

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski.
Wybrane przykłady

Wybrane aspekty polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii

Polityka bezpieczeństwa Szwecji – neutralność i bezaliansowość
oraz ich perspektywy w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Zarys problematyki reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ

Chińska obecność na rosyjskim Dalekim Wschodzie:
uwarunkowania i stereotypy

Mit abchaskiej niepodległości. Ekspansja Federacji Rosyjskiej
na Kaukazie Południowym

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

36

październik–grudzień 2015 r.

Warszawa 2015

Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
Paweł Solocho

p.o. redaktora naczelnego: Monika Biernat

Konsultacja merytoryczna: dr Mariusz Fryc, Czesław Juźwik, Paweł Pietrzak

Zespół redakcyjny: Monika Biernat, Michał Grzelak (sekretarz)

Tłumaczenie abstraktów: Krzysztof Kotkowski

Adres redakcji:

ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Tel.: +48 22 695 18 77, Faks: +48 22 695 18 63

E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

Nakład 1000 sztuk

Zasady publikowania artykułów i recenzji książek w kwartalniku dostępne są na stronie 145 oraz na stronie internetowej BBN, <http://www.bbn.gov.pl>

Zasady recenzowania zostały zamieszczone na stronie 146 oraz na stronie internetowej BBN.

Kopiowanie całości bądź części artykułów możliwe jest tylko za zgodą redakcji.

Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku wyrażają poglądy autorów.

Artykuły publikowane w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” są sprawdzane przez system antyplagiatowy.

Deklaracja o wersji pierwotnej:

Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną.

Artykuły przekazano redakcji w listopadzie, a do druku w grudniu 2015 r.

Czasopismo indeksowane w bazie Index Copernicus International

Skład, korekta, druk i oprawa:

Centrum Poligrafii Sp. z o.o.

www.jakubiccy.com.pl

Spis treści

Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady 11

Paweł Turowski

Przyjęta przez państwa członkowskie w marcu 2015 r. unia energetyczna jest jedną z kluczowych polityk Unii Europejskiej, która w nieodległej przyszłości uruchomi proces głębokich przemian. Skutki nowej polityki będą najsilniej odczuwalne w przemyśle elektroenergetycznym. W perspektywie średniookresowej unia przyczyni się do wzrostu konkurencji między koncernami elektro-energetycznymi i będzie wspierać sektor energetyki oparty na odnawialnych źródłach energii. Za cenę przyjęcia polskich postulatów dotyczących wzrostu bezpieczeństwa w dostawach gazu ziemnego wprowadzono zapisy, które w nieodległej przyszłości wzmocnią ryzyka konkurencyjne i inwestycyjne w krajowym przemyśle elektroenergetycznym. Unia energetyczna w przyjętym kształcie jest polityką uzupełniającą i wspierającą wspólnotowy pakiet klimatyczno-energetyczny.

Wybrane aspekty polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii 25

Janusz Tomaszewski

Wielka Brytania niezmiennie odgrywa istotną rolę w globalnym systemie bezpieczeństwa, będąc członkiem NATO, Unii Europejskiej oraz posiadając stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Za owym potencjałem politycznym stoi potęga militarna, gdyż Zjednoczone Królestwo plasuje się na drugim miejscu wśród członków Sojuszu Północnoatlantyckiego pod względem wydatków obronnych. Interesy na światową skalę przekładają się na zaangażowanie Zjednoczonego Królestwa w próbę rozwiązania najważniejszych wyzwań bezpieczeństwa, w tym agresji Rosji na Ukrainę czy islamski terroryzm. Jednocześnie przyszłość Wielkiej Brytanii w szeregach Unii Europejskiej stanęła pod znakiem zapytania, gdyż rząd w Londynie zapowiedział organizację referendum na temat przyszłości tego państwa w Unii.

Polityka bezpieczeństwa Szwecji – neutralność i bezaliansowość oraz ich perspektywy w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego 41

Kamil Sobczyk

Obecność Szwecji w Unii Europejskiej, szczególnie po przyjęciu traktatu lizbońskiego i wynikających z niego wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa, uznawane jest za kres szwedzkiej polityki neutralności. Przyjęta w jej miejsce polityka bezaliansowości uosabia niechęć Szwecji do udziału w sojuszach militarnych, takich jak Sojusz Północnoatlantyczny. Mimo to Królestwo Szwecji jest państwem blisko zintegrowanym z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa oraz wyznającym wspólne wartości świata zachodniego. Kryzys bezpieczeństwa, wywołany polityką agresji Federacji Rosyjskiej, podważył fundamenty europejskiego ładu pozimnowojennego. Skala i dynamizm zmian dotyka również Szwecję inicjując refleksję nad adaptacją przyjętej w latach 90. polityki bezpieczeństwa do nowych warunków, a tym samym także przybliżając pełne i instytucjonalne włączenie jej do euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.

Zarys problematyki reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ 63

Przemysław Pacuła

Od 1993 r. na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych toczy się intensywna, strukturalna debata na temat reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ. Krytycy jej obecnego kształtu wskazują na niereprezentatywność oraz nieskuteczność tej instytucji, wynikającą przede wszystkim z praktyki stosowania przez stałych członków RB prawa weta w zgodzie z własnym interesem politycznym, a nie dobrem ogółu. Podejmowane próby reform nie przyniosły dotychczas skutku. W kontekście ubiegania się przez Polskę o miejsce niestałego członka Rady na okres 2018–2019 warto przeanalizować perspektywy rozwiązania tego problemu w przyszłości i ewentualnego wkładu RP w ten proces.

Chińska obecność na rosyjskim Dalekim Wschodzie: uwarunkowania i stereotypy 81

Anna Madej

Rosyjski Daleki Wschód jest obszarem o wielkich bogactwach naturalnych, wykorzystanie których jest trudne ze względu na brak zasobów finansowych i ludzkich. Sąsiedztwo Chin – zasobnego partnera, którego znaczenie międzynarodowe stale rośnie – od lat budziło w Rosji czy ZSRR strach przed nieformalną (dokonaną poprzez miękką siłę) aneksję tego regionu. Obawy te zawsze okazywały się jednak nieuzasadnione: chińska obecność na rosyjskim Dalekim Wschodzie nigdy nie była znacząca, mimo popularnych stereotypów na ten temat. Zbliżenie między Rosją a Chinami oraz bardzo trudna sytuacja demograficzna i ekonomiczna na wschodnich rubieżach Rosji mogą sugerować konieczność pożegnania się z resentymentami i zaakceptowania chińskich inwestorów i robotników najemnych.

Mit abchaskiej niepodległości. Ekspansja Federacji Rosyjskiej na Kaukazie Południowym 103

Tomasz Borawski

Najnowsze wydarzenia we wschodniej Ukrainie rzucają nowe światło na konflikt gruzińsko-abchaski. Federacja Rosyjska kreując lub wykorzystując istniejące konflikty etniczne dąży do utrzymania byłych sowieckich republik w swojej strefie wpływów. Niniejszy artykuł przedstawia zarys dziejów samozwańczej Republiki Abchazji od czasu uzyskania faktycznej niezależności od Gruzji w wyniku wojny w latach 1992–1993 do chwili obecnej. Zawarcie traktatu o strategicznej współpracy pomiędzy Abchazją a Rosją oznacza faktyczną aneksję Abchazji przez Federację Rosyjską. Jest to kolejny, po aneksji Półwyspu Krymskiego, etap przejmowania przez Rosję kontroli nad strategicznie ważnym obszarem basenu Morza Czarnego.

Recenzje

Sławomir Kamiński: <i>Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski</i> Maciej Marszałek	133
Malcolm Chalmers: <i>The „Missing Links” in SDSR Financing: Organised Crime, Migration and Diplomacy</i> Mateusz Kubiak	137
Aneta Nowakowska-Krystman, Waldemar Zubrzycki, Piotr Daniluk, Ewa Mazur-Cieślik, <i>Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych</i> Tomasz Kownacki	139
Biogramy autorów	143
Informacje dla autorów	145
Procedura recenzowania zewnętrznego	146
Wykaz recenzentów	147

Table of contents

Impact of the Energy Union on Poland's security. Selected examples 11

Paweł Turowski

The Energy Union established by the member states in March 2015 is one of the key policies of the European Union, and is expected to give rise to a series of profound transformations in the near future. The impact of this new policy will be felt most profoundly in the power industry. In the medium term, the Union will contribute to the growth of competition among electricity generators and will support the sectors of the energy industry which rely on renewables. Poland will pay a price for having its postulates to increase the security of natural gas supplies adopted in the form of rules which will soon tighten competition and exacerbate the risks involved in investing in its domestic power industry. In its present form, the Energy Union is a supplementary policy adopted to strengthen the community's climate and energy package.

Selected aspects of the United Kingdom's security policy 25

Janusz Tomaszewski

The United Kingdom has invariably played a significant role in the global security system by virtue of its membership in NATO and the European Union, and its permanent position on the UN Security Council. The country's political potential is backed by military power, as the United Kingdom ranks second in defense spending in the North Atlantic Treaty Organization. Global interests have prompted the United Kingdom to seek resolutions to its major security challenges, including Russia's aggression against Ukraine and Islamic terrorism. Furthermore, the UK's continued affiliation with the European Union has been placed into question after the London government announced a planned referendum on the future of the country's EU membership.

Sweden's security policy – neutrality, the no-allies rule, and future prospects in view of the Russian-Ukrainian crisis 41

Kamil Sobczyk

Sweden's accession to the European Union is thought to have marked an end to its policy of neutrality, particularly after the adoption of the Lisbon Treaty with its provisions on mutual security guarantees. The no-allies policy adopted in its place reflects Sweden's reluctance to join military unions such as the North Atlantic Treaty Organization. The Kingdom of Sweden has nevertheless remained closely integrated with the Euro-Atlantic security system set up to uphold the values shared by the western world. The security crisis created by the politics of aggression pursued by the Russian Federation has shaken the very foundations of the European post-Cold-War order. Having not been spared from widespread and rapid changes, Sweden has been forced to reflect on adapting its 1990s security policy to new challenges, including moving closer to full accession into the institutional framework of the Euro-Atlantic security system.

Outline of issues involved in UN Security Council reform 63*Przemysław Pacuła*

Since 1993, the United Nations has conducted an intense structural debate on reforming the UN Security Council. Critics of its current organization point out that the institution is ineffective and not representative of its member countries, due largely to the veto power used by its permanent members to protect their own political interests while ignoring the good of all. All previous attempts at reforming the system have failed. In view of Poland's bid to become a non-permanent member of the Council from 2018 to 2019, it is only appropriate to examine the future prospects of resolving the issue and Poland's possible contribution to that process.

**China's presence in the Russian Far East:
conditionalities and stereotypes** 81*Anna Madej*

The Russian Far East is rich in natural resources that are difficult to access due to insufficient funds and a lack of human resources. The proximity of China – a wealthy partner whose international significance has been growing steadily – has for years raised fears, formerly in the Soviet Union and currently in Russia, about the region's informal soft annexation. Such fears have never been justified as, despite widespread stereotypes, China's presence in the Russian Far East has been far from significant. In view of the recent thaw in relations between Russia and China and the tough demographic and economic challenges Russia faces in its eastern fringes, it may have no choice but to work through its resentments and accept Chinese investors and workers.

**The myth of Abkhazian independence.
Russia's expansion into the South Caucasus** 103*Tomasz Borawski*

Recent developments in eastern Ukraine have shed a new light on the Georgian-Abkhazian conflict. By creating new or exploiting existing ethnic confrontations, the Russian Federation seeks to retain the former Soviet republics within its sphere of influence. This article outlines the history of the self-proclaimed Republic of Abkhazia, from the time of its *de facto* independence from Georgia in the aftermath of the war of 1992–1993, to the present time. The treaty on strategic cooperation concluded between Abkhazia and Russia has resulted in the actual annexation of Abkhazia by the Russian Federation. This is another step, following the annexation of the Crimean Peninsula, by which Russia is assuming control over a strategically significant area in the Black Sea basin.

Reviews

Sławomir Kamiński: <i>Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski</i> <i>Maciej Marszałek</i>	133
Malcolm Chalmers: <i>The „Missing Links” in SDSR Financing: Organised Crime, Migration and Diplomacy</i> <i>Mateusz Kubiak</i>	137
Aneta Nowakowska-Krystman, Waldemar Zubrzycki, Piotr Daniluk, Ewa Mazur-Cieślik, <i>Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych</i> <i>Tomasz Kownacki</i>	139
About the Authors	143
“National Security” quarterly – publishing rules and information for the Authors	145
“National Security” quarterly – peer review process	146
List of reviewers	147

Wpływ unii energetycznej na bezpieczeństwo Polski. Wybrane przykłady

Paweł Turowski

Przyjęta przez państwa członkowskie w marcu 2015 r. unia energetyczna jest jedną z kluczowych polityk Unii Europejskiej, która w nieodległej przyszłości uruchomi proces głębokich przemian. Skutki nowej polityki będą najsilniej odczuwalne w przemyśle elektroenergetycznym. W perspektywie średniookresowej unia przyczyni się do wzrostu konkurencji między koncernami elektro-energetycznymi i będzie wspierać sektor energetyki oparty na odnawialnych źródłach energii. Za cenę przyjęcia polskich postulatów dotyczących wzrostu bezpieczeństwa w dostawach gazu ziemnego wprowadzono zapisy, które w nieodległej przyszłości wzmocnią ryzyka konkurencyjne i inwestycyjne w krajowym przemyśle elektroenergetycznym. Unia energetyczna w przyjętym kształcie jest polityką uzupełniającą i wspierającą wspólnotowy pakiet klimatyczno-energetyczny.

W marcu 2015 r. Rada Europejska podjęła decyzję o budowie unii energetycznej¹. Przyjęty dokument postuluje budowę unii energetycznej opierając się na polityce klimatycznej Unii Europejskiej i koncentruje się na dwóch sektorach – gazu ziemnego oraz energii elektrycznej. Warto przeanalizować, jakie konsekwencje dla Polski i pozostałych państw UE niesie unia energetyczna w przyjętym kształcie. Jakie są jej główne cele i czy pokrywają się z polskimi priorytetami budowy unii na polu energii?

Polski priorytet – gaz

Trzeba przypomnieć, że w kwietniu 2014 r. rząd reprezentowany przez premiera Donalda Tuska uruchomił działania dyplomatyczne oraz medialne

¹ *Konkluzje Rady Europejskiej z 19–20 marca 2015 r.*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/03/20-conclusions-european-council/> (dostęp: 23 marca 2015 r.).

mające na celu promowanie i popularyzowanie koncepcji unii energetycznej. Polska propozycja była skoncentrowana na dostawach gazu ziemnego, a postulaty tak przygotowane, aby zmniejszyć zależność od dostaw gazu z Rosji, obecnie będącą słabością Europy. W związku z tym zaproponowano rozwiązania mające wzmocnić UE:

- powołanie jednej europejskiej instytucji, która kupowałaby gaz dla wszystkich 28 państw członkowskich UE;
- wprowadzenie zasady, że jeśli jednemu lub kilku państwom UE groziłoby odcięcie dostaw gazu, inne kraje udzieliłyby pomocy;
- finansowanie przez UE do 75 proc. niezbędnych inwestycji (zbiorniki do magazynowania gazu, rurociągi) w krajach najbardziej uzależnionych od rosyjskiego gazu;
- pełne wykorzystanie istniejących zasobów paliw kopalnych UE, w tym węgla i gazu łupkowego;
- podpisanie porozumień przewidujących zakup gazu od eksporterów spoza Europy – paliwo byłoby transportowane do Europy w formie płynnej;
- wzmocnienie przez UE powołanej w 2005 r. Wspólnoty Energetycznej z sąsiadami wschodnimi, aby rozszerzyć europejski rynek gazowy na wschód².

Można zauważyć, że zaproponowane przez polski rząd rozwiązania nie budowały nowej jakości prawnej. Większość przedstawionych rozwiązań była doprecyzowaniem istniejącego w Unii Europejskiej prawa, tak aby je maksymalnie wykorzystać i poprawić bezpieczeństwo sektora gazu ziemnego. Pozostałe zapisy zakładały oparcie się na istniejących modelach funkcjonalnych, choć używanych do innych celów.

Pierwszy z polskich postulatów – stworzenie agencji do spraw zakupów gazu – odwołuje się do modelu zaprojektowanego na potrzeby kupna surowca do gazociągu Nabucco. Caspian Development Corporation³ to konsorcjum, które miało dawać pewność krajom producenckim, przede wszystkim Turkmenistanowi, że Unia Europejska kupi wydobyty gaz, zaś krajom UE gwarancje dostaw przez wiele lat. Budując ten model wykorzystano rozwiązania dla rynku uranu stosowane przez Agencję Dostaw Euratom⁴. Powołanie agencji

² Premier w "Financial Times": UE powinna utworzyć unię energetyczną. Premier.gov.pl z dnia 22 kwietnia 2014 r., <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/premier-w-financial-times-ue-powinna-utworzyc-unie-energetyczna.html> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

³ Czytaj więcej: *Caspian Development Corporation, Final Implementation Report, 2010 r.* <https://www.energy-community.org/pls/portal/docs/976177.PDF> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

⁴ *Serafin: Walka o Unię Energetyczną*, biznesalert.pl z 11 sierpnia 2014 r., <http://biznesalert.pl/serafin-walka-o-unie-energetyczna-wywiad/> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

do spraw zakupów gazu pozwoliłoby m.in. osłabić jeden z elementów rosyjskiej taktyki, jakim jest sprzedaż gazu po różnych cenach, dla różnych odbiorców. Polska i kraje Europy Środkowej były zmuszone kupować rosyjski gaz drożej niż duże kraje Europy Zachodniej. Jednak projekt ten od początku miał niewielkie szanse na realizację. Wymagałby bowiem zgody wszystkich zainteresowanych, o którą bardzo trudno z uwagi na różnice interesów. Łatwo zauważyć, że państwa kupujące najtaniej gaz od Rosji nie miałyby interesu, aby uczestniczyć w działaniach nieprzynoszących im korzyści. Nie dość że nie dostałyby tańszego gazu, to jeszcze mogłyby utracić przewagę konkurencyjną nad pozostałymi. Przewaga jednych państw nad innymi wywodzi się wprost nie tylko z faktu, że jedni kupują paliwo taniej, ale też z faktu, że pozostali muszą płacić więcej i tym samym ich gospodarki stają się mniej konkurencyjne. Z tej przyczyny nie jest w interesie tych pierwszych ewentualne zrównanie cen dla wszystkich odbiorców. Na bazie istniejącego prawa pojedyncze państwo stosunkowo łatwo może zablokować powstanie agencji do spraw zakupów gazu, tym bardziej, że do wyłącznych kompetencji państw członkowskich (niedzielonych z KE i Radą) należy określanie własnych potrzeb energetycznych oraz ustalanie struktury wykorzystywanych paliw⁵.

Pozostałe cele unii energetycznej zaproponowane przez polski rząd w 2014 r. były łatwiejsze do osiągnięcia z uwagi na fakt, że mają źródło w prawie Unii Europejskiej wynikającym z kompetencji dotyczących m.in. funkcjonowania rynku energii, bezpieczeństwa dostaw, wspierania rozwoju nowych i odnawialnych źródeł energii, oszczędności energii oraz budowy połączeń energetycznych między państwami⁶. Rozwinięciem tych prerogatyw jest postulat solidarności, zakładający że jeśli jednemu lub kilku państwom UE groziłoby odcięcie od dostaw gazu, inne kraje udzieliłyby pomocy (odnosi się on do istniejącej normy – *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady [UE] nr 994/2010 w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego*). Warto przypomnieć, że to prawo zostało przyjęte w odpowiedzi na kryzys energetyczny, wywołany odcięciem dostaw gazu z Rosji w styczniu 2009 r. i dziś w niektórych kwestiach wymaga doprecyzowania.

Takie samo umocowanie w prawie i praktykach UE miał postulat rządu polskiego dotyczący utrzymania finansowania w dużej mierze ze środków

⁵ Wersja Skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/49 z 30 marca 2010 r., Art. 194 ust. 2. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.326.01.0001.01.POL&toc=OJ:C:2012:326:FULL#C_2012326.PL.01004701 (dostęp: 1 grudnia 2015 r.).

⁶ *Ibidem*, art. 194 ust. 1.

UE infrastruktury energetycznej (na poziomie 75 proc. wartości projektu). Ten postulat miał przeciwdziałać projektom Komisji Europejskiej mającym na celu redukcję skali współfinansowania inwestycji.

Szczególnie ważnym dla interesów Polski był postulat pełnego wykorzystania istniejących zasobów paliw kopalnych UE. Należy go rozumieć wprost jako argument za wsparciem wydobycia gazu łupkowego. Został wywiedziony z traktatowego zobowiązania UE do wspierania nowych źródeł energii. Dodatkowo stanowił kontrargument wobec propozycji restrykcyjnych norm ochrony środowiska mogących zmniejszyć opłacalność wydobycia węglowodorów niekonwencjonalnych.

Propozycję podpisania porozumień na zakup gazu od eksporterów spoza Europy, należy czytać jako postulat budowy konsorcjum firm gazowych negocjujących zakupy gazu od Stanów Zjednoczonych i Kanady, ale też od Federacji Rosyjskiej.

Postulat wzmocnienia Wspólnoty Energetycznej należy odczytywać, jako wezwanie do reformy zasad Traktatu, w celu wypracowania efektywnych mechanizmów wprowadzania wspólnotowego prawa przez kraje sąsiadujące np. Ukrainę. Choć *Traktat ustanawiający Wspólnotę Energetyczną*⁷ został podpisany m.in. przez Ukrainę czy Mołdawię i zakłada, że handel gazem i energią elektryczną będzie odbywał się zgodnie z zasadami prawnymi Unii Europejskiej, m.in. regulacjami trzeciego pakietu energetycznego (nieskrępowanym dostępem do infrastruktury przesyłowej gazu i energii elektrycznej), to jednak kraje sąsiedzkie nie wprowadziły jego mechanizmów w życie.

Podsumowując należy podkreślić, że polskie propozycje koncentrowały się bardziej na maksymalnym wykorzystaniu i wypełnieniu treścią istniejącego w Unii Europejskiej prawodawstwa związanego z energetyką, niż na proponowaniu nowych, szerszych rozwiązań. Dotyczyły one bowiem jedynie sektora gazu ziemnego, czyli części krajowej energetyki najbardziej podatnej na oddziaływanie polityczne Federacji Rosyjskiej. Należy przypomnieć, że polskie postulaty pomijały sektor wytwarzania energii elektrycznej. Polska bowiem w sektorze wytwarzania energii jest jednym z najbardziej bezpiecznych państw wspólnoty – nie dość że ma stosunkowo dobrze rozbudowany sektor wytwarzania energii elektrycznej to także dysponuje własnymi zasobami węgla kamiennego i brunatnego, pozwalającymi w perspektywie długoterminowej zabezpieczyć dostawy surowca na potrzeby elektroenergetyki.

⁷ *Traktat ustanawiający Wspólnotę Energetyczną* z 29 maja 2006 r. Dz.U. L 198 z 20.7.2006, http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:377d37d6-6524-47f8-a4bf-61abee30af14.0015.02/DOC_2&format=HTML&lang=PL&parentUrn=CELEX:32006D0500 (dostęp: 19 listopada 2015 r.).

Priorytet UE – energia elektryczna

Szeroko promowane przez polski rząd priorytety unii energetycznej w stosunkowo niewielkim stopniu znalazły odzwierciedlenie w projekcie zaproponowanym przez Komisję Europejską i ostatecznie przyjętej przez państwa członkowskie w marcu 2015 r. O ile polska propozycja postulowała przede wszystkim unię w sektorze dostaw gazu i ropy do UE oraz kładła nacisk na pełne wykorzystanie dostępnych w UE paliw kopalnych (m.in. węgla, gazu konwencjonalnego i niekonwencjonalnego), o tyle unia energetyczna przesuwając punkt ciężkości na zagadnienie energetyki elektrycznej ze źródeł odnawialnych i niskoemisyjnych, zaś w części dotyczącej gazu odnosi się tylko do niektórych polskich postulatów z 2014 r. (m.in. dotyczących budowy interkonektorów i wzmocnienia mechanizmu solidarności energetycznej). Konkluzje Rady Europejskiej dotyczące unii energetycznej zawierają zarówno korzystne z perspektywy bezpieczeństwa energetycznego rozwiązania w sektorze gazu ziemnego, jak i trudne wyzwania dla polskiego sektora elektroenergetycznego.

Już na wstępie dokumentu zarysowano filary jakie przyświecają budowie unii energetycznej. Są nimi: bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie; w pełni zintegrowany europejski rynek energii; efektywność energetyczna przyczyniająca się do ograniczenia popytu; dekarbonizacja gospodarki; oraz badania naukowe, innowacje i konkurencyjność⁸.

Dla polskiej energetyki niekorzystne znaczenie ma postulat dekarbonizacji (usuwanie określonego nośnika energii), co wprost oznacza eliminowanie węgla z gospodarki. Ten zapis w przyszłości może być interpretowany jako zgoda polskiej strony na politykę eliminowania węgla. Warto zauważyć, że wprowadzenie pojęcia dekarbonizacja wpisuje się w taktykę urzędników Komisji Europejskiej polegającą na dodawaniu do oficjalnych dokumentów kolejnych pojęć, z których w przyszłości można będzie wywodzić zobowiązania polityczne państw członkowskich. Z tej perspektywy trzeba przypomnieć, że oficjalnym celem strategii energetycznych UE nigdy nie była dekarbonizacja, ale wyłącznie budowa gospodarki niskoemisyjnej (polegająca na ograniczaniu emisji dwutlenku węgla). W związku z tym do czasu przyjęcia konkluzji Rady Europejskiej w sprawie unii energetycznej nie było żadnych przesłanek, w dotychczas istniejących zobowiązaniach, do eliminowania nośnika energii jakim jest węgiel.

⁸ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, op.cit. s. 2.

Istotne motywacje budowy unii energetycznej przedstawione zostały przez urzędników Komisji Europejskiej w ramowej strategii na rzecz stabilnej unii energetycznej, opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu, z lutego 2015 r.⁹ W dokumencie postawiono pytanie, dlaczego potrzeba unii energetycznej, i udzielono na nie odpowiedzi. Wśród wielu celów niebudzących wątpliwości można znaleźć także takie, które stają węzłowymi dla nowej koncepcji i mogą w przyszłości determinować kształt relacji energetycznej. Do nich bez wątplenia należą plany unii energetycznej będącej przyjazną dla klimatu, trwałą dla gospodarki, której wyróżnikiem jest niskoemisyjność¹⁰. Określono narzędzia i środki do realizacji wyżej wymienionego planu. Wskazano, że będą go realizować silne, innowacyjne i konkurencyjne przedsiębiorstwa europejskie, opracowujące produkty i technologie niezbędne do osiągnięcia efektywności energetycznej i technologie niskoemisyjnych¹¹. Wyraźnie zaznaczono, że realizacja tego planu wymaga odejścia od paliw kopalnych¹².

Nie sposób nie spostrzec, że takie priorytety mają związek z koncepcją wykorzystania unii energetycznej, jako wehikułu do rozbudowy i wzmocnienia przemysłu wytwarzającego odnawialne źródła energii. Czołowym producentem światowym tego przemysłu są Niemcy (z ponad 15 proc. udziałem w produkcji światowej¹³), znacznie mniejszy, ale także liczący się przemysł posiadają Włochy, Hiszpania i kilka innych państw UE. Dokument jakim jest strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej wskazuje, m.in. że europejskie przedsiębiorstwa sektora OZE osiągają roczne obroty rzędu 129 mld euro i zatrudniają ponad milion osób. Podkreślono, że przedsiębiorstwa UE posiadają 40 proc. wszystkich światowych patentów na technologie pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych. Wskazano, że ważnym wyzwaniem jest utrzymanie wiodącej roli Europy w globalnych inwestycjach w odnawialne źródła energii¹⁴. Można zastanowić się jakie są przyczyny poświęcania tak wielkiej uwagi elektroenergetyce ze źródeł odnawialnych dla unii energetycznej. Omawiany dokument pośrednio daje

⁹ *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu*, Pakiet dotyczący Unii Energetycznej, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego z 25 lutego 2015 r., COM(2015) 80 final.

¹⁰ *Ibidem*, s. 2.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 3.

¹³ R. Bajczuk, *Odnawialne źródła energii w Niemczech obecny stan rozwoju, grupy interesu i wyzwania*. Raport OSW, 2014 r., s. 7–8, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_oze_pl_net11.pdf (dostęp: 20 listopada 2015 r.).

¹⁴ *Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej...*, *op.cit.* s. 2.

odpowiedź na to pytanie. Pokazano koszty jakie państwa UE płacą co roku za kupno najważniejszych nośników energii pierwotnej czyli ropy, gazu ziemnego i węgla. Państwa członkowskie importują co roku surowce energetyczne za blisko 400 mld dolarów, co czyni wspólnotę europejską największym światowym importerem energii. Ponad 53 proc. całkowitego zapotrzebowania na energię pochodzi z importu.

W świetle przytoczonych informacji można bez większego trudu zauważyć, że największe znaczenie przypisano w unii energetycznej sektorowi elektroenergetycznemu i jego części, jaką są odnawialne źródła energii. Z perspektywy tak zarysowanych priorytetów unii energetycznej, rozwój energetyki wiatrowej, fotowoltaicznej i wykorzystującej biomasę, rzeczywiście przyczynia się do zmniejszenia importu paliw energetycznych. Jednak przy takiej strukturze celów unia energetyczna w większym stopniu przekształca się w instrument wsparcia dla rozwoju energetyki opartej na odnawialnych źródłach energii. Tym samym bardziej wiąże się z celami polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej niż z narzędziem do wzmacniania solidarności energetycznej między państwami członkowskimi oraz ograniczania zależności od producentów wykorzystujących handel energią do realizacji własnych interesów politycznych.

Najważniejszy postulat unii energetycznej dotyczy rozbudowy połączeń pomiędzy państwami członkowskimi, umożliwiających zwiększony przesył energii elektrycznej i gazu ziemnego. Przyjęto założenie, że do 2020 r. przepustowość połączeń między państwami ma pozwolić na wymianę energii elektrycznej odpowiadającej 10 proc. udziałowi w rynku danego państwa¹⁵. Takiego celu jednak nie wskazano przy budowie połączeń gazowych, ograniczając się jedynie do wskazania, że powinny być budowane na wzór działań prowadzonych w Europie Środkowej i Południowo-Wschodniej (dotyczy m.in. projektów realizowanych przez Grupę Wyszehradzką)¹⁶. Warto zapytać, dlaczego unia energetyczna kładzie tak duży nacisk na budowę relatywnie dużej mocy połączeń elektroenergetycznych pomiędzy państwami członkowskimi? Skąd wziął się postulat mocy połączeń odpowiadających 10 proc. udziałowi danego państwa w rynku energii elektrycznej? Jest bardzo prawdopodobne, że nacisk na budowę interkonektorów elektrycznych ma bezpośredni związek z dynamiczną rozbudową energetyki wiatrowej i solarnej w niektórych z państw UE oraz nasileniem się negatywnych charakterystyk w ich systemach elektroenergetycznych. Tu potrzebne jest

¹⁵ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, *op.cit.* s. 2.

¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

krótkie wyjaśnienie: warunkiem prawidłowego funkcjonowania systemu przesyłu energii elektrycznej jest utrzymanie stabilnej mocy w systemie. Jeśli następują zbyt duże wahania, wówczas następuje blackout, czyli nieplanowane wyłączenie. Zarówno wiatraki, jak i panele fotowoltaiczne dostarczają energię, gdy panują odpowiednie warunki – gdy jest wiatr i świeci słońce. Gdy zmieniają się warunki pogodowe, energetyka odnawialna musi zostać zastąpiona elektrowniami szczytowymi czasowo uzupełniającymi niedobory energii elektrycznej w systemie. W związku z tym do niezawodnego funkcjonowania energetyki odnawialnej niezbędne jest utrzymywanie gazowych elektrowni szczytowych oraz rozbudowa linii energetycznych między krajami. Budowa połączeń umożliwi przesyłanie nadwyżek energii w szczycie do krajów sąsiednich i tym samym przerzucenie na ich systemy elektroenergetyczne kosztów stabilizacji (największy nacisk na przyjęcie tego warunku wywierały Niemcy oraz Hiszpania, państwa o silnie rozbudowanej energetyce odnawialnej). Dla Polski rozbudowa połączeń elektroenergetycznych np. z Niemcami nie jest korzystna.

