2004 r. zaakceptowany został¹⁵, przygotowany przez Radę UE, plan działania Unii w obszarze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis) na lata 2006-2010, tzw. program haski¹⁶. Jednym z jego punktów były dalsze prace nad CEAS. Odpowiedzialność za opracowanie założeń wspólnego systemu azylowego spoczęła na Komisji Europejskiej, która nie tylko przygotowała projekty kolejnych aktów prawnych dotyczących regulacji polityki azylowej, ale przede wszystkim zebrała dotychczasowe doświadczenia i na ich podstawie sporządziła w 2007 r. zieloną księgę w sprawie CEAS¹⁷. Już we wprowadzeniu do tego dokumentu KE wyjaśnia, czemu wspólny system azylowy ma służyć i na jakich zasadach powinien się opierać: „Ogólna koncepcja systemu zgodnie z definicją zawartą w programie z Tampere i potwierdzoną w programie haskim polega na ustanowieniu wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu obowiązującego w całej UE. Ostatecznym celem, do którego dąży się na szczeblu UE, jest zatem ustanowienie jednakowych zasad, gwarantujących osobom naprawdę tego potrzebującym ochronę na wysokim poziomie i na takich samych warunkach we wszystkich państwach członkowskich, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego i efektywnego traktowania osób, w przypadku których nie stwierdzono konieczności udzielenia ochrony”¹⁸.

W kolejnym roku Komisja przedstawiła komunikat¹⁹, w którym odniosła się do postępów prac nad systemem, zauważając, że zmiana ulega kontekst prawny regulacji w dziedzinie azylu w Unii. Zmiana spowodowana była przyjęciem 13 grudnia 2007 r. traktatu lizbońskiego. Nowe regulacje prawne zawarte w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oznaczały konieczność przesunięcia ram czasowych wdrażania w życie CEAS. Jako nową datę podano rok 2012. W komunikacie KE oceniła również sytuację w dziedzinie polityki azylowej, zauważając, że „[...] różnice w decyzjach podczas rozstrzygania wniosków o azyl składanych przez osoby z tych samych krajów pochodzenia świadczą o poważnej niedoskonałości obowiązującego CEAS: mimo że na poziomie UE dokonano w pewnym stopniu harmonizacji przepisów prawnych, to czynniki takie jak np. brak wspólnych praktyk, zróżnicowane tradycje oraz różne źródła informa-

¹⁵ *Konkluzje Prezydencji*, Bruksela, 4-5 XI 2004, s. 1, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/82550.pdf, dostęp: 4 V 2013.

¹⁶ Program haski: Wzmacnianie Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. UE 2005, C 53/1, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>, dostęp: 4 V 2013.

¹⁷ *Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego*, KOM(2007) 301 wersja ostateczna, Bruksela, 6 VI 2007, [on-line] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2007/com2007_0301pl01.pdf, dostęp: 4 V 2013.

¹⁸ *Ibidem*, s. 2.

¹⁹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE*, KOM/2008/0360 wersja ostateczna, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:PL:HTML>, dostęp: 4 V 2013.

cji o krajach pochodzenia przynoszą niejednolite rezultaty. Przyczynia się to do wtórnego przemieszczania się i powoduje naruszenie zasady zapewnienia dostępu na równych warunkach do ochrony na całym obszarze UE²⁰.

Przez cały ten czas KE pracowała nad projektami aktów prawnych, które miałyby się przyczynić do wyeliminowania, wskazanych zarówno w zielonej księdze, jak i komunikacie z 2008 r., niedoskonałości w zakresie polityki azylowej. Działania te przyniosły jednak umiarkowanie pozytywne rezultaty. W 2009 r. RE przyjęła kolejny wieloletni plan działań na lata 2010-2014 w dziedzinie PWBis zatytułowany Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli²¹. Dokument ten spotkał się z dużą krytyką ze strony organizacji pozarządowych działających w państwach UE z powodu możliwych ograniczeń pewnych swobód i wolności obywatelskich w sytuacjach, gdyby miało dojść do zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, także proponowane rozwiązania w dziedzinie polityki azylowej wskazywały na proces „zamykania się” Europy przed uchodźcami. Jeden z rozdziałów tego obszernego dokumentu poświęcono polityce azylowej. Został on zatytułowany Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i azylu. Po raz kolejny RE zobowiązała Komisję do zakończenia prac nad CEAS, tym razem wyznaczając jako cezurę czasową rok 2012. Po raz pierwszy tak mocno powiązano kwestie polityki azylowej z bezpieczeństwem Unii Europejskiej. Wskazano, że udzielanie azylu jest nie tylko moralnym obowiązkiem bogatej Europy, lecz może także stanowić źródło konfliktów oraz powodować konieczność większego obciążenia kosztami tej polityki wszystkich państw członkowskich UE.

Program sztokholmski, podobnie jak wcześniejsze dokumenty RE w zakresie programowania PWBis, nie ma mocy wiążącej. Stanowi jednak wytyczne dla instytucji UE oraz państw członkowskich w określonych dziedzinach i politykach, stąd tak duże znaczenie tego typu dokumentów²².

Burzliwe przemiany polityczno-społeczne w Afryce Północnej²³, zwane potocznie arabską wiosną, spowodowały, że temat polityki azylowej ponownie stał się przedmiotem zainteresowania RE podczas posiedzenia w dniach 23-24 czerwca 2011 r.²⁴ W konkluzjach z posiedzenia RE zapisano, że „Odnotowując trudną

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. UE 2010, C 115/1, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF>, dostęp: 5 V 2013.

²² Szerzej na temat programu sztokholmskiego i jego znaczenia zob. *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczyk, Warszawa 2010, *passim*, *Materiały Robocze*, 2(16)/2010.

²³ Więcej na temat przyczyn i przebiegu rewolucji arabskiej zob. A. Dzisiów-Szuszczkiewicz, „Arabska wiosna” – przyczyny, przebieg i prognozy, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 2, s. 41-56.

²⁴ *Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 23-24 czerwca 2011 r.*, s. 7-11, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf,

sytuację, z którą zmagają się obecnie niektóre państwa członkowskie, Rada Europejska potwierdza potrzebę prawdziwej solidarności w wymiarze praktycznym z państwami członkowskimi, które zostały najbardziej dotknięte przez problemy związane z przepływami migracyjnymi. UE i państwa członkowskie będą nadal zapewniać konieczne operacyjne i finansowe wsparcie w miarę rozwoju sytuacji, korzystając ze środków uzgodnionych przez Radę w dniu 11 kwietnia 2011 r. Zapewniane będą konieczne środki oraz zasoby techniczne i ludzkie, by nadal prowadzić i, w razie potrzeby, intensyfikować działania na rzecz wsparcia tych państw członkowskich²⁵.

W okresie od 2011 do końca 2012 r. temat polityki azylowej na forach instytucji Unii powracał jeszcze kilkakrotnie. Jednak kryzys wywołany niespodziewanym napływem dużych rzesz uchodźców przyczynił się do spowolnienia prac nad CEAS, co spowodowało, że nie udało się dokończyć prac nad spójnym systemem w dziedzinie azylu w UE do końca 2012 r.

W sprawozdaniu rocznym w sprawie imigracji i azylu za rok 2011 Komisja Europejska połączyła kwestie polityki azylowej z polityką imigracyjną i wizową, wskazując po raz kolejny, że są to elementy ściśle ze sobą powiązane²⁶. Niestety w dokumencie tym ponownie zabrakło konkretnych propozycji rozwiązań w zakresie polityki azylowej, zamiast tego pojawiły się znane z wcześniejszych komunikatów zapewnienia o konieczności dokończenia tworzenia jednolitego systemu azylowego oraz o szczególnej roli Unii na arenie międzynarodowej w zakresie promowania pozytywnych rozwiązań w dziedzinie azylu.

W kwietniu 2013 r. komisja ds. wolności obywatelskich PE poparła projekt zmiany dyrektywy w sprawie procedury azylowej²⁷. Nowe przepisy jasno określają status osób wnioskujących o azyl. Dyrektywa ma na celu dokończenie tworzenia ujednoliconego systemu udzielania i cofania międzynarodowej ochrony w ciągu

dostęp: 4 V 2013. Kilka dni wcześniej – 9-10 czerwca – odbyło się spotkanie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, podczas którego ministrowie odnieśli się do aktualnych problemów i wyzwań polityki imigracyjnej i azylowej. Wnioski ze spotkania zostały przedstawione w dokumencie *Konkluzje Rady na temat granic, migracji i azylu – podsumowanie i perspektywy*, [on-line] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st11/st11476.pl11.pdf>, dostęp: 5 V 2013.

²⁵ *Ibidem*, s. 10.

²⁶ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Trzecie sprawozdanie roczne w sprawie imigracji i azylu (2011)*, COM(2012) 250 final, Bruksela, 30 V 2012, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0250:FIN:PL:PDF>, dostęp: 5 V 2013.

²⁷ Proces zmian prawa UE w zakresie polityki azylowej jest bacznie śledzony przez biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (The United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR). Także w odniesieniu do prac nad zmianami w dyrektywie w sprawie procedury azylowej UNHCR wyraził swoją opinię, w której zapisano, jak nowe regulacje powinny wyglądać i jaki poziom ochrony zapewniać uchodźcom. Zob. *UNHCR comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection status (Recast)*, COM(2011) 319 final, [on-line] <http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>, dostęp: 5 V 2013.

sześciu miesięcy²⁸. Przyjęcie tego dokumentu może faktycznie stanowić kamień milowy w harmonizacji polityki azylowej w Unii Europejskiej. Pewne niebezpieczeństwo wiąże się z charakterem prawnym tej regulacji. Cechą dyrektyw jest bowiem to, że wyznaczają one ogólny cel, który ma być osiągnięty, jednak dobór środków służących jego realizacji jest pozostawiony do decyzji państw. Może zatem zdarzyć się, że różnice w podejściu do regulacji tej kwestii między poszczególnymi państwami będą tak duże, że harmonizacja będzie jedynie pozorna²⁹.

W tym miejscu warto poświęcić jeszcze kilka słów rozwiązaniom instytucjonalnym UE w zakresie polityki azylowej. Oprócz instytucji Unii, w tym przede wszystkim Rady Europejskiej, Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji, ważną rolę w kreowaniu i realizacji polityki azylowej odgrywają wyspecjalizowane agencje UE. Zadania z obszaru polityki azylowej wykonują m.in. Europejski Urząd Policji (European Police Office, Europol) czy Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontières extérieures, Frontex). Pierwsza z agencji zajmuje się dostarczaniem oraz przekazywaniem informacji dotyczących przestępczości zorganizowanej, w tym także związanej z handlem ludźmi czy nielegalną imigracją. Z kolei Frontex powołany został do koordynowania i wspomagania działań służb granicznych państw członkowskich UE. Odpowiada również za walkę z nielegalną imigracją do Unii. Pośrednio zadania w dziedzinie polityki azylowej realizuje także Europejski Urząd Statystyczny (European Statistical Office, Eurostat) poprzez gromadzenie, opracowywanie i dostarczanie danych statystycznych dotyczących osób przybywających do Unii i ubiegających się o status azylanta. Informacje te służą innym agencjom, przykładowo Fronteksowi, do planowania zadań operacyjnych, a przede wszystkim są wskazówką dla instytucji unijnych, jakie działania w dziedzinie azylu powinny być podejmowane i gdzie pojawiają się największe problemy związane z napływem uchodźców. Dane te są bardzo szczegółowe i zawierają m.in. informacje o kraju pochodzenia, płci, wykształceniu czy wieku osób ubiegających się o azyl w UE.

Ze względu na wielość podmiotów i idące za tym rozproszenie kompetencji w obszarze polityki azylowej postanowiono stworzyć wyspecjalizowaną agencję, której zadaniem byłoby wzmocnienie współpracy między instytucjami UE a państwami członkowskimi w sprawach azylu, a także wspieranie państw, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną presją, oraz usprawnienie

²⁸ Komisja opowiedziała się również za projektem zmiany przepisów dotyczących Eurodac. Nowe regulacje pozwolą organom ścigania państw członkowskich oraz Europolowi porównywać odciski palców pobrane na miejscu przestępstwa z bazą Eurodac, przy czym tylko wówczas, gdy będzie istniało podejrzenie, że dana osoba może być powiązana z grupami terrorystycznym bądź popełniła inne poważne przestępstwo. Zob. B. Szymańska, *Wspólny system azylowy coraz bliżej*, „Rzeczpospolita” 2013, 26 IV, [on-line] <http://prawo.rp.pl/artukul/1003879.html>, dostęp: 5 V 2013.

²⁹ Więcej na temat charakteru dyrektyw UE zob. A. Zawadzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 27-31, *System Prawa Unii Europejskiej. Podręcznik*, t. 4.

procesu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Nastąpiło to w 2010 r. – wówczas powołano do życia Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (European Asylum Support Office, EASO)³⁰. Agencja rozpoczęła działalność już w listopadzie 2010 r., jednak dopiero 19 czerwca komisarz UE do spraw wewnętrznych Cecilia Malmström dokonała uroczystego otwarcia EASO w stolicy Malty Valletcie³¹. Zgodnie z rozporządzeniem tworzącym EASO jest on odpowiedzialny za ułatwianie wymiany informacji oraz identyfikację i zbieranie najlepszych praktyk w dziedzinie azylu nie tylko w skali UE, ale także śledzenie i analizowanie rozwiązań międzynarodowych w tym zakresie. Jednym z ważniejszych zadań postawionych przed tą agencją jest stworzenie i rozwijanie portalu internetowego, gdzie zamieszczane są informacje o trendach i głównych problemach związanych z polityką azylową. EASO odpowiada także za sporządzanie analiz i sprawozdań dotyczących krajów pochodzenia osób ubiegających się o azyl w Unii.

Jak wcześniej zostało już nadmienione, problem napływu uchodźców nie dotyka w równym stopniu wszystkich państw członkowskich UE, lecz koncentruje się głównie na państwach południowych. Z tego względu EASO udziela wsparcia państwom, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną presją z powodu położenia geograficznego, sytuacji demograficznej lub nagłego przybycia dużej liczby obywateli państw trzecich wymagających międzynarodowej ochrony. Urząd zajmuje się koordynowaniem oddelegowania na określony czas tzw. zespołów wsparcia w dziedzinie azylu do państw borykających się z problemami związanymi z nadmiernym napływem uchodźców. Zespoły mają na celu zapewnienie wsparcia technicznego, w tym usług tłumaczy, zbierania i analizowania informacji o krajach pochodzenia oraz wiedzy w zakresie rozpatrywania spraw azylowych³². Urząd wspiera również transfery, czyli relokację, między państwami członkowskimi UE osób, które już korzystają z ochrony międzynarodowej. EASO zobowiązany jest także do przedstawiania rocznych sprawozdań ze swojej działalności.

Początek działalności urzędu zbiegł się z dramatycznymi wydarzeniami w Afryce Północnej, które skutkowały nagłym wzrostem liczby uchodźców ubiegających się o azyl w UE. W 2012 r. EASO przedstawił pierwsze sprawozdanie

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. UE 2010, L 132/11, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:0011:PL:PDF>, dostęp: 5 V 2013.

³¹ *Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu jest w pełni gotów do działania*, EurActiv, 17 VI 2011, [on-line] <http://www.euractiv.pl/informacje-prasowe/wywiad/europejski-urzed-wsparcia-w-dziedzinie-azylu-jest-w-peni-gotow-do-dziaania-002743>, dostęp: 5 V 2013.

³² Zespoły wsparcia składają się z ekspertów wskazanych przez państwa członkowskie. W celu usprawnienia działań EASO w każdym państwie członkowskim UE ustanowiono punkty kontaktowe, których zadaniem jest zapewnienie szybkiego przepływu informacji między tym państwem a EASO czy między samymi państwami członkowskimi w sprawach dotyczących polityki azylowej w wymiarze praktycznym.

roczne za 2011 r., w którym zawarta została analiza konsekwencji arabskiej wiosny dla polityki azylowej UE³³. Z dokumentu wynika, że mimo iż sytuacja była krytyczna, to UE, współdziałając z innymi partnerami, w tym z UNHCR, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (International Organization for Migration, IOM) czy USA, zdołała zapobiec katastrofie humanitarnej³⁴.

2. Prawo a praktyka w zakresie polityki azylowej Unii Europejskiej. Podsumowanie

Mimo wielu starań, jakie UE podejmuje od początku lat 90. XX w., by stworzyć spójny i harmonijny system w dziedzinie azylu, konkretne wydarzenia na arenie międzynarodowej mające implikacje dla polityki azylowej pokazują, że jest to wciąż odległa perspektywa. Mimo pewnego sceptycyzmu nie można jednocześnie nie docenić pozytywnych aspektów współpracy między państwami Unii w tym zakresie. Jednym z najważniejszych elementów, które udało się zrealizować, są bez wątpienia instrumenty finansowe w dziedzinie polityki azylowej, które pozwalają odciążyć finansowo państwa przyjmujące największą liczbę uchodźców. Problem nierównomiernego obciążenia finansowego związanego z realizacją polityki azylowej w UE był sygnalizowany już w latach 90. XX w. przede wszystkim przez Włochy, które ze środków pochodzących z ich budżetu musiały utrzymywać rozrastające się ośrodki dla uchodźców, przy czym beneficjentami tego systemu były, jeśli wziąć pod uwagę zanik granic wewnętrznych, wszystkie pozostałe państwa członkowskie. W 2000 r. powstał Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (European Refugee Fund, ERF). Początkowo jego działalność była przewidziana na lata 2000-2004, jednak ze względu na pozytywną ocenę efektów jego funkcjonowania zdecydowano o przedłużeniu jego istnienia³⁵. W związku z ustanowieniem programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi wzbogacona została oferta funduszy, z których mogą korzystać państwa borykające się z różnymi problemami z zakresu polityki azylowej i imigracyjnej. Państwa otrzymały do dyspozycji środki nie tylko ze wspomnianego już ERF, lecz także z Funduszu Granic Zewnętrznych (External Borders Fund, EBF), Europejskiego Funduszu Integracyjnego (European Integration Fund, EIF) oraz Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów (European Return Fund, EretF)³⁶.

³³ *Roczne sprawozdanie na temat sytuacji w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej oraz działań Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w 2011 r.*, [on-line] <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/PL.pdf>, dostęp: 5 V 2013.

³⁴ *Ibidem*, s. 23-24.

³⁵ Strona internetowa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RP, http://www.msw.gov.pl/download/1/6459/EFU_info_na_strone_mswia.pdf, dostęp: 5 V 2013.

³⁶ Framework programme on solidarity and management of migration flows for the period 2007-2013, [on-line] http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/

Jednak finansowanie polityki azylowej to zaledwie jeden z punktów niezgody między państwami członkowskimi, co więcej – taki, który udało się stosunkowo zadowalająco rozwiązać. Inną kwestią problematyczną pozostają losy uchodźców przyjętych do UE. Do otwartego konfliktu na tym tle doszło w 2011 r. między Włochami i Francją. Włochy, do których od początku 2011 r. zaczęły napływać tysiące uchodźców z Tunezji, a potem także z Libii, postanowiły przyznać części z tych osób tymczasowe wizy Schengen, które umożliwiły im opuszczenie Włoch. W kwietniu 2011 r. pociąg z uchodźcami z Tunezji został zatrzymany na granicy włosko-francuskiej. Ówczesny prezydent Francji Nicolas Sarkozy podjął decyzję o niewpuszczeniu uchodźców na teren Francji³⁷. Wywołało to falę dyskusji o polityce azylowej UE i solidarności między państwami członkowskimi. Zdania w ocenie tego incydentu były podzielone. Holenderski dziennik „De Volkskrant” tak pisał o tej sytuacji: „Włosi zapomnieli skonsultować się z partnerami w strefie Schengen w kwestii wydawania wiz. To słuszny zarzut. Można to jednak zrozumieć. Partnerzy [w UE] uznali falę tysięcy Tunezyjczyków za «włoski problem». Tak dalej być nie może. To zarówno problem Włoch, jak i całej Europy. [...] Samo zwiększenie skuteczności w monitorowaniu europejskich granic nie wystarczy, by zatrzymać falę imigrantów”³⁸. W obliczu stale zwiększającej się liczby uchodźców przybywających do Europy w tamtym okresie kolejne państwa podejmowały decyzje, które miały chronić je przed napływem niepożądanych gości, przykładowo: Dania zdecydowała o przywróceniu kontroli granicznej, a Niemcy odmówiły przyjęcia tunezyjskich uchodźców z Lampedusy. W ten oto sposób zweryfikowane zostały wszystkie deklaracje w sprawie solidarności państw Unii w zakresie polityki azylowej. Włoski dziennik „La Stampa” ujął to następująco: „Unijna polityka migracyjna istnieje tylko na papierze. Tak jak agencja Frontex, której zadaniem jest koordynowanie działań na granicach zewnętrznych państw UE. Unijne mechanizmy decyzyjne są powolne. W rzeczywistości to, co nazywa się wspólną polityką, jest zlepkiem ogólnych zasad, którymi powinny kierować się poszczególne państwa. Zasada subsydiarności jest typowa nie tylko dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wewnętrznego. W ostatnich latach Rada Unii Europejskiej, w której zasiadają reprezentanci państw członkowskich, oraz Parlament Europej-

free_movement_of_persons_asylum_immigration/114509_en.htm, dostęp: 5 V 2013.

³⁷ Francja tłumaczyła swoją decyzję ochroną porządku publicznego. To wyjaśnienie zostało przyjęte przez KE: „Otrzymaliśmy list od władz Francji, w którym wyjaśniają, że była to decyzja w ramach porządku publicznego, a zawieszenie przejazdów nastąpiło tylko na krótki okres i teraz ruch odbywa się już normalnie – powiedziała komisarz ds. wewnętrznych C. Malmström”, cyt. za: <http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artikel/ke;francja;mogla;zatrzymac;pociag;i;z;wloch,13,0,814605.html>, dostęp: 5 V 2013.

³⁸ P. Brill, *Uchodźcy to problem nie tylko Włoch*, „De Volkskrant” 2011, 19 IV, cyt. za: EuroTopics, [on-line] <http://www.eurotopics.net/pl/home/debatten/links-2011-04-fluchtlng>, dostęp: 5 V 2013.

ski w Strasburgu zwiększyły swoje kompetencje, podczas gdy Komisja Europejska słabnie w oczach”³⁹.

To pokazuje, jak trudno jest przejść od *high politics* do *low politics* na poziomie Unii Europejskiej. Decyzja o uwspólnotowaniu polityki azylowej miała charakter polityczny. Państwa chciały zmanifestować swoją solidarność i gotowość do wspólnego ponoszenia trudów i kosztów realizacji polityki azylowej. Mógł być jeszcze jeden motyw tej decyzji, a mianowicie świadomość, że pozostawienie tej dziedziny w sferze regulacji *stricte* międzyrządowych mogłoby prowadzić do całkowitego impasu w tym obszarze, a tak przynajmniej istnieje przymus traktatowy, by podejmować kolejne kroki na drodze do ustanowienia CEAS. Aktualne doświadczenia i problemy wydają się potwierdzać tę tezę.

³⁹ M. Dassù, *UE brakuje polityki migracyjnej*, „La Stampa” 2011, 15 II, cyt. za: EuroTopics, [on-line] <http://www.eurotopics.net/pl/home/debatten/links-2011-04-fluchtlng>, dostęp: 5 V 2013.

Polityka zagraniczna Unii Europejskiej w obszarze praw człowieka w zmieniającym się świecie

Pod koniec XX w. rozgorzała debata na temat znaczenia Unii Europejskiej we współczesnym świecie. Jedni uznali, że UE będzie alternatywą dla globalnego przywództwa Stanów Zjednoczonych¹, a nawet że będzie rządzić w XXI w.² Inni obserwowali jej coraz mniej istotną rolę w systemie międzynarodowym oraz zmniejszające się wpływy poza Europą³.

Artykuł ten podejmuje zagadnienie polityki zagranicznej Unii w zmieniającym się świecie ze szczególnym uwzględnieniem obszaru praw człowieka i stanowi próbę odpowiedzi na następujące pytania: jak rozwijała się owa polityka na przełomie XX i XXI w.; jakie są główne wyzwania strategiczne w dziedzinie ochrony i promocji praw człowieka na świecie, którym Unia Europejska musi obecnie sprostać; a także jakie rozwiązania UE przyjęła w celu dostosowania działań zewnętrznych do owych wyzwań i czy pozwalają one Unii odgrywać rolę międzynarodowego lidera i efektywnie wywierać wpływ na sytuację praw człowieka w państwach trzecich i na forum organizacji międzynarodowych. Struktura artykułu została podporządkowana kolejno owym zagadnieniom.

Przeprowadzona analiza ukazuje, że przez ostatnie dwadzieścia lat Unia Europejska wprowadziła szereg rozwiązań mających na celu ochronę i promowanie praw człowieka w ramach polityki zagranicznej. W tym samym czasie wiele nowych wyzwań związanych ze zmianą układu sił i upolitycznieniem dyskusji o wartościach podważyło skuteczność unijnej polityki praw człowieka w stosunkach bilateralnych i wielostronnych, zmuszając UE do całościowego przeglądu polityki

* Wszystkie poglądy wyrażone w niniejszej publikacji są tylko i wyłącznie stanowiskiem autorki i nie muszą reprezentować stanowiska instytucji unijnych.

¹ J. McCormick, *The European Superpower*, Houndmills 2006.

² M. Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, London 2006.

³ C. Crook, *Europeans Are Good Global Citizens*, „Foreign Policy” 2007, 11 VI.

praw człowieka, której efektywność uzależniona jest obecnie od jej skutecznego wdrożenia w praktyce.

Analiza zawarta w tym artykule stanowi zarys podejmowanej problematyki, oferując jednocześnie odwołania do szczegółowej literatury w tym zakresie.

1. Rozwój polityki zagranicznej w obszarze praw człowieka na przełomie XX i XXI wieku

Od lat 90. XX w. Unia Europejska przyjęła liczne rozwiązania zarówno prawne, jak i polityczne, a także wyposażała swoje instytucje w wiele instrumentów umożliwiających ochronę i promowanie praw człowieka jako jednego z celów polityki zagranicznej. Na poziomie prawnym traktat z Maastricht umieścił wśród założeń wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) rozwój oraz umacnianie demokracji i rządów prawa, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności⁴, wprowadził również postanowienia odnośnie do zobowiązań w zakresie praw człowieka wewnątrz UE⁵, które zostały następnie rozwinięte przez traktat amsterdamski⁶ i nicejski⁷. Traktat lizboński uzupełnił i wzmocnił postanowienia dotyczące polityki zagranicznej w obszarze praw człowieka, łącząc wartości, na których opiera się Unia Europejska, z działalnością zewnętrzną oraz stawiając umacnianie i wspieranie niepodzielności praw człowieka, demokracji, państwa prawa i prawa międzynarodowego w centrum polityki zagranicznej UE⁸. Podkreślił jednocześnie konieczność włączania praw człowieka do wszystkich obszarów polityki zewnętrznej, z podobnymi następstwami dla wewnętrznych aspektów polityk wewnętrznych, umożliwiając bardziej spójne i konsekwentne uwzględnienie praw człowieka w takich obszarach, jak handel, energia czy sprawy społeczne⁹.

Traktat lizboński dał także możliwość przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej Europejską Konwencją Praw Człowieka, EKPCz). Zakres, w jakim konwencja będzie mieć zasto-

⁴ E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, The Hague 2003, s. 83.

⁵ L.B. Krogsgaard, *Fundamental Rights in the European Community after Maastricht*, „Legal Issues of European Integration” 1993, no. 1, s. 102.

⁶ A. Williams, *EU Human Rights Policies. A Study of Irony*, Oxford 2004, s. 8.

⁷ E. Fierro, *op. cit.*, s. 90-91.

⁸ Art. 2, 3, 6 i 21 Traktatu o Unii Europejskiej, zob. wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych, [on-line] <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/08/st06/st06655-re07.pl08.pdf>, dostęp: 24 III 2013.

⁹ P. Koutrakos, *The European Union's Common Foreign and Security Policy after Lisbon*, [w:] *The European Union after the Lisbon Treaty*, eds. D. Ashiagbor, N. Countouris, I. Lianos, Cambridge 2012, s. 193-194.

sowanie do polityki zagranicznej Unii, np. poszanowanie praw człowieka przez personel misji wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), jest aktualnie omawiany w ramach negocjacji dotyczących przystąpienia UE do EKPCz¹⁰.

Traktat lizboński nadał również moc wiążącą Karcie Praw Podstawowych, która zawiera szczegółowy katalog praw wszystkich kategorii, włączając w to prawa nowej generacji, oraz podejmuje problem nowych zjawisk wynikających z rozwoju nauki i techniki, które nie są uwzględnione przez EKPCz¹¹. Karta ma zastosowanie nie tylko wewnątrz Unii, lecz także w odniesieniu do polityki zagranicznej¹².

Na podstawie rozwiązań traktatowych UE wypracowała politykę praw człowieka w stosunkach zewnętrznych opartą na Komunikacie Komisji Europejskiej na temat zewnętrznego wymiaru polityki praw człowieka: od Rzymu do Maastricht i dalej z 1995 r.¹³ oraz Komunikacie Komisji Europejskiej na temat roli Unii Europejskiej w promowaniu praw człowieka i demokracji w państwach trzecich z 2001 r.¹⁴

W celu realizacji owych zobowiązań Unia wypracowała szereg instrumentów polityki praw człowieka w stosunkach zewnętrznych. Pierwszą kategorią są narzędzia WPZiB, w tym ogólne wytyczne oraz decyzje określające działania, stanowiska lub zasady ich wykonania. Głównym organem decyzyjnym jest Rada Unii Europejskiej w składzie ministrów spraw zagranicznych, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel UE ds. WPZiB. Prace przygotowawcze do posiedzeń Rady koordynuje grupa robocza ds. praw człowieka (COHOM) złożona z ekspertów praw człowieka z ministerstw spraw zagranicznych państw członkowskich ze stałym przewodniczącym na czele¹⁵. Decyzje są następnie wdrażane poprzez instrumenty polityczne związane z tradycyjną dyplomacją, takie jak przekazywanie *démarche* rządowi państwa trzeciego, żeby wyrazić sprzeciw lub zaniepokojenie

¹⁰ Council of Europe, EU accession to the European Convention on Human Rights, [on-line] <http://hub.coe.int/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention>, dostęp: 22 III 2013.

¹¹ E. Dynia, *Integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 69-70.

¹² European Commission Communication, Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union, COM(2010) 0573 final, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0573:EN:NOT>, dostęp: 22 III 2013.

¹³ European Commission Communication, The European Union and the external dimension of human rights policy: from Rome to Maastricht and beyond, COM(95) 567 final, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51995DC0567:EN:NOT>, dostęp: 8 III 2013.

¹⁴ European Commission Communication, The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries, COM(2001) 0252 final, [on-line] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0252:EN:NOT>, dostęp: 8 III 2013.

¹⁵ EEAS, The Human Rights Working Group, [on-line] http://eeas.europa.eu/human_rights/workgroup/index_en.htm, dostęp: 22 III 2013.

przypadkami łamania praw człowieka¹⁶; wydawanie deklaracji wzywających dany rząd lub inne podmioty do poszanowania praw człowieka bądź odnotowujące pozytywne zmiany¹⁷; dialogi praw człowieka prowadzone obecnie z prawie czterdziestoma państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się we wszystkich regionach, które służą wymianie informacji, omawianiu przypadków naruszeń praw człowieka oraz określeniu praktycznych kroków w celu poprawy sytuacji¹⁸; działania na forach międzynarodowych, przede wszystkim w Organizacji Narodów Zjednoczonych i Radzie Praw Człowieka, np. poprzez zajmowanie stanowiska w sprawie sytuacji praw człowieka w danym państwie lub odnośnie do danego zagadnienia tematycznego¹⁹. Unia opracowała także szereg wytycznych dotyczących kluczowych obszarów, takich jak zwalczanie kary śmierci, walka przeciwko stosowaniu tortur, wspieranie dzieci w konfliktach zbrojnych, pomoc obrońcom praw człowieka i praw dziecka. Wytyczne nie są prawnie wiążące, lecz stanowią praktyczny instrument pozwalający na wypracowanie długotrwałych i spójnych działań w obszarach, których dotyczą²⁰.

Za wdrażanie decyzji, koordynowanie działań zewnętrznych oraz reprezentowanie Unii w zakresie WPZiB odpowiedzialna jest Wysoka Przedstawiciel ds. WPZiB będąca jednocześnie jednym z zastępców przewodniczącego Komisji Europejskiej²¹. Jej praca jest wspomagana przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ), powstałą z połączenia Dyrekcji Generalnej ds. Stosunków Zewnętrznych Komisji Europejskiej, części Sekretariatu Rady UE oraz przedstawicieli dyplomacji państw członkowskich. W ramach ESDZ utworzono Dyrekcję ds. Praw Człowieka i Demokracji składającą się z trzech wydziałów²². Pewne ograniczone kompetencje posiada również Parlament Europejski, który prowadzi dialog z instytucjami unijnymi, społecznością międzynarodową i społeczeństwem obywatelskim na forum Podkomisji Praw Człowieka, która także przyjmuje rezolucje tematyczne i krajowe oraz opracowuje raporty na temat różnych kwestii praw człowieka²³.

¹⁶ T. King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-Modern Diplomacy?*, „European Journal of International Law” vol. 10, 1999, no. 2, s. 317.

¹⁷ EEAS, Statements, [on-line] http://eeas.europa.eu/statements/index_en.htm, dostęp: 22 III 2013.

¹⁸ EEAS, Human rights dialogues, [on-line] http://eeas.europa.eu/human_rights/dialogues/index_en.htm, dostęp: 7 III 2013.

¹⁹ EEAS, EU relations with the UN, [on-line] http://eeas.europa.eu/organisations/un/index_en.htm, dostęp: 22 III 2013.

²⁰ EEAS, EU human rights guidelines, [on-line] http://eeas.europa.eu/human_rights/guidelines/index_en.htm, dostęp: 7 III 2013.

²¹ P. Koutrakos, *op. cit.*, s. 194-201.

²² M. Bulterman, *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community. Real Virtues or Virtual Reality?*, Antwerpen-Oxford 2001, s. 64-65.

²³ Parlament Europejski, Prawa człowieka, [on-line] http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_6.1.2.pdf, dostęp: 21 III 2013.

Drugą grupę stanowią instrumenty prawne umożliwiające warunkowanie współpracy Unii z państwami trzecimi w zależności od przestrzegania przez nie praw człowieka. W tym zakresie UE ma do swojej dyspozycji tzw. klauzule praw człowieka, które są od połowy lat 90. systematycznie wprowadzane do wszystkich umów z państwami trzecimi, do chwili obecnej zawarto ponad 120 takich porozumień. Klauzula stanowi zasadniczy element umowy, co oznacza, że dane porozumienie nie może zostać bez niej zawarte. Klauzula przewiduje, że prawa człowieka i zasady demokracji stanowią podstawę polityk wewnętrznych i zagranicznych obu partnerów, a w przypadku ich naruszenia współpraca na podstawie umowy może być ograniczona, zawieszona, a w skrajnych przypadkach mogą zostać nałożone sankcje²⁴. Możliwe jest również korzystanie z instrumentów prawnych polityki handlowej takich jak ogólny system preferencji (GSP) oraz ogólny system preferencji plus (GSP+). Pierwszy z nich zapewnia krajom rozwijającym się preferencyjny dostęp do rynku UE, który może zostać zawieszony w przypadku systematycznego i poważnego naruszania praw człowieka. Beneficjenci drugiego systemu, a więc grupa państw najmniej rozwiniętych, również otrzymują ulgowy dostęp to rynku unijnego, ale pod warunkiem ratyfikowania i skutecznego wdrażania dwudziestu siedmiu międzynarodowych konwencji dotyczących praw człowieka, podstawowych standardów pracy oraz zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów²⁵.

Trzecią kategorią są programy współpracy finansowej i technicznej w ramach instrumentów programowanych przez ESDZ, a zarządzanych przez Komisję Europejską. Oprócz instrumentów pomocy rozwojowej dla poszczególnych regionów, które uwzględniają programy praw człowieka, UE ustanowiła oddzielny Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) wspierający organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające na rzecz poprawy praw człowieka. Jego budżet na lata 2007-2013 wynosi 1,1 mld euro²⁶.

2. Wyzwania praw człowieka w XXI wieku z perspektywy Unii Europejskiej

Rozwój zewnętrznej polityki praw człowieka UE na przełomie XX i XXI w. był możliwy dzięki sprzyjającym okolicznościom zewnętrznym. Zakończenie zimnej wojny zwiększyło potencjał umocnienia wpływów przez Unię Europejską

²⁴ M. Bulterman, *op. cit.*, s. 103-104, 108-109.

²⁵ European Commission, DG Trade, Generalised Scheme of Preferences (GSP), [on-line] http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/generalised-system-of-preferences/index_en.htm, dostęp: 18 III 2013.

²⁶ European Commission, European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR), [on-line] http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm, dostęp: 11 III 2013.

i umożliwiło jej zakorzenienie praw człowieka w Europie, głównie dzięki procesowi rozszerzenia, jak również na świecie poprzez uczestniczenie w wielu międzynarodowych inicjatywach, jak np. powołaniu Międzynarodowego Trybunału Karnego. Jednakże dwadzieścia lat po upadku muru berlińskiego i pierwszych wolnych wyborach w Europie Środkowo-Wschodniej unijne wsparcie dla uniwersalnych praw człowieka napotyka nowe wyzwania związane ze stopniową zmianą układu sił i upolitycznieniem dyskusji o wartościach, które przyczyniają się do osłabienia wpływu Europy na sytuację praw człowieka na świecie²⁷.

Unia Europejska musi zmierzyć się z problemem kwestionowania uniwersalnego charakteru praw człowieka, który jest stosowany przez nią jako jeden z głównych argumentów za koniecznością poszanowania praw na świecie bez żadnych wyjątków. Uniwersalizm, oparty na Powszechnej deklaracji praw człowieka, oznacza, że istnieje pewne minimum praw, których państwa nigdzie na świecie nie powinny łamać, a debata na temat ich katalogu nie może stanowić usprawiedliwienia dla masowego łamania praw przez państwo i ludzi sprawujących władzę w imię rzekomych odmienności²⁸. Obecnie wiele ograniczeń praw człowieka wynika z relatywizmu kulturowego, zgodnie z którym katalog praw człowieka musi być dostosowany do warunków społecznych panujących w danym regionie, dzięki czemu prawa człowieka mogą być modyfikowane w zależności od uwarunkowań kraju, w którym obowiązują²⁹. Dla przykładu państwa ASEAN akceptują wprowadzić koncepcję uniwersalności praw człowieka, lecz jednocześnie twierdzą, że istnieje różnica między prawami człowieka zawartymi w międzynarodowych traktatach a ich praktycznym zastosowaniem w różnych miejscach na świecie w zależności od uwarunkowań historycznych i kulturowych poszczególnych narodów, uznając za możliwe ograniczenie powszechnie uznanych standardów w danym kontekście regionalnym³⁰.

Dodatkowo Unia ma trudności z przekonywaniem o konieczności przestrzegania przez państwa ich międzynarodowych zobowiązań prawnych wynikających z przystąpienia przez nie do traktatów praw człowieka³¹. Globalne zinstytucjonalizowanie praw człowieka spowodowało, że rządy, w tym także te represyjne, ratyfikują konwencje międzynarodowe przy jednoczesnym oddzieleniu zobowiązań prawnych od polityki, a przede wszystkim praktyki, i czasem przy jednoczesnym

²⁷ S. Dennison, A. Dworkin, *Towards an EU Human Rights Strategy for a Post-Western World*, EFCR/23, IX 2010, [on-line] <http://ecfr.eu/page/-/towards-an-EU-human-rights-strategy-for-a-post-western-world.txt.pdf>, dostęp: 2 II 2013.

²⁸ W. Osiatyński, *Przyszłość praw człowieka*, Opoka, [on-line] http://www.opoka.org.pl/biblioteka/P/PS/przyszlosc_praw.html, dostęp: 3 II 2013.

²⁹ J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca 2003.

³⁰ M. Stępień, *Deklaracja Bangkocka – azjatycki głos w sprawie praw człowieka*, „Annales UMCS. Sectio K: Politologia” vol. 17, 2010, no. 1, s. 23-31; S. Petcharamesree, *The Human Rights Body. A Test for Democracy Building in ASEAN*, Stockholm 2009, s. 5-8.

³¹ F. Viljoen, *Contemporary Challenges to International Human Rights Law and the Role of Human Rights Education*, „De Jure Law Journal” vol. 2, 2011, no. 45, s. 214-217.

zaostrozaniu praktyk mających negatywny wpływ na prawa człowieka³². Ponieważ wdrażanie postanowień traktatów jest z reguły słabo egzekwowane, praktyka odwoływania się przez państwa do samego faktu przystąpienia do nich, pomijając kwestię praktycznego wdrażania w życie ich postanowień, jest dość powszechna³³. Dla przykładu na osiem podstawowych traktatów praw człowieka³⁴ Lesoto, Rwana, Sierra Leone i Uganda są stronami siedmiu, a Pakistan, Sri Lanka i Kamerun sześciu³⁵. Mimo to państwa te spotykają się z krytyką z powodu nierespektowania praw w nich zawartych przez organy owych traktatów³⁶.

Ponadto od kilku lat odnotowuje się tendencję odwrotu od demokracji, co utrudnia UE wpływanie na budowanie systemów prawnych i instytucji sprzyjających poszanowaniu praw człowieka. W latach 90. system demokratyczny wprowadzono w wielu krajach Europy Wschodniej, Afryki i Azji, które przez dekady były rządzone przez rządy jednowładcze. Po kilkunastu latach demokracja znalazła się jednak w ofensywie przede wszystkim z powodu błędów popełnionych przy budowaniu systemu demokratycznego, charakteryzujących się brakiem silnych instytucji, opozycji wobec partii rządzącej, lecz lojalnej w stosunku do państwa oraz woli kompromisu; to z kolei doprowadziło do rozczarowania i tęsknoty za rządami silnej ręki. Wiele młodych demokracji zmieniło więc kierunek rozwoju na bardziej autorytarny, uznając, że instytucje demokratyczne nie są w stanie zagwarantować bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego własnego społeczeństwa.

W 2000 r. raport Freedom House odnotował dwadzieścia sześć krajów, w których wolności polityczne, gospodarcze i obywatelskie uległy poprawie, oraz sześć przypadków o tendencji przeciwnej. W 2013 r. ten sam raport uznał jedynie szesnaście przypadków polepszenia sytuacji poszanowania demokracji i aż dwadzieścia siedem odwrotu od demokracji. Spadek znaczenia demokracji jest zauważany siódmy rok z rzędu, co stanowi najdłuższy okres od początku wydawania raportów. Wśród krajów wiodących w tej tendencji odnotowano Rosję, Białoruś, Ukrainę, Turkmenistan, Uzbekistan, Chiny, Koreę Północną, Erytreę, Wenezuelę,

³² E.M. Hafner-Burton, K. Tsutsui, *Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises*, „American Journal of Sociology” vol. 110, 2005, no. 5, s. 1373-1411; *idem*, *Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most*, „Journal of Peace Research” vol. 44, 2007, no. 4, s. 407-425, <http://dx.doi.org/10.1177/0022343307078942>.

³³ O.A. Hathaway, *Do Human Rights Treaties Make a Difference?*, „The Yale Law Journal” vol. 111, 2002, no. 8, s. 1936-2042.

³⁴ Do traktatów tych zalicza się: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Międzynarodową konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karności, Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencję praw dziecka, Konwencję przeciwko dyskryminacji rasowej oraz Konwencję praw osób niepełnosprawnych.

³⁵ United Nations, *Treaties Collection*, [on-line] <http://treaties.un.org>, dostęp: 22 III 2013.

³⁶ Zob. dla przykładu raporty ciał traktatowych dotyczące tych państw: UN OHCHR, *Human Rights Treaty Bodies*, [on-line] <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>, dostęp: 23 III 2013.

Arabię Saudyjską i wiele innych³⁷. Kryzys gospodarczy zachodniego modelu pogłębił ten trend, uwidaczniając granice zachodnich potęg³⁸. W krajach wschodzących rozwój demokracji kojarzył się bowiem z rozwojem kapitalizmu, który w konsekwencji przynosi wolność polityczną, a problemy owego modelu gospodarczego są teraz postrzegane jako mające źródła w demokracji³⁹. Z drugiej strony wydarzenia wiosny arabskiej zmusiły Unię do podjęcia szybkich i konkretnych działań, aby potencjał początkowych zmian został w pełni wykorzystany⁴⁰.

Państwa niedemokratyczne zaczęły także zastępować UE jako dawcę pomocy rozwojowej, ograniczając unijne strefy wpływów w wielu regionach. Dla przykładu Chiny od wielu lat obecne są w państwach afrykańskich, oferując wsparcie finansowe i techniczne bez łączenia go z obowiązkiem przestrzegania praw człowieka, jednocześnie otrzymując dostęp do zasobów naturalnych lub kontraktów inwestycyjnych, a także oddziałując na polityki wewnętrzne tych państw i uzyskując wsparcie dla własnych inicjatyw międzynarodowych⁴¹.

Nie tylko w stosunkach bilateralnych, lecz także w dyplomacji wielostronnej UE zmagą się z wyzwaniami wynikającymi z upolitycznienia dyskusji na temat praw człowieka na forum międzynarodowych instytucji i silniejszymi sojuszami przeciwnymi poglądom UE. Przekształcenie Komisji Praw Człowieka w Radę Praw Człowieka ONZ mające na celu między innymi odpolitycznienie debaty nie do końca spełniło pokładane w tym oczekiwania. Najlepszym przykładem są dyskusje na temat sytuacji praw człowieka w poszczególnych państwach członkowskich ONZ prowadzone w ramach powszechnego okresowego przeglądu praw człowieka. Podczas debaty nad sytuacją na Białorusi w 2010 r. wiele państw pozytywnie odniosło się do sytuacji praw człowieka w tym kraju, np. Rosja pogratulowała władzom białoruskim znaczących rezultatów w obszarze praw gospodarczych i społecznych, jak również pozytywnego rozwoju praw politycznych i obywatelskich⁴². Podobnie rok wcześniej, gdy debatowano o sytuacji w Azerbejdżanie, wiele państw pozytywnie oceniło poszanowanie w nim praw człowieka, np. Chiny pochwałyły Azerbejdżan za wzmocnienie systemu sądownictwa oraz polepszenie sytuacji więziennictwa⁴³. Unia Europejska jest także czasem odosob-

³⁷ Freedom House, *Freedom in the World Reports*, [on-line] <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>, dostęp: 22 III 2013.

³⁸ S. Dennison, A. Dworkin, *op. cit.*, *passim*.

³⁹ J. Kurlantzick, *Zmierzch demokracji*, serwis internetowy tygodnika „Newsweek”, 6 IV 2010, [on-line] <http://www.newsweek.pl/Europa/zmierzch-demokracji,56252,1,1.html>, dostęp: 3 III 2013.

⁴⁰ *The European Union and the Arab Spring. Promoting Democracy and Human Rights in the Middle East*, ed. J. Peters, London 2012.

⁴¹ U. Ofodile, *Trade, Aid and Human Rights: China's Africa Policy in Perspective*, „Journal of International Commercial Law and Technology” vol. 4, 2009, no. 2, s. 86-99.

⁴² OHCHR, *Universal Periodic Review – Belarus*, [on-line] <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BYSession8.aspx>, dostęp: 22 III 2013.