Jej zachodni sąsiad ma silnie rozbudowane farmy wiatrowe i panele fotowoltaiczne na terenach przygranicznych. Tak duże nagromadzenie energetyki odnawialnej w regionie przyczynia się do trudności w stabilizowaniu przesyłu. Dodatkowo Niemcy wraz z Austrią posiadają wspólny system energetyczny, co powoduje, że farmy wiatrowe umiejscowione na wschodzie Niemiec produkują energię elektryczną na potrzeby Austrii i południowych landów RFN. W związku z tym wytwarzany nadmiarowo prąd destabilizuje krajowy system elektroenergetyczny wnikając połączeniami do zachodniej granicy Polski. Doprowadza to do wymiernych strat i konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów stabilizowania krajowego systemu elektroenergetycznego. W celu przeciwdziałania Polska zdecydowała się na zainstalowanie urządzeń blokujących niekontrolowany przepływ energii z Niemiec (tzw. przesuwniki fazowe) oraz powstrzymuje się przed rozbudową interkonektorów energii elektrycznej. Unia energetyczna prawdopodobnie utrudni taką obronę krajowego systemu elektroenergetycznego – jednym z istotnych założeń jest rozbudowa mocy połączeń elektroenergetycznych między krajami sąsiednimi w UE. Z tym wiążą się kolejne zagrożenia. Im więcej połączeń, tym większy handel energią elektryczną i wzrost obrotów towarowych giełd energii. Tam odbiorcy hurtowi kupią potrzebny im prąd po najniższej cenie. Można zauważyć, że te zasady, zgodne ze szkołą liberalnej ekonomii, są korzystne dla odbiorcy, który dzięki rywalizacji między producentami dostaje tańszy produkt. Tu jednak pojawiają się problemy związane z nierównym traktowaniem podmiotów. W kontekście otwarcia krajowego

rynku m.in. na dostawców z Niemiec, do Polski trafi tańsza energia elektryczna z RFN, która znacznie wypierać krajowych producentów. Jednak niemiecki prąd jest tańszy od produkowanego w Polsce, ponieważ jest mocno dotoowany – to odbiorcy indywidualni płacą za energię elektryczną dużo drożej, co umożliwia sprzedawanie energii na giełdzie towarowej oraz odbiorcom przemysłowym poniżej rzeczywistych kosztów jej wytworzenia¹⁷. W konsekwencji unii energetycznej polski rynek elektroenergetyczny będzie otwierał się na dostawy z Niemiec, co będzie miało wymierny wpływ na utratę konkurencyjności przez rodzime koncerny elektroenergetyczne. Prognozuje się, że już ok. 2020 r. Polska stanie się importerem energii elektrycznej netto, choć przez wiele dekad była eksporterem prądu¹⁸. Do 2017 r. zostanie wybudowane nowe połączenie elektroenergetyczne między Polską a Niemcami o mocy 1,5 tys. MW¹⁹. Utrata rynku dostaw przez polskie koncerny będzie znacząca. Szacuje się, że w wyniku utraty przewag cenowych polskie koncerny nie wybudują planowanych wcześniej elektrowni węglowych o mocy rzędu 1,5–2,5 tys. MW. W związku z tym zmniejszy się zapotrzebowanie na krajowy węgiel. Precyzyjne oszacowanie skali redukcji zapotrzebowania na węgiel jest trudne – będzie nie mniejsze, niż kilka milionów ton utraconego popytu. Te tendencje utraty konkurencyjności polskiej elektroenergetyki na rzecz producentów prądu z Niemiec mogą nasilić się w kolejnej dekadzie. Komisja Europejska prognozuje, że w latach 2020–2030 nastąpi rozbudowa połączeń elektrycznych między krajami do poziomu 15 proc. ich rocznej produkcji. Te propozycje zostaną przedłożone państwu członkowskiemu już w 2016 r.²⁰

¹⁷ A. Ancygier, *Niemiecka polityka klimatyczna i jej uwarunkowania*, Biuletyn Niemiecki Nr 41 z 30 października 2013 r., Centrum Stosunków Międzynarodowych, s. 3–4, http://fwpn.org.pl/assets/Publikacje/Biuletyn_Niemiecki/BIULETYN_NIEMIECKI_NR_41.pdf (dostęp: 23 listopada 2015 r.).

¹⁸ *Wypowiedź Moniki Morawieckiej*, Dyrektora Obszaru Strategii i Współpracy Międzynarodowej, Polskiej Grupy Energetycznej na marginesie Konferencji „Unia energetyczna – polityka i rynek” zorganizowanej przez Polski Instytut Spraw Międzynarodowych w dniu 25 maja 2015 r.

¹⁹ Pełny zapis przebiegu posiedzenia komisji do spraw Unii Europejskiej nr 346 z dnia 8 lipca 2015 r., Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, s. 12, <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy7.nsf/0/368AFA8E4368896C1257E82004A84CF/%24File/0481307.pdf> (dostęp: 1 grudnia 2015 r.).

²⁰ *Pakiet Dotyczący Unii Energetycznej, Plan Działania w zakresie Unii Energetycznej*, Załącznik nr 1 do Komunikatu Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów I Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Strategia ramowa na rzecz stabilnej unii energetycznej opartej na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu z dnia 25 lutego 2015 r. COM(2015) 80 final, s. 2.

Prawo i gaz

Kolejne postulaty unii energetycznej zakładają pełne wdrożenie i ściśle egzekwowanie istniejącego prawodawstwa w dziedzinie energii²¹, wzmocnienie ram prawodawczych dotyczących bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i gazu²² oraz zapewnienie pełnej zgodności z prawem unijnym wszystkich umów dotyczących kupowania gazu od dostawców zewnętrznych, poprzez zwiększenie przejrzystości umów i zwiększenie ich zgodności z unijnymi postanowieniami w zakresie bezpieczeństwa energetycznego²³. Te postulaty odnoszą się m.in. do kontraktów gazowych zawieranych przez podmioty komercyjne. Zakłada się konieczność przyjęcia określonych standardów w umowach, co umożliwi zwiększenie ich transparentności. Obecnie poszczególne umowy komercyjne bardzo się różnią między sobą. Jednym z pomysłów może być ustalenie katalogu klauzul, których nie można stosować z uwagi na obowiązujące w UE prawo. Taką klauzulą jest zakaz reeksportu, w myśl której państwo kupujące np. gaz od Federacji Rosyjskiej nie może sprzedać go dalej²⁴. Dodatkowo zapisy unii energetycznej zakładają prawo wglądu urzędników Komisji Europejskiej do zapisów kontraktów komercyjnych, zarówno przed ich podpisaniem, jak i po podpisaniu (*ex ante* oraz *ex post*), w celu sprawdzenia ich zgodności z obowiązującym prawem. Trzeba nadmienić, że te rozwiązania zostały przeniesione z zasad już obowiązujących w kontraktach międzyrządowych na dostawy gazu. Trzeba zauważyć, że to dobre rozwiązania sprzyjające poprawie przejrzystości kontraktów komercyjnych, jednak ich wprowadzenie w życie będzie prawdopodobnie bardzo żmudne z uwagi na opór dużych, zachodnioeuropejskich koncernów kupujących komercyjnie gaz od różnych dostawców, w tym także Federacji Rosyjskiej.

Postulat wzmocnienia ram prawodawczych, dotyczących bezpieczeństwa dostaw gazu, umożliwi osiągnięcie lepszej współpracy na poziomie ponadregionalnym w UE, w sytuacji odcięcia dostaw. Jest zgodą na korzystne zmiany w *Rozporządzeniu 994/2010*, dotyczącym bezpieczeństwa dostaw gazu.

²¹ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, *op.cit.*, s. 1.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, s. 2.

²⁴ *Unia energetyczna – jak ją czytać?* Centrum Strategii Energetycznych Instytutu Badań nad Gospodarką rynkową z 16 marca 2015 s. 6, <http://cse.ibnigr.pl/unia-energetyczna-jak-ja-czytac/> (dostęp: 23 listopada 2015 r.).

Te koncepcje doprecyzowania obecnie istniejących zapisów wypływają z doświadczeń, jakie zostały uzyskane przez Komisję Europejską po wykonaniu i analizie serii tzw. stress testów, weryfikujących odporność systemów gazowych poszczególnych państw na potencjalne przerwy w dostawach m.in. z Federacji Rosyjskiej. Analiza wykazała, że istnieją luki w systemie administracyjnym i wykonawczym na poziomie regionalnym, łączącym działania pomocowe dla grupy krajów członkowskich. Okazało się, że plany poszczególnych państw nie są ze sobą skorelowane, co powoduje, że np. kilka państw założyło pomoc państw sąsiednich, które w sytuacji kryzysowej, choć mogłyby pomóc pojedynczym państwom, to z przyczyn obiektywnych nie byłyby w stanie zaspokoić potrzeb kilku państw. Z kolei niektóre z planów zakładały pomoc z kierunku zachodniego, ponieważ istnieją odpowiednie gazociągi, jednak nie przewidziały, że w sytuacji odcięcia dostaw, sąsiednie państwo nie będzie miało wolnego gazu na zaspokojenie tych potrzeb²⁵. Identyfikacja wyżej wymienionych problemów spowodowała wpisanie do założeń unii energetycznej postulatu wzmocnienia prawa mającego za cel poprawę bezpieczeństwa dostaw. W tym konkretnym przypadku doprowadzi to do przyspieszenia prac nad budową ponadregionalnych planów przewidujących budowę skutecznych dostaw w sytuacji kryzysowej.

Pojawiły się także propozycje kolejnych instrumentów Unii w sektorze gazu ziemnego²⁶, jednak ich znaczenie na obecnym etapie prac jest niewielkie – są raczej sygnałem zgody państw UE na uruchomienie prac nad nimi, nie zaś opisem wypracowanego mechanizmu. Należy do nich „miękką” propozycja m.in. budowy dobrowolnych grup odbiorców gazu, mogących negocjować dostawy od producentów spoza UE. Ta inicjatywa pojawiła się w kontekście potencjalnych dostaw gazu np. z Turkmenistanu, za pośrednictwem Południowego Korytarza Energetycznego. W mniejszym stopniu postulat ten odnosi się do zakupów gazu z Rosji, z uwagi na realistyczną ocenę różnicy interesów wśród konsumentów z UE.

Odnawialne źródła energii i wydobywanie węgla i węgla kamiennego

W zapisach unii energetycznej można wyodrębnić część poświęconą surowcom energetycznym oraz źródłom wytwarzania energii elektrycznej. Warto przy tym zauważyć, że konkretne zapisy koncentrują się w największym

²⁵ *Ibidem*, s. 4.

²⁶ *Konkluzje Rady Europejskiej ...*, *op.cit.*, s. 2.

stopniu na sektorze odnawialnych źródeł energii. Postulowane jest m.in. rozwijanie prawodawstwa dotyczącego redukcji emisji CO₂, efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii²⁷. Postuluje się opracowanie strategii w zakresie technologii i innowacji klimatyczno-energetycznych, odnoszącej się m.in. do odnawialnych źródeł energii nowej generacji²⁸. Opracowywanie nowej struktury rynku, powinno być tworzone m.in. z uwzględnieniem celu, jakim jest ściślejsza współpraca regionalna pomagająca zintegrowaniu odnawialnych źródeł energii²⁹. W omawianym dokumencie żadna inna metoda wytwarzania energii elektrycznej nie jest wymieniana z nazwy, z wyjątkiem energetyki odnawialnej. Ta analiza przypomina o istotnym celu unii energetycznej, jakim jest wsparcie dla pojedynczego sektora elektroenergetyki. Dla odmiany zapisy o wykorzystaniu własnych paliw kopalnych są nieostre. Nie można odnaleźć żadnej części, która w sposób jednoznaczny odnosiłaby się do postulowanej w 2014 r. przez premiera D. Tuska rehabilitacji węgla. Istniejące zapisy postulują poszanowanie praw państw członkowskich do wykorzystywania różnych rodzajów paliw, zgodnie z własnymi decyzjami³⁰. Kolejny zapis parafrazuje wcześniejszą treść, wskazując na przestrzeganie suwerennych praw do prowadzenia poszukiwań, jak i wykorzystywania własnych zasobów³¹. Jednak w opinii specjalistów, w większym stopniu odnosi się do węglowodorów, w tym wypadku gazu zarówno konwencjonalnego, jak i niekonwencjonalnego oraz ropy niekonwencjonalnej. Pośrednio może dotyczyć węgla, pod warunkiem wyboru takich technologii jego wykorzystania, które przyczynią się do redukcji emisji dwutlenku węgla. Warto nadmienić, że obecnie nie pojawiły się możliwe do zastosowania przemysłowego technologie dla węgla spełniające postulat redukcji emisji³².

Podsumowanie

Drogi rozwoju polskiej energetyki w coraz większym stopniu są kształtowane przez politykę Unii Europejskiej, dotyczącą takich zagadnień jak: klimat i energia, ochrona środowiska oraz rozwój konkurencji. Te priorytety w coraz większym stopniu determinują możliwości działania, utrudniając

²⁷ *Konkluzje Rady Europejskiej...*, *op.cit.*, s. 2.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

³² *Unia energetyczna – jak ją czytać?...* *op.cit.*, s. 9.

zarazem obranie innego kierunku działań³³. Otoczenie regulacyjne, przyjmowane na poziomie Unii Europejskiej, może w nieodległej przyszłości coraz silniej oddziaływać nie tylko na polską energetykę, ale też pośrednio na tempo wzrostu gospodarczego kraju. Z tej perspektywy unia energetyczna jest jednym z kolejnych instrumentów mających za cel przebudowanie rynku energii w UE. Stanowi logiczne uzupełnienie kluczowej dla przemysłu energii polityki klimatyczno-energetycznej. Nietrudno odnaleźć węzłowe zagadnienia unii energetycznej, która jest skoncentrowana na dwóch elementach – koncepcji zwiększenia wymiany handlowej między państwami członkowskimi w energii elektrycznej oraz wsparcia dla rozwoju elektroenergetyki opartej na odnawialnych źródłach energii (m.in. generacja wiatrowa i fotowoltaiczna). Te dwa zagadnienia nierozzerwalnie się ze sobą wiążą z uwagi na charakterystykę techniczną produkcji prądu z odnawialnych źródeł. OZE produkują prąd nierównomiernie, co wymaga stabilizowania systemu elektroenergetycznego, aby zapobiegać niekontrolowanym wyłączeniom. Im większa jest sieć, do której energię dostarczają źródła odnawialne, tym szerzej się ona rozprzestrzenia i zmniejsza się ryzyko wyłączeń. Jest bardzo prawdopodobne, że jest to najważniejsza przyczyna zaplanowanego w unii energetycznej zobowiązania rozbudowy sieci elektrycznej między państwami, aby 10 proc. potrzebnej na danym rynku energii mogło być dostarczane z państw sąsiednich. Trzeba przypomnieć, że na kolejną dekadę zaplanowano rozwój tych połączeń do 15 proc. Te działania są właściwie tożsame z liberalizacją rynków: zredukowane są bariery prawne, a odbiorcy będą mogli kupować energię elektryczną od najtańszego dostawcy. Warto zauważyć, że wielu dostawców dotuje dostarczaną energię, sprzedając ją poniżej kosztów wytworzenia. Jest prawdopodobne, że słabsi producenci nie zastosują tych metod subsydiowania, z uwagi na niemożność znalezienia źródeł stałych dotacji i zaczną przegrywać walkę konkurencyjną z silniejszymi producentami. W ten sposób w przyszłości rynek energii może zacząć się konsolidować wokół wielkich zachodnioeuropejskich koncernów energetycznych, czemu może towarzyszyć słabnięcie lub nawet upadek mniejszych. Powyższa zależność może, choć nie musi, opisywać relacje polsko-niemieckie w sektorze elektroenergetyki. Nie jest bowiem przesądzone, że mechanizmy unii energetycznej dotyczące sektora energii elektrycznej przyniosą taki skutek, jednak czynią taki scenariusz bardziej prawdopodobnym w przyszłości.

³³ K. Bolesta, *Unijne ramy polskiej energetyki*. Centrum Strategii Energetycznych Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową z 8 maja 2015 r. s. 1, 2, <http://cse.ibnigr.pl/unijne-ramy-polskiej-energetyki/> (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

Z kolei zapisy dotyczące poprawy bezpieczeństwa dostaw gazu są korzystne dla strony polskiej. Bez wątplenia poprawy wymaga istniejące prawodawstwo mające za cel skuteczne uruchomienie dostaw awaryjnych w sytuacji odcięcia przesyłu z Federacji Rosyjskiej. Dużą wartością dla czystości relacji ekonomicznych i zapobiegania dyskryminacji niektórych odbiorców gazu jest postulat wglądu Komisji Europejskiej do umów zawieranych przez producentów. Jeśli w przyszłości zostanie wprowadzony w życie, to z pewnością przyczyni się do większej przejrzystości w handlu gazem i umożliwi m.in. eliminowanie nierynkowych klauzul z kontraktów. Ważne jest także wsparcie budowy dobrowolnych grup do wspólnych zakupów gazu, choć to tylko niewielka część zarysowanej przez polską stronę koncepcji budowy agencji do spraw zakupów gazu dla wszystkich zainteresowanych w Unii Europejskiej. Można wskazać, że właściwie wszystkie zapisy unii energetycznej na temat rynku gazu ziemnego są zgodne z interesami Polski. Na zakończenie warto wtrącić uwagę natury generalnej. Czytając dowolny dokument w całości można na początku łatwo odnaleźć wszystkie ważne kwestie, jakie zostały w nim poruszone. Następnie warto przejść do analizy, jaką wagę przywiązuje ów dokument do poszczególnych, omawianych w nim zagadnień. Analizując takimi narzędziami unię energetyczną można zauważyć, że kluczowa rola została przypisana rozwojowi odnawialnych źródeł produkcji energii elektrycznej i wywiedzionemu z tego priorytetu postulatuwi rozbudowy połączeń elektrycznych między państwami członkowskimi. Z kolei zapisy dotyczące rynku gazu ziemnego mają mniejszą wagę i stanowią uzupełnienie dla treści zasadniczych. Można z tej perspektywy zauważyć, że w zamian za przyjęcie rozwiązań zwiększających bezpieczeństwo na rynku gazu ziemnego przyjęliśmy rozwiązania dla rynku elektroenergetycznego, które zwiększają w przyszłości ryzyka rynkowe i inwestycyjne dla polskich koncernów. Warto przypomnieć, że przemysł elektroenergetyczny w kraju jest wielokrotnie większy, niż gazowy.

Wybrane aspekty polityki bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii

Janusz Tomaszewski

Wielka Brytania niezmiennie odgrywa istotną rolę w globalnym systemie bezpieczeństwa, będąc członkiem NATO, Unii Europejskiej oraz posiadając stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Za owym potencjałem politycznym stoi potęga militarna, gdyż Zjednoczone Królestwo plasuje się na drugim miejscu wśród członków Sojuszu Północnoatlantyckiego pod względem wydatków obronnych. Interesy na światową skalę przekładają się na zaangażowanie Zjednoczonego Królestwa w próbę rozwiązania najważniejszych wyzwań bezpieczeństwa, w tym agresji Rosji na Ukrainę czy islamski terroryzm. Jednocześnie przyszłość Wielkiej Brytanii w szeregach Unii Europejskiej stała pod znakiem zapytania, gdyż rząd w Londynie zapowiedział organizację referendum na temat przyszłości tego państwa w Unii.

Lata 2014–2015 przyniosły Wielkiej Brytanii szereg wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa. W Europie Zjednoczone Królestwo – jak i reszta społeczności międzynarodowej – stało w obliczu konieczności odpowiedzi na agresję Rosji wobec Ukrainy, która w marcu 2014 r. nielegalnie zajęła Krym, rozpoczynając trwającą do dziś okupację Półwyspu, oraz wywołała konflikt zbrojny na wschodzie ukraińskiego terytorium. Zaledwie kilka miesięcy później nastąpił niespotykany dotąd wzrost znaczenia jednej z muzułmańskich organizacji terrorystycznych, a mianowicie tzw. państwa islamskiego Iraku i Lewantu (*Islamic State of Iraq and Lewant*, ISIL), które zajęło znaczne obszary Iraku i Syrii, tworząc na tych terenach struktury quasi-państwowe. Z kolei 2015 r. stanął pod znakiem narastającego kryzysu migracyjnego do Europy, z którym zmagać się musi zarówno Unia Europejska jako całość, jak i jej poszczególne państwa członkowskie. W przypadku Zjednoczonego Królestwa, kryzys ten nałożył się na nawarstwiająca się od dłuższego czasu w tym państwie debatę na temat imigracji obywateli UE na Wyspy Brytyjskie.

Jednocześnie minione dwa lata były również niezwykle istotne dla Wielkiej Brytanii w aspekcie wewnętrznym. We wrześniu 2014 r. przeprowadzono referendum na temat niepodległości Szkocji, zakończone porażką

zwolenników secesji. Natomiast do końca 2017 r. rozpisane zostanie kolejne, tym razem ogólnokrajowe, referendum, które dotyczyć będzie przyszłości Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej. Ponadto brytyjskie siły zbrojne zmagają się z systematycznie malejącymi wydatkami obronnymi, co z oczywistych względów odbijało się na ich zdolnościach operacyjnych.

Rosyjska agresja na Ukrainę

Reakcję Wielkiej Brytanii na agresywne działania Federacji Rosyjskiej w stosunku do Ukrainy można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: polityczno-gospodarczej (międzynarodowa presja wywierana na Rosję), polityczno-militarnej (działania w ramach NATO) oraz w kontekście bilateralnej pomocy udzielanej państwu ukraińskiemu.

W pierwszym przypadku, Zjednoczone Królestwo – podobnie jak większość społeczności międzynarodowej – było zaskoczone tempem rozwoju wydarzeń na Ukrainie, przede wszystkim faktem błyskawicznego opanowania Krymu przez wojska rosyjskie. Wielka Brytania miała dodatkowo zobowiązania względem ukraińskich władz jako jeden z sygnatariuszy¹ *memorandum budapeszteńskiego* z 1994 r., które w zamierzeniu miało stanowić gwarancję integralności terytorialnej i suwerenności Ukrainy w zamian za przystąpienie tego państwa do *Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej*. Mimo pojawiających się początkowo wątpliwości co do faktycznej woli brytyjskiego rządu do zdecydowanych działań względem Rosji², Wielka Brytania przyjęła dosyć stanowcze stanowisko. Potępiając agresywną politykę Federacji Rosyjskiej, należała jednocześnie do tych państw pośród Unii Europejskiej, które w bardziej zdecydowany sposób nawoływały do nałożenia, a następne rozszerzenia sankcji (choć przyjęcie znaczącego pakietu obostrzeń wobec Rosji przez UE nastąpiło dopiero pod koniec lipca 2014 r., a więc cztery miesiące po rozpoczęciu kryzysu³). Rząd w Londynie wielokrotnie podkreślał, że sankcje nałożone na Rosję muszą być utrzymane do pełnej implementacji porozumień z Mińska⁴, zawartych w lutym 2015 r.

¹ Obok Ukrainy, Stanów Zjednoczonych i Rosji.

² Wywołanych m.in. wcześniejszymi próbami ocieplenia relacji brytyjsko-rosyjskich.

³ Szerzej o sankcjach wobec Rosji zob. *Sankcje i Rosja*, red. J. Ćwiek-Karpowicz, S. Secieru, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.

⁴ Zawarte 12 lutego 2015 r. w Mińsku porozumienie w sprawie warunków uregulowania konfliktu na wschodzie Ukrainy. Zostało ono wynegocjowane przez przywódców państw „formatu normandzkiego” – Francji, Niemiec, Rosji i Ukrainy – natomiast formalnie podpisane przez tzw. grupę kontaktową, w skład której wchodziła Ukraina, Rosji, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy

Na drugiej, polityczno-militarnej płaszczyźnie, na Wielką Brytanię spadła dodatkowa odpowiedzialność jako na gospodarza szczytu NATO w walijskim Newport, który odbył się 4–5 września 2014 r. Szczyt zakończył się przyjęciem *Planu gotowości (Readiness Action Plan)*, który miał za zadanie zwiększyć bezpieczeństwo państw członkowskich Sojuszu na tzw. wschodniej flance⁵ (*assurance measures*), jak i wyznaczyć dalsze kierunki strategicznej adaptacji NATO (*adaptation measures*). Przyjęte na szczycie działania zakładały m.in. ciągłą rotacyjną obecność wojsk sojuszniczych na tym obszarze; wzmocnienie natowskich Sił Odpowiedzi (*NATO Response Force*); utworzenie Sił Natychmiastowego Reagowania (*Very High Readiness Joint Task Force, VJTF*), ochrzczonych mianem „szpicy”; oraz utworzenie ośrodków dowodzenia na wschodniej flance – Wielonarodowych Jednostek Dowodzenia i Kontroli (*NATO Force Integration Units, NFIUs*).

W samym 2015 r. Wielka Brytania zadeklarowała udział w natowskich ćwiczeniach ok. 4 tys. żołnierzy⁶, z których znaczna część wzięła udział w szeregu manewrów na wschodniej flance Sojuszu, w tym m.in. na terytorium Polski. Do tych ostatnich można przede wszystkim zaliczyć: manewry *Steadfast Cobalt-15* (przełom maja i czerwca), ćwiczenia *Baltops-15* (czerwiec) oraz największe w tym roku manewry polskich sił lądowych *Dragon-15* (październik), w których wzięły również udział USA, Niemcy i Kanada. Do ćwiczeń *Dragon-15* strona brytyjska delegowała ponad 800 żołnierzy wraz ze 130 pojazdami⁷. W kontekście rotacyjnej obecności warto zauważyć, że od momentu wybuchu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, siły powietrzne Wielkiej Brytanii zostały zaangażowane w dwa dyżury misji *Baltic Air Policing* nad przestrzenią powietrzną państw bałtyckich – oba trwały od maja do sierpnia, odpowiednio 2014 i 2015 r., a brytyjskie samoloty stacjonowały w estońskiej bazie *Amari*. Zjednoczone Królestwo zapowiedziało również objęcie kolejnego dyżuru w 2016 r.⁸.

w Europie oraz „separatystów”. Zob.: *Mińsk 2 – kruchy rozejm zamiast trwałego pokoju*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 12 lutego 2015 r., <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-02-12/minsk-2-kruchy-rozejm-zamiast-trwalogo-pokoju> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁵ Obejmującej państwa bałtyckie, kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarię i Rumunię.

⁶ *UK Confirms Lead Role in NATO Spearhead Force*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 6 lutego 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-confirms-lead-role-in-nato-spearhead-force> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁷ *UK armoured battle group takes part in Poland exercise*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 19 października 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-armoured-battle-group-takes-part-in-poland-exercise> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁸ *Defence Secretary announces more support in Baltics and Ukraine*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 8 października 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-more-support-in-baltics-and-ukraine> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

W lutym 2015 r. Wielka Brytania ogłosiła⁹, że będzie państwem ramowym VJTF w 2017 r. Ponadto skierowała po jednym żołnierzu do każdego z sześciu utworzonych we wrześniu 2015 r. NFIUs¹⁰. Dodatkowo, po posiedzeniu ministrów obrony państw NATO, które odbyło się 8 października 2015 r., brytyjski minister obrony Michael Fallon zadeklarował dołączenie Wielkiej Brytanii do amerykańsko-niemieckiej inicjatywy Transatlantycznego Wzmocnienia Zdolności i Szkolenia (*Transatlantic Capability Enhancement and Training*, TACET). Jednym z celów TACET jest koordynacja szkoleń i ćwiczeń wojskowych w państwach bałtyckich i w Polsce. W mediach pojawiły się nieoficjalne informacje, że w ramach omawianej inicjatywy Zjednoczone Królestwo skieruje do tych państw jednostkę o sile kompanii¹¹.

Na trzeciej płaszczyźnie, Wielka Brytania – oprócz pomocy finansowej – w marcu 2015 r. wysłała swoich żołnierzy na Ukrainę w celu szkolenia ukraińskich wojsk. Brytyjskie plany zakładały jednorazową obecność do 75 żołnierzy – podzielonych na cztery zespoły szkoleniowe – i przeszkolenie ok. 2 tys. członków personelu wojskowego Ukrainy¹² do końca 2015 r. Ponadto w 2014 r. przekazała ukraińskiej armii nieśmiercionośny sprzęt wojskowy o wartości ok. 840 tys. funtów. Na początku 2015 r. poinformowała o kolejnej dostawie sprzętu, w skład której weszły m.in. gogle noktowizyjne czy sprzęt GPS¹³. Ponadto na szczycie w Newport Wielka Brytania zadeklarowała przewożenie jednemu z natowskich funduszy powierniczych dla Ukrainy – tzw. NATO C4 (*Command, Control, Communications and Computers*), na który przeznaczy 400 tys. euro¹⁴.

⁹ *UK Confirms Lead Role in NATO Spearhead Force*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 6 lutego 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/uk-confirms-lead-role-in-nato-spearhead-force> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁰ Jednostki te utworzono w Bułgarii, Estonii, Litwie, Łotwie, Polsce i Rumunii. W październiku 2015 r. ogłoszono zapowiedź powołania nowych NFIUs na Słowacji i Węgrzech, jednak na chwilę obecną nie wiadomo, czy do nich również zostanie skierowany brytyjski personel.

¹¹ *British troops to bolster Baltic buffer against Russia*, "The Financial Times", 8 października 2015 r., <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/90e18d64-6d06-11e5-8171-ba1968cf791a.html#axzz3ntSW0gGK> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹² *Defence Secretary Announces Further Training for Ukraine*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 12 sierpnia 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/defence-secretary-announces-further-training-for-ukraine> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹³ *UK Military Assistance to Ukraine*, "Briefing Paper" nr SN07135, Izba Gmin, 20 maja 2015 r., s. 5, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN07135> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁴ *Ibidem*.

Walka z ISIL

Ekspansja terytorialna ISIL, za której kulminację można uznać zajęcie przez tę organizację terrorystyczną irackich miast Mosul i Tikrit i proklamowaniu kalifatu w czerwcu 2014 r., była drugim – po rosyjskiej agresji na Ukrainę – w krótkim czasie wydarzeniem, które zaskoczyło państwa zachodnie. W sierpniu tegoż roku Stany Zjednoczone zdecydowały się na rozpoczęcie nalotów wymierzonych w ISIL, a debata nad walką z tym ugrupowaniem stała się również istotnym elementem szczytu Sojuszu w Newport.

Izba Gmin 26 września 2014 r. – nieco ponad półtora miesiąca po rozpoczęciu amerykańskich nalotów – wyraziła zgodę na udział brytyjskich wojsk w tej operacji. Wielka Brytania dołączyła tym samym do globalnej koalicji przeciw ISIL. Do września 2015 r. brytyjskie samoloty przeprowadziły blisko 300 nalotów na pozycję terrorystów oraz blisko jedną trzecią lotów zwiadowczych koalicji, a żołnierze przeszkolili ok. 2 tys. członków irackich sił zbrojnych¹⁵.

Warto nadmienić, że zaangażowanie Wielkiej Brytanii wywołało pewne kontrowersje wewnętrzne, gdy w lipcu 2015 r. wyszło na jaw, że brytyjscy piloci brali również udział w nalotach przeciw ISIL na terytorium Syrii¹⁶. Przedmiotem sporu był fakt, że parlament wyraził zgodę na zaangażowanie brytyjskich sił zbrojnych jedynie na terytorium Iraku. Należy przy tym pamiętać, że już w 2013 r. rząd w Londynie chciał zaangażować się – wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi i Francją – w interwencję militarną w Syrii, która miała być wymierzona w reżim Baszara Assada, oskarżany o użycie broni chemicznej w trwającej wojnie domowej. Przeprowadzone 30 sierpnia 2013 r. głosowanie w Izbie Gmin zakończyło się jednak fiaskiem premiera Davida Camerona, a przeciwko brytyjskiemu zaangażowaniu opowiedziała się również część posłów Partii Konserwatywnej. Związany z tą decyzją brak możliwości udziału Wielkiej Brytanii w operacji w Syrii można uznać za jeden z czynników, które skłoniły USA do rezygnacji z militarne go zaangażowania przeciw rządowi w Damaszku.

W kontekście walki z ISIL należy wskazać, że od 29 sierpnia 2014 r. (czyli od tygodnia poprzedzającego szczyt w Newport) w Wielkiej Brytanii obowiązuje czwarty w pięciostopniowej skali poziom zagrożenia ze strony

¹⁵ *Operations Against ISIL Pass One Year Mark*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 26 września 2015 r., <https://www.gov.uk/government/news/operations-against-isil-pass-one-year-mark> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁶ *Syria Air Strikes Conducted by UK Military Pilots*, BBC, 17 lipca 2015 r., <http://www.bbc.com/news/uk-33562420> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

międzynarodowego terroryzmu, określane jako „poważny” (*severe*)¹⁷. Oznacza to, że ryzyko ataku terrorystycznego oceniane jest jako bardzo prawdopodobne.

Jednym z czynników wpływających na wysoki poziom ryzyka jest zjawisko tzw. zagranicznych bojowników (*foreign fighters*), biorących udział w walkach w Syrii i w większości dołączających do ugrupowań o charakterze ekstremistycznym lub terrorystycznym, takich jak ISIL. Problem z identyfikacją wszystkich osób walczących w szeregach organizacji terrorystycznych, jak również z monitorowaniem ich powrotu do państw macierzystych stanowi poważne zagrożenie dla wszystkich państw UE. W brytyjskim przypadku, według oficjalnych danych, do Syrii udało się ok. 750 osób¹⁸, mających związki z Wielką Brytanią. Swoistym symbolem udziału ekstremistów z Wielkiej Brytanii w organizacjach terrorystycznych stał się Mohammed Emwazi, potocznie znany jako „Jihadi John”, mieszkający w Wielkiej Brytanii od 6 roku życia¹⁹. M. Emwazi został zidentyfikowany jako osoba, która brała udział w dokonanych przez ISIL egzekucjach kilkunastu zagranicznych dziennikarzy i pracowników organizacji humanitarnych, które były nagrywane i następnie upubliczniane²⁰.

Stosunkowo liczny udział brytyjskich obywateli w organizacjach terrorystycznych jest jednym z powodów priorytetowego traktowania tego zagrożenia przez brytyjskie władze. W ogłoszonej 19 października 2015 r. Strategii antyekstremistycznej (*Counter-Extremism Strategy*) podkreślono, że globalny rozwój islamskiego terroryzmu – którego emanacją są przede wszystkim Al-Kaida oraz ISIL – stanowi największe współczesne zagrożenie,

¹⁷ Brytyjskie służby specjalne rozróżniają dwa rodzaje zagrożenia terrorystycznego – o charakterze międzynarodowym i związany z północnoirlandzkim terroryzmem. Ten drugi, dla którego prowadzony jest odrębny poziom zagrożenia, dzieli się na dwa obszary terytorialne: Irlandię Północną i Wielką Brytanię. W Irlandii Północnej obecny poziom alertu to „poważny”, natomiast na obszarze Zjednoczonego Królestwa „umiarkowany” (drugi w pięciostopniowej skali), który oznacza istnienie ryzyka ataku, przy jednoczesnym niskim prawdopodobieństwie jego nastąpienia. *Threat Levels*, MI5, <https://www.mi5.gov.uk/home/about-us/what-we-do/the-threats/terrorism/threat-levels.html> (dostęp: 15 listopada 2015 r.).

¹⁸ *Counter-Extremism Strategy*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Wielkiej Brytanii, 19 października 2015 r., <https://www.gov.uk/government/publications/counter-extremism-strategy> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

¹⁹ Islamic State: Profile of Mohammed Emwazi aka 'Jihadi John', BBC, 8 marca 2015 r., <http://www.bbc.com/news/uk-31641569> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

²⁰ USA przeprowadziły 12 listopada 2015 r. nalot na konwój, którym podróżował M. Emwazi. Amerykańskie władze przekazały, że „Jihadi John” najprawdopodobniej zginął w nalocie, lecz wstrzymały się z ostatecznym potwierdzeniem śmierci terrorysty. *Jihadi John: US 'Reasonably Certain' Strike Killed IS Militant*, BBC, <http://www.bbc.com/news/uk-34805924> (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

jeżeli chodzi o ekstremizm²¹. Zwrócono również uwagę, że od momentu zamachów bombowych w Londynie z lipca 2005 r., brytyjskie służby udaremniły ponad 40 prób przeprowadzenia ataków terrorystycznych na terytorium Wielkiej Brytanii. Bez wątpienia jednym z głównych zadań, które stoją przed brytyjskimi władzami w zakresie zwalczania terroryzmu, znajduje się przeciwdziałanie ekstremistycznej muzułmańskiej ideologii i radykalizacji obywateli.

Kwestie migracji

W przeciwieństwie do wielu państw europejskich, dla Wielkiej Brytanii kwestia migracji nie wiąże się wyłącznie z masowym napływem osób przez Morze Śródziemne na terytorium Unii Europejskiej, lecz również z imigracją zarobkową obywateli Unii na Wyspy Brytyjskie. Stąd też warto te kwestie rozpatrzeć osobno.

Kryzys migracyjny

W odniesieniu do reakcji UE na europejski kryzys migracyjny, brytyjski rząd przyjął dwutorowe podejście. W zakresie decyzji o relokacjach migrantów z Grecji i Włoch, zatwierdzonej przez unijnych ministrów spraw wewnętrznych 20 lipca i 22 września 2015 r., Wielka Brytania wykorzystowała opcję wyłączenia (*opt out*) w obszarze polityki wewnętrznej UE, dzięki czemu nie bierze udziału w tych mechanizmach. Jednocześnie podczas lipcowego spotkania zgodziła się przyjąć 2,2 tys. uchodźców z obozów przy granicy z Syrią w ramach unijnego programu przesiedleń. Premier David Cameron zdecydował o rozszerzeniu brytyjskiego zaangażowania w tej dziedzinie, deklarując 7 września br. przyjęcie dodatkowych 20 tys. syryjskich uchodźców do 2020 r.

Dla Wielkiej Brytanii europejski kryzys migracyjny nabrał na znaczeniu, gdy kilkanaście tysięcy imigrantów zaczęło przemieszczać się z państw południa Europy do francuskiego Calais w celu przedostania się na brytyjskie terytorium. W okresie od stycznia do lipca 2015 r. odnotowano ok. 37 tys. prób nielegalnego przedostania się do Wielkiej Brytanii poprzez Eurotunel biegnący pod kanałem La Manche. Sytuacja w Calais – gdzie dziennie koczowało do kilku tysięcy osób – była szczególnie napięta w lipcu i sierpniu 2015 r.,

²¹ *Ibidem*, s. 9–10. W dokumencie w dalszej kolejności zwrócono także uwagę na zagrożenia ze strony skrajnie prawicowych i neonazistowskich ugrupowań.

a kilkukrotny wzrost prób nielegalnego przekraczania granicy brytyjsko-francuskiej zmusił władze w Paryżu i Londynie do wzmocnienia ochrony tunelu. 20 sierpnia Wielka Brytania i Francja podpisały porozumienie²², zakładające m.in. wzmocnienie współpracy w dziedzinie policyjnej, zwalczania przemytu ludzi i deportacji nielegalnych imigrantów oraz zwiększenia funduszy na zabezpieczenie trasy transportowej z Calais do brytyjskiego Folkestone.

Narastający problem z nielegalną imigracją był jednym z powodów zapowiedzi kolejnego – po uchwalonym w 2014 r. *Akcie imigracyjnym (Immigration Act)* – zaostrzenia przepisów i obostrzeń wobec nielegalnych imigrantów. Złożona we wrześniu 2015 r.²³ w Izbie Gmin *Ustawa imigracyjna (Immigration Bill)* ma na celu odstraszanie osób chcących podjąć nielegalnie pracę w Wielkiej Brytanii oraz zapewnić nowe środki prawne w walce z pracodawcami zatrudniającymi nielegalnych imigrantów. Nowe przepisy mają zakładać m.in. potencjalne kary pozbawienia wolności oraz konfiskatę pieniędzy zarobionych przez nielegalnych imigrantów, sankcje dla pracodawców zatrudniających te osoby czy obostrzenia dla wynajmujących mieszkania, którzy będą mieli obowiązek sprawdzania legalności pobytu najemców w Wielkiej Brytanii (zaniechania w tym zakresie mogłyby skutkować karami więzienia i zakazu prowadzenia wynajmu) oraz prawo do eksmisji – w określonych przypadkach bez nakazu sądowego – nielegalnych imigrantów.

Imigracja obywateli UE do Wielkiej Brytanii

Na opisanie wyżej problemy związane z kryzysem migracyjnym nałożyło się opublikowanie 27 sierpnia br. nowych danych na temat migracji do Wielkiej Brytanii²⁴. Rząd D. Camerona – sprawujący władzę od 2010 r. – już w 2011 r. zapowiedział redukcję migracji netto (liczba imigrantów po odjęciu liczby emigrantów) do poniżej 100 tys. osób w skali roku, jednak najnowsze dane wskazują, że w okresie od marca 2014 r. do marca 2015 r. wskaźnik ten wyniósł 330 tys. osób, przewyższając o 10 tys. dotychczasowy rekord z 2005 r.

²² *Managing Migratory Flows in Calais: Joint Ministerial Declaration on Uk/French Co-Operation*, 20 sierpnia 2015 r. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/455162/Joint_declaration_20_August_2015.pdf (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²³ *Bill Stages – Immigration Bill 2015–16*, www.parliament.uk, <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/immigration.html> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁴ *Migration Statistics Quarterly Report, August 2015*, Office of National Statistics, 27 sierpnia 2015 r., <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/migration1/migration-statistics-quarterly-report/august-2015/index.html> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Publikacja powyższych danych stała się impulsem dla brytyjskich władz do ponownego wzmożenia dyskusji na temat imigracji obywateli UE do Wielkiej Brytanii. Jak oceniła sekretarz do spraw wewnętrznych Theresa May, migracja netto spoza Unii spadła o 10 proc. w porównaniu do 2010 r., podczas gdy ta sama wartość w odniesieniu do obywateli państw UE niemal się podwoiła. W tym kontekście ponownie opowiedziała się za wprowadzeniem odpowiednich regulacji, które ograniczyłyby prawo przyjazdu osób/obywateli z państw Unii wyłącznie do osób posiadających propozycję zatrudnienia w Wielkiej Brytanii. Argumentowała przy tym, że nie ograniczyłoby to unijnej swobody przepływu osób, a stanowiło jedynie „powrót do korzeni tej idei”, która – zdaniem brytyjskich władz – pierwotnie zakładała wolność przemieszczania w celu podjęcia pracy, a nie „wolność przekraczania granic w celu poszukiwania pracy lub roszczenia świadczeń (socjalnych)”²⁵.

Te deklaracje nie są zaskakujące, gdyż rząd Partii Konserwatywnej od dłuższego czasu zapowiada walkę z tzw. turystką socjalną, czyli ograniczenie skali „wyłudzenia” przez imigrantów świadczeń z systemu opieki społecznej. Stosowane zaostrzenia przepisów wprowadzane są od początku 2014 r. i dotyczą imigrantów zarówno spoza Unii Europejskiej, jak i z państw członkowskich. Szereg dalszych brytyjskich propozycji legislacyjnych w zakresie przepisów migracyjnych może wymagać zmiany unijnego prawa – zarówno pierwotnego, jak i wtórnego. Reforma prawa UE w tej dziedzinie znajduje się zresztą wśród czterech propozycji rządu torysów, skierowanych do unijnych przywódców w kontekście zaproponowanych przez Wielką Brytanię negocjacji nad przyszłością Unii.

Tematyka polityki migracyjnej pozostaje jednym z najważniejszych tematów brytyjskiej debaty publicznej. Już w 2013 r. ok. 77 proc. Brytyjczyków uważało, że skala imigracji do Wielkiej Brytanii powinna zostać zredukowana²⁶. Co istotne, badania wskazują, że brytyjskie społeczeństwo jest w niemal równym stopniu zaniepokojone imigracją obywateli UE (51 proc.) co osób spoza Unii (54 proc.)²⁷. W sierpniu 2015 r. migrację jako jedno z najważniejszych wyzwań dla brytyjskiego państwa wskazało 50 proc. respondentów²⁸.

²⁵ *Theresa May: only migrants with jobs should be let in to UK*, The Guardian, 30 sierpnia 2015 r.

²⁶ *British Social Attitudes 2013: Attitudes to Immigration*, NatCen, <http://www.bsa.natcen.ac.uk/media/38108/immigration-bsa31.pdf> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁷ *Transatlantic Trends 2014*, German Marshall Fund of the United States, s. 39, http://trends.gmfus.org/files/2012/09/Trends_2014_complete.pdf (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁸ *Economist/Ipsos MORI August 2015 Issues Index*, Ipsos Mori, 21 sierpnia 2015 r., <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3614/EconomistIpsos-MORI-August-2015-Issues-Index.aspx> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Dyskusja na ten temat – której szala wydaje się obecnie przechylona na rzecz zwolenników zaostrożenia polityki migracyjnej – będzie z całą pewnością jednym z kluczowych elementów kampanii przed referendum nad pozostaniem Wielkiej Brytanii w Unii Europejskiej.

„Brexit”

Sprawa wspomnianego w poprzednim akapicie referendum stała się kluczowym elementem brytyjskiej debaty publicznej w styczniu 2013 r., kiedy to premier D. Cameron zadeklarował jego przeprowadzenie do końca 2017 r. w przypadku zwycięstwa Partii Konserwatywnej w następnych wyborach parlamentarnych²⁹. Szef rządu zapowiedział jednocześnie próbę renegocjacji warunków członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii, co potem rozszerzył na konieczność reformy samej Unii Europejskiej. Po zwycięskich dla torysów wyborach z 7 maja 2015 r., brytyjski premier potwierdził deklarację rozpisania referendum.

Dosyć szybko ukuto termin „Brexit”, będący anglojęzyczną grą słów (połączenie członu „Br” – od *Britain*, ze słowem *exit*, czyli „wyjście”, „opuszczenie”), odnosząca się do możliwości opuszczenia przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej. Które to ryzyko jest całkiem realne biorąc pod uwagę, że liczba przeciwników i zwolenników pozostania Zjednoczonego Królestwa w Unii jest zbliżona i ciągle się waha. Z badań prowadzonych przez ośrodek badawczy YouGov wynika, że choć przez pierwsze siedem miesięcy 2015 r. przeważała liczba osób gotowych zagłosować za pozostaniem w UE, to już we wrześniu 2015 r. przeciwnicy tego rozwiązania wysunęli się na nieznaczne prowadzenie, stosunkiem 40 do 38 proc.³⁰. Ponadto mimo faktu, że premier D. Cameron jest postrzegany jako zwolennik dalszego członkostwa w Unii, to w tej sprawie nie może liczyć na jedność swojej partii, bowiem część torysów prezentuje zdecydowanie eurosceptyczne poglądy.

Wiele zależeć będzie od efektu negocjacji brytyjskiego rządu na temat zmian w Unii Europejskiej, w tym dotyczących zmian w odniesieniu do Wielkiej Brytanii. 10 listopada 2015 r. w liście skierowanym do przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska³¹ oraz poświęconemu

²⁹ *David Cameron Promises In/Out Referendum on EU*, BBC, 23 stycznia 2013 r., <http://www.bbc.com/news/uk-politics-21148282> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³⁰ *EU Referendum: Brexit Ahead by 2*, YouGov, 28 września 2015 r., <https://yougov.co.uk/news/2015/09/28/eu-referendum-brexit-leads-2/> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³¹ *EU Reform: PM's letter to President of the European Council Donald Tusk*, Biuro Premiera Wielkiej

Unii Europejskiej przemówieniu wygłoszonym tego samego dnia w think-tanku Chatham House³², premier David Cameron po raz pierwszy publicznie zarysował szczegóły dotyczące jego propozycji reformy Unii Europejskiej. Wymienił cztery kluczowe wymiary reform, do których będzie namawiał unijnych przywódców:

1. Zarządzanie gospodarcze (*economic governance*). W Unii musi panować równość walut, a euro nie powinno być uprzywilejowane względem innych, narodowych środków płatniczych. Wszelkie zmiany, które państwa eurogrupy będą chciały wprowadzić – D. Cameron posłużył się przykładem utworzenia unii bankowej – dla państw spoza strefy euro mogą mieć jedynie charakter fakultatywny. Państwa nie wchodzące w skład strefy euro nie powinny być obciążane finansowymi kosztami przedsięwzięć wspierających euro. Ponadto musi zostać utrzymana jednolitość wspólnego rynku, także w sprawach gospodarczych mających wpływ na wszystkich członków Unii Europejskiej, państwa członkowskie muszą mieć możliwość współdecydowania w tym zakresie.
2. Konkurencyjność. W tej sprawie padło stosunkowo niewiele konkretnych postulatów. Wielka Brytania domaga się generalnej deregulacji przepisów, ograniczających przedsiębiorców. Głównym celem jest zwiększenie swobody przepływu kapitału, dóbr i usług.
3. Suwerenność. Wskazano trzy główne propozycje. Pierwsza dotyczy pozycji Wielkiej Brytanii – D. Cameron domaga się usankcjonowanego prawnie i niemożliwego do cofnięcia zapisu, że Zjednoczone Królestwo nie będzie zmuszone „kontynuować procesu tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”³³ (*ever closer union*) do działań na rzecz silniejszej Unii. Druga zakłada wzmocnienie kompetencji parlamentów państw członkowskich. Trzeci przewiduje jak najdalsze wdrożenie zasady subsydiarności. Ponadto bezpieczeństwo narodowe musi pozostać prerogatywą państw narodowych, przy jednoczesnym założeniu, że współpraca w tej kwestii jest możliwa w dziedzinach, które dotyczą wszystkich państw członkowskich.

Brytanii, 10 listopada 2015 r., <https://www.gov.uk/government/publications/eu-reform-pms-letter-to-president-of-the-european-council-donald-tusk> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³² *Prime Minister's Speech on Europe*, Biuro Premiera Wielkiej Brytanii, 10 listopada 2015 r., <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³³ Preambuła Traktatu o Unii Europejskiej.

4. Polityka migracyjna. Zasada swobodnego przepływu osób nie będzie stosowana do przyszłych członków UE, zanim ich gospodarki nie osiągną poziomu zbliżonego do pozostałych państw członkowskich. Ograniczone zostaną przywileje socjalne imigrantów z innych państw UE (przysługiwałyby one dopiero po czterech latach pobytu i opłacania składek w Wielkiej Brytanii) oraz ukrócona praktyka przesyłania zasiłków na dziecko do krajów pochodzenia imigrantów. Zaostrzone zostałyby przepisy wobec oszustów, np. aranżujących fikcyjne małżeństwa w celu przedostania się do UE.

Powyższe propozycje będą z pewnością przedmiotem rozmów i negocjacji na forum Unii przez następne miesiące, a ich końcowy efekt może mieć zdecydowany wpływ na rezultat brytyjskiego referendum.

Z całą pewnością opuszczenie Unii przez Wielką Brytanię – oprócz poważnych kosztów natury gospodarczej³⁴ – odbiłoby się negatywnie na sile politycznej obu stron. UE byłaby słabsza ze względu na brak tak znaczącego państwa, jak Zjednoczone Królestwo, nie wspominając o fakcie, że byłoby ono pierwszym krajem, który zrezygnowałby z członkostwa w Unii, co dodatkowo osłabiłoby atrakcyjność idei integracji europejskiej. Z drugiej strony, Wielka Brytania utraciłaby możliwości wpływania na unijne decyzje, stawiając siebie niejako na marginesie europejskiej polityki.

Kolejna poważna implikacja dotyczyłaby unijnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Zjednoczone Królestwo było wprawdzie niechętnie zbytniemu pogłębianiu integracji w zakresie WPBiO zaznaczając jednoznacznie, że to NATO jest kluczem do europejskiego bezpieczeństwa w sensie militarnym. Jednocześnie strona brytyjska wskazywała na szereg zdolności, dzięki rozwinięciu których Unia może lepiej radzić sobie w operacjach z zakresu zarządzania kryzysowego, jak również lepiej współpracować (i uzupełniać się) z NATO³⁵. Ewentualny „Brexit” skomplikowałby zarówno wspomnianą kooperację, jak również wymusiłby na Unii dostosowanie poziomu potrzeb i ambicji WPBiO do sytuacji, w której zabrakłoby brytyjskiego zaangażowania operacyjnego i finansowego.

³⁴ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Wielka Brytania to obecnie druga największa gospodarka w UE.

³⁵ Zob. np. przemówienie brytyjskiego ministra do spraw europejskich Davida Liddingtona: *EU Common Security and Defence Policy: The UK Perspective*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Wielkiej Brytanii, 27 czerwca 2012 r., <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-common-security-and-defence-policy-the-uk-perspective> (dostęp: 11 listopada 2015 r.) oraz: *2010 to 2015 Government Policy: International Defence Commitments*, Ministerstwo Obrony Wielkiej Brytanii, 8 maja 2015 r., <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-international-defence-commitments/2010-to-2015-government-policy-international-defence-commitments> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Szkockie referendum niepodległościowe

Referendum na temat członkostwa Wielkiej Brytanii w UE nie będzie pierwszym tak znaczącym plebiscytem za rządów D. Camerona. W przeprowadzonym 18 września 2014 r. referendum niepodległościowym mieszkańcy Szkocji opowiedzieli się za pozostaniem w Zjednoczonym Królestwie. Oznaczało to nie tylko sukces pro-jednościowej kampanii rządu w Londynie, ale zażegnanie potencjalnego zagrożenia dla brytyjskiego bezpieczeństwa narodowego. Odłączenie się Szkocji oznaczałoby zmniejszenie budżetu obronnego Wielkiej Brytanii o co najmniej 3,4 mld funtów³⁶ (nie licząc ewentualnych kosztów przemieszczenia broni nuklearnej, o czym w dalszej części artykułu), co prawdopodobnie przełożyłoby się również na spadek brytyjskich wydatków obronnych poniżej poziomu 2 proc. PKB. Wymusiłoby to kolejne cięcia w planach modernizacyjnych sił zbrojnych Zjednoczonego Królestwa oraz dalszą redukcję personelu wojskowego i cywilnego.

Ponadto ewentualny sukces zwolenników szkockiej niepodległości niósłby poważne konsekwencje dla brytyjskiego – a tym samym natowskiego – potencjału odstraszenia nuklearnego. Zdolności Wielkiej Brytanii w tej dziedzinie opierają się całkowicie na atomowych okrętach podwodnych klasy Vanguard – wyposażonych w rakiety Trident – rozlokowanych w bazie marynarki wojennej Clyde na terytorium Szkocji. Ponadto w bazie Coulport (również w Szkocji) składowana jest broń nuklearna. Szkocka Partia Narodowa zapowiadała przed referendum, że po uzyskaniu niepodległości zażąda całkowitego wycofania brytyjskiej broni nuklearnej ze szkockiego terytorium, a w przyszłej konstytucji umieści zapis o zakazie rozlokowania tego rodzaju uzbrojenia w Szkocji.

Niezwłoczne wycofanie broni nuklearnej ze szkockiego terytorium byłoby niemożliwe w związku z brakiem odpowiedniej infrastruktury do jej rozlokowania na terytorium Wielkiej Brytanii (poza Szkocją). Oznaczałoby to drastyczne ograniczenie brytyjskich zdolności odstraszenia nuklearnego oraz utworzyłoby dziurę w parasolu nuklearnym NATO. Koszt budowy nowej bazy oznaczałby znaczne koszty, sięgające 20–25 mld funtów, a proces powstania nowego kompleksu w najbardziej optymistycznym wariantcie potrwałby 10 lat³⁷. W takim przypadku rząd w Londynie byłby zmuszony

³⁶ *Scottish Independence: How Would Scotland Defend Itself?*, The Guardian, 4 września 2014 r., <http://www.theguardian.com/news/2014/sep/04/scottish-independence-scotland-defence-trident> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³⁷ *Relocating Trident from Faslane May Take Decade*, The Times, 14 sierpnia 2014 r., <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/scotland/article4175945.ece> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

do podjęcia rozmów ze stroną szkocką na temat długoletniego wydzierżawienia baz Clyde i Coulport dla brytyjskich sił zbrojnych, bądź co najmniej wydłużenia (o minimum 10 lat) terminu wycofania broni nuklearnej ze Szkocji. Wielka Brytania miałaby jednak w takim układzie silniejszą pozycję negocjacyjną, ponieważ byłaby w stanie zablokować ewentualne szkockie członkostwo w UE i NATO, jak również nie wyrazić zgody na wykorzystanie przez Szwecję funta jako waluty.

Choć powyższe scenariusze nie miały szansy się ziścić ze względu na porażkę zwolenników oderwania się Szkocji od Zjednoczonego Królestwa, to jednak musiały być brane poważnie pod uwagę do czasu przeprowadzenia referendum niepodległościowego. Zachowanie *status quo* po 18 września 2014 r. oznaczało możliwość utrzymania obranego przez Wielką Brytanię kierunku w polityce bezpieczeństwa.

Budżet obronny

W lipcu 2015 r. brytyjski rząd zadeklarował, że do końca 2020 r. Wielka Brytania będzie przeznaczać co roku 2 proc. PKB na budżet obronny³⁸, spełniając tym samym rekomendacje NATO. Jednocześnie obronność stała się czwartym sektorem wydatków publicznych chronionym przed redukcją funduszy poniżej określonego poziomu – wraz z edukacją, systemem zdrowotnym oraz międzynarodową pomocą rozwojową. Zapowiedziano jednocześnie wzrost budżetu Ministerstwa Obrony rokrocznie o 0,5 proc. powyżej poziomu inflacji do roku budżetowego³⁹ 2020/2021.

Rząd w Londynie zapowiedział również przeznaczanie co roku 2 mld funtów na działalność związaną ze zwalczaniem terroryzmu przez wszystkie instytucje i służby państwowe. Jednocześnie poinformowano o planach powołania Wspólnego Funduszu Bezpieczeństwa (*Joint Security Fund*), który ma rokrocznie wynosić do 1,5 mld funtów. Środki z tego funduszu mają być przekazywane na wzmożoną działalność wojskową i wywiadowczą, które będą rozdzielane między Ministerstwo Obrony, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Międzynarodowej Pomocy Rozwojowej oraz służby specjalne – kontrwywiad MI5, wywiad MI6⁴⁰ oraz GCHQ (Centrala

³⁸ *Summer Budget 2015*, Ministerstwo Skarbu Wielkiej Brytanii, 8 lipca 2015 r., s. 27.

³⁹ Rok budżetowy w Wielkiej Brytanii trwa od 1 kwietnia do 31 marca roku następnego.

⁴⁰ Formalnie obie wymienione służby noszą odpowiednio nazwy *The Secret Service* (Tajna Służba) i *Special Intelligence Service* (Specjalna Służba Wywiadowcza). Jednak jako że wspomniane instytucje nadal publicznie używają powszechnie utartych w świadomości skrótów, autor postanowił postąpić analogicznie.

Łączności Rządowej, *Government Communications Headquarters*). Ponadto zadeklarowano utrzymanie docelowej liczebności sił lądowych na poziomie 82 tys. żołnierzy⁴¹.

Przewidywane wydatki obronne Wielkiej Brytanii na rok budżetowy 2015/2016 wynoszą 2,08 proc. PKB, czyli 39 mld funtów. Osiągnięcie tego poziomu było jednak efektem zmiany w metodologii naliczania środków przeznaczanych na obronność. W tym roku w skład tych wydatków zaliczono m.in. brytyjską składkę na fundusz misji pokojowych ONZ, świadczenia dla weteranów i ich rodzin oraz emerytury pracowników cywilnych Ministerstwa Obrony. Bez uwzględnienia tych zmian, budżet obronny wyniósłby niespełna 37 mld funtów, czyli 1,97 proc. PKB⁴². Należy jednak odnotować, że nowa metodologia wydaje się zaaprobowana przez NATO, które oceniło brytyjskie wydatki na obronność w tym roku budżetowym na 2,1 proc. PKB⁴³ (po zaokrągleniu).

Decyzja o zagwarantowaniu budżetu obronnego na poziomie 2 proc. PKB można z jednej strony oceniać pozytywnie, gdyż powszechne były obawy przed dalszymi redukcjami w sferze obronności. Deklaracja brytyjskiego rządu nie zmienia jednak faktu, że wydatki obronne Wielkiej Brytanii od trzech lat systematycznie spadają – w 2013 r. wynosiły 2,3 proc., w 2014 r. 2,2 proc., natomiast w 2015 r. już tylko 2,08 proc. PKB⁴⁴. Należy ponownie zaznaczyć, że obecny budżet obronny został osiągnięty poprzez zmianę metodologii obliczania wydatków na ten cel i przesunięcie istniejących środków w budżecie państwa, co rodzi uzasadnione obawy co do stosowania podobnych zabiegów o charakterze księgowym w przyszłości. Ponadto cięcia budżetowe ograniczają możliwości operacyjne brytyjskich sił zbrojnych, ograniczając zarówno możliwości przeprowadzania operacji zamorskich, jak i polityczny potencjał siły militarnej Wielkiej Brytanii.

Biorąc powyższe zastrzeżenia pod uwagę, mimo postępującej redukcji budżetu obronnego, Wielka Brytania pozostaje jednym z najsilniejszych militarnie państw europejskich. Wydatki Zjednoczonego Królestwa na obronność wyrażone w wartościach bezwzględnych stawiają to państwo na drugim miejscu (po Stanach Zjednoczonych) wśród wszystkich

⁴¹ Obecnie brytyjskie siły lądowe są w trakcie procesu redukcji personelu ze 102 do 82 tys. żołnierzy, który ma zostać zakończony w 2017 r.

⁴² M. Chalmers, *Osborne's Summer Surprise for Defence. Guaranteed Real-Terms Spending Increases*, Royal United Service Institute, s. 4.

⁴³ *Nato Publishes Defence Expenditures Data for 2014 and Estimates For 2015*. 22 czerwca 2015 r., http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_06/20150622_PR_CP_2015_093-v2.pdf (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁴⁴ *Ibidem*.

członków NATO, a na pierwszym wśród europejskich sojuszników. Utrzymanie budżetu obronnego na zalecanym przez Sojusz poziomie minimum 2 proc. PKB ma również dla Wielkiej Brytanii charakter prestiżowy ze względu na fakt, że to na szczycie Sojuszu w walijskim Newport przyjęto tzw. *Defence Pledge*, co podkreślał premier D. Cameron⁴⁵.

We wspomnianym wystąpieniu D. Camerona w Chatham House 10 listopada 2015 r., brytyjski premier wskazał na trzy poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii, jak również Europy: rosyjską agresję na Ukrainę, powstanie i wzrost potęgi ISIL oraz kryzys migracyjny, będący następstwem syryjskiej wojny domowej. Niewykluczone, że te wyzwania zajmą istotne miejsce w drugiej edycji brytyjskiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony oraz w nowej Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, które mają zostać⁴⁶ opublikowane przed końcem 2015 r. Oba powyższe dokumenty przynajmniej częściowo wytyczą ścieżkę polityki, którą brytyjski rząd będzie chciał podążać w najbliższych latach.