⁴³ OHCHR, *Universal Periodic Review – Azerbaijan*, [on-line] <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/AZSession4.aspx>, dostęp: 22 III 2013.

niona w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ i Radzie Praw Człowieka przy przyjmowaniu rezolucji krajowych i tematycznych, zwłaszcza gdy dotyczą one praw politycznych i obywatelskich⁴⁴.

W końcu wsparcie praw człowieka w stosunkach zewnętrznych nie może być oddzielone od poszanowania praw człowieka w państwach członkowskich Unii, które zmagają się z problemami typu wzrost nastrojów populistycznych, złe traktowanie mniejszości czy imigrantów⁴⁵.

3. Strategiczna odpowiedź Unii Europejskiej na współczesne wyzwania praw człowieka w zakresie polityki zagranicznej

Szukając odpowiedzi na te wyzwania, Unia Europejska dokonała w 2012 r. całościowego przeglądu swojej polityki zagranicznej w tym zakresie, czego efektem był przyjęty 25 czerwca 2012 r. przez Radę UE pakiet polityki praw człowieka i demokracji, w którego skład weszły: strategiczne ramy określające wizję i podstawy kierujące działaniem UE; plan działania określający konkretne kroki, które zostaną podjęte przez różne instytucje UE w określonych ramach czasowych, tak aby wprowadzić w życie strategiczne ramy w pierwszym etapie implementacji; decyzja w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Praw Człowieka w celu zwiększenia wagi praw człowieka i demokracji w stosunkach zewnętrznych UE. Ponadto UE opublikowała statuty Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji⁴⁶.

Strategiczne ramy uznają prawa człowieka za podstawę relacji zewnętrznych UE i jedną z głównych wartości polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii i, w rezultacie, potwierdzają zobowiązanie UE do promowania i ochrony praw człowieka w jej działaniach. Szczególną uwagę zwrócono na rolę UE jako rzecznika uniwersalności praw człowieka poprzez popieranie stosowania na całym świecie Powszechnej deklaracji praw człowieka, a także ratyfikację i implementację

⁴⁴ G. Macaj, J.A. Koops, *Inconvenient Multilateralism: the Challenge of the EU as a Player in the United Nations Human Rights Council*, [w:] *The EU as a „Global Player” in Human Rights?*, ed. J.E. Wetzel, London 2011, s. 66-81; R. Gowan, F. Brantner, *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, ECFR/08, IX 2008, [on-line] http://www.fride.org/uploads/file/A_Global_force_human_rights.pdf, dostęp: 22 III 2013.

⁴⁵ R. Youngs, *Human Rights and Democracy: Weaving the Silver Thread*, [w:] *Challenges for European Foreign Policy in 2013. Renewing the EU's Role in the World*, eds. G. Grevi, D. Keohane, FRIDE, Madrid 2013, s. 28-29.

⁴⁶ Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie praw człowieka i demokracji, 3179. posiedzenie Rady ds. Spraw Zagranicznych, PRES/12/282, Luksemburg, 25 VI 2012 r.; Rada Unii Europejskiej, UE przyjmuje strategiczne ramy UE dotyczące praw człowieka i demokracji, PRESSE 285, 11737/12, Luksemburg, 25 VI 2012 r., [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/foraff/131519.pdf, dostęp: 15 II 2013.

kluczowych międzynarodowych konwencji dotyczących praw człowieka. Prawa człowieka i demokracja traktowane są jako motyw przewodni i zobowiązują do ich uwzględnienia we wszystkich, bez wyjątku, działaniach zewnętrznych, w szczególności w zakresie handlu, inwestycji, technologii, telekomunikacji, internetu, energii, środowiska, społecznej odpowiedzialności biznesu, rozwoju, WPBiO, a także wymiarów zewnętrznych polityk wewnętrznych, takich jak zatrudnienie i polityka socjalna, bezpieczeństwo i sprawiedliwość. Tym samym prawa człowieka mają być promowane również w tych obszarach, w których UE może zaoferować państwom trzecim w zamian konkretne korzyści.

Ramom strategicznym towarzyszy plan działania zawierający dziewięćdziesiąt siedem działań pogrupowanych wedle trzydziestu sześciu zagadnień, które mają być wykonane do końca 2014 r.⁴⁷ Z jednej strony jest on oparty na już istniejących instrumentach i gwarantuje kontynuację między innymi implementacji wytycznych, bliskiej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, prowadzenia dialogów praw człowieka czy wsparcia dla regionalnych mechanizmów ochrony praw człowieka. Z drugiej strony plan zawiera szereg nowych, ambitnych pomysłów, np. nakłada obowiązek uwzględniania praw człowieka w trakcie oceny skutków działań UE przeprowadzanej w przypadku propozycji ustawodawczych, nieustawodawczych, środków implementacyjnych, umów handlowych oraz przy definiowaniu przyszłych polityk. Ta zmiana ma zagwarantować, że prawa człowieka będą stanowiły nieodłączną część wszystkich wewnętrznych i zewnętrznych polityk UE. Plan działania wzywa do utworzenia trzech nowych pakietów wytycznych odnośnie do: 1) praw osób LGBT; 2) wolności religii i wyznania; 3) swobody wypowiedzi, z uwzględnieniem ochrony blogerów i dziennikarzy, a także środków gwarantujących, że obywatele korzystający z technologii informacyjno-komunikacyjnej nie będą poddawani masowej cenzurze ani nadzorowi. Plan wzywa do zwiększenia zaangażowania w obszarach, w których Unia aktywna jest od stosunkowo niedawna, takich jak wymiar sprawiedliwości, odpowiedzialność za naruszenia praw człowieka w trakcie zmian ustrojowych, polityka w zakresie praw osób należących do mniejszości, ludności tubylczej i osób niepełnosprawnych.

Oprócz zagadnień tematycznych plan zawiera także kroki, które mają być poczynione wobec państw trzecich. Polityka w zakresie praw człowieka i demokracji będzie realizowana poprzez opracowanie krajowych strategii praw człowieka dla wszystkich państw trzecich oraz systematyczną ocenę postępów w ich wdrażaniu. Propozycja ta stanowi sedno podejścia mającego na celu dostosowanie do potrzeb i specyfiki poszczególnych państw w celu wywierania realnego wpływu na polepszenie sytuacji praw człowieka przez UE. W związku z tym, że stan przestrzegania praw człowieka, jak i potrzeby poszczególnych krajów są różnorodne, dla każdego z państw opracowywane są oddzielne strategie ze zindywidualizowanymi celami i priorytetami w celu maksymalizacji skuteczności UE.

⁴⁷ *Ibidem*.

Kolejną znaczącą zmianą zawartą w planie działania jest intensyfikacja starań na rzecz włączenia praw człowieka w inne polityki zewnętrzne, tak by zwiększyć ich ogólny wpływ. Być może największą innowację stanowi zastosowanie tego rozwiązania w odniesieniu do polityki handlowej, ponieważ po raz pierwszy dokument unijny przewiduje konkretne działania w tym zakresie: wsparcie w dziedzinie praw człowieka w krajach, z którymi zawarto porozumienia handlowe i inwestycyjne; wzmocnienie dialogów praw człowieka i dialogów politycznych z państwami, z którymi zawarto umowy o wolnym handlu lub które otrzymują wsparcie w ramach systemu ogólnych preferencji GSP i GSP+; uwzględnienie praw człowieka w polityce inwestycyjnej; zwrócenie uwagi na kwestie praw człowieka w zaplanowanych przeglądach rozporządzeń w sprawie wywozu broni i handlu towarami, które mogą być użyte do wykonywania kary śmierci lub tortur; a także uwzględnienie kwestii praw człowieka w międzynarodowych traktatach w zakresie handlu bronią.

Rada UE przyjęła także decyzję o mianowaniu Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Praw Człowieka w celu podniesienia skuteczności i większego wyeksponowania unijnej polityki praw człowieka, a także wdrożenia strategicznych ram i planu działań. Warto podkreślić, że Unia po raz pierwszy powoła na stanowisko Specjalnego Przedstawiciela, którego kompetencje będą obejmowały określony obszar tematyczny, a jego zadania będą obejmowały między innymi udział w dialogach z państwami trzecimi, społeczeństwem obywatelskim, organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, podejmowanie działań na forach wielostronnych, a także podejmowanie działań dyplomatycznych. Na stanowisko to powołano w lipcu 2012 r. greckiego dyplomatę Stavrosa Lambrinidisa⁴⁸.

Ostatnim elementem przeglądu polityki UE w zakresie praw człowieka i demokracji jest utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, którego głównym celem ma być zagwarantowanie szybkiego i elastycznego wsparcia w trakcie demokratycznych zmian ustrojowych. Fundusz będzie oferował bezpośrednie wsparcie dla szeregu podmiotów, w tym ruchów prodemokratycznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wschodzących liderów, niezależnych mediów i dziennikarzy, fundacji i instytucji edukacyjnych, także tych na emigracji. Fundusze będą mogły być przeznaczane na różne typy działalności, w tym na pokrycie kosztów instytucyjnych i organizacyjnych, jak i własną działalność, taką jak seminaria, publikacje, nawiązywanie kontaktów. Podstawowym warunkiem otrzymania pomocy będzie przestrzeganie demokratycznych wartości, poszanowanie praw człowieka i zasady niestosowania przemocy. Fundusze mają być rozdzielane bez powielania już istniejącej działalności UE, na przykład działań podejmowanych w ramach EIDHR⁴⁹.

⁴⁸ House of Commons, *The EU Special Representative for Human Rights*, [on-line] <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmeuleg/86v/86v04.htm>, dostęp: 2 VII 2012.

⁴⁹ Council of the European Union, *EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy*, 25 VI 2012, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131169.pdf, dostęp: 2 VII 2012.

4. Konkluzje

Nowa strategiczna polityka praw człowieka UE budzi duże oczekiwania. Została z zadowoleniem przyjęta przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego⁵⁰ i Parlament Europejski⁵¹ jako dobrze skoordynowany i istotny wysiłek poczyniony w celu uwzględnienia praw człowieka w polityce zewnętrznej Unii. Jednocześnie przyznano, że ambitne plany zostaną zweryfikowane przez skuteczne wdrożenie tej polityki w praktyce. Realizacja najbardziej ambitnych zamierzeń, takich jak umieszczenie praw człowieka u podstaw relacji z państwami trzecimi (*vis-à-vis* celów politycznych i gospodarczych) i propagowanie praw człowieka we wszystkich, bez wyjątku, obszarach działań zewnętrznych, będzie testem rzeczywistego zaangażowania UE w kwestie praw człowieka. Kolejnym kryterium oceny skuteczności pakietu będzie to, czy państwa członkowskie będą brały pod uwagę ramy strategiczne i plan działań w realizacji własnej polityki zagranicznej w celu potwierdzenia zaangażowania w realizację zasad unijnej polityki praw człowieka.

Z kolei podstawowym wyzwaniem stojącym przed nowo powołanym Specjalnym Przedstawicielem ds. Praw Człowieka jest zbudowanie relacji z państwami członkowskimi w celu wypracowania jednolitych stanowisk, a także rozwinięcie współpracy z regionalnymi specjalnymi przedstawicielami w celu uniknięcia potencjalnych konfliktów. Powodzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji będzie zależeć od wielu czynników, takich jak procedury operacyjne umożliwiające szybkie i elastyczne rozdysponowanie funduszy, poparcie ze strony wszystkich państw członków zarówno w zakresie dobrowolnych składek, jak i politycznego wsparcia, a także gotowość podejmowania ryzyka i wspierania takich podmiotów, jak wschodzące partie polityczne, niezarejestrowane instytucje i organizacje czy małe grupy lokalne⁵².

⁵⁰ Dla przykładu: Human Rights Watch, *EU: Turn Rights Promises into Actions*, 25 VI 2012, [on-line] <http://www.hrw.org/news/2012/06/25/eu-turn-rights-promises-actions>; FIDH, *The New EU Human Rights Policy: A Determination to Marry Human Rights Objectives with the EU's Economic Weight*, 25 VI 2012, [on-line] <http://www.fidh.org/The-new-EU-human-rights-policy-A>; Open Society Foundations, *Open Society Foundations Welcome New EU Human Rights Package*, 25 VI 2012, [on-line] <http://www.soros.org/press-releases/european-union-s-new-human-rights-package>, dostęp: 2 VII 2012.

⁵¹ European Parliament, *New EU Strategic Framework on Human Rights*, 25 VI 2012 [on-line] http://www.europarl.europa.eu/the-president/en/press/press_release_speeches/press_release/2012/2012-june/press_release-2012-june-12.html, dostęp: 2 VII 2012.

⁵² R. Youngs, K. Brudzinska, *The European Endowment for Democracy: Will It Fly?*, „FRIDE Policy Brief” 2012, no. 128; H. Kostanyan, M. Nasieniak, *Moving the EU from a Laggard to a Leader in Democracy Assistance: The Potential Role of the European Endowment for Democracy*, „CEPS Policy Brief” 2012.

Przyszłe wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej również będą miały wpływ na możliwości efektywnego promowania i ochrony praw człowieka i demokracji w państwach trzecich, zwłaszcza biorąc pod uwagę planowane cięcia w zakresie stosunków zewnętrznych. Jednakże już samo przyjęcie nowej polityki stworzyło szansę wzmocnienia skuteczności i wiarygodności unijnego zaangażowania w kwestię praw człowieka, stanowiąc szansę na efektywne stawienie czoła międzynarodowym wyzwaniom w tym zakresie.

Dylematy strategiczne polityki wschodniej Polski na początku drugiej dekady XXI wieku

Polityka wschodnia Polski w okresie pozimnowojennym składała się z wielu faz (etapów), które daje się bardziej precyzyjnie wyodrębnić, analizując stosunki bilateralne Polski z jej najważniejszymi partnerami za naszą wschodnią granicą. Rdzeniem polityki wschodniej Polski po rozpadzie ZSRR w grudniu 1991 r. były relacje z Rosją, Ukrainą oraz z Białorusią¹. Należy jednak zaznaczyć, że od gruzińskiej „rewolucji róż” w 2003 r. wzrosło znaczenie Gruzji w polskiej polityce wschodniej, szczególnie w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego. Natomiast zainicjowana przez Polskę i Szwecję i przyjęta w 2009 r. przez Unię Europejską koncepcja Partnerstwa Wschodniego objęła takie państwa na obszarze posowieckim, jak: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Republika Mołdawii i Ukraina.

Celem badawczym opracowania jest przedstawienie głównych dylematów związanych z długofalowymi (strategicznymi)² celami polityki wschodniej Polski, przede wszystkim wobec Rosji, elementem tej polityki są bowiem relacje polsko-rosyjskie, które determinują pozostałe kwestie na tym kierunku aktywności naszego państwa. Ze względu na bardzo ograniczone ramy objętościowe opracowania zamierzeniem autora jest jedynie zasygnalizowanie najważniejszych, w jego ocenie, ściśle powiązanych z sobą dylematów związanych z kontynuacją, modyfikacją bądź ewentualną zmianą dotychczasowej polityki wschodniej III RP w kontekście ewolucji środowiska międzynarodowego, w tym zmian zachodzących w ostatnich latach na obszarze posowieckim, charakteru polityki mocarstw zachodnich wobec Rosji i Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) oraz dotych-

¹ Zob. R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – koncepcje – realizacja*, red. A. Gil, T. Kapusiński, Lublin–Warszawa 2009; K. Fedorowicz, *Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989–2010*, Poznań 2011.

² Za E. Cziomera i L.W. Zyblikiewiczem przyjmuję, że strategia to formułowanie celów długofalowych, wynikających z wartości nadrzędnych, czyli w praktyce z realizacji „racji stanu” danego państwa. E. Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 122.

czasowej efektywności polskiej polityki wschodniej, a także nowych akcentów, które pojawiły się w tej polityce po roku 2007.

Polityka zagraniczna Polski, jak i każdego innego państwa, to w dużym stopniu sztuka, umiejętność dokonywania właściwych (trafnych) wyborów celów oraz środków i metod ich realizacji z punktu widzenia interesów narodowych i państwowych, interpretowanych i realizowanych przez kolejne grupy rządzące. Na każdym etapie jej realizacji, wraz z ewolucją i zmianami uwarunkowań wewnętrznych (wewnątrzpaństwowych) i zewnętrznych (występujących w bliższym i dalszym środowisku międzynarodowym naszego kraju), kolejni decydenci polskiej polityki zagranicznej stali przed koniecznością rozstrzygania pojawiających się dylematów³ i dokonywania trudnych wyborów. Dotyczyły one przede wszystkim formułowania i realizacji celów doraźnych i krótkofalowych, ale także celów długofalowych, co znajdowało wyraz m.in. w kolejnych strategiach bezpieczeństwa narodowego RP oraz w przyjętych przez Radę Ministrów w marcu 2012 r. Priorytetach polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 – pierwszej wieloletniej strategii polityki zagranicznej RP⁴.

1. Jaka koncepcja polityki wschodniej Polski?

W sferze koncepcyjnej polityki wschodniej Polski w okresie pozimnowojennym⁵ odwoływano się do związanej z osobą Józefa Piłsudskiego idei prometejskiej i federacyjnej, zmodyfikowanej w bardzo istotnej mierze po II wojnie światowej przez przedstawicieli paryskiej „Kultury” – Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego. Rdzeniem tej koncepcji ujmowanej w akronimie ULB (Ukraina, Litwa, Białoruś) było założenie, że po rozpadzie ZSRR państwa te będą naturalnymi sojusznikami Polski. Redaktorzy paryskiej „Kultury” opowiadali się za rozwijaniem jak najlepszych stosunków Polski z Rosją, byle nie kosztem sąsiadów, zwłaszcza Ukrainy. Niepodległa Ukraina była postrzegana jako główna bariera na drodze do odbudowy rosyjskiego imperium⁶. W tym miejscu warto jedynie odnotować, że mimo iż kolejne polskie rządy po roku 1989 odwoływały się do koncepcji ULB, to nie do wszystkich jej elementów wykazywały takie samo przywiązanie,

³ Termin „dylemat” używany jest w opracowaniu w tym najbardziej ogólnym jego rozumieniu, jako sytuacja wymagająca trudnego wyboru między przynajmniej dwiema różnymi możliwościami.

⁴ Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016, Warszawa, III 2012, [on-line] <http://www.msz.gov.pl>, dostęp: 3 V 2013.

⁵ Ta część opracowania została oparta na artykule autora: M. Stolarczyk, *Nowe akcenty w polityce wschodniej Polski pod koniec pierwszej dekady XXI wieku*, [w:] *Partnerstwo Wschodnie. Wielka szansa Europy*, red. J. Sawczuk, Poznań–Chorzów 2011.

⁶ Zob. J. Mieroszewski, *Finał klasycznej Europy*, red. R. Habielski, Lublin 1997; I. Hoffman, *Polska – Niemcy – Europa. Program zachodni paryskiej „Kultury”*, Lublin 2009, s. 32 i nn.

a szczególnie do postulatu Giedroycia i Mieroszewskiego potrzeby normalizacji stosunków Polski z Rosją, zabiegania o jak najlepsze relacje polsko-rosyjskie oraz o „europeizację Rosji”⁷. Jedną z cech charakterystycznych polskiej polityki wschodniej w okresie pozimnowojennym było to, że koncepcja ULB była różnie odczytywana i interpretowana. Decydenci polityczni naszego kraju nie wypracowali spójnej, jednolitej koncepcji polityki wschodniej Polski⁸. Pojawiają się bardzo poważne wątpliwości, czy kiedykolwiek taka koncepcja, akceptowana przez zdecydowaną większość polskiej klasy politycznej i polskiego społeczeństwa, zostanie wypracowana i przyjęta.

W latach 2008-2012, za sprawą powołanego pod koniec 2007 r. rządu PO/PSL, doszło do modyfikacji dotychczasowej polityki wschodniej Polski, charakteryzującej się bardziej pragmatycznym podejściem polskiego rządu niż w okresie wcześniejszym nie tylko do relacji z Rosją, ale także do stosunków z Ukrainą i Białorusią. W tym samym czasie trwała dyskusja dotycząca nadbudowy teoretycznej, wymiaru koncepcyjnego polskiej polityki wschodniej, w której ścierały się argumenty zwolenników kontynuacji dotychczasowej koncepcji i argumenty zwolenników istotnych zmian koncepcyjnych, adekwatnych do nowych realiów przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. Generalnie rzecz ujmując, spór toczył się z jednej strony między zwolennikami piłsudczykowskiej idei międzymorza (sojuszu państw znajdujących się pomiędzy Rosją a Niemcami) oraz, w znacznym stopniu, zwolennikami różnie interpretowanej koncepcji polityki wschodniej autorstwa Giedroycia i Mieroszewskiego⁹ a zwolennikami prowadzenia realistycznej i pragmatycznej polityki wschodniej, czy w myśl innych określeń – zwolennikami „minimalizmu politycznego” z drugiej. Krytycy nieefektywnych koncepcji idealistycznych (romantycznych) w polskiej polityce wschodniej, wypływających z tradycji jagiellońskiej i z poczucia misji cywilizacyjnej Polski na Wschodzie oraz

⁷ Zob. S. Dębski, *Ewolucja doktryny polityki wschodniej Polski*, [w:] *Polityka wschodnia Polski...*

⁸ Krzysztof Fedorowicz pisał: „Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi charakteryzowała się brakiem spójnej koncepcji, uwzględniającej specyfikę każdego z tych państw. Po wyczerpaniu się formuły dwutorowości nie podjęto prac nad stworzeniem koncepcji polityki wschodniej. Skutkiem tego dominowały w niej mesjanistyczne i pozbawione możliwości realizacji założenia, krótkotrwałe i doraźne programy bez głębszej refleksji i poczucia odpowiedzialności. W polityce zagranicznej wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi zabrakło realnej i długofalowej wizji co do roli i obecności Polski na Wschodzie”. K. Fedorowicz, *op. cit.*, s. 310-311.

⁹ Roman Kuźniar pisał: „Nie sprawdziła się koncepcja UBL, zgodnie z którą narody Ukrainy, Białorusi i Litwy miały być podatne na polską *mission civilisatrice*. Każdy z tych krajów okazał się odrębnym przypadkiem i w całości nie mogły one stanowić przedmiotu jednolitego podejścia ze strony polskiej. Nie stały się też one naturalną «strefą wpływów» Polski, nawet jeśli niektóre z nich okresowo były sprzymierzeńcami Polski w regionie. Na Litwie przeważały uprzedzenia wobec Polski. Białoruś bez reszty skazała się na Rosję, a chimeryczna i podzielona wewnętrznie Ukraina nie mogła być stabilnym i niezawodnym partnerem naszego kraju w polityce europejskiej”. R. Kuźniar, *Polityka wschodnia III RP – sukcesy pragmatyzmu, porażki prometeizmu*, [w:] *Polityka wschodnia Polski...*, s. 180.

heroiczno-romantycznej wizji polskiej historii, opowiadali się za prowadzeniem tej polityki w oparciu o założenia realizmu politycznego. Prawdziwy realizm – pisał Stanisław Bieleń – to liczenie się z realiami, z układem sił, a nie ciągle nawiązywanie do mitycznej koncepcji prometeizmu, który zawsze kończył się klęską¹⁰. Zwolennicy tzw. pragmatyzacji polskiej polityki wschodniej postulowali odejście od kolejnych modyfikacji koncepcji jagiellońskiej i prometejskiej, u których podstaw leżało nastawienie antyrosyjskie i postawa misyjności wobec wschodnich sąsiadów. Pojawiały się propozycje odejścia od nieefektywnych „jagiellońskich ambicji mocarstwowych”, budowy ugrupowania państw pod przywództwem Polski, by równoważyć przewagę Rosji. Jednym z ważnych wątków tej dyskusji był także spór o interpretację koncepcji ULB, a ściślej o jej obecne odczytywanie, adekwatne do istniejących realiów. Chodziło przede wszystkim o poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: Na ile poprawa stosunków Polski z Rosją, przy postępującej „pragmatyzacji” stosunków z Ukrainą, jest zgodna z założeniami redaktorów paryskiej „Kultury”? Jeszcze bardziej istotna w tej dyskusji była próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: Czy i w jakim zakresie koncepcja ULB, niezależnie od jej interpretacji oraz po przystąpieniu Litwy do NATO i UE, powinna być koncepcyjnym punktem odniesienia dla praktyki polskiej polityki wschodniej na początku drugiej dekady XXI w.? Czy koncepcja ULB oraz jej zmodyfikowane wersje sprzyjają poszerzaniu zakresu współpracy z naszymi wschodnimi sąsiadami, czy też są one bardziej ukierunkowane na budowę przez Polskę własnej, polskiej strefy interesów? Czy istotna jest w ogóle debata na temat aktualności koncepcji polityki wschodniej autorstwa Giedroycia i Mieroszewskiego? W znacznym stopniu był to także spór między zwolennikami prowadzenia „polityki piastowskiej”, podkreślającymi kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa Polski kierunku zachodniego (w tym przede wszystkim członkostwo Polski w UE i NATO), a zwolennikami „polityki jagiellońskiej”, eksponującymi tezę, że dla bezpieczeństwa Polski najważniejsze jest jej zaangażowanie na wschodzie.

W opracowaniach specjalistycznych i w komentarzach prasowych podkreślano, że wśród polskich polityków i ugrupowań politycznych na początku XXI w. największe przywiązanie do jagiellońskich i piłsudczykowski idej prezentowali liderzy PiS, w tym przede wszystkim prezes PiS Jarosław Kaczyński i prezydent RP Lech Kaczyński. Jednocześnie wielu publicystów dawało wyraz przekonaniu, że za małą efektywność polskiej polityki wschodniej w latach 2005-2010, czy nawet jej porażkę, odpowiedzialność ponosi przede wszystkim prezydent Kaczyński i jego najbliższe otoczenie. Bronisław Łagowski pisał, że polityka wschodnia Lecha Kaczyńskiego była raczej szkodliwym mitotwórstwem niż obroną polskiego interesu¹¹. Paweł Wroński zaś wykazywał, że polityka zagraniczna, w tym wschod-

¹⁰ S. Bieleń, *Polska między Niemcami a Rosją – determinizm czy pluralizm geopolityczny?*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2010, s. 282.

¹¹ B. Łagowski, *Patriotyzm po katastrofie*, „Magazyn Idei Newsweeka” 2010, nr 5.

nia, prezydenta Kaczyńskiego była pasmem porażek, choć nie zawsze przez niego zawinionych¹². Polityce wschodniej prezydenta Kaczyńskiego zarzucano m.in. nadmierną jej ideologizację i antyrosyjską fobię (podtrzymywanie stanu wojny psychologicznej z Rosją), która prowadziła m.in. do pełnego utożsamiania interesów polskich z polityką administracji prezydenta George'a W. Busha na obszarze posowieckim, w tym wspieranie rywalizacji rosyjsko-amerykańskiej w regionie Kaukazu; budowę nieefektywnego sojuszu państw przeciwko Rosji od Bałtyku po Morze Czarne; nieudaną próbę stworzenia związków energetycznych z Kazachstanem i Azerbejdżanem; niekorzystną i bardzo kosztowną dla polskiej gospodarki decyzję, motywowaną przede wszystkim względami politycznymi wobec Rosji, zakupu przez PKN Orlen rafinerii w Możejkach na Litwie¹³. Oceny wizerunku prezydenta Kaczyńskiego jako czołowego polskiego rusofoba nie zmieniał fakt, że w przygotowanym przez niego przemówieniu do wygłoszenia w Katyniu w dniu 10 kwietnia 2010 r. znalazły się sformułowania o potrzebie budowy opartej na prawdzie i wolności polsko-rosyjskiego pojednania¹⁴.

Zwolennicy modyfikacji czy nawet istotnej zmiany dotychczasowej koncepcji polskiej polityki wschodniej podkreślali, że główne cele zawarte w koncepcji Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego zostały osiągnięte poprzez okrzepnięcie i prawie już dwudziestoletnie funkcjonowanie państwowości tych narodów w okresie pozimnowojennym. Przypominano, że rdzeniem koncepcji ULB było założenie, że dopóki Polska i Rosja rywalizują o tereny ukraińskie, litewskie i białoruskie, dopóty nie ma szans na polsko-rosyjskie porozumienie. Rozwiązanie tego wieloletniego sporu nastąpiło poprzez uzyskanie niepodległości przez Ukrainę, Litwę i Białoruś oraz zaakceptowanie przez Polskę przynależności Lwowa do Ukrainy, a Wilna do Litwy. Niezawisłość tych państw usuwa przedmiot głównego konfliktu polsko-rosyjskiego. To stwarzało podstawy do normalizacji stosunków Polski nie tylko z Ukrainą, Białorusią i Litwą, ale także z Rosją. Czas więc, argumentowano, aby w nowych realiach międzynarodowych końca pierwszej dekady XXI w. doszło do nowego otwarcia w stosunkach polsko-rosyjskich. W tym zakresie zgłaszanych było szereg konkretnych rozwiązań. Dla przykładu, Sławomir Dębski proponował, by w dążeniu Polski i Rosji oraz Europy Wschodniej do modernizacji Polskę i Rosję połączył sojusz strategiczny polegający na przełamywaniu podziałów w Europie i wydzwignięciu Europy Wschodniej z rozwojowego zapóźnienia. Ważnym jego elementem musiałaby być poprawa relacji wzajemnych i zaangażowanie się Polski we wspieranie dążeń Rosji do zacieśniania jej współpracy z UE i NATO¹⁵. Słabą stroną argumentacji, w myśl której

¹² P. Wroński, *Wiatr wiał mu w oczy*, „Gazeta Wyborcza” 2010, 11 V.

¹³ W. Gądomski, *Biznes i „jagiellońska polityka”*, „Gazeta Wyborcza” 2010, 29-30 V.

¹⁴ Przemówienie przygotowane do wygłoszenia przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego na uroczystości 10 kwietnia 2010 r. w Katyniu, „Rzeczpospolita” 2010, 19 IV.

¹⁵ S. Dębski, *Polska a modernizacyjny wybór Rosji w XXI w.*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2009, nr 6.

niepodległa Ukraina, Białoruś i Litwa neutralizują geopolityczny spór polsko-rosyjski, było niedostrzeganie trwającej nadal rywalizacji polsko-rosyjskiej o wpływ na tym obszarze.

Bartłomiej Sienkiewicz wykazywał, że powoływanie się w polskiej polityce wschodniej na politykę Giedroycia i tzw. ideę jagiellońską już dawno straciło jakkolwiek pozór propozycji politycznej, natomiast stało się poręcznym narzędziem w polskiej „zimnej wojnie domowej” toczonej od 2005 r. W ocenie tego autora giedroyciowsko-piłsudczykowska koncepcja polityki wschodniej poniosła klęskę m.in. ze względu na brak zainteresowania władz Litwy budową strategicznego partnerstwa z Polską; skromne efekty w działaniach Polski na rzecz demokracji Białorusi; bezradność polskiej polityki wobec autodestrukcyjnej polityki liderów „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie; brak przewidywanych efektów w – nazbyt jednostronnym, jak się okazało – wspieraniu polityki prezydenta Micheila Saakaszwilego w jego dążeniu do członkostwa Gruzji w NATO; występujący rozróżnienie między głównymi celami polskiej polityki wschodniej a celami polityki wschodniej państw Europy Zachodniej. W ocenie Sienkiewicza całkowitą porażką zakończył się projekt porozumienia „słabych wobec Rosji” (Polski, Litwy, Ukrainy, Gruzji), który starał się realizować prezydent Kaczyński. Stanęliśmy więc wobec nowego wyzwania, na które nie mamy jasnej recepty¹⁶.

Andrzej Talaga pisał, że „bez cienia Jerzego Giedroycia za plecami łatwiej nam funkcjonować na Wschodzie, budujemy bowiem swoją politykę w regionie nie na tym, jak naszym zdaniem być tam powinno, ale jak rzeczywiście jest”¹⁷. Uważał, że ponieważ Polska oraz UE nie mają możliwości wyrugowania Rosjan z Ukrainy, to należy się z nimi podzielić wpływami¹⁸.

Jarosław Bratkiewicz, szef Departamentu Wschodniego polskiego MSZ, pisał, że „w obliczu nie tylko normalizacji, ale i poprawy stosunków polsko-rosyjskich zanika dotychczasowa bipolarność, traci sens «negatywny» reaktywizm polskiej polityki wobec Rosji. Wyjałowiła się zarazem polityka «pozytywnych» gestów – w istocie tyleż wybujałych, co gołosłownych – w odniesieniu do Ukrainy. Ich kontrpunktem stała się inicjatywa Partnerstwa Wschodniego”¹⁹. Inicjatywa ta zakłada ewolucyjne, a nie skokowe zbliżanie się Ukrainy i innych jej adresatów do Unii Europejskiej.

Jedną z cech charakterystycznych dyskusji na temat ciągłości bądź zmiany koncepcji polskiej polityki wschodniej były, jak już wspomniano, różnice dotyczące interpretacji „linii Giedroycia”, koncepcji polityki wschodniej redaktorów

¹⁶ B. Sienkiewicz, *Pożegnanie z Giedroyciem*, „Rzeczpospolita” 2010, 29-30 V; i d e m, *Idee na smycz*, „Rzeczpospolita” 2010, 17-18 VII. Charakterystyczne, że stanowisko to prezentował ekspert w dziedzinie polskiej polityki wschodniej, który jeszcze kilka lat wcześniej eksponował to, że jest rusofobem. Zob. i d e m, *Wyznania rusofoba*, „Newsweek” 2006, 25 VI.

¹⁷ A. Talaga, *Polski i Rosji nie dzielą spory o znaczeniu fundamentalnym*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2010, 16-18 IV.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ J. Bratkiewicz, *Politykofizyka naczyń połączonych*, „Gazeta Wyborcza” 2010, 21-22 VIII.

paryskiej „Kultury”²⁰. Andrzej Brzeziecki podkreślał, że Giedroyc przecież szukał porozumienia z Rosjanami, tyle że po 1989 r. linia ta bywała zawężana do misji wspierania państw Europy Wschodniej w kontrze do Rosji (w uproszczeniu: albo dobre stosunki z Rosją, albo z Ukrainą). „Gdy przyjaźniliśmy się z Ukraińcami, to nie tylko przyjaźniliśmy się z Ukraińcami, ale też robiliśmy to przeciwko Rosji. Teraz jest szansa, by w relacjach polsko-ukraińskich nie było drugiego dna. Bo można być jednocześnie proukraińskim i szukać pojednania z Rosjanami. Tego chciał chyba Jerzy Giedroyc. «Pragmatyzacja» polityki wschodniej nie musi oznaczać uznania rosyjskiej strefy wpływu, lecz przekierowanie polskiej obecności na Wschodzie ze sfery symboli w sferę gospodarki. To wyzwanie godne XXI wieku”²¹. Zdaniem Bratkiewicza wulgaryzacją koncepcji Jerzego Giedroycia i Juliusza Mieroszewskiego była polityka przyciągania Ukrainy ku Europie i jednoczesnego wypychania Rosji ku Euroazji²². Podobnie kwestie te widział Adam Daniel Rotfeld, pisząc, że ci, którzy mówią o „końcu koncepcji Giedroycia w polskiej polityce”, nie rozumieją, że dopiero teraz otwiera się możliwość realizacji jego myśli na skalę, która była kiedyś poza zasięgiem naszych wyobrażeń. W ocenie Rotfelda Polska ma wyjątkową szansę współtworzenia strategii Zachodu wobec Rosji w zgodzie z naszym narodowym interesem. Założeniem wyjściowym nie jest dziś stawka na izolację Rosji, ale jej włączenie do współdziałania z nami – we współpracy z Niemcami i Francją, z wykorzystaniem Trójkąta Weimarskiego²³.

Antoni Kamiński i Henryk Szlajfer trafnie zauważali, że koncepcja Giedroycia-Mieroszewskiego w żadnym wypadku nie ograniczała się do wąsko rozumianej polskiej polityki wschodniej: była to wizja Polski w Europie i w jej ramach – polityki wschodniej. Za najważniejsze zasady polskiej polityki wschodniej redaktorzy paryskiej „Kultury” uznali: istnienie względnie stabilnego pasa niepodległych państw oddzielających Polskę od Rosji; bliskie stosunki między Polską a tymi państwami; dobre stosunki Polski z Rosją, pod warunkiem że nie będą one osiągnięte kosztem interesów naszych najbliższych wschodnich sąsiadów²⁴. Jedną z kluczowych kwestii było poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: Jaki stopień zacieśniania relacji Polski z Rosją jest zgodny z długookresowymi interesami Polski i z interesami wschodnich sąsiadów Polski?

Należy podkreślić, że formuła ULB nie zakładała prowadzenia przez Polskę konfrontacyjnej polityki wobec Rosji. Redaktorzy paryskiej „Kultury” nie uważali, by zacieśnianie przez Polskę relacji z niepodległymi państwami oddzielającymi

²⁰ Sławomir Dębski pisał, że z upływem czasu koncepcje Giedroycia i Mieroszewskiego przestawały być gotowym przepisem na polską politykę wobec Europy Wschodniej, ale wciąż inspirowały myślenie o jej dalekosiężnych celach. S. Dębski, *W elitarnym gronie*, „Nowa Europa Wschodnia” 2009, nr 2 (IV).

²¹ A. Brzeziecki, *Moskwa bliżej. Kijów – blisko*, „Gazeta Wyborcza” 2010, 1 VI.

²² J. Bratkiewicz, *op. cit.*, s. 7.

²³ A.D. Rotfeld, *Myśl o Rosji... i nie tylko. Eseje i wywiady*, Warszawa 2012, s. 119-123.

²⁴ A. Kamiński, H. Szlajfer, *Pożegnania i urojenia*, „Rzeczpospolita” 2010, 10-11 VII. Zob. J. Mieroszewski, *op. cit.*, s. 23 i nn.; I. Hofman, *op. cit.*, s. 32 i nn.

Polskę od Rosji było realizowane w kontrze do Rosji. Podobnie jak nie formułowali oni wniosku, by polityka przyciągania Ukrainy ku Europie realizowana była z jednoczesnym wypychaniem Rosji ku Euroazji. Jerzy Giedroyc, wypowiadając się już po zakończeniu zimnej wojny za zacieśnianiem współpracy Polski z Ukrainą, Litwą, Białorusią i innymi państwami, jednocześnie bardzo mocno akcentował, że Polska przede wszystkim powinna znormalizować stosunki z Rosją. Obawiał się, aby walka z sowytyzmem, sowytyzacją, z komunizmem nie przekształciła się w walkę antyrosyjską. Zaznaczał, że Polska jest skazana na współpracę z każdą Rosją i te stosunki należy znormalizować, unikając jednak zarówno niepotrzebnej uniżoności, jak i arogancji, a to niestety, jest stałą cechą polską²⁵. W prowadzonej w naszym kraju dyskusji na temat koncepcji ULB nazbyt często nie dostrzegano, że jej twórcy widzieli bardzo dużą rolę Polski na wschodzie, ale inną, niż to wynikało z koncepcji jagiellońskich czy federacyjnych. Giedroyc uważał, że każda próba realizacji tych koncepcji zostanie uznana przez narody po wschodniej stronie polskiej granicy za nową formę imperializmu polskiego. To bowiem, co dla Polaków było chlubnym wcieleniem idei jagiellońskiej, dla Ukraińców, Litwinów i Białorusinów stanowiło odmianę polityki imperialnej Polski porównywalnej z rosyjską, ale znacznie słabszą²⁶.

Stosunkowo liczna była grupa polskich polityków i komentatorów politycznych, jak i badaczy spraw międzynarodowych przeciwnych modyfikacji, a tym bardziej istotnej zmianie polityki wschodniej realizowanej w latach 2005-2010 przez prezydenta Kaczyńskiego i polityków PiS²⁷, a szerzej – w latach 1992-2007. Występowali oni przeciwko zrównywaniu relacji polsko-ukraińskich z polsko-rosyjskimi, a zwłaszcza z próbami priorytetowego traktowania na kierunku wschodnim relacji z Rosją. Jerzy Pomianowski podkreślał, że Ukraina powinna nadal być absolutnym priorytetem polskiej polityki wschodniej (klucz do polskiej polityki wschodniej tkwi nie w Moskwie, ale w Kijowie)²⁸.

Zdaniem Pawła Kowala nadchodzi czas polityki jagiellońskiej. Autor ten nową szansę takiej polityki upatruje w budowie pod przywództwem Polski sojuszy środkowoeuropejskich, które miałyby równoważyć relacje z Rosją. Receptą na pożądane zbliżenie z Rosją byłoby wzmocnienie bezpieczeństwa państw środkowoeuropejskich przez zawieranie pod przywództwem Polski aliansy w tym subregionie²⁹. W kontekście tego rodzaju stwierdzeń Waldemar Kuczyński argumentował, że aby prowadzić politykę jagiellońską, trzeba być Polską jagiellońską, a nie dzisiejszą³⁰.

²⁵ Zob. *Teczki Giedroycia*, red. I. Hofman, L. Unger, Lublin 2010, s. 75, 88-89; A. de Lazari, *Polskie i rosyjskie problemy z rosyjskością*, Łódź 2009, s. 67 i nn.

²⁶ I. Hofman, *op. cit.*, s. 32 i nn.

²⁷ Zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Kraków 2010.

²⁸ *Przez Kijów do Moskwy*, rozmowa z J. Pomianowskim, „Gazeta Wyborcza” 2008, 8 II.

²⁹ P. Kowal, *Syndrom Telimieny*, „Rzeczpospolita” 2010, 12-13 VI. Zob. idem, *Między Majdanem a Smoleńskiem*, rozmawiają P. Legutko, D. Rodziewicz, Kraków 2012, s. 150 i nn.

³⁰ W. Kuczyński, *Chodzili chłopcy w bój bez broni*, „Rzeczpospolita” 2011, 12 IX.

Mirosław Czech pisał: „W polskiej polityce wschodniej dokonuje się zmiana fundamentalna. Z własnego wyboru, a także pod wpływem wydarzeń, stawiamy na Moskwę i jej wiodącą rolę w zorganizowaniu przestrzeni postsowieckiej. W ślad za największymi państwami Unii chcemy w niej widzieć partnera strategicznego”³¹. Autor krytycznie oceniał malejącą rolę Ukrainy w polskiej polityce wschodniej, orientację na Rosję i rezygnację przez Polskę z realizacji misji promowania demokracji na wschodzie i roli samodzielnego podmiotu na obszarze postsowieckim.

Zdaniem Bogumiły Berdychowskiej ogłaszanie klęski polityki wschodniej przeczy oczywistym faktom. Bo przecież to ona zapewniła Polsce przez ostatnie dwie dekady bezpieczny rozwój oraz solidną pozycję na arenie międzynarodowej³². Podobnie kwestię tę postrzegał Janusz Onyszkiewicz³³. Natomiast Andrzej Szeptycki dowodził, że Polska i Rosja mają całkowicie odmienną wizję przyszłości Ukrainy. Postulował, by Polska nie godziła się na podporządkowanie współpracy z Ukrainą interesom UE i Rosji³⁴.

Charakterystyczne, że koncepcja federacyjna, ściśle związana z myśleniem o prometejskiej roli Polski na byłym obszarze Rzeczypospolitej Obojga Narodów, która już w dwudziestolecu międzywojennym uznana została nawet przez zwolenników Józefa Piłsudskiego za nierealistyczną (z dziedziny marzeń)³⁵, cieszyła się nadal takim uznaniem wśród wielu polskich polityków, analityków i dziennikarzy. Mimo zasadniczej i bardzo korzystnej zmiany sytuacji geopolitycznej Polski w okresie pozimnowojennym, w tym członkostwa w NATO i UE, wielu przedstawicieli środowisk politycznych, naukowych i dziennikarskich wskazywało na potrzebę prowadzenia polskiej polityki wschodniej opartej na realizowanej kilka stuleci temu idei jagiellońskiej oraz na wypracowanej niemal sto lat temu koncepcji federacyjnej, prometejskiej oraz piłsudczykowskiej idei międzymorza³⁶. Niekiedy nawet ci sami autorzy, którzy trafnie zauważali, że „twierdzenia prawdziwe lub co najmniej godne przemyślenia w danej epoce, kiedy głoszone są w innej, stają się przejawem braku orientacji w rzeczywistości”³⁷, wykazywali brak konsekwencji w kierowaniu się tą przesłanką poprzez eksponowanie swojego wielkiego przywiązania do idei jagiellońskiej³⁸. Nazbyt często zapominano, że

³¹ M. Czech, *Polska – zakładnik Rosji*, „Gazeta Wyborcza” 2010, 4-5 IX.

³² B. Berdychowska, *Powolne przekuwanie sukcesu w klęskę*, „Rzeczpospolita” 2010, 24-25 VII.

³³ J. Onyszkiewicz, *Nie spisujmy Ukrainy na straty*, „Rzeczpospolita” 2010, 13 X.

³⁴ A. Szeptycki, *Dwie wizje Ukrainy*, „Rzeczpospolita” 2010, 4 X.

³⁵ A. Bocheński, *Między Niemcami a Rosją*, Warszawa 1994, s. 58 (pierwsze wyd. w roku 1937).

³⁶ Szerzej na ten temat zob. A. Skrzypek, *Geopolityka „Międzymorza” i jej wpływ na stosunki Polski z Rosją*, [w:] *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich*, red. S. Bielen, A. Skrzypek, Warszawa 2012.

³⁷ P. Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, s. 43.

³⁸ *Ibidem*, s. 271 i nn.

„koncepcje geopolityczne odzwierciedlają przede wszystkim specyficzne warunki danego momentu historycznego, w którym były formułowane, a także niepokoje i interesy, które motywowały w danym czasie takie lub inne ich określenie”³⁹.

2. Jaka rola Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski?

W polityce zagranicznej Polski w pierwszym dwudziestoleciu pozimnowojennym stosunki polsko-rosyjskie stanowiły obszar budzący najwięcej emocji. Wynikało to przede wszystkim z tego, że obok zbieżnych, w kolejnych etapach relacji między tymi państwami w wymiarze dwu- i wielostronnym, występowały z dużą intensywnością interesy rozbieżne czy wręcz sprzeczne. Wyrastały one zarówno z przesłanek historycznych, jak i spraw bieżących. Chociaż głównym partnerem gospodarczym Polski na kierunku wschodnim jej polityki zagranicznej była Rosja⁴⁰, to polsko-rosyjskie stosunki polityczne znajdowały się zazwyczaj w głębokim kryzysie. Mimo wielu deklaracji składanych przez polityków polskich i rosyjskich kolejne, niezbyt zdecydowane próby poprawy polsko-rosyjskich relacji między państwowych podejmowane po jednej bądź po obu stronach trwały stosunkowo krótko i nie doprowadziły do ich zdecydowanej zmiany na lepsze. Dominacja rozbieżnych interesów nad zbieżnymi, zarówno w relacjach bilateralnych Polski i Rosji, jak i w relacjach obu tych państw z innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych, według rozumienia tych interesów i sposobów ich realizacji przez kolejnych decydentów polityki zagranicznej Polski i Rosji, wydawała się barierą uniemożliwiającą znaczącą poprawę polsko-rosyjskich stosunków w płaszczyźnie politycznej. Duży zakres rozbieżnych interesów, eksponowanych bardzo często jako sprzeczność strategicznych interesów Polski i Rosji⁴¹, stałe odwoływanie się

³⁹ J. Potulski, *Współczesne kierunki rosyjskiej myśli politycznej. Między nauką, ideologicznym dyskursem a praktyką*, Gdańsk 2010, s. 9 i nn.