⁴⁵ *NATO Summit 2014: PM End of Summit Press Conference*, Prime Minister's Office, 17 września 2014 r., <https://www.gov.uk/government/speeches/nato-summit-2014-pm-end-of-summit-press-conference> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

⁴⁶ *Dokumenty zostały zaprezentowane 23 listopada 2015 r., tj. już po złożeniu artykułu do publikacji – przyp. redakcji.*

Polityka bezpieczeństwa Szwecji – neutralność i bezaliansowość oraz ich perspektywy w obliczu konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Kamil Sobczyk

Obecność Szwecji w Unii Europejskiej, szczególnie po przyjęciu traktatu lizbońskiego i wynikających z niego wzajemnych gwarancji bezpieczeństwa, uznawane jest za kres szwedzkiej polityki neutralności. Przyjęta w jej miejsce polityka bezaliansowości uosabia niechęć Szwecji do udziału w sojuszach militarnych, takich jak Sojusz Północnoatlantycki. Mimo to Królestwo Szwecji jest państwem blisko zintegrowanym z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa, wyznającym wspólne wartości świata zachodniego. Kryzys bezpieczeństwa wywołany polityką agresji Federacji Rosyjskiej podważył fundamenty europejskiego ładu pozimnowojennego. Skala i dynamizm tych zmian dotyka również Szwecję inicjując refleksję nad adaptacją przyjętej w latach 90. polityki bezpieczeństwa do nowych warunków, przybliżając jej pełne i instytucjonalne włączenie do euroatlantyckiego systemu bezpieczeństwa.

Polityka bezpieczeństwa każdego państwa wynika z jego indywidualnej sytuacji geograficznej, geopolitycznej, potencjału gospodarczego, demograficznego, militarnego oraz potencjałów jego przeciwników. Polityka ta ma na celu zabezpieczenie żywotnych interesów państwa oraz umożliwienie realizacji jego celów strategicznych¹.

Szwecja w toku swojej historii wybierała wiele dróg prowadzenia polityki bezpieczeństwa. Jeszcze w XVII i XVIII w. strategicznym celem Królestwa było opanowanie wybrzeży Morza Bałtyckiego – *dominium Maris Baltici* – a cel ten realizowano zbrojnie. Obecnie, Szwecja postrzegana jest od lat jako wzór w zakresie prowadzenia stabilnej i pokojowo zorientowanej polityki zagranicznej. W istocie, ostatnim prowadzonym przez to państwo konfliktem militarnym była, toczona niewiele ponad dwa stulecia temu, napastnicza

¹ B. Balcerowicz, *Siłły zbrojne w stanie pokoju, kryzysu, wojny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010 r., s. 17.

wojna z Norwegią z 1814 r. zakończona siłowym włączeniem Norwegii do unii personalnej z Królestwem Szwecji².

Korzenie szwedzkiej neutralności

Choć dążenie do neutralności może kojarzyć się obecnie z tendencjami pacyfistycznymi i niechęcią do stosowania siły militarnej, to w przypadku Szwecji jej przyczyny leżą w postępującej w XVIII i XIX w. słabości państwa względem innych europejskich mocarstw. Szwedzkie elity polityczne uznały wówczas, że w obliczu posiadania ograniczonego potencjału demograficznego i gospodarczego oraz faktu utraty niemal wszystkich zdobyczy wojennych wcześniejszych stuleci, Szwecja nie jest w stanie realizować swojej polityki zagranicznej przy użyciu siły militarnej. Zmiana była konieczna również z powodu wątpliwości, co do możliwości obrony rdzennych ziem królestwa. Jednym z ostatecznych czynników w tym wymiarze, była wojna duńsko-pruska z 1864 r., która dobitnie ukazała państwom skandynawskim ich ograniczone możliwości realizacji i obrony swoich interesów na drodze konfrontacji militarnej z mocarstwami europejskimi³. Kolejnym istotnym czynnikiem, bez którego szwedzka neutralność byłaby niemożliwa do zrealizowania, było położenie geograficzne państwa na północnym skraju kontynentu europejskiego, z dala od kluczowych osi geopolitycznej konfrontacji mocarstw. Dało ono Szwedom – niezwykle rzadką w warunkach europejskich – możliwość względnie swobodnego wyboru drogi rozwoju własnej państwowości oraz ustroju.

Czynniki te przesądziły o fundamentalnej zmianie w polityce zagranicznej Królestwa Szwecji, która na przestrzeni kolejnego stulecia ewoluowała w kierunku polityki neutralności, stanowiącej podstawę jej polityki bezpieczeństwa do ostatniej dekady XX w. Definicja pojęcia neutralności zmieniała się na przestrzeni lat i dostosowywała do kształtu systemu stosunków międzynarodowych. Jej korzenie sięgają porządku stworzonego przez pokój westfalski, jednak zasadnicze podstawy sformułowano w XIX w. tworząc pojęcie neutralności wieczystej (także: integralnej lub całkowitej). Najlepszym przykładem (i wzorem dla państw do tej pozycji aspirujących) państwa wieczyście neutralnego była Szwajcaria, będąca również w dużym stopniu

² M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw neutralnych w kształtowaniu bezpieczeństwa w Europie*, Dom Wydawniczy DUET, Toruń 2013 r., s. 350.

³ A. Kersten, *Historia Szwecji*, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław, Warszawa, Kraków, Gdańsk 1973 r., s. 352.

odpowiedzialna za umocowywanie neutralności w prawie międzynarodowym. Szwedzka neutralność nie była kategoryzowana jako neutralność wieczysta, lecz jako oparta na zobowiązaniu jednostronnym lub nazywana polityką neutralności (w odróżnieniu od zagwarantowania jej przez mocarstwa lub prawnego umocowania neutralności w traktatach międzynarodowych, jak m.in. w przypadku Belgii do 1918 r., Szwajcarii i Austrii po 1945 r.)⁴. Na przestrzeni ostatnich dwóch stuleci pojmowanie neutralności – szczególnie w dość elastycznym szwedzkim wydaniu – warunkowane było stanem i charakterem systemu stosunków międzynarodowych i doznawało zasadniczych przekształceń w przełomowych momentach: po pierwszej wojnie światowej – w czasach Ligi Narodów; po drugiej wojnie światowej – po powstaniu ONZ; po upadku ZSRR – w warunkach postępującej integracji europejskiej i powszechnego w Europie poczucia zaniku konwencjonalnych zagrożeń militarnych.

Pierwszymi najpoważniejszymi sprawdzianami dla szwedzkiego modelu neutralności były pierwsza i druga wojna światowa. Choć Szwecja nie uczestniczyła militarnie w obu konfliktach, to nie była w stanie pozostać całkowicie neutralna i bezstronna w toku ich trwania. Neutralność nie uchroniła jej również przed poniesieniem poważnych strat, także ludzkich.

W czasie pierwszej wojny światowej priorytetem polityki rządu premiera Hjalmara Hammarskjolda było utrzymanie neutralności i poprawnych stosunków ze wszystkimi stronami konfliktu. W praktyce okazało się to niezwykle trudne do zrealizowania – państwa centralne starały się utrzymać więzi handlowe ze Szwecją, służące jej do omijania brytyjskiej blokady handlowej, a państwa Ententy starały się to uniemożliwić, posuwając się do szantażu i gróźb względem szwedzkiego rządu. Mimo prób ograniczenia kontaktów handlowych z Niemcami, państwa ententy zaczęły postrzegać szwedzką neutralność – nie bezpodstawnie – za sprzyjającą państwom centralnym i objęły ją blokadą handlową⁵. Kontrowersyjnym momentem dla neutralności Szwecji pod koniec wojny była fińska wojna domowa, w której – mimo zadeklarowania neutralności w konflikcie – po stronie „Białych” zaangażowanych militarnie zostało – za zgodą szwedzkiego rządu – m.in. ok. tysiąca ochotników⁶.

⁴ D. Popławski, *Między bezstronnością a solidarnością międzynarodową: polityka bezpieczeństwa europejskich państw neutralnych i bezaliansowych po zimnej wojnie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013 r., s. 15–16.

⁵ A. Kersten, *Historia Szwecji...*, *op.cit.*, s. 354.

⁶ M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw...*, *op.cit.*, s. 352.

Szwecja w czasie drugiej wojny światowej także stała się jednym z punktów zapalnych. Mając istotne znaczenie zarówno dla III Rzeszy – jako dostawca surowców oraz korytarz do przerzutu wojsk do Norwegii i Finlandii – jak i dla Aliantów – jako połączenie z Finlandią w czasie wojny zimowej – stała się polem rywalizacji politycznej. Niemieckie zwycięstwa militarne szybko jednak zmusiły Szwecję do daleko idącej uległości względem III Rzeszy⁷. Jednocześnie utrzymano jednak kanały komunikacji z Aliantami, przez co Szwecja mogła w ograniczonym zakresie prowadzić handel zamorski zapewniający jej zaopatrzenie własnego społeczeństwa⁸.

Niezależny mediator

Z doświadczeń drugiej wojny światowej – w warunkach rozpoczynającej się zimnej wojny – neutralne państwa skandynawskie wyciągnęły odmienne wnioski. Dania i Norwegia, które doświadczyły zbrojnego złamania ich neutralności i kilkuletniej okupacji, zdecydowały się na wejście do NATO. Finlandia zmuszona została do ułożenia swoich stosunków z ZSRR i wymuszonej neutralności. Z kolei Szwecja pozostała przy swojej polityce neutralności, która przyniosła jej wymierne korzyści w czasie obu wojen światowych, jednak zdała sobie sprawę, że w kolejnym ogólnoeuropejskim konflikcie może nie być w stanie tej polityki utrzymać.

Położenie geopolityczne Szwecji pogorszyła zimnowojenna konfrontacja Wschodu z Zachodem, której przejście w fazę „gorącą” skutkowało by najprawdopodobniej pogwałceniem jej neutralności przez obie strony. Dla ZSRR terytorium Szwecji było pomostem do Norwegii i elementem potencjalnych walk o panowanie na Atlantyku oraz nad Islandią i Wyspami Brytyjskimi. Dla NATO Szwecja stanowiła przedpole w ramach konfrontacji z ZSRR oraz umożliwiało lotnictwu dostęp do Bałtyku oraz północno-zachodnich obwodów Związku Radzieckiego. Świadomość trudnej sytuacji geopolitycznej skłoniła szwedzkie władze do daleko idącej rozbudowy krajowego potencjału obronnego i oparcia go na własnym przemyśle zbrojeniowym. W latach 50. i 60. trwała w Szwecji nawet ożywiona debata na temat pozyskania broni jądrowej, ostatecznie zakończona zwycięstwem jej przeciwników.

Ze swej trudnej sytuacji geopolitycznej Szwecja zdołała jednak wyciągnąć wiele korzyści. Będąc buforem między NATO a Układem Warszawskim zaczęła pełnić rolę niezależnego mediatora zarówno w konfrontacji

⁷ J. Gryz, *Szwedzka polityka neutralności*, „Analizy-Syntezy-Fakty-Opinie DBM MON”, nr 21/1996, s. 9.

⁸ M. Kuźmiak, *Rola unijnych państw...*, *op.cit.*, s. 354–355.

dwubiegunowej, jak i w innych światowych sporach. Prowadziła przy tym poprawne stosunki z obiema stronami światowej konfrontacji. Należy jednakże w tym miejscu wspomnieć o pojawiających się na początku lat 90. informacjach sugerujących, że od lat 60. władze w Sztokholmie utrzymywały tajne kontakty z USA tworzące zręby współpracy wojskowej Szwecji z NATO w razie wybuchu konfliktu międzyblokowego⁹. Związki takie wykazał m.in. raport powołanej przez Riksdag (jednoizbowy parlament Szwecji) tzw. komisji neutralności z 1994 r.¹⁰. Poddawałoby to w wątpliwość całą szwedzką politykę neutralności w czasie zimnej wojny. Ujawnienie tych informacji miał negatywny wpływ na stosunek szwedzkiego społeczeństwa do członkostwa w NATO na początku lat 90., a skala niezadowolenia ukazała siłę zakorzenienia neutralności w tożsamości szwedzkiego społeczeństwa.

Przez cały okres zimnej wojny Szwecja przeznaczala 3–4 proc. PKB na cele wojskowe i utrzymywała na stopie pokojowej 75–100 tys. siły zbrojne oparte na obowiązkowej służbie wojskowej. Liczba przeszkolonych rezerwistów sięgała 750 tys. żołnierzy, czyli około 10 proc. populacji (między 1945 a 1990 r. wzrosła z 6,6 do 8,5 mln). W razie wojny Szwecja była w stanie wystawić 300–350 tys. armię. Szwedzkie siły powietrzne, wyposażone w ponad 300 samolotów bojowych, należały do najsilniejszych na świecie, a dobrze wyposażone obrona wybrzeża i marynarka wojenna zapewniały bezpieczeństwo długiej linii brzegowej. Siły zbrojne były ponadto wspierane przez ok. 350 tys. Gwardię Krajową i Obronę Lokalną oraz liczącą ok. 200 tys. osób obronę cywilną¹¹. W Szwecji powstał rozbudowany i głęboko zdecentralizowany system garnizonów, lotnisk, składów żywności, amunicji i innych materiałów wojennych, zapewniających szybką, bezpieczną i efektywną mobilizację sił na obszarze całego państwa. Znaczący wysiłek finansowy i ludzki umożliwił Szwecji zbudowanie potencjału obronnego zapewniającego państwu pokój oraz możliwość kontynuowania swojej polityki neutralności¹².

Polityka bezaliansowości

W obliczu rozpadu Bloku Wschodniego i upadku Związku Radzieckiego, głównym problemem dla Szwecji stała się konieczność redefinicji pojęcia neutralności. W czasach zimnej wojny, znajdując się pomiędzy

⁹ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 126.

¹⁰ J. Gotkowska, *Szwedzki szpagat. Polityka obronna Szwecji a region Morza Bałtyckiego*, „Punkt widzenia”, Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 11, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw-33_pl_net.pdf (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

¹¹ *The Military Balance 1990–1991*, International Institute for Strategic Studies, Brassey's, Londyn 1990, s. 93–95.

¹² D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 70–71.

dwoma blokami polityczno-militarnymi, Szwecja czerpała korzyści z relacji z obiema stronami. Utrata roli „trzeciej strony” w dwubiegunowej rywalizacji znacząco osłabiła pozycję międzynarodową Szwecji. Duże straty widoczne były także w gospodarce. Wymiana handlowa z obszarem Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) stanowiła istotny udział w obrotach handlowych państwa. Po rozpadzie bloku wschodniego i rozpoczęciu głębokiego kryzysu gospodarczego w byłych państwach komunistycznych, w latach 1991–1993 szwedzka gospodarka również znalazła się w stanie recesji¹³. Problemy były jednak widoczne już w latach 80. i wtedy też podjęto pierwsze próby zbliżenia z Europejską Wspólnotą Gospodarczą (EWG), w postaci szwedzkiej inicjatywy z 1987 r. w sprawie umożliwienia większego dostępu państwom Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) do powstającego jednolitego rynku wewnętrznego EWG. Burzliwe negocjacje dotyczące zasad pogłębionego partnerstwa między EFTA a EWG zakończyły się ostatecznie podpisaniem 2 maja 1992 r. w Porto porozumienia ustanawiającego Europejski Obszar Gospodarczy (EOG)¹⁴.

Rozpad ZSRR jednocześnie uwolnił Szwecję z ograniczeń oraz pozbawił ją przywilejów, jakie dawał jej dwubiegunowy podział świata oraz zmusił do szukania na nowo swojej pozycji międzynarodowej oraz rynków zbytu i importu towarów. Skutkiem tego było rozpoczęcie integracji Szwecji z EWG, a następnie Unią Europejską¹⁵. Do złożenia wniosku o członkostwo szwedzki rząd skłoniły rezultaty negocjacji i przygotowań do uruchomienia EOG, które obejmowały przyjęcie dużej części unijnego prawodawstwa. Szwedzkie elity były świadome tego, że pozostając poza EWG/UE wciąż będą *de facto* podlegały decyzjom podejmowanym w Brukseli, nie mając na nie wpływu. Kolejnym czynnikiem było fiasko polityki „trzeciej drogi”, czyli próby samodzielnego rozwiązywania problemów gospodarczych, której korzenie sięgały końca lat 70. XX w. Ostatecznie Szwecja złożyła wniosek o członkostwo we Wspólnotach Europejskich 1 lipca 1991 r., a już 1 stycznia 1995 r. stała się członkiem Unii Europejskiej.

Uczestnictwo Szwecji w procesie integracji europejskiej oznaczało redefinicję pojęcia neutralności i wyłączenie z niego spraw gospodarczych. Tym samym szwedzka neutralność na początku lat 90. zaczęła zmieniać się

¹³ Sweden, World Bank Open Data, <http://data.worldbank.org/country/sweden> (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

¹⁴ EFTA through the years, EFTA, <http://www.efta.int/about-efta/history> (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

¹⁵ M. Mizerska-Wrotkowska, *Europeizacja państwa: kasus Szwecji*, Przegląd Europejski, nr 2/2011, <http://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5523/M.Mizerska-Wrotkowska,%20Europeizacja%20pa%C5%84stwa%20kazu%20Szwecji.pdf?sequence=4&isAllowed=y> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

w bezaliansowość, czyli politykę umożliwiającą daleko idącą integrację oraz współpracę gospodarczą, polityczną i w pewnym zakresie także wojskową, niemającą jednak charakteru wojskowego bloku obronnego. Jak się wydaje, jednym z głównych powodów niecałkowitego odrzucenia idei neutralności było jej głębokie zakorzenienie w tożsamości narodowej szwedzkiego społeczeństwa. Warunki bezpieczeństwa lat 90. XX w. sprawiały, że neutralność Szwecji traciła praktyczny sens, jednak społeczny opór uniemożliwiał szybkie zmiany¹⁶. Stąd też przez pierwsze lata członkostwa w UE Szwecja powoli i ostrożnie adaptowała się do nowej rzeczywistości, podkreślając konieczność utrzymania międzyrządowego charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz dążąc do oddzielenia zarządzania kryzysowego od wspólnej obrony. Ostatecznie, satysfakcjonujący kompromis w tej sprawie uzgodniono na szczytach w Amsterdamie i Kolonii.

Nowe pojmowanie neutralności uwidoczniło się w przyjęciu przez Szwecję pierwszeństwa decyzji ONZ przed prawem neutralności. Jedną z konsekwencji tego założenia było pełne poparcie Szwecji dla sankcji gospodarczych i wojskowych (jednak bez czynnego udziału szwedzkich wojsk) przeciwko Irakowi w czasie wojny w Zatoce Perskiej oraz jej zaangażowanie w operacje stabilizacyjne na Bałkanach w czasie wojen jugosłowiańskich. Trzeba jednak w tym miejscu wspomnieć także o zdystansowaniu się Szwecji i innych postneutralnych państw europejskich wobec interwencji NATO w Kosowie z racji braku mandatu ONZ do jej przeprowadzenia.

Wyrazem zmiany w postrzeganiu neutralności w Szwecji był także pozytywny stosunek tego państwa do programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP), do którego przyłączyła się już w maju 1994 r., jako pierwsze państwo neutralne. Współpracując z NATO w zakresie bezpieczeństwa Szwecja nie zdecydowała się jednak na członkostwo w samym Sojuszu. Istotną przeszkodą był m.in. sprzeciw społeczeństwa niegotowego na porzucenie fundamentu szwedzkiej polityki zagranicznej. Jednakże stopniowo wzmacniana współpraca wojskowa Szwecji z NATO w ramach PdP w sposób praktyczny potwierdzała postępującą dekompozycję szwedzkiej neutralności. Świadczy o tym m.in. udział szwedzkich żołnierzy zarówno w Międzynarodowych Siłach Wsparcia Bezpieczeństwa (*International Security Assistance Force*, ISAF) w Afganistanie, jak i w operacji „Unified Protector” w Libii¹⁷.

Sprawa dążenia do stworzenia wspólnych unijnych gwarancji bezpieczeństwa powracała w pierwszych latach XXI w. Wciąż trwała stopniowa

¹⁶ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, op.cit., s. 204.

¹⁷ *Sweden: one of NATO's most active and effective partners*, NATO, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_93853.htm (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

ewolucja szwedzkiej polityki. W trakcie negocjacji nad traktatem konstytucyjnym Szwecja sprzeciwiała się tworzeniu wspólnych gwarancji, jednak zgodziła się na wprowadzenie do niego klauzuli solidarności (art. I-43)¹⁸. Nakładała ona obowiązek wsparcia państwa członkowskiego (także przy użyciu sił wojskowych) gdyby stało się ono przedmiotem ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. Mimo że klauzula nie przewidywała klasycznego zbrojnego ataku, to i tak stanowiła istotny precedens, realnie osłabiający możliwości realizowania polityki neutralności przez państwa członkowskie UE. Klauzula została włączona do prawodawstwa unijnego w traktacie lizbońskim (art. 222)¹⁹, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Traktat ten zawierał jednak znacznie poważniejsze zobowiązanie, sformułowane w art. 42 pkt. 7, nakładające na państwa członkowskie obowiązek udzielenia pomocy i wsparcia jakiegokolwiek państwu członkowskiemu będącemu ofiarą zbrojnej agresji przy zastosowaniu wszelkich dostępnych im środków, zgodnie z art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych²⁰. Jest ono dużo dokładniejsze od zobowiązań sojusznicznych NATO z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, zakładających podjęcie w odpowiedzi na agresję jedynie takich działań, jakie dane państwo uzna za stosowne. Jednocześnie atak na jednego członka UE nie oznacza, tak jak w przypadku NATO, ataku na wszystkich członków, pozostawiając decyzję w rękach rządów państw członkowskich.

Już od początku lat 90. XX w. Szwecja zaczęła wyraźnie artykułować swoją strefę interesów bezpieczeństwa, obejmującą przede wszystkim Finlandię, państwa bałtyckie i cieśniny duńskie. Jednym z pierwszych gestów była silna i często krytykowana w Szwecji wypowiedź premiera Carla Bildta z 1993 r., w której stwierdził, że Szwecja nie pozostanie obojętna w przypadku agresji na państwa bałtyckie²¹. W późniejszych latach kwestia zbrojnej szwedzkiej reakcji w wypadku agresji na państwo skandynawskie lub unijne powracała w wypowiedziach polityków, wojskowych i ekspertów²². Jej oficjalnym

¹⁸ *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2004 r. (seria C, nr 310), http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_pl.pdf (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

¹⁹ *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2008/C 115/01), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2008:115:FULL&from=PL> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 73.

²² *Summary of report by the Swedish Defence Commission – Security in Cooperation: The Swedish Defence Commission's analysis of challenges and threats* (Ds 2007:46), http://www.envirosecurity.org/activities/diplomacy/gfsp/documents/Summary_of_report_by_Swedish_Defence_Commission_04December2007.pdf (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

potwierdzeniem stała się deklaracja solidarności wydana przez Riksdag 16 czerwca 2009 r., która na gruncie krajowym potwierdziła zapisy traktatu lizbońskiego. Deklaracja zawiera jednostronne zobowiązanie Szwecji do reakcji w przypadku agresji na państwa członkowskie UE lub państwa nordyckie wraz z podkreśleniem oczekiwania podobnej odpowiedzi tych państw w razie agresji skierowanej przeciwko Szwecji. Ponadto stwierdzono, że Szwecja musi posiadać zdolności zarówno do udzielenia pomocy wojskowej, jak i do jej przyjęcia²³.

Brzmienie unijnych gwarancji bezpieczeństwa z traktatu lizbońskiego stanowi spełnienie oczekiwań Szwecji, dla której swoboda manewru jest podstawą jej polityki bezpieczeństwa. Po upadku ZSRR Szwecja odeszła od neutralności, rozumianej jako wyrzeczenie się udziału w jakichkolwiek wojnach, przechodząc w stronę bezaliansowości, czyli deklaracji nieuczestniczenia w sojuszach militarnych. Budowana od lat 90. szwedzka bezaliansowość zaczęła oznaczać pozostawienie w gestii suwerennego szwedzkiego rządu decyzji o przyłączeniu się do konfliktu zbrojnego, czego już z góry nie wykluczano. Niechęć do ograniczania swojego pola manewru w polityce zagranicznej uniemożliwiła wejście Szwecji do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Jednocześnie jednak Szwecja zaangażowała się w bezpieczeństwo kooperatywne wchodząc do Unii Europejskiej i współtworząc Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa, a później Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony UE. Zagrożenia dla bezpieczeństwa Szwecji zaczęto postrzegać w destabilizacji na peryferiach obszaru euroatlantyckiego i rozpoczęto dostosowanie sił zbrojnych do stawienia im czoła w sposób jak najbardziej efektywny²⁴. Jednym z przełomowych wydarzeń w tym kontekście był udział szwedzkiego kontyngentu w unijnej operacji „Artemida” w Demokratycznej Republice Konga w 2003 r.

Skutkiem przyjęcia założenia o braku – w przewidywalnej przyszłości – prawdopodobnego zagrożenia terytorium Szwecji konwencjonalnym konfliktem zbrojnym – o czym przekonane były zarówno elity polityczne, jak i wojskowe – były głębokie zmiany w siłach zbrojnych i podjęcie decyzji o stopniowym ograniczaniu szwedzkiego potencjału obronnego. Choć ówczesne plany szwedzkiego dowództwa pod kierunkiem gen. Owe Wiktorina zakładały redukcję sił zbrojnych połączoną z jej modernizacją, usprawnieniem

²³ *Sverige har valt sida*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/sverige-har-valt-sida> (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

²⁴ *Summary: A More Secure Neighbourhood – Insecure World, Report of the Swedish Defence Commission 27 February 2003*, <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/arquivos/pdf/Su%C3%A9cia%202003%20Sum%C3%A1rio.pdf> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

mobilności i gotowości do szerokiego spektrum zadań, w warunkach poważnego kryzysu gospodarczego początku lat 90. realizacja tego planu w dużej mierze ograniczyła się do znaczącego zmniejszenia finansowania i liczebności sił zbrojnych²⁵. Skorzystano z dywidendy pokoju stopniowo redukując wydatki wojskowe (patrz: tabela 1) z 2,5 proc. PKB w 1989 r. do 1,2 proc. w 2014 r.

Tabela 1. Udział budżetu obronnego w PKB Szwecji w latach 1989–2014 (w proc. PKB)

Lata	1989	1995	2000	2005	2010	2015
Udział wydatków	2,5	2,3	1,9	1,5	1,3	1,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *SIPRI Military Expenditure Database*, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex-data-1988-2014 (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

Wraz z ograniczeniami finansowania spadały też możliwości szwedzkich sił zbrojnych. Skutki postępujących redukcji były poważne: w porównaniu ze stanem sił zbrojnych z 1985 r. w 2014 r. pozostało jedynie ok. 6 proc. jednostek operacyjnych, ok. 25 proc. Gwardii Krajowej, ok. 50 proc. samolotów bojowych oraz ok. 30 proc. sił morskich. Siły Obrony Lokalnej rozformowano²⁶. Oprócz tego zlikwidowano znaczną część garnizonów, lotnisk i portów²⁷. Przystawienie sił zbrojnych na zaciąg ochotniczy w 2010 r. służyło usprawnieniu udziału Szwecji w misjach stabilizacyjnych i zarządzania kryzysowego, przede wszystkim w Afganistanie. Zmniejszenie liczby żołnierzy było koniecznością w warunkach ograniczenia finansowania o 25 proc. (udział budżetu obronnego w PKB spadł o połowę, jednak z powodu wzrostu gospodarczego realny spadek wysokości budżetu był mniejszy) w stosunku do czasów zimnej wojny oraz wymusiło skoncentrowanie coraz skromniejszych środków na modernizacji technicznej sił zbrojnych. Rosła przy tym rola ochotniczych formacji obrony terytorialnej – Gwardii Krajowej²⁸.

²⁵ I. Carlqvist, *Sweden: The Defense that Disappeared*, Gatestone Institute, <http://www.gatestoneinstitute.org/6287/sweden-military> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ D. Popławski, *Między beztronnością a...*, *op.cit.*, s. 132.

²⁸ *Szwecja stawia na Hemvarnet (Gwardię Krajową)*, *ObronaNarodowa.pl* – Ruch na Rzecz Obrony Terytorialnej, <http://obronanarodowa.pl/artykuly/display/szwecja-stawia-na-hemvarnet-gwardia-krajowa> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

Obecny stan sił zbrojnych Szwecji, mimo zaawansowania technologicznego i dobrego wyszkolenia, nie pozwala na skuteczną obronę terytorium kraju. Liczące 15,3 tys. żołnierzy siły zbrojne (z czego wojska lądowe 5,5 tys. – 2 brygady), niespełna 22 tys. Gwardia Krajowa, a przy tym stale kurcząca się liczba przeszkolonych rezerwistów (poniżej 200 tys. ludzi), nie byłyby w stanie podjąć realnej obrony słabo zaludnionego kraju o powierzchni 449 tys. km², posiadającego linię brzegową o długości 2,3 tys. km²⁹. Likwidacja szeregu garnizonów, w tym np. na strategicznie położonej Gotlandii, lotnisk polowych, składów uzbrojenia i amunicji oraz zaniedbanie niesprawdzanego od lat systemu mobilizacyjnego poddają w wątpliwość możliwość odparcia konwencjonalnego ataku militarnego. Szwecja posiada zmagazynowany sprzęt wojskowy i uzbrojenie pozwalające na sformowanie 4 dodatkowych batalionów zmechanizowanych w ciągu 3 lat od podjęcia decyzji przez rząd, zakładając przy tym zwiększone finansowanie, jednak istnieją poważne wątpliwości co do możliwości efektywnego wdrożenia niesprawdzanych od lat procedur w tym zakresie. Silne i dobrze wyszkolone, lecz nieliczne wojska operacyjne mogą ponadto nie być w stanie zabezpieczyć procesu mobilizacji w warunkach nagłego konfliktu, szczególnie w dłuższym wymiarze czasowym.

Na problem ten zwracali uwagę najwyżsi rangą szwedzcy dowódcy już od końca lat 90., jednak ich głos stał się intensywniejszy po rosyjskiej inwazji na Gruzję w sierpniu 2008 r. oraz następującej po nim intensyfikacji szeroko zakrojonych ćwiczeń wojskowych i skokowym wzroście wydatków obronnych Federacji Rosyjskiej.

Jedną z poważniejszych prowokacji militarnych był pozorowany ćwiczebny nalot zdolnych do przenoszenia broni jądrowej ciężkich rosyjskich bombowców strategicznych Tu-22M na Sztokholm. Sprawa ta wywołała w Szwecji szczególne oburzenie, gdyż rosyjskich maszyn nie przechwyciły samoloty szwedzkie, lecz para duńskich myśliwców dyżurująca w państwach bałtyckich w ramach misji „Baltic Air Policing”³⁰. Dużą rolę odegrał również cyberatak przeciwko Estonii w 2007 r. oraz postępująca militaryzacja Arktyki przez Rosję. Mimo że w strategii bezpieczeństwa z 2009 r. Szwecja wskazywała potrzebę przygotowania sił zbrojnych do zadań obrony terytorium kraju, w tym m.in. do wznowienia planowania obronnego, to zwiększenie finansowania sił zbrojnych miało ograniczony zakres (stopniowy wzrost

²⁹ *Military Balance 2015*, International Institute for Strategic Studies, Rutledge, Londyn 2015, s. 139–140.

³⁰ *Ryskt flyg övade anfall mot Sverige*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/ryskt-flyg-ovade-anfall-mot-sverige> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

o ok. 1 mld dolarów) oraz kontynuowano ogólny kurs polityki obronności ukierunkowany na zdolności do prowadzenia misji zagranicznych³¹. Naczelnym dowódcą szwedzkich sił zbrojnych gen. Sverker Göranson stwierdził w grudniu 2012 r., że Szwecja jest w stanie samodzielnie bronić się jedynie przed atakiem militarnym na ograniczonym obszarze przez tydzień, a kontynuowanie obrony wymagałoby zewnętrznego wsparcia³². Mimo burzliwej debaty publicznej na ten temat nie udało się wówczas odwrócić zasadniczych trendów i kontynuowano dotychczasową politykę obronną. Znacząca w tym kontekście była odpowiedź na słowa S. Göransona minister obrony Szwecji Karin Enström, która stwierdziła, że taki poziom obrony jest dla jej państwa wystarczający przy obecnym poziomie zagrożeń³³. Postawa szwedzkich polityków nie powinna dziwić wzięwszy pod uwagę nastroje opinii publicznej, wśród której powszechne było przekonanie o braku realnych zagrożeń dla bezpieczeństwa Szwecji.

Skalę różnic zdań na temat polityki bezpieczeństwa doskonale zobrazowała organizowana corocznie konferencja bezpieczeństwa w Sälen, która odbyła się 12–14 stycznia 2014 r. Spotkanie, które miało miejsce w czasie kryzysu na Ukrainie ukazało brak porozumienia nie tylko na linii rząd-opozycja, ale także między poszczególnymi partiami koalicji rządzącej i opozycji. W ocenie zagrożeń dla bezpieczeństwa Szwecji wskazywano przede wszystkim na sprawy gospodarcze, socjalne, globalizację i terroryzm, a Morze Bałtyckie określano jako jeden z najbezpieczniejszych akwenów świata³⁴. Wydarzenia kolejnych dwóch miesięcy zdołały całkowicie odwrócić perspektywę środowiska bezpieczeństwa.

Zmiana paradygmatu bezpieczeństwa

Zmiany w percepcji sytuacji na arenie międzynarodowej – zarówno wśród szwedzkich elit politycznych, jak i społeczeństwa – zdynamizowała dopiero

³¹ J. Gotkowska, *Szwedzkie bezpieczeństwo w kryzysie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-02-13/szwedzkie-bezpieczenstwo-w-kryzysie> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

³² ÖB: "Sverige kan försvara sig en vecka", „Aftonbladet”, <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16013259.ab> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³³ *Defence Minister "sets the bar too low": critics*, The Local, <http://www.thelocal.se/20130109/45524> (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

³⁴ J. Gotkowska, *Co dalej ze szwedzką polityką bezpieczeństwa?*, Komentarze OSW, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-01-29/co-dalej-ze-szwedzka-polityka-bezpieczenstwa> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

rosyjska interwencja wojskowa na Ukrainie rozpoczęta w lutym 2014 r., której bezpośrednim rezultatem stała się okupacja Krymu oraz rozpoczęcie konfliktu we wschodnich obwodach Ukrainy – ługańskim i donieckim. Zajęcie przez nieoznakowane jednostki rosyjskie półwyspu krymskiego oraz ogłoszenie niecałe 3 tygodnie później jego „aneksji” uderzyło w fundamenty systemu bezpieczeństwa europejskiego opartego na prawie międzynarodowym i nienaruszalności terytorialnej państw. Kontynuacja rosyjskiej interwencji poprzez wspieranie i zbrojenie nielegalnych ugrupowań zbrojnych i oddziałów nieregularnych na terytorium Ukrainy oraz późniejsze włączenie do działań bezpośrednich regularnych formacji sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej uświadomiły społeczeństwom państw europejskich, że konwencjonalne zagrożenia wojenne ponownie stały się aktualne.

Nie bez znaczenia była również zmiana podejścia Rosji do Zachodu – stosowanie agresywnej retoryki i sięganie do bezpośrednich pogroźek oraz wznowienie, niespotykanych od czasów zimnej wojny, prowokacji militarnych u granic nie tylko państw NATO, ale także Szwecji i Finlandii.

Biorąc to pod uwagę można ocenić, że pełen nadziei na trwały pokój w Europie okres pozimnowojenny, którego schyłek wyznaczył konflikt rosyjsko-ukraiński, był w rzeczywistości jedynie pauzą strategiczną, na jaką zdecydowała się Federacja Rosyjska w obliczu własnej słabości lat 90. XX w. Państwa Zachodu wykorzystały ją na skorzystanie z dywidendy pokoju, ograniczając swój potencjał wojskowy i ukierunkowując go na zdobycie zdolności do efektywnego prowadzenia operacji stabilizacyjnych i zarządzania kryzysowego o niskim natężeniu działań wojennych na obszarach peryferyjnych. W tym czasie Federacja Rosyjska, choć początkowo zmuszona do gwałtownych redukcji finansowania i liczebności sił zbrojnych z powodu załamania gospodarki, sukcesywnie dążyła do odbudowy swojego potencjału militarnego poważnie obciążając budżet państwa (od 1991 r. udział budżetu obronnego w PKB nie spadał poniżej 3 proc.). Polepszenie koniunktury gospodarczej na początku XXI w. związane ze wzrostem cen surowców energetycznych pozwoliło na znaczące zwiększenie finansowania sił zbrojnych zarówno w ujęciu względnym, jak i bezwzględnym, dzięki czemu wydatki obronne wzrosły z 20 mld dolarów (najniższy poziom finansowania ostatnich 25 lat) w 1998 r. do 84 mld dolarów w 2014 r. (4,5 proc. PKB)³⁵.

Reakcja Szwecji na działania Rosji na Ukrainie była stanowcza i asertywna. Od początku rosyjskiej operacji wojskowej na Krymie najwyżsi

³⁵ SIPRI Military Expenditure Database, http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milex-data-1988-2014 (dostęp: 11 listopada 2015 r.).

rangą szwedzcy politycy określali działania Rosji jako niedopuszczalne i niezgodne z prawem międzynarodowym³⁶. Tuż po ogłoszeniu „aneksji” Krymu minister spraw zagranicznych Carl Bildt stwierdził, że celem Rosji nie jest sam półwysep, lecz panowanie nad całą Ukrainą³⁷. Jednocześnie wypowiedź premiera Szwecji Fredrika Reinfeldta, sugerująca, że działania rosyjskie na Ukrainie mogły być uzasadnione z uwagi na obawy o bezpieczeństwo rosyjskiej mniejszości w tym państwie, spotkała się z dużą krytyką. Uosabia ona również dużą skuteczność rosyjskiej dezinformacji w pierwszych miesiącach konfliktu. W ogólnym wymiarze, szwedzkie stanowisko względem Rosji utwardzało się w toku rozwoju konfliktu na Ukrainie. Szwecja poparła ustanowienie sankcji wobec Rosji i obecnie wciąż jest silnym zwolennikiem ich utrzymania. Szwedzki rząd wyraźnie sprzeciwia się także uznaniu „aneksji” Krymu i powrotowi do *business as usual* w stosunkach Zachodu z Rosją.

Rosyjska interwencja na Ukrainie zszokowała zarówno szwedzką opinię publiczną, jak i elity polityczne. Podważała ona bowiem przyjęty na początku lat 90. paradygmat polityki bezpieczeństwa Szwecji, zakładający brak zagrożenia terytorium kraju konwencjonalnym konfliktem zbrojnym. Pogwałcenie nienaruszalności terytorialnej państwa przez jednego z sygnatariuszy porozumienia gwarantującego nienaruszalność jego granic (*memorandum budapesztańskie* z 1994 r.) było zjawiskiem silnie oddziaływującym na post-neutralną Szwecję i świadomość jej elit politycznych. Ukazało bowiem słabość prawnomiędzynarodowych gwarancji i porozumień, na których swoje bezpieczeństwo opierało w czasie zimnej wojny wiele państw neutralnych. Brak reakcji zbrojnej pozostałych sygnatariuszy *memorandum budapesztańskiego* (której nie przewidywało prawnie samo porozumienie) podważył także głośno werbalizowane przez szwedzkich polityków przeświadczenie o pewności, co do reakcji NATO na potencjalne zagrożenie Szwecji, nawet jeśli nie jest ona członkiem Sojuszu. Rzeczywistość międzynarodowa znacznie mocniej zaniepokoiła Szwedów niż ogłoszone jeszcze w styczniu 2013 r. zastrzeżenie sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena, że prawo do kolektywnej obrony w Sojuszu mają jedynie jego członkowie, a nie państwa partnerskie³⁸.

³⁶ Bildt calls Crimea tensions 'Russian takeover', Sverigesradio, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5798017> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

³⁷ Crimea is just Putin's "opening game" says Swedish foreign minister Carl Bildt, CNN, <http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/03/20/crimea-is-just-putins-opening-game-says-swedish-foreign-minister-carl-bildt/> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

³⁸ M. Mejssner, Szwedzi chcą skandynawskich sił zbrojnych, „Polska Zbrojna”, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/6228> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

Wydarzenia na Ukrainie wzmogły także debatę na temat stanu sił zbrojnych Szwecji. Zdolność i gotowość Rosji do realizacji swoich interesów na drodze konfrontacji zbrojnej spowodowała niepewność co do potencjalnych możliwości obrony terytorium Szwecji. Wyraźne zaczęły być słabości szwedzkiego systemu obronnego: niedofinansowanie, słabość rezerw zarówno materiałowych, jak i ludzkich oraz zaniedbanie infrastruktury wojskowej. Poważne obawy zaczęła wzbudzać sytuacja pozostawionej bez stałego garnizonu Gotlandii, która w razie ewentualnego konfliktu Rosji z państwami bałtyckimi miałaby strategiczne znaczenie dla transportu sił NATO. Jej zajęcie przez Rosję byłoby relatywnie łatwym zadaniem, a odbicie wyspy przez Szwecję wymagałoby zaangażowania całości jej sił zbrojnych – czyli *de facto* byłoby niemożliwe. Poważnym problemem stało się także skoncentrowanie szwedzkiej floty wojennej w Karlskronie (konsolidacja baz morskich wynikała z oszczędności), która leży w zasięgu rosyjskiej broni rakietowej znajdującej się w okręgu kaliningradzkim. Realnym scenariuszem w razie konfliktu stała się perspektywa sparaliżowania szwedzkich zdolności do działania na Bałtyku. Należy pamiętać, że w hipotetycznym konflikcie NATO-Rosja, wojska rosyjskie nie musiałyby naruszać rdzenia terytorium Szwecji czy Finlandii, lecz jedynie zapewnić swoje panowanie na Morzu Bałtyckim i uniemożliwić realną pomoc dla państw bałtyckich.

Rosja, świadoma niedostatków szwedzkiego systemu obrony, jeszcze przed konfliktem rosyjsko-ukraińskim zaczęła prowadzić szereg prowokacji militarnych mających na celu testowanie reakcji szwedzkich sił zbrojnych, a w wymiarze strategicznym zastraszenie szwedzkiego społeczeństwa. W działania te wpisuje się zarówno wspomniany już ćwiczebny nalot bombowców strategicznych na cele w pobliżu Sztokholmu, jak i późniejsze naruszenia przestrzeni powietrznej czy też incydenty na Morzu Bałtyckim. Jednym z najbardziej znanych przykładów było pojawienie się niezidentyfikowanego okrętu podwodnego na wodach archipelagu sztokholmskiego w październiku 2014 r. Choć nie zostało to oficjalnie potwierdzone, podejrzewa się, że był to okręt rosyjski³⁹. Innym wartym uwagi przykładem były rosyjskie ćwiczenia odbywające się 21–25 marca 2015 r., których scenariusz przewidywał desant i zajęcie Gotlandii oraz Bornholmu⁴⁰. Poprzez te i inne prowokacje, a także szereg bezpośrednich pogroźek w stosunku do Szwecji.

³⁹ J. Gotkowska, *Rosyjska gra na Bałtyku – przypadek szwedzki*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-10-22/rosyjska-gra-na-baltyku-przypadek-szwedzki> (dostęp: 14 listopada 2015 r.).

⁴⁰ *Russia rehearsed invasion of Sweden*, „The Local”, <http://www.thelocal.se/20150625/russia-rehearsed-military-invasion-of-sweden> (dostęp: 14 listopada 2015 r.).

Rosja stara się powstrzymać jej wejście do NATO. Otwartym pytaniem pozostaje czy taka polityka nie prowadzi do odwrotnych skutków, niż zakładane.

Strategiczna adaptacja

Konflikt rosyjsko-ukraiński zbiegł się w czasie z tworzeniem nowego cyklu planowania obronnego Szwecji na lata 2016–2020 (*Försvarsbeslutet 2015*)⁴¹. Jego podstawowym założeniem jest skupienie wysiłków na wzmocnieniu zdolności do obrony terytorium kraju w konwencjonalnym konflikcie militarnym oraz oparcia się zewnętrznej presji militarnej. Mimo poważnych niedostatków systemu obrony Szwecji, przyjęty przez parlament 16 czerwca 2015 r. plan ma jednak ograniczone cele. Planowany wzrost wydatków obronnych, nie licząc wcześniej zaplanowanego wzrostu niwelującego wpływ inflacji, w wysokości ok. 10 mld koron (ok. 1,18 mld dolarów) został rozłożony na 5 lat, co przekłada się na roczny przyrost od 150 do 285 mln dolarów. Dzięki niemu łączne roczne wydatki wzrosną od ok. 5 mld dolarów w 2016 r. do ok. 5,7 mld dolarów w 2020 r.⁴². Taki wzrost wydatków może doprowadzić w kolejnych latach nawet do spadku – już obecnie niskiego (1,16 proc.) – udziału budżetu obronnego w PKB wraz z postępującym rozwojem gospodarczym. Dodatkowo dokonano zmian w strukturze budżetu w celu przesunięcia środków przeznaczonych na operacje zagraniczne na potrzeby szkoleniowe i podwyższania gotowości sił zbrojnych.

Zwiększone finansowanie, zgodnie z założeniami, ma umożliwić realizację planu wzmocnienia zdolności obronnych sił zbrojnych. Obejmować ma to m.in.:

- inwestycje w podstawowe wyposażenie żołnierzy oraz sprzęt wojskowy (komunikacja, radary pola walki, ciężarówki, sprzęt inżynierski itd.);
- sformowanie batalionu zmotoryzowanego;
- przywrócenie stałej obecności wojskowej na Gotlandii w postaci stałej kompanii zmechanizowanej, rezerwowej kompanii pancernej oraz elementów dowodzenia;
- modernizację czołgów, bojowych wozów piechoty oraz artylerii samobieżnej dla batalionów zmechanizowanych;
- zakup nowych systemów broni przeciwpancernej;
- wzmocnienie wyposażenia artyleryjskiego Gwardii Krajowej;

⁴¹ *Sweden's Defence Policy 2016 to 2020*, Government Offices of Sweden, http://www.government.se/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/sweden_defence_policy_2016_to_2020 (15 listopada 2015 r.).

⁴² *Ibidem*, s. 3–4.

- modernizację korwet klasy *Gävle*;
- wzmocnienie zdolności zwalczania okrętów podwodnych;
- wzmocnienie obrony przeciwlotniczej w postaci dalszych inwestycji w samoloty JAS-30 Gripen oraz zakupu nowych raketowych systemów przeciwlotniczych krótkiego i średniego zasięgu⁴³.

Tak szeroki pakiet zaplanowanych do realizacji działań wydaje się zupełnie nie przystawać to przyjętych ram finansowych. Łączne zwiększenie finansowania w kwocie 1,18 mld dolarów nie umożliwi zakupu jednocześnie nowych systemów broni przeciwlotniczej, przeciwpancernej i modernizacji szeregu modeli zaawansowanego uzbrojenia. W ciągu najbliższych lat należy oczekiwać zmian w powyższym planie – albo w zakresie finansowania, albo ograniczenia jego ambitnych założeń.

Jedną z najważniejszych pozycji planowania obronnego na lata 2016–2020 jest powrót szwedzkich sił zbrojnych na Gotlandię, na której od dekady znajdowały się jedynie rezerwowe składy uzbrojenia. Jednak także w tym zakresie istnieją poważne wątpliwości co do militarne go znaczenia rozmieszczenia zaledwie dwóch kompanii – z czego jednej rezerwowej – na wyspie o powierzchni 3,1 tys. km². Ich obecność poprawi obronność wyspy jedynie w ograniczonym stopniu oraz nie stworzy przekonującego potencjału odstraszenia. Plany przewidują także reorganizację jednego batalionu lekkiej piechoty, przewidzianego do szybkiego przerzutu drogą lotniczą w razie zagrożenia wyspy oraz intensyfikację planowania obronnego i ćwiczeń. Niestety, „Grupa Bojowa Gotlandia” osiągnąć ma gotowość operacyjną dopiero w 2018 r.⁴⁴. Niemniej jednak może to stanowić wstęp do dalszego wzmacniania obronności wyspy i rozbudowywania na niej stałej obecności wojskowej sił zbrojnych Szwecji.

Pozytywnym elementem planów w zakresie struktury sił zbrojnych jest jednak zapowiedź powstrzymania likwidacji jakichkolwiek jednostek czy garnizonów. Zapowiedziano także wznowienie planowania wojennego i mobilizacyjnego oraz przeprowadzenie ćwiczeń i kontroli systemu mobilizacyjnego. W *Försvarsbeslutet 2015* odniesiono się także do omawianych już czterech „zmagazynowanych” batalionów zmechanizowanych o trzyletnim okresie uzyskiwania gotowości operacyjnej, jednak nie zdecydowano się na ich uruchomienie. Może to dziwić zważywszy na długi proces ich formowania, którego nie da się zastosować w warunkach kryzysu jako narzędzia szybkiego wzmocnienia sił zbrojnych. Powołanie tych jednostek powinno

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 8.

mieć wymiar prewencyjny w stosunku do spodziewanych zagrożeń w średniej i długiej perspektywie czasu.

Poważne ograniczenia *Försvarsbeslutet 2015* nie zmieniają jednak faktu, że stanowi on przełom w polityce bezpieczeństwa Szwecji, kończący trwający od początku lat 90. okres redukcji finansowania i potencjału obronnych sił zbrojnych. Przywrócenie priorytetu potrzeb związanych z obroną terytorium, wznowienie planowania i intensyfikacja ćwiczeń świadczą o zmianie postrzegania środowiska bezpieczeństwa Szwecji. Zarazem jednak szwedzki rząd stara się wykorzystać obecny potencjał zbrojny – budowany z myślą o operacjach zagranicznych – do sprostania zagrożeniom konwencjonalnym, nie decydując się na zasadniczą zmianę koncepcji obronności. Niewielkie wzmocnienie liczebności wojsk operacyjnych oraz zapewnienie ograniczonego wzrostu finansowania, będącego *de facto* minimum niezbędnym do utrzymania obecnych zdolności wojskowych i pewnego ich dostosowania, wydaje się być zaledwie półśrodkiem. Z pewnością dużą rolę w podjęciu tej decyzji odgrywa fakt, że nagła i fundamentalna zmiana koncepcji obronności oznaczałaby przyznanie przed społeczeństwem, że działania ostatnich 25 lat były strategicznym błędem. W stabilnych i ugruntowanych demokracjach parlamentarnych, takich jak szwedzka, przekreślanie współtworzonych przez wszystkie stronnictwa polityczne wieloletnich koncepcji strategicznych nie jest rzeczą prostą politycznie, a tym bardziej nie jest rzeczą zrozumiałą dla opinii publicznej. Potwierdza to m.in. wciąż duże przywiązanie szwedzkiego społeczeństwa do polityki neutralności, w rzeczywistości zarzuconej już 20 lat temu.

Wyjście poza bezaliansowość?

Powolny, ale systematyczny wzrost poparcia elit politycznych i szwedzkiego społeczeństwa dla idei członkostwa w NATO to m.in. efekt wrażenia wywołanego pogwałceniem suwerenności mającej pozablokowy status Ukrainy. Istotny w tym kontekście może być fakt, że pytani o wsparcie wojskowe dla Ukrainy przywódcy państw członkowskich oraz wysocy rangą urzędnicy Sojuszu wskazują na brak zobowiązań traktatowych do obrony Ukrainy, wynikających m.in. z pozablokowego statusu tego państwa. Wątek ten występuje często w szwedzkich analizach eksperckich i prasie w kontekście sytuacji Szwecji. Jednocześnie jednak w dyskursie o bezpieczeństwie pojawia się wątek braku pewności w zakresie wiarygodności art. 5 traktatu waszyngtońskiego, a tym samym pytanie czy warto ponosić polityczne koszty akcesji do NATO. Należy w tym miejscu odnotować, że współpraca Szwecji z Sojuszem jest stale pogłębianą. Na szczycie NATO w Newport

4–5 września 2014 r. Szwecja podpisała z NATO umowę o wsparciu przez państwo-gospodarza (*Host Nation Support*, HNS), regulującą zasady operowania żołnierzy Sojuszu na terytorium Szwecji.

Najnowsze sondaże opinii publicznej z września 2015 r. ukazują znaczący wzrost poparcia dla wejścia Szwecji do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Poparcie dla akcesji zadeklarowało 41 proc. badanych, sprzeciw 39 proc., a niezdecydowanie 20 proc.⁴⁵. Na przestrzeni ostatnich 2 lat, widoczny jest wyraźny trend wzrostowy poparcia dla akcesji do NATO. W badaniach przeprowadzonych w 2013 r. przed kryzysem na Ukrainie wyniki kształtowały się na poziomie 29 proc. za i 34 proc. przeciw, jednak wyniki z 2012 r., czyli przed słynnym oświadczeniem S. Göranssona, ukazywały poparcie rządu 17 proc. przy 45 proc. sprzeciwie⁴⁶. Głównym skutkiem wojny rosyjsko-ukraińskiej jest pogłębiona polaryzacja szwedzkiej opinii publicznej – maleje liczba osób niezdecydowanych przez co zauważalnie rośnie poparcie dla członkostwa, ale jednocześnie liczba przeciwników utrzymuje się na wysokim poziomie. Poziom społeczny poparcia dla Szwecji w NATO jest wciąż umiarkowany i podatny na duże wahania w związku z bieżącymi wydarzeniami.

Jako alternatywę dla NATO wskazuje się w Szwecji bliską współpracę obronną państw skandynawskich. Kooperacja w ramach Nordyckiej Współpracy Obronnej (*Nordic Defence Cooperation*, NORDEFECO), ustanowionej 4 listopada 2009 r. przez Danię, Finlandię, Islandię, Norwegię i Szwecję, ma na celu pogłębienie współpracy wojskowej państw uczestniczących⁴⁷. Dotyczy to jednak głównie planowania obronnego, wspólnego rozwijania zdolności wojskowych, kształcenia zasobów ludzkich, wspólnych ćwiczeń i operacji zagranicznych, a pomija przy tym głębszą koordynację polityki obronnej. Wydarzenia na Ukrainie odbiły się jednak na perspektywach współpracy tej grupy. W kwietniu 2015 r. ministrowie obrony państw NORDEFECO poinformowali o planach rozszerzenia współpracy wojskowej m.in. poprzez poprawę wymiany informacji zwiadowczych i wywiadowczych, intensyfikację wspólnych ćwiczeń, a także współpracę przemysłową⁴⁸.

⁴⁵ *Stärkt opinion för Natomedlemskap*, „Svenska Dagbladet”, <http://www.svd.se/starkt-opinion-for-natomedlemskap> (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

⁴⁶ U. Bjereld, *Svensk NATO-Opinion I Förändring?*, SOM-institutet, http://som.gu.se/digitalAsset/s/1487/1487721_487-494-ulf-bjereld---nato.pdf (dostęp: 16 listopada 2015 r.).

⁴⁷ *The basics about NORDEFECO*, Nordic Defence Cooperation, <http://www.nordefco.org/the-basics-about-NORDEFECO> (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

⁴⁸ J. Pawłowski, *Państwa nordyckie rozszerzają współpracę wojskową. Międzynarodowa kooperacja nie zastąpi finansowania obronności*, Defence24, http://www.defence24.pl/analiza_panstwa-nordyckie-rozszerzaja-wspolprace-wojskowa-miedzynarodowa-kooperacja-nie-zastapi-finansowania-obronnosci (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

Perspektywy rozwoju tej formy kooperacji są jednak ograniczone z racji różnego statusu państw, które miałyby w niej uczestniczyć – członków NATO: Danii, Islandii i Norwegii oraz bezaliansowych: Szwecji i Finlandii. Brak możliwości rozwoju tej współpracy może stanowić w dłuższej perspektywie argument za wejściem Szwecji do NATO. Próbą rozwiązania tego problemu jest intensyfikowanie współpracy z bezaliansową Finlandią, której wyrazem jest szwedzko-fińskie porozumienie o współpracy obronnej, którego wstępne założenia zaprezentowano 19 lutego br. Choć umowa nie jest formalnym sojuszem obronnym, to jednak ma zawierać plany wspólnych działań wojskowych w razie ataku na którąkolwiek ze stron⁴⁹.

Szwedzka polityka bezpieczeństwa na przestrzeni ostatnich 200 lat zapewniła możliwość pokojowego rozwoju i budowania dobrobytu kolejnym pokoleniom. Nie bez znaczenia dla jej sukcesu były warunki geograficzne i geopolityczne, w jakich funkcjonowało szwedzkie państwo. Nie zmniejsza to oczywiście zasług szwedzkich elit politycznych, których trafna ocena sytuacji międzynarodowej i własnego potencjału doprowadziła do przyjęcia korzystnej dla Szwecji polityki neutralności. Nie miała ona jednak charakteru doktrynalnego, lecz stanowiła pragmatyczne narzędzie realizacji interesów narodowych, dostosowywane do bieżących warunków bezpieczeństwa.

Neutralność Szwecji w XIX w. była diametralnie różna od jej kształtu z czasów pierwszej i drugiej wojny światowej oraz późniejszego okresu zimnej wojny. Specyficzne podejście szwedzkich władz umożliwiło także odejście od polityki neutralności w sytuacji, gdy czerpane z niej korzyści przestały być wymierne. W obliczu upadku ZSRR i bloku wschodniego oraz postępującego procesu integracji europejskiej Szwecja ograniczyła swoją neutralność najpierw do kwestii wojskowych, a następnie do członkostwa w sojuszach militarnych. Towarzystwo temu odejście od polityki bezpieczeństwa opartej na odstraszeniu w stronę polityki bezpieczeństwa kooperatywnego, służącego skuteczniejszemu zarządzaniu kryzysami na peryferyjnych terenach obszaru euroatlantyckiego. U progu lat 90. i w pierwszych latach XXI w. było to działaniem racjonalnym. Obecna sytuacja bezpieczeństwa w Europie obnaża jednak słabości polityki bezpieczeństwa wynikającej z niedoszacowania zagrożenia ze strony Federacji Rosyjskiej.

⁴⁹ *Finlandia i Szwecja zawarły porozumienie wojskowe*, Dziennik.pl, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/483238,finnsko-szwedzkie-porozumienie-wojskowe.html> (dostęp: 18 listopada 2015 r.).

Świadomość realnego zagrożenia rosyjskiego – czy to dla terytorium Szwecji (mniej prawdopodobna), czy też dla sfery szwedzkiego bezpieczeństwa, obejmującej Finlandię, państwa bałtyckie i cieśniny duńskie (bardziej prawdopodobna) – spowodowała rozpoczęcie działań adaptacyjnych systemu bezpieczeństwa Szwecji. Mają one charakter stopniowego i ograniczonego przystosowania obecnego potencjału szwedzkich sił zbrojnych do stawienia czoła zagrożeniom konwencjonalnym. W wymiarze regionalnym, wzmacniana jest współpraca z państwami nordyckimi, szczególnie z Finlandią oraz państwami basenu Morza Bałtyckiego. W szerszym wymiarze międzynarodowym, intensyfikowana jest współpraca z NATO oraz podkreśla się gwarancje bezpieczeństwa wynikające z traktatu lizbońskiego. Szwecja jest przy tym jednym z najostrzejszych krytyków agresywnych działań Rosji.

Wojna rosyjsko-ukraińska na obecnym etapie nie stanowi przełomu na skalę drugiej wojny światowej czy upadku ZSRR. Koniec pauzy strategicznej w Europie, choć zwrócił uwagę na potrzeby obronności oraz zwiększył społeczną akceptację możliwości członkostwa Szwecji w NATO, nie stał się przyczyną odejścia od bezaliansowości. Sytuacja jest jednak niezwykle dynamiczna. Zmiana warunków bezpieczeństwa w Europie ma charakter trwały. Federacja Rosyjska stale demonstruje swoją mocarstwowość i nie należy oczekiwać zmiany jej retoryki czy podejścia wobec Zachodu. Choć w najbliższym czasie mogą pojawić się pewne elementy odprężenia sytuacji, to nie zmienią one konfrontacyjnego charakteru stosunków Zachodu z Rosją, narzucanego przez dążący do zmiany europejskiego *status quo* reżim Władimira Putina. Dalsze zmiany szwedzkiej polityki bezpieczeństwa warunkowane będą zewnętrzną sytuacją bezpieczeństwa w Europie. Zakładając negatywną tendencję rozwojową tej sytuacji, prawdopodobieństwo wejścia Szwecji do NATO będzie rosnąć.

Zarys problematyki reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ

Przemysław Pacuła

Od 1993 r. na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych toczy się intensywna, strukturalna debata na temat reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ. Krytycy jej obecnego kształtu wskazują na niereprezentatywność oraz nieskuteczność tej instytucji, wynikającą przede wszystkim z praktyki stosowania przez stałych członków RB prawa weta w zgodzie z własnym interesem politycznym, a nie dobrem ogółu. Podejmowane próby reform nie przyniosły dotychczas skutku. W kontekście ubiegania się przez Polskę o miejsce niestałego członka Rady na okres 2018–2019 warto przeanalizować perspektywy rozwiązania tego problemu w przyszłości i ewentualnego wkładu RP w ten proces.

Zasady działania Rady Bezpieczeństwa ONZ

Rada Bezpieczeństwa jest jednym z sześciu¹ kluczowych organów Organizacji Narodów Zjednoczonych, a najważniejszym w obszarze bezpieczeństwa. W „konstytucji” ONZ za jaką można uznać *Kartę Narodów Zjednoczonych*² zapisano, że „w celu zapewnienia szybkiego i skutecznego działania Organizacji członkowie nakładają na Radę Bezpieczeństwa główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz uznają, że przy wykonywaniu swych obowiązków wynikających z tej odpowiedzialności Rada Bezpieczeństwa działa we wspólnym ich imieniu” (art. 24). Działa ona za pomocą środków pokojowych (np. rezolucje potępiające, wezwanie stron do zakończenia działań zbrojnych i rozpoczęcia negocjacji, powoływanie misji obserwacyjnych zapobiegających wybuchowi konfliktu, wysłanie sił pokojowych nadzorujących implementację uzgodnień), środków wymuszających (np. sankcje gospodarcze, w tym wprowadzenie ograniczeń w handlu określonymi towarami lub zerwanie połączeń

¹ Obok Zgromadzenia Ogólnego, Sekretariatu, Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Rady Powierniczej.

² *Karta Narodów Zjednoczonych*, http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php (dostęp: 28 października 2015 r.).

komunikacyjnych oraz dyplomatyczne) i sankcji zbrojnych (w postaci użycia sił zbrojnych państw członkowskich pod flagą ONZ), decydując każdorazowo o zasadności ich podjęcia³.

Od pierwszego posiedzenia 17 stycznia 1946 r. do 23 października 2015 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ podjęła 2244 rezolucje⁴. Na podstawie art. 27 *Karty Narodów Zjednoczonych* decyzje Rady podejmowane są poprzez głosowanie. W przypadku decyzji proceduralnych, zapadają one większością 9 głosów. We wszystkich innych kwestiach, w tym tych dotyczących światowego pokoju i bezpieczeństwa, również wymagana jest większość 9 głosów, jednak – zgodnie z tzw. formułą jałtańską – konieczna jest aprobatą (lub przynajmniej brak sprzeciwu) wszystkich pięciu stałych członków RB⁵. Zgodnie z art. 27 p. 3 w przypadku gdy rozpatrywana sprawa dotyczy jednego ze stałych członków Rady, nie może on skorzystać z prawa weta. Zasada ta obowiązuje tylko wtedy, gdy rozważane są jedynie środki pokojowe – w przypadku gdy rozpatrywane jest zastosowanie środków przymusu, stały członek RB prawo weta zachowuje⁶. Warto w tym kontekście przytoczyć oświadczenie 4 przedstawicieli państw-sponsorów (USA, ZSRR, ChRL, Wielka Brytania) z 8 czerwca 1945 r. z San Francisco, w którym zawarto klauzulę wskazującą, że w przypadku sporu o charakter podejmowanej decyzji (proceduralna, czy nieproceduralna), uznawana jest za nieproceduralną z zachowaniem prawa weta stałego członka RB⁷.

Rada składa się z 15 członków, w tym pięciu stałych (Rosja – wcześniej jako ZSRR, Stany Zjednoczone, ChRL, Francja i Wielka Brytania) oraz dziesięciu niestałych, wybieranych większością 2/3 głosów na dwuletnie kadencje przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, „mając specjalnie na uwadze przede wszystkim wkład poszczególnych członków do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, realizacji innych celów Organizacji oraz sprawiedliwy podział geograficzny”⁸. Obecnie (listopad 2015 r.) funkcję członków niestałych pełnią Angola, Czad, Chile, Hiszpania, Jordania, Litwa,

³ Więcej: J. M. Farrall, *United Nations Sanctions and the rule of law*, Cambridge University Press, 2007, <http://ebooks.cambridge.org/ebook.jsf?bid=CBO9780511494352> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

⁴ Wykaz wszystkich rezolucji Rady Bezpieczeństwa: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/> (dostęp: 24 października 2015 r.).