⁴⁰ W roku 2008 polsko-rosyjska wymiana handlowa wynosiła ponad 30 mld dolarów, w tym eksport Polski do Rosji 8 mld 917 mln dolarów, a import 20 mld 545 mln dolarów. Dla porównania – w roku 2008 wartość polsko-ukraińskiej wymiany handlowej wynosiła ok. 8,7 mld dolarów, w tym polski eksport 6,4 mld dolarów, a import z Ukrainy – 2,3 mld dolarów. Zob. A. Gradziuk, *Stosunki gospodarcze polski z zagranicą*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2009, s. 291. W roku 2012 polsko-rosyjskie obroty handlowe wyniosły blisko 38 mld dolarów.

⁴¹ Spory na tym tle dotyczyły przede wszystkim następujących zagadnień: nowej architektury bezpieczeństwa pozimnowojennego Europy i zdecydowanego popierania przez Polskę dążeń niektórych państw obszaru poradzieckiego do członkostwa w NATO; polityki Polski i Rosji wobec państw Europy Wschodniej (orientacji politycznej obszaru poradzieckiego); dążeń kolejnych polskich rządów w pierwszej dekadzie XXI w. do rozmieszczenia na terytorium Polski elementów amerykańskiego systemu antyrakietowego i reakcji strony rosyjskiej na te zabiegi; sporów polsko-rosyjskich w sferze energetycznej, w tym budowy rosyjsko-niemieckiego (unijnego) gazociągu po dnie Bałtyku; stopnia przestrzegania praw człowieka i budowy demokracji w Rosji; wpływu pamięci historycznej na bieżące relacje polsko-rosyjskie i charakteru polityki

po stronie polskiej do doświadczeń historycznych w relacjach polsko-rosyjskich (duży wpływ pamięci historycznej Polaków na bieżące postrzeganie Rosjan i Rosji), występujące w dużej skali w społeczeństwie polskim postawy niechęci wobec Rosjan i Rosji oraz nadużywanie „zagrożenia rosyjskiego” przez kolejne grupy rządzące w naszym kraju, a w jeszcze większym stopniu przez media, sprzyjały utrzymywaniu się wspomnianych emocji.

Mimo że w kolejnych strategiach bezpieczeństwa Polski przyjętych po roku 1989, jak i w innych dokumentach rządowych nie mówiło się wprost o zagrożeniu ze strony Rosji, to w motywach rzeczywistych i działaniach podejmowanych przez kreatorów polskiej polityki bezpieczeństwa państwo to postrzegano zazwyczaj jako największe zagrożenie dla naszego kraju i potencjalnego agresora⁴². Dla przykładu, najważniejszym rzeczywistym motywem dążenia Polski do członkostwa w NATO oraz zabiegów kolejnych rządów RP o rozmieszczenie na terenie Polski elementów amerykańskiego systemu antyrakietowego było duże poczucie decydentów polskiej polityki zagranicznej zagrożenia ze strony Rosji⁴³. Ten sam motyw był wiodący, jeśli chodzi o podjęcie decyzji o stacjonowaniu w Polsce – najpierw rotacyjnie, a następnie na stałe – amerykańskich baterii rakiet Patriot, stacjonowaniu od końca 2012 r. w Łasku oddziału żołnierzy amerykańskich (docelowo ok. 250)⁴⁴ oraz w sprawie planowanego rozmieszczenia od 2018 r. w Redzikowie amerykańskich rakiet średniego zasięgu. Działania te wpisywały się w sposób myślenia o zagrożeniu Polski ze strony Rosji prezentowanego m.in. w publicystyce Andrzeja Talagi, który pisał, że jeżeli kiedykolwiek przyjdzie nam stoczyć wojnę, przeciwnikiem nie będzie Słowacja, Szwajcaria czy nawet Niemcy, lecz Rosja⁴⁵. Innym razem ten sam publicysta pisał: „Nawet gdybyśmy

historycznej obu państw. Szerzej na ten temat zob. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Stosunki polityczne między Polską a Rosją po 1990 roku*, [w:] *Białe plamy – czarne plamy. Sprawy trudne w polsko-rosyjskich stosunkach 1918-2008*, red. A.D. Rotfeld, A.W. Torkunow, Warszawa 2010, s. 669 i nn.; R. Zięba, *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie: uwarunkowania, problemy, implikacje*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 3, s. 43 i nn.

⁴² Zob. R. Zięba, *Czy Polska ma wystarczające gwarancje bezpieczeństwa narodowego?*, [w:] *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Mirska, Warszawa 2009; K. Fedorowicz, *op. cit.*, s. 10.

⁴³ Premier Jarosław Kaczyński wyraził w roku 2007 przekonanie, że gdy USA zamontują w Polsce tarczę antyrakietową, to „nadzieje Rosjan na objęcie nas swoją strefą wpływów rozwijają się na wiele dziesięcioleci”, „Dziennik. Polska – Europa – Świat” 2007, 21 II. Szerzej zob. M. Stolarczyk, *Rola Rosji w polityce bezpieczeństwa Polski pod koniec pierwszej dekady XXI w.*, [w:] *Polska wobec wyzwań bezpieczeństwa narodowego*, red. K. Budzowski, Kraków 2010.

⁴⁴ 11 grudnia 2009 r. podpisana została polsko-amerykańska umowa dotycząca statusu wojsk USA w Polsce.

⁴⁵ A. Talaga, *Rosja się zbroi, róbmy to samo*, „Rzeczpospolita” 2012, 4-5 II. Mając na uwadze tego rodzaju stwierdzenia, warto pamiętać, że Polska w pierwszym dziesięcioleciu po przystąpieniu do NATO uwikłała się w dwa pozaeuropejskie konflikty zbrojne (w Iraku i Afganistanie) nie za sprawą imperialnej polityki Rosji, lecz w wyniku imperialnej polityki USA i z powodu nadgorliwości polskich elit politycznych w dążeniu do wykazania się lojalnością sojuszniczą

wykonywali nie wiem jak miłe gesty wobec «braci Moskali», jesteśmy skazani na polityczne, a w przyszłości może nawet militarne starcie. Warto się do niego przygotowywać, nie rezygnując oczywiście z dyplomatycznych słodczy. Geopolityki się nie oszuka⁴⁶.

Należy zaznaczyć, że postrzeganie Rosji jako głównego zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski występowało, zdecydowanie mocniej niż w wystąpieniach przedstawicieli kolejnych rządów RP, w mediach elektronicznych oraz w prasie, gdzie często traktowano Rosję jako głównego przeciwnika Polski i jej odwiecznego wroga⁴⁷. Obawiano się Rosji słabej, pogrążonej w kryzysie gospodarczym i zdestabilizowanej politycznie, budującej podstawy demokracji typu zachodniego i gospodarki rynkowej, co miało miejsce w dekadzie lat 90. XX w., a jeszcze bardziej Rosji rządzonej autorytarnie przez prezydenta Władimira Putina, wzmocnionej pod względem gospodarczym, bardziej stabilnej i odgrywającej coraz większą rolę międzynarodową w pierwszej dekadzie XXI w. Przy czym, o ile w ostatniej dekadzie XX w. w polityce bezpieczeństwa Polski w eksponowaniu zagrożenia ze strony Rosji akcent stawiano na zagrożenia, bardziej potencjalne niż rzeczywiste, natury militarnej, to na początku XXI w. coraz większą wagę przykładano do zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego Polski, i to nie tyle w zakresie uzależnienia gospodarki polskiej od importowanej z Rosji ropy naftowej, ile bardziej w kwestii zależności energetycznej od dostaw rosyjskiego gazu⁴⁸. Jednym z paradoksów w polityce bezpieczeństwa III RP było to, że mimo coraz dłuższego okresu integrowania się Polski z NATO i UE oraz zacieśniania współpracy polsko-amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa nie wpływało to na zmniejszenie poczucia zagrożenia ze strony Rosji u znaczącej części polskich elit politycznych i polskiego społeczeństwa. Polityka bezpieczeństwa realizowana przez kolejne rządy III RP znacznie odbiegała od zasady realizowanej w tym samym czasie m.in. w polityce

wobec Stanów Zjednoczonych i bezkrytycznego podejścia polskich polityków i polskich mediów do nadużywania siły militarnej przez USA, szczególnie w okresie administracji G.W. Busha.

⁴⁶ A. Tałaga, *Z Rosją idziemy na zwanie*, „Rzeczpospolita” 2013, 2-3 III.

⁴⁷ Stanisław Bieleń pisał, że jeśli chodzi o polskie przekazy medialne o Rosji, to mamy raczej do czynienia z medialną karykaturą tego kraju, a nie próbą obiektywizacji przekazu. S. Bieleń, *Identyfikacja wizerunkowa Rosji w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Wizerunki międzynarodowe Rosji*, red. S. Bieleń, Warszawa 2011, s. 31.

⁴⁸ W całym omawianym okresie utrzymywało się duże uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych z Rosji. W 2008 r. 92% importowanego gazu i 55% konsumowanego w Polsce tego surowca pochodziło z Rosji. W tym samym czasie 95% importowanej przez Polskę ropy naftowej i 91% tego surowca konsumowanego w kraju sprowadzane było z Rosji. K. Pełczyńska - Nałęcz, *op. cit.*, s. 680. Warto zaznaczyć, że w praktyce tylko około 6% energii zużywanej w Polsce pochodziło z dostaw rosyjskiego gazu. Udział bowiem gazu ziemnego w nośnikach energii zużywanej w Polsce w roku 2006 wynosił 13% (węgiel kamienny – 49%, węgla brunatnego – 13%, ropy naftowej – 20%, źródeł odnawialnych – 5%). Z tego m.in. względu niemiecki politolog Kai-Olaf Lang pisał, że „nie można mówić o żadnym egzystencjalnym zagrożeniu ze strony Rosji dla bezpieczeństwa energetycznego Polski”. K.-O. Lang, *Między geopolityką a integracją europejską*, „Dialog” 2008, nr 84.

bezpieczeństwa RFN, w myśl której bezpieczeństwo europejskie jest niemożliwe bez Rosji, a tym bardziej przeciwko niej⁴⁹.

Rozpoczęty pod koniec 2007 r. nowy etap polskiej polityki wschodniej oparty na formule współpracy z Rosją „taką, jaka ona jest”⁵⁰ urealnił polską politykę wschodnią i doprowadził do znaczącej poprawy międzyrządowych relacji polsko-rosyjskich w płaszczyźnie politycznej. Po stronie rosyjskiej sprzyjała tej poprawie postępująca destalinizacja rosyjskiej historii i wola decydentów polityki zagranicznej Rosji do odpolitycznienia problemu kатыńskiego oraz innych białych i czarnych plam w historii stosunków polsko-rosyjskich⁵¹. Rząd PO/PSL odstąpił od obowiązującej przez wiele lat w polskiej polityce zagranicznej zasady uzależniania poprawy relacji z Rosją od przemian demokratycznych w tym kraju, co nie znaczy, że kwestie dotyczące praw człowieka i potrzeba demokratyzacji systemu społeczno-politycznego Rosji znalazły się na dalszym miejscu w polityce Polski wobec Rosji i obszaru WNP. Jednakże wspomniana poprawa polsko-rosyjskich relacji międzyrządowych nie przekroczyła tego etapu w polskiej polityce bezpieczeństwa, od którego nie traktowano by Rosji jako głównego zagrożenia czy nawet potencjalnego wroga. Przykładem takiego myślenia były bardzo poważne zastrzeżenia przedstawicieli rządu PO/PSL wobec projektu dalszego zbliżenia Rosji z NATO⁵², w tym wobec propozycji sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena ściślejszego włączenia Rosji do europejskiego systemu bezpieczeństwa poprzez budowę natowsko-rosyjskiego systemu tarczy antyrakietowej⁵³,

⁴⁹ Zob. M. Stolarczyk, *Zbieżność i różnice interesów w stosunkach polsko-niemieckich w latach 1989-2009*, Katowice 2010, s. 552 i nn.; A. Drzewiecki, *Współczesny wymiar stosunków niemiecko-rosyjskich*, „Biuletyn Niemiecki” 2012, nr 26, s. 6 i nn.

⁵⁰ *Informacja ministra spraw zagranicznych Polski Radosława Sikorskiego na temat polityki zagranicznej RP w 2008 roku*, tekst wystąpienia ministra R. Sikorskiego, [w:] K. Łastawski, *Polska racja stanu po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 220 i nn.

⁵¹ Jednym z najważniejszych przejawów tego procesu było: wspólne uczczenie 7 kwietnia 2010 r. w Katyniu przez premierów Polski i Rosji, Donalda Tuska i Władymira Putina, pamięci ofiar zbrodni kатыńskiej; uchwała niższej izby parlamentu rosyjskiego (Dumy) z 26 listopada 2010 r., w której uznała ona mord na polskich oficerach w Katyniu za zbrodnię reżimu stalinowskiego, a ZSRR za państwo totalitarne; historyczne spotkanie 1 kwietnia 2011 r. prezydentów Polski i Rosji, Bronisława Komorowskiego i Dmitrija Miedwiediewa, w Katyniu (po raz pierwszy urzędujący prezydent Rosji był w Katyniu i oddał hołd polskim oficerom i podoficerom, ofiarom zbrodni NKWD sprzed 71 lat).

⁵² Choć warto w tym miejscu przypomnieć, że minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski, zabiegając w roku 2009 o wybór na stanowisko sekretarza generalnego NATO, w niektórych swoich wypowiedziach dopuszczał możliwość członkostwa Rosji w NATO po spełnieniu przez nią odpowiednich kryteriów. W ocenie ministra Sikorskiego proces ten trwałby wiele lat, jednocześnie zachęcałby Rosję do prodemokratycznych zmian. Zob. „Dziennik” 2009, 31 III.

⁵³ W obawie przed agresją ze strony Rosji na Polskę i państwa nadbałtyckie dyplomacja polska zabiegała o przyjęcie przez NATO w roku 2010 tzw. planów ewentualnościowych (planów wojennych). Zob. M. Tabór, *Polska w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, [w:] *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, I. Popiuk-Rysińska, Warszawa 2012, s. 164 i nn.

czy wypowiedź ministra Radosława Sikorskiego w drugiej połowie 2008 r., że po wojnie rosyjsko-gruzińskiej atak Rosji na Polskę jest możliwy w ciągu 10-15 miesięcy⁵⁴.

Duży wpływ na podtrzymywanie czy wręcz wzmacnianie u znacznej części społeczeństwa polskiego poczucia zagrożenia ze strony Rosji miały niektóre polskie ugrupowania polityczne, z Prawem i Sprawiedliwością na czele, i wspierające je środowiska dziennikarskie, które z polityki „nieprzejednania wobec Rosji” uczyniły jeden z najważniejszych elementów swojej tożsamości politycznej, a zarazem jeden z najważniejszych środków mobilizowania swojego elektoratu wyborczego. Dla części polskiej klasy politycznej, partii i ugrupowań prawicowo-nacjonalistycznych oraz związanych z nimi środowisk dziennikarskich i akademickich eksponowanie zagrożenia ze strony Rosji, wzmacnianie w społeczeństwie polskim postrzegania Rosji jako głównego przeciwnika i wroga o ponadczasowym charakterze, posługiwanie się demagogią w tym zakresie stało się jednym z głównych sposobów działania w przestrzeni publicznej i pozyskiwania społecznego poparcia⁵⁵. W Polsce, podobnie jak w wielu innych państwach, istniało bardzo silne środowisko polityczne i medialne, które nie było w stanie funkcjonować bez wroga wewnętrznego i zewnętrznego. Roman Kuźniar pisał: „Wyszukiwanie sobie wroga leży w naturze wielu ludzi, ludzi polityki w szczególności. Służą ich politycznym interesom. Podział na wy i my, swoi i obcy jest dla nich istotą polityki. Gdy brakuje wroga, kończy się polityka, a zaczyna postpolityka, zdaniem wielu gorsza odmiana polityki”⁵⁶. W PiS i w środowiskach z nim związanych za głównego wroga zewnętrznego Polski uważano Rosję i – w znacznie mniejszym stopniu – Niemcy.

Zarysowana powyżej tendencja została zdecydowanie wzmocniona po katastrofie lotniczej polskiego prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem (10 kwietnia 2010 r.), w której zginęło 96 osób, w tym prezydent RP Lech Kaczyński i jego małżonka. Z raportu opublikowanego 29 lipca 2011 r. przez polską komisję rządową wynikało, że przyczyną katastrofy było nieprzestrzeganie odpowiednich procedur zarówno po polskiej, jak i rosyjskiej stronie, w tym błędy popełnione przez polskich pilotów prezydenckiego samolotu oraz błędy kontrolerów lotniska w Smoleńsku.

Katastrofa smoleńska, a szczególnie zróżnicowanie stanowisk co do jej przyczyn wzmocniły podziały w społeczeństwie polskim i postawy niechęci czy wręcz wrogości wobec Rosji. Znaczna część polskiej klasy politycznej i polskiego społeczeństwa nie była w stanie, bądź nie chciała, zaakceptować wersji niezamierzonej przez nikogo katastrofy lotniczej (wypadku lotniczego) jako przyczyny śmierci polskiego prezydenta i osób mu towarzyszących, do której doprowadziło nieprze-

⁵⁴ A. Curanović, Sz. Kardaś, *Rosja w WikiLeaks*, Warszawa 2011, s. 120.

⁵⁵ Szerzej na ten temat zob. M. Stolarczyk, *Prawicowy populizm w Polsce jako jedna z barier na drodze do poprawy stosunków polsko-rosyjskich*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2011, nr 4 (VIII).

⁵⁶ R. Kuźniar, *Uzależnieni od wroga*, „Gazeta Wyborcza” 2011, 12 I.

strzeganie odpowiednich procedur zarówno po polskiej, jak i rosyjskiej stronie. Z upływem czasu coraz większym uznaniem w naszym kraju cieszyło się stanowisko, w myśl którego przyczyną katastrofy był zamach dokonany na polskiej delegacji przez władze i służby specjalne Rosji, a pośrednią, moralną i polityczną odpowiedzialność ponosi za nią także rząd premiera Donalda Tuska (m.in. za rozdzielanie wizyt w Smoleńsku 7 i 10 kwietnia 2010 r.)⁵⁷. Jednostronny raport rosyjskiej komisji technicznej (MAK) opublikowany w styczniu 2011 r., w którym uznano, że stan lotniska w Smoleńsku ani zachowania kontrolerów nie miały bezpośredniego wpływu na katastrofę polskiego prezydenckiego samolotu, oraz wydłużanie procedur z przekazaniem przez stronę rosyjską wraku samolotu Polsce były dodatkowymi czynnikami wzmacniającymi u wielu przekonanie o zasadności tezy zamachu.

Po katastrofie smoleńskiej sprawy związane z charakterem polskiej polityki wobec Rosji i stosunki polsko-rosyjskie stały się jednym z najważniejszych obszarów walki politycznej w naszym kraju. Między koalicją rządzącą (PO/PSL) a głównym ugrupowaniem opozycyjnym (PiS) oraz środowiskami ich popierającymi występowały bardzo poważne różnice co do rozumienia istoty polskich interesów narodowych w relacjach z Rosją i sposobów ich realizacji. Minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski w swoim wystąpieniu w Sejmie 16 marca 2011 r. stwierdził m.in.: „Są w Polsce ludzie, także w tej Izbie, którzy na wiecznej wrogości do Rosji budują polityczne credo. My odrzuciliśmy logikę, według której wszystko, co złe dla Rosji, musi być dobre dla Polski”⁵⁸. Zbigniew Brzeziński w jednym z wywiadów mówił o „wstrętnych i szkodliwych bzdurach o zamachu”⁵⁹.

Dla części polskiego społeczeństwa katastrofa prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem wpisywała się w „ciąg zbrodni dokonywanych przez kolejne pokolenia Rosjan na Polakach” czy też była traktowana – jak stwierdził w jednym z wystąpień Antoni Macierewicz – jako wypowiedzenie przez Rosję wojny Polsce, nawet jeśli kolejny atak będzie odłożony o rok, dwa, pięć⁶⁰. Katastrofa ta była postrzegana jako kolejna świadoma zagłada polskiej elity niepodległościowej dokonana przez władze Rosji. Stąd niemal tuż po katastrofie pojawiło się określenie „Katyń II”. Można uznać słuszność stwierdzenia, że gdyby do podobnej katastro-

⁵⁷ Z sondażu przeprowadzonego przez TNS OBOP pod koniec marca 2011 r. wynikało, że tylko 8% respondentów za główną przyczynę katastrofy smoleńskiej uznawało zamach. Zob. M. Janicki, *Jakie przyczyny, czyje winy*, „Polityka” 2011, 9 IV, nr 15. Jednakże w kolejnych miesiącach rosła liczba tych obywateli naszego kraju, którzy uważali, że przyczyną katastrofy był zamach. Z badań przeprowadzonych na początku lutego 2013 r. przez CBOS 33% ankietowanych uznało, że prezydent Lech Kaczyński i towarzyszące mu osoby mogli ponieść śmierć w wyniku zamachu, w tym 11%, że zdecydowanie tak. Większość ankietowanych – 51% – nie uznawała hipotezy zamachu, w tym 28%, że zdecydowanie nie. Zob. A. Kublik, *Zamach w Smoleńsku?*, „Gazeta Wyborcza” 2013, 2-3 III.

⁵⁸ Informacja ministra spraw zagranicznych nt. polityki zagranicznej RP w 2011 r. [on-line] <http://www.ms.gov.pl>.

⁵⁹ *Wstrętne i szkodliwe bzdury o zamachu*, rozmowa z prof. Z. Brzezińskim, „Gazeta Wyborcza” 2012, 8 XI.

⁶⁰ Za: W. Szacki, *Macierewiczowi poplątały się narracje*, „Gazeta Wyborcza” 2012, 20 IV.

fy doszło na terytorium jakiegokolwiek innego państwa oprócz Rosji, nie byłoby tak dużej skłonności w polskim społeczeństwie do uznawania jej nie za katastrofę lotniczą, ale zamach. W znacznym stopniu był to wynik dominującej w polskim społeczeństwie geopolitycznej kultury strategicznej, kształtowanej na przestrzeni kolejnych wieków przez tragiczne doświadczenia w stosunkach polsko-rosyjskich, opartej na postrzeganiu Rosji jako głównego zagrożenia dla Polski i na przekonaniu, że Rosja i Rosjanie są nieziemienni, a ich podstawowym imperatywem jest chęć zniszczenia Polski. Doświadczenia historyczne prowadzą zazwyczaj do powstania kanonu wyobrażeń tożsamościowych o sobie i innych, pozwalając na uproszczenie i utrwalenie wyobrażeń wroga⁶¹. Dlatego stosunkowo łatwo było liderom PiS doprowadzić do mitologizacji katastrofy smoleńskiej i do jej politycznego wykorzystania jako jednego z głównych środków mających pozwolić powrócić temu ugrupowaniu do władzy.

Mimo deklarowanej woli grup rządzących Polski i Rosji do wszechstronnego wyjaśnienia, ale bez nadmiernych emocji i zbytniego pośpiechu, wszystkich przyczyn katastrofy smoleńskiej oraz utrzymania i rozwijania dialogu politycznego⁶² wiele wskazuje na to, że katastrofa smoleńska będzie źródłem wieloletnich sporów polsko-rosyjskich na tle rozbieżności przy wyjaśnianiu jej przyczyn. W znacznej części społeczeństwa polskiego wzmocnione zostało przekonanie, że należy podejmować działania zmierzające do osłabienia i izolacji Rosji, minimalizowania, a nie zacieśniania z nią współpracy. Tym samym znacznie wydłuży się proces, w którym pojawiają się korzystne przesłanki wewnętrzne (obok uwarunkowań wewnątrzrosyjskich i międzynarodowych), związane m.in. z ewolucją postaw Polaków wobec Rosji na bardziej pozytywne niż te dominujące w ostatnich latach⁶³,

⁶¹ H. Riecke, *Polityka zagraniczna bez przymusu. Powstanie kultury strategicznej UE?*, [w:] *Polska – Niemcy. Tożsamość i kryteria bezpieczeństwa w stosunkach transatlantyckich*, red. S. Dębski, T. Jaskułowski, Warszawa 2005, s. 76.

⁶² W wieloletniej strategii polityki zagranicznej RP znajduje się następujący zapis: „Polsce zależy na utrzymaniu dobrych, pragmatycznych stosunków z Rosją na zasadach wzajemności”. Priorytety polskiej polityki zagranicznej..., s. 18. Zob. J. Ćwiek-Karpowicz, *Smoleńsk – konsekwencje dla stosunków polsko-rosyjskich*, „Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej” 2011.

⁶³ Jednym z paradoksów w postrzeganiu przez Polaków zagrożenia ze strony Rosji jest to, że bardziej czują się zagrożeni ze strony kapitalistycznej Federacji Rosyjskiej niż komunistycznego ZSRR. Na pytanie, których państw Polska powinna się najbardziej obawiać, w lutym 1990 r. na ZSRR wskazało 25% ankietowanych. W odpowiedzi na to samo pytanie w maju 1992 r. na Federację Rosyjską (Rosję) wskazało 45% ankietowanych, we wrześniu 2004 r. – 44%, a w listopadzie 2005 r. – 67% badanych. A. Fałkowski, A. Popko, *Polacy i Niemcy. Wzajemny wizerunek po rozszerzeniu Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 93. Z sondażu przeprowadzonego przez CBOS w styczniu 2011 r. wynikało, że 34% ankietowanych deklaruje niechętny stosunek do Rosjan, sympatię do nich odczuwało 32%, a obojętność 29%. J. Stóżyk, *Rośnie pesymizm Polaków*, „Rzeczpospolita” 2011, 3 II; Z badań CBOS przeprowadzonych w lutym 2011 r. wynikało, że 32% badanych uznało, iż nie są możliwe przyjazne i partnerskie stosunki Polski z Rosją. Jednakże aż 62% badanych stwierdziło, że takie relacje są możliwe, a 6% udzieliło odpowiedzi – trudno powiedzieć. Zob. K. Piławski, *Polska-Rosja: szczerość i hipokryzja*, „Przegląd” 2011,

motywujące kolejnych decydentów polskiej polityki zagranicznej do odchodzenia od postrzegania Rosji w kategoriach głównego zagrożenia i zachęające do dokonania mentalnego przełomu po polskiej stronie w tym zakresie⁶⁴. Zdecydowanie trudniejsze będzie także rozpoczęcie faktycznego, a nie tylko deklarowanego procesu pojednania polsko-rosyjskiego⁶⁵. W tym miejscu warto przynajmniej odnotować, że katastrofa smoleńska i narastające kontrowersje wokół niej nie zahamowały dialogu przedstawicieli Kościoła katolickiego w Polsce i Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Znaczącym efektem dialogu obu Kościołów było wspólne orędzie podpisane 17 sierpnia 2012 r. przez patriarchę Cyryla I, zwierzchnika Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego, oraz abp. Józefa Michalika, przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski. Orędzie jest przede wszystkim spojrzeniem w przyszłość i wezwaniem do dialogu i pojednania⁶⁶.

W kontekście zarysowanego dylematu: Rosja wrogiem, rywalem⁶⁷ czy partnerem w polityce bezpieczeństwa Polski uzasadnione wydaje się postawienie następujących pytań: Czy percepcja zagrożeń ze strony Rosji jest u osób odpowiedzialnych za polską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa adekwatna do faktycznych (realnych) zagrożeń z jej strony? Czy postępujący w okresie pozimnowojennym wśród Polaków wzrost poczucia zagrożenia „ze Wschodu” i związany z nim wzrost postaw antyrosyjskich był wynikiem zwiększenia się faktycznych zagrożeń ze strony Rosji wobec Polski, czy był to przede wszystkim wynik kształtowania poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa polskiego przez pryzmat wyobrażeń i świadomości stanu bezpieczeństwa decydentów polskiej polityki i środowisk dziennikarskich oraz nazbyt instrumentalnego traktowania w polskiej polityce wewnętrznej i zagranicznej „problemu rosyjskiego”? Czy główną barierą

nr 14. Natomiast z badań przeprowadzonych w Rosji i opublikowanych przez Centrum Lewady w październiku 2011 r. wynikało, że 27% badanych Rosjan widziało w naszym kraju normalnego partnera, 22% – sojusznika. Dla 17% ankietowanych nasz kraj był przeciwnikiem, a za wroga uważało Polskę tylko 2% ankietowanych. Zob. J. Stróżyk, P. Skwieciński, *Polska? Ani wróg, ani sojusznik?*, „Rzeczpospolita” 2011, 15-16 X. Z badań opinii publicznej przeprowadzonych równoległe w Polsce i w Rosji pod koniec 2012 r. wynikało, że aż 71% Polaków uważa, że Rosja jest krajem Polsce nieprzyjaznym (skumulowany odsetek odpowiedzi „zdecydowanie nieprzyjazna” i „raczej nieprzyjazna”). Wśród Rosjan analogiczny odsetek był wyraźnie niższy, ale także znaczny (48%). Zob. *Polska – Rosja. Diagnoza społeczna 2013. Raport z badań opinii publicznej w Polsce i Rosji*, Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, Warszawa 2013, s. 28.

⁶⁴ R. Zięba, *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie...*, s. 47.

⁶⁵ Zob. S. Bieleń, *Szanse na pojednanie polsko-rosyjskie w świetle wyzwań geopolitycznych*, [w:] *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich...*, s. 197 i nn.

⁶⁶ Hierarchowie zwrócili się ze słowem pojednania do wiernych obu Kościołów i wyrazili pragnienie wniesienia swojego wkładu „w dzieło zbliżenia naszych Kościołów i pojednania naszych narodów”. *Prosimy o wybaczenie krzywd. Wspólne przesłanie do narodów Polski i Rosji*, „Gazeta Wyborcza” 2012, 18-19 VIII.

⁶⁷ Rywal nie musi być wrogiem. Zob. A. Włodkowska-Bagan, *Konfliktowość w stosunkach polsko-rosyjskich jako stygmat geopolityczny*, [w:] *Geopolityka w stosunkach polsko-rosyjskich...*, s. 47 i nn.

uniemożliwiającą odchodzenie w polskiej polityce bezpieczeństwa od postrzegania Rosji jako głównego zagrożenia i przeciwnika jest obiektywna sprzeczność interesów, czy brak woli politycznej grup rządzących do dokonania mentalnego przełomu w tym zakresie?

3. Angażować czy izolować Rosję?

Przy rozważaniach na temat tego dylematu polskiej polityki zagranicznej należy mieć na uwadze, oprócz uwarunkowań wewnętrznych, dwie grupy uwarunkowań zewnętrznych: politykę najważniejszych państw Zachodu wobec Rosji w ostatnich latach oraz główne tendencje występujące w tym czasie w polityce Rosji wobec Zachodu. Generalnie rzecz ujmując, w całym okresie pozimnowojennym w polityce zagranicznej największych państw Europy Zachodniej wobec Rosji, w tym przede wszystkim w polityce RFN i Francji, dominowało stanowisko angażowania, zbliżania Rosji do zachodnich struktur politycznych, gospodarczych i bezpieczeństwa (Rady Europy, UE, NATO). Wielu analityków podkreślało, że zbudowanie trwałego i przewidywalnego partnerstwa strategicznego z Rosją, będącą trzecim w kolejności partnerem handlowym UE i jej głównym dostawcą surowców energetycznych, leży w żywotnym interesie Europy. Motywuje do tego ewolucja środowiska bezpieczeństwa oraz skala wyzwań i zagrożeń zarówno dla UE, jak i Rosji⁶⁸. W ocenie Zbigniewa Brzezińskiego „Europa pozostanie niedokończonym projektem, jeśli nie wypracuje głębszej i bardziej wszechstronnej relacji z Rosją, można również powiedzieć, iż Rosja nie będzie miała bezpiecznej geopolitycznej przyszłości, a także zadowolającej nowoczesnej, demokratycznej tożsamości, jeśli nie wypracuje głębszej łączności z Zachodem w ogóle i z Europą w szczególności”⁶⁹.

Jedną z implikacji zapoczątkowanego w 2008 r. w Stanach Zjednoczonych kryzysu finansowo-gospodarczego, który w krótkim czasie w mniejszym bądź większym stopniu wpłynął także na kondycję finansową i gospodarczą wszystkich państw, było dążenie największych państw Unii Europejskiej do wzmocnienia, a nie osłabienia współpracy z Rosją⁷⁰. Trafne wydaje się stwierdzenie Romana Kuźniara, który pisał: „Tak jak Ameryka będzie dokonywać zwrotu ku Azji kosztem Europy, tak Europa będzie dokonywać zwrotu ku Rosji kosztem USA. Będą to procesy obiektywne, za którymi nie staną pojedyncze wybory czy sympatie,

⁶⁸ D. Jankowski, *Strategiczne partnerstwo Unii Europejskiej i Rosji w polityce bezpieczeństwa: szanse, przeszkody i stan obecny*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 21.

⁶⁹ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja. Ameryka a kryzys globalny*, tłum. K. Skonieczny, Kraków 2013, s. 213.

⁷⁰ Zob. *Unia Europejska i Rosja. W kierunku nowego otwarcia*, red. B. Piskorska, Lublin 2012.

lecz intensywność związków w różnych dziedzinach odzwierciedlających interesy Ameryki i Europy”⁷¹.

Również w polityce administracji Baracka Obamy wobec Rosji, mimo wyhamowania po 2010 r. polityki „resetu”, dominuje stanowisko promujące zacieśnianie współpracy⁷², zarówno w ramach współpracy dwustronnej, jak i wielostronnej, w tym w ramach NATO⁷³. Stanowisko to znalazło wyraz m.in. w nowej koncepcji strategicznej NATO przyjętej w listopadzie 2010 r. w Lizbonie, w której znajduje się zapis mówiący o tym, że współpraca NATO–Rosja ma znaczenie strategiczne, oraz zobowiązanie: „chcemy dążyć do prawdziwego strategicznego partnerstwa między NATO a Rosją”⁷⁴. Warto zaznaczyć, że kolejne fazy rozszerzenia NATO oraz ewolucja funkcji i zadań tego sojuszu w okresie pozimnowojennym, mimo zachowania funkcji systemu kolektywnej obrony, znacznie zbliżyły go do systemu bezpieczeństwa zbiorowego⁷⁵. Jeśli ten proces będzie postępował, to jego najważniejszym elementem będzie dalsze zacieśnianie współpracy NATO–Rosja⁷⁶. W tym miejscu należy postawić pytanie: Czy w kontekście postępującego od wielu lat procesu zacieśniania współpracy UE–Rosja i NATO–Rosja, mimo wielu barier pojawiających się na tej drodze, elity polityczne i intelektualne naszego kraju są przygotowane, chociażby tylko pod względem koncepcyjnym, do realizacji scenariusza – jako jednej z opcji strategicznych – coraz większego udziału Rosji w kształtowaniu ogólnoeuropejskiego systemu bezpieczeństwa i postrzegania tego

⁷¹ R. Kuźniar, *Zmierzch dominacji Zachodu*, [w:] *Kryzys 2008 a pozycja międzynarodowa Zachodu*, red. R. Kuźniar, Warszawa 2011, s. 42.

⁷² Zwolennicy prowadzenia przez Polskę konfrontacyjnej polityki wobec Rosji wskazywali, że zmiana polityki USA pod rządami Obamy, skutkująca wygaszeniem amerykańskiego poparcia dla ambicji Ukrainy i Gruzji do członkostwa w NATO oraz „resetowanie” relacji z Rosją, „odebrała polskiemu programowi polityki wschodniej główne źródło siły zewnętrznej”. P. Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, s. 370.

⁷³ W opublikowanej 27 maja 2010 r. nowej narodowej strategii bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych Rosję uznano za jeden z krajów o szczególnym znaczeniu dla USA, jako państwo będące jednym z centrów wpływu w XXI w. Zob. *National Security Strategy*, V 2010, [on-line] <http://www.whitehouse.gov>, dostęp: 4 II 2013.

⁷⁴ *Koncepcja strategiczna obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, przyjęta przez szefów państw i rządów w Lizbonie*, „Rocznik Strategiczny” 2010/2011, s. 31.

⁷⁵ A.D. Rotfeld, *Szczyt NATO w Lizbonie: co dalej?* „Rocznik Strategiczny” 2010/2011, s. 37-38

⁷⁶ W maju 2010 r. grupa znaczących niemieckich polityków i wojskowych (m.in. były minister obrony w rządzie kanclerza Helmuta Kohla, Volker Ruehe, były ambasador RFN w Polsce, Frank Elbe, były przewodniczący Komitetu Wojskowego NATO, Klaus Nauman) opowiedziała się za przystąpieniem Rosji do NATO. Zob. *Ex-Verteidigungsminister Volker Ruehe fordert Aufnahme Russland in die NATO*, „Der Spiegel” 2011, 6 III. Zob. też: Ch. Bertram, *Die Nato braucht Russland*, [on-line] <http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-07/russland-nato>, dostęp: 6 IV 2013. Zbigniew Brzeziński dopuszczał taką możliwość, że w ciągu następnych dwóch lub więcej dekad Rosja, przy spełnieniu odpowiednich warunków, stanie się członkiem UE i NATO. Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja...*, s. 208.

kraju jako partnera, a nie przeciwnika? Kolejnymi etapami tego procesu może być przekształcenie się NATO w system bezpieczeństwa zbiorowego z udziałem Rosji. Realizacja takiego scenariusza oznaczałaby całkowite załamanie się dotychczasowej koncepcji i polityki bezpieczeństwa naszego kraju, opierających się na postrzeganiu Rosji jako głównego zagrożenia.

W polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej, niezależnie od wielu przyhamowań, dominował kierunek zachodni (okcydentalny)⁷⁷. Wynikało to m.in. z roli, jaką w polityce rosyjskiej i przyjętych w niej celach wyznaczono relacjom z Unią Europejską i ze Stanami Zjednoczonymi, oraz z faktu, że wśród rosyjskich elit politycznych dominowały postawy prozachodnie (co jednakże nie oznaczało woli kopiowania politycznych wzorców zachodnich)⁷⁸. Mimo wielu obszarów rozbieżnych interesów występujących w relacjach Rosji z państwami zachodnimi, w tym wielu zjawisk i procesów występujących w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji negatywnie ocenianych, głównie poza granicami tego kraju (dotyczących np. wzmocnienia tendencji autorytarnych w okresie administracji prezydenta Władimira Putina, dążeń rosyjskich grup rządzących do odbudowy mocarstwowej roli Rosji i nadużywania instrumentów „broni gazowej”, silnego nurtu neoeuroazjatyckiego – zarówno w koncepcji, jak i praktyce polityki zagranicznej Rosji)⁷⁹, głównym kierunkiem w polityce zagranicznej Rosji pozostawał kierunek zachodni⁸⁰. Jednym z najważniejszych czynników wpływających na utrzymanie się w polityce rosyjskiej priorytetowego charakteru kierunku zachodniego, w warunkach współwystępowania tendencji do rozwoju kierunku euroazjatyckiego⁸¹, była komplementarność gospodarcza Rosji i UE. Do tego dochodziło rosnące poczucie zagrożenia (głównie demograficznego i ekonomicznego) ze strony Chin, umacniających swoją pozycję mocarstwa światowego. Na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. grupy rządzące Rosji zaczęły traktować poprawę stosunków z Polską jako środek do nowego ułożenia relacji z Zachodem, zacieśnienia współpracy, której efektem powinno być szybsze uporeanie się z następstwami kryzysu finansowo-gospodarczego i przyspieszenie procesu modernizacji kraju.

⁷⁷ Były doradca kanclerza Helmuta Kohla Michael Stuermer pisał, że Rosja ponad 300 lat temu stała się europejskim mocarstwem o wielkim azjatyckim zapleczu. M. Stuermer, *Putin i odrodzenie Rosji*, tłum. B. Madejski, Wrocław 2008, s. 200.

⁷⁸ J. Ćwiek-Karpowicz, *Rosyjska elita polityczna o Unii Europejskiej (tradycja i współczesność)*, Warszawa 2007.

⁷⁹ Szerzej zob. J. Potulski, *Współczesne kierunki rosyjskiej myśli geopolitycznej. Między nauką, ideologicznym dyskursem a praktyką*, Gdańsk 2010; E.W. Szturba, *Postrojenie koncepcji nacionalnoy biezopasnosti w Rossijskoj Federacii w 1992-2004 gg.*, Moskwa 2009.

⁸⁰ Zob. S. Bieleń, *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2006; R. Zięba, *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie...*, s. 40.

⁸¹ Zob. *Strategija nacionalnoy biezopasnosti Rossijskoj Federacii do 2020 goda*, dokument przyjęty dekretem Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 12 maja 2009 r., [on-line] <http://www.scrf.gov.ru>, dostęp: 11 VIII 2011.

Mimo występowania w stosunkach polsko-rosyjskich wielu obszarów spornych, w tym odmiennej pamięci historycznej Polaków i Rosjan, w interesie bezpieczeństwa Polski leży poszerzanie zakresu zbieżnych interesów z Rosją i realizowanie wobec niej koncepcji integracyjnej, a nie konfrontacyjnej⁸². W polityce Polski wobec Rosji powinna umacniać się tendencja, dominująca w polityce państw Zachodu wobec Rosji, do jak najściślejszego wiązania Rosji z politycznymi i ekonomicznymi strukturami unijnymi i euroatlantyckimi (europeizacji Rosji). Oparta na takiej przesłance polityka polski i innych państw będzie także sprzyjać ewolucji systemu ekonomiczno-politycznego Rosji w kierunku liberalnej demokracji (dążenie do ewolucyjnej zmiany systemu politycznego w Rosji poprzez zacieśnianie z nią współpracy)⁸³. W ocenie Sławomira Dębskiego przyciąganie Rosji do współczesnej politycznej Europy jest potrzebne wszystkim: Polsce, Unii Europejskiej, wreszcie samej Rosji. Mimo że może to trochę potrwać, takiej wizji potrzebujemy⁸⁴. Ryszard Zięba argumentował: „W końcu nam powinno zależeć nie na tym, aby mieć w Rosji wroga, lecz by była ona częścią demokratycznego Zachodu”⁸⁵.

Narodziny pod koniec 2011 r. ruchu „oburzonych” w Rosji są tego dobrym przykładem. Jednocześnie należy wątpić w skuteczność koncepcji zakładającej potrzebę dążenia Polski do okcydentalizacji Ukrainy, Białorusi, Mołdawii bez jednoczesnego dążenia do okcydentalizacji Rosji. Jak bowiem wskazują na to sami zwolennicy takiej koncepcji, jej realizacja zakłada nieunikniony koszt w postaci konfliktu politycznego z Rosją⁸⁶. Polska powinna wspierać te koncepcje i działania na Ukrainie, które zmierzają do integrowania się Ukrainy z Zachodem nie w opozycji do Rosji, ale razem z Rosją⁸⁷. Poprawa stosunków polsko-rosyjskich jest zgodna z oczekiwaniami naszych głównych partnerów w UE i NATO, wpływa na umacnianie naszej pozycji w relacjach z nimi, sprzyjać będzie stopniowej europeizacji Rosji oraz zbliżaniu się Ukrainy, Białorusi i Gruzji do różnych form stowarzyszenia z UE. Bardziej realny stanie się wówczas także postulat, pojawiający się niekiedy w polskiej myśli politycznej, ułożenia stosunków w trójkącie Warszawa–Berlin–Moskwa w taki sposób, by nasze relacje z Berlinem i Moskwą były lepsze niż ich stosunki między sobą⁸⁸.

Decydenci polskiej polityki zagranicznej ze względu na dobrze pojmowane interesy narodowe (bieżące i perspektywiczne) powinni należeć do tej grupy

⁸² Zob. R. Zięba, *Czy w stosunkach polsko-rosyjskich możliwe jest przejście od „polityki historycznej” do „polityki perspektywicznej”?*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 3.

⁸³ Strategia taka realizowana jest od wielu lat w polityce zagranicznej RFN wobec Rosji: *Wandel durch Verflechtung* – zmiana przez splatanie, powiązanie.

⁸⁴ *Europa w szoku, że rozmawiamy z Moskwą*, rozmowa z S. Dębskim, dyrektorem Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia, „Gazeta Wyborcza” 2011, 6 XII.

⁸⁵ R. Zięba, *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie...*, s. 51.

⁸⁶ P. Żurawski vel Grajewski, *op. cit.*, s. 72-71.

⁸⁷ Zob. B. Surmacz, *Ukraina: aspiracje, ograniczenia, nadzieje*, [w:] *Polityka zagraniczna – aktorzy, potencjały, strategie*, red. T. Łoś-Nowak, Warszawa 2011, s. 299.

⁸⁸ A.D. Rotfeld, *Myśl o Rosji...*, s. 80.

polityków europejskich, którzy wykazują się największą determinacją w dążeniu do europeizacji Rosji⁸⁹. Taka determinacja powinna być jednym z największych wkładów Polski w proces jednoczenia Europy w okresie pozimnowojennym (Europy w jej geograficznych i geopolitycznych granicach). Geopolityczne usytuowanie Polski oraz członkostwo w NATO i UE predestynują ją do odgrywania roli zwornika Europy Wschodniej i Zachodniej. Konsekwentne działania naszego kraju zmierzające do europeizacji Rosji służyłyby także realizacji postulowanej przez Zbigniewa Brzezińskiego koncepcji poszerzonego Zachodu (większego, żywotnego Zachodu). W koncepcji tej poszerzony Zachód to, obok zacieśnienia współpracy Zachodu z Turcją, coraz ściślejsze związanie Rosji z Zachodem m.in. przez włączenie jej do Trójkąta Weimarskiego i budowanie pojednania polsko-rosyjskiego⁹⁰. Całkowicie odmienne stanowisko w tej samej kwestii prezentował inny politolog amerykański, George Friedman, który występował zdecydowanie przeciwko projektom integracji Rosji z Europą Zachodnią, przede wszystkim zaś Rosji i Niemiec. Uważał, że proces ten mógłby zagrozić hegemonii Stanów Zjednoczonych. Friedman, bardzo ceniony przez polskie środowiska prawicowe, wyznaczył Polsce rolę powstrzymywania Rosji w jej dążeniach do integracji z Europą Zachodnią⁹¹.

4. Rosja czy Ukraina głównym partnerem Polski na obszarze WNP?

Stosunkowo mała efektywność polityki wschodniej Polski w pierwszej dekadzie XXI w., w tym rozczarowanie znacznej części polskich elit polityką wewnętrzną i zagraniczną liderów „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie, wpłynęła na akcentowane już urealnienie polskiej polityki wschodniej po roku 2007. W tym kontekście zaczęły pojawiać się w naszym kraju opinie, w których wskazywano na potrzebę prowadzenia wobec Ukrainy mniej emocjonalnej, a bardziej spokojnej i wyważonej polityki (mniej nadgorliwości w zabieganiu o realizację interesów Ukrainy, większa dbałość o polskie interesy)⁹². Rząd PO/PSL miał większą niż koalicje wcześniej rządzące w naszym kraju świadomość tego, że Polska ma ograniczone możliwości oddziaływania na obszarze posowieckim, w tym promowania wzorców transformacji ustrojowej realizowanej w naszym kraju po roku 1989. Zrezygnowano z prowadzenia w polskiej polityce wschodniej, przede wszystkim

⁸⁹ Minister spraw zagranicznych Polski Radosław Sikorski dopuszczał możliwość przystąpienia w jakiejś perspektywie „świata wschodniosłowiańskiego prawosławia”, włącznie z Rosją, do Unii Europejskiej. Zob. *Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, [on-line] <http://www.msz.gov.pl>, dostęp: 20 VI 2013.

⁹⁰ Z. Brzeziński, *Strategiczna wizja...*, s. 251-252.