⁵ Więcej: S. Bailey, *Voting in the Security Council*, Indiana University Press, 1970.

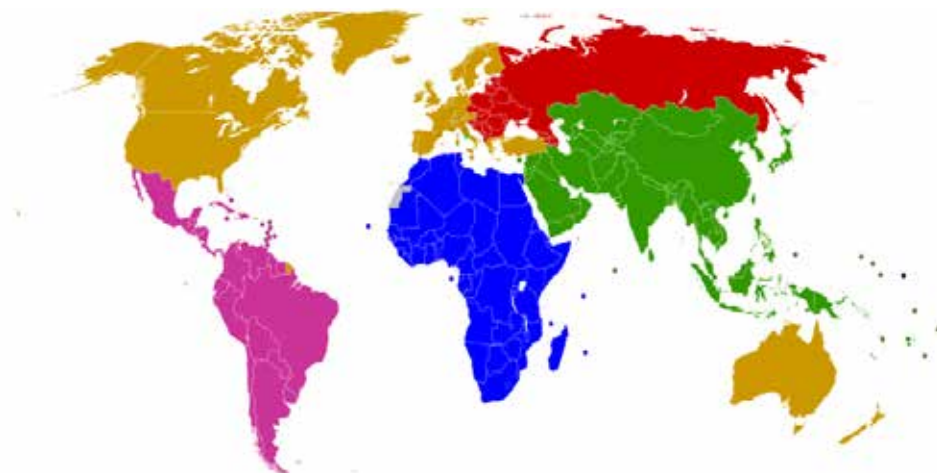
⁶ Tymczasowe zasady procedowania w RB ONZ, punkt H: głosowanie, <http://www.un.org/en/sc/repertoire/rules/overview.shtml#rule8> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).





⁷ *Statement at San Francisco by the delegations of the four Sponsoring Governments (China, the UK, the USA and the USSR) on "The Yalta Formula" on Voting in the Security Council*, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Yalta%20Statement.doc> (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

⁸ Artykuł 23 *Karty Narodów Zjednoczonych*, *op.cit.*

Malezja, Nigeria, Nowa Zelandia i Wenezuela. Wybór członków niestałych odbywa się według klucza tzw. grup. Obecny system obowiązuje od 1966 r., czyli od momentu, kiedy skład Rady został powiększony z 11 do 15 członków.

Mapa 1. Zakres grup oraz podział miejsc w RB ONZ ilustrują mapa i tabela



Grupa regionalna	Kolor na mapie	Liczba miejsc w RB ONZ
Grupa Afryki		3
Grupa Azji i Pacyfiku		2
Grupa Ameryki Łacińskiej i Karaibów		2
Grupa Europy Wschodniej		1
Grupa Europy Zachodniej i innych		2*

* przy zastrzeżeniu, że jedno państwo musi być z Europy Zachodniej

Źródło: opracowanie własne.

Do państw, które najczęściej zasiadały w Radzie Bezpieczeństwa należą m.in. Argentyna, Belgia, Brazylia, Hiszpania, Indie, Japonia, Niemcy, Pakistan i Wenezuela. Polska pełniła tę rolę w latach: 1946–1947, 1960, 1970–1971, 1982–1983 oraz 1996–1997. Z kolei ponad 60 państw nigdy nie

było członkiem RB ONZ, w tym między innymi Afganistan, Cypr, Estonia, Gruzja, Izrael, Łotwa, Mołdawia, Mongolia czy Szwajcaria⁹.

Główne obszary krytyki działania Rady Bezpieczeństwa

Najważniejszym argumentem podnoszonym w sprawie konieczności reformowania Rady Bezpieczeństwa ONZ jest zarzut braku jej skuteczności. W latach 90. XX w. nastąpił znaczący wzrost liczby operacji pokojowych i stabilizacyjnych organizowanych pod auspicjami Narodów Zjednoczonych. Jednocześnie jednak kolejne niepowodzenia ponoszone w zapalnych regionach świata (Bałkany, Afryka) ujawniały nieskuteczność RB w rozwiązywaniu konfliktów¹⁰. Szczególnym symbolem nieudolności stały się wydarzenia z 1995 r. w Srebrnicy, gdzie działające z ramienia Organizacji holenderskie siły pokojowe dopuściły do zamordowania ok. 8 tys. cywilów (muzułmanów) przez wojska serbskie w „strefie bezpieczeństwa”¹¹. ONZ oskarżana była również o bierność w zapobieganiu ludobójstwa w Rwandzie¹², czy łamaniu międzynarodowego prawa humanitarnego w Kongo¹³, Haiti¹⁴ czy Erytrei¹⁵.

Ważnym elementem rozważań nad Radą Bezpieczeństwa, czy – szerzej – działalności ONZ jako organizacji jest również potrzeba jej dostosowania do zmieniającego się świata. Na przełomie XX i XXI w. znacząco zmieniło się postrzeganie zagadnień związanych z prawami człowieka, zasadami ekonomii czy problemami społecznymi. Ewolucji uległa także koncepcja bezpieczeństwa¹⁶. Zręby ONZ powstawały w momencie, w którym świadomość

⁹ <http://www.un.org/en/sc/members/> (dostęp: 15 listopada 2015 r.).

¹⁰ Więcej: T. Łoś-Nowak (red.), *Narody Zjednoczone: między oczekiwaniem a spełnieniem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego 1995 oraz I. Popiuk-Rysińska, *Operacje pokojowe Narodów Zjednoczonych* w: J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 102–126;

¹¹ Więcej: D. Rieff, *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West*, Touchstone, 1996, USA oraz M. Boot, *Paving the Road to Hell: the Failure of the U.N. Peacekeeping*, w: Foreign Affairs, marzec-kwiecień 2000, <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2000-03-01/paving-road-hell-failure-un-peacekeeping> (dostęp: 6 listopada 2015 r.).

¹² *Rwanda genocide: UN ashamed, says Ban Ki-moon*, BBC News, 7 kwietnia 2014 r., <http://www.bbc.com/news/world-africa-26917419> (dostęp: 3 listopada 2014 r.).

¹³ *DR Congo: Army, UN Failed to stop the massacre*, <https://www.hrw.org/news/2014/07/02/dr-congo-army-un-failed-stop-massacre> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

¹⁴ Ch. Krishnaswami, *The United Nations' Shameful History in Haiti*, the Slate, 19 sierpnia 2013 r.,

¹⁵ Więcej: B. Hebte Sellasie, *Eritrea and the United Nations and other essays*, the Red Sea Press, 1989, USA.

¹⁶ Więcej: np. H. Brauch, U. Oswald Spring, Cz. Mesjasz (red.), *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century (Hexagon Series on Human and Environmental*

polityczną kształtowała zakończona w 1945 r. II wojna światowa. W tym kontekście RB ONZ stworzono z myślą o rozwiązywaniu sporów między państwami, podczas gdy współczesne konflikty mają charakter głównie wewnętrzny, a często asymetryczny. Tymczasem art. 2 pkt. 7 *Karty Narodów Zjednoczonych* stanowi, że „żadne postanowienie niniejszej Karty nie upoważnia Organizacji Narodów Zjednoczonych do interwencji w sprawach, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej któregośkolwiek państwa, ani do żądania od członków, aby przekazywali takie sprawy do załatwienia według niniejszej Karty”¹⁷. Zastrzeżono przy tym, że nie odnosi się to do przypadków możliwości użycia siły lub stosowania groźby w relacjach międzynarodowych w sytuacji zagrożenia pokoju i bezpieczeństwa na świecie i ewentualnych działań autoryzowanych przez RB w trybie przewidzianym przez rozdział VII Karty. Ogranicza to w poważnym stopniu możliwość użycia skutecznych środków (w tym przede wszystkim siły) w przypadku konfliktów wewnętrznych, choć w debacie publicznej na temat dopuszczalności podejmowania międzynarodowej interwencji w suwerennym państwie, ścierają się oczywiście zarówno argumenty prawne, jak i moralne¹⁸. Szczegółowa analiza tego problemu mogłaby być przedmiotem osobnego opracowania.

Poszukując źródeł braku skuteczności RB ONZ wskazać należy przede wszystkim na dwa obszary dotyczące jej składu, przejrzystości i metod funkcjonowania oraz zasad używania prawa weta.

Stałymi członkami RB zostały państwa, które wygrały II wojnę światową 70 lat temu: USA, ZSRR (obecnie Rosja), Wielka Brytania, Francja oraz Republika Chińska, której miejsce zajęła w 1971 r. Chińska Republika Ludowa¹⁹. Wśród badaczy powszechny jest pogląd, że obecny skład Rady nie

Security and Peace), Springer 2008, Niemcy; P. Buhler, *O potęgę w XXI w.*, 2014, Warszawa, H. Kissinger, *World Order*, Penguin Books, 2015, USA., W. Malendowski (red.), *Świat współczesny. Wyzwania, zagrożenia i współzależności w procesie budowy nowego porządku międzynarodowego*. Wyd. Naukowe INPiD UAM, Poznań 2008.

¹⁷ Artykuł 2 *Karty Narodów Zjednoczonych*, *op.cit.*

¹⁸ Porównaj np. M. Wasiński, *Dopuszczalność użycia siły zbrojnej w prawie międzynarodowym*, Prawo Międzynarodowe, wykład ósmy, http://www.grocjusz.edu.pl/Materials/mw_w_pm_2013-8.pdf (dostęp: 6 listopada 2015 r.).

¹⁹ Po wygranej przez stronę komunistyczną wojnie domowej w 1949 r., Republika Chińska została utworzona na wyspie Tajwan. „Kontynentalne” Chiny (ChRL) zyskiwały na znaczeniu w świecie, a ponieważ oba państwa chińskie utrzymywały status „jedynych” Chin, państwa musiały wybierać, czy utrzymywać relacje z RCh czy ChRL. Ostatecznie w 1971 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję 2758, w której uznano władze ChRL jako legalnego przedstawiciela Chin w ONZ i przekazało im miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, podczas gdy Republika Chińska (Tajwan) została usunięta z Organizacji. Treść rezolucji 2758: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/2758%28XXVI%29 (dostęp: 9 listopada 2015 r.); więcej: E. Friedman (red.), *China's Rise, Taiwan's Dilemmas and International Peace*, Routledge 2006, USA.

odzwierciedla realiów geopolitycznych współczesnego świata i zmian politycznych, jakie zaszły w ciągu ostatnich 60 lat (m.in. dekolonizacja, wzrost znaczenia niektórych państw, przemiany w Europie po 1989 r.). Ponieważ wszystkie państwa RB są jednocześnie posiadaczami arsenału jądrowego, Rada nazywana jest czasem „nuklearnym klubem”. Jednocześnie „elitarność” RB wzbudza oskarżenia, że działa w strategicznym interesie możnych, lekceważąc problemy, którymi nie są zainteresowani. W tym kontekście podaje się przykład podjęcia zdecydowanych działań w obronie zaatakowanego przez Irak Kuwejtu (w 1991 r.), podczas gdy problemy Rwandy czy Somalii pozostawiono bez odpowiedniej reakcji²⁰. Warto jednocześnie przypomnieć, jaka logika stała za powołaniem Rady Bezpieczeństwa w obecnym kształcie – po fiasku Ligi Narodów, do której Stany Zjednoczone nigdy nie przystąpiły, a inne ważne państwa wystąpiły, bądź zostały wyrzucone (Niemcy – 1933 r., ZSRR – 1939 r., Japonia – 1933 r., Włochy – 1937 r.), starano się stworzyć organizację, w której uprzywilejowana pozycja mocarstw zagwarantowałaby ich trwały udział, a w konsekwencji powodzenie całego projektu²¹. Niemniej, trudno sobie obecnie wyobrazić rozwiązywanie spraw globalnych bez udziału Niemiec, Japonii (oba państwa wciąż są opisywane w *Karcie Narodów Zjednoczonych* jako państwa nieprzyjacielskie²²), które są odpowiednio drugim i trzecim największym sponsorem ONZ, czy Indii. Wskazuje się również na Brazylię, Republikę Południowej Afryki czy Nigerię, jako regionalne mocarstwa, które nie są obecne w Radzie.

Duże kontrowersje wzbudza również prawo weta, jako specjalne uprawnienie stałych członków RB. Krytyka tej zasady wiąże się zarówno z uprzywilejowaniem wybranych 70 lat temu państw, ale także z faktem, że blokuje ona *de facto* możliwość podjęcia głębokich reform funkcjonowania Rady. Paradoksalnie bowiem pozbawienie „5” prawa weta jest uwarunkowane... pozbawienie ich prawa weta. Nie trzeba dodawać, że żaden ze stałych członków nie zamierza z tego prawa rezygnować. Tymczasem zasada ta jest najważniejszą przyczyną niemocy Rady w kwestiach spornych, gdyż umożliwia mocarstwom kierowanie się własnymi interesami narodowymi (*vide*: Rosja w sprawie Syrii), a nie zasadami zawartymi w *Karcie Narodów Zjednoczonych*. W latach 1945–1965 najbardziej „destrukcyjną” po-

²⁰ S. C. Rajan, *Global Politics and Institutions* GTI Paper Series, Tellus Institute, 2006, http://www.great-transition.org/archives/papers/Global_Politics_and_Institutions.pdf (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

²¹ Więcej: D. Bosco, *Five to Rule Them All: the UN Security Council and the making of modern world*, Oxford University Press, 2009, USA oraz: T. Weiss, D. Forsythe, R. Coate, K. K. Pease, *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, USA, 2013 (siódma edycja).

²² Por. art. 53 i 107 *Karty Narodów Zjednoczonych op.cit.*

stawę w RB przyjął ZSRR, który 101 razy użył w tym okresie prawa weta. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wbrew powszechnej opinii to nie Rosja czy ChRL, a Stany Zjednoczone są państwem, które w ostatnich latach najczęściej stosowało prawo weta (głównie w sprawach bliskowschodnich). W latach 1990–2013 władze USA wykorzystały ten przywilej 16 razy, podczas gdy Rosja 13, a ChRL 8 razy. Szczegółowe dane przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Przypadki stosowania weta w RB ONZ przez jej stałych członków w latach 1945–2015

Lata	USA	ZSRR/Rosja	ChRL	Francja	Wielka Brytania
1946–1955	0	75	1	2	0
1956–1965	0	26	0	2	3
1966–1975	12	7	2	2	8
1976–1985	34	6	0	9	11
1986–1989	21	0	0	3	8
1990–2015	16	12	8	0	0
Łącznie	83	126	11	18	30

Źródło: Security Council – veto list, Dag Hamarskjöld Library, <http://research.un.org/en/docs/sc/quick> (dostęp: 14 listopada 2015 r.).

Przegląd propozycji reformy RB ONZ

W czasach zimnej wojny paraliż prac RB ONZ przyjmowany był jeśli nie ze zrozumieniem, to z chłodnym realizmem. Relacje w Radzie odzwierciedlały bowiem stan rywalizacji zarówno na poziomie Wschód-Zachód, jak i między ZSRR a Stanami Zjednoczonymi²³. Niemniej, po jej zakończeniu brak skuteczności działań Rady stawał się coraz mniej zrozumiały. W 1992 r. Zgromadzenie Ogólne (ZO) przyjęło rezolucję postulującą podjęcie debaty na temat zmian w RB, obejmujących kwestie członkostwa, procedur działania oraz praw i obowiązków członków²⁴. Rok później ZO zdecydowało

²³ Więcej: D. Malone (red.), *The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century (Project of the International Peace Academy)*, Lynne Rienner Pub, USA, 2004.

²⁴ Rezolucja ZO ONZ GA/res/47/62 z 11 grudnia 1992 r., dotycząca kwestii sprawiedliwej reprezentacji i zwiększenia członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r062.htm> (dostęp: 6 listopada 2015 r.).

o powołaniu specjalnej grupy roboczej zajmującej się tą kwestią²⁵. Przyjmuje się zatem, że od 1993 r. tematyka reformy RB ONZ została stałym punktem agendy Organizacji.

W ciągu ostatniego dwudziestolecia podejmowano na forum ONZ różne próby zreformowania Rady, jak dotąd nieskuteczne.

Przegląd propozycji zmian dotyczących członkostwa w RB warto rozpocząć od efektu pracy grupy roboczej powołanej przez ONZ w 1993 r. Przedstawiła ona w 1997 r. nazywany od nazwiska przewodniczącego tej grupy Razalego Ismaila *Razali Reform Paper*²⁶. Jej propozycja rozszerzenia składu obejmowała zarówno zwiększenie liczby członków stałych (o 5 państw: Niemcy, Japonię oraz po jednym przedstawicielu Afryki, Ameryki Łacińskiej i Azji) oraz niestałych (4 państwa z Europy Wschodniej, Afryki, Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz Azji).

Wśród innych historycznych propozycji zmian struktury RB warto przywołać raport Panelu wysokiego szczebla ds. zagrożeń, wyzwań i zmian, który przedstawił projekt zmian w specjalnym raporcie w 2005 r.²⁷. Panel ten został powołany w wyniku przyjęcia *deklaracji milenijnej* w 2000 r.²⁸, w której wyartykułowano potrzebę gruntownej reformy RB ONZ, motywowaną pojawieniem u progu XXI w. nowych zagrożeń i wyzwań. W raporcie z 2005 r. proponowano dwie drogi poszerzenia składu Rady. Według pierwszej propozycji, zostałaby ona poszerzona o 6 nowych stałych członków (2 z Afryki, 2 z regionu Azji i Pacyfiku i po jednym z Europy i Ameryk) bez prawa weta oraz przyznanie 13 miejsc niestałych (według klucza: Afryka: 4, Azja i Pacyfik: 3, Europa: 2 oraz Ameryki: 4). Druga opcja zakładała brak nowych stałych członków, rozszerzenie liczby niestałych uczestników prac RB o 11 (według klucza: Afryka: 4, Azja i Pacyfik: 3, Europa: 1 oraz Ameryki: 3) oraz wprowadzała nową kategorię państw (8), powoływanych na 4-letnią kadencję z możliwością reelekcji (po 2 kraje z Europy, Afryki, Azji i Pacyfiku oraz Ameryk). Brak porozumienia co do wyboru modelu oraz sposobu wybierania państw doprowadził do fiaska tej próby zmian²⁹.

²⁵ Rezolucja ZO ONZ A/RES/48/26 z 3 grudnia 1993 r., <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r026.htm> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

²⁶ *Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group On The Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council*, 20 marca 1997 r., <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41310-razali-reform-paper.html> (dostęp: 12 listopada 2015 r.).

²⁷ Raport SG ONZ: *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, 21 marca 2005 r.; http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005 (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

²⁸ *United Nations Millennium Declaration*, <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (dostęp: 7 listopada 2015 r.).

²⁹ Więcej: L. Neack, *Elusive Security. States first, people last*, Rowman & Littlefield Publishers, USA, 2007.

W kolejnych latach powstały nowe propozycje zmian w składzie RB ONZ. Zostały one zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Propozycje zmian w składzie RB ONZ

Nazwa	Pomysłodawcy	Treść propozycji
Propozycja Grupy Afrykańskiej	Unia Afrykańska*	Przyznanie państwom afrykańskim dwóch miejsc stałych członków RB (z prawem weta) oraz dwóch miejsc niestałych członków.
Propozycja Grupy Arabskiej	Grupa Arabska**	Przyznanie państwom arabskim przynajmniej dwóch miejsc niestałych członków RB. W przypadku powiększenia składu stałych członków – przyznanie Grupie Arabskiej jednego miejsca z pełnym spektrum uprawnień.
Grupa 4 (G4)	Brazylia, Indie, Japonia, Niemcy***	Przyznanie dodatkowych sześciu stałych miejsc: dwóch dla Afryki, dwóch dla Azji (Indie, Japonia) i po jednym dla Ameryki Łacińskiej i Karaibów (Brazylia) i dla grupy „Europa Zachodnia i inni” (Niemcy), oraz czterech niestałych miejsc: po jednym dla Afryki, Azji, Europy Wschodniej i Ameryki Łacińskiej oraz Karaibów.
Zjednoczenie dla Konsensusu (<i>Uniting for Consensus</i>)	40 państw, w tym Holandia, Hiszpania, Włochy, Korea Południowa, Meksyk, Argentyna, Pakistan, Kanada****	W 2005 r.: rozszerzenie Rady do 25 członków: 5 stałych (tak jak obecnie) oraz 20 niestałych (6 z Afryki, 5 z Azji, 4 z Ameryki Łacińskiej i Karaibów, 3 z grupy „Europa Zachodnia i inni” oraz 2 z Europy Wschodniej). W 2009 r. grupa uaktualniła swoje pomysły, dodając m.in. nowe kategorie członków RB ONZ.

* Stanowisko Afryki zostało wypracowane w tzw. kompromisie z Ezulwini, osiągniętego w czasie specjalnej sesji Unii Afrykańskiej 7–8 marca 2005 r.³⁰

** Stanowisko Grupy Arabskiej zostało przedstawione w dokumencie roboczym przesłanym na ręce Grupy Roboczej 23 maja 1997 r.³¹

*** Stanowisko G4 zostało przedstawione m.in. we wspólnym oświadczeniu po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych Brazylii, Indii, Japonii i Niemiec, które odbyło się 23 września 2011 r. w Nowym Jorku³².

**** Stanowisko *Uniting for Consensus* zostało przedstawione 26 lipca 2005 r. na forum ZO ONZ³³, a następnie uaktualnione w dokumencie z 2009 r. *Security Council Reform*³⁴.

Źródło: opracowanie własne.

³⁰ *The common African position on the proposed reform of the United Nations*, http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_screform_2005.pdf (dostęp: 6 listopada 2015 r.).

³¹ *Letter dated 23 May 1997 from the Permanent Representative of Lebanon to the United Nations addressed to the Vice-Chairmen of the Working Group*, <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-reform/41399.html?temid=915> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

³² *Ministerial Meeting of the G4 countries (Brazil, Germany, India and Japan) in the margins of the 66th Session of the UN General Assembly, Joint Press Statement*, 23 września 2011 r., <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/joint1109.html> (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

³³ *'Uniting For Consensus' Group Of States Introduces Text On Security Council Reform To General Assembly*, <http://www.un.org/press/en/2005/ga10371.doc.htm> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

³⁴ *Security Council Reform*, https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/UFC_2009_Proposal.pdf (dostęp: 7 listopada 2015 r.).

Obecnie ścierają się głównie dwie koncepcje – G4, dążącej do zapewnienia stałych miejsc w RB jej członkom oraz *Uniting for Consensus*, której siłą jest rosnące poparcie dla jej propozycji (w spotkaniu grupy w Rzymie w 2011 r. wzięło udział 120 państw)³⁵. Problemem propozycji G4 pozostaje sprzeciw regionalnych rywali Niemiec, Indii, Brazylii i Japonii odnośnie do uzyskania przez te państwa uprzywilejowanej pozycji. Przykładowo, ambicje Berlina wzbudzają sprzeciw Włoch (które są nieformalnym liderem *Uniting for Consensus*), Hiszpanii czy Holandii, a Japonii – Korei Południowej i ChRL. Wzmocnieniu pozycji Brazylii przeciwdziałają Meksyk i Argentyna, a walkę o miejsce w RB ONZ Indii kontestuje Pakistan³⁶. Warto podkreślić, że ambicje zasiadania w Radzie jako stały członek zgłaszały też inne państwa, w tym RPA, Nigeria, Egipt, Włochy, Hiszpania, Portugalia czy Kanada.

Powyższe propozycje odnoszą się w dużej mierze do problemu reprezentatywności Rady Bezpieczeństwa ONZ, natomiast problem jej skuteczności (czy jej braku) jest utożsamiany przede wszystkim z istnieniem prawa weta. Od początku istnienia ONZ było ono używane ponad 270 razy, a warto podkreślić, że w statystykach nie są ujmowane przypadki tzw. „ukrytego” weta, czyli sytuacji, w której groźba zastosowania przez jednego z członków Rady prawa weta spowodowała wycofanie danej rezolucji z agendy³⁷. Przykładem używania tego środka są wybory sekretarza generalnego, w którym to wprowadzono praktykę nieformalnej oceny kandydatów przez stałych członków RB ONZ³⁸. Istnienie takich pozaprawnych procedur jest powszechnie krytykowane jako przykład braku przejrzystości działań Rady Bezpieczeństwa.

W 2000 r. rząd Kanady podjął inicjatywę powołania Międzynarodowej Komisji w sprawie Interwencji oraz Suwerenności Państwa, która dała początek koncepcji „odpowiedzialności za ochronę”, publikując w 2001 r. raport pod tym samym tytułem³⁹. Koncepcja ta zakładała w pierwszym

³⁵ V. Nigro, *Consiglio di sicurezza Onu Roma con 120 voti sfida Berlino*, La Repubblica, 15 maja 2011 r., http://www.repubblica.it/esteri/2011/05/15/news/consiglio_di_sicurezza_onu_roma_con_120_voti_sfida_berlino-16271793/ (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

³⁶ A. Ariyuruk, *Players and Proposals in the Security Council Debate*, Global Policy Forum, 3 lipca 2005 r., <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41204.html> (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

³⁷ Więcej: C. Nahory, *The Hidden Veto*, Global Policy Forum, 2004 r., <https://www.globalpolicy.org/security-council/42656-the-hidden-veto.html> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

³⁸ *In hindsight: the process of selecting a UN Secretary General*, the Security Council Report, 31 sierpnia 2015 r., http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2015-09/in_hindsight_the_process_of_selecting_a_un_secretary-general.php (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

³⁹ Międzynarodowa komisja w sprawie interwencji oraz suwerenności państwa (ICISS), *The responsibility to protect*, grudzień 2001, <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

rządzie, że państwa powinny powstrzymać się od stosowania prawa weta w sytuacjach, w których ich żywotne interesy nie są zagrożone, a jednocześnie istnieje groźba ludobójstwa lub czystek etnicznych. Koncepcja ta została poparta przez liderów światowych na szczycie światowym w 2005 r.⁴⁰. W tym samym okresie narodziła się inna inicjatywa odnosząca się do problemu weta, tzw. Małej Piątki (Small 5, S5), czyli grupy małych państw: Szwajcarii, Kostaryki, Jordanii, Singapuru i Lichtensteinu. Proponowały one, aby stały członkiem RB, który użył prawa weta musiał jednocześnie złożyć pisemne wyjaśnienie swojego postępowania zawierające odniesienie do Karty NZ oraz odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego. Wzywały również do tego, aby prawo weta nie było używane do blokowania rezolucji zmierzających do powstrzymania ludobójstwa, zbrodni wojennych lub przestępstw przeciwko ludzkości⁴¹. Te propozycje zostały ostatecznie przedłożone w projekcie rezolucji⁴² w maju 2012 r., jednak z uwagi na kontrowersyjną decyzję podsekretarz generalnej ds. prawnych Patricii O'Brien, która zdecydowała, że rezolucja ta ma być głosowana większością 2/3 głosów oraz silnej opozycji stałych członków RB ONZ, została ona wycofana⁴³. Spowodowało to faktyczną marginalizację grupy S5.

Obecnie warto odnotować trzy inicjatywy odnoszące się do najbardziej drażliwych obszarów zmian w procedowaniu spraw przez RB ONZ: francuską, Grupy ACT (odpowiedzialność, spójność i przejrzystość) oraz propozycje tzw. Starszych. Należy dodać, że ostatni okres działania RB ONZ sprzyja dyskusji o potrzebie jej reformy: w lipcu 2015 r. Rosja zablokowała rezolucję

⁴⁰ Więcej: *The 2005 World Summit High-Level Plenary Meeting of the 60th session of the UN General Assembly (14–16 September 2005, UN Headquarters, New York)*, http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

⁴¹ Por. Propozycja S5 w sprawie reformy RB ONZ (projekt rezolucji) z 3 listopada 2005 r.; <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/10nov05draftres.pdf> (dostęp: 3 listopada 2015 r.); Propozycja S5 w sprawie reformy RB ONZ (projekt rezolucji) z 20 marca 2006 r.; <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/20march06draftres.pdf> (dostęp: 3 listopada 2015 r.); Dokument koncepcyjny z propozycjami reform RB ONZ z 5 kwietnia 2011 r.; https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/05042011-S-5-SC-working-methods_EN.pdf (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

⁴² Poprawiony projekt rezolucji *Enhancing the accountability, transparency and effectiveness of the Security Council*, 3 maja 2012 r. <http://responsibilitytoprotect.org/A%2066%20L%2042%20rev%201%20%282%29.pdf> (dostęp: 1 listopada 2015 r.).

⁴³ Raport *the Veto*, Security Council Report, 19 października 2015 r., <http://www.securitycouncilreport.org/special-research-report/the-veto.php> (dostęp: 26 października 2015 r.) oraz R. Emch, *Swiss withdraw UN draft resolution*, Swiss Info, 18 maja 2012 r., http://www.swissinfo.ch/eng/security-council-reform_swiss-withdraw-un-draft-resolution/32719648 (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

upamiętniającą 20-lecie masakry w Srebrenicy⁴⁴ oraz próbę ustanowienia międzynarodowego trybunału karnego w celu ukarania winnych zestrzelenia nad Ukrainą samolotu Malezyjskich Linii Lotniczych (MH17)⁴⁵. Najbardziej jednak jaskrawym przykładem z ostatnich lat są kolejne weta Rosji i ChRL w sprawie Syrii – w okresie 2011–2014 państwa te zablokowały cztery rezolucje RB. W tym czasie w wojnie domowej w Syrii zginęło ok. 150 tys. osób.

Kontekst syryjski był głównym powodem podjęcia inicjatywy ze strony władz francuskich. Ze względu na historię przedwojenną (w latach 1920–1941 Francja *de facto* zarządzała terytorium syryjskim⁴⁶) i powojenną, Syria pełni szczególną rolę w polityce bliskowschodniej Francji⁴⁷. Co ważne, propozycja zmian dotyczących zasad używania weta, która została przedstawiona piórem ministra spraw zagranicznych Laurenta Fabiusa w artykule w „New York Times”⁴⁸, wyszła od stałego członka Rady Bezpieczeństwa. Argumentował on, że stali członkowie powinni powstrzymać się od prawa „weta jeśli „Rada Bezpieczeństwa ma podjąć decyzję w odniesieniu do masowej zbrodni... [za wyjątkiem] przypadków, w których na szali leżą żywotne interesy stałego członka”. Według propozycji L. Fabiusa sekretarz generalny ONZ mógłby rozstrzygać o wystąpieniu przypadku „masowej zbrodni” na wniosek przynajmniej 50 państw członkowskich⁴⁹. Z biegiem czasu propozycja ta zaczęła zyskiwać szerokie poparcie wśród członków ONZ. 30 września 2015 r. Francja wspólnie z Meksykiem zorganizowały spotkanie wysokiego szczebla poświęcone tej propozycji, w czasie której francuski minister spraw zagranicznych poinformował o poparciu ponad 70 państw dla inicjatywy Paryża⁵⁰.

⁴⁴ P. Sherwell, *Russia blocks UN resolution condemning Srebrenica massacre as genocide*, „The Telegraph”, 8 lipca 2015 r., <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/bosnia/11727613/Russia-blocks-UN-resolution-condemning-Srebrenica-massacre-as-genocide.html> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

⁴⁵ *MH-17 crash: Russia vetoes UN resolution for international tribunal*, BBC News, 29 lipca 2015 r., <http://www.bbc.com/news/world-europe-33710088> (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

⁴⁶ Więcej: N. Meouchy, *France, Syria et Liban 1918–1946*, Presses de l’Ifpo, Institut français d’études arabes de Damas, Francja, 2002.

⁴⁷ Więcej: P. Larrouturou, *Trente Ans de Relations Complexes Entre les Présidents Syriens et Français*, Le Monde, April 29, 2011, http://www.lemonde.fr/proche-orient/article/2011/04/29/france-syrie-des-relations-mouvementees_1513589_3218.html (dostęp: 5 listopada 2015 r.).