⁹¹ G. Friedman, *Następna dekada. Gdzie byliśmy i dokąd zmierzamy*, tłum. M. Wyrwas - Wiśniewska, Kraków 2012.

⁹² R. Kuźniar, *Polska – Ukraina. Czas skończyć z romantyzmem*, „Dziennik. Gazeta Prawna” 2010, 26 I.

wobec Ukrainy i nieco w mniejszym stopniu wobec Białorusi, polityki o charakterze misjonarskim i wyzwolicielskim⁹³. Zaczęto preferować formy wielostronne w kształtowaniu polityki wschodniej w ramach UE, zastępując nimi indywidualne działania Polski na Wschodzie⁹⁴.

Podzielam stanowisko, że w nowych realiach międzynarodowych początku drugiej dekady XXI w. uzasadnione jest, z punktu widzenia interesów Polski, priorytetowe traktowanie na obszarze posowieckim stosunków z Rosją, nie tylko na płaszczyźnie gospodarczej, przy jednoczesnym stałym poparciu dla wzmocnienia państwowości Ukrainy, Białorusi i innych państw powstałych po rozpadzie ZSRR. Artiom W. Małgin, rosyjski badacz spraw polsko-rosyjskich, pisał: „Polska polityka wschodnia, podobnie jak wschodnia polityka UE jako całość, tradycyjnie staje przed dylematem: albo uznawać Federację Rosyjską za uprzywilejowanego partnera Unii, albo nie dopuszczać do zbyt dużego uprzywilejowania Rosji, aby nie przysłonić europejskich perspektyw Ukrainy, Białorusi i Mołdowy”⁹⁵.

Polska w polityce wschodniej, nie rezygnując z roli dobrego adwokata interesów Ukrainy w UE, powinna za głównego partnera, nie tylko gospodarczego, ale także na płaszczyźnie politycznej i bezpieczeństwa, uznać Rosję, tak jak to ma miejsce w polityce wschodniej zdecydowanej większości państw członkowskich UE i NATO. Polityka taka wyrasta z realistycznej oceny sytuacji na obszarze WNP, na którym „głównym rozgrywającym jest Rosja”⁹⁶. Klucz do rozwiązania problemu Europy Wschodniej leży w Rosji. Możliwości wpływania Polski na kształtowanie sytuacji za naszą wschodnią granicą są zdecydowanie skromniejsze od tych, które posiada w tym zakresie Rosja. Z tych względów mało efektywna będzie polska polityka wschodnia bez uwzględniania interesów Rosji na obszarze posowieckim, co przecież nie oznacza pełnej ich akceptacji.

Zakończenie

Zarówno w elitach politycznych naszego kraju, jak i w polskim społeczeństwie występują bardzo istotne podziały co do charakteru polityki wschodniej Polski, przede wszystkim w odniesieniu do stosunków polsko-rosyjskich. W ostatnich latach wśród polskich polityków, analityków i komentatorów wzmocnione zostały podziały w kwestii pożądanego kształtu polskiej polityki wschodniej, głównie w sprawie polityki Polski wobec Rosji. Ze względu na występowanie w relacjach

⁹³ Zob. K. Fedorowicz, *op. cit.*, s. 298 i nn.

⁹⁴ Najbardziej znacząca w tym zakresie była polsko-szwedzka inicjatywa Partnerstwa Wschodniego przyjęta do realizacji przez UE w roku 2009.

⁹⁵ A.W. Małgin, *Stosunki polityczne między Polską a Rosją*, [w:] *Białe plamy...*, s. 715.

⁹⁶ S. Bieleń, *Polska między Niemcami a Rosją...*, s. 287.

polsko-rosyjskich wielu obszarów sprzecznych interesów⁹⁷ oraz duży wpływ pamięci historycznej na negatywne postawy Polaków wobec Rosji i Rosjan, skutecznie wzmacniane przez media i polityków partii prawicowych, niezwykle trudnym zadaniem będzie prowadzenie polityki wschodniej Polski w oparciu o przesłanki realistyczne, a nie ideologiczne. Należy mieć jednak na uwadze, że różnice interesów nie muszą prowadzić do wrogości. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywać będzie samo rozumienie polskich interesów narodowych na kierunku wschodnim polityki zagranicznej RP przez kolejne grupy rządzące w naszym kraju i stosowane przez nie środki realizacji tych interesów oraz formułowanie na ich podstawie celów. Jakich dokonają wyborów w bliższej i dalszej perspektywie w kwestii charakteru polityki Polski wobec Rosji i pozostałych naszych wschodnich sąsiadów? Mogą dążyć do poszerzania obszaru zbieżnych interesów w relacjach polsko-rosyjskich bądź też do nadmiernego eksponowania rozbieżności i różnic interesów, a tym samym będą wzmacniać w społeczeństwie polskim postawy ukierunkowane na współpracę bądź na konfrontację z Rosją.

Autor niniejszego opracowania opowiada się za takim wyborem strategicznym w polityce wschodniej Polski, zarówno w sferze koncepcyjnej, jak i praktycznych działań podejmowanych przez polską dyplomację na obszarze WNP, który zakłada poszerzanie zakresu współpracy z Rosją, a nie konfrontację. Postuluje odchodzenie w polskiej polityce bezpieczeństwa narodowego od postrzegania Rosji jako odwiecznego wroga i realizację programu zakładającego europeizację Rosji, a nie jej powstrzymywanie (izolowanie), przy jednoczesnym działaniu Polski na rzecz okcydentalizacji Ukrainy i Białorusi (okcydentalizacja Wschodu nie przeciw Rosji, ale razem z Rosją). Efektem takiego wyboru strategicznego w polskiej polityce wschodniej będzie wzmocnienie międzynarodowej pozycji Polski. Pozwoli on także na większą efektywność polskiej polityki zagranicznej nie tylko na kierunku wschodnim, ale także na kierunku zachodnim, w tym polityki integracyjnej realizowanej w ramach UE.

⁹⁷ S. Bieliń pisał: „Między Polską a Rosją zawsze będą istnieć rozmaite rozbieżności. Najważniejsze jednak powinno być uzmysłowienie sobie współzależności obu państw, ich bezpieczeństwa, gospodarek i kultur, także w kontekście unijnym”. S. Bieliń, *Szanse na pojednanie polsko-rosyjskie...*, s. 207.

Dlaczego arabska wiosna nie zawitała do Algierii?

Ograniczenia i perspektywy transformacji społeczno-politycznej

„Efekt domina” to wyrażenie często powtarzane w celu określenia zjawisk kontestacji władzy przez społeczeństwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, które w ostatnich latach doprowadziły do upadku wieloletnich reżimów. Punktem zapalnym były protesty, które rozpoczęły się w grudniu 2010 r. w Sidi Bouzid¹ w Tunezji, a które następnie ogarnęły cały kraj, zmuszając do opuszczenia kraju autorytarnie rządzącego od przeszło dwudziestu trzech lat prezydenta Zine-el Abidine Ben Alego. Ferwor rewolucyjnego zrywu ogarnął większość krajów regionu, przybierając mniej lub bardziej drastyczne formy. Algieria w tej konstelacji upadających reżimów stanowi wyjątek. Nasuwa się pytanie: dlaczego scenariusz wydarzeń w państwach sąsiedzkich (Libia, Tunezja) nie powtórzył się w Algierii, chociaż czynniki, które wywołały rewolucje w tych krajach, występują również i tutaj: korupcja i nepotyzm w strukturach administracji rządowej, silne nierówności społeczno-ekonomiczne, ograniczanie podstawowych praw i wolności obywatelskich?

Z drugiej zaś strony stwierdzenie, że arabska wiosna przeszła w Algierii bez echa, jest nieprawdziwe. W styczniu 2011 r., na krótko przed rewolucją tunezyjską i egipską, w większych miastach Algierii doszło do „manifestacji chlebowych”. Żadne z tych cyklicznych przejawów protestu nie przerodziło się w czynnik podważający ustanowione przed ponad dwudziestu laty *status quo*. Przyczyn takiego stanu rzeczy można poszukiwać w słabości politycznej opozycji algierskiej czy umiejętnym pozorowaniu przez reżim reform politycznych, gwarantujących jego trwanie. Na stabilność systemu bez wątplenia wpływa obawa przed powtórzeniem scenariusza wojny domowej lat 1992-1999 czy wcale nie tak nierealne w kontekście wydarzeń w Egipcie czy Tunezji widmo islamizacji kraju. Bez wątplenia czynnikiem umożliwiającym trwanie reżimu Abdelaziza Boutefliki jest miejsce Algie-

¹ W tekście słowa pochodzące z języka arabskiego przetranskrybowano zgodnie z formą ich zapisu stosowaną w opracowaniach francuskojęzycznych.

rii w amerykańskiej strategii *global war on terror* (GWOT). Nie bez znaczenia jest wreszcie posiadanie przez Algierię znacznych zasobów ropy naftowej, co pozwala rządzącym doraźnie łagodzić napięcia społeczne. Strategia „kupowania pokoju społecznego” stanowi w rękach władzy skuteczne narzędzie, którego Egipt czy Tunezja nie posiadają.

1. Uwarunkowania transformacji polityczno-społecznej Algierii

Arabska wiosna nie dotknęła Algierii w takim wymiarze jak Egipt, Tunezję, Libię czy Syrię, warto niemniej zauważyć, że kraj ten przeżył w latach 80. zryw oddolny, który zapoczątkował zmiany systemowe. Manifestacje z października 1988 r., które ogarnęły niemalże cały kraj, rozpoczęły proces wprowadzania reform politycznych mających na celu położenie kresu systemowi jednopartyjnemu i *de facto* rządowi Frontu Wyzwolenia Narodowego (Front de Libération Nationale, FLN), dzierżącego stery władzy nieprzerwanie od 1962 r.

Przyczyny kontestacji lat 80. w Algierii są niemal identyczne z tymi, które doprowadziły do upadku reżimów w krajach regionu MENA w latach 2010-2011. W okresie tym nastąpiło zaostrzenie konfliktu między społeczeństwem a rządem oskarżanym nie tylko o nieudolną politykę ekonomiczną, lecz także o brak demokracji, korupcję i klientelizm. Protesty przeciwko polityce rządu i niezgoda na „zawłaszczanie państwa” przez wąską elitę władzy przybrały formę masowych manifestacji ulicznych w Algierze jesienią 1988 r. Na ulice miast wyszły potężne tłumy protestujących, żądając wycofania podwyżek cen artykułów pierwszej potrzeby, poprawy zaopatrzenia, likwidacji przywilejów dla elit władzy, przeprowadzenia zasadniczych reform politycznych, gwarancji swobód obywatelskich².

Wprowadzona 23 lutego 1989 r. konstytucja zakończyła erę ćwierćwiecza monopolu władzy Frontu Wyzwolenia Narodowego i otworzyła drogę do systemu multipartyjnego. Projekty zmian z tego okresu dotyczyły zapewnienia swobody desygnowania kandydatów w wyborach municypalnych i ogólnokrajowych, niezależności organizacji społecznych i politycznych. Pomiędzy 1989 i 1990 r. zarejestrowano blisko czterdzieści cztery partie. Byłe ugrupowania opozycyjne, w tym Front Sił Socjalistycznych, zostały zalegalizowane. We wrześniu 1989 r. do gry politycznej powrócił także Islamski Front Ocalenia (Front Islamique du Salut, FIS), agitujący za natychmiastowym przekształceniem Algierii w republikę islamską³.

² Bilans ofiar to 500 zabitych i liczone w tysiącach przypadki aresztowań podejrzanych o organizację zamieszek. Zob. E. Szczepankiewicz, *Region Maghrebu w polityce Unii Europejskiej. Założenia, uwarunkowania i efekty współpracy*, Kraków 2010, s. 108.

³ F. Frédéric, *Algérie: La fin du monopole du FLN. Les députés votent la loi autorisant le multipartisme*, „Le Monde” 1989, 4 VII, s. 47.

Pierwsze pluralistyczne wybory samorządowe z 12 września 1990 r. zmodyfikowały scenę polityczną Algierii, do tej pory monopolizowaną przez FLN. Ugrupowanie islamskie (FIS) zdobyło znaczną przewagę nad partią rządzącą⁴.

Druzgocący dla strony rządzącej rezultat wyborów samorządowych przybliżył wizję przegrania wyborów parlamentarnych. Zgodnie z przewidywaniami, wybory do legislatury potwierdziły dyskredytację partii prezydenckiej i poparcie dla ugrupowania islamskiego. W pierwszej turze wyborów, która odbyła się w grudniu 1991 r., Islamski Front Ocalenia zdobył 188 mandatów. Na drugim miejscu uplasował się również opozycyjny wobec reżimu Front Sił Socjalistycznych (Front des Forces Socialistes, FFS), zdobywając 25 miejsc. Trzecia pozycja (18 miejsc w parlamencie) przypadła Frontowi Wyzwolenia Narodowego⁵. W rezultacie wyników wyborów parlamentarnych i samorządowych reżim algierski stanął wobec wyboru pomiędzy rozwiązaniem systemowym, przewidującym zażegnanie niezadowolenia społecznego i integrację partii opozycyjnych, w tym islamistycznych na scenie politycznej, a utrzymaniem relacji politycznych w dotychczasowym stanie. Zwyciężyła druga opcja, co bezpośrednio łączyło się z zastopowaniem procesu demokratyzacji i użyciem siły. W poczuciu strachu przed utratą pozycji i zagrożeniem integryzmem islamskim jesienią 1992 r. reżim rządzący wybrał „drogę siłową”⁶. W obawie przed zwycięstwem FIS w drugiej turze wyborów Wysoka Rada Wojskowa zdecydowała o zawieszeniu procesu wyborczego. Islamski Front Ocalenia został rozwiązany. Kraj pogrążył się w wieloletniej wojnie domowej między wojskiem podległym autorytarnemu reżimowi a bojówkami islamskimi⁷.

Od 1992 r. władza w Algierii *de facto* spoczywa w rękach armii. Dla zachowania pozorów demokracji podejmowane są fasadowe działania reform politycznych, cyklicznie przeprowadzane są wybory do ciał przedstawicielskich. Realna władza wykonawcza spoczywa w rękach namaszczanych przez generalicję prezydentów, kolejno od 1992 r. Ali Kefiego, Liamine’a Zérouta, Abdelaziza Boutefliki. Parlament jest kontrolowany przez tzw. koalicję prezydenta, partie przyjazne reżimowi: Front Wyzwolenia Narodowego, Narodowe Zgromadzenie Demokratyczne (Rassemblement National Démocratique, RND) oraz Ruch Społeczeństwa na rzecz Pokoju (Mouvement de la Société pour la Paix, MSP) – mało reprezentatywne społecznie ugrupowanie umiarkowanego islamu. Islamski Front Ocalenia został pozbawiony możliwości reprezentacji parlamentarnej, a niektóre ugrupowania opozycyjne, w tym Front Sił Socjalistycznych, zdecydowały się na bojkot wyborów do legislatury, która w opinii ich przywódców pozbawiona jest jakiej-

⁴ FIS uzyskał 54,3% głosów, natomiast FLN – 33,7%. Zob. szerzej na ten temat: B. Stora, *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance*, Paris 1994, s. 95, Réperes (Maspero).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Zob. A. Lahouari, *Les partis politiques en Algérie et la crise du régime des grands électeurs*, „Le Quotidien d'Oran” 2003, 12-13 X, [on-line] <http://www.algeria-watch.org>, dostęp: 30 IV 2013.

⁷ Na temat sytuacji w Algierii w okresie 1990-1992 zob. szerzej: A. Kasznik-Christian, *Algeria*, Warszawa 2006, s. 449-457, *Historia Państw Świata w XX wieku*.

kolwiek możliwości oddziaływania, a służy jedynie aktualnemu reżimowi⁸. Wprowadzony w 1992 r. stan wyjątkowy pozwala na kontrolę społeczeństwa i bezkarne stosowanie środków represji, również zachowań wrogich systemowi. Ważnym elementem reżimu pozostaje silnie rozbudowany aparat przymusu i pozycja armii w systemie.

Autorytarny charakter systemu wzmacniają działania mające na celu koncentrację władzy wykonawczej w rękach jednego człowieka. W 2007 r. wprowadzono poprawkę do konstytucji znoszącą ograniczenie kadencji prezydenckich do dwóch, otwierając drogę do dożywotniej prezydentury Abdelaziza Boutefliki.

Inne elementy demokracji proceduralnej, takie jak podstawowe prawa polityczne i społeczne, w tym wolność słowa i zgromadzeń, nie są gwarantowane. Kontroli poddana jest wszelka działalność stowarzyszeniowa i media. Między grudniem 1999 r. a styczniem 2012 r. nie została zarejestrowana żadna nowa partia polityczna. Pomimo liberalizacji kodeksu prasowego w 1990 r., znoszącej monopol państwa w dziedzinie informacji, działalność dziennikarska podlega restrykcjom. Zapisy kodeksu mediów gwarantują wolność słowa poza przypadkami narażenia „godności jednostki, imperatywów polityki zagranicznej i narodowej obrony”. Kodeks postępowania karnego przewiduje szeroki zakres kar, z więzieniem włącznie, za oczernianie bądź zniewagę instytucji państwowych⁹.

Wskazane czynniki powodują, że tradycyjne źródła legitymizacji władzy w oparciu o przynależność do ruchu niepodległościowego i zaplecza politycznego FLN ulegają osłabieniu. Coraz bardziej widoczne staje się zjawisko braku identyfikacji społeczeństwa z władzą, czego świadectwem jest niska frekwencja wyborcza, rzędu 30-40% w przeciągu ostatniego dziesięciolecia (35,6% w wyborach parlamentarnych z 2007 r.)¹⁰. Sondaż niezależnego algierskiego dziennika „El Watan” przeprowadzony w 2011 r. wykazał, że 75% respondentów nie darzy parlamentu zaufaniem, upatrując w nim instytucję bez większego wpływu politycznego, w którym deputowani bronią własnych interesów lub swoich popleczników¹¹. Klientelizm czy nepotyzm w administracji i biznesie to nie jedyne czynniki konfliktogenne w społeczeństwie algierskim. Linie podziału społecznego przebiegają między elitami frankofońskimi i arabofońskimi, między społecznością arabską i Berberami czy wreszcie uprzywilejowaną politycznie

⁸ Na temat wyników wyborów parlamentarnych z 2002 r. zob. Union Interparlementaire, Parline, *Algérie*, [on-line] http://www.ipu.org/parline-f/reports/1003_arc.htm, dostęp: 30 IV 2013; na temat wyborów parlamentarnych z 2007 r. zob. strona MSZ Algierii: http://193.194.78.233/ma_fr/stories.php?topic=07/04/09/8619480, dostęp: 30 IV 2013.

⁹ Zob. szerzej na ten temat: A. Aghrou, Y.H. Zoubir, *Algérie, des réformes pour éluder le „printemps arabe”*, [w:] *Le printemps arabe: un premier bilan*, dir. B. Khader, „Alternatives Sud” vol. 19, 2012, n° 2, s. 139; E. Szczepankiewicz, *op. cit.*, s. 295-296.

¹⁰ *L'Algérie à contre-courant du printemps arabe*, „Le Monde” 2012, 12 V, [on-line] http://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/05/12/l-algerie-a-contre-courant-du-printemps-arabe_1700317_3212.html, dostęp: 30 IV 2013.

¹¹ A. Aghrou, Y.H. Zoubir, *op. cit.*, s. 132.

i gospodarczo klasą wyższą a spauperyzowanymi mieszkańcami oddalonych od metropolii prowincji.

W analizie przesłanek, które mogą doprowadzić do ogólnospołecznej kontestacji władzy, nie może zabraknąć czynników natury ekonomicznej. Algierski model gospodarczy cechują elementy zbliżone do tych, które doprowadziły do obalenia reżimów politycznych w państwach sąsiedzkich. W Algierii, podobnie jak w innych krajach arabskich, od momentu odzyskania niepodległości rozwijany był model gospodarczy tzw. kapitalizmu patrymonialnego, w którym lojalność obywateli była utrzymywana w zamian za gwarancję stabilności gospodarczej i społecznej¹². Innymi słowy, podległość społeczeństwa zapewniało świadczenie przez państwo pewnych usług, typu: edukacja, usługi i świadczenia zdrowotne, zatrudnienie w sektorze publicznym, przywileje ekonomiczne, gwarancja dostaw środków podstawowej potrzeby, subsydiowanie żywności itp.¹³

W systemie kapitalizmu patrymonialnego występują w dłuższej perspektywie negatywne z punktu widzenia gospodarki zjawiska. Po pierwsze, państwo jest nadreprezentowane w gospodarce, co znajduje odzwierciedlenie w znacznym rozmiarze sektora publicznego, biurokracji, wysokim poziomie zatrudnienia w sferze budżetowej¹⁴. Sektor publiczny jest największym pracodawcą. Problematyczne pozostaje bezrobocie wśród młodych ludzi, rzędu 21% w przedziale wiekowym 18-25 lat, oraz rozmiar rynku nieformalnego, ocenianego pod koniec pierwszego dziesięciolecia XXI w. na około 40% rocznego PKB kraju. Słabym ogniwem pozostaje zależność od sektora energetycznego. W porównaniu z innymi krajami obszaru MENA, zasobnymi w ropę i gaz, Algieria posiada najmniej zdywersyfikowaną produkcję. 97% eksportu stanowi ropa i jej pochodne. Co więcej, w ostatnich latach udział sektora energii w PKB wzrósł z 30% do 50% w 2008 r. i niemalże do 70% w 2011 r.¹⁵ Zgodnie ze wskaźnikami Banku Światowego *Doing Business* w 2011 r. Algieria uplasowała się na 136 miejscu spośród 183 badanych krajów¹⁶. Niesprzyjający klimat inwestycyjny sprawia, że kraj nie jest w stanie przyciągnąć inwestorów zagranicznych. Ponadto 40% bezpośrednich inwestycji zagranicznych lokowanych jest w przemysł energetyczny, sektor generujący mniej niż 5% miejsc pracy rocznie.

¹² L. Sadiki, *Popular Uprisings and Arab Democratization*, „International Journal of Middle East Studies” vol. 32, 2000, no. 1, cyt. za: M.V. Lo Prete, *La révolte arabe contre le „capitalism patrimonial”*, „Outre-Mer” vol. 3, 2011, n° 29, s. 43.

¹³ O. Schlumberger, *Structural Reform, Economic Order and Development: Patrimonial Capitalism*, „Review of International Political Economy” vol. 15, 2009, no. 4, s. 17.

¹⁴ S.B. Néfissa, *Révolution arabes: les angles morts de l'analyse politique des sociétés de la région*, „Confluences Méditerranée” vol. 2, 2011, n° 77, s. 78.

¹⁵ Dane MFV z 2011 r. za: H. Darbouche, *Algeria's Failed Transition to a Sustainable Polity*, „CEPS MEDPRO Technical Reports”, no. 8, Brussels, X 2011, [on-line] <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=134566>, dostęp: 30 IV 2013.

¹⁶ *Ibidem*.

2. Arabska wiosna w Algierii

Początek 2011 r., kiedy to w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu dochodziło do masowych protestów, również w Algierii nie był spokojny. Między 3 a 7 stycznia 2011 r. przez Algierię przetoczyły się strajki masowe spowodowane podwyżkami cen podstawowych produktów żywnościowych¹⁷, głównie dwóch, oleju i cukru, dlatego też zostały ochrzczone przez media „strajkami olejowymi”, co stanowiło nawiązanie do „strajków chlebowych”, które wstrząsnęły sceną polityczną Algierii w latach 80. Dyskurs medialny uwypuklał czysto ekonomiczny charakter roszczeń społecznych, choć tym coraz częściej towarzyszyły również nadzieje na zmiany polityczne. Ich ucieleśnieniem stała się Platforma Koordynacji Narodowej na rzecz Zmiany i Demokracji (Coordination Nationale pour le Changement et la Démocratie, CNCD) powołana 21 stycznia 2011 r. Inicjatywa powstała przy współudziale Algierskiej Ligii Ochrony Praw Człowieka, szeregu autonomicznych związków zawodowych oraz partii politycznych. Tej nieformalnej platformie skupiającej różne grupy opozycyjne przyświecał wspólny cel: zniesienie stanu wyjątkowego, liberalizacja mediów, szersza partycypacja polityczna obywateli, uwolnienie więźniów zatrzymanych podczas styczniowych manifestacji.

Pomimo prób mobilizacji społeczeństwa poprzez organizowanie szeregu akcji protestacyjnych ruch oporu nie przybrał takiego wymiaru jak w innych krajach regionu. Kulminacyjny ich moment miała stanowić manifestacja zapowiedziana na 12 lutego 2011 r. w stolicy kraju. Zamierzenia organizatorów zostały jednak stordedowane przez działania prewencyjne władz lokalnych i służb porządkowych. Decyzją Rady Miejskiej z 7 lutego zabroniono organizacji marszu, powołując się na wydane w czerwcu 2001 r. rozporządzenie zakazujące organizowania zgromadzeń publicznych w stolicy oraz konieczność zachowania porządku publicznego¹⁸. CNCD podtrzymała niemniej wcześniejszą decyzję zorganizowania marszu protestu. Manifestujący zostali rozproszeni przez siły policyjne (20 tys. policjantów), wysłane w miejsce rozpoczęcia marszu.

Reżim oprócz skutecznej akcji prewencyjnej podjął działania na rzecz uspokojenia nastrojów społecznych przez szereg ustępstw i propozycji reform społeczno-politycznych. Pierwsze z nich stanowiło wypełnienie postulatu protestujących odnośnie do zniesienia obowiązującego od 1992 r. stanu wyjątkowego. Decyzję Rady Gabinetowej z 22 lutego 2011 r. poparł prezydent Bouteflika, który zapowiedział, że „zniesienie po dwudziestu latach stanu nadzwyczajnego otworzy nową kartę historii kraju, której muszą towarzyszyć reformy polityczne”¹⁹. W ślad

¹⁷ Zgodnie z komunikatem MSW w zamieszkach śmierć poniosło 5 osób, 800 osób zostało rannych, w tym 736 policjantów, zob. A. Aghrout, Y. H. Zoubir, *op. cit.*, s. 140.

¹⁸ *Ibidem*, s. 142.

¹⁹ Wypowiedź odczytana przez doradcę prezydenta Mohameda Alego Boughazi podczas konferencji w Mostaganem, „L'Expression” 2011, 20 III, cyt. za: A. Aghrout, Y. H. Zoubir, *op. cit.*, s. 145.

za tymi deklaracjami powołana została Narodowa Komisja Konsultacyjna ds. Reform Politycznych, która miała stanowić swoisty pas transmisyjny w relacjach między władzą a opozycją i pole dyskusji na temat proponowanych przez obie strony zmian.

Konsultacje zakończyły się przekazaniem prezydentowi raportu, który zawierał projekty reformy ordynacji wyborczej, gwarancje szerszej reprezentacji kobiet w parlamencie, reformy prawa medialnego. Raport został przyjęty przez obie izby parlamentu na jesieni 2011 r.

O ile jest jeszcze za wcześnie, by ocenić próby „odwilży politycznej” podejmowane odgórnie przez władzę, o tyle można w tym miejscu poczynić kilka uwag. Pewne kontrowersje może wzbudzać sam skład prezydenckiej Rady Konsultacyjnej. Jej przewodniczącym został Abdelkader Bensalah, prezydent Rady Narodowej. Na stanowiska wiceprzewodniczących zostali powołani dwaj bliscy doradcy prezydenta Boutefliki, Mohamed Touati i Mohamed Ali Boughazi. Podczas dwumiesięcznego funkcjonowania konsultacje Rady objęły blisko dwieście partii, stowarzyszeń, organizacji obywatelskich. Gros z nich odmówiło dialogu, żądając powołania szerszej platformy debaty ogólnonarodowej. Znamienny jest fakt, że udziału w inicjatywie prezydenckiej odmówili byli prezydenci (Chadli Bendjedid, Ali Kafi, Liamine Zéroual) i premierzy (Mokdad Sifi, Mouloud Hamrouche, Ali Benflis).

O fasadowym charakterze działań świadczy również reforma dotycząca zwiększenia reprezentacji kobiet w parlamencie. W wersji zakładanej pierwotnie parytet przewidziany dla kobiet miał wynosić minimum 33% ogółu miejsc w Zgromadzeniu Narodowym. Głosami większości parlamentarnej (koalicji partii prezydenckich – RND i FLN) przyjęto rozwiązanie, w którym liczba posłanek uzależniona została od liczby miejsc przypisanych do poszczególnych okręgów wyborczych²⁰.

Kolejnym posunięciem służącym „odbetonowaniu” sceny politycznej było wydanie w październiku 2011 r. zezwolenia na tworzenie nowych partii politycznych²¹. Dodatkowo szerszemu udziałowi formacji politycznych w parlamencie miało służyć zwiększenie liczby miejsc deputowanych w Zgromadzeniu Narodowym z 389 do 462. W wyniku legalizacji nowych partii ich liczba w 2011 r. wzrosła do czterdziestu trzech. Tak duża atomizacja sceny politycznej stanowi *de facto* korzystną sytuację dla zwartej koalicji partii prezydenckich. Nie osłabiło jej nawet wyjście z koalicji partii umiarkowanego islamu: Ruchu Społeczeństwa na rzecz Pokoju. Nowa ustawa dotycząca partii politycznych wzbudziła krytykę z jeszcze

²⁰ Zgodnie z nowym prawem 20% miejsc przyznano kobietom w okręgach liczących cztery miejsca, 30% w tych z pięcioma mandatami, 35% w okręgach z 14 miejscami w parlamencie i 40% w okręgach z 32 lub więcej miejscami, zob. A. Aghrou, Y. H. Zoubir, *op. cit.*, s. 142.

²¹ Co prawda partie różnych nurtów – narodowościowych, laickich, islamu umiarkowanego – brały udział kolejno w wyborach parlamentarnych czy lokalnych w roku 1997, 2002, 2007, jednak większość parlamentarna należała do partii zaplecza prezydenckiego. Pole manewru pozostałych formacji politycznych było ograniczone.

jednego powodu²². Zgodnie z jej brzmieniem wprowadzono przyzwolenie na tzw. nomadyzm polityczny, tzn. przechodzenie deputowanych z jednego ugrupowania do drugiego w czasie tej samej kadencji zgromadzenia, co w znacznym stopniu uprzywilejowuje duże partie (Narodowe Zgromadzenie Demokratyczne, Front Wyzwolenia Narodowego) kosztem mniejszych, nowych partii. Po drugie, nowela utrzymała w mocy zakaz tworzenia nowych partii przez członków FIS, pozostawiając tym samym największe ugrupowanie opozycyjne poza sceną polityczną²³.

Liberalizacja rynku medialnego zaprowadzona ustawą o prawie medialnym z 12 stycznia 2012 r. również w pewnym sensie stanowi przykład pozorowanych reform. W duchu noweli dziennikarze zyskali prawa korporacyjne i społeczne, ich działalność niemniej w dalszym ciągu podlega cenzurze, a publicystyka nieprzychylna reżimowi zagrożona jest karą grzywny czy nawet więzieniem²⁴.

Innym podejmowanym przez reżim działaniem mającym na celu neutralizację kontestacji społecznych są pieniężne transfery rządowe. Polityka redystrybucji dochodów ze sprzedaży ropy stanowi niekwestionowane narzędzie w rękach reżimów krajów rentierskich. Ich efektywność jest nie do przecenienia, a w perspektywie stabilności reżimów pozwala przeciwdziałać umasowieniu i polityzacji potrzeb społecznych i ekonomicznych obywateli. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2012 zaprogramowano 1 500 mld dinarów algierskich (DA), czyli około 15 mld euro. Dodatkowo przewidziano wzrost wydatków publicznych rządu 10% w stosunku do 2011 r., z czego 2 850 mld DA przeznaczono na pensje urzędnicze, 1 300 mld DA na pomoc społeczną oraz 200 mld DA na subwencję produktów żywnościowych (cukier, oleje, zboża, mleko)²⁵. Inną kategorią osób korzystających z dystrybucji bezpośredniej są emeryci i renciści. Począwszy od stycznia 2012 r., wszystkie uposażenia wzrosły średnio o 1 500 DA (150 euro), co kosztuje budżet średnio 630 mln euro rocznie²⁶. Nie dziwi również fakt podejmowania szeregu działań na rzecz ludzi młodych, dotkniętych w Algierii bezrobociem oraz – jak pokazały wydarzenia krajów sąsiedzkich – stanowiących główną siłę sprawczą rewolucji (system inwestycyjnych pożyczek preferencyjnych, ulgi finansowe dla młodych przedsiębiorców, wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy).

Proponowane reformy, które znalazły się w agendzie przemian, takie jak gwarancja równości kobiet, wolność mediów, swobodna gra wyborcza, nie wpro-

²² Loi organique n° 12-04 du 12 janvier 2012 relative aux partis politiques (Ustawa nr 12-04 z dnia 12 stycznia 2012 r. o partiach politycznych), Journal officiel, n° 02/2012, za: *Ce que dit la nouvelle loi sur les partis politiques*, „Le Quotidien d’Oran” 2012, 18 I, [on-line] http://www.algeria-watch.org/fr/article/just/loi_partis.htm, dostęp: 30 IV 2013.

²³ Art. 5 ustawy o partiach politycznych z 12 I 2012 r.

²⁴ Loi organique n° 12-05 du 12 janvier 2012 relative à l’information (Ustawa nr 12-05 z 12 stycznia 2012 r. o prawie medialnym), Journal officiel, n° 02/2012, [on-line] <http://www.joradp.dz/FTP/JO-FRANCAIS/2012/F2012002.pdf>, dostęp: 30 IV 2013.

²⁵ A. Aghrout, Y. H. Zoubir, *op. cit.*, s. 62-63.

²⁶ Ustawa budżetowa na rok 2012, Ministerstwo Finansów Republiki Algierii, [on-line] http://www.mf.gov.dz/article_pdf/upl-90dc5e0e14f92b300a7cf779bf579efe.pdf, dostęp: 30 IV 2013.

wadziły nowej jakości na algierskiej scenie politycznej. Wybory parlamentarne z 12 maja 2012 r. wydają się potwierdzać powyższą tezę. Bezwzględna większość w Zgromadzeniu Narodowym utrzymała koalicja dwóch partii prezydenckich, Frontu Wyzwolenia Narodowego i Narodowego Zgromadzenia Demokratycznego, uzyskując 288 z 462 miejsc. Zaplecza partyjnego Boutefliki nie osłabiło wyjście z koalicji partii umiarkowanego islamu, Ruchu Społeczeństwa na rzecz Pokoju. Na podobnym poziomie, w stosunku do wcześniejszych wyborów, utrzymała się frekwencja wyborcza, rzędu 42,9%, a w regionie Kabylii, jednym z najbardziej opozycyjnym wobec aktualnej władzy, poniżej 30%²⁷. Reżim przyjął strategię półśrodków oraz pozorowanych reform, co jasno wskazuje na fakt, że nie zamierza dzielić się władzą ze społeczeństwem. Jak słusznie zauważa znawca sceny politycznej Algierii Abed Charef: „[...] planowane reformy i podejmowane działania w rezultacie sprowadzały się do działań absurdalnych, polegających na zastępowaniu praw, które pozostawały martwą literą – innymi, które również nie będą przestrzegane [...]”²⁸.

3. Czynniki neutralizujące procesy transformacji w Algierii

Działania podjęte przez reżim w odpowiedzi na społeczne protesty skutecznie zminimalizowały ferment powstańczy w Algierii. „Strategia neutralizacji” arabskiej wiosny polegała przede wszystkim na łącznym zastosowaniu dwóch elementów – rozwiązania siłowego poprzez mobilizację znacznych sił porządkowych w celu rozbicia manifestacji oraz przemyślanej strategii ustępstw politycznych i reform ekonomicznych, choćby doraźnych, mających na celu załagodzenie wzbierającego niezadowolenia społecznego²⁹.

Próbując określić naturę ruchu opozycyjnego Algierii, w tym znamienym dla regionu okresie 2011/2012, należy zwrócić uwagę na często pojawiające się określenie „syndromu algierskiego”, który w pewnym sensie tłumaczy mniejszą podatność tego kraju na zjawisko arabskiej wiosny. Mowa tu o dwóch wydarzeniach, które tragicznie zapisały się na kartach historii Algierii w XX w.³⁰ Pierwsze z nich to wojna o niepodległość z lat 1954-1962, jedna z najkrwawszych wojen kolonii z metropolią, w tym przypadku Francją. Drugie to wydarzenia wojny domowej

²⁷ *L'Algérie à contre-courant...*

²⁸ A. Charef, *Par où commencer la réforme?*, „Le Quotidien d'Oran” 2011, 28 IV, [on-line] http://www.lequotidien-oran.com/index.php?text=%22commencer+la+reform%22&category_id=0, dostęp: 30 IV 2013.

²⁹ S. Chena, *L'Algérie dans le „Printemps arabe” entre espoirs, initiatives et blocages*, „Confluences Méditerranée” vol. 2, 2011, n° 77, s. 106.

³⁰ Analiza konfliktów wybiega poza ramy niniejszego artykułu. Na temat wojen algierskich lat 1954-1962 oraz 1992-1999 zob. A. Kasznik-Christian, *op. cit.*; eadem, *Wojna algierska 1954-1962. U źródeł niepodległej państwowości*, Łódź 2001, *Świat Arabski, Świat Islamu*, 2.

lat 1992-1999, która postawiła po przeciwnych stronach barykady siły rządowe i bojówki islamskie³¹. Pamięć o krwawych wydarzeniach lat 90. stanowi element blokujący wszelkie działania mające na celu obalenie aktualnego systemu. Ahmad Aghrout pisze o Algierii jako kraju, który się jeszcze „[...] nie otrząsnął z wydarzeń wojny domowej, w którym społeczeństwo dotknięte jest syndromem stresu posttraumatycznego”³². Obrót, jaki przyjęły rewolucje w Syrii czy Libii, zdaje się wyciszać wszelkie ruchy wywrotowe i tłumaczyć tę indolencję społeczeństwa.

„Wyjątek algierski” tłumaczyć można ponadto słabą koordynacją działań ugrupowań opozycyjnych, które niezdolne były do utworzenia jednego frontu opozycji łączącego różne segmenty i interesy społeczne. „Wielkim nieobecnym” Platformy Koordynacji Narodowej na rzecz Zmiany i Demokracji był Front Sił Socjalistycznych. Ta jedna z największych opozycyjnych partii Algierii odmówiła udziału w zbiorowych marszach niezadowolonych, optując za bardziej pacyfistyczną i interakcyjną formą nacisku³³. Na niekorzyść Platformy zadziałał również propagandowy ton mediów, które przedstawiały ją jako inicjatywę inspirowaną przez aktywistów berberskich i Ruch na rzecz Kultury i Demokracji czy formację łączoną z radykalnym islamem³⁴.

Ponadto słabość opozycji i jej wewnętrzne podziały zadecydowały o tym, że w miejsce ruchu kontestacji ogólnospołecznej zorganizowano pomniejsze manifestacje sektorowe czy branżowe. Rozproszone akcje protestacyjne były dla władzy łatwiejsze do opanowania niż rewolta ogólnospołeczna.

Dodatkowy czynnik wyciszający wszelkie działania podejmowane w kierunku zmiany politycznej stanowi poparcie administracji USA dla państwa Boutefliki jako kluczowego elementu w amerykańskiej strategii walki z terroryzmem międzynarodowym. Na terytorium miasta Tamanrasset znajduje się wspólny sztab wojskowy oraz centrum wywiadu. Algier odgrywa ważną rolę w Partnerstwie na rzecz Zwalczenia Terroryzmu w Afryce Transsaharyjskiej (Trans-Saharan Counterterrorism Partnership, TSCP), inicjatywie amerykańskiej z 2004 r.³⁵ Zagrożenie radykalizmem islamskim w poszczególnych państwach (salafici, Bracia Muzułmanie, Ennahda) oraz międzynarodowym (MUJAO – Ruch na rzecz Zjednocze-

³¹ Bilans ofiar starć w wojnie domowej w Algierii w latach 1992-1999 jest trudny do oszacowania. Raporty donoszą o 100-150 tys. zabitych, łącznie po obu stronach. Odpowiedzią na akcje terrorystyczne Islamskiej Grupy Zbrojnej (Groupes Islamiques Armés, GIA) i Islamskiej Armii Ocalenia (Armée Islamique du Salut, AIS) były krwawe akcje terroru ze strony reżimu.

³² A. Aghrout, Y. H. Zoubir, *op. cit.*, s. 63. Podobną argumentację przedstawia Abdallah Djaballah (przywódcą nielegalnej partii islamistycznej: Frontu na rzecz Sprawiedliwości i Rozwoju), zob. szerzej: M. Mokhefi, *Maghreb: révolutions inachevées?*, „Politique étrangère” vol. 77, 2012, n° 1, s. 78.

³³ L. Addi, *Le régime algérien après les révoltes arabes*, „La Découverte” vol. 2, 2011, n° 66, s. 95.

³⁴ Por. A. Baghzouz, *L'Algérie et les révoltes arabes: ni exception ni domino*, „Outre-terre” vol. 3, 2011, n° 29, s. 168.

³⁵ Zob. więcej: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/tscti.htm>, dostęp: 30 IV 2013.

nia Jihadu Afryki Zachodniej, Al-Kaida Maghrebu Islamskiego), spotęgowane wydarzeniami arabskiej wiosny, pozwala reżimowi algierskiemu, grającemu niekiedy „kartą zagrożenia terrorystycznego”, trwać i cieszyć się wsparciem ze strony Zachodu. Warto zauważyć, że tę „rentę terrorystyczną” (fr. *rente du terrorisme*) reżim algierski stosuje nie po raz pierwszy. Jeszcze przed wydarzeniami 11 września 2001 r. i ogłoszeniem amerykańskiej strategii walki z terroryzmem międzynarodowym (GWOT) Abdelaziz Bouteflika manipulował zagrożeniem integryzmem islamskim w regionie Sahelu, żeby zapewnić sobie przychyłność USA, a co za tym idzie dostawy broni i wsparcie dla programu modernizacji armii³⁶.

Zakończenie

Akcje protestacyjne, które na trwałe wpisały się w krajobraz społeczno-polityczny Algierii, nie przerodziły się w ferwor rewolucyjny na wzór krajów sąsiednich³⁷. Na postawione we wstępie pytanie: dlaczego w Algierii nie zadziałał efekt domina?, odpowiedzieć można krótko, wskazując na trzy czynniki: zmęczenie rewolucyjne (dwie krwawe wojny w przeciągu ostatnich pięćdziesięciu lat), strach przed powrotem radykalnego islamu i fragmentaryzacja opozycji³⁸. Innym trafnym określeniem, wskazującym przyczyny „wyjątku algierskiego”, jest używane przez Louise Dris-Aït Hamadouche pojęcie tzw. neutralizacji historycznej: „[...] w ostatnich pięćdziesięciu latach Algierczycy powstawali na rzecz niedokończonych niepodległości³⁹, opowiedzieli się za demokracją nigdy nie osiągniętą [1988 – przyp. E.Sz.-R.], walczyli za ideał państwa islamskiego [1992-1999 – przyp. E.Sz.-R.], który przekształcił się w krwawy terror, poparli i popierają reżim wojskowy, uważając go za jedyny mogący obronić Republikę [2011-2012 – przyp. E.Sz.-R.]”⁴⁰.

Analizy politologiczne obecnej sytuacji i prognozy na przyszłość dla Algierii wspierają analizy instytucji ekonomicznych. Według brytyjskiej organizacji typu

³⁶ W literaturze zagranicznej, zwłaszcza francuskojęzycznej, można znaleźć opracowania, które wskazują na współpracę Wydziału Wywiadu i Bezpieczeństwa Algierii (DRS) z członkami Islamskiej Grupy Zbrojnej i później Al-Kaidy Maghrebu Islamskiego, zob. szerzej: J.H. Kennan, *Politique étrangère et guerre mondiale contre le terrorisme dans la reproduction du pouvoir algérien*, „Revue Tiers Monde” vol. 2, 2012, n° 210, s. 31-50.

³⁷ W 2010 r. w kraju zorganizowano około 10 tys. strajków, zob. A. Aghrou, Y. H. Zoubir, *op. cit.*, s. 140.

³⁸ E. McAllister, *Immunity to the Arab Spring? Fear, Fatigue and Fragmentation in Algeria*, BRISMES, New Middle Eastern Studies, [on-line] <http://www.brismes.ac.uk/nmes>, dostęp: 30 IV 2013.

³⁹ Podkreśla się, że wiele postulatów towarzyszących proklamacji niepodległości z 1 listopada 1962 r. nie doczekało się realizacji, zob. L. Dris-Aït Hamadouche, *L'Algérie face au „printemps arabes”: l'équilibre par la neutralisation des contestations*, „Confluences Méditerranée” vol. 2, 2012, n° 81, s. 58.

⁴⁰ *Ibidem*.

think tank, Economist Intelligence Unit, w perspektywie dwóch najbliższych lat Algierii nie czeka kryzys na skalę Tunezji czy Egiptu⁴¹.

Nie należy jednak zapominać, że jest to kraj kontrastów, nierówności. Społeczeństwo pogrąża się w coraz większej biedzie, a akty samospalenia, przypominające przypadek młodego Tunezyjczyka z Sidi Bouzid, są na porządku dziennym⁴². Na chwilę obecną reżim jest w stanie łagodzić ferment społeczny, korzystając z rezerw finansowych ze sprzedaży ropy. Źródła energii nie są jednak nieskończone. Poza tym polityka kupowania pokoju społecznego jest działaniem krótkowzrocznym. Mając na względzie fakt, że transfery generują rocznie deficyt budżetowy rzędu 25% PKB, jej skutki długofalowe mogą okazać się opłakane dla gospodarki kraju.

Pod znakiem zapytania stoi wreszcie sukcesja władzy prezydenckiej. W wyborach, które odbędą się w 2014 r., Abdelaziz Bouteflika, choćby ze względu na zły stan zdrowia, nie wystartuje. Równie charyzmatycznego i cieszącego się dużym poparciem społecznym następcy na scenie politycznej Algierii nie widać.

⁴¹ A. Baghzouz, *op. cit.*, s. 171.

⁴² I. Mandraud, *Algérie: les désespérés*, „Le Monde” 2011, 10 X, za: M. Mokhefi, *op. cit.*, s. 79.

Dylematy rosyjskiej polityki bezpieczeństwa

Od 2009 r. działania Rosji na arenie międzynarodowej zaczęły stopniowo odbiegać od kursu, który doprowadził do militarnego starcia z Gruzją. Za pomocą dostępnych środków dyplomatycznych, militarnych i gospodarczych Rosja buduje swoją pozycję międzynarodową światowego mocarstwa i prestiż – tak przynajmniej wynika z oficjalnych dokumentów i słów najważniejszych w państwie osób¹. Rzeczywistość wygląda jednak inaczej, chociaż nie ulega wątpliwości, że pod przewodnictwem Dmitrija Miedwiediewa przyjęła bardziej zróżnicowane globalne podejście, co zostało podyktowane głównie czynnikami zewnętrznymi. Jednak nowe podejście nie oznacza, że Rosja wraca do prozachodniego kursu z początku lat 90. XX w. czy próby zbudowania specjalnych stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, takich jak po 11 września 2001 r. Dlaczego? Ponieważ zmieniła się nie tylko Rosja, ale przede wszystkim otoczenie międzynarodowe, w którym funkcjonują dzisiaj największy aktorzy. Świat nie jest już zachodniocentryczny, światowy kryzys finansowy pokazał słabość gospodarek Stanów Zjednoczonych i państw europejskich, a wojna rosyjsko-gruzińska podważyła monopol Zachodu na użycie siły w stosunkach międzynarodowych. Tymczasem gospodarki Chin i Indii rosną w siłę pomimo kryzysu gospodarczego, a w różnych regionach świata wyłaniają się nowe potęgi, takie jak Brazylia czy Republika Południowej Afryki, Rosja zaś mobilizuje wszystkie siły, aby zbudować swoją pozycję na arenie międzynarodowej i jak najlepiej wykorzystać sytuację, w której Zachód traci dotychczasowe znaczenie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zmian w polityce bezpieczeństwa Rosji na przestrzeni ostatnich lat głównie wobec państw zachodnioeuropejskich i najbliższej zagranicy. Ponadto, bardzo często pojawiają się opinie, iż Rosja stosuje w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa specyficzne środki i instrumenty (imperializm, antyzachodnia kultura polityczna). Dlatego też poniższe opracowanie ma pokazać, że główne czynniki determinujące rosyjską politykę

¹ *Putin: Russia's Influence in the World to Grow*, „Russia Today” 2013, 15 II; zob. także: *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, 12 II 2013, [on-line] http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D, dostęp: 18 IV 2013; M. Adomanis, *The 'Putin Doctrine' and the Real Reason for Russian-American Conflict*, „Forbes” 2013, 3 III.

i instrumenty jej realizacji znacząco nie odbiegają od stosowanych przez najważniejszych aktorów współczesnego świata. Zasadnicza teza sprowadza się do stwierdzenia, że obecnie najważniejszą rolę odgrywają czynniki związane z poprawą sytuacji gospodarczej (pobudzanie wzrostu gospodarczego) oraz zagrożeniami bezpieczeństwa (terroryzm). Dlatego też poważnie dotknięta kryzysem światowym Rosja pozostaje zainteresowana rozwojem stosunków gospodarczych z Zachodem, zauważyć jednak można pewne dylematy i związaną z nimi zmianę priorytetów. Początkowo rosyjskie władze wiązały duże nadzieje z angażowaniem się we współpracę na gruncie bezpieczeństwa energetycznego czy walki z terroryzmem. W miarę jak znaczenie Zachodu zaczęło się zmniejszać na rzecz rosnących potęg w Azji (Chiny, Indie), następują korekty w rosyjskiej polityce. Stąd ponowny wzrost zainteresowania bliską zagranicą, w szczególności Azją Centralną, gdzie ścierają się interesy USA i Chin. Niniejsze opracowanie świadomie jednak pomija stosunki rosyjsko-chińskie, ich dynamikę, znaczenie i implikacje dla rosyjskiej polityki bezpieczeństwa. Autor zdaje sobie sprawę z ogromnej ich wagi, jednak wymagałoby to znaczącego poszerzenia zagadnień opracowania. Tam jednak, gdzie jest to niezbędne, rola i miejsce Chin w rosyjskiej polityce zostaną uwzględnione.

1. Rosyjska strategia bezpieczeństwa: otoczenie międzynarodowe, debaty, wyznaczniki

Na rosyjską politykę zagraniczną i bezpieczeństwa w ostatnich kilku latach wpłynęły trzy główne czynniki: globalny kryzys finansowy, nowe stosunki ze Stanami Zjednoczonymi oraz rewolucje na Bliskim Wschodzie.

Kryzys, który rozpoczął się w 2008 r., zakończył erę bezprecedensowego wzrostu z lat 1999-2007, kiedy to Rosja osiągnęła wskaźniki makroekonomiczne z czasów rozpadu ZSRR. Jednak kryzys ujawnił także wątpliwy charakter rosyjskiego ożywienia i słabości rosyjskiej gospodarki. Rosja, której gospodarka w dużej mierze zależy od eksportu surowców energetycznych, szczególnie mocno odczuła spadki na światowych rynkach w 2009 r., kiedy to jej PKB obniżył się o 9% (Chiny i Indie odnotowały w tym samym czasie wzrost gospodarczy)². Rosja musiała poświęcić część swoich rezerw na ratowanie gospodarki oraz chwilowo zredukować aktywność w regionie Kaukazu i Azji Centralnej. Kryzys pokazał również, że Rosja posiada niewystarczająco zdwywersyfikowaną gospodarkę, aby sprostać poważnym zagrożeniom bezpieczeństwa ekonomicznego (szczególnie w sytuacji spadku cen surowców energetycznych na rynkach światowych)³.

² J. Mankoff, *Internal and External Impact of Russia's Economic Crisis*, „Proliferation Papers” 2010, no. 48, [on-line] <http://www.ifri.org/downloads/ifriengeconomiccrisisinrussia-mankofffevrier2010.pdf>, dostęp: 17 IV 2013.

³ R. Connolly, P. Vahtra, *Russia and the Economic Crisis*, „Russian Analytical Digest” 2009, no. 65, [on-line] http://www.css.ethz.ch/publications/RAD_EN, dostęp: 18 IV 2013.

Kolejnym ważnym czynnikiem, który wpłynął na rosyjską politykę zagraniczną, była decyzja Stanów Zjednoczonych o poprawie stosunków z Rosją. Mimo wojny z Gruzją nowy prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama szybko zdecydował o „resecie” i nawiązaniu dobrych stosunków z prezydentem Dmitrijem Miedwiediewem. Taka polityka miała złagodzić obawy Rosji przed dalszą ekspansją NATO i destabilizacją najbliższego jej otoczenia z powodu amerykańskiej strategii wspierania demokracji. Rosja już znacznie wcześniej skrytykowała oba priorytety amerykańskiej polityki. Po pierwsze, Rosjanie traktowali amerykańskie pomysły dotyczące liberalizacji i demokratyzacji jako bezpośrednie zagrożenie władzy i bezpieczeństwa państwa. Po drugie, kolorowe rewolucje w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie nie przyniosły, według Rosjan, większej stabilności i bezpieczeństwa, lecz upolityczyły sytuację w regionie. Gruzja i Ukraina wyraziły chęć wstąpienia do NATO, co jeszcze bardziej przekonało Rosję do stawiania tezy o strategicznej niepewności, co najlepiej wyraził Putin po szczycie NATO w 2008 r. Stwierdził, że: „Pojawienie się w pobliżu naszych granic militarnych bloków [...] będzie postrzegane przez Rosję jako bezpośrednie zagrożenie jej bezpieczeństwa”⁴. Po trzecie, wskutek metod stosowanych przez Amerykanów w wojnie z terrorem rośnie zagrożenie radykalizacją islamu, wobec którego Rosja wydaje się bezbronna. Chociaż część problemów Rosji z islamskim terroryzmem jest wynikiem błędnej polityki wewnętrznej, to jednak w zglobalizowanym świecie amerykańska wojna z terroryzmem przekłada się na większe wsparcie dla radykalnych islamistów także w Rosji⁵.

Trzecim czynnikiem są przemiany na Bliskim Wschodzie, które doprowadziły do zmiany władz w Tunezji, Egipcie, Libii oraz wzrostu niestabilności w Syrii. Z punktu widzenia Moskwy zmiany w tym regionie oraz jego destabilizacja mogą doprowadzić do wzrostu zagrożenia terrorystycznego w samej Rosji. Stosunki pomiędzy mniejszością muzułmańską, która liczy ok. 20 mln osób, a Rosjanami (głównie wyznawcami prawosławia) od lat pozostają napięte, szczególnie w regionie Kaukazu Północnego⁶.

Zagraniczni (zachodni) obserwatorzy międzynarodowej polityki Rosji są podzieleni w opiniach dotyczących pozycji, roli i znaczenia Federacji Rosyjskiej w światowej polityce. Można ich podzielić na sceptyków i alarmistów. Obie grupy

⁴ Putin Warns NATO against Further Expansion to Russia's Borders, RiaNovosti, 4 IV 2008 (newsletter).

⁵ A. Malashenko, *Dynamics of Russian Islam*, Carnegie Endowment for International Peace, 1 II 2013, [on-line] <http://carnegieendowment.org/2013/02/01/dynamics-of-russian-islam/f88a#>, dostęp: 17 IV 2013.

⁶ Zob. D. Trenin, *The Mythical Alliance: Russia's Syria Policy*, Carnegie Endowment for International Peace, 12 II 2013, [on-line] <http://carnegieendowment.org/2013/02/12/mythical-alliance-russia-s-syria-policy/fflb#>, dostęp: 17 IV 2013; M.N. Katz, *Russia and the Arab Spring. Analysis*, „Eurasia Review” 2012, 5 IV, [on-line] <http://www.eurasiareview.com/05042012-russia-and-the-arab-spring-analysis>, dostęp: 17 IV 2013.

nie zgadzają się z sobą oraz podkreślają zupełnie inne aspekty rosyjskiej polityki bezpieczeństwa⁷.

Sceptycy nie wierzą, że Rosja jest zdolna do światowego przywództwa czy do zaprojektowania wielkiej strategii spójnego, długoterminowego planu, który będzie posiadał odpowiednie wsparcie instytucjonalne czy materialne. Uważają, że Rosja pozostaje słabym państwem, a głównym powodem takiego stanu rzeczy są wewnętrzne walki pomiędzy rywalizującymi grupami politycznymi na najwyższych szczeblach władzy. Wśród osób wyrażających takie poglądy jest m.in. Celeste Wallander, która twierdzi, że strategia Rosji na arenie międzynarodowej „nie jest ani wielka, ani strategiczna, ani odpowiednia, a Rosja jako wielkie mocarstwo w XXI w. to raczej pytanie niż stwierdzenie faktów”. Wszystko to jest efektem korupcji i prywaty w rosyjskiej polityce⁸. Podobne opinie przedstawia Dmitrij Trenin, który uważa, że powodem słabości jest trzymanie władzy przez wąską grupę ludzi, którzy traktują państwo jak prywatną własność⁹. Wydaje się jednak, że argumenty sceptyków są przesadzone. Chociaż Rosja nie jest silnym państwem, to stosunkowo płynne przekazywanie władzy świadczy raczej o rosnącej konsolidacji elity politycznej i braku większych sporów co do kierunków polityki bezpieczeństwa. W wyniku tego procesu bardziej spójna i przewidywalna staje się rosyjska polityka zagraniczna, która zyskuje szerokie poparcie społeczne: sprzeciw wobec inwazji na Irak, krytyczne stanowisko wobec rozszerzenia NATO i budowy systemu obrony przeciwrakietowej czy budowa relacji z Europą i Azją na bazie interesów ekonomicznych (surowce i energia).

Druga grupa komentatorów wyraża zaniepokojenie jednostronnym i konfrontacyjnym stylem prowadzonej przez Rosję polityki zagranicznej. Alarmiści utrzymują, że Rosja jest zdolna do stworzenia spójnej, wielkiej strategii, której główne założenia mają charakter antyzachodni i antydemokratyczny. Zwolennicy takich poglądów podkreślają, że rosyjskie władze dążą do odtworzenia imperium sowieckiego i nie mają nic przeciwko stosowaniu metod znanych z przeszłości (opartych na budowaniu obrazu wroga i zorganizowanej przemocy państwa). Pojawia się argument za ekonomiczną izolacją Rosji i wydaleniem jej ze wszystkich zachodnich struktur międzynarodowych¹⁰. Problem z poglądami alarmistów polega na błędnej interpretacji postawy Rosji na arenie międzynarodowej i bodźców kształtujących politykę bezpieczeństwa. Wydaje się, że wbrew twierdzeniom o antyzachodniej i imperialistycznej polityce Rosji źródeł takiego postępowania

⁷ A. Tsygankov, *Preserving Influence in a Changing World: Russia's Grand Strategy*, „Problems of Post-Communism” vol. 58, 2011, no. 1, s. 30-32.

⁸ C. Wallander, *Russia: The Domestic Sources of a Less-than-a-Grand Strategy*, [w:] *Strategic Asia 2007-2008. Domestic Political Change and Grand Strategy*, eds. A. Tellis, M. Wills, Washington 2007, s. 140.

⁹ D. Trenin, *Russia Leaves the West*, „Foreign Affairs” 2006, VII-VIII.

¹⁰ G. Kasparov, *Don Putin*, „Wall Street Journal” 2007, 26 VI; D. Kramer, *Medvedev Is No Democrat*, „Moscow Times” 2010, 26 VI; *Oppression in Modern Russia*, „Washington Post” 2010, 30 VIII; E. Lucas, *Why Kowtow to Brutal, Cynical Russia?*, „The Times” 2008, 5 II.

należy szukać głównie wśród czynników wewnętrznych. Cele rosyjskiej polityki obejmują: zabezpieczenie granic zewnętrznych, poprawę sytuacji gospodarczej państwa i uzyskanie międzynarodowego znaczenia jako potęgi z istotnym głosem w najważniejszych sprawach. Jak widać, tak postawione priorytety nie odbiegają znacząco od podobnych formułowanych przez inne państwa (w tym zachodnie). Mimo że rosyjska polityka bezpieczeństwa nie jest kształtowana przez liberałów, nie powstaje też pod wpływem antyzachodnich elit. Rzeczywiście ludzie wywodzący się z dawnych służb bezpieczeństwa zyskali wpływy na kształtowanie polityki zewnętrznej państwa (szczególnie w kwestii polityki gospodarczej i obecności w firmach energetycznych), ale nie stanowią oni jednorodnej grupy oraz mają różne preferencje i oczekiwania wobec Zachodu¹¹. Wydaje się, że większość rosyjskiej klasy politycznej zaczęła myśleć o sprawach międzynarodowych w kategoriach stabilizacji i koniecznego dostosowania się, a nie konfrontacji.

Rosyjskim władzom bardzo dużo czasu zajęło przyjęcie odpowiedniego punktu widzenia i perspektywy wobec nowych warunków globalnych. Było to szczególnie widoczne w odniesieniu do skutków kryzysu gospodarczego. Aż do 2009 r. rosyjskie władze nie zauważały jakichkolwiek negatywnych konsekwencji kryzysu dla Rosji. W Strategii bezpieczeństwa narodowego FR do 2020 r. wymieniono długą listę zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa, ale podkreślono też zdolność państwa do skutecznego zapobiegania zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa oraz do przekształcenia Rosji w wiodącą potęgę w zakresie technologii, gospodarki, jakości życia i wpływu na procesy globalne¹². Wraz z upływem czasu rosyjskie władze zaczęły jednak wyciągać wnioski z kryzysu. Już we wrześniu 2009 r. prezydent Dmitrij Miedwiediew opublikował artykuł *Go Russia!*, w którym zawarł krytyczną ocenę sytuacji wewnętrznej kraju. Wskazał m.in. na prymitywną gospodarkę opartą na surowcach i korupcji, semisowiecką sferę społeczną, kruchą demokrację, szkodliwe tendencje demograficzne i niepewną sytuację na Kaukazie. Proponowane rozwiązania obejmowały modernizację gospodarki i systemu politycznego, zmiany technologiczne i wzmocnienie sądownictwa w zakresie zwalczania korupcji¹³. Podobne propozycje zmian znalazły się w wystąpieniu prezydenta do Rady Federacji z listopada 2009 r. czy na spotkaniu z ambasadorami Rosji w lipcu 2010 r. (skuteczna polityka zagraniczna prowadząca do poprawy życia rosyjskich obywateli, konieczność zawierania sojuszy „modernizacyjnych” z państwami Zachodu czy wzmocnienie pozycji gospodarczej Rosji).

¹¹ A. Tsygankov, *Russia's International Assertiveness. What Does it Mean for the West?*, „Problems of Post-Communism” vol. 55, 2008, no. 1, s. 38-55; D. Trenin, *Russia's Spheres of Interest, Not Influence*, „The Washington Quarterly” 2009, X, s. 3-22.

¹² *Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года*, Совет Безопасности Российской Федерации, 12 V 2009, [on-line] <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html>, dostęp: 19 IV 2013.

¹³ *Dmitry Medvedev's Article, Go Russia!*, President of Russia, 10 IX 2009, [on-line] <http://eng.kremlin.ru/news/298>, dostęp: 20 IV 2013; *Dmitry Medvedev: Go Russia!*, „Russia Today” 2009, 10 IX.

Wydaje się, że nowa wizja odpowiadała nowej rzeczywistości międzynarodowej bez istotnego podważania konsensusu w zakresie rosyjskiej polityki zagranicznej. Ten konsensus zakładał, że obecna „jednobiegunowa” (czyt. amerykańska) struktura systemu międzynarodowego zmniejsza globalne wpływy Rosji. Rosyjskie władze muszą więc dążyć do podniesienia statusu państwa i na nowo zdefiniować interesy narodowe. Zarówno Putin, jak i Miedwiediew opowiedzieli się za używaniem ekonomicznych instrumentów i narzędzi do osiągnięcia celów (skuteczne konkutowanie w gospodarce światowej przy użyciu surowców naturalnych). Obaj podchodzą też bardzo pragmatycznie do budowania elastycznych koalicji z niezachodnimi aktorami (w ramach BRIC – Brazil, Russia, India, China czy Szanghajskiej Organizacji Współpracy), których celem jest wspieranie globalnej pozycji Rosji¹⁴.

Po upadku Związku Radzieckiego możliwości rosyjskiej polityki zagranicznej znacząco spadły, Rosja straciła jedną szóstą swojego dawnego terytorium, gospodarka skurczyła się o połowę, a pod koniec prezydentury Borysa Jelcyna władza centralna straciła praktycznie możliwości efektywnego zarządzania państwem. Dopiero od 2000 r., czyli od momentu przejścia władzy przez Władimira Putina, Rosja stara się odzyskać utraconą pozycję mocarstwa, próbując prowadzić spójną politykę zagraniczną. Narzędzia, jakimi dysponuje, to: surowce (energia), wojsko, dyplomacja oraz czynnik kulturowy. Surowce energetyczne są w głównej mierze narzędziem budowania międzynarodowych wpływów. Rosja może poszczycić się rozbudowaną energetyką jądrową, a oprócz tego jest jednym z największych na świecie producentów ropy naftowej i gazu ziemnego, pozostając przy tym ważnym państwem tranzytowym (z Kaukazu i Azji do Europy)¹⁵. Z ogromnymi zasobami pozostaje zatem jednym z najważniejszych graczy na rynku surowców energetycznych, a perspektywy na przyszłość są obiecujące, tym bardziej że w Europie (główny odbiorca ropy i gazu) oraz w Chinach (w perspektywie największy odbiorca) prognozy zakładają wzrost zapotrzebowania na energię. Chociaż uzależnienie gospodarki od surowców i budżetu od ich eksportu jest ogromne, Rosja stara się wykorzystać dochody generowane przez surowce do zabezpieczenia przyszłości¹⁶.

¹⁴ A. Tsygankov, *Foreign Policy*, [w:] *Return to Putin's Russia: Past Imperfect, Future Uncertain*, ed. S. Wegren, Lanham 2013, s. 240-241.

¹⁵ 10280 tys. baryłek ropy naftowej dziennie (2 miejsce po Arabii Saudyjskiej) oraz 607 mld m³ gazu ziemnego rocznie (2 miejsce po Stanach Zjednoczonych) – dane dotyczą 2011 r., ponadto na terytorium Rosji znajduje się ok. 5% światowych rezerw ropy naftowej i ok. 21% światowych zasobów gazu ziemnego; zob. *BP Statistical Review of World Energy 2012*, VI 2012, [on-line] <http://bp.com/statisticalreview>, dostęp: 27 IV 2013.

¹⁶ Стабилизационный фонд Российской Федерации (Fundusz Stabilizacyjny FR) został podzielony w 2008 r. na Резервный фонд (Fundusz Rezerwoy) oraz Фонд национального благосостояния (Fundusz Narodowego Bogactwa), łącznie dysponują kwotą ponad 170 mld dolarów (stan na koniec 2012 r.), zob. Министерство финансов Российской Федерации, [on-line] <http://www1.minfin.ru/ru>, dostęp: 27 IV 2013.

Dokonując analizy czynnika militarnego, należałoby zauważyć, że obecnie nie istnieje żadne realne zagrożenie dla Rosji spowodowane globalnym konfliktem militarnym. NATO i Chiny wydają się tylko zagrożeniem hipotetycznym, bardziej realne ryzyko konfliktu zbrojnego wiąże się z terroryzmem międzynarodowym oraz niestabilnością polityczną w regionach sąsiadujących z Rosją (Kaukaz, Azja Centralna, Afganistan, Bliski Wschód). Jednak te zagrożenia nie wiążą się z koniecznością inwestowania w ogromne zasoby wojskowe i utrzymywania w tych regionach znaczących sił zbrojnych. Konflikt z sierpnia 2008 r. z Gruzją nie dał jednoznacznej odpowiedzi na temat stanu uzbrojenia i morale w siłach zbrojnych, pokazał jednak wszechobecną korupcję i słabe wykształcenie żołnierzy. Reformy w strukturach dowodzenia oraz doposażenie i wsparcie finansowe armii wydają się jednak koniecznością¹⁷. Tym bardziej że zagadnienia sił strategicznych (jakość głowic i pocisków, ilość uzbrojenia) pozostają jednym z ostatnich tematów, na które Rosja i Stany Zjednoczone – ze względu na swój zbliżony potencjał – rozmawiają jako równorzędni partnerzy¹⁸.

Rosja nadal posiada zasoby dyplomatyczne, które pozwalają jej na skuteczne rozwiązywanie wielu problemów i konfliktów, jednak nie zawsze udaje się je odpowiednio wykorzystać (odbior działań rosyjskiej dyplomacji na świecie jest niekorzystny). Aktywna rola w międzynarodowej dyplomacji jest wykonywana przez członkostwo w organizacjach międzynarodowych, w których Rosja posiada znaczący głos (stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ). W najbliższym otoczeniu Rosja aktywnie działa w Szanghajskiej Organizacji Współpracy i Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym. Na kontynencie europejskim skutecznie wykorzystuje swoją pozycję i częściej niż z Unią Europejską załatwia najważniejsze interesy z poszczególnymi państwami (w szczególności z Niemcami i Francją). Wydaje się jednak, że w obliczu wzrostu znaczenia Chin Rosja będzie budować ściślejsze więzi z Unią Europejską, Stanami Zjednoczonymi, Japonią i Koreą Południową. Również w tym kontekście należałoby rozważać propozycje budowy nowej architektury bezpieczeństwa paneuropejskiego zgłaszane w 2008 r. przez prezydenta Dmitrija Miedwiediewa¹⁹.

Istotne znaczenie przy formułowaniu rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa posiadają nadal czynniki kulturowe i historyczne. Miękką potencjał

¹⁷ Na temat reform rosyjskiej armii zob. M. Barabanov, K. Makienko, R. Pukhov, *Military Reform. Toward the New Look of the Russian Army*, Valadai Discussion Club. Analytical Report, Moscow 2012.

¹⁸ Wydatki wojskowe Rosji za 2011 r. wyniosły ok. 72 mld dolarów, Chiny wydały dwa razy więcej (ok. 143 mld dolarów), Stany Zjednoczone dziesięciokrotnie więcej (ok. 711 mld dolarów), zob. *SIPRI Yearbook 2012*, [on-line] <http://www.sipri.org/yearbook/2012>, dostęp: 29 IV 2013.

¹⁹ Chociaż część analityków zwraca uwagę na kontekst związany z wojną w Gruzji, zob. B. L. O., *Medvedev and the New European Security Architecture*, CER Policy Brief, VII 2009, [on-line] http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/pbrief_medvedev_july09-741.pdf, dostęp: 28 IV 2013; R. Weitz, *The Rise and Fall of Medvedev's European Security Treaty*, Washington 2012.

Rosji pozostaje ważny na terenie byłego ZSRR i obejmuje m.in. atrakcyjność modelu gospodarki, wspólną historię, język rosyjski, więzi kulturowe, atrakcyjny poziom edukacji, ponadto Rosja może służyć jako przykład budowy struktur państwa. Jednak nie jest w stanie stworzyć skutecznej alternatywy dla amerykańskiej *soft power* czy nawet tworzącego się aktualnie atrakcyjnego do naśladowania modelu chińskiego (szczególnie w Azji Centralnej)²⁰.

2. Stosunki z Zachodem

Rosyjskie stosunki ze Stanami Zjednoczonymi zaczęły się poprawiać wraz z dojściem do władzy Baracka Obamy i zaproponowaną przez niego polityką „resetu”. 8 kwietnia 2010 r. w Pradze podpisano nowy układ START (ratyfikowany w grudniu 2010 r. przez amerykański Senat i w styczniu 2011 przez rosyjską Dumę i Radę Federacji), który zastąpił traktat z 1991 r.²¹ Nowy traktat ogranicza liczbę pocisków strategicznych do 1500, odnawia mechanizm weryfikacji oraz zabrania rozmieszczania pocisków nuklearnych poza terytorium sygnatariuszy. Stosunki rosyjsko-amerykańskie uległy również poprawie w kwestii stabilizowania sytuacji w Afganistanie, Rosja zgodziła się na wojskowe loty nad swoim terytorium oraz transporty niemilitarne (pomoc humanitarną). Przeprowadzono kilka wspólnych akcji antynarkotykowych²². W połowie 2012 r. Rosja zgodziła się również, aby NATO wykorzystywało bazę lotniczą w Ulianowsku jako punkt tranzytowy w transporcie żołnierzy i ładunków do i z Afganistanu²³. Ponadto obie strony wykazują duże zainteresowanie rozwojem stosunków gospodarczych: sukcesem zakończyły się trwające od 1993 r. negocjacje dotyczące wstąpienia Rosji do WTO²⁴, a rosyjski Rosneft podpisał z ExxonMobile umowę co do wspólnej eksploatacji złóż surowców w rosyjskiej części basenu Morza Arktycznego²⁵.

Postęp w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi nie może przysłać nierozwiązanych kwestii spornych: rozbudowa amerykańskiej infrastruktury wojskowej blisko rosyjskich granic, dalsze rozszerzanie NATO, sytuacja na Kaukazie (prob-

²⁰ G. Filimonov, *Russia's Soft Power Potential*, „Russia in Global Affairs” 2010, 25 XII; J. Parker, *Russia's Revival. Ambitions, Limitations and Opportunities for the United States*, Washington 2010.

²¹ P. Baker, *Senate Passes Arms Control Treaty With Russia*, 71-26, „The New York Times” 2010, 22 XII; *Duma Adopts Bill on Ratification of New START*, „Russia Today” 2011, 25 I.

²² M. Schwartz, *Russia Joins Drug Raid in Afghanistan, Marking Advance in Relations with U.S.*, „New York Times” 2011, 29 X.

²³ *Russia Approves Ulyanovsk NATO Hub*, RIA Novosti, 29 VI 2012 (newsletter).

²⁴ C. Belton, *Russia Joins WTO after 19 Years of Talks*, „Financial Times” 2012, 22 VIII.

²⁵ *Rosneft, Exxon Mobil Sign Landmark Deal to Develop Arctic Reserves*, „Russia Today” 2012, 16 IV; C. Belton, *Exxon and Rosneft Seal Arctic Deal*, „Financial Times” 2012, 18 IV.

lem Abchazji i Osetii Północnej), transport surowców energetycznych z basenu Morza Kaspijskiego, sposób zakończenia wojny domowej w Libii, sytuacja w Syrii, sprzedaż broni przez Rosję do państw niesprzyjających państwom zachodnim, poprawka Jacksona-Vanika (kwestie gospodarcze), wreszcie tzw. ustawa Magnickiego (ograniczenie wjazdu i zamrożenie aktywów osób, które podejrzewane są o łamanie praw człowieka w Rosji)²⁶.

W stosunkach z państwami europejskimi do najpoważniejszych napięć doszło w związku z konfliktem rosyjsko-gruzińskim. Jednak przed konfliktem z Gruzją i po nim najwięcej kontrowersji wzbudziły rosyjskie propozycje w sprawie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego, które daleko wykraczały poza przyjęty w Europie konsensus (NATO). Prezydent Miedwiediew w czasie przemowy w Berlinie w 2008 r. zaproponował potrzebę wzmacniania prawa międzynarodowego i wezwał, aby budować nowe relacje na stosunkach między Rosją, Stanami Zjednoczonymi a państwami europejskimi²⁷. Konflikt w Gruzji został wykorzystany przez Rosjan ponownie. Miedwiediew, sugerując nieskuteczność instytucjonalnych rozwiązań (UE, NATO, OBWE), zwrócił uwagę na konieczność poprawy mechanizmów bezpieczeństwa europejskiego. W listopadzie 2009 r. Rosja opublikowała projekt nowego traktatu bezpieczeństwa, w którym państwa miały zobowiązać się do ograniczenia jednostronnego użycie siły²⁸. Inicjatywy Miedwiediewa spotkały się jednak w Europie nie tylko ze sceptycyzmem, lecz również z krytyką²⁹. W dziedzinie gospodarki Rosja koncentruje się na projektach energetycznych, w 2011 r. ukończona została budowa gazociągu do Niemiec, który biegnie po dnie Morza Bałtyckiego (Nord Stream). Natomiast do końca 2012 r. udało się wynegocjować porozumienia z wszystkimi państwami, przez które przebiegać ma gazociąg South Stream (Bułgaria, Serbia, Węgry, Słowenia)³⁰.

Wśród najważniejszych problemów w stosunkach rosyjsko-europejskich wymienić można: obawy państw Europy Środkowo-Wschodniej w związku z realizowanymi przez Rosję projektami gospodarczymi (aktywność rosyjskich spółek, budowa infrastruktury transportowej), zbytne uzależnianie się państw europejskich od rosyjskich surowców energetycznych (ryzyko pewności dostaw surow-

²⁶ A. Gearan, *Sour U.S.-Russia Relations Threaten Obama's Foreign Policy Agenda*, „The Washington Post” 2013, 13 I; T. Graham, D. Trenin, *Why the Reset Should Be Reset*, „The New York Times” 2012, 12 XII; D. Trenin, *Realigning the Reset*, „International Herald Tribune” 2012, 17 VI.

²⁷ D. Medvedev, *Speech in Berlin*, „Izvestia” 2008, 6 VI.

²⁸ R. Krickus, *Medvedev's Plan: Giving Russia a Voice but Not a Veto in a New European Security System*, Charlise 2009.

²⁹ Zob. J. Peuch, *Russian Proposal for New European Security Pact Encounters Skepticism*, Eurasia.net, 3 III 2009, [on-line] <http://www.eurasianet.org/departments/insightb/articles/eav030409a.shtml>, dostęp: 1 V 2013; R. Mutzenich, *Security with or against Russia? On the Russian Proposal for a „European Security Treaty”*, „Internationale Politik und Gesellschaft” 2010, Nr. 2, s. 65-78.

³⁰ South Stream, [on-line] <http://www.south-stream.info/en>, dostęp: 2 V 2013.

ców), sposób rozwiązania kryzysu na Bliskim Wschodzie (szczególnie w Syrii), stosunek do programu nuklearnego Iranu³¹.

3. Państwa byłego ZSRR

Swoje najbliższe otoczenie geograficznie Rosja traktuje jak uprzywilejowaną strefę interesów, jednak podejście do państw byłego Związku Radzieckiego zmieniło się na przestrzeni ostatnich lat. Ustalony konsensus zakłada rosyjską dominację w regionie, jednak inne są narzędzia tej dominacji, a postawa Rosji stała się bardziej pragmatyczna, praktycznie zrezygnowano z siłowych rozwiązań (z wyjątkiem konfliktu z Gruzją w 2008 r.). Polityka prowadzona przez prezydentów Miedwiediewa i Putina stara się maksymalnie wykorzystywać narzędzia ekonomiczne i rosyjską *soft power*, wychodząc z założenia, że Rosja nie posiada wystarczających politycznych, ekonomicznych, militarnych i kulturowych możliwości, aby bezpośrednio wpływać na politykę państw ościennych i nią kierować. Charakterystyczne dla prezydenta Miedwiediewa było pojęcie uprzywilejowanych interesów, które zostało użyte w kontekście konfliktu z Gruzją jako uzasadnienie rosyjskiego zaangażowania militarnego. Specyficzną wizję stosunków międzynarodowych prezydent Miedwiediew zarysował w wywiadzie udzielonym rosyjskim mediom 31 sierpnia 2008 r.. Zawarte w nim tezy nazwane zostały tzw. doktryną Miedwiediewa, padła również sugestia, że będzie się nimi kierować rosyjska dyplomacja³². Wśród tych zasad znalazły się m.in.: prymat prawa międzynarodowego, multipolarność systemu światowego, zaznaczenie niekonfrontacyjnego charakteru rosyjskiej polityki, ochrona interesów rosyjskiej mniejszości poza granicami Rosji oraz właśnie określenie tematyki uprzywilejowanej strefy interesów³³. Zgodnie z ideą wzmocnienia więzi z najbliższymi sąsiadami Putin zaproponował stworzenie Unii Euroazjatyckiej z państw Wspólnoty Niepodległych Państw (zasadnicze cele: współpraca ekonomiczna, wzrost handlu, wspólne projekty modernizacyjne oraz poprawa jakości życia)³⁴.

³¹ L. Aron, *The Putin Doctrine*, „Foreign Affairs” 2013, III; T. Romanova, *EU-Russian Relations. Tough Love Played by a Backstage Orchestra?*, Valdai Discussion Club, 26 III 2013, [on-line] <http://valdaiclub.com/europe/56660.html>, dostęp: 2 V 2013.

³² Tekst przemówienia dostępny na stronie internetowej prezydenta Federacji Rosyjskiej: http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2008/08/31/1850_type82912type82916_206003.shtml, dostęp: 4 V 2013.

³³ *The Medvedev Doctrine*, Stratfor, 2 IX 2008, [on-line] http://www.stratfor.com/memberships/122987/geopolitical_diary/geopolitical_diary_medvedev_doctrine, dostęp: 3 V 2013; P. Reynolds, *New Russian World Order. The Five Principles*, [on-line] <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/7591610.stm>, dostęp: 2 V 2013.

³⁴ *Russia's Putin Says Wants to Build „Eurasian Union”*, Reuters, 3 X 2011, [on-line] <http://www.reuters.com/article/2011/10/03/us-russia-putin-eurasian-idUSTRE7926ZD20111003>, dostęp: 2 V 2013, *Putin Calls for Eurasian Union*, RIA Novosti, 4 X 2011 (newsletter).

Zgodnie z przedstawioną wizją Rosja dąży do wzmocnienia swojej pozycji politycznej w regionie przez próby wpływu na procesy polityczne w poszczególnych państwach tak, aby były one zgodne z jej interesami. Temu służyć miały: podpisanie umowy z Ukrainą w kwietniu 2010 r. o przedłużeniu stacjonowania Floty Czarnomorskiej na Krymie (w zamian za obniżkę ceny gazu), wspieranie opozycji w Kirgistanie (wybrany na prezydenta został prorosyjski kandydat Ałmazbek Atambajew na prezydenta) i Gruzji (wybrano sprzyjającego Rosji prezydenta Bidzinę Iwaniszwiliego). Rosja zaznacza również swoją obecność wojskową w regionie: planowanie budowy centrum antyterrotystycznego pod auspicjami Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym (OUBZ) w Kirgistanie oraz przedłużenie stacjonowania wojsk w Tadżykistanie wraz ze współpracą dotyczącą ochrony granicy z Afganistanem³⁵. Należy jednak pamiętać, że wzrost politycznej i militarnej obecności Rosji nie przekłada się na większą stabilność w regionie. Niepewna sytuacja panuje w Gruzji, rządzący Ukrainą i Mołdową mają słaby mandat ludności na przeorientowanie swojej polityki zagranicznej. Sytuację komplikują problemy sił zachodnich w ustabilizowaniu Afganistanu, co niekorzystnie wpływa na zagrożenie terrorystyczne na Kaukazie Południowym oraz niestabilną sytuację w państwach Azji Centralnej, gdzie słaba władza centralna nie jest w stanie poradzić sobie z zarządzaniem państwem, a dodatkowo ścierają się tam interesy Rosji, Chin i Stanów Zjednoczonych³⁶.

Po okresie kolorowych rewolucji Rosja stara się uzyskać korzyści gospodarcze i utrzymać ekonomiczne wpływy w państwach regionu. Przejawia się to w akcentowaniu pragmatycznych dwustronnych stosunków oraz budowaniu wielostronnych porozumień skupionych na rozwiązywaniu specyficznych zagadnień. Głównym argumentem w tym zakresie pozostają surowce i energia. Oprócz przejmowania kontroli nad zagranicznymi przedsiębiorstwami i zwiększaniem rosyjskich udziałów w zagranicznych przedsięwzięciach celem polityki ekonomicznej rosyjskich władz pozostaje wzmacnianie pozycji Rosji na światowych rynkach energii (koordynacja działań z innymi producentami), budowa rurociągów we wszystkich kierunkach geograficznych, podnoszenie cen ropy i gazu państwom, które nie są w najlepszych stosunkach z Rosją, oraz przejmowanie kontroli nad sieciami transportowymi surowców w państwach byłego Związku Radzieckiego³⁷.

Na Ukrainie głównym celem Rosji jest przejęcie kontroli nad infrastrukturą energetyczną. W celu przewyciężenia uzależnienia tranzytu gazu do Europy

³⁵ *Russia Signs Deal to Prolong Troop Presence at Tajik Military Base*, RFE/RL, 5 X 2012 (audycja radiowa).

³⁶ Zob. szerzej na ten temat Z. Rabinovitch, *The Influence of China and Russia in Central Asia*, wywiad z 9 IV 2013, [on-line] <http://www.nbr.org/research/activity.aspx?id=329>, dostęp: 4 V 2013, I. Zevelev, *US-China Relations and Russia's Choice*, Valdai Discussion Club, 9 I 2013, [on-line] <http://valdaiclub.com/asia/53440.html>, dostęp: 4 V 2013.

³⁷ V. Kuznetsov, *Monitoring Mutual Investments in CIS Countries*, [w:] *EDB Eurasian Integration Yearbook 2012*, Eurasian Development Bank 2013, s. 129-149; E. Vinokurov, A. Libman, *Post-Soviet Integration Breakthrough*, „Russia in Global Affairs” 2012, VI.

przez terytorium Ukrainy rząd rosyjski prowadzi dwutorowe podejście. Po pierwsze, jest to budowa gazociągów omijających terytorium Ukrainy, uruchomiony Nord Stream, projektowany South Stream, w tym kontekście należy rozpatrywać również propozycje składane Polsce związane z budową gazociągu Jamał-Europa II (obejście Ukrainy wzdłuż wschodniej granicy polsko-ukraińskiej). Po drugie, Rosja naciska na władze Ukrainy, aby te zgodziły się na oddanie udziałów w ukraińskim Naftogazie (spółce kontrolującej tranzyt gazu przez Ukrainę)³⁸. Ponadto władze rosyjskie wyraziły zainteresowanie tym, aby Ukraina stała się członkiem Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Chociaż prezydent Ukrainy w 2010 r. wyraził wstępne zainteresowanie takim projektem, na drodze do członkostwa stoją zapisy konstytucji, sprawa umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską oraz obawy związane z uzależnieniem gospodarczym od Rosji.

Podsumowanie

Dla Rosji odbudowa stosunków z byłymi republikami Związku Radzieckiego wydaje się koniecznością, tym bardziej że sam Putin nazwał upadek ZSRR katastrofą geopolityczną³⁹. Rosja wspiera integrację gospodarczą, realizując tym samym założenia nowej strategii, w której eksport surowców i energii wydaje się sprawą kluczową. Wciągnięcie w orbitę swoich wpływów takich państw, jak Ukraina czy Kazachstan, jest w tym kontekście oczywistością. Dlatego w centrum rosyjskiej strategii, po umocnieniu władzy wewnętrznej, jest stworzenie takiego systemu relacji z najbliższym otoczeniem, który dawałby Rosji gospodarcze korzyści bez konieczności bezpośredniego angażowania się w politykę wewnętrzną tych państw. W przeciwieństwie do Imperium Rosyjskiego i Związku Radzieckiego strategia Putina zmierza więc do stworzenia sytuacji, w której Rosja czerpie korzyści, nie podejmując odpowiedzialności za inne państwa⁴⁰. Amerykańskie wojny w Iraku i Afganistanie pomogły Rosji w realizacji tego celu. Do 11 września 2001 r. Stany Zjednoczone były zaangażowane w wciąganie w zachodnioeuropejską strefę wpływów państw byłego ZSRR (republiki bałtyckie). Natomiast po zamachach na WTC Stany Zjednoczone rozpoczęły wojnę z terroryzmem, dając Rosji sposobność do umocnienia władzy i zwiększenia regionalnych wpływów. Dlatego też wycofywanie się Amerykanów z Afganistanu budzi zaniepokojenie rosyjskich

³⁸ F. Umbach, *Ukraine's Energy Security Challenges: Implications for the EU*, [w:] *Open Ukraine Changing Course towards a European Future*, eds. T. Kuzio, D. Hamilton, Washington 2011, s. 93-116.

³⁹ *Putin Deplores Collapse of USSR*, BBC News, 25 IV 2005 (newsletter); zob. także: A. Osborn, *Putin: Collapse of the Soviet Union Was 'Catastrophe of the Century'*, „The Independent” 2005, 26 IV; *Putin Calls Collapse of Soviet Union 'Catastrophe'*, „The Washington Times” 2005, 26 IV.

⁴⁰ G. Friedman, *Russia's Strategy*, Stratfor, 24 IV 2012, [on-line] <http://www.stratfor.com/weekly/russias-strategy>, dostęp: 7 V 2013.

władz, ponieważ oznacza zwiększone zainteresowanie Chinami oraz samą Rosją. Nie powinno więc dziwić poparcie rosyjskich władz dla reżimu al Assada i blokowanie rozwiązania konfliktu w Syrii, ponieważ tak długo, jak konflikt będzie angażował Stany Zjednoczone, tak długo Rosja będzie miała więcej możliwości odbudowy korzystnych stosunków z byłymi republikami ZSRR⁴¹.

Kryzys w Europie jest również korzystny dla Rosji; chociaż Niemcy wydają się niezrażeni podtrzymywaniem integracji europejskiej (a szczególnie wspólnej waluty), to jednak szukają innych partnerów poza Europą. Wynika to z faktu łagodzenia napięć wewnętrznych w Niemczech, ale również konieczności poszukiwania alternatywy na wypadek utrzymywania się problemów gospodarczych w Europie (stąd proeksportowa struktura gospodarki i poszukiwanie rynków zbytu poza Europą). Gospodarka niemiecka zależy od importu energii (istotne miejsce w bilansie energetycznym zajmuje rosyjski gaz), natomiast rosyjska cierpi na brak technologii i maszyn, które zapewnić mogą niemieccy eksporterzy. Gdyby Rosji udało się przekonać Niemcy do swoich racji i swojej wizji stosunków międzynarodowych, byłby to ogromny sukces rosyjskiej dyplomacji (wydaje się to jednak mało prawdopodobne).

Wydaje się, że pozostałe kwestie, biorąc pod uwagę powyższe, mają mniejsze znaczenie. W stosunkach rosyjsko-chińskich jest sporo problemów, jednak Chiny nie stanowią zagrożenia dla rosyjskich interesów, z wyjątkiem kwestii gospodarczych. Natomiast kluczowe znaczenie dla rosyjskich władz ma sytuacja w byłych republikach sowieckich. Po pierwsze, Ukraina – jest istotnym elementem rosyjskiej strategii i Rosja gotowa jest zrobić wszystko, aby państwo to stało się częścią jej strefy wpływów. Po drugie, Azja Centralna – po wycofaniu się Amerykanów z Afganistanu Rosja będzie musiała odgrywać tam bardziej aktywną rolę (choćby dla zapewnienia bezpieczeństwa swoich południowych granic). Po trzecie, Kaukaz – który ma zasadnicze znaczenie w kontekście eksportu surowców energetycznych, nie tylko do Europy, ale również do Chin.

⁴¹ D. Gorenburg, *Why Russia Supports Repressive Regimes in Syria and the Middle East*, PONARS Eurasia, „Policy Memo” 2012, no. 198, [on-line] <http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/pepm198.pdf>, dostęp: 7 V 2013; J. Nichol, *Russian Political, Economic, and Security Issues and U.S. Interests*, CRS Report for Congress, 29 IV 2013, s. 57-61, [on-line] <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33407.pdf>, dostęp: 7 V 2013.

Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej (2011-2012)

Ewolucja programowa niemieckich partii politycznych w polityce europejskiej

Przedmiotem analizy jest debata polityczna w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Nowa reforma miałaby uzupełnić zmiany w ustroju Unii dokonane na mocy traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r.¹ W pierwszej części artykułu przedstawiono stanowiska i opinie najważniejszych polityków rządu koalicyjnego i opozycji parlamentarnej w Niemczech, aktywnie uczestniczących w tej debacie. Natomiast część drugą poświęcono omówieniu reakcji na wspomnianą debatę niemieckich partii politycznych reprezentowanych w Bundestagu.

1. Publiczna debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej

Dyskusja w państwach członkowskich Unii Europejskiej na temat zmian w obowiązujących traktatach rozpoczęła się już w połowie 2011 r. Jednym

¹ Debata na temat pierwszej reformy ustrojowej toczyła się w Unii Europejskiej od 1996 r. Kolejne etapy tej reformy wyznaczały obrady czterech konferencji międzyrządowych (1996-1997, 2000, 2003-2004, 2007) oraz dwóch konwentów europejskich (1999-2000, 2002-2003), zaś jej rezultatami były: traktat amsterdamski z 2 października 1997 r., Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., traktat nicejski z 26 lutego 2001 r., traktat konstytucyjny z 29 października 2004 r. (który nie wszedł w życie), a także traktat lizboński z 13 grudnia 2007 r. Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, s. 251-384, *Societas*, 41; i d e m, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2009*, Kraków 2011, s. 51-299, *Societas*, 36.

z pierwszych głosów w tym dyskursie była propozycja byłego prezydenta Francji, a także przewodniczącego Konwentu w sprawie przyszłości Europy (2002-2003) Valéry'ego Giscarda d'Estaing zgłoszona 1 lipca 2011 r. Dotyczyła ona ustanowienia w Unii Europejskiej Kongresu Narodów jako gremium złożonego z deputowanych do Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, zajmującego się kluczowymi wyzwaniami stojącymi przed Unią².

Nową dynamikę dyskusji na temat zmian traktatowych w Unii Europejskiej nadało jednak dopiero wystąpienie niemieckiego ministra finansów Wolfganga Schäuble'go. 3 października 2011 r. w artykule zatytułowanym *Odpowiedzią na kryzys jest więcej Europy*, który został opublikowany na łamach „Die Welt”, opowiedział się on za radykalnymi zmianami ustrojowymi w tej organizacji międzynarodowej. Pierwszą z nich miało być uwspólnotowienie polityk fiskalnych państw członkowskich strefy euro. Kolejną zmianą byłoby wzmocnienie instytucji Unii Europejskiej. Natomiast na końcu tego procesu winna powstać Unia Polityczna. Zdaniem Schäuble'go bez przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej groziła utrata zdolności do działania. Ustanowienie Unii Politycznej nie byłoby wszelako równoznaczne z utworzeniem superpaństwa (*Superstaat*), lecz stanowiłoby jedynie nową formę współpracy państw członkowskich w zakresie zarządzania (*governance*). Państwa narodowe istniałyby nadal jako niezbędne podmioty wzmacniające tożsamość narodową ich mieszkańców w dobie globalizacji, choć ich uprawnienia uległyby znacznym ograniczeniom na rzecz Unii Politycznej³.