L. Fabius, *A call for self-restraint in the U.N.*, New York Times, 4 października 2013 r., http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html?_r=0 (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ J. Kroenert, *France and Mexico co-host high-level meeting on „Framing the veto in the event of mass atrocities”*, Center for UN Reform Education, 5 października 2015 r., <http://www.centerforunreform.org/?q=node/674> (dostęp: 7 listopada 2015 r.).

Podobną w treści propozycję złożyła w lipcu 2015 r. Grupa odpowiedzialność, spójność i przejrzystość (*Accountability, Coherence and Transparency Group*, ACT). Grupa ta powstała na bazie Małej Piątki w 2013 r. i skupia się na poprawie efektywności pracy RB ONZ⁵¹. Zaproponowała przyjęcie „Kodeksu postępowania przy podejmowaniu przez Radę Bezpieczeństwa NZ kwestii ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych” (w skrócie: „kodeks postępowania”, *code of conduct*), według którego członkowie Rady mieliby się zobowiązać do nieblokowania „wiarygodnych” rezolucji zmierzających do powstrzymania ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości oraz zbrodni wojennych. Ostateczną wersję dokumentu zaprezentowano 1 września 2015 r.⁵². Został on poparty przez blisko 80 państw, w tym dwóch stałych członków RB ONZ (Francję i Wielką Brytanię).

Analogiczny element dotyczący prawa weta znalazł się w propozycji tzw. Starszych⁵³, złożonej w formie oświadczenia 7 lutego 2015 r. dotyczącej zmian w funkcjonowaniu RB ONZ⁵⁴. Oprócz tego proponują oni, aby stworzyć nową kategorię członków Rady (wybieranych na znacznie dłuższy okres niż 2 lata z prawem reelekcji) oraz sugerują zmiany w procesie wybierania SG ONZ.

Podobieństwa powyższych propozycji wynikają ze zbieżności przesłanek, jakie za nimi stoją (potrzeba zapewnienia efektywności działania Rady) oraz tła ich opracowania (niemoc w sprawie Syrii). Główną różnicę stanowi podejście do kwestii tzw. „żywothnych interesów” stałych członków RB ONZ, który to element został uwzględniony jedynie w propozycji francuskiej.

Stanowisko Polski

W wyborach, które odbędą się w 2017 r. Polska będzie ubiegała się o miejsce niestałego członka RB ONZ w kadencji 2018–2019. Z uwagi na

⁵¹ *Fact Sheet: The Accountability, Coherence and Transparency Group – Better Working Methods for today’s UN Security Council*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Szwajcarii, październik 2014 r., https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/speeches-to-the-un/20141001-new-york-factsheet-accountability-coherence-transparency_EN.pdf (dostęp: 10 listopada 2015 r.).

⁵² *ACT members release final text of proposed SC Code of Conduct*, Center for UN Reform Education, 8 września 2015 r., <http://www.centerforunreform.org/?q=node/671> (dostęp: 7 listopada 2015 r.).

⁵³ Grupa byłych liderów została powołana w 2007 r. przez Nelsona Mandelę. W jej skład wchodzi m.in. Kofi Annan, Jimmy Carter, Desmond Tutu, Fernando Cardoso i inni. Więcej: *The Elders. Independent global leaders working together for peace and human rights*. <http://www.theelders.org/> (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

⁵⁴ *The Elders present four proposals for UN reform*, IISD Reporting Services, 7 lutego 2015 r., <http://sd.iisd.org/news/elders-present-four-proposals-for-un-reform/> (dostęp: 7 listopada 2015 r.).

fakt, że grupa, do której przynależy Polska (Europa Wschodnia) ma tylko jedno miejsce w Radzie Bezpieczeństwa, rywalizujemy o uzyskanie tego statusu z Bułgarią.

Stały przedstawiciel RP przy Narodach Zjednoczonych w Nowym Jorku Bogusław Winid występując 30 października na sesji ZO ONZ zaznaczył, że Polska, podobnie jak wiele innych państw będzie dążyć do tego, aby Rada Bezpieczeństwa była „bardziej reprezentatywna, przejrzysta, efektywna, zorientowana na działanie oraz dopasowana do realiów współczesnego świata”. Odnosząc się do postulatów innych regionów wskazujących na potrzebę zwiększenia ich reprezentacji w Radzie podkreślił potrzebę przyznania Europie Wschodniej dodatkowego miejsca niestałego członka. Ambasador Bogusław Winid przypomniał również o poparciu Polski dla „Kodeksu postępowania przy podejmowaniu przez Radę Bezpieczeństwa NZ kwestii ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych”, zaproponowanego przez grupę ACT i odnotował z satysfakcją rosnącą grupę państw wspierających inicjatywę francuską⁵⁵.

W tym kontekście warto przywołać wystąpienie prezydenta Bronisława Komorowskiego 25 września 2013 r., który wskazał na potrzebę „powrotu do wysiłków reformy Rady Bezpieczeństwa, która wzmocni autorytet, reprezentatywność i skuteczność”. Odnosząc się do konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz wojny domowej w Syrii, stwierdził, że „Rada Bezpieczeństwa, organ odpowiedzialny za pokój, okazała się mało skuteczna w obliczu konfliktów na Ukrainie i w innych regionach świata, także ze względu na reguły jej działania. (...) Bez korekty tych reguł grozi nam dalsze pograżanie się w niemocę”⁵⁶.

Tematykę reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ podjął także w przemówieniu na forum Zgromadzenia Ogólnego 28 września 2015 r. prezydent Andrzej Duda. Budując swoje wystąpienie na tezie, że „prawo międzynarodowe to podstawowa wartość i podstawowe narzędzie do budowania pokoju na świecie”, prezydent za kluczowe uznał „kontynuowanie prac nad poprawą efektywności funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych, ciała odpowiedzialnego za ochronę międzynarodowego pokoju”. Jak zaznaczył, „należy nieustannie przypominać, że przywilej stałego

⁵⁵ J. Honkisz, *Polska na temat reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ*, Stałe Przedstawicielstwo RP przy NZ, 30 października 2015, r. http://nowyjorkonz.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/polska_w_onz/stanowiska_i_wystapienia/polska_na_temat_reformy_rady_bezpieczenstwa_nz (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

⁵⁶ *Komorowski: Polska za reformą Rady Bezpieczeństwa ONZ*, Newsweek Polska, 26 września 2013 r., <http://swiat.newsweek.pl/komorowski-polska-za-reforma-rady-bezpieczenstwa-onz-newsweek-pl,artykuly,348449,1.html> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

członkostwa wiąże się z obowiązkiem podejmowania aktywnych działań zmierzających do realizacji podstawowych celów ONZ, które wymienione są w artykule 1. Karty”. Dodał, że „w ostatnich latach prawo weta wielokrotnie prowadziło do całkowitego impasu prac Rady, i to w najistotniejszych kwestiach dotyczących właśnie bezpieczeństwa”. Przypomniał również, że „Polska wspiera francuską propozycję dotyczącą przyjęcia kodeksu postępowania w sprawie powstrzymania się od użycia prawa weta w przypadku, gdy mamy do czynienia z najcięższymi zbrodniami w rozumieniu prawa międzynarodowego, w tym ze zbrodnią ludobójstwa”⁵⁷.

Wkład Polski w tę problematykę obejmuje również prace naukowe, z których warto wymienić między innymi publikację Adama Daniela Rotfelda⁵⁸.

Odnosząc się do roli Polski na forum ONZ należy uznać, że podjęcie aktywności w sprawie ONZ i reformy Rady Bezpieczeństwa jest potrzebne. Demonstracja przywiązania do systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych dobrze wpisuje się w tematykę promowania zasad demokracji, „dobrego rządzenia”, praw człowieka oraz dbałości o środowisko naturalne i racjonalne wykorzystywanie zasobów Ziemi. Podjęcie takich działań sprzyjałyby promowaniu kandydatury Polski do Rady Bezpieczeństwa na lata 2018–2019.

W pierwszej kolejności zasadna byłaby aktywność w „miękkich” dziedzinach: promowaniu całościowej reformy ONZ (bez ograniczania się do RB) jako koniecznego procesu służącego rozwiązywaniu narastających problemów ludzkości oraz zwiększaniu świadomości społecznej (w Polsce i Europie) na temat działania systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych w celu przełamania negatywnych stereotypów na jej temat.

W dalszej kolejności można rozważyć podjęcie inicjatywy reformy Rady Bezpieczeństwa. Należy jednak wziąć pod uwagę kontekst kandydatury Polski do RB na lata 2018–2019, a co za tym idzie konieczność unikania antagonizacji państw promujących określone postulaty w tej kwestii oraz niewielkie pole manewru spowodowane impasem na forum ONZ i niechęcią ze strony stałych członków RB do rozmów. Dlatego zasadne może być intensywne włączenie się w obecny „główny nurt” dyskusji o prawie weta, będący treścią propozycji francuskiej i grupy ACT.

⁵⁷ Wystąpienie Prezydenta RP na 70 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, Kancelaria Prezydenta RP, 28 września 2015 r., <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wypowiedzi-prezydenta-rp/wystapienia/art,11,wystapienie-prezydenta-rp-w-debacie-generalnej-70-sesji-zgromadzenia-ogolnego-narodow-zjednoczonych.html> (dostęp: 8 listopada 2015 r.).

⁵⁸ Np.: A. Rotfeld, *New Political Act for the United Nations for the 21st Century. Proposals and Concepts* (red.), Akademia Dyplomatyczna MSZ, Warszawa 2004.

Ewentualnej ofensywie dyplomatycznej na forum Organizacji powinna towarzyszyć praktyczna działalność Polski. Warto zatem rozważyć możliwość powrotu polskich kontyngentów wojskowych do misji pokojowych prowadzonych przez ONZ lub zaangażowanie Polski w innej formie (pomoc ekspercka, humanitarna, finansowa). Sprzyjać temu będzie zakończenie w 2014 r. misji NATO w Afganistanie, która stanowiła duże obciążenie finansowe dla Polski.

Podsumowanie

Problem reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ stanowi stały, zakorzeniony w literaturze i debacie punkt, który wciąż czeka na swój przełom prowadzący do osiągnięcia realnego postępu. Liczba propozycji dotyczących zarówno zwiększenia reprezentatywności Rady, jak i zmianę metod jej prac (przede wszystkim chodzi o prawo weta) świadczy o tym, że poczucie konieczności zmian jest powszechne. Wciąż jednak powodzenie reformy zależy w pierwszym rzędzie od możliwości wypracowania kompromisu, który zostałby zaakceptowany przez 2/3 członków organizacji. Potencjalny sukces w tym zakresie – nieosiągalny od ponad 20 lat – byłby jednak dopiero pierwszym, łatwiejszym, etapem zmian. W ostatecznym rozrachunku, zgoda na zmiany zależy od pięciu stałych członków Rady, którzy nie wykazują na razie woli dzielenia się swoimi przywilejami, a tym bardziej rezygnacji z praw nabytych po II wojnie światowej. Należy przy tym zaznaczyć, że odnoszenie braku postępu reform jedynie do stanowisk Rosji, USA, ChRL, Francji i Wielkiej Brytanii byłoby uproszczeniem. Brak porozumienia między grupami proponującymi różne sposoby rozszerzenia RB o nowych członków (stałych i niestałych) dowodzi, że ambicje poszczególnych kandydatów, bądź grup regionalnych znacznie przewyższają możliwości osiągnięcia konsensusu. Widać to w szczególności w rywalizacji koncepcji G4 a *Uniting for Consensus*.

Wydaje się, że najbardziej sprzyjający czas podjęcia głębokiej reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ przeminął w latach 90. XX w. Odprężenie związane z zakończeniem zimnej wojny, poczucie euforii (zobrazowane w *Końcu historii* Francisca Fukuyamy) związane z triumfem demokracji w Europie przy jednoczesnym wystąpieniu przypadków niemocy ONZ, które powinny posłużyć za właściwy impuls do podjęcia zdecydowanych działań naprawczych (Somalia, Bałkany, Rwanda) – odeszły w przeszłość. Dziś, gdy starająca się odbudować dawne imperium Rosja i rosnąca potęga ChRL przyjęły

kurs na zmianę obowiązującego układu sił i budowę swojej pozycji w świecie, osiągnięcie kompromisu w ONZ jest odleglejsze niż kiedykolwiek.

Warto jednocześnie zaznaczyć, że reforma RB ONZ polegająca na odebraniu stałym członkom prawa weta nie musi wcale służyć interesom Polski (czy – szerzej – wspólnocie państw zachodnich). Państwa demokratyczne stanowią bowiem mniejszość na forum Organizacji, a kontrowersyjne przypadki z przeszłości (np. wybór ambasador Libii na przewodniczącą Komisji Praw Człowieka ONZ w 2003 r.) każą wątpić, czy demokratyzacja procedur będzie sprzyjać wzrostowi skuteczności i wiarygodności ONZ.

Nie oznacza to jednak, że próby reformowania Rady Bezpieczeństwa są niepotrzebne. Należy utrzymywać „temperaturę” dyskusji w tym zakresie, przy zachowaniu realistycznego podejścia do kwestii weta. Koncentracja wysiłków na pozbawienie stałych członków jest bezcelowa (i niekoniecznie potrzebna, o czym wspomniano wyżej). Trzeba proponować rozwiązania zwiększające efektywność ONZ w ramach systemu dostępnego, a nie wymarzonego. Nie można także utożsamiać oceny prac RB z oceną dokonań całej organizacji. Należy pamiętać, że niezależnie od skuteczności Rady Bezpieczeństwa, Organizacja Narodów Zjednoczonych pozostaje niezastępowanym i niezbędnym elementem ładu międzynarodowego, podejmująca zadania i wyzwania, które nie mogą być zrealizowane przez żadną inną organizację w świecie.

Chińska obecność na rosyjskim Dalekim Wschodzie: uwarunkowania i stereotypy

Anna Madej

Rosyjski Daleki Wschód jest obszarem o wielkich bogactwach naturalnych, wykorzystanie których jest trudne ze względu na brak zasobów finansowych i ludzkich. Sąsiedztwo Chin – zasobnego partnera, którego znaczenie międzynarodowe stale rośnie – od lat budziło w Rosji czy ZSRR strach przed nieformalną (dokonaną poprzez miękką siłę) aneksję tego regionu. Obawy te zawsze okazywały się jednak nieuzasadnione: chińska obecność na rosyjskim Dalekim Wschodzie nigdy nie była znacząca, mimo popularnych stereotypów na ten temat. Zbliżenie między Rosją a Chinami oraz bardzo trudna sytuacja demograficzna i ekonomiczna na wschodnich rubieżach Rosji mogą sugerować konieczność pożegnania się z resentymentami i zaakceptowania chińskich inwestorów i robotników najemnych.

Uwagi wstępne

W przewidywaniu coraz trudniejszych relacji z Zachodem i dążeniu do realizacji policentrycznej wizji świata Rosja zwróciła się w stronę Azji. Jej najbliższym i najpotężniejszym obecnie partnerem na tym kontynencie pozostają Chiny. Oba państwa od wieków przypisywały sobie miano odrębnych cywilizacji, tolerujących zaledwie istnienie „młodszych braci” u swego boku, przy czym kwestię „starszeństwa” w danym okresie można było określić dopiero wtedy, kiedy stawał się on historią.

Różnica potencjałów (w tym demograficznych) między Rosją a Chinami była wyraźna właściwie od początku kolonizacji rosyjskiego Dalekiego Wschodu i odbierana jako zagrożenie przez wszystkich – rosyjskich i radzieckich decydentów. Obecnie oficjalna retoryka rosyjska mówi o zbliżeniu między państwami, jednak odległość między Moskwą (w której podejmowane są decyzje) i Władywostokiem (w którym mają być one wykonywane) pozostaje znaczna – nie tylko w ujęciu geograficznym. „Rosyjski Region Dalekowschodni w najbardziej bezpośrednim sensie zawiera w sobie ambivalencję stosunków rosyjsko-chińskich. Tutaj, bardziej niż gdziekolwiek

indziej, strategiczny niepokój i kulturowa alienacja współlistnieją z politycznym i gospodarczym zbliżeniem obu państw¹, pisze Michał Lubina w swoim obszernym opracowaniu na temat stosunków Chin i Rosji. W niniejszym tekście autor przedstawia współpracę (czy też współzawodnictwo) rosyjsko-chińską na poziomie regionalnym i ocenić realność zagrożenia „kolonizacją chińską” rosyjskiego Dalekiego Wschodu.

Chińska obecność na rosyjskim Dalekim Wschodzie w ujęciu historycznym

Rosyjski Daleki Wschód to obszar zlewiska Pacyfiku w granicach Rosji, do którego zaliczane są również wyspy Sachalin, Wrangla, Komandorskie, Szantarskie i Kurylskie². Zajmuje powierzchnię ponad 6 tys. km², czyli ponad 1/3 terytorium Federacji Rosyjskiej, zamieszkaany jest przez jedynie 6,2 mln osób, co stanowi 5 proc. ludności Rosji, i szybko ulega depopulacji³. Administracyjnie obszar ten pokrywa się z Dalekowschodnim Okręgiem Federalnym, na który składa się dziewięć podmiotów Federacji: obwód amurski, Żydowski Obwód Autonomiczny, Kraj Kamczacki, obwód magadański, Kraj Nadmorski, Republika Sacha (Jakucja), obwód sachaliński, Kraj Chabarowski, Czukocki Okręg Autonomiczny. Przebiega tu lądowa granica Rosji z Chinami.

Rosyjski Daleki Wschód jest regionem o licznych zasobach naturalnych. Występują tu niemal wszystkie pierwiastki i ich najcenniejsze połączenia, m.in. złoto, diamenty, ropa naftowa i gaz ziemny. W olbrzymich lasach rosną modrzewie, brzozy, jodły i sosny, pozwalające na rozwój przetwórstwa drzewnego i celulozowego. Rozwinięta sieć rzeczna i dostęp do oceanu to szansa dla rybołówstwa. Tradycyjnie hoduje się tu również renifery i pozyskuje skóry zwierząt futerkowych. Jednocześnie przestrzeń ta jest praktycznie pozbawiona infrastruktury, połączeń drogowych, a przede wszystkim – pozostaje praktycznie niezamieszkała.

W 2008 r. w wywiadzie dla dziennika „Komsomolskaja Prawda” Zbigniew Brzeziński stwierdził: „Jeśli przestrzeń jest pusta, warto zadać

¹ M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu smoka, Rosja-Chiny 1991–2014*, Kraków 2014 r., s. 15.

² Południowa część archipelagu Wysp Kurylskich (Terytoria Północne) jest przedmiotem sporu prawnego Rosją i Japonią.

³ W latach 1991–2010, tj. między spisami, liczba ludności zmniejszyła się na tym obszarze o 22 proc.: dane za Federalną Służbą Statystyki Państwowej, http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/# (dostęp: 16 października 2015 r.).

sobie pytanie, jak długo pozostanie ona pusta? Proszę spojrzeć na mapę i porównać obszar Azji rosyjskiej i nierosyjskiej. Część rosyjska jest praktycznie tej samej wielkości, jak pozostała część Azji. Ile ludzi tam mieszka? Jakies 35 mln ludzi przeciwko 3,5–4 mld z drugiej strony. Są tam mocne Chiny z miastami i drogami jak w Ameryce. Wzrastają rozwijające się Indie, obiecujący Iran. Jeśli Rosji uda się zachęcić inwestorów i ludzi na Syberię i Daleki Wschód, skierować tam strumienie migracyjne, cóż, wtedy jest przed wami przyszłość. Macie utalentowanych ludzi, silne poczucie tożsamości narodowej, ale wasze stare schematy imperialne izolują was i stwarzają sytuację, kiedy nikt z Waszych sąsiadów nie lubi Rosji i wszyscy się jej boją”⁴.

Granica – również cywilizacyjna – między Rosją a Chinami widoczna jest nawet z przestrzeni kosmicznej. Rosyjska strona Amuru pokryta jest lasami i łąkami, chińska – siecią pól uprawnych, dróg i wiosek⁵.

Rosyjska kolonizacja Syberii i Dalekiego Wschodu rozpoczęła się w XVII w. W 1632 r. założono Jakuck, w 1647 r. powstało zimowisko kozackie, które później rozwinęło się w Ochock. W połowie XVII w. skierowano wyprawy badawcze w stronę rzeki Amur, gdzie napotkano ludy płacące daninę cesarzom z dynastii Qing. Ludy te, nękanie przez kozaków, zwróciły się do swoich suwerenów o pomoc. Region na kilka lat pogrążył się w walkach, zakończonych w 1689 r. traktatem nerczyńskim. Traktat ten nie rozwiązywał sporu granicznego: różnice w tłumaczeniu i bardzo ogólne określenie geografii terenu dawały szerokie możliwości interpretacyjne. Granica na rzece Amur została ustalona dopiero w 1858 r., w wyniku znacznego osłabienia Chin po pierwszej wojnie opiumowej i powstaniu tajpingów⁶.

Traktat nerczyński zamykał jednak granicę i tworzył strefy buforowe, co miało uniemożliwić swobodne poruszanie się między dwoma państwami. Okazało się to skuteczne na ponad dwa stulecia. Relacje dwustronne na poziomie regionalnym poprawiły się zdecydowanie dopiero w latach 60. XIX w., zarówno na poziomie ludności (masowe przekraczanie granicy w obu kierunkach) jak i na poziomie władzy, która na miejscu musiała rozwiązywać problemy wynikające z niedookreślenia granicy. Większość kwestii politycznych, związanych ze stosunkami rosyjsko-chińskimi, rozwiązywana była na miejscu, bez udziału władz centralnych: zarówno rosyjski Daleki Wschód,

⁴ Д. Асламова, Збигнев Бжезинский: *Россия рискует превратиться в пустое пространство*, „Комсомольская Правда” [Zbigniew Brzeziński: *Rosja ryzykuje przekształcenie się w pustkę*], 30 października 2008 r., <http://www.kp.ru/daily/24190.4/397290/> (dostęp: 31 października 2015 r.).

⁵ Zob. Google Maps, <https://www.google.pl/maps/@47.620018,131.3485516,92945m/data=!3m1!1e3?hl=pl> (dostęp: 1 listopada 2015 r.).

⁶ Powstanie tajpingów (1851–1864) – powstanie ludowe przeciwko mandzurskiej dynastii Qing, pochłonęło 20 mln ofiar.

jak i chińskie prowincje północne znajdowały się daleko od stolic. Pewna autonomiczność została utrzymana nawet po 1917 r., kiedy dochodziło do negocjacji na najwyższym szczeblu regionalnym, mimo faktu nieuznania przez Chiny Rosji Sowieckiej, zamknięcia granicy i zaniechania eksportu żywności, w tym herbaty, do Rosji⁷.

Przełom XIX i XX wieku był okresem intensywnej współpracy gospodarczej bardzo osłabionych Chin i ambitnej Rosji. Elementem niezbędnym dla kolonizacji i rozwoju Dalekiego Wschodu była kolej – rozpoczęła się budowa kolei Transsyberyjskiej i reformy Piotra Stołypina (ministra spraw wewnętrznych i premiera rządu Mikołaja II w latach 1906–1911), których celem było zasiedlenie Syberii i Dalekiego Wschodu. Lokomotywą rozwoju w regionie stała się też Kolej Wschodniochińska, stanowiąca południową gałąź kolei Transsyberyjskiej, należąca do Rosji i obsługiwana przez rosyjską obsadę. Przyciągnęła ona rosyjskie inwestycje do Mandżurii (w przemyśle wydobywczym – kopalnie w Jalai Nur, Yantanie czy Fushunie, obróbce drewna, przetwórstwie, przemyśle spożywczym). Mandżurskie rolnictwo zaczęło specjalizować się w produkcji zbóż eksportowych. Budowa kolei była ukoronowaniem koncepcji „pokoju podboju” Dalekiego Wschodu rosyjskiego ministra finansów Siergieja Wittego⁸, pozwalająca jednocześnie na transfer siły roboczej do Rosji, która była szczególnie potrzebna przy budowie magistrali kolejowej do Władywostoku. Zgodnie z pierwszym spisem ludności, przeprowadzonym w Imperium Rosyjskim w 1897 r. w obwodzie nadmorskim zarejestrowano 20,3 tys. Chińczyków, którzy stanowili 14 proc. populacji⁹. Zajmowali się głównie pracami niewymagającymi żadnych kwalifikacji, budownictwem, wydobywaniem węgla i złota. Żyli w zamkniętych społecznościach według własnych reguł, praktycznie nie podporządkowując się lokalnej administracji. Z jednej strony, tania siła robocza była niezbędna do kolonizacji regionu, z drugiej – zatrudnianie Chińczyków bez ograniczeń stanowiło przeszkodę w zasiedleniu tej przestrzeni przez Rosjan. Pozbawiono więc ich prawa do zamieszkiwania w miejscowościach nadgranicznych, zakupu ziemi w obwodach Amurskim i Nadmorskim, w 1910 r. zakazano najmowania ich do prac zamawianych przez państwo.

⁷ В.Г. Дацышен, В.Л. Ларин, Г.Н. Романова, *Замок с границы снят. Приграничные регионы в российско-китайских отношениях* [Zdjęto kłódkę z granicy. Regiony przygraniczne w stosunkach chińsko-rosyjskich] [w:] А.В. Лукин (red.), *Россия и Китай: четыре века взаимодействия. История, современное состояние и перспективы развития российско-китайских отношений* [Rosja i Chiny: cztery wieki współpracy. Historia, stan obecny i perspektywy rozwoju stosunków chińsko-rosyjskich], Moskwa 2013 r.

⁸ Витте С.Ю., *Воспоминания* (Wspomnienia), Piotrogród, 1923 r., s. 306.

⁹ Spis ludności z 1897 r., <http://www.census1897.com/> (dostęp: 17 października 2015 r.).

W 1894 r. powstała Komisja do spraw ograniczenia chińskiego handlu, która proponowała jego zakazanie poza Władywostokiem i obłożenia kupców dodatkowym podatkiem, ostatecznie zdecydowano jednak o „zachowaniu wolnego handlu opartego na naturalnej konkurencji”¹⁰.

Po 1917 r. Chiny były rozpatrywane przez nowe władze Rosji jako potencjalny sojusznik w walce z „imperializmem zachodnim”. Komintern¹¹ udzielał wówczas wsparcia wszelkim narodowościowym ruchom antyzachodnim w koloniach i półkoloniach, w Chinach za taki ruch uznawano wówczas Kuomintang (choć prowadzono spory co do tego, która z partii – Kuomintang, czy Komunistyczna Partia Chin – bardziej odpowiadała interesom Rosji).

W latach dwudziestych XX w. spółki z rosyjskim kapitałem na terenie Mandżurii w większości przeszły na własność Chińczyków lub inwestorów z innych krajów (w związku ze zmianą prawodawstwa w Rosji), wojna domowa, w której pogrążona była Rosja, skłoniła wielu Chińczyków do powrotu do ojczystego kraju: według spisu z 1926 r. na rosyjskim Dalekim Wschodzie mieszkało ich 64 tys., w 1937 r. – zaledwie 24 tys., w latach 1938–1939 wysiedlono kolejnych 11,2 tys. osób¹². Przed rozpoczęciem industrializacji Daleki Wschód rozwijał się dość autonomicznie – nie działał już carski protekcjonizm, rósł handel zagraniczny. Jednak już w latach 30. zaczęły napływać środki z centrali, inwestowano w przemysł ciężki, wydobywczy i obronny. Granica została zamknięta, a wszelkie kontakty transgraniczne *de facto* zakazane.

Stosunki bilateralne, również na poziomie regionalnym, nabrały nowej mocy w latach 50. Obroty handlowe, które w 1950 r. wynosiły 519 mln rubli, w ciągu niespełna 10 lat wzrosły ponad trzykrotnie (w 1959 r. osiągnęły 1849 mln rubli, co stanowiło ponad 50 proc. obrotów handlu zagranicznego Chin i ok. 20 proc. obrotów Rosji)¹³. W drugiej połowie lat pięćdziesiątych rozpoczęto nawet współpracę przemysłową: przykładowo, żeliwo z huty w Anshan trafiało do rosyjskich zakładów Amurstal, a stal tam wytwarzana była kierowana do doków w Dalan.

W latach 60. nastąpiło kolejne ochłodzenie: konieczne było zamknięcie radzieckiego konsulatu i przedstawicielstwa handlowego w regionie Sinciang z powodu licznych prowokacji, w stolicach doszło do poważnego

¹⁰ А. Лукин, *Эволюция образа Китая в России и российско-китайские отношения* [Ewolucja obrazu Chin w Rosji i stosunki chińsko-rosyjskie] «Неприкосновенный запас», nr 3 (29), 2003 r.

¹¹ Komintern – Międzynarodówka Komunistyczna, organizacja międzynarodowa powstała z inicjatywy Lenina w 1919 r., rozwiązana w 1943 r. Jej celem było propagowanie idei komunistycznych i przygotowania do światowej rewolucji.

¹² *Ibidem*.

¹³ В.Г. Дацышен, В.Л. Ларин, Г.Н. Романова, *Замок с границы снят...*, *op.cit.*, s. 464.

rozłamu ideologicznego – posuwano się nawet do groźby konfliktu jądrowego, a w 1969 r. przedmiotem walk stała się Wyspa Damańska. Rewolucja kulturalna w Chinach dobiegała końca, a ZSRR pozostawał jednak zbyt potężnym przeciwnikiem: władze w Pekinie dokonały więc wolty w kierunku USA. Jak pisał Henry Kissinger „otwarcie się Ameryki spowodowane było pragnieniem roztoczenia przed naszym narodem wizji pokoju, która przyćmiłaby trudy wojny w Wietnamie i złowrogie perspektywy zimnej wojny. Chiny, choć teoretycznie pozostawały sojusznikiem Związku Sowieckiego, szukały pola manewru, by móc oprzeć się atakowi, którym groziła Moskwa”¹⁴.

Zmiany społeczno-gospodarcze na rosyjskim Dalekim Wschodzie na przełomie XX i XXI w.

Rosyjski Daleki Wschód w latach 70. i 80. stanowił zamkniętą twierdzę, dodatkowo utajnioną poprzez koncentrację przemysłu wydobywczego i zbrojeniowego (wielu miast powstałych na potrzeby fabryk zbrojeniowych nie umieszczano nawet na mapach). Jedyna linia telefoniczna z Władywostoku do Chin biegła przez Moskwę. Praktycznie nie istniały przejścia graniczne czy połączenia drogowe między Rosją a Chinami, a ruch kolejowy odbywał się po dwóch liniach budowanych jeszcze pod koniec XIX w.

Dopiero w 1988 r. nastąpiła zmiana w zamrożonych do tej pory stosunkach. Rozpad ZSRR wywoływał poważne zaniepokojenie chińskich władz: spodziewano się chaosu i wydarzeń podobnych do tych na placu Tiananmen. Same Chiny jednak stawały się silniejsze – zarówno względnie, z powodu problemów sąsiada, jak i bezwzględnie, dzięki reformom rynkowym. W kwietniu 1988 r. podpisano *Protokół o utworzeniu handlu nadgranicznego i organizacji współpracy gospodarczej i technicznej między rejonem Zabajkalskim obwodu Czityńskiego ZSRR i miastem Mandżuria regionu autonomicznego Mongolia Wewnętrzna ChRL* – pierwsze oficjalne porozumienie międzyregionalne. Na początku lat 90. udało się rozwiązać znaczną część sporów granicznych, nastąpił gwałtowny rozwój handlu przygranicznego, a w 1990 r. w ZSRR pracowało już 15 tys. Chińczyków¹⁵. W prasie zaczęły się pojawiać informacje o milionach migrantów, bez których niemożliwy będzie dalszy rozwój wschodnich rubieży. Zarówno miejscowe elity, jak

¹⁴ H. Kissinger, *On China*, New York 2011 r.