Propozycje Schäuble'go w sprawie zmian ustrojowych w Unii Europejskiej, zwłaszcza idea przekształcenia jej w Unię Polityczną, były na tyle radykalne

² Szerzej na ten temat zob. Giscard d'Estaing opowiada się za europejskim Kongresem Narodów, EurActiv, 1 VII 2011, s. 1, [on-line] <http://www.euractiv.pl/eurowybory/wywiad/giscard-destaing-opowiada-si-za-europejskim-kongresem-narodow-002777>, dostęp: 15 VI 2013. Idea ustanowienia Kongresu Narodów stanowiła zmodyfikowaną wersję propozycji Prezydium Konwentu w sprawie przyszłości Europy, zawartej we wstępnym projekcie traktatu konstytucyjnego przedstawionym 28 października 2002 r. przez Giscarda d'Estaing. Prezydium opowiedziało się w tym dokumencie za powołaniem do życia Kongresu Narodów Europy jako drugiej izby parlamentarnej złożonej z delegatów parlamentów narodowych. Ponieważ propozycja ta wzbudziła liczne kontrowersje wśród członków Konwentu, Prezydium zmodyfikowało ją w ten sposób, że Kongres Narodów Europy nie miał już być drugą izbą parlamentarną, ale gremium dyskusyjnym zajmującym się „wspólnymi refleksjami na temat życia politycznego w Europie”. Miał się on także składać w jednej trzeciej z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, a w dwóch trzecich z delegatów parlamentów narodowych, ale nie mógł mieć żadnych uprawnień legislacyjnych. Po wielu sporach i kontrowersjach plenum Konwentu ostatecznie odrzuciło jednak projekt Prezydium. Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy...*, s. 339-340, 365-366, 381-382.

³ W. Schäuble, *Die Antwort auf die Krise ist ein Mehr an Europa*, „Die Welt” 2011, 3 X, s. 1, [on-line] <http://www.welt.de>, dostęp: 15 VI 2013; Schäuble sieht in „mehr Europa” die Lösung der Krise, „Die Welt” 2011, 1 X, s. 1, [on-line] <http://www.welt.de>, dostęp: 15 VI 2013. Swoje przemówienie na temat Unii Politycznej Schäuble powtórzył w przemówieniu wygłoszonym we Frankfurcie nad Menem z okazji Dnia Jedności Niemieckiej, zob. Schäuble wirbt verstärkt für Mehr-Europa-Plan, „Die Welt” 2011, 2 X, s. 1, [on-line] <http://www.welt.de>, dostęp: 15 VI 2013.

i wzbudziły tak dużo emocji w łonie niemieckich partii politycznych i wśród pojedynczych polityków, że wywołało to ogólnopartyjną debatę w Niemczech, a następnie także w Unii Europejskiej na temat konieczności ewentualnego przeprowadzenia kompleksowej reformy ustrojowej tej organizacji międzynarodowej⁴. O ile CDU, Sojusz'90/Zieloni, SPD i FDP poparły propozycje przeprowadzenia wspomnianych zmian ustrojowych, traktując je jako sposób na wyjście Unii Europejskiej z kryzysu zadłużeniowego strefy euro, o tyle dwie pozostałe partie polityczne reprezentowane w Bundestagu wyrażały wobec nich sprzeciw (CSU) lub ich po prostu nie podzielały (Lewica). Efektem tej dyskusji była reorientacja programowa w polityce europejskiej dokonana przez te pierwsze partie oraz nieznaczna modyfikacja dokumentów programowych ze strony tych ostatnich.

W bezpośredniej reakcji na wystąpienie Schäublego przewodniczący CSU Horst Seehofer nie tylko „kategorycznie sprzeciwił się dalszemu transponowaniu kompetencji (państw członkowskich) do Brukseli”, lecz także oświadczył, że Bawaria nigdy nie wejdzie „na drogę prowadzącą do Stanów Zjednoczonych Europy”. Minister spraw wewnętrznych Hans-Peter Friedrich (CSU) oświadczył, że zamiysł ustanowienia Unii Politycznej jest niczym innym jak tylko kolejną próbą wzmocnienia „centralizmu europejskiego” w obecnej Unii Europejskiej niejako przy okazji walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro. Natomiast deputowany CSU do Bundestagu Georg Nüßlein przekonywał, że wzrastającego eurosceptycyzmu w Unii Europejskiej nie da się przezwyciężyć za pomocą kolejnych prób pozabawienia parlamentów narodowych wybranych przez naród oraz rządów państw członkowskich ich dotychczasowych kompetencji⁵.

Kancelarz Merkel włączyła się do tej debaty dopiero po przyjęciu przez 24 Zjazd Federalny CDU w Lipsku wspomnianej niżej uchwały w sprawie polityki europejskiej. Po raz pierwszy zareagowała na wystąpienie Schäublego 23 listopada 2011 r. podczas debaty w Bundestagu nad projektem budżetu na 2012 r. Opowiedziała się wówczas za koniecznością wprowadzenia zmian w unijnych traktatach, polegających na włączeniu do unijnego prawa pierwotnego postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Byłby to jednak – jej zdaniem – jedynie „pierwszy krok w kierunku ustanowienia Unii Fiskalnej” jako „pewnej politycznej struktury (*eines politischen Gebäudes*)”, w której doszłoby do harmonizacji niektórych polityk należących do tego do kompetencji państw członkowskich⁶.

7 lutego 2012 r. w czasie przemówienia wygłoszonego do studentów w Fundacji BELA, poświęconego wyłącznie polityce europejskiej, Merkel doprecyzowała

⁴ Szerzej o debacie na ten temat w Unii Europejskiej w latach 2011-2012 zob. J.J. Węć, *Debata w Unii Europejskiej na temat drugiej reformy ustrojowej (2011-2012)*, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 1, s. 3-28.

⁵ Schäuble sieht in „mehr Europa”..., s. 1; Schäubles Forderung nach „mehr Europa” spaltet Union, „Westdeutsche Zeitung” 2011, 2 X, s. 1.

⁶ Deutscher Bundestag, *Verhandlungen des Deutschen Bundestages. Stenographische Berichte*, 17. Wahlperiode, 142. Sitzung am 23. November 2011, s. 16916, [on-line] <http://dip21.bundestag.de>, dostęp: 15 VI 2013.

swoją wizję Unii Politycznej. Nawiązując do treści uchwały 24 Zjazdu Federalnego CDU z listopada 2011 r., kanclerz zaproponowała, aby była to jednolita organizacja międzynarodowa z bardzo mocnymi instytucjami. Komisja Europejska zostałaby przekształcona w prawdziwy „rząd europejski”, wyposażony w nowe kompetencje należące dotąd do rządów państw członkowskich. Znaczącemu rozszerzeniu uległyby także uprawnienia Parlamentu Europejskiego, zaś Rada Unii Europejskiej w składzie szefów państw lub rządów stałaby się drugą izbą parlamentarną. Merkel nie ukrywała, że pomysł ukonstytuowania Unii Politycznej, zaniechany podczas konferencji międzyrządowej w latach 1990-1991, wzbudzi w poszczególnych państwach członkowskich jeszcze wiele kontrowersji, ale jego urzeczywistnienie będzie wcześniej lub później niezbędne dla wzmocnienia pozycji Unii Europejskiej w świecie⁷.

Swoje wywody na temat Unii Politycznej Merkel powtórzyła następnie w przemówieniu wygłoszonym 3 kwietnia 2012 r. na Uniwersytecie w Pradze⁸. Natomiast 7 czerwca 2012 r. w wywiadzie dla telewizji ARD opowiedziała się już za przygotowaniem „planu pracy” (*Arbeitsplanes*) w sprawie utworzenia takiej nowej organizacji międzynarodowej. *Novum* w tym wystąpieniu była sugestia Merkel, zbieżna z treścią uchwały 24 Zjazdu Federalnego CDU z listopada 2011 r., ażeby zaproponowane zmiany przeprowadzić według zasad wzmocnionej współpracy. Kanclerz argumentowała, że Unia „dwóch prędkości”, której niektórzy się tak obawiają, od dawna jest już rzeczywistością, czego przykładami są strefa Schengen oraz strefa euro⁹.

4 czerwca 2012 r. były minister spraw zagranicznych RFN Joschka Fischer opublikował na łamach „Süddeutsche Zeitung” artykuł, w którym ostro skrytykował dotychczasowe metody walki z kryzysem zadłużeniowym strefy euro stosowane przez koalicję CDU/CSU/FDP. Zarzucił on rządowi federalnemu, że „próbuję gasić (pożar) za pomocą nafty zamiast wodą i podsyca ogień wymuszoną przez Merkel polityką oszczędności”. Taka polityka spowodowała, że kryzys zadłużeniowy strefy euro „w ciągu trzech lat przekształcił się w prawdziwy kryzys egzystencjalny”. Rozpad strefy euro mógłby jednak zagrozić także istnieniu Unii Europejskiej z jej wspólnym rynkiem, a to z kolei doprowadziłoby do wybuchu nowego ogólnoeuropejskiego kryzysu gospodarczego o niespotykanych dotąd rozmiarach. Aby zapobiec rozpadowi strefy euro, Niemcy i Francja winny przekonać

⁷ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung der BELA-Foundation, 7 II 2012, Berlin, s. 5, [on-line] <http://www.bundeskanzlerin.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁸ Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei der Diskussionsveranstaltung „Die künftige Gestalt Europas” an der juristischen Fakultät der Karls-Universität, 3 IV 2012, Prag, s. 1-6, [on-line] <http://www.bundeskanzlerin.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁹ Merkel für Europa der zwei Geschwindigkeiten. Interview mit Bundeskanzlerin Angela Merkel im ARD-Morgenmagazin am 7. Juni 2012, s. 1, [on-line] <http://cities.eurip.com>, dostęp: 15 VI 2013; Plan prac nad utworzeniem unii politycznej już na czerwcowym szczycie Unii Europejskiej?, EurActiv, 8 VI 2012, s. 1, [on-line] <http://euractiv.pl>, dostęp: 15 VI 2013.

Eurogrupę, aby ta „odważyła się na zbudowanie Unii Fiskalnej i Unii Politycznej”. RFN musi zgodzić się na utworzenie Unii Fiskalnej, „gwarantując przetrwanie strefy euro swoją siłą gospodarczą i swym majątkiem”, zaś Francja powinna przystać na ustanowienie Unii Politycznej ze wspólnym zarządzaniem i wspólną kontrolą parlamentarną w strefie euro. Aby zapobiec depresji w strefie euro i stworzyć przesłanki dla wzrostu gospodarczego, niezbędne byłoby również nadanie Europejskiemu Bankowi Centralnemu prawa do nieograniczonego skupowania obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro, europeizacja długów za pomocą euroobligacji oraz wprowadzenie programów wspierania wzrostu gospodarczego¹⁰.

26 sierpnia 2012 r. tygodnik „Der Spiegel” nieoczekiwanie poinformował na swoich łamach, że kanclerz Merkel domaga się wyznaczenia podczas posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2012 r. terminu zwołania nowego konwentu europejskiego oraz że jej doradca ds. europejskich Nikolaus Meyer-Landrut prowadzi w tej sprawie nieoficjalne pertraktacje w Brukseli¹¹. Już następnego dnia Merkel zdementowała te informacje¹², ale nie ulegało wątpliwości, że rząd federalny czynił wiele, aby przekonać nie tylko instytucje Unii Europejskiej, lecz także rządy państw członkowskich Unii Europejskiej do idei drugiej reformy ustrojowej Unii.

Debata na ten temat w Niemczech traciła jednak stopniowo na swej dynamice, w miarę jak większość rządów państw członkowskich, ale też instytucje unijne coraz krytyczniej oceniały niemieckie propozycje¹³. Z rezerwą do proponowanych przez Niemcy zmian ustrojowych w Unii Europejskiej podchodzili przede wszystkim politycy Francji, zwłaszcza po objęciu tam stanowiska prezydenta przez François Hollande’a. 22 czerwca 2012 r. francuski prezydent podczas konferencji prasowej w Rzymie zorganizowanej po spotkaniu przywódców czterech największych państw strefy euro, Angeli Merkel (Niemcy), François Hollande’a (Francja), Mario Montiego (Włochy) i Mariano Rajoya (Hiszpania), oświadczył, że Francja nie zgodzi się na Unię Polityczną „bez solidarności”. Kilka dni później francuski minister ds. europejskich, Bernard Cazeneuve, doprecyzował stanowisko Hollande’a, stwierdzając, że Unia Polityczna „nie może być warunkiem wstępnym dla pilnych środków antykryzysowych”, ponieważ takie podejście niesie z sobą ryzyko, że „nie będzie ani unii politycznej, ani tych środków”¹⁴. Weryfikacji własnego stanowiska w sprawie reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej dokonał także, zaledwie siedem miesięcy po swym słynnym berlińskim przemówieniu

¹⁰ J. Fischer, *Europa steht in Flammen*, „Süddeutsche Zeitung” 2012, 4 VI, s. 1-2, [on-line] <http://www.sueddeutsche.de>, dostęp: 15 VI 2013.

¹¹ „Der Spiegel”: *Merkel domaga się szybko nowego traktatu UE*, PAP, 26 VIII 2012, s. 1.

¹² *Merkel chce dyskusji o ściślejszej współpracy w UE*, PAP, 27 VIII 2012, s. 1.

¹³ Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Debata...*, s. 14-15.

¹⁴ *Mini-szczyt w Rzymie za wspieraniem wzrostu gospodarczego*, Euronews, 22 VI 2012, s. 1, [on-line] <http://pl.euronews.com>, dostęp: 15 VI 2013; *Francja nie chce oddać suwerenności budżetowej*, PAP, 26 VI 2012, s. 1; *Kryzys zadłużeniowy: Unia polityczna – łatwiej powiedzieć niż zrobić*, Presseurop, 8 VI 2012, s. 1, [on-line] <http://www.presseurop.eu/pl>, dostęp: 15 VI 2013.

z 28 listopada 2011 r., polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski¹⁵. 28 sierpnia 2012 r. jako gość honorowy spotkania niemieckich ambasadorów w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RFN oświadczył, że Unia Europejska winna najpierw rozwiązać bieżące problemy wynikające z kryzysu zadłużeniowego strefy euro, a dopiero po stworzeniu korzystnego klimatu społecznego dzięki przezwyciężeniu kryzysu winna przystąpić do zmiany traktatów¹⁶.

Przełomowe znaczenie dla przebiegu i dynamiki debaty na temat drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej w Niemczech miały jednak przede wszystkim trzy raporty Hermana Van Rompuy'a zatytułowane *W kierunku faktycznej Unii Gospodarczej i Walutowej*, a opracowane we współpracy z José Manuelem Barroso, Mario Draghim i Jeanem-Claudem Junckerem i przedstawione Radzie Europejskiej w czerwcu, październiku i grudniu 2012 r., program Europejskiego Banku Centralnego *Bezpośrednie transakcje monetarne* z września 2012 r. oraz komunikat Komisji Europejskiej z listopada tegoż roku zatytułowany *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*¹⁷. O ile trzy raporty Van Rompuy'a oraz komunikat Komisji Europejskiej doprowadziły do opracowania i przyjęcia w grudniu 2012 r. przez Radę Europejską planu działań, zmierzającego do ukończenia procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej poprzez stworzenie zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych, a w konsekwencji do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, o tyle program Europejskiego Banku Centralnego przewidywał możliwość dokonywania przezeń nielimitowanego skupu (bez limitu czasu oraz skali operacji) obligacji skarbowych państw strefy euro¹⁸. Istotne znaczenie dla zmiany stanowiska niemieckich zwolenników drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej miał także raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej, ogłoszony 17 września 2012 r. w Warszawie¹⁹. Gremium to zostało powołane do życia w marcu 2012 r. z inicjatywy ministra spraw zagranicznych RFN Guida Westerwelle, zaś w jego skład wchodził ministrowie

¹⁵ Analizę przemówienia ministra Sikorskiego, w którym zdecydowanie poparł on wizję CDU w sprawie zmian ustrojowych w Unii Europejskiej, zob. J.J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 122-128, *Societas*, 44.

¹⁶ Sikorski w Berlinie: najpierw aktualne problemy, potem zmiana traktatów, EurActiv, 28 VIII 2012, s. 1, [on-line] <http://www.euractiv.pl>, dostęp: 15 VI 2013.

¹⁷ Komisja Europejska. *Plan działania na rzecz pogłębionej i rzeczywistej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW): początek europejskiej debaty*, Komunikat prasowy, Bruksela, 28 XI 2012, IP/12/1272, s. 1-3.

¹⁸ Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Debata...*, s. 19-27.

¹⁹ K. Błaszkiwicz, *UE będzie miała superprezydenta?*, 24 IV 2012, s. 1, [on-line] <http://www.uniaeuropejska.org>, dostęp: 15 VI 2013; *Austria przeciw ustanowieniu funkcji superprezydenta UE*, EUObserver.com, 23 IV 2012, s. 1, [on-line] <http://euobserver.com>, dostęp: 15 VI 2013; *Grupa refleksyjna debatowała o przyszłości UE*, EurActiv, 23 VII 2012, s. 1, [on-line] <http://www.euractiv.pl>, dostęp: 15 VI 2013; *Spotkanie Grupy ds. Przyszłości Unii Europejskiej*, 20 VII 2012, s. 1, [on-line] <http://www.msz.gov.pl>, dostęp: 15 VI 2013.

spraw zagranicznych jedenastu państw członkowskich Unii Europejskiej: RFN, Francji, Belgii, Holandii, Luksemburga, Polski, Austrii, Danii, Włoch, Hiszpanii i Portugalii. Raport Grupy Refleksyjnej był pierwszym dokumentem opracowanym podczas unijnej debaty na temat analizowanej reformy ustrojowej, w którym jasno i jednoznacznie rozdzielone zostały dwie kwestie: zmiany w ustroju strefy euro niezbędne do rozwiązania kryzysu zadłużeniowego (część pierwsza raportu) oraz zmiany ustrojowe w całej Unii Europejskiej mające na celu wzmocnienie jej pozycji na arenie międzynarodowej z powodu wyzwań wynikających z procesu globalizacji (część druga raportu). Raport Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Unii Europejskiej zawierał wprawdzie postulat przeprowadzenia drugiej w historii kompleksowej reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej, ale miałyby ona dojść do skutku dopiero po dokonaniu zmian ustrojowych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie euro w celu przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego²⁰.

Zażegnanie tegoż kryzysu, a nie kompleksowa reforma ustrojowa całej Unii Europejskiej, stało się zatem nakazem chwili. Za takim pragmatycznym podejściem opowiedziały się ostatecznie rządy większości państw członkowskich Unii Europejskiej, a to oznaczało, że dyskusja nad reformą ustrojową całej Unii, w tym także ideą jej przekształcenia w Unię Polityczną, została odroczonej przynajmniej na kilka lat. 7 listopada 2012 r. w przemówieniu wygłoszonym przez kanclerz Merkel w Parlamencie Europejskim uwiaryściła się bardzo wyraźnie zmiana stanowiska rządu RFN w sprawie reformy ustrojowej całej Unii Europejskiej. Merkel po raz pierwszy przyznała wówczas, że działania zmierzające do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego w strefie euro winny mieć odtąd absolutny priorytet, zaś kompleksowe zmiany ustrojowe w Unii Europejskiej, w tym m.in. przekształcenie Komisji Europejskiej w rząd europejski, a Rady Unii Europejskiej w drugą (wyższą) izbę parlamentarną, a także znaczące wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego w systemie instytucjonalnym Unii, winny zostać przeprowadzone w bliżej nieokreślonej przyszłości. Jednocześnie niemiecka kanclerz odrzuciła apel przewodniczącego grupy politycznej liberałów w Parlamencie Europejskim, Guya Verhofstadta (Belgia), wzywającego do pilnego przekształcenia Unii Europejskiej w państwo federalne. Argumentowała ona, że idea federalizacji Unii Europejskiej upadła najpóźniej wraz z negatywnymi wynikami referendum we Francji i w Holandii z 2005 r. w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy²¹.

²⁰ Analizę raportu Grupy Refleksyjnej ds. Przyszłości Europy zob. J.J. Węc, *Debata...*, s. 15-19.

²¹ *Merkel w Parlamencie Europejskim o swojej wizji Europy*, Parlament Europejski, Komunikat prasowy, 8 XI 2012, s. 1; K. Sikorska, *Merkel o swojej wizji UE*, UniaEuropejska.org, 8 XI 2012, s. 1, [on-line] <http://www.unioeuropejska.org>, dostęp: 15 VI 2013.

2. Reorientacja programowa CDU, Sojuszu'90/Zielonych, SPD i FDP w polityce europejskiej

A. Unia Chrześcijańsko-Demokratyczna (CDU)

Pierwszą niemiecką partią polityczną, która dokonała reorientacji programowej w polityce europejskiej, była współrządzająca CDU. Inicjatorem tej zmiany był Zarząd Federalny partii. Podczas 24 Zjazdu Federalnego CDU w Lipsku (14-15 listopada 2011 r.) zaproponował on przyjęcie opracowanego przez siebie projektu uchwały w sprawie polityki europejskiej, zatytułowanej *Mocna Europa – dobra przyszłość dla Niemiec*. Zjazd Federalny przyjął wniosek Zarządu Federalnego przy dziewięciu głosach przeciwnych i dziesięciu wstrzymujących się. Uchwała stanowiła bardzo istotne wsparcie dla kanclerz Merkel w jej dążeniach do rozwiązania kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. CDU opowiedziała się w tym dokumencie za nową reformą ustrojową Unii Europejskiej jako odpowiedzią na wspomniany kryzys. Pierwszym etapem tej reformy miało być radykalne wzmocnienie Unii Gospodarczej i Walutowej, co obrazowo zostało określone jako przekształcenie jej w tzw. Unię Stabilności. Drugim etapem byłoby „dokończenie” procesu konstituowania Unii Gospodarczej i Walutowej. Natomiast trzecim etapem reformy, który należałoby jednak zrealizować dopiero w bliżej nieokreślonej przyszłości, winno być przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną. Miałoby ono nastąpić w drodze ponownej rewizji traktatów, którą powinien przygotować nowy konwent europejski. Siłą napędową procesu integracji europejskiej oraz zmian ustrojowych w Unii Europejskiej miałyby być nadal Niemcy i Francja. Istotną rolę odgrywałyby jednak również współpraca w tej sprawie z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej, w szczególności kooperacja z Polską w ramach Trójkąta Weimarskiego²².

Autorzy uchwały z zadowoleniem przyjęli pierwsze zrealizowane już lub planowane przedsięwzięcia na rzecz wzmocnienia Unii Gospodarczej i Walutowej w zakresie zarządzania gospodarczego i budżetowego, czyli przyjęcie paktu euro plus; wprowadzenie semestru europejskiego; ustanowienie Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (European Financial Stability Facility, EFSF); uchwalenie sześciopaku, a także przewidywane utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilności (European Stability Mechanism, ESM)²³. Kolejnymi proponowanymi przez CDU inicjatywami miało być: wzmocnienie niezależności Europejskiego Banku Centralnego, który nie powinien zajmować się skupowaniem

²² 24. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig. Beschlüsse. Starkes Europa – gute Zukunft für Deutschland. Antrag des Bundesvorstandes der CDU, s. 1-24, [on-line] <http://www.cdu.de>, dostęp: 15 VI 2013.

²³ Sześciopak, czyli pakiet sześciu aktów prawnych (pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy), został uchwalony 8 i 16 listopada 2011 r., zaś wszedł w życie 13 grudnia tegoż roku.

obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro (tzw. euroobligacji); całkowite rozdzielanie polityk pieniężnej i fiskalnej, a także wprowadzenie podatku od transakcji finansowych w Unii Europejskiej lub co najmniej w strefie euro. Ponadto CDU opowiedziała się za ustanowieniem (na wzór niemiecki) najpierw w strefie euro, a następnie w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej tzw. hamulca długu zapobiegającego nadmiernemu zadłużaniu się państw. Odtąd także przyjęcie danego państwa członkowskiego Unii Europejskiej do strefy euro byłoby uzależnione od wprowadzenia do jego konstytucji przepisów określających zasady funkcjonowania takiego hamulca²⁴.

„Dokończenie” procesu konstituowania Unii Gospodarczej i Walutowej winno stanowić nie tylko drugi etap reformy ustrojowej Unii Europejskiej, lecz miało być także „kamieniem milowym” na drodze do ustanowienia Unii Politycznej. Aby wzmocnić filar gospodarczy UGiW, należałoby wprowadzić dalsze mechanizmy automatycznego stosowania sankcji wobec państw członkowskich naruszających Pakt Stabilności i Wzrostu, włączyć przepisy tegoż paktu do prawa traktatowego Unii Europejskiej oraz objąć go uprawnieniami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także przyjąć nową, trzyfazową procedurę zapobiegania łamaniu jego postanowień przez państwa członkowskie strefy euro. W pierwszej fazie Komisja Europejska obowiązkowo doradzałaby zadłużonemu państwu. Jeżeli pomoc okazałaby się niewystarczająca, to w drugiej fazie Komisja przejęłaby nadzór nad wykorzystaniem przez taki kraj środków finansowych z budżetu ogólnego Unii Europejskiej i funduszy unijnych. Jeśli i te działania okazałyby się nieskuteczne, wówczas z pomocą finansową przychodziłby ESM, oddając do dyspozycji swoje środki, ale pod warunkiem przeprowadzenia przez zainteresowane państwo surowych finansowych i gospodarczych działań naprawczych. Jeżeli mimo tych wysiłków państwo takie utraciłoby jednak zdolność do obsługi swojego zadłużenia, należałoby uruchomić procedurę jego kontrolowanego oddłużania. Kraj podlegający takiej procedurze byłby kontrolowany przez komisarza ds. oszczędności w zakresie wykorzystania środków państwowych i podjęcia niezbędnych przedsięwzięć restrukturyzacyjnych. Komisarz ds. oszczędności dysponowałby „prawem do ingerencji” w działania takiego państwa, gdyby nie wypełniało ono „swoich zobowiązań”. Docelowo należałoby również przekształcić ESM w „Europejski Fundusz Walutowy”²⁵.

Trzecim etapem reformy ustrojowej Unii Europejskiej byłoby przekształcenie jej w Unię Polityczną. W tym celu należałoby zwołać konwent europejski z „jasno określonym mandatem” oraz doprowadzić do zmiany obowiązujących traktatów. Planowana reforma objęłaby przede wszystkim Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. CDU proponowała, ażeby przewodniczącym Komisji Europejskiej mógł być wybierany w wyborach bezpośrednich przez wszystkich obywateli Unii Europejskiej, przy czym wybór pozostałych komisarzy odbywałby się według obowiązujących dotąd przepisów. Opowiedziała się za

²⁴ 24. Bundesparteitag der CDU am 14.-15. November 2011 in Leipzig..., s. 9-14.

²⁵ *Ibidem*, s. 18-20.

ustanowieniem drugiej izby parlamentarnej, którą winna być Rada Unii Europejskiej. Obie izby uzyskiwałyby prawo do inicjatywy ustawodawczej, co oznaczałoby osłabienie uprawnień Komisji Europejskiej, a ślad za tym metody wspólnotowej. Należałoby także ponownie zmienić podział mandatów w Parlamencie Europejskim w taki sposób, aby odzwierciedlał on „mocniej (*stärker*) niż dotąd” potencjał demograficzny państw członkowskich Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie byłoby korzystne przede wszystkim dla Niemiec jako państwa o największym potencjale demograficznym w Unii Europejskiej. W najbliższych wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. Europejska Partia Ludowa winna wystawić wspólnego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. CDU wezwała również Komisję Europejską do ustanowienia „nowej kultury regulacji prawnych” w celu zmniejszenia liczby wydawanych przez nią przepisów oraz unikania ich powielania. W związku z tym komisarze winni uzyskać prawo do ingerowania w działalność Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej. W tym samym celu należałoby też utworzyć Radę ds. Kontroli Zgodności Norm Prawnych. CDU opowiedziała się również za przyszłym ustanowieniem w ramach Unii Politycznej tzw. Unii Obronnej (*Verteidigungsunion*) dysponującej „europejskimi siłami zbrojnymi”. Ponadto potwierdziła swoje dotychczasowe stanowisko w sprawie strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. Przyjęcie nowych państw członkowskich miałoby być uzależnione już nie tylko od spełnienia przez nie kryteriów akcesyjnych, lecz także od „zdolności samej Unii Europejskiej do ich akcesji”. CDU wykluczyła również możliwość przyjęcia Turcji do Unii Europejskiej, w zamian za to oferując temu państwu status „uprzywilejowanego partnera” Unii. Mimo deklarowanej woli politycznej zachowania spójności prawnej i ustrojowej Unii Europejskiej CDU nie wykluczała również możliwości dalszego rozwoju procesu integracji zgodnie z regułami wzmocnionej współpracy, a w ślad za tym ustanowienia Unii „dwóch prędkości”. Nie mogłoby to jednak prowadzić do podziału Unii Europejskiej na dwie części²⁶.

Uchwała 24 Zjazdu Federalnego CDU wskazywała bardzo wyraźnie, że podstawową metodą przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro winno być wzmocnienie mechanizmów kontroli i stosowania sankcji wobec państw członkowskich nieprzestrzegających postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu. Zmiany w systemie zarządzania gospodarczego i budżetowego w Unii Gospodarczej i Walutowej miały polegać głównie na podporządkowaniu się zasadom określonym przez państwa o zdrowych gospodarkach, w tym przede wszystkim przez Niemcy. Towarzyszyło temu przekonanie o wręcz wzorcowym niemieckim modelu gospodarki. Brakowało natomiast w tej uchwale konkretnych propozycji działań pro-wzrostowych jako remedium na kryzys²⁷.

²⁶ *Ibidem*, s. 16, 20-23.

²⁷ Jeżeli abstrahować od bardzo ogólnego sformułowania, w którym CDU wyraziła wolę wzmocnienia zdolności do globalnej konkurencji Unii Europejskiej w celu zapewnienia w niej trwałego wzrostu gospodarczego, zob. *ibidem*, s. 12-13.

Do prezentowanej uchwały w dużej mierze nawiązywał opracowany w połowie 2012 r. wniosek programowy Zarządu Federalnego CDU *Silne Niemcy. Szanse dla wszystkich*, który miał być przyjęty jako uchwała 25 Zjazdu Federalnego tej partii w grudniu 2012 r. Chrześcijańscy demokraci opowiedzieli się w nim ponownie za „ukonstytuowaniem w najbliższych latach, krok po kroku, silnej, bliskiej obywatelowi i demokratycznej Unii Politycznej”²⁸. Zapowiedzieli również, że wkrótce doprecyzują propozycje utworzenia Unii Politycznej zawarte w uchwale *Mocna Europa – dobra przyszłość dla Niemiec*. Nowym elementem w tym wniosku programowym był natomiast postulat wzmocnienia działań pro wzrostowych jako jednej z metod walki z kryzysem zadłużeniowym²⁹. Było to w dużej mierze następstwem zmiany stanowiska Francji w tej sprawie po objęciu urzędu prezydenta przez François Hollande’a. W swoim programie wyborczym postawił on właśnie na rozwój nowych inwestycji pro wzrostowych jako jeden ze sposobów na przezwyciężenie kryzysu zadłużeniowego, nieco mniejsze znaczenie przypisując zarazem lansowanemu dotąd przez kanclerz Merkel i prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego wzmacnianiu mechanizmów kontroli i stosowania sankcji. Z drugiej strony jednak CDU sprzeciwiała się nadal wprowadzeniu w Unii Europejskiej euroobligacji oraz ich skupowaniu przez Europejski Bank Centralny. W jej przekonaniu oznaczałoby to bowiem, że Unia Europejska stałaby się „Unią Długów” (*Schuldenunion*), w której dyscyplina budżetowa byłaby karana, zaś niefrasobliwa polityka zadłużania się honorowana³⁰.

25 Zjazd Federalny CDU obradujący w dniach 3-5 grudnia 2012 r. w Hanowerze przyjął wprawdzie wniosek programowy Zarządu Federalnego jako własną uchwałę, ale bez zawartego w nim postulatu przeprowadzenia reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Zamiast tego Zjazd Federalny opowiedział się – w ślad za wspomnianymi wyżej propozycjami Van Rompuy’a – za radykalnym wzmocnieniem Unii Gospodarczej i Walutowej przez ustanowienie w niej w pełni zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych, a także za rozszerzeniem uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych³¹. Z powodu decyzji EBC przewidującej możliwość dokonywania Nielimitowanego skupu obligacji skarbowych państw strefy euro osłabieniu uległ również inny standardowy dotąd postulat chadeków, tzn. kategorię przeciwną wobec skupu euroobligacji.

²⁸ Bundesvorstand der CDU Deutschlands. Anträge an den 25. Parteitag am 4./5. Dezember 2012 in Hannover. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!, s. 30, [on-line] <http://www.cdu.de>, dostęp: 15 VI 2013.

²⁹ We wspomnianym wniosku programowym znalazło się m.in. następujące sformułowanie: „Dla trwałej stabilizacji i długotrwałego wzrostu konieczne jest współbrzmienie z sobą trzech rzeczy (*Dreiklang*): solidnej polityki finansowej, działań pro wzrostowych w postaci reform strukturalnych i inwestycji w przyszłość, a także bardziej odpornych mechanizmów zapobiegania kryzysom”, zob. *ibidem*, s. 28.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ 25. Bundesparteitag der CDU am 3.-5. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Starkes Deutschland. Chancen für Alle!, s. 21-23, [on-line] <http://www.cdu.de>, dostęp: 15 VI 2013.

CDU przyznała w prezentowanej uchwale, że Europejski Bank Centralny „zasadniczo” ma takie prawo, ale korzystanie z niego winno mieć „wyłącznie” charakter „przejściowy”³².

B. Sojusz'90/Zieloni

Niespełna dwa tygodnie po przyjęciu przez 24 Zjazd Federalny CDU platformy programowej Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu'90/Zielonych, obradująca w Kilonii (25-27 listopada 2011 r.), przyjęła dwie własne uchwały w sprawie polityki europejskiej. Pierwsza z nich nosiła tytuł *Europa jest przyszłością*, zaś druga – *Europa wygra razem – lub przegra*. W uchwale *Europa jest przyszłością* Zieloni opowiedzieli się za dalszym pogłębieniem integracji europejskiej jako najlepszą odpowiedzią na kryzys zadłużeniowy strefy euro, w którego wyniku – ich zdaniem – Unia Europejska utraciła już nawet sterowalność³³. Wskazali oni również na fakt, że kryzys zadłużeniowy obnażył słabe strony traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., w szczególności zaś przepisy lub brak przepisów dotyczących regulacji rynków finansowych, wspólnej polityki gospodarczej, podatkowej i socjalnej, a także wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Na mocy tego traktatu Unia Europejska nie uzyskała bowiem żadnych nowych uprawnień w tych obszarach albo też państwa członkowskie zachowały w nich nadal prawo weta³⁴.

Tę niekorzystną sytuację mogłaby zmienić dopiero nowa reforma ustrojowa Unii Europejskiej, którą winien przygotować konwent europejski. Autorzy uchwały zobowiązywali się do szybkiego opracowania „mapy drogowej” prowadzącej do zwołania konwentu. Miałby się on zająć takimi zmianami prawa traktatowego Unii Europejskiej, które umożliwiłyby harmonizację polityk gospodarczych, finansowych, podatkowych i socjalnych państw członkowskich, a także wprowadziłyby reformę systemu instytucjonalnego Unii. W efekcie doszłoby do „dokończenia” procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej, w której skład wchodziłaby odtąd Unia Walutowa, Unia Gospodarcza i Unia Fiskalna³⁵. Przy tej okazji należałoby również w istotny sposób rozszerzyć kompetencje instytucji ponadnarodowych. Komisja Europejska winna uzyskać, wszędzie tam, gdzie byłoby to możliwe, prawo do koordynowania polityk gospodarczych i finansowych państw członkowskich, zaś Parlament Europejski – nowe uprawnienia kontrolne i decyzyjne w tych politykach. Ponadto powinien on mieć prawo do inicjatywy ustawodawczej. Podczas obrad konwentu należałoby także rozważyć sprawę bezpośredniego wyboru „kierowniczego personelu” Unii Europejskiej. Ponadto co najmniej część deputowanych do Parlamentu Europejskiego winna być wybiera-

³² *Ibidem*, s. 21.

³³ 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. Die Zukunft ist Europa, s. 3, [on-line] <http://www.gruene.de>, dostęp: 15 VI 2013.

³⁴ *Ibidem*, s. 8.

³⁵ *Ibidem*.

na z list ponadnarodowych. Kandydatów na takie listy proponowałyby najwyższe organy partii europejskich. Natomiast w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. wszystkie partie europejskie, w tym także Europejska Partia Zielonych, winny wystawić wspólnego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. Następnie Parlament Europejski powinien wybrać tego kandydata, który – reprezentując jedną lub kilka partii europejskich – uzyskalby największą liczbę głosów w wyborach bezpośrednich³⁶.

Sojusz'90/Zieloni zaproponował także wprowadzenie istotnych modyfikacji w strukturze budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Składki członkowskie, jako na ważniejsze obecnie źródło dochodu, winny zostać zastąpione przez nowe zasoby własne (np. podatek od transakcji finansowych, podatek korporacyjny, podatek energetyczny czy też wpływy z wewnątrzunijnego handlu emisjami). Zmianie winna także ulec dotychczasowa procedura zatwierdzania unijnych traktatów rewizyjnych i stanowiących. Warunkiem ratyfikacji byłoby poparcie danego traktatu przez taką liczbę państw i reprezentującej je ludności, które odpowiadałoby zasadzie podwójnej większości. W ten sposób zrezygnowano by z obowiązującego dotąd wymogu jednomyślnej ratyfikacji traktatów przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej³⁷. We wszystkich państwach Unii musiałaby być wprowadzona instytucja referendum. Przy okazji drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej należałoby również uchwalić nową niemiecką konstytucję zgodnie z postanowieniami art. 146 Ustawy Zasadniczej RFN z 23 maja 1949 r. Winna ona gwarantować jeszcze głębsze, aniżeli miało to miejsce w dotychczasowej Ustawie Zasadniczej RFN, „zakotwiczenie Niemiec w strukturach integracyjnych Unii Europejskiej”³⁸.

Druga z uchwał przyjętych w Kilonii przez Sojusz'90/Zieloni, *Europa wygra razem – lub przegra*, była poświęcona przede wszystkim metodom przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Zaproponowano w niej szczegółowy projekt Nowego Zielonego Ładu dla Europy (Der Green New Deal für Europa), do którego ustanowienia miały doprowadzić działania mające na celu uregulowanie rynków finansowych, rozwój modernizacyjnych inwestycji ekologicznych oraz wzmocnienie bezpieczeństwa socjalnego³⁹. Realizacja tego projektu wymagała jednak również doprecyzowania niektórych propozycji dotyczących reformy ustrojowej Unii Europejskiej zawartych w pierwszej uchwale. Autorzy projektu domagali się zatem wzmocnienia lub utworzenia mechanizmów koordynacji pomiędzy państwami strefy euro a pozostałymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej, aby zapobiec w ten sposób fragmentaryzacji Unii. W tym celu należałoby przede wszystkim

³⁶ *Ibidem*, s. 7-8, 10.

³⁷ *Ibidem*, s. 9.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ 33. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 25.-27. November 2011 in Kiel. Beschlüsse. Europa gewinnt zusammen – oder verliert, s. 1-8, [on-line] <http://www.gruene.de>, dostęp: 15 VI 2013.

zwiększyć kompetencje Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej w strefie euro. Parlament powinien uzyskać tam nowe uprawnienia przez rozszerzenie zakresu stosowania zwykłej procedury ustawodawczej na polityki Unii Walutowej, Gospodarczej i Fiskalnej. W Komisji Europejskiej powinno zostać utworzone stanowisko nowego komisarza ds. polityki walutowej i finansowej. Procedura powoływania tego nowego komisarza różniłaby się od procedury konstituowania Komisji Europejskiej. Kandydata na ten urząd zgłaszałaby bowiem Rada Europejska, zaś Parlament Europejski dokonywałby jego wyboru i odwołania. Co mogło budzić kontrowersje, winien on przewodniczyć posiedzeniom Eurogrupy oraz Rady ds. Gospodarki i Finansów, posiadać prawo do inicjatywy ustawodawczej, a także sprawować kontrolę nad polityką walutową i fiskalną Unii Europejskiej. W przyszłości należałoby także wprowadzić przepisy, na mocy których cała Komisja Europejska byłaby wybierana przez Parlament Europejski. W odróżnieniu od CDU, Sojusz'90/Zieloni postulował wprowadzenie euroobligacji jako skutecznego instrumentu przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro⁴⁰.

24 czerwca 2012 r. Rada Krajowa Sojuszu'90/Zielonych podczas swojego nadzwyczajnego posiedzenia w Berlinie przyjęła uchwałę zatytułowaną *Więcej odwagi dla Europy*. W dużej mierze nawiązywała ona do dwóch kilońskich platform programowych Federalnej Konferencji Delegatów. Również Rada Krajowa opowiedziała się w tym dokumencie za kompleksową reformą ustrojową Unii Europejskiej w drodze zwołania konwentu europejskiego, powtórzyła najważniejsze propozycje zmian ustrojowych zawarte w uchwałach kilońskich Federalnej Konferencji Delegatów, a także wezwała rząd federalny do podjęcia wszelkich niezbędnych działań (w tym także zgody na euroobligacje) w celu przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Albowiem „Niemcy jak żadne inne państwo nadal osiągają korzyści ekonomiczne z przynależności do strefy euro”⁴¹.

Kilka miesięcy później Federalna Konferencja Delegatów Sojuszu'90/Zielonych obradująca w Hanowerze (16-18 listopada 2012 r.) przyjęła uchwałę zatytułowaną *Europa rodzi się przez czyny*. W odróżnieniu od CDU, która pod wpływem wspomnianych wyżej decyzji instytucji Unii Europejskiej zmieniła swoje stanowisko wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej, Sojusz'90/Zielonych potwierdził w niej niemal wszystkie swoje wcześniejsze postulaty w tej sprawie. Opowiedział się m.in. za pilnym zwołaniem konwentu, który miałby się zająć zarówno radykalnymi zmianami ustrojowymi Unii Europejskiej, które partia ta zaproponowała już w roku ubiegłym, jak też propozycjami unijnych instytucji dotyczącymi rozwiązania kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Sposobem na zażegnanie tego kryzysu winna być realizacja propozycji Van Rompuy'a i Komisji Europejskiej ustanowienia w pełni zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie euro. Zmianom tym powinno to-

⁴⁰ *Ibidem*, s. 7-8.

⁴¹ Sonder-Länderrat am 24. Juni 2012 in Berlin. Beschlüsse. Mehr Mut zu Europa, s. 1, 17-18, [on-line] <http://www.gruene.de>, dostęp: 15 VI 2013.

warzyszyć rozszerzenie tam uprawnień Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i parlamentów narodowych. Ponadto należałoby niezwłocznie wzmocnić instytucjonalizację współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi⁴².

C. Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (SPD)

Podczas obrad Zjazdu Federalnego SPD w Berlinie (4-6 grudnia 2011 r.), na wniosek Zarządu Federalnego tej partii, przyjęta została uchwała zalecająca reorientację programową RFN w polityce europejskiej. SPD sformułowała w niej tezę, że w wyniku kryzysu zadłużeniowego strefy euro Unia Europejska znalazła się na rozstajnych drogach. Może nadal iść dotychczasową drogą, podejmując skuteczną walkę z kryzysem i przeprowadzając niezbędne zmiany ustrojowe, lub poświęcić wszystkie dotychczasowe osiągnięcia integracyjne na ołtarzu populizmu i izolacjonizmu. Niemcy jako największe państwo członkowskie i najsilniejsza gospodarka w Unii Europejskiej stanęły zatem przed wyborem rezygnacji z odpowiedzialności za Europę lub ponownego zaangażowania się w proces ustabilizowania wspólnej waluty i pogłębienia integracji politycznej Unii Europejskiej⁴³.

Zdaniem SPD ideologia deregulacji rynków poniosła zdecydowane fiasko. Jednostronna deregulacja doprowadziła na całym świecie, a także w Unii Europejskiej, do tego, że podmioty działające na rynkach finansowych podjęły zbyt duże ryzyko, za które ostatecznie będą musieli zapłacić podatnicy. Jedną z przyczyn kryzysu zadłużeniowego strefy euro był brak w Unii Gospodarczej i Walutowej wspólnej polityki gospodarczej i finansowej zarządzanej przez „polityczne przywództwo”. Bez nowego „instytucjonalnego otwarcia” strefa euro będzie zatem nadal biernie ulegała wpływom rynków finansowych, „zamiast sama je kształtować”. Niewątpliwie przyczyną kryzysu było również nadmierne zadłużanie się niektórych państw członkowskich strefy euro, słabości i wady tamtejszych systemów podatkowych, polityka klientelizmu i korupcja. Dlatego dla tych państw nie powinno być alternatywy poza pilną potrzebą drastycznego zredukowania długu publicznego. W razie objęcia zadłużonych państw członkowskich strefy euro „wspólnotowymi gwarancjami” w ramach EFSF czy też nowego mechanizmu gwarancyjnego należałoby także ustanowić odpowiedni instrument „wspólnotowej kontroli”. W ślad za tym SPD wyraziła gotowość poparcia niezbędnych w tym zakresie zmian w prawie traktatowych Unii Europejskiej⁴⁴.

Autorzy uchwały opowiedzieli się również za ustanowieniem Unii Fiskalnej przez państwa strefy euro, a w przyszłości za przekształceniem Unii Europejskiej

⁴² 34. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz am 16.-18. November 2012 in Hannover. Beschlüsse. Europa entsteht durch Taten, s. 1-13, [on-line] <http://www.gruene.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁴³ Ordentlicher Parteitag der SPD am 4.-6. Dezember 2011 in Berlin. Beschlüsse. Neuer Fortschritt für ein starkes Europa, s. 109, [on-line] <http://www.spd.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 110, 114.

w Unię Polityczną⁴⁵. Aby móc osiągnąć pierwszy cel, niezbędne byłoby przyjęcie „mapy drogowej” prowadzącej do utworzenia w strefie euro „europejskiego rządu gospodarczego” (*Europäische Wirtschaftsregierung*), nad którym kontrolę sprawowałby Parlament Europejski. W ślad za ustanowieniem Unii Fiskalnej powinno się w przyszłości powołać również Unię Socjalną, gwarantującą minimalne standardy socjalne dla wszystkich obywateli Unii Europejskiej⁴⁶. Drogą prowadzącą do ustanowienia Unii Politycznej winno być natomiast znaczące wzmocnienie pozycji instytucji ponadnarodowych, w tym przede wszystkim Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Było to tym bardziej konieczne, że w ostatnich latach – zdaniem SPD – doszło w Unii Europejskiej do osłabienia ich pozycji w systemie instytucjonalnym na korzyść Rady Europejskiej, co stanowiło niewątpliwie „krok wstecz w rozwoju demokracji i demokratycznej kultury politycznej”. Należałoby zatem rozszerzyć uprawnienia Parlamentu Europejskiego przez nadanie mu prawa do inicjatywy ustawodawczej, a nawet stworzenie mechanizmu automatycznego rozszerzania jego kompetencji wraz z procesem pogłębiania integracji i transponowania na płaszczyznę europejską kolejnych suwerennych uprawnień państw członkowskich. Ponadto od 2014 r. w wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego Partia Europejskich Socjalistów winna wystawiać wspólnego kandydata na stanowisko przewodniczącego Komisji Europejskiej. W dalszej perspektywie powinno dojść do przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną w oparciu o nową konstytucję europejską. Na czele Unii Politycznej stanąłby bliżej nieokreślony nowy rząd europejski, odpowiedzialny przed Parlamentem Europejskim. W odróżnieniu od CDU i FDP Socjaldemokratyczna Partia Niemiec opowiadała się za utworzeniem Unii Politycznej w sposób bardzo ogólnikowy, nie przedstawiając nawet niezbędnych szczegółów. Koniecznym warunkiem dalszego wzmocnienia demokracji w Unii Europejskiej miało być także zacieśnienie współpracy między parlamentami narodowymi⁴⁷.

SPD wezwała również do bardziej dynamicznego rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Miała to ułatwić przede wszystkim ścisła współpraca Niemiec z Francją, a także kooperacja z Polską w ramach Trójkąta Weimarskiego. Ponadto SPD podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko wobec strategii rozszerzeniowej Unii Europejskiej. W odróżnieniu od CDU i FDP opowiadała się nadal za przyjęciem do Unii Europejskiej państw Bałkanów Zachodnich oraz Turcji po spełnieniu przez nie kryteriów akcesji. Zaproponowała także „pogłębienie z Turcją kooperacji w sprawach regionalnego bezpieczeństwa”⁴⁸.

W drugiej połowie 2012 r. SPD, podobnie jak CDU, nie traktowała już kompleksowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej jako zadania priorytetowego.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 113.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 114-116.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 117.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 118.

W rezolucji nadzwyczajnego Zjazdu Federalnego SPD, uchwalonej 9 grudnia 2012 r., ostra krytyka dotychczasowych działań rządu federalnego w zakresie zwalczania kryzysu zadłużeniowego strefy euro, polegających na wymuszaniu na państwach dotkniętych kryzysem radykalnych cięć finansowych, korespondowała z postulatami pilnego opracowania i realizacji projektów ożywienia gospodarczego i zwalczania bezrobocia. W następstwie tego socjaldemokraci opowiedzieli się ponownie za tym, aby po zakończeniu procesu konstytuowania Unii Gospodarczej i Walutowej oraz ustanowieniu w jej ramach Unii Fiskalnej powołać do życia Unię Socjalną⁴⁹.

D. Wolna Partia Demokratyczna (FDP)

Podczas 62 Zjazdu Federalnego FDP w Rostoku (13-15 maja 2011 r.) przyjęta została uchwała w sprawie polityki europejskiej zatytułowana *Europa jest przyszłością Niemiec*. FDP opowiedziała się w niej za przyszłym przekształceniem Unii Europejskiej w „sfederalizowaną Europę pozbawioną wszelkiego centralizmu”. Wszelako najważniejszym spośród bieżących wyzwań stojących przed Unią pozostawała w ocenie FDP nadal walka z kryzysem zadłużeniowym w strefie euro. Receptą na jego przezwycięzenie miało być radykalne wzmocnienie dyscypliny finansowej w państwach członkowskich strefy euro, wprowadzenie mechanizmów automatycznego stosowania sankcji wobec krajów naruszających Pakt Stabilności i Wzrostu, a także udzielanie pomocy finansowej państwom zadłużonym jedynie pod warunkiem zastosowania przez nie surowych działań naprawczych. Przyjęcie nowych krajów członkowskich do Unii Europejskiej uzależniała FDP, podobnie jak CDU, nie tylko od spełnienia przez nie kryteriów akcesyjnych „w sposób jednoznaczny i bez jakiegokolwiek politycznie motywowanej taryfy ulgowej (*ohne politische Rabatte*)”, lecz także od zdolności samej Unii do rozszerzenia⁵⁰.

Dalsze pogłębianie się kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, a także reorientacja programowa CDU, Sojuszu'90/Zielonych i SPD w polityce europejskiej w listopadzie i grudniu 2011 r. skłoniły działaczy Wolnej Partii Demokratycznej do przyjęcia nowej uchwały zawierającej o wiele dalej idące postulaty aniżeli platforma programowa *Europa jest przyszłością Niemiec*. Tę nową uchwałę, zatytułowaną *Odpowiedzialność za wolność*, przyjął 63 Zjazd Federalny FDP obradujący 22 kwietnia 2012 r. w Karlsruhe. Liberalowie opowiedzieli się w tym dokumencie za pogłębieniem integracji europejskiej w celu przekształcenia Unii Europejskiej w Unię Polityczną, wzmocnieniem wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej oraz utworzeniem europejskich sił zbrojnych (niezagrożających pozycji NATO w Europie), a także uzależnieniem decyzji

⁴⁹ Ausserordentlicher Bundesparteitag der SPD am 9. Dezember 2012 in Hannover. Beschlüsse. Miteinander. Für Deutschland, s. 1-2, [on-line] <http://www.spd.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁵⁰ 62. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 13.-15. Mai 2011 in Rostock. Beschlüsse. Europa ist Deutschlands Zukunft, s. 1-4, [on-line] <http://www.fdp.de>, dostęp: 15 VI 2013.

o dalszym rozszerzeniu Unii od dwóch warunków wstępnych wymienionych już w uchwale rostockiej⁵¹.

Przyszła Unia Polityczna winna dysponować mocnymi podstawami federalnymi (*festen föderalen Grundsätzen*), silnymi strukturami demokratycznymi, a także stać na straży zasady pomocniczości. Docelowo miałyby dojść do przekształcenia Unii Politycznej w jednolite „europejskie państwo związkowe” (*europäischer Bundesstaat*). Warunkiem byłaby jednak zgoda wszystkich państw członkowskich Unii Politycznej wyrażona w referendum⁵². Podstawy prawne Unii Politycznej miałyby zostać określone w nowej konstytucji europejskiej. Winny się w niej znaleźć przepisy umożliwiające m.in. wzmocnienie koordynacji polityk finansowych, gospodarczych i ochrony środowiska, „dokończenie” budowy jednolitego rynku, dostosowanie wspólnej polityki rolnej do reguł społecznej gospodarki rynkowej, a także umocnienie pozycji Unii Politycznej w dziedzinie rozwoju badań, technologii i usług.

Konstytucja wprowadziłaby także istotne zmiany w systemie instytucjonalnym dotychczasowej Unii Europejskiej. I tak, reforma Komisji Europejskiej polegałaby na wzmocnieniu jej roli jako strażnika traktatów, wyłanianiu jej przewodniczącego w wyborach bezpośrednich, a także zmniejszeniu liczby komisarzy. Zmiany w funkcjonowaniu Parlamentu Europejskiego sprowadzałyby się do nadania mu prawa do inicjatywy ustawodawczej, rozszerzenia jego kompetencji w procedurze uchwalania rocznego budżetu, wybierania części deputowanych z ogólnoeuropejskich list wyborczych oraz wprowadzenia nowej ordynacji wyborczej, na mocy której każdy wyborca dysponowałby dwoma głosami (*Zweistimmen-Wahlrecht*). Należałoby także rozważyć możliwość ustanowienia drugiej izby parlamentarnej, której funkcję winna pełnić jednak nie Rada Unii Europejskiej, jak chciała CDU, ale Rada Europejska wyposażona w nowe uprawnienia kontrolne i równoważące (*checks and balances*). W celu wzmocnienia w przyszłej Unii Politycznej zasady pomocniczości FDP opowiedziała się również za powołaniem do życia Europejskiego Sądu Subsidiarnego⁵³.

Niespełna rok później 64 Zjazd Federalny FDP obradujący w dniach 9-10 marca 2013 r. w Berlinie przyjął uchwałę, która świadczyła o dalszej ewolucji stanowiska tej partii wobec polityki europejskiej. FDP, podobnie jak CDU i SPD, pominęła w niej sprawę kompleksowej reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Opowiedziała się natomiast za „konsekwentnym, szybkim i trwałym wyeliminowaniem błędów konstrukcyjnych” Unii Gospodarczej i Walutowej zgodnie ze wspomnianymi wyżej propozycjami Van Rompuy’a i Komisji Europejskiej, przewidującymi ustanowienie tam w pełni zintegrowanych ram finansowych, budże-

⁵¹ 63. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 22. April 2012 in Karlsruhe. Beschlüsse. Verantwortung für die Freiheit. Karlsruher Freiheitsthesen der FDP für eine offene Bürgergesellschaft, s. 96-98, [on-line] <http://www.fdp.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁵² *Ibidem*, s. 96.

⁵³ *Ibidem*, s. 98-100.

towych i gospodarczych. Zmiany te winny być legitymizowane demokratycznie przez rozszerzenie uprawnień Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie euro⁵⁴.

3. Program CSU i Lewicy w polityce europejskiej

A. Unia Chrześcijańsko-Społeczna (CSU)

W dniach 7-8 października 2011 r. Zjazd CSU w Norymberdze przyjął uchwałę *Jedność europejska i euro*, wzywającą rząd federalny do realizacji wszystkich dotychczasowych decyzji politycznych Rady Europejskiej i szefów państw lub rządów krajów strefy euro oraz implementacji już przyjętych aktów prawnych w tej dziedzinie. Miał to być jedyny sposób na przezwyciężenie kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Podobnie jak CDU, partia ta opowiedziała się w analizowanym dokumencie przeciw skupowaniu przez EBC obligacji zadłużonych państw członkowskich strefy euro. Z drugiej strony jednak postulowała utrzymanie statusu prawnomiędzynarodowego Unii Europejskiej określonego w traktacie lizbońskim oraz kategorycznie sprzeciwiła się wszelkim rozważaniom dotyczącym przekształcenia Unii w „Stany Zjednoczone Europy”⁵⁵. Swoje negatywne stanowisko wobec drugiej reformy ustrojowej Unii Europejskiej jako sposobu na rozwiązanie kryzysu zadłużeniowego strefy euro CSU podtrzymała również w uchwale *Przyszłość Europy: zdolna do przezwyciężenia kryzysu, szczupła wewnątrz, mocna zewnątrz*, przyjętej w dniach 19-20 października 2012 r. w Monachium. W zamian zaproponowała konsolidację wewnętrzną i zewnętrzną Unii Europejskiej na gruncie traktatu lizbońskiego oraz przeprowadzenie nieznacznych zmian w systemie instytucjonalnym Unii. I tak, opowiedziała się za wzmocnieniem kontroli sprawowanej przez Parlament Europejski nad Komisją Europejską (głównie w zakresie realizacji przez nią uprawnień do uchwalania delegowanych aktów ustawodawczych) oraz monitorowaniem przez poszczególnych komisarzy i Parlament Europejski działalności agencji unijnych. Domagała się nadania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej prawa do inicjatywy ustawodawczej (*Ko-Initiativrecht*). Postulowała wzmocnienie w Radzie Prezesów EBC siły głosu państw członkowskich o największym udziale w kapitale Europejskiego Banku Centralnego. W końcu także zaproponowała wprowadzenie w Niemczech instytucji referendum mającego w przyszłości rozstrzygać o najważniejszych sprawach

⁵⁴ 64. Ordentlicher Bundesparteitag der FDP am 9.-10. März 2013 in Berlin. Beschlüsse. Europas Zukunft gestalten – kein Zurück zur Schuldenpolitik der Vergangenheit, s. 1-2, [on-line] <http://www.fdp.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁵⁵ Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 7.-8. Oktober 2011 in Nürnberg. Beschlüsse. Die europäische Einigung und der euro, s. 3-10, [on-line] <http://www.csu.de>, dostęp: 15 VI 2013.

Najważniejsze wspólne i odrębne elementy programowe CDU, FDP, SPD, Zielonych, CSU i Lewicy w sprawie drugiej reformy ustrojowej UE			
Partia polityczna	Docelowy model integracji	Zmiany w systemie instytucjonalnym UE	Strategia rozszerzeniowa UE
CDU	Unia Polityczna w trzech etapach	1. RUE – drugą izbą 2. PE i RUE – prawo do inicjatywy 3. KE – bezpośredni wybór przewodniczącego	Przyjęcie do UE uzależnione od spełnienia przez kandydatów kryteriów akcesji oraz możliwości samej UE
FDP	1. Unia Polityczna 2. Europejskie Państwo Związkowe	1. RE – drugą izbą 2. PE – prawo do inicjatywy 3. KE – bezpośredni wybór przewodniczącego 4. Utworzenie Europejskiego Sądu Subsidiarnego	Przyjęcie do UE uzależnione od spełnienia przez kandydatów kryteriów akcesji oraz możliwości samej UE
SPD	Unia Polityczna w trzech etapach	1. PE – prawo do inicjatywy 2. Mechanizm rozszerzania kompetencji PE na mocy decyzji instytucji UE	Przyjęcie do UE uzależnione od spełnienia przez kandydatów (Bałkany Zachodnie, Turcja) kryteriów akcesji
Zieloni	1. Unia Europejska 2. Dokończenie procesu konstytuowania UGiW (UF i UG)	1. KE – koordynacja polityk gospodarczych i finansowych PC 2. PE – prawo do inicjatywy i wybór całego kolegium KE 3. Rewizja traktatów podwójną większością	Brak stanowiska
CSU	Konsolidacja wewnętrzna i zewnętrzna UE na bazie TL	1. PE i RUE – prawo do inicjatywy 2. PE – wzmocnienie kontroli KE i agencji 3. EBC – wzmocnienie siły głosu RFN w Radzie Prezesów	Przyjęcie do UE uzależnione od spełnienia przez kandydatów kryteriów akcesji oraz możliwości samej UE
Lewica	Zmiana struktury organizacyjnej UE	Ograniczenie kompetencji UE w WPZiB i PWBiS	Brak stanowiska

Źródło: Opracowanie własne.

unijnych, jak przekazywanie przez RFN istotnych kompetencji na szczebel Unii, akcesja nowych państw członkowskich czy też udzielanie pomocy finansowej krajom znajdującym się w trudniej sytuacji finansowej lub gospodarczej⁵⁶.

B. Lewica

Podobnie jak CSU, także Lewica była przeciwna kompleksowej reformie ustrojowej Unii Europejskiej. W uchwale Zjazdu Federalnego przyjętej w dniach 21-23 października 2011 r. opowiedziała się natomiast za „gruntowną zmianą struktury Unii Europejskiej” m.in. poprzez zastąpienie obecnych traktatów konstytucją europejską, zaakceptowaną przez wszystkie państwa członkowskie w referendum. Konstytucja ta winna radykalnie ograniczyć kompetencje Unii Europejskiej we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w politykach należących do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁵⁷. Stanowisko Lewicy w tej sprawie zasadniczo nie uległo zmianie również w roku 2012.

Wnioski końcowe

Debata w Niemczech na temat drugiej reformy ustrojowej została zainicjowana przez ministra finansów Schäuble, który na początku października 2011 r. zaproponował m.in. przekształcenie Unii Europejskiej w Unię Polityczną, uznając to za dobry sposób na zażegnanie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Postulaty Schäuble wzbudziły dużo emocji wśród niemieckich polityków, a w konsekwencji doprowadziły do ogólnopartyjnej debaty w Niemczech i innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Efektem tej debaty była reorientacja programowa w polityce europejskiej, dokonana przez CDU, FDP, SPD i Sojusz'90/Zielonych. Partie te przyjęły nowe dokumenty programowe, w których poparły propozycje przeprowadzenia kompleksowych zmian ustrojowych w Unii Europejskiej. Natomiast dwie pozostałe partie polityczne reprezentowane w Bundestagu wyrażały wobec nich sprzeciw (CSU) lub ich po prostu nie podzielały (Lewica).

Debata w Niemczech traciła jednak stopniowo na dynamice, w miarę jak większość rządów państw członkowskich, a także instytucje unijne coraz krytyczniej oceniały niemieckie propozycje. Przełomowe znaczenie dla przebiegu tej debaty miały jednak przede wszystkim trzy raporty Van Rompuy'a z czerwca,

⁵⁶ Parteitag der Christlich-Sozialen Union am 19.-20. Oktober 2012 in München. Beschlüsse. Zukunft Europa: handlungsfähig in der Krise, schlank im Innern, stark nach Außen, s. 1-8, [on-line] <http://www.csu.de>, dostęp: 15 VI 2013.

⁵⁷ Program der Partei Die Linke. Beschluss des Parteitag der Partei Die Linke vom 21. bis 23. Oktober 2011 in Erfurt, bestätigt durch einen Mitgliederentscheid im Dezember 2011, s. 66-68, [on-line] <http://www.linke.de>, dostęp: 15 VI 2013.

października i grudnia 2012 r., program Europejskiego Banku Centralnego z września 2012 r. oraz komunikat Komisji Europejskiej z listopada tegoż roku. Każdy z tych dokumentów zalecał zmiany ustrojowe w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz strefie euro jako priorytetowe zadanie Unii Europejskiej w walce z kryzysem zadłużeniowym. O ile trzy raporty Van Rompuy'a oraz komunikat Komisji Europejskiej zakładały plan działań zmierzających do ukończenia procesu konstituowania Unii Gospodarczej i Walutowej poprzez stworzenie w pełni zintegrowanych ram finansowych, budżetowych i gospodarczych, o tyle program EBC przewidywał możliwość dokonywania przezeń nielimitowanego skupu (bez limitu czasu oraz skali operacji) obligacji skarbowych państw strefy euro. Nakazem chwili stawało się zatem przezwyciężenie kryzysu, a nie kompleksowa reforma ustrojowa Unii Europejskiej. Za takim pragmatycznym podejściem opowiedziały się w końcu także rządy większości państw członkowskich Unii Europejskiej, a to oznaczało, że dyskusja nad reformą ustrojową Unii, w tym także ideą jej przekształcenia w Unię Polityczną, została odroczona przynajmniej na kilka lat.

Region MENA w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Middle East and North Africa, MENA) zajmuje niezwykle ważne miejsce w polityce bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Jest to region przyległy do obszaru Unii Europejskiej, a jego niestabilność stwarza dla państw unijnych poważne problemy. Do najbardziej niepokojących należą wyzwania i zagrożenia pozamilitarne, wśród których czołowe miejsce zajmują nielegalne migracje, przestępczość zorganizowana, radykalizm i terroryzm islamski oraz zagrożenia ekologiczne¹. Zjawiska te, dynamicznie rozwijające się od zakończenia zimnej wojny, przybrały na sile wraz z wybuchem w 2010 r. arabskiej wiosny.

Celem artykułu jest charakterystyka najważniejszych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej płynących z regionu MENA, analiza działań Unii podejmowanych dla ich zwalczania oraz zapobiegania im, a także ocena ich skuteczności. Ponieważ spośród państw regionu MENA najbardziej rozwiniętą politykę UE prowadzi wobec krajów położonych nad Morzem Śródziemnym, a więc w swoim bliskim sąsiedztwie, a wobec państw Zatoki Perskiej znacznie mniej intensywną, z tego względu przeprowadzona w niniejszym artykule analiza będzie dotyczyć polityki Unii Europejskiej głównie wobec państw wschodnio- i południowośrodkomorskich.

¹ Zob. J. Zając, *Rola Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010; R. Zięba, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, *Studia Europejskie. Podręcznik Akademicki*.

1. Północnoafrykańskie i bliskowschodnie wyzwania oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Państwa Unii Europejskiej charakteryzują się znacznie wyższym poziomem rozwoju ekonomiczno-społecznego aniżeli kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jak zostało stwierdzone w raporcie Banku Światowego z 2003 r., region MENA nie zintegrował się z gospodarką światową². W latach 1990-2000 wzrost gospodarczy w państwach tego regionu wynosił średnio 3,3% rocznie. Niewielki był również napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment*, FDI). W 1998 r. wyniósł on 0,7% PKB, podczas gdy w państwach Azji Wschodniej – 3,9%, Ameryki Łacińskiej i Karaibów – 3,5%³. Państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu borykają się również z problemem zadłużenia, a większość wierzycieli to państwa członkowskie Unii Europejskiej⁴. Gospodarki państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu są mało zróżnicowane, w większości tych państw głównym czynnikiem produkcji jest siła robocza (Egipt, Jordania, Liban, Maroko, Tunezja). Mało konkurencyjne produkty, o niskim i średnim stopniu zaawansowania technologicznego, negatywnie wpływają na wzrost eksportu; w okresie dwudziestoletnim, licząc od 1980 r., wyniósł on w państwach Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej 5%. W związku z takimi wskaźnikami większość państw tego regionu odnotowuje ujemny bilans handlowy⁵.

Niski poziom rozwoju gospodarczego implikuje trudną sytuację społeczną, która w połączeniu z ograniczeniami politycznymi wpływa na dużą liczbę nielegalnych imigrantów⁶. Najwięcej z nich, głównie z Maroka, Algierii i Tunezji, przybywa do Francji, Holandii, Hiszpanii, Włoch, a także Niemiec, Belgii i Wielkiej Brytanii⁷.

² MENA Development Report. *Trade, Investment and Development in the Middle East and North Africa*, World Bank, Washington 2003, [on-line] http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/WDSP/IB/2003/10/03/000094946_03092504152661/Rendered/PDF/multi0page.pdf, dostęp: X 2010.

³ Dane za: B. Korany, *The Middle East since the Cold War: Torn between Geopolitics and Geoeconomics*, [w:] *International Relations of the Middle East*, ed. L. Fawcett, Oxford 2005, s. 70.

⁴ E. Philippart, *The Euro-Mediterranean Partnership: A Critical Evaluation of Ambitious Scheme*, „European Foreign Affairs Review” vol. 8, 2003, no. 2, s. 216.

⁵ F. Iqbal, M. Kamel Nabli, *Trade, Foreign Direct Investment and Development in Middle East and North Africa*, Paper prepared for Conference entitled: The Middle East and North Africa Region: The Challenges of Growth and Globalization, organized by the International Monetary Fund and to be held in Washington DC on April 7-8, 2004, [on-line] <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/tradefdiddev.pdf>, dostęp: X 2010.

⁶ Szerzej zob. M. Lahlou, *Les migrations irrégulières entre le Maghreb et l'Union européenne: évolutions récentes*, European University Institute, „CARIM Research Paper” 2005, III.

⁷ P. Fargues, J.-P. Casserino, A. Latreche, *Mediterranean Migration: An Overview*, [w:] *Mediterranean Migration – 2005 Report*, ed. P. Fargues, European University Institute, CARIM/RSCAS, 2005, s. 15, [on-line] <http://www.carim.org/publications/CARIM-AR2005.pdf>, dostęp: X 2010.

Główne szlaki nielegalnych migracji to: z państw Maghrebu do Hiszpanii – Cieśnina Gibraltarska lub przez Ceutę i Melillę; z Egiptu (lub Maghrebu przez Tunezję) na Sycylię⁸. Napływ emigrantów stwarza dwa główne problemy dla Unii Europejskiej: jak włączyć tak duże grupy ludzi w europejski rynek pracy oraz jak radzić sobie ze wzrastającym pluralizmem kulturowym i narodowościowym⁹.

Wzrost liczby imigrantów przysparza także wielu kłopotów dotyczących porządku wewnętrznego państw ich przyjmujących. Statystyki policyjne i wymiaru sprawiedliwości dostarczają wielu dowodów na import przestępczości poprzez migracje, w tym terroryzmu oraz przestępczości zorganizowanej o charakterze międzynarodowym. Opinia publiczna nierzadko informowana jest o aresztowaniach osób pochodzenia arabskiego, podejrzanych o działalność przestępczą, w tym zaangażowanie w działania terrorystyczne. Te ostatnie wywołują poważne obawy wśród decydentów i społeczeństw państw europejskich. Już na początku lat 90. XX w. lęki przed rozszerzającą się działalnością ekstremistów muzułmańskich były wśród Europejczyków tak duże, że ówczesny sekretarz generalny NATO Willy Claes nazwał to zjawisko największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego od czasu upadku komunizmu. W istocie na obszarze państw europejskich miały miejsce zamachy terrorystyczne zorganizowane przez ekstremistów muzułmańskich. W 1994 r. algierscy terroryści dokonali zamachu na samolot linii francuskich, a w roku następnym doszło do serii zamachów bombowych na francuskich stacjach metra. Spektakularne zamachy terrorystyczne zorganizowano również na początku XXI w. W ataku na pociągi w Madrycie w marcu 2004 r. śmierć poniosło 191 osób, a ponad 1900 zostało rannych. W zamachach na środki komunikacji miejskiej w Londynie w lipcu 2005 r. zginęły 52 osoby, a ponad 700 zostało rannych. Do zorganizowania obu zamachów przyznała się Al-Kaida. Do ataków na Europejczyków dochodzi również w państwach arabskich. Do najbardziej tragicznych wydarzeń doszło w Egipcie w latach 90. minionego stulecia, w kwietniu 1996 r. w Kairze zostało zastrzelonych 17 Greków, a w listopadzie następnego roku w Luksorze zastrzelono 68 osób, głównie ze Szwecji.

Obawy państw europejskich przed rozwojem ekstremizmu islamskiego spotęgowały wydarzenia arabskiej wiosny. Obalenie wieloletnich dyktatorów w Tunezji, Egipcie i Libii rozpoczęło proces przemian, których kierunek nie jest jasny. Największe zaniepokojenie wywołuje sytuacja w Syrii. Wraz z trwającą od 2011 r. wojną domową w tym kraju dochodzi do radykalizacji postaw części grup walczących, które głoszą konieczność zaprowadzania rządów szariatu. Do Syrii przybywa również coraz więcej bojowników islamskich, m.in. z Pakistanu, Bangladeszu, państw europejskich, a także obszaru Czeczenii, co dodatkowo zaostrza sytuację.

⁸ S. Eylemer, S. Şemşit, *Migration-Security Nexus in the Euro-Mediterranean Relations*, „Perceptions” Summer-Autumn 2007, s. 55.

⁹ Szerzej zob. R. Włoch, *Polityka integracji muzułmanów we Francji i Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2011.

Obok ekstremizmu i terroryzmu islamskiego, rozwoju przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnych imigracji w regionie MENA występują również bardzo poważne problemy ekologiczne, które wywołują duże zaniepokojenie wśród państw europejskich. Dużym problemem jest zanieczyszczenie atmosfery, które potęguje coraz większe zużycie energii, wytwarzanej głównie z użyciem ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla. W wyniku rozwoju sektora przemysłowego, elektrycznego i zwiększonej konsumpcji odbiorców indywidualnych do 2025 r. w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu zużycie energii wzrośnie o około 42% w porównaniu z 2006 r. (ogólnie w regionie śródziemnomorskim zwiększy się o około 50%). Do 2025 r. emisja dwutlenku węgla może zwiększyć się o 55% w państwach Europy Południowej i 119% w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. O ile w 2002 r. dwie trzecie dwutlenku węgla produkowanego w regionie śródziemnomorskim pochodziło z państw Europy Południowej, to w 2025 r. proporcje te ulegną zmianie – połowa dwutlenku węgla będzie emitowana w krajach południowego i wschodniego wybrzeża śródziemnomorskiego¹⁰. Szacuje się, że do 2025 r. w państwach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu ruch lądowy może zwiększyć się 2,5-krotnie, a ruch morski 3,7-krotnie. Wzrasta też ruch powietrzny (o około 7,3% rocznie), co jest związane z coraz większym ruchem turystycznym. Do 2025 r. masowa stanie się również motoryzacja. Wzrastający obrót osobowy i towarowy jest istotnym źródłem zanieczyszczeń, zwłaszcza dwutlenku węgla i tlenu azotu¹¹. Niewielka jest natomiast podaż energii odnawialnej; jeśli trendy te nie ulegną zmianie, to wykorzystanie tego typu energii będzie wahać się jedynie od 2,8% do 3% w państwach południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego¹².

W Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie ogromnym problemem jest również utylizacja śmieci i oczyszczanie ścieków. Niemal 80% wysypisk śmieci jest nielegalne i nie jest kontrolowane przez władze państwowe¹³. W 2002 r. około 60% ścieków komunalnych spływających do Morza Śródziemnego nie zostało w wystarczającym stopniu oczyszczonych, co powoduje degradację tego basenu morskiego. Zdecydowana większość ścieków pochodziła z państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich. Zanieczyszczenie wód Morza Śródziemnego jest powodowane również przez żeglugę.

Dodatkowe wyzwanie stanowią zmiany klimatyczne. Wzrost temperatury o 3-4°C spowoduje spadek ilości deszczu i śniegu, co spotęguje suszę. Najbardziej wrażliwy pod tym względem jest pustylny obszar Afryki Północnej. Ocieplenie klimatu spowoduje również podniesienie poziomu Morza Śródziemnego (zgodnie z niektórymi analizami o około 35 cm), co przyczyni się do zmniejszenia

¹⁰ *Climate Change and Energy in the Mediterranean*, United Nations Environment Programme. Mediterranean Action Plan. Blue Plan, Sophia, Antipolis, VII 2008, s. 5.

¹¹ *Ibidem*, s. 12.

¹² *Ibidem*, s. 11.

¹³ Dane te obejmują również Turcję.

powierzchni wybrzeży państw nadmorskich, zniknięcie niektórych plaż i klifów, wzrost zasolenia gleb i zmniejszenie ilości wody słodkiej¹⁴.

2. Działania Unii Europejskiej na rzecz stabilizowania i rozwoju regionu MENA

Bezpieczeństwo, pojmowane w Unii Europejskiej szeroko, zgodnie z teoriami kompleksowego bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych, implikuje środki i metody polityki bezpieczeństwa UE. Obejmują one nie tylko instrumenty doraźnego zwalczania niepożądanych zjawisk, lecz także podejmowanie działań długofalowych zapobiegających ich występowaniu. Obie grupy instrumentów zostały uwzględnione w licznych dokumentach Unii Europejskiej zawierających koncepcję polityki wobec regionu MENA, wśród których niewątpliwie należy wymienić deklaracje ze spotkań Rady Europejskiej, Wspólną strategię UE wobec regionu śródziemnomorskiego (2000) czy Strategiczne partnerstwo UE z regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim (2004)¹⁵. Zostały one również zawarte w trzech głównych programach Unii Europejskiej wobec państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego: Partnerstwie Eurośródziemnomorskim (EMP), europejskiej polityce sąsiedztwa (ENP) oraz Unii dla Śródziemnomorza (UfM)¹⁶.

Partnerstwo Eurośródziemnomorskie, zwane również procesem barcelońskim, zostało utworzone w listopadzie 1995 r. i obok krajów UE przystąpiło do niego dwanaście państw południowo- i wschodniośródziemnomorskich (Maroko, Tunezja, Algieria, Egipt, Jordania, Izrael, Liban, Syria, Turcja, Cypr, Malta oraz Autonomia Palestyńska¹⁷). Przyjęto szeroki program działań w trzech koszykach, dotyczących współpracy: politycznej i w zakresie bezpieczeństwa; ekonomicznej i finansowej oraz kulturowej, społecznej i humanitarnej. Stopniowo utworzono liczne programy sektorowe dla skutecznej implementacji określonych celów. W pierwszym koszyku, dotyczącym spraw politycznych i bezpieczeństwa, uwagę skoncentrowano głównie na kwestii wprowadzenia środków budowy zaufania i partnerstwa, zwalczania nielegalnych migracji oraz przestępczości zorganizowanej, rozwijania współpracy w zakresie ochrony cywilnej przed skutkami katastrof naturalnych i spowodowanych przez człowieka. Po zamachach terrorystycznych na USA we wrześniu 2001 r. oraz na obiekty komunikacyjne w Madrycie (w marcu

¹⁴ Dane na stronie Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: VI 2009.

¹⁵ J. Zając, *op. cit.*

¹⁶ Zob. więcej: eadem, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, Warszawa 2005, *Unia Europejska*.

¹⁷ Autonomia Palestyńska jest państwem *in statu nascendi*. W maju 2004 r. Cypr i Malta stały się członkami Unii Europejskiej.

2004 r.) i Londynie (w lipcu 2005 r.) działania na rzecz zapobiegania i zwalczania nielegalnych migracji, terroryzmu międzynarodowego oraz różnych form przestępczości zorganizowanej nabrały większego znaczenia. W listopadzie 2005 r. przyjęto eurośródziemnomorski kodeks postępowania w dziedzinie zwalczania terroryzmu, a dwa lata później utworzono czwarty koszyk Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego pod nazwą: Migracje, integracja społeczna, sprawiedliwość i bezpieczeństwo.

W ramach drugiego koszyka Unia Europejska podjęła działania wspierające reformy rynkowe i zrównoważony rozwój w państwach partnerskich. Głównym instrumentem działania w tym zakresie stały się eurośródziemnomorskie układy stowarzyszeniowe, zawierające wytyczne działań niezbędnych do restrukturyzacji gospodarek krajów wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego. Uruchomiono również szereg programów służących zrównoważonemu rozwojowi. Za najważniejsze sektory Unia Europejska uznała: energetyczny (np. REMEP, EAMGM, MED-EMIP), transportowy (np. Eurośródziemnomorski Regionalny Plan Działania w dziedzinie Transportu – RTAP, SAFEMED, REMPEC), a także ochronę środowiska (np. programy SMAP oraz „Horyzont 2020”)¹⁸.

W trzecim koszyku Unia Europejska wsparła szereg projektów służących usprawnieniu działania administracji publicznej państw partnerskich, decentralizacji władzy, zwiększeniu udziału organizacji pozarządowych w kreowaniu polityki państwa, zwiększeniu udziału kobiet we wszystkich sferach życia społecznego, rozwojowi dialogu międzykulturowego (np. Eurośródziemnomorska Fundacja Dialogu Kultur im. Anny Lindh). Wsparto również współpracę między mediami, przedstawicielami społeczeństw obywatelskich, studentami i naukowcami (np. Eurośródziemnomorski Program Młodzieży, Program Dziedzictwa Eurośródziemnomorskiego, Program Audiowizualny)¹⁹. Wszystkie wyżej wymienione działania finansowane są z funduszy Unii Europejskiej. Do najważniejszych instrumentów wsparcia finansowego państw wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego należą: program MEDA (1995-2006), ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument, od 2007 r.), NIF (Neighbourhood Investment Facility), FEMIP (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership). Dodatkowo państwa partnerskie korzystają z pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Od samego początku funkcjonowanie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego napotykało jednak duże problemy, co było spowodowane nierozwiązanymi

¹⁸ REMEP – Rome Euro-Mediterranean Energy Platform; EAMGM – Euro-Arab Mashreq Gas Market Project; MED-EMIP – Support for the Enhanced Integration and the Improved Security of the Euro-Mediterranean Energy Market; RTAP – Euro-Mediterranean Regional Transport Action Plan; SAFEMED – Maritime Safety and Pollution Prevention; REMPEC – Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea; SMAP – Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme.

¹⁹ Szerzej zob. J. Zajęc, *Role Unii Europejskiej...*

problemami w regionie (m.in. konflikt arabsko-izraelski, spory między państwami arabskimi, niewielka wymiana handlowa między państwami wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego – na poziomie 3-5%, autorytaryzm w krajach arabskich), a także konstrukcją UE (m.in. sprzeczność interesów poszczególnych państw członkowskich Unii czy zbytnia opieszałość instytucji unijnych). Kiedy w maju 2004 r. Unia Europejska rozszerzyła się o dziesięć nowych państw, Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych podjęła decyzję o utworzeniu nowego programu – europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP) w celu zapobieżenia podziałom między rozszerzoną Unią a jej sąsiadami, a także wzmocnienia dwustronnych relacji między UE a sąsiadującymi z nią państwami. W nowym programie Unia zaoferowała państwom partnerskim, wśród których znalazły się: Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Syria, Maroko, Algieria, Tunezja, Libia oraz Autonomia Palestyńska, ściślejsze stosunki polityczne i integrację gospodarczą. Podstawowymi elementami ENP stały się dwustronne plany działania uzgodnione między UE a każdym z partnerów. Program miał uzupełniać istniejące struktury współpracy, by przyczynić się do szybszego osiągnięcia celów określonych we wcześniejszych dokumentach dotyczących działań Unii Europejskiej w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie.

Próby usprawnienia współpracy z państwami śródziemnomorskimi nadal jednak przynosiły niewielkie rezultaty. Skłoniło to część państw członkowskich UE do dalszego przeformułowania współpracy. Największą determinację w tym względzie wykazały państwa o długiej tradycji zaangażowania w sprawy śródziemnomorskie – Hiszpania i Francja. W maju 2007 r. hiszpański minister spraw zagranicznych, wieloletni przedstawiciel UE do spraw bliskowschodniego procesu pokojowego Miguel Ángel Moratinos zaproponował utworzenie Unii Eurośródziemnomorskiej. Istota zmiany miała polegać na większym otwarciu Unii Europejskiej na mieszkańców państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich, zgodnie z zasadą, że niemożliwe jest pogłębienie współpracy gospodarczej przy jednoczesnym ograniczeniu przepływu osób²⁰. Propozycja ta nie została jednak przyjęta przez inne państwa UE. Większe zainteresowanie natomiast wzbudziła inicjatywa Francji, przedłożona w tym samym okresie. Prezydent Nicolas Sarkozy argumentował, że brak sukcesów Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego wynika z poczucia państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, że są wykluczone z podejmowania decyzji i pozbawione wpływu na kształtowanie sytuacji w regionie, a Unia Europejska realizuje swoje interesy ich kosztem. Inicjatywa Francji została poparta przez Włochy i Hiszpanię. W grudniu 2007 r. przywódcy tych trzech państw ogłosili tzw. apel rzymski²¹, a w marcu 2008 r. Rada Europejska zaakceptowała wstępny projekt utworzenia nowej struktury. 13 lipca tego roku na paryskim

²⁰ R. Aliboni [et al.], *Putting the Mediterranean in Perspective*, „EuroMeSCo Paper” 2008, no. 68, s. 9.

²¹ *Appel de Rome pour l'Union pour la Méditerranée de la France, l'Italie et l'Espagne* (20 décembre 2007), [on-line] <http://www.ambafrance-it.org>, dostęp: VI 2009.

szczyście przywódców państw członkowskich UE oraz krajów partnerskich znad Morza Śródziemnego powołano do życia proces barceloński: Unię dla Śródziemnomorza (UfM)²². Zaakceptowane na konferencji decyzje odbiegały jednak znacznie od tych, które przedkładał od maja 2007 r. Sarkozy. Jego propozycje przewidywały utworzenie struktury luźno związanej z UE, z odrębnymi instytucjami i mechanizmem spotkań wzorowanym na G-8. Miała ona obejmować wyłącznie państwa śródziemnomorskie i służyć rozwiązywaniu problemów dotyczących migracji, energii, ochrony środowiska, nauki i polityki audiowizualnej²³. Postanowienia deklaracji paryskiej idą znacznie dalej. Jak podkreślili jej twórcy, głównym założeniem nowej formy współpracy jest rewitalizacja Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego i ożywienie dotychczasowych wysiłków na rzecz przekształcenia regionu śródziemnomorskiego w obszar pokoju, demokracji, współpracy i dobrobytu. Za priorytety przyjęto działania na rzecz rozwoju ekonomicznego i społecznego oraz rozwiązywania światowego kryzysu żywnościowego, a także ochronę środowiska naturalnego. Szczególny nacisk położono na takie kwestie, jak: promocja samopodtrzymującego się rozwoju, energia, migracje, terroryzm, promocja współpracy międzykulturowej.

Nowa inicjatywa została skierowana do wszystkich uczestników Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, a także do Albanii, Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Czarnogóry, Mauretanii i Monako. Zaproszenie skierowano również do Libii, która jednak odmówiła członkostwa w tym forum. Zastrzeżono, że nowa struktura nie zastępuje dotychczasowych form współpracy, ale jest w stosunku do nich komplementarna i jest odrębna od polityki rozszerzenia Unii Europejskiej²⁴.

W kilka lat po powołaniu Unii dla Śródziemnomorza widać wyraźnie, że i ta instytucja nie funkcjonuje właściwie. Niemal dwa lata zajęło utworzenie Sekretariatu UfM, którego siedziba znajduje się w Barcelonie, a działalność nie przynosi spodziewanych efektów. Faktycznie wielostronna współpraca między Unią Europejską a państwami wschodniego i południowego wybrzeża Morza Śródziemnego znajduje się w stagnacji. Jedną z wielu przyczyn takiego stanu rzeczy jest kon-

²² *Union for the Mediterranean: Building on the Barcelona acquis*, EU Institute for Security Studies, „ISS Report”, no. 1, 13 V 2008; Council of the European Union, *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean, Paris, 13 July 2008*, Brussels, 15 VII 2008, 11887/08 (Presse 213), [on-line] <http://www.europarl.europa.eu>, dostęp: VI 2009.

²³ Zob. szerzej: D. Schwarzer, I. Werenfels, *The Union for the Mediterranean: A Missed Opportunity*, „SWP Comments”, 2008/C 05, Berlin, IV 2008; M. Emerson, *Making Sense of Sarkozy's Union for the Mediterranean*, „CEPS Policy Brief”, no. 155, 7 III 2008; C. Spencer, *Europe and Mediterranean: Eyeing Other Shores*, „The World Today” 2008, 15 VII; A. Szymański, B. Wojna, *Unia dla Morza Śródziemnego – nowe forum współpracy regionalnej*, „Biuletyn PISM” 2008, nr 32 (500).

²⁴ R. Balfour, D. Schmid, *Union for the Mediterranean, Disunity for the EU?*, European Policy Centre, „EPC Policy Briefs”, II 2008; D. Bauchard, *L'Union pour la Méditerranée: un défi européen*, „Politique étrangère” 2008, no. 1, s. 51-64; S. Parzymies, *Bezpieczeństwo i współpraca w regionie Morza Śródziemnego*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” t. 40, 2009, nr 3-4, s. 9-32.

flikt arabsko-izraelski, a w ostatnich miesiącach także wydarzenia arabskiej wiosny. Przemiany w państwach arabskich nie są jasne. Z jednej strony państwa Unii Europejskiej spodziewają się przemian w kierunku większej demokratyzacji życia politycznego i poprawy ekonomiczno-społecznej, z drugiej strony obawiają się radykalizacji postaw, rozprzestrzeniania się ekstremizmu i terroryzmu islamskiego oraz destabilizacji sytuacji, co byłoby bardzo niekorzystne z punktu widzenia ich bezpieczeństwa. Obawy przed destabilizacją sytuacji przyczyniły się do podjęcia przez UE aktywnych działań wobec arabskiej wiosny. Wprawdzie początkowo były one powolne i niejednoznaczne, jednak z czasem stały się bardziej zdecydowane. Rozwijane od pierwszej połowy 2011 r. działania Unii Europejskiej na rzecz wsparcia arabskiej wiosny przybrały formułę „3 M” – *money, mobility, markets*²⁵.

W maju 2011 r. UE zdecydowała o przekazaniu na lata 2012-2013 dodatkowej sumy w wysokości 1,2 mld euro do budżetu europejskiego instrumentu partnerstwa i sąsiedztwa (do 5,7 mld euro). Dodatkowe środki dla państw arabskich będących w procesie przemian zostały uruchomione przez Europejski Bank Inwestycyjny (ok. miliarda euro) oraz Europejski Bank Rozwoju i Odbudowy (do 2,5 mld euro rocznie). We wrześniu 2011 r. UE utworzyła program SPRING (Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth), w ramach którego przeznaczyła 350 mln euro na okres 2011-2012 (65 mln euro w 2011 r. oraz 285 mln euro w 2012 r.) na wsparcie transformacji demokratycznej, w tym budowania instytucji państwowych oraz reform ekonomicznych²⁶. W tym samym miesiącu przyznała także dodatkowe 22 mln euro na lata 2011-2013 na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w ramach tzw. Civil Society Facility. Fundusze te zostały skierowane na trzy cele: 1) wzmocnienie zdolności oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego; 2) wzmocnienie aktorów subpaństwowych oraz 3) promocję całościowego podejścia do przeprowadzanych reform poprzez zwiększenie udziału aktorów subpaństwowych w polityce państwa. Wraz z rozwojem sytuacji UE uruchamiała również środki na pomoc humanitarną, niezbędną w związku z dużym napływem nielegalnych imigrantów z Afryki Północnej. Do końca 2011 r. Komisja Europejska wydała na ten cel 80,5 mln euro, a państwa członkowskie UE – 73 mln euro²⁷.

Unia Europejska jest również jednym z największych donatorów pomocy uruchomionej przez społeczność międzynarodową dla Tunezji, Maroka, Egiptu i Jordanii w ramach tzw. inicjatywy z Deauville (Deauville Initiative)²⁸. Do końca 2011 r. przeznaczyła na ten cel 20 mln euro. Uruchomiła także dodatkowe fundusze na rozwój kontaktów międzyludzkich, uznając, że przyczynią się one do

²⁵ J. Zając, *Unia Europejska wobec Bliskiego Wschodu po Arabskiej Wiosnie*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1: *Arabska Wiosna rok później*, s. 317-328.

²⁶ European Commission – Press Release, *EU response to the Arab Spring: new package of support for North Africa and Middle East*, IP/11/1083, Brussels, 27 IX 2011.

²⁷ European Commission – Press Release, *The EU's response to the „Arab Spring”*, MEMO/11/918, Brussels, 16 XII 2011.

²⁸ Inicjatywa z Deauville została zainicjowana przez G-8 w czasie szczytu we Francji w połowie 2011 r.

szybszego rozwoju gospodarczo-społecznego państw arabskich. We wrześniu 2011 r. przeznaczyła dodatkowe 30 mln euro na program wymiany akademickiej Erasmus Mundus, dzięki czemu utworzono dodatkowych 750 stypendiów (do 1200 wcześniej zaplanowanych) na rok akademicki 2011/2012²⁹. UE pomimo tradycyjnego oporu ze strony państw członkowskich zapowiedziała podjęcie negocjacji z Marokiem, Egiptem, Jordanią i Tunezją w zakresie pogłębionej współpracy ekonomicznej³⁰. Ponadto, w sierpniu 2011 r. wraz z Niemieckim Bankiem Rozwoju (German Development Bank, KfW) uruchomiła dodatkowy program wsparcia finansowego małych i średnich przedsiębiorstw (SANAD)³¹.

3. Skuteczność polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej w regionie MENA

Prowadzona przez UE polityka na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu nie jest skuteczna. Szczytne cele, jakie zostały zakreślone w Partnerstwie Eurośródziemnomorskim, europejskiej polityce sąsiedztwa i Unii dla Śródziemnomorza, powtórzone w dokumentach przyjętych przez UE, takich jak Wspólna strategia wobec regionu śródziemnomorskiego (2000), Strategiczne partnerstwo UE z regionem śródziemnomorskim i bliskowschodnim (2004) oraz konkluzjach ze spotkań Rady Europejskiej, nie zostały zrealizowane. Region MENA nie został przekształcony w obszar stabilności, pokoju i prosperity. Liczba nielegalnych imigrantów nie zmniejszyła się, a po rozpoczęciu arabskiej wiosny wręcz wzrosła. Nie zmalało ani zagrożenie przestępczością zorganizowaną, ani terroryzmem islamskim. Nie poprawiło się również bezpieczeństwo ekologiczne regionu śródziemnomorskiego. Konflikt arabsko-izraelski pozostaje wciąż nierozwiązany, a przedłużająca się od 2011 r. wojna domowa w Syrii oraz ogromnie niestabilna sytuacja w Iraku i Afganistanie negatywnie wpływają na środowisko bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

Stan ten jest wypadkową bardzo wielu czynników, niemniej, co należy podkreślić, polityka Unii Europejskiej w regionie MENA nie jest wolna od błędów i problemów. Spowodowane są one zbyt dużą opieszałością UE w podejmowaniu

²⁹ European Commission – Press Release, *The European Commission boosts the number of Erasmus Mundus scholarships for South Mediterranean students*, MEMO/11/637, Brussels, 27 IX 2011, [on-line] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-637_en.htm, dostęp: IV 2012.

³⁰ Tunezja od 1 stycznia 2008 r. posiada z Unią Europejską strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi. Natomiast 30 września 2011 r. Unia Europejska i Tunezja rozpoczęły negocjacje w sprawie „uprzywilejowanego partnerstwa”. Mocno zaawansowane w realizacji umowy stowarzyszeniowej jest również Maroko. Od października 2008 r. ma ono status państwa zaawansowanego (*status avancée*), oznaczający wzmocnione stosunki dwustronne z Unią Europejską, a 1 marca 2012 r. posiada z UE strefę wolnego handlu produktami przemysłowymi.

³¹ J. Zajęc, *Unia Europejska...*

decyzji, niezdecydowaniem, brakiem jasnej strategii działania. Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej od traktatu z Maastricht niezmiennie ma charakter międzyrządowy, a rozbieżność interesów między państwami członkowskimi negatywnie wpływa na efektywność polityki bezpieczeństwa UE. Istniejące różnice między państwami członkowskimi pogłębił kryzys finansowy państw strefy euro. Wyraźnie pokazał to przypadek Libii. Prezydent Nicolas Sarkozy już 10 marca 2011 r. uznał Narodową Radę Libijską za prawomocnego przedstawiciela narodu libijskiego bez konsultowania się z partnerami europejskimi. Ponadto Francja, stosunkowo szybko, stała się orędownikiem użycia środków militarnych dla wsparcia opozycji libijskiej, co nie było powszechnie popierane przez inne państwa unijne. W konsekwencji, kiedy 17 marca 2011 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ głosowała nad rezolucją nr 1973 w sprawie Libii, Niemcy wstrzymały się od głosu, podczas gdy pozostali europejscy członkowie RB – Francja, Wielka Brytania i Portugalia – opowiedzieli się za jej przyjęciem³².

Operacja militarna „Świt Odysei” została podjęta przez NATO, a nie przez Unię Europejską. Nawet gdyby wszystkie państwa unijne były zgodne co do konieczności interwencji zbrojnej w Libii, to prawdopodobnie nie zostałaby ona podjęta przez Unię Europejską ze względu na niechęć Wielkiej Brytanii. Państwo to w ostatnich miesiącach wyraźnie demonstrowało swoją niezależność i sceptycyzm wobec Unii Europejskiej i nie wyrażało chęci podjęcia akcji przy wykorzystaniu tej organizacji. Wprawdzie 1 kwietnia 2011 r. Rada Unii podjęła decyzję o przeprowadzeniu operacji humanitarnej w Libii z wykorzystaniem zasobów wojskowych³³, by chronić mieszkańców atakowanych przez siły Kaddafiego i ułatwić dostarczenia pomocy humanitarnej w region Misraty, gdzie toczyły się najcięższe walki, jednak operacja ta nigdy nie została uruchomiona, co przez osoby krytycznie nastawione wobec UE zostało skomentowane jako unijny żart primaaprilisowy. Wprawdzie już 22 maja 2011 r. Unia Europejska otworzyła w Bengazi swoje przedstawicielstwo, a w listopadzie tego roku Delegację UE w Libii, zaś Cathrine Ashton jako pierwsza spośród zagranicznych przywódców spotkała się z nowo powołanym premierem Libii Abdurrahimem Abdulhafizem El-Keibem, to jednak przypadek Libii pokazał, że Unia Europejska jako aktor w dziedzinie bezpieczeństwa ma jeszcze wiele do zrobienia³⁴.

Wyraźne różnice interesów państw UE ujawniły się jednak nie tylko w przypadku interwencji zbrojnej w Libii, lecz także w obliczu dużej fali nielegalnych

³² Tekst rezolucji zob.: UN Security Council, Resolution 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011, S/RES/1973 (2011).

³³ Council Decision 2011/210/CFSP of 1 April 2011 on a European Union military operation in support of humanitarian assistance operations in response to the crisis situation in Libya (EUFOR Libya), Official Journal of the European Union 2011, L 89/17.

³⁴ W nawiązanie współpracy między Unią Europejską a Narodową Radą Libijską (NRL) silnie zaangażowała się Polska. 11 maja 2011 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski złożył wizytę w Bengazi, gdzie spotkał się z przywódcami NRL i zapewnił ich o wsparciu ze strony Unii Europejskiej.

imigrantów z Afryki Północnej, która przybywała głównie do Włoch na wyspę Lampedusa. O ile np. Grecja, Malta, Hiszpania czy Cypr wsparły Włochy w ich działaniach wobec imigrantów i zaapelowały o większe zaangażowanie UE w tym zakresie, to Niemcy, Szwecja i Dania takie postulaty odrzuciły. Dania przywróciła nawet czasowo kontrole graniczne, tak by przeciwdziałać napływowi na swoje terytorium nielegalnych imigrantów. Podobnie uczyniła Francja.

Bez wątpienia Unia Europejska stoi przed koniecznością zredefiniowania swojej polityki wobec państw arabskich i przed wyzwaniem wypracowania nowej strategii działania wobec świata arabskiego, w której dokładnie określi interesy, cele, środki i metody działania. Czy Unia Europejska wypracuje w najbliższym czasie taką całościową, zmodyfikowaną strategię? Trudno powiedzieć. Z pewnością istnieje świadomość konieczności takiego przedsięwzięcia. Wszystko zależy będzie jednak od woli politycznej państw członkowskich Unii Europejskiej, od tego, czy ich decydenci będą w stanie przezwyciężyć obecne tendencje do renacjonalizacji polityk. Oceniając sytuację w maju 2013 r., prawdopodobieństwo wypracowania interesu wspólnotowego niestety należy jednak uznać za mało prawdopodobne.

Klub Rzymski – po 45 latach

Klub Rzymski, istniejący już ponad 45 lat, nadal zasługuje na baczność obserwację. Wprawdzie stał się on tylko jednym z – coraz liczniejszych, jednostkowych i zbiorowych – uczestników debaty o trudnych problemach współczesnego świata, lecz choćby ze względu na swoisty charakter i względnie długi czas uczestniczenia w niej nawet pobieżne przyjrzenie się jego dziejom może prowadzić do interesujących spostrzeżeń.

Jego początki były w dużej mierze dziełem przypadku. W połowie lat 60. XX w. ciągle jeszcze trwała „złota era” gospodarki światowej, czemu towarzyszyły powszechnie panujące optymistyczne oczekiwania. Trudno byłoby podważyć mocne uznanie Paula Kennedy’ego dla pełnych zachwyty opinii Paula Bairocha o dynamice światowej produkcji przemysłowej w latach 1953-1973¹. Również spoglądając, nieco później, do tyłu, uwzględniając zwłaszcza zarys dziejów gospodarczych świata, rekonstruowanych starannie przez zmarłego przed kilku laty Angusa Maddisona², nie uznać, że stan gospodarki światowej i jej najważniejszych części składowych mógł wówczas skłaniać do zarówno pozytywnych ocen dotychczasowego rozwoju, jak i optymizmu wobec przyszłości.

Kluczowa rola w przyjęciu zdecydowanie odmiennego punktu widzenia przypadła włoskiemu przedsiębiorcy, urodzonemu w 1908 r. w Turynie Aurelio Pecceiemu. Skłonny do poszukiwania nowych punktów widzenia i poznawania odległych od Włoch części świata, po ukończeniu studiów ekonomicznych w rodzinnym mieście przedłużył je jeszcze o pobyt na Sorbonie i krótką podróż do Związku Radzieckiego. W Paryżu miał okazję zetknąć się z Bertrandem de Jouvenelem, pionierem futurologii. Bodaj większe znaczenie miało jednak podjęcie pracy dla Fiata, najpierw w Chinach, a potem, od 1949 r., przez wiele lat w Argentynie. Angażował się zresztą Peccei w działalność na rzecz kilku

¹ P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500-2000*, tłum. M. Kluźniak, Warszawa 1994, s. 404.

² Zwłaszcza: *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris 2001; *Growth and Interaction in the World Economy. The Roots of Modernity*, Washington 2006; *Contours of the World Economy, 1-2030 AD. Essays in Macro-Economic History*, Oxford 2007.

włoskich przedsiębiorstw rozwijających działalność w krajach Ameryki Łacińskiej. Był nie tylko tradycyjnym przedsiębiorcą, interesował się bowiem problemami społeczno-politycznymi; utworzył w 1956 r. w Buenos Aires Research Bureau for International Economic Cooperation, prężnie działał przez ponad 10 lat w ADELA (Atlantic Community Development Group for Latin America), syndykacie dużych korporacji z Ameryki i Europy obecnym w Ameryce Łacińskiej. Jego wystąpienia w ADELA zostały dostrzeżone i przez ówczesnego sekretarza stanu Deana Ruska, i przez Dżermena Gwiszianiego, wiceprzewodniczącego Państwowego Komitetu Nauki i Techniki ZSRR. Poglądy Pecceiego stały się zresztą w Stanach Zjednoczonych dużo lepiej znane dzięki jego wykładom dla przedstawicieli biznesu oraz na uniwersytetach Cornell, Harvarda i Massachusetts Institute of Technology w 1966 r., kontaktom z senatorami Jacobem Javitem i Hubertem Humphreym, spotkaniu w 1967 r. z McGeorge'em Bundym, doradcą ds. bezpieczeństwa narodowego.

Znamienna była jego książka *The Chasm Ahead*, wydana w 1969 r., lecz stanowiąca rozbudowaną wersję wcześniejszej broszury. Przesłanie Pecceiego można sprowadzić do trzech kluczowych myśli:

- Ludzkość i światowy system środowiska naturalnego stanowią dwie części tego samego scalonego makrosystemu.
- W wielu miejscach temu makrosystemowi grozi załamanie lub nawet zupełne zniszczenie.
- Stworzenie planu zapobiegawczego i jego zrealizowanie jest zbiorowym obowiązkiem wszystkich grup, które mają taką zdolność³.

Wspomniana postać Gwiszianiego była o tyle ważna, że nie tylko zapewniał on udział w całym przedsięwzięciu uczestników ze Związku Radzieckiego, lecz także – pośrednio – przyczynił się do nawiązania przez Pecceiego znajomości z Alexandrem Kingiem, wówczas kierującym sprawami nauki i oświaty w OECD.

Ostatecznie dzięki wsparciu Fundacji Agnellego doszło do dwudniowego spotkania 7 i 8 kwietnia 1968 r. w Rzymie, z udziałem blisko czterdziestu ludzi polityki, biznesu i nauki. Wprawdzie swoista burza mózgów nie przyniosła decyzji, lecz już podczas wieczornego przyjęcia z udziałem kilku osób w domu Pecceiego postanowiono powołać Klub Rzymski, który miał stanowić miejsce debaty, z koniecznym uwzględnieniem trzech elementów: globalnej perspektywy, długiego horyzontu czasowego i „splątanego kłębu” zagadnień stanowiących o „krytycznym położeniu ludzkości”, zwięźle określanych mianem „problematyki”⁴.

Pragnąc przygotować pierwszy raport Klubu, poproszono o podjęcie wstępnych prac amerykańskiego uczonego pochodzenia tureckiego, od niedawna pro-

³ E.B. Masini, *The Legacy of Aurelio Peccei and the Continuing Relevance of his Anticipatory Vision*, s. 7, [on-line] <http://pl.scribd.com/doc/118365039/Legacy-Aurelio-Peccei>, dostęp: 19 V 2013.

⁴ Cytowane określenia można znaleźć w polskim wydaniu *Granic wzrostu*, w *Przedmowie* (od Klubu Rzymskiego).

fesora w Wharton School Uniwersytetu Pensylwańskiego, współzałożyciela Klubu, Hasana Özbekhana. Zdążył on nawet przedstawić zwięzły tekst, zatytułowany *The Predicament of Mankind*⁵, w którym nakreślił projekt „poszukiwania usystematyzowanych odpowiedzi na narastające ogólnoświatowe złożoności i niepewności”. Jak się wydaje, o odrzuceniu jego propozycji jako podstawy dalszych działań zdecydowała niechęć Fundacji Volkswagena, która przyrzekła wcześniej 400 tys. dolarów, do tego konkretnego projektu. Ostateczne jednak rozstrzygnięcie nastąpiło podczas spotkania Klubu, z udziałem już ponad sześćdziesięciu jego członków, w Bernie w czerwcu 1970 r. Przesądziła zwięzła propozycja zaproszonego na to spotkanie Jaya Forrestera, znanego choćby z dwu książek, *Industrial Dynamics* i *Urban Dynamics*⁶. Był on profesorem Massachusetts Institute of Technology, inżynierem elektrykiem, od lat 40. prowadzącym symulacje komputerowe, głównie dla potrzeb marynarki wojennej i lotnictwa, który w 1956 r. przeszedł do MIT Sloan School of Management i zaczął zajmować się problemami społecznymi⁷. Poinformował on, że dysponuje odpowiednią metodologią dla zrealizowania projektu, i zaproponował przyjęcie kilku badaczy na roboczy dwutygodniowy pobyt w MIT w celu szczegółowego zajęcia się projektem. Pracując w wielkim pośpiechu, Forrester zdążył przygotować prawie do końca model, nazwany „światem”, przed przybyciem wspomnianej grupy do Cambridge w Massachusetts⁸.

Mimo nalegań sam Forrester odmówił zajęcia się realizacją projektu osobiście, wskazując swych uczniów, przede wszystkim młodych, niespełna trzydziestolatków, od niedawna małżeństwo Meadowsów, Dennisa i Donellę. Dennis Meadows został dyrektorem projektu, natomiast Donnella napisała tekst przedstawiający dla potrzeb masowego czytelnika rezultaty badań, opublikowany jako pierwszy raport Klubu Rzymskiego na początku marca 1972 r. W liczącym ostatecznie siedemnaście osób zespole badawczym było, poza małżeństwem Meadowsów, jeszcze ośmioro badaczy amerykańskich, trzech badaczy z Niemiec i po jednym przedstawicielu Turcji, Iranu, Indii i Norwegii. Pamiętając o wydarzeniach późniejszych, warto spośród nich wymienić Norwega Jørgena Randersa i Amerykanina Williama W. Behrensa III.

Prace postępowały w bardzo szybkim tempie i już we wrześniu 1971 r. Dennis Meadows mógł przyjąć zaproszenie, by przedstawić publicznie wstępne

⁵ *The Club of Rome. The Predicament of Mankind. Quest for Structured Responses to Growing World-Wide Complexities and Uncertainties*, [on-line] <http://sunsite.utk.edu/FINS/loversofdemocracy/Predicament.PTI.pdf>, dostęp: 19 V 2013.

⁶ Książki te ukazały się w Pegasus Communications w Waltham kolejno w 1961 i 1969 r.

⁷ Wspomnieniowy tekst *The Beginning of System Dynamics*, 13 VII 1989, [on-line] <http://clexchange.org/ftp/documents/system-dynamics/SD1989-07BeginningofSD.pdf>, dostęp: 19 V 2013.

⁸ Korzystałem z tekstu: A. Kleiner, *Jay Forrester's Shock to the System*, „MIT Sloan Management Review” 2009, 4 II, [on-line] <http://sloanreview.mit.edu/article/jay-forrester-shock-to-the-system>, dostęp: 19 V 2013. Jest to fragment książki *The Age of Heretics. A History of the Radical Thinkers Who Reinvented Corporate Management*, San Francisco 2008.

wyniki w Holandii⁹. Jak już wspomniałem, w kilka miesięcy później ukazała się niewielka, licząca 207 stron książeczka, wydana przez nowojorskie wydawnictwo Universe Books, pod tytułem *The Limits to Growth*. Według Klubu Rzymskiego książeczka ta, wydana w trzydziestu językach, została sprzedana w ponad 12 mln egzemplarzy¹⁰. W Polsce ukazała się pod tytułem *Granice wzrostu* (wydaje się, że jednak lepiej oddawałoby intencje tłumaczenie: *Granice dla wzrostu*) w 1973 r. Ten pierwszy raport Klubu Rzymskiego opierał się na bardzo uproszczonym modelu. Zadaniem było, jak przyznawali w *Przedmowie* występujący w imieniu Klubu Alexander King, Saburo Okita, kierujący prywatnym instytutem Economic Research Center w Tokio, Aurelio Peccei, Eduard Pestel, rektor uniwersytetu w Hanowerze, Hugo Thiemann, szwajcarski badacz i organizator nauki, oraz Carroll L. Wilson z MIT, „zbadanie – w kontekście światowym – wzajemnych zależności i oddziaływań pięciu węzłowych czynników: przyrostu ludności, produkcji żywności, uprzemysłowienia, wyczerpywania się zasobów naturalnych oraz zanieczyszczenia środowiska”¹¹.

Konkluzje można znaleźć w końcowej części *Wstępu*. Brzmiały one następująco:

- Jeżeli obecne trendy rozwojowe w zakresie zaludnienia, uprzemysłowienia, zanieczyszczenia środowiska, produkcji żywności i wyczerpywania się zasobów naturalnych nie ulegną zmianie, to w którymś momencie przed upływem stu lat osiągniemy na naszej planecie granice wzrostu. Najprawdopodobniej wynikiem tego będzie dość nagły i nie dający się opanować spadek liczby ludności oraz zdolności produkcyjnej przemysłu.
- Można zmienić te światowe trendy rozwojowe i stworzyć warunki ekologicznej i ekonomicznej stabilizacji, która dałaby się utrzymać przed długi czas. Stan równowagi światowej może być zaplanowany w ten sposób, żeby podstawowe potrzeby materialne każdego człowieka na Ziemi były zaspokojone i żeby każdy miał jednakowe szanse wykorzystania swoich osobistych możliwości.
- Jeśli ludzie zdecydują się raczej dążyć do tego drugiego celu niż pierwszego, to im szybciej zaczną pracować dla osiągnięcia go, tym większe będą szanse powodzenia¹².

Bez najmniejszych wątpliwości pośpiech i daleko posunięte uproszczenia, przyjęcie założenia o wzroście geometrycznym, brak wysiłków w celu osłabienia skutków ekstrapolacji mocno osłabiły wartość merytoryczną i zdolność oddziaływania tego raportu. Bodaj szczególnym jego błędem było traktowanie świata jako

⁹ D.H. Davis, *Ignoring the Apocalypse. Why Planning to Prevent Environmental Catastrophe Goes Astray*, Westport 2007, s. 32.

¹⁰ The Clube of Rome, [on-line] <http://www.clubofrome.org/?p=375>, dostęp: 19 V 2013.

¹¹ D.H. Meadows [et al.], *Granice wzrostu*, tłum. W. Rączkowska, S. Rączkowski, Warszawa 1973, s. 36.

¹² *Ibidem*, s. 43-44.

całości, co w połączeniu z utożsamianiem granic dla wzrostu z postulatem „wzrostu zerowego” zaciążyło niekorzystnie na jego postrzeganiu. Raport ten stał się wydarzeniem medialnym pierwszorzędного znaczenia, lecz do koniecznej debaty merytorycznej o rzeczywiście żywotnych problemach świata nie doprowadził.

Poszukując w „The New York Timesie” wzmianek o raporcie dla Klubu Rzymskiego, znalazłem ich w ciągu 1972 r. sporo. Jeszcze przed pojawieniem się książki, w oparciu o znajomość roboczych tekstów, w artykule pod dramatycznym tytułem *To Grow and to Die* Anthony Lewis, komentator dziennika, dwukrotnie nagrodzony Nagrodą Pulitzera, dzielił się opinią, że raport stanie się „jednym z najważniejszych dokumentów naszego wieku”¹³. Natomiast w kilku krytycznych tekstach opublikowanych na łamach tegoż dziennika rzucają się w oczy przede wszystkim rozbudzone emocje. Na początku kwietnia w zbiorowej obszernej recenzji¹⁴ trzech ekonomistów i prawników z uniwersytetów Columbii i Harwarda przeciwstawiało ostrzeżeniom raportu swój optymizm i wiarę w możliwość łatwego uporania się z wszelkimi problemami. Dwaj z nich zresztą na początku 1973 r. wydali własną książeczkę pod znamienym tytułem *The Retreat from Riches; Affluence and its Enemies*¹⁵. Po upływie kilku kolejnych miesięcy, na początku grudnia, dziennikarz Jeffrey St. John w krótkim tekście *Fear and Fantasy in Future Folly* przytaczał z aprobatą słowa współautora wydanej jeszcze w 1972 r. książki *Things to Come. Thinking about the Seventies and Eighties*, Hermana Kahna, że „nie możemy żyć bez marzeń”¹⁶.

W czasopiśmie „Foreign Affairs” w lipcowym numerze w 1972 r.¹⁷, ukazała się obszerna, wyraźnie krytyczna recenzja cenionego ekonomisty z MIT prof. Carla Kaysena.

Trudno jednak oprzeć się wrażeniu, że niepoddająca się kontroli skłonność do katastrofizmu odzwierciedlona w raporcie znajdowała łatwo oddźwięk w skrajnie woluntarystycznym optymizmie i pozbawionej często jakiejkolwiek głębszej refleksji beztrosce drugiej, bardzo licznej, strony.

Kolejną próbą stał się drugi raport dla Klubu Rzymskiego, ukończony w 1974 r. i wydany w 1975 r., pod tytułem *Mankind at the Turning Point*. Jego autorami byli Mihajlo D. Mesarović i wspomniany już wcześniej Pestel. Wydanie polskie, pod tytułem *Ludzkość w punkcie zwrotnym*, ukazało się w 1977 r.

¹³ A. Lewis, *To Grow and to Die*, „The New York Times” 1972, 29 I, [on-line] <http://query.nytimes.com/mem/archive/pdf?res=F70813FD3B591A7493CBAB178AD85F468785F9>, dostęp: 19 V 2013.

¹⁴ Obejmowała ona raport Klubu Rzymskiego i dwie książki Forrestera, *World Dynamics* i *Urban Dynamics*. Recenzentami byli Peter Passell, Marc Roberts i Leonard Ross, „The New York Times” 1972, 2 IV, Section Book Review, s. BR1.

¹⁵ P. Passell, L. Ross, *The Retreat from Riches; Affluence and its Enemies*, New York 1973.

¹⁶ J. St. John, *Fear and Fantasy in Future Folly*, „The New York Times” 1972, 5 XII, s. 47.

¹⁷ C. Kaysen, *The Computer that Printed Out W*O*L*F**, „Foreign Affairs” vol. 50, 1972, no. 4.

Przedstawiono w nim dużo już bardziej złożony obraz świata. Chcąc stępić ostrze krytyki wywoływanej postulatem „wzrostu zerowego”, dwaj autorzy już w pierwszym rozdziale przedstawiają propozycję przejścia od wzrostu niezróżnicowanego do wzrostu organicznego. Świat, powstający system światowy, został podzielony na dziesięć regionów: 1) Ameryka Północna; 2) Europa Zachodnia; 3) Japonia; 4) Australia, Afryka Południowa i reszta rozwiniętych krajów o gospodarce rynkowej; 5) Europa Wschodnia wraz ze Związkiem Radzieckim; 6) Ameryka Łacińska; 7) Afryka Północna i Środkowy Wschód; 8) Afryka Tropikalna; 9) Azja Południowa i Południowo-Wschodnia oraz 10) Chińska Republika Ludowa¹⁸. Bodaj jednak w najmniejszym stopniu ten podział geograficzny przyczynił się do zupełnie nieporównywalnego stopnia złożoności wykorzystywanego w raporcie komputerowego modelu systemu światowego. Już rzut oka na schematy w *Notatce* temu poświęconej nie pozostawia złudzeń. O zupełnie odmiennej skali może też świadczyć porównanie 200 tys. równań użytych w drugim raporcie z tysiącem równań z raportu pierwszego¹⁹.

Mesarović i Pestel z naciskiem podkreślali zasadnicze różnice w stosunku do poprzedników. Pisali:

- Świat można rozpatrywać tylko z uwzględnieniem istniejących różnic kultury, tradycji i rozwoju gospodarczego, to znaczy jako system wzajemnie oddziałujących na siebie regionów. Koncepcja jednorodnego świata prowadzi na manowce.
- Może wystąpić nie tyle załamanie się systemu światowego jako takiego, ile seria katastrof czy załamań w skali regionalnej, może nawet na długo przed połową następnego stulecia, ale w różnych regionach, z różnych powodów i w różnych okresach. Ponieważ świat jest systemem, takie katastrofy będą silnie odczuwane na całej jego przestrzeni.
- Rozwiązanie takich kryzysów systemu światowego możliwe jest tylko w kontekście ogólnoswiatowym i przez odpowiednie działania ogólnoswiatowe. Jeżeli nie stworzy się ram dla takich wspólnych działań, żaden region nie będzie mógł uniknąć następstw katastrof.
- Takie ogólnoswiatowe rozwiązanie można osiągnąć wyłącznie drogą zrównoważonego, zróżnicowanego wzrostu, analogicznego raczej do wzrostu organicznego niż do wzrostu niezróżnicowanego. Jest bezsporne, że ten drugi rozwój ma charakter „rakowaty” i doprowadziłby w końcu do katastrofy.
- Zwlekanie z opracowywaniem ogólnoswiatowych strategii jest nie tylko szkodliwe i kosztowne, ale wręcz zabójcze. W tym to właśnie sensie naprawdę potrzebujemy jakiejś strategii, która zapewniłaby ludzkości utrzymanie się przy życiu²⁰.

¹⁸ M. Mesarović, E. Pestel, *Ludzkość w punkcie zwrotnym. Drugi Raport dla Klubu Rzymskiego*, tłum. W. Rączkowska, S. Rączkowski, Warszawa 1977, s. 68-69.

¹⁹ *The Club of Rome: 1988-2000*, s. 6, [on-line] <http://www.znf.uni-hamburg.de/ClubofRome1.pdf>, dostęp: 19 V 2013.

²⁰ M. Mesarović, E. Pestel, *op. cit.*, s. 82-83.

Nie wchodząc nawet w bardziej szczegółową analizę drugiego raportu, trudno nie stwierdzić niepowodzenia całego przedsięwzięcia i nie dostrzec choć w części jego przyczyn. Zalety merytoryczne okazały się najprawdopodobniej obciążeniem z punktu widzenia zdolności do poruszenia światowej opinii publicznej. Postępując podobnie jak wcześniej, znalazłem jedynie dwa teksty w „The New York Timesie” w ciągu 1975 r. W pierwszym z nich Anthony Lewis ograniczył się jedynie do wzmianki, natomiast obszernie raportem zajął się Walter Sullivan, uznawany za „dziekana” amerykańskich komentatorów problemów nauki²¹.

Czytając w 2013 r. tekst raportu, nie sposób uniknąć mocnego wrażenia anachroniczności nie tylko większości podstawowych informacji, lecz także sporej części jego założeń. Szczególnie mocno i często podkreślana jest w nim konieczność pomocy, im większej i szybszej, tym lepiej, ze strony Zachodu dla pozostałych regionów świata, jeśli tylko ludzkość chce uniknąć całkowitej katastrofy. Jak doskonale wiemy, zwłaszcza biorąc pod uwagę wielkość i czas, warunek taki nie został nawet w przybliżeniu spełniony. Mimochodem można tu przypomnieć jeden z ponad czterdziestu raportów dla Klubu Rzymskiego, wydany w 1995 r. *The Scandal and the Shame. Poverty and Underdevelopment* autorstwa Bertranda Schneidera, zajmującego utworzone w 1984 r. stanowisko sekretarza generalnego Klubu Rzymskiego i współautora jednego raportu Klubu²². Wracając do przerwanego wątku, nie tylko nie budzi wątpliwości fakt, że co najmniej uniknięto zagrożeń, przed którymi ostrzegano, nie realizując zaleceń, lecz co więcej, dokonała się i dokonuje nadal głęboka i zasadnicza zmiana w układzie sił politycznych, gospodarczych i kulturowych współczesnego świata.

W ślad za raportem Mesaroviccia i Pestela pojawiały się kolejne raporty dla Klubu Rzymskiego, do końca lat 70. jeszcze dziewięć, w latach 80. było ich osiem, w latach 90. najwięcej, aż trzynaście, w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku dziesięć, w ostatnich latach jeszcze trzy. Nawet jednak przy pobieżnym zapoznaniu się z nimi można dostrzec, że już pod koniec lat 70. zaczynają one być poświęcone coraz to bardziej i bardziej zawężonym przedmiotom specjalistycznego zainteresowania. Tak czy inaczej, siła przyciągania, wyrażana zarówno liczbą sprzedawanych egzemplarzy, jak i liczbą i jakością komentarzy w czasopismach naukowych i w mediach masowych, zdecydowanie malała²³. Słusznie czy niesłusznie, powszechnie kojarzono i kojarzy się Klub Rzymski głównie z jego pierwszym raportem.

Choćby dlatego wydaje się właściwe zwrócić uwagę na dwie publikacje, które raportami dla Klubu Rzymskiego nie są, natomiast stanowią próbę spojrzenia z coraz to większego dystansu na swoje wcześniejsze dokonania przez autorów

²¹ A. Lewis, *Making A Difference*, „New York Times” 1974, 14 XI, s. 47; W. Sullivan, *Computer ‘Model’ of World Sought to Cope With Food Shortage*, „New York Times” 1974, 10 VIII, s. 31.

²² Chodzi o raport *The First Global Revolution*, którego drugim współautorem był Alexander King.

²³ *Club of Rome Reports and Bifurcations a 40-year Overview*, 16 V 2012, [on-line] <http://www.laetusinpraesens.org/links/clubrome.php>, dostęp: 19 V 2013.

tego pierwszego raportu. Taką publikacją była najpierw książka wydana przez trójkę z nich, obydwójce Meadowsów i Randersa, *Beyond the Limits. Confronting Global Collapse, Envisioning a Sustainable Future*, wydana w maju 1992 r. (w sierpniu 1993 r. w miękkiej okładce). W Polsce ukazała się ona pod tytułem *Przekraczanie granic, globalne załamanie czy bezpieczna przyszłość?* w 1995 r. Słowo „przekraczanie” w polskim wydaniu może wprowadzać w błąd; *beyond limits* to „po przekroczeniu granic” lub „przekroczywszy granice”. Stanowisko autorów stało się jeszcze bardziej pesymistyczne, czemu dają oni stanowczo wyraz, choćby przeciwstawiając swoje konkluzje tym z 1972 r. W 1992 r. brzmiały one już tak:

- Tempo zużywania przez człowieka wielu podstawowych surowców oraz wytwarzania przez niego różnego typu zanieczyszczeń przekroczyło już granice fizycznej wytrzymałości. O ile nie nastąpi poważne ograniczenie przepływów zasobów materialnych oraz energii, w nadchodzących dekadach będziemy mieć do czynienia z niekontrolowanym spadkiem zużycia energii oraz produkcji przemysłowej i rolnej na jednego mieszkańca.
- Spadek ów nie jest nieuchronny. By go uniknąć, muszą ulec zmianie dwie rzeczy. Przede wszystkim niezbędna jest gruntowna rewizja tych polityk i praktyk, które prowadzą do ciągłego wzrostu konsumpcji materialnej oraz liczby ludności. Po drugie, niezbędny jest szybki i silny wzrost efektywności użytkowania energii i zasobów materialnych.
- Ciągłe jeszcze dysponujemy warunkami technicznymi i ekonomicznymi umożliwiającymi stworzenie społeczeństwa zdolnego do przetrwania. Może się ono okazać znacznie lepszym od społeczeństwa, które próbuje rozwiązać swoje problemy przez ciągłą ekspansję. Przejście do społeczeństwa zdolnego do przetrwania wymaga utrzymania właściwych proporcji między celami krótko- i długookresowymi oraz położenia nacisku raczej na względny dostatek, równość oraz jakość życia niż na wielkość produkcji. Wymaga ono czegoś więcej niż wydajność czy technologia – wymaga również dojrzałości, wyczuć i mądrości.

Po upływie 12 lat, w maju 2004 r., ukazała się książka pod tytułem *Limits to Growth. The 30-year Update*. Jako jej autorzy występują wszyscy troje, choć Donella Meadows nie żyje od lutego 2001 r. W *Przedmowie* do tego wydania autorzy piszą: „W rezultacie jesteśmy dużo bardziej pesymistyczni co do globalnej przyszłości niż byliśmy w 1972 r. Jest smutnym faktem, że ludzkość w dużej mierze roztrwonila minione 30 lat na jałowe debaty i pełne dobrych zamiarów, lecz połowiczne odpowiedzi na globalne ekologiczne wyzwanie. Nie mamy kolejnych 30 lat na wahania. Dużo musi się zmienić, jeśli przestrzelenie ma nie doprowadzić do załamania”²⁴.

Wspomniane „przestrzelenie” należy do charakterystycznego dla nich słownictwa. Oznacza ono „przypadkowe, niezamierzone przekroczenie granic”. Wcześ-

²⁴ D. Meadows, J. Randers, D. Meadows, *Limits to Growth. The 30-year Update*, White River Junction 2004, s. XVI.

niej Meadows i Randers podejmują próbę usunięcia powodu nieustających nieporozumień towarzyszących sporom wokół koncepcji granic wzrostu. Piszą: „Warto powtarzać, że wzrost nie musi prowadzić do załamania. Załamanie wynika ze wzrostu jedynie wtedy, gdy dochodzi do przestrzelenia, do powiększenia wymagań wobec zasobów planety do takiego poziomu, że nie może być trwale utrzymany. W 1972 r. wydawało się, że ludność i gospodarka były jeszcze poniżej zdolności do dźwigania (*carrying capacity*) planety. Myśleliśmy, że istnieje jeszcze możliwość bezpiecznego wzrostu i zastanowienia się nad długofalowymi opcjami. To mogło być prawdą w 1972 r., w 1992 r. przestało nią być”²⁵.

I może jeszcze jeden cytat z tego *Wprowadzenia*, który wydaje się pomocny w zrozumieniu, dlaczego spór nie ustaje i właściwie ciągle toczy się wokół tej niewielkiej książeczki sprzed już ponad 40 lat. Książeczki, która zepchnęła w cień niemal wszystkie inne. Mam nadzieję, że pozwala także zrozumieć, choćby częściowo, powody odległości dzielącej obrońców stanowiska o istnieniu „granic dla wzrostu” i jego przeciwników. „Nie wierzymy, by dostępne dane i teorie kiedykolwiek pozwoliły na dokładne przewidywania tego, co zdarzy się światu w ciągu nadchodzącego stulecia. Lecz wierzymy, że dostępna wiedza pozwala wykluczyć szereg scenariuszy przyszłości jako nierealistycznych. Dostępne fakty już unieważniają domyślne oczekiwania wielu ludzi co do trwałego wzrostu w przyszłości – będące tylko myśleniem życzeniowym, atrakcyjnym, lecz błędnym, dogodnym, lecz nieskutecznym”²⁶.

Biorąc to pod uwagę, jeszcze bardziej rozczarowuje przebieg sporu między z jednej strony Bjørnem Lomborgiem, duńskim politologiem, autorem kontrowersyjnej *The Skeptical Environmentalist. Measuring the Real State of the World*, wydanej w 2001 r., a znanymi już Meadowsem i Randersem, wspomaganymi przez Frances Beinecke, prezydent organizacji Natural Resources Defense Council, oraz małżeństwem Johnem Harte’em, profesorem University of California, i Mary Ellen Harte, jaki miał miejsce na łamach czasopisma „Foreign Affairs” w numerach lipcowo-sierpniowym i wrześniowo-październikowym w 2012 r.²⁷

Na tym zwłaszcza tle wysoko trzeba ocenić, zachęcając do wnikliwego zapoznawania się z nim (książkę uzupełnia interesująca strona internetowa www.2052.info), studium Randersa, przyjęte także jako raport dla Klubu Rzymskiego, opublikowane wiosną 2012 r. pod tytułem *2052: A Global Forecast for the Next Forty Years*. W moich oczach dodają jej uroku liczne refleksje osobiste, poczynając już od drugiego akapitu rozdziału pierwszego, zatytułowanego *Worrying about the Future*. Znowu trudno mi powstrzymać się od cytowania. Autor wyznaje: „Teraz, mając 66 lat, widzę, że martwiłem się nadaremnie. Nie dlatego, że globalna przyszłość

²⁵ *Ibidem*, s. XII.

²⁶ *Ibidem*, s. XIX.

²⁷ W letnim numerze (vol. 91, 2012, no. 4) tekst Lomborga, *Environmental Alarmism, Then and Now The Club of Rome’s Problem – and Ours*, a w jesiennym (vol. 91, 2012, no. 5) teksty w dyskusji pod tytułem *Is Growth Good? Resources, Development and the Future of the Planet*.

jawi się bez problemów i w różowym świetle. Moje martwienie się było nadaremne, jako że nie miało większego wpływu na globalną ewolucję podczas długiego trwania generacji od chwili, kiedy zacząłem się martwić”²⁸.

Mimochodem stwierdzę, że chyba jednak nie docenia on wpływu zarówno swego, jak i trzech wówczas bardzo młodych ludzi (poza zbliżającymi się z wolna do przekroczenia progu 30 lat Meadowsami, Randers miał, przyjeżdżając do MIT, 25 lat, a Behrens zaledwie 21) angażujących się tak gorliwie latem 1970 r. w przedsięwzięcie przypominające wręcz ratowanie świata.

Książka jest starannie skonstruowana i ułatwia śledzenie rozwoju myśli autora. Po pewnych wahaniach uznałem także walory wplatanych w tekst większości rozdziałów „przelotnych spojrzeń”, choć pewne wątpliwości pozostały. Lecz wydaje się, że tym, co stanowi największą zaletę trwających przez cały tekst książki poszukiwań autora, jest jego otwartość i gotowość uwzględniania zarówno cudzych opinii, jak i ciągle pojawiających się nowych informacji, zwłaszcza takich, które wręcz zmuszają do zmiany dotychczasowego stanowiska.

Nie odstępuje Randers od przekonania, że po rewolucji przemysłowej nadzieje czas rewolucji „trwałego rozwoju” (*sustainability*), przy czym przypuszcza, że w krajach bogatych nastąpi to jeszcze przed upływem 40 tytułowych lat. Mocno naciska on na stałe uwzględnianie dwu kluczowych, choć trudnych do ścisłego określenia pojęć, po pierwsze, właśnie „trwałego, pozwalającego się utrzymywać rozwoju” i „dobrostanu” (*well-being*), różniące się istotnie od bogactwa²⁹.

Warte szczególnie wnikliwej lektury są pytania o przyszłość kapitalizmu, ekonomicznego wzrostu, demokracji, międzypokoleniowej zgody i stabilnego klimatu³⁰. Randers wydaje się pogodzony z myślą, że mniej lub bardziej spóźnione i odbiegające mniej lub bardziej od najwłaściwszych decyzje wprawdzie oddziaływać będą nieuchronnie na ciąg rezultatów w skali świata i poszczególnych regionów, lecz nie musi to nieść za sobą nieuchronnego załamania. Nawet w przypadku – najgorzej rysujących się – perspektyw zmiany klimatu, choć jest nimi mocno zaniepokojony, to sądzi, że bardzo poważne ujemne skutki zagrażają światu jednak w bardziej odległej perspektywie czasowej, w każdym razie nie przed 2040 r.

Świat dla potrzeb prognozy czterdziestoletniej Randers podzielił na pięć regionów, czyniąc to w sposób oryginalny i skłaniający do dalszych przemyśleń. Dwa z nich stanowią dwa duże kraje, Stany Zjednoczone i Chiny. Trzecim jest grupa krajów należących do OECD, oczywiście już bez Stanów Zjednoczonych, lecz również bez Meksyku i Turcji. Te dwa kraje autor zalicza do nowej grupy, nazwanej BRISE, powstałej na bazie znanej grupy BRICS, bez Chin, lecz uzupełnionej o dziesięć dużych wschodzących krajów (Indonezja, Meksyk, Wietnam, Turcja, Iran, Tajlandia, Ukraina, Argentyna, Wenezuela i Arabia Saudyjska). Ostatnim re-

²⁸ J. Randers, 2052: *A Global Forecast for the Next Forty Years*, White River Junction 2012, s. 1.

²⁹ *Ibidem*, s. 12-13.

³⁰ *Ibidem*, s. 15-48.

gionem rozpatrywanym w książce jest Reszta Świata (*Rest of the World*, ROW), licząca 186 krajów, z ludnością w sumie liczącą w 2010 r. 2,1 mld ludzi; największe w tej bardzo zróżnicowanej grupie są: Pakistan, Nigeria, Bangladesz, Filipiny, Etiopia, Egipt, Kongo i Myanmar.

Tworzeniu obrazu świata i regionów w latach 1970-2050 służą trzy zestawy zmiennych. Pierwszy, nazwany stanem spraw, obejmuje ludność, emisję dwutlenku węgla, PKB, wzrost temperatury i konsumpcję. Drugi, noszący nazwę produkcji światowej, składa się z niewykorzystanej, nieużytej jeszcze zdolności do dostarczania zasobów i wchłaniania zanieczyszczeń (*bio-capacity*), udziału inwestycji w PKB, konsumpcji energii, produkcji żywności i udziału energii ze źródeł odnawialnych. Wreszcie trzeci zestaw, odzwierciedlający standard życia, zawiera PKB *per capita*, żywność *per capita*, konsumpcję energii *per capita*, konsumpcję *per capita* i podnoszenie się poziomu wód morskich.

Już w przypadku wykresów dotyczących całego świata (9-1a, 9-1b i 9-1c) ktoś, kto śledził przebieg sporów w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat, może czuć się bardziej lub mniej zaskoczony, niezależnie od pozycji zajmowanej wobec przedstawianych przez poszczególnych uczestników twierdzeń.

Częstym zjawiskiem, zarówno w przypadku świata, jak i poszczególnych regionów, jest pojawianie się punktów szczytowych przed tytułowym rokiem 2052. Dotyczy to w przypadku całego świata takich zmiennych, jak liczba ludności, wielkość emisji dwutlenku węgla, konsumpcji, konsumpcji energii, produkcji żywności czy konsumpcji energii *per capita*, podczas gdy wzrostem, choć pod koniec słabnącym, będzie się charakteryzować PKB, PKB *per capita*, żywność *per capita* i konsumpcja *per capita*. Do najszybciej rosnących zmiennych należą temperatura, udział energii ze źródeł odnawialnych i poziom wód morskich.

W sumie obraz wyłaniający się z książki trudno byłoby określić mianem katastroficznego, choć wiele w nim i takich zjawisk, które powinny skłaniać do refleksji i wspólnych zdecydowanych działań. Złudzeń w tej materii jednak autor raczej już nie ma, zwłaszcza jeśli chodzi o działania w skali ogólnoświatowej. Dobrze byłoby również dostrzec, poza wykresami, wymieniane przez niego możliwe, mało prawdopodobne, choć o istotnym znaczeniu w przypadku wystąpienia zjawiska. Jako przykłady wymienia obfitość ropy naftowej lub gazu ziemnego, krach finansowy, epidemie, załamanie się ważnych funkcji środowiska naturalnego, kontrrewolucję w Chinach, rewolucję w Stanach Zjednoczonych, globalną współpracę dla przeciwdziałania zmianie klimatu.

Jeśli zaś chodzi o przewidywania dotyczące regionów, to mniej lub bardziej pesymistyczne są przewidywania Randersa dla dwu regionów Zachodu, dla Stanów Zjednoczonych i OECD bez Stanów Zjednoczonych, natomiast optymistycznie widzi przyszłość Chin i krajów BRICSE. Choć wiele krzywych na wykresach dotyczących Reszty Świata wskazuje na korzystne zmiany, to kraje tworzące tę grupę pozostaną „biednym kuzynem w światowej rodzinie”.

Książka Randersa stanowi cenne zwieńczenie dotychczasowej działalności Klubu Rzymskiego. Tekst mój nie jest z pewnością wystarczający dla należytej

oceny drogi, jaką zdołano przebyć między pierwszym raportem a przedostatnim, między marcem 1972 r. a majem 2012 r., zwłaszcza patrząc zarówno na liczbę i jakość zadawanych pytań, jak i jakość udzielanych odpowiedzi. Można oczywiście się spierać o odległość, jaka dzieli nas od uzyskania zdolności przewidywania, choćby w stopniu zmniejszającym ryzyko popełnienia niebezpiecznych błędów w polityce, lecz obawiam się, że rzetelności próby wiernie będzie towarzyszyć niepewność.

Bez odpowiedzi musi pozostać też pytanie o to, na ile coraz dojrzalsze próby czworga, trojga, dwojga i wreszcie samotnego już Randersa (Behrens zrezygnował dawno już z pracy naukowej, choć pojawił się jako autor jednego z przelotnych spojrzeń, natomiast Dennis Meadows, zbliżający się do 71 lat, odzywa się bardzo rzadko³¹) wpłynęły na rozwój wydarzeń. Każda próba oceny musi być niesłychanie subiektywna. Osobiście sądzę, że stało się to w dużo większym stopniu niż skłonne są sądzić osoby najbardziej zaangażowane w to przedsięwzięcie. Dodam, że mimo takich czy innych błędów i słabości w sumie jest to oddziaływanie jednoznacznie korzystne.

Skupienie uwagi na trzech raportach i dwu książkach, stanowiących swoisty sequel raportu pierwszego, wynika z uznania, że to właśnie ta aktywność mówi najwięcej o Klubie Rzymskim. Jeśli zapewne wielu Klub Rzymski kojarzy się z dwoma pierwszymi jego prezydentami, Aurelio Pecceim, aż do jego śmierci w 1984 r., i Alexandrem Kingiem, aż do jego ustąpienia w 1991 r., to ponad już 20 lat Klubowi raczej towarzyszy anonimowość. Publikacje te, gdyby nawet do nich tylko się ograniczyć, zapewniają Klubowi Rzymskiemu miejsce zasługujące na uznanie.

³¹ W wywiadzie dla „Spiegla” uwypuklona została opinia Meadowsa, że „ludzkość jest ciągle na drodze do samozniszczenia”, zob. „Limits to Growth” Author Dennis Meadows: „Humanity Is Still on the Way to Destroying Itself”, „Spiegel” 2012, 7 XII, [on-line] <http://www.spiegel.de/international/world/limits-to-growth-author-dennis-meadows-says-that-crisis-is-approaching-a-871570.html>, dostęp: 19 V 2013.

Noty o Autorach

Marek Bankowicz, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Bogusław Bednarczyk, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Ewa Bojenko-Izdebska, dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Ewa Bujwid-Kurek, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Marek Czajkowski, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Ryszard M. Czarny, prof. dr hab., Katedra Krajów Europy Północnej, Uniwersytet im. Jana Kochanowskiego w Kielcach

Erhard Cziomer, prof. dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Agnieszka Czubik, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Paweł Czubik, dr hab., Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego

Antoni Dudek, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Dominika Dziwisz, doktorantka w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Aleksander Głogowski, dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Artur Gruszcak, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Edward M. Halizak, prof. dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego

Robert Kłosowicz, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Barbara Krauz-Mozer, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego

- Iwona Krzyżanowska**, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Rafał Kwieciński**, dr, Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej
- Kazimierz Lankosz**, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Marcin Lasoń**, dr hab., Katedra Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
- Agnieszka Nitszke**, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Jacek M. Majchrowski**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Andrzej Mania**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Grzegorz Mazur**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Małgorzata Paerson**, dr, Komisja Europejska
- Sylvia Rasson**, dr, Law Science Technology & Society, Vrije Universiteit Brussels
- Arkady Rzegocki**, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Barbara Stoczewska**, dr hab., prof. UJ, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Mieczysław Stolarczyk**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach
- Ewa Szczepankiewicz-Rudzka**, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Bogdan Szlachta**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Marcin Tarnawski**, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Janusz Józef Węc**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego
- Justyna Zająć**, dr hab., Instytut Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego
- Lubomir W. Zyblikiewicz**, prof. dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego



www.akademicka.pl