¹⁵ В.Г. Дацышен, В.Л. Ларин, Г.Н. Романова, *Замок с границы снят...*, *op.cit.*, s. 446.

i ludność początkowo z wielkim entuzjazmem traktowały możliwości bezpośrednich kontaktów gospodarczych, którym sprzyjał ruch bezwizowy. Spontaniczny rozwój handlu w warunkach niedostatecznej bazy legislacyjnej i słabość instytucji państwowych sprzyjały sytuacjom na pograniczu prawa czy wręcz przestępczym, rozdmuchiwanym następnie przez prasę, która korzystała z uzyskanej wolności. Prasa, nawet naukowa, zaczęła również publikować artykuły na temat rzekomej polityki przesiedlania Chińczyków na rosyjski Daleki Wschód w celu rozwiązania problemów socjoekonomicznych północnych prowincji, a później – w celu odzyskania dawnych ziem chińskich. Stosunki regionalne rozwijały się w sposób żywiołowy, bez kontroli władz centralnych czy nawet miejscowych. Władze w Pekinie i Moskwie budowały podstawy prawne relacji (w grudniu 1992 r. podpisano *Deklarację o zasadach wzajemnych stosunków*, w rosyjskiej stolicy następowo było powolne rozczarowanie euroatlantycką polityką Jegora Gajdara i Andrieja Kozyriewa, co powodowało wzrost zainteresowania Azją). Na miejscu panowała „gorączka pogranicza”. Pieriestrojka i liberalizacja handlu po stronie rosyjskiej, plan połączenia północy i południa po stronie chińskiej stwarzały nieznanne dotychczas możliwości. Rozpad ZSRR, upadek przemysłu ciężkiego, drenowanie regionu z cennych surowców przez centralę bez jakichkolwiek dotacji, brak dopłat do transportu i faktyczne odcięcie komunikacyjne Dalekiego Wschodu powodowały, że jedyną możliwością przeżycia stał się handel przygraniczny. Tylko w 1993 r. granicę przekroczyło 2,5 mln chińskich „mrowek”¹⁶. Do Chin eksportowano nawozy sztuczne, ryby, artykuły budowlane, żelazo, sprowadzano zaś towary powszechnego użytku i żywność. Handel barterowy przy minimum formalności stanowił nawet 1/3 całej wymiany handlowej, która w 1993 r. wynosiła ok. 7,7 mld dolarów (w porównaniu do 3,9 mld dolarów w 1991 r.)¹⁷. Przy tym strona rosyjska nie prowadziła żadnej skoordynowanej polityki w tym zakresie, co więcej, wobec różnic strategii i celów zarówno między pograniczem rosyjskim a chińskim, jak i między władzą w Moskwie a regionem dalekowschodnim polityka taka była *de facto* niemożliwa do sformułowania. Dopiero w kwietniu 1994 r. „problem chiński” trafił pod obrady Dumy Państwowej, kiedy postanowiono „rozpocząć prace nad ogólnopaństwową koncepcją rozwoju regionu Syberii i Dalekiego Wschodu, stymulacji ich rozwoju gospodarczego i włączenia do systemu międzynarodowego podziału pracy w Azji i Pacyfiku”¹⁸.

¹⁶ M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu ...*, *op.cit.*, s. 215.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ В.Г. Дацышен, В.Л. Ларин, Г.Н. Романова, *Замок с границы снят ...*, *op.cit.*, s. 469.

W 1993 r. Władimira Kuzniecowa – entuzjastę zbliżenia z Chinami – na stanowisku gubernatora Kraju Nadmorskiego zamienił Jewgienij Nazdratienko, który miał diametralnie inne podejście do Państwa Środka. Jednocześnie nastąpił pewien przesył chińskimi towarami o niskiej jakości, którymi zalany został region, wzrosły również obawy dotyczące „żółtej ekspansji”. W 1996 r. zostały wprowadzone wizy dla obywateli Chin, a pogłębienie kryzysu gospodarczego pod koniec lat 90. sprawiło, że zdecydowanie spadło zainteresowanie Chińczyków emigracją do Rosji. Ocenia się, że Chińczycy stanowili ok. 0,2 proc. wszystkich zatrudnionych na rosyjskim Dalekim Wschodzie, i nawet po uwzględnieniu turystów, którzy nielegalnie prowadzili działalność gospodarczą, odsetek ten nie przekraczał 0,5 proc. Liczba chińskich pracowników kontraktowych nie wynosiła zwykle w drugiej połowie lat 90. więcej, niż 10 tys. osób rocznie¹⁹. Mimo to prowadzone były akcje tropienia nielegalnych imigrantów, zamykane były spółki *joint venture*, wprowadzano ograniczenia taryfowe i podatkowe, uniemożliwiano wymianę barterową. Ograniczeniem był również dramatyczny brak infrastruktury, stan której nie uległ znaczącej zmianie od lat 80. Szacuje się, że ok. 30 proc. transakcji nie doszło do skutku z powodu braku możliwości transportu²⁰. W Chinach także postanowiono „ucywilizować” handel, m.in. zmniejszając strefę przygraniczną, przymykano jednak oko na spowolnioną demarkację granicy, krytykę jakości chińskich towarów, trudności w budowaniu specjalnych stref ekonomicznych. W 1997 r. powstała *Strategia współpracy gospodarczej Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej*. W 1999 r. zawarto porozumienie na temat współpracy handlowo-gospodarczej, utworzono mapę rozwoju regionu, a gubernator J. Nazdratienko złagodził swoją postawę (co nie uchroniło go od dymisji w 2001 r.). W 2000 r. uchwalono *Strategię rozwoju Rosji w Azji i Pacyfiku w XXI w.*, w której stwierdza się, że „współpraca z Chinami może stać się ważnym czynnikiem nie tylko procesów integracyjnych, ale też odrodzenia gospodarki dalekowschodniej i syberyjskiej Rosji”²¹. Rozdźwięk jednak między deklaracjami a możliwościami wprowadzenia ich w życie był olbrzymi.

¹⁹ Л.А. Аносова (red.), *Российский Дальний Восток: стратегия развития в XXI веке: Монография* [Rosyjski Daleki Wschód – strategia rozwoju w XXI wieku. Monografia], Moskwa, 2014 r.

²⁰ M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu ...*, op.cit., s. 189.

²¹ Моисеева Л. А., *Развитие инвестиционной привлекательности Дальнего Востока как фактор интеграции России в АТР (1999–2011 гг.)* [Rozwój atrakcyjności inwestycyjnej Dalekiego Wschodu jako czynnik integracji Rosji w regionie Azji i Pacyfiku (1999–2011)], „Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке”, nr 1 (17), 2012 r., <http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-investitsionnoy-privlekatelnosti-dalnego-vostoka-kak-faktor-integratsii-rossii-v-atr-1999-2011-gg> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

Rosyjsko-chińska współpraca regionalna w XXI w. i plany rozwoju Dalekowschodniego Okręgu Federalnego

Władze regionalne i środowisko biznesu na Dalekim Wschodzie budowały swoją politykę kontaktów transgranicznych pod wpływem bardzo różnych, często przeciwstawnych czynników. Należały do nich zarówno ogólne tendencje rozwoju politycznego i gospodarczego Rosji, jak i specyfika gospodarki lokalnej, ewolucja stosunków chińsko-rosyjskich na poziomie centralnym, proces demarkacji granicy, szablony i stereotypy, a także brak elementarnej wiedzy na temat Chin i różnic kulturowych, a także nierozwinięta baza formalno-prawna dla handlu międzynarodowego. Ponadto z jednej strony twórcy regionalnych polityk współpracy (bo strategii takich było wiele) szczerze pragnęli rozwoju stosunków dwustronnych, obejmujących handel, inwestycje, siłę roboczą, wymianę turystyczną i humanitarną, z drugiej zaś dążyli do ograniczenia chińskiej obecności (gospodarczej i osobowej) na terenie Rosji²². Nie mieli przy tym ani środków finansowych, ani możliwości czy chęci wykonywania programów rządowych dotyczących rozwoju rosyjskiego Dalekiego Wschodu.

Jedyny w miarę skuteczny program był realizowany jeszcze w czasach carskich – były to plany Piotra Stołypina. Kolejne władze traktowały region jako zaplecze surowcowe europejskiej części ZSRR. Tendencja ta została wzmocniona w tzw. trzecim programie państwowym, uchwalonym w 1986 r., obejmującym okres do 2000 r. Został on wykonany w 30 proc. i już w 1996 r. zamieniony na tzw. program prezydencki (na lata 1996–2005), pozostający pod osobistą pieczęcią Borysa Jelcyna, któremu udało się zrealizować projekt zaledwie w 10 proc. (do tak niskiego wyniku walczy przyczynił się krach gospodarczy)²³. Program prezydencki zakładał przygotowanie warunków do prowadzenia inwestycji zagranicznych w regionie oraz integrację w Azji i Pacyfiku, a problemy z dostępem do siły roboczej miały być rozwiązane za pomocą zachęt do migracji wewnętrznej i z zewnątrz. Nadal jednak podstawę rozwoju gospodarki miał stanowić przemysł wydobywczy i ciężki. W 2002 r. ogłoszono program „Rozwój społeczno-gospodarczy Dalekiego Wschodu i Zabajkala na okres do 2013 r.”²⁴, którego elementem był program „Rozwój Władywostoku jako centrum współpracy międzynarodowej w regionie

²² Л.А. Аносова, *Российский Дальний...*, *op.cit.*

²³ *Ibidem.*

²⁴ Pełny tekst zob. <http://www.minvostokrazvitiya.ru/activities/theprogram/> (dostęp: 16 października 2015 r.).

Azji i Pacyfiku”. Po przeprowadzeniu szczytu APEC w 2012 r. wszystkie niezrealizowane plany zawarte w programie zostały porzucone.

Program współpracy między regionami Dalekiego Wschodu i Syberii Wschodniej Federacji Rosyjskiej a regionami Północnego Wschodu Chińskiej Republiki Ludowej na lata 2009–2018²⁵ najprawdopodobniej również nie zostanie zrealizowany. Zakłada on utworzenie klastra materiałów wysokich technologii, zakładów produkcji butelkowanej wody bajkalskiej, przetwórstwa węgla brunatnego, klastra gazowo-chemicznego w Jakucji, tartaku, obszaru przemysłowego w wiosce Mogotuj, klastrów górniczo-hutniczych, obszarów turystyczno-rekreacyjnych oraz budowę hydroelektrowni w obwodzie amurskim. Przewiduje również budowę i rozbudowę infrastruktury granicznej, współpracę w dziedzinie transportu, pracy, turystyki, kultury i ochrony środowiska. Początkowo dokument ten obejmował 209 kluczowych projektów, z czego 88 projektów miało być zrealizowanych na terytorium Rosji. W 2014 r. lista kluczowych projektów współpracy inwestycyjnej po stronie rosyjskiej zawierała zaledwie 40 pozycji, z których realizowane jest 19, a chińscy inwestorzy zaangażowani są w 11 projektach. Chińczycy interesują się przede wszystkim wydobywaniem i przetwórstwem bogactw naturalnych na terenie Rosji, czego właśnie dotyczy aż 9 z realizowanych przez nich inwestycji (dwie pozostałe to projekty budowlane). Z dużym opóźnieniem kończona jest budowa i rozbudowa przejść granicznych, przy czym ich liczba jest nawet mniejsza niż przed ogłoszeniem Programu, m.in. ze względu na zniszczenie kilku punktów w czasie powodzi w 2013 r.

Negatywna postawa chińskich inwestorów wynika m.in. z braku mechanizmu uzgadniania listy projektów ze stroną chińską i Ministerstwem Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej, które jest koordynatorem programu. Poszczególne podmioty Federacji samodzielnie i w sposób dowolny zmieniają listę. Aż 29 projektów (72,5 proc.) nie wzbudza zainteresowania chińskich inwestorów i większość z nich nie zostanie zrealizowana, zaś inwestycje dotyczące wydobywania bogactw naturalnych nie leżą w interesie rozwoju regionu. Dodatkową barierą dla realizacji programu jest brak jakichkolwiek zachęt dla inwestorów: nie mają oni żadnych ulg czy ułatwień. Co więcej, grupa robocza do spraw realizacji programu, utworzona 2 lata po jego ogłoszeniu, składa się wyłącznie z urzędników regionalnych i nie zawiera ani jednego eksperta do spraw chińskich. Ponadto po stronie chińskiej działa program odrodzenia północno-wschodnich regionów, w ramach którego zastosowano ulgi podatkowe i zapewniono tanie kredyty

²⁵ *Ibidem.*

dla przedsiębiorstw działających w obszarze przetwórstwa drewna, metalu i ropy naftowej²⁶.

Sytuacji nie poprawiło utworzenie w 2013 r. Ministerstwa Rozwoju Dalekiego Wschodu z siedzibą w Chabarowsku – władze centralne uzyskały jedynie większą kontrolę nad realizacją swoich planów (a raczej jej brakiem). W 2014 r. powstała koncepcja utworzenia „terenów przyspieszonego rozwoju” (rodzaj specjalnych stref ekonomicznych), obejmująca przede wszystkim przemysł obronny, kosmiczny i jądrowy²⁷. W styczniu 2015 r. uzyskano zgodę prezydenta W. Putina na bezpłatne rozdawanie ziemi dla mieszkańców Dalekiego Wschodu (obywateli Rosji)²⁸. Jednak w odróżnieniu od podobnego pomysłu P. Stołypina, zrealizowanego ponad stulecie temu, przekazywane bezpłatnie działki są niewielkie (nie przekraczają 1ha) i pozbawione infrastruktury (np. dróg czy dostępu do słodkiej wody). Planowane jest utworzenie Rady Współpracy między regionami rosyjskiego Dalekiego Wschodu a regionami Północnego Wschodu Chin²⁹. Powstał rosyjsko-chiński fundusz inwestycyjny, którego kapitał ma wynieść 3–4 mld dolarów, z czego 70 proc. aktywów ma być skierowane na finansowanie projektów inwestycyjnych na terenie Rosji³⁰. Utworzono korporację państwową (spółkę Skarbu Państwa) Korporacja rozwoju Dalekiego Wschodu, która ma obsługiwać inwestorów, będąc dla nich odpowiednikiem „jednego okienka”³¹. 12 października 2015 r. ruszył program „Wolny port Władywostok”³², w ramach którego możliwe jest otrzymanie 8-dniowej wizy na wjazd do FR bezpośrednio na granicy, wprowadzono ulgi i wakacje podatkowe,

²⁶ Zob. Межрегиональная Ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье», *О ходе реализации Программы сотрудничества между регионами Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации и Северо-Востока Китайской Народной Республики (2009–2018 годы) в 2014 году* [O stanie realizacji Programu współpracy pomiędzy regionami Dalekiego Wschodu i Syberii Wschodniej Federacji Rosyjskiej i Północnego Wschodu Chińskiej Republiki Ludowej (lata 2009–2018) w 2014 r.], <http://assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/russian-chinese-cooperation-program-monitoring/788> (dostęp: 25 października 2015 r.).

²⁷ Tekst ustawy o Terenach Przyspieszonego Rozwoju, <http://kremlin.ru/acts/bank/39279> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

²⁸ Projekt ustawy zob. <http://regulation.gov.ru/FileDialog/GetDocContent/b7ae0df6-7fe1-483b-8ed0-3e1a2bafc863> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

²⁹ Zob. *Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики об углублении всеобъемлющего партнерства и стратегического взаимодействия и о продвижении взаимовыгодного сотрудничества* [Wspólne oświadczenie Federacji Rosyjskiej i Chińskiej Republiki Ludowej o pogłębieniu partnerstwa i współpracy strategicznej i o promocji obopólnie korzystnej współpracy], <http://kremlin.ru/supplement/4969> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

³⁰ Szczegóły zob. <http://www.rdif.ru/fullNews/136/> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

³¹ Szczegóły zob. strona Ministerstwa Rozwoju Dalekiego Wschodu, http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=3144 (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

³² Pełny tekst ustawy o wolnym porcie Władywostok, zob. <http://rg.ru/2015/07/15/fz212-dok.html> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

utworzono strefę bezcłową. Wszystkie te działania być może staną się zachętą dla inwestorów zagranicznych.

Sytuacja gospodarcza rosyjskiego Dalekiego Wschodu

Bogactwa naturalne o znaczeniu globalnym, znajdujące się na rosyjskim Dalekim Wschodzie, budzą zainteresowanie wielu państw, zwłaszcza należących do regionu Azji i Pacyfiku. Jednak nawet Rosja nie jest w stanie wykorzystać tego potencjału. Wydajność pracy w regionie jest niższa nie tylko w porównaniu do Japonii czy USA, ale także niższa, niż średnia rosyjska. Wykorzystanie energii w przeliczeniu na jednostkę PRB (produkt regionalny brutto) jest dwukrotnie wyższe, niż średnia rosyjska. Wkład do gospodarki krajowej jest nieznaczący, mimo że na Dalekim Wschodzie pozyskuje się 100 proc. rosyjskiej cyny, 98 proc. diamentów, 67 proc. złota i 65 proc. ryb. Obszar, zajmujący ponad 1/3 powierzchni Rosji pokrywa zaledwie 13,8 proc. rosyjskich linii kolejowych i 9,5 proc. dróg utwardzonych. Sukcesywnie spada liczba ludności (odwrotnie niż w pozostałych państwach regionu) – w 2014 r. Daleki Wschód opuściło prawie 25 tys. osób³³.

Inwestycje bezpośrednie w 2014 r. wyniosły 820 mld rubli (ok. 13 mld dolarów), z czego ok. 15 proc. stanowiły środki z budżetu federalnego. Do głównych inwestorów należą Rosneft, Gazprom, Transneft, RusGidro. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) stanowiły ok. 20 proc. wszystkich inwestycji w regionie i ok. 9 proc. wszystkich BIZ w Rosji. Większość BIZ na rosyjskim Dalekim Wschodzie skoncentrowana jest w obwodzie sachalińskim, w przemyśle wydobywczym³⁴.

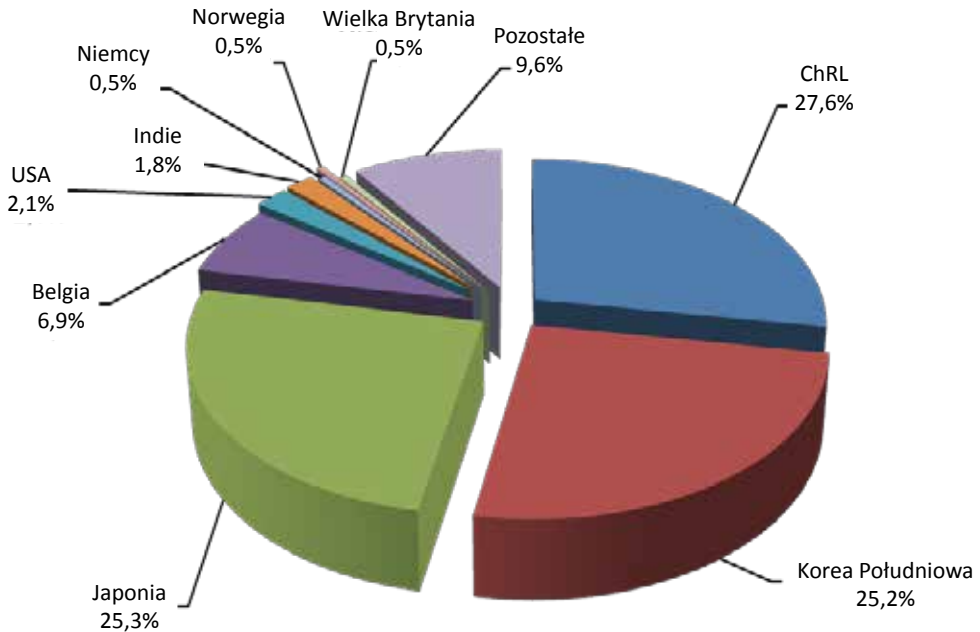
Obroty handlu zagranicznego regionu zmniejszyły się w porównaniu do roku poprzedniego o 2,6 pp i wyniosły w 2014 r. 39 mld dolarów. Wynik taki był oczekiwany ze względu na dewaluację rubla. Eksport wzrósł o 1,7 pp. Do największych partnerów handlowych należą Korea Południowa, Japonia i Chiny (zob. wykres 1). Prawie połowa obrotów handlowych całego regionu przypada na obwód sachaliński, który prowadzi ożywioną wymianę handlową z Japonią (43,3 proc. obrotów), sprzedając przede wszystkim gaz skroplony. Kraj Nadmorski odpowiada za 30 proc. obrotów regionu

³³ Strategia rozwoju Dalekowschodniego Okręgu Federalnego do 2025 r., <http://www.dfo.gov.ru/index.php?id=80> (dostęp: 27 października 2015 r.).

³⁴ *Ibidem*.

i połowę handlu z Chinami, które dostarczają maszyny i urządzenia dla całego rosyjskiego Dalekiego Wschodu³⁵.

Wykres 1. Struktura geograficzna handlu zagranicznego Dalekiego Wschodu i Zabajkala w 2014 r.



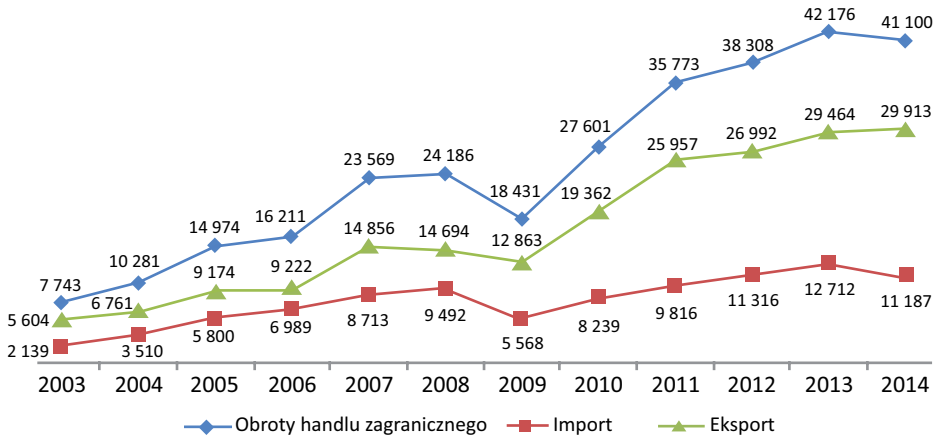
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Służby Celnej, http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13858&Itemid=2095 (dostęp: 29 października 2015 r.).

Według danych rosyjskiej Służby Celnej obroty handlowe między Rosją a Chinami wyniosły 88,4 mld dolarów (były nieznacznie niższe niż w r. poprzednim). Bardziej zdecydowany spadek odnotowano w pierwszym półroczu 2015 r. (niemal 30 proc. w porównaniu do analogicznego okresu 2014 r.), przy czym wyraźnie na korzyść Chin zmienia się bilans handlowy. Spadek spowodowany jest przede wszystkim dalszą dewaluacją rubla i obniżką cen ropy naftowej, ponieważ w ujęciu ilościowym odnotowano niewielki wzrost. Udział rosyjskiego Dalekiego Wschodu w handlu z Chinami to 11,4 mld dolarów w 2014 r. i 3,3 mld dolarów w pierwszym półroczu 2015 r.

³⁵ М. Шибутов, *Исследование: Пат между Китаем и Россией. Экономические отношения России и Китая — обзор текущего состояния* [Badanie: Pat między Chinami i Rosją. Stosunki gospodarcze Rosji i Chin – przegląd sytuacji bieżącej] Agencja Informacyjna Regnum, <http://regnum.ru/news/polit/1951907.html> (dostęp: 18 października 2015 r.).

(w tym eksport 2,1 mld dolarów i import 1,2 mld dolarów)³⁶. Wyraźnie więc widać przewagę stolicy nad prowincją w obrotach handlowych: siedziby większości wielkich rosyjskich eksporterów znajdują się w Moskwie, tam też kierowane są zyski.

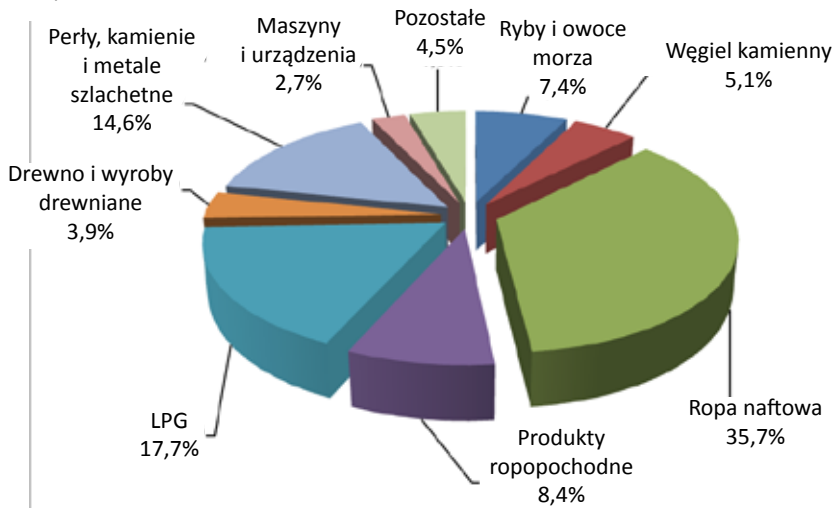
Wykres 2. Dynamika obrotów handlu zagranicznego Dalekiego Wschodu i Zabajkalia w latach 2003–2014 w mln USD



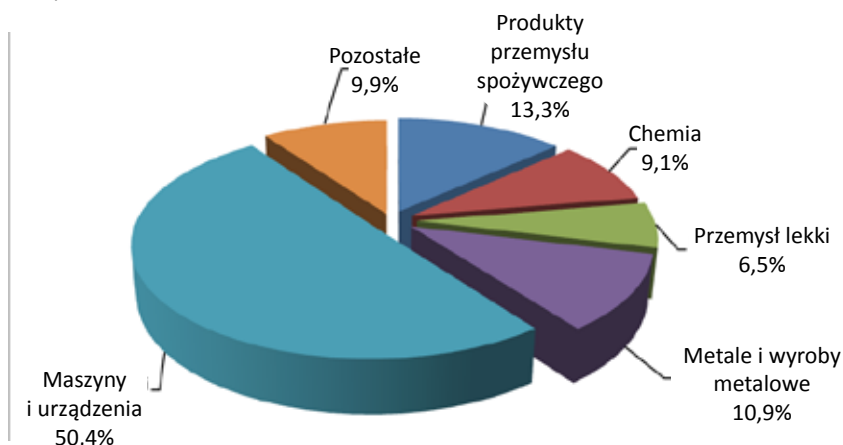
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Służby Celnej, http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13858&Itemid=2095 (dostęp: 29 października 2015 r.), oraz na podstawie *Итоги внешнеэкономической деятельности территорий Дальнего Востока и Забайкалья в 2014 году* [Wyniki handlu zagranicznego terenów Dalekiego Wschodu i Zabajkalia w 2014 r.], <http://assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/trade/786> (dostęp: 28 października 2015 r.).

Zwraca uwagę charakterystyczna dla wymiany handlowej całej Rosji zdecydowana przewaga surowców w eksporcie (towary pozasurowcowe to niespełna 15 proc. rosyjskiej sprzedaży) i towarów wysokoprzetworzonych w imporcie. Sytuacja taka nie zmienia się mimo wysiłków władz ukierunkowanych na dywersyfikację eksportu. Przykładową strukturę towarową handlu zagranicznego (dla 2014 r.) ilustrują wykresy 3 i 4.

³⁶ Dane według Federalnej Służby Statystycznej, http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13858&Itemid=2095 (dostęp: 28 października 2015 r.).

Wykres 3. Struktura towarowa eksportu Dalekiego Wschodu i Zabajkalia w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Służby Celnej, http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13858&Itemid=2095 (dostęp: 29 października 2015 r.) na podstawie *Итоги внешнеэкономической деятельности территорий Дальнего Востока и Забайкалья в 2014 году* [Wyniki handlu zagranicznego terenów Dalekiego Wschodu i Zabajkalia w 2014 r.], <http://assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/trade/786> (dostęp: 28 października 2015 r.).

Wykres 4. Struktura towarowa importu Dalekiego Wschodu i Zabajkalia w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Służby Celnej, http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13858&Itemid=2095 (dostęp: 29 października 2015 r.) na podstawie *Итоги внешнеэкономической деятельности территорий Дальнего Востока и Забайкалья в 2014 году* [Wyniki handlu zagranicznego terenów Dalekiego Wschodu i Zabajkalia w 2014 r.], <http://assoc.khv.gov.ru/regions/foreign-economic-activities/trade/786> (dostęp: 28 października 2015 r.).

Faktyczna obecność chińska na terenie Rosji

W Rosji nie są dostępne wiarygodne dane statystyczne dotyczące migrantów międzynarodowych, w tym chińskich. Informacje podawane przez różne instytucje znacznie się różnią. Za najbardziej prawdopodobny szacunek liczby Chińczyków zamieszkałych w Rosji uznaje się 200–400 tys. (w tym migranci nielegalni)³⁷. Na rosyjskim Dalekim Wschodzie, według ekspertów rosyjskich, w połowie pierwszego dziesięciolecia XXI w. przebywało ok. 70 tys. migrantów, Stowarzyszenie Obywateli Chińskich Władystoku oceniało tę liczbę na 200 tys.³⁸. Według danych Służby Granicznej Federalnej Służby Bezpieczeństwa (SG FSB) w latach 2000–2012 do Federacji Rosyjskiej wjechało o 181 tys. obywateli chińskich więcej niż z niej wyjechało, a w 2012 r. odnotowano prawie dwa miliony przekroczeń granicy (liczba ta nieco spadła w kolejnych latach). Zgodnie z Federalną Służbą Migracyjną (FSM) ok. 12 proc. migrantów przyjeżdża do Rosji w celach zarobkowych – w 2008 r. odnotowano największą liczbę pozwoleń na pracę wydanych obywatelom Chin. 281 tys. Chińczyków zatrudnianych jest przede wszystkim w handlu, budownictwie i – w nieco mniejszym stopniu – rolnictwie³⁹.

Początkowo (w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych) chińska migracja zarobkowa obejmowała przede wszystkim tzw. mrówki lub przedstawicieli mikrofirm. Stopniowo powstawały większe spółki, poszerzył się asortyment towarów i pojawiły się hurtownie prowadzone przez Chińczyków. Charakterystyczną cechą chińskiego handlu jest kierowanie dużych partii towaru na tzw. rynki hurtowe (takie jak legendarny rynek Czerkizowski w Moskwie, zlikwidowany w 2010 r.), skąd jest on rozprowadzany przez pośredników, którzy zwykle też są Chińczykami. Na rosyjskie dążenie do ograniczenia handlu „bazarowego” Chińczycy odpowiedzieli budową centrów handlowych i inwestycji takich jak Greenwood pod Moskwą (park biznesowy o powierzchni ponad 20 ha, na terenie którego znajduje się 15 budynków o przeznaczeniu handlowo-biurowym).

³⁷ Е. С. Романовская, *Роль внешней миграции на Дальнем Востоке* [Rola migracji zewnętrznej na Dalekim Wschodzie], „Сервис +”, nr 3, 2009, <http://cyberleninka.ru/article/n/rol-vneshney-migratsii-na-dalnem-vostoke> (dostęp: 14 października 2015 r.).

³⁸ *С Дальнего Востока уезжают 100 тысяч китайцев из-за запрета на торговлю на рынках* [Z Dalekiego Wschodu wyjeżdżają 100 tysięcy Chińczyków przez zakaz handlu na bazarach], „Новости России”, 5 kwietnia 2007 r., <http://www.newsru.com/russia/05apr2007/china.html> (dostęp: 18 października 2015 r.).

³⁹ А.Г. Ларин, Е.Ю. Садовская, *Китайская миграция на постсоветском пространстве (опыт сопоставительного анализа на примере России и Казахстана)* [Migracja chińska na przestrzeni poradzieckiej, próba analizy porównawczej na przykładzie Rosji i Kazachstanu], „Восток”, nr 3, 2014.

Na rosyjskim Dalekim Wschodzie Chińczycy stanowią mniej więcej połowę wszystkich obcokrajowców, jednak – według niektórych badaczy – w Moskwie zamieszkuje więcej Chińczyków, niż na całym pozostałym obszarze Rosji łącznie⁴⁰. Aktualnie (dane z października 2015 r.) według FSM w Rosji pracuje ok. 11 mln obcokrajowców, z czego zaledwie 2 proc. (268 tys.) to Chińczycy, plasujący się na 10 pozycji wśród najliczniejszych grup obcokrajowców – tuż przed Niemcami⁴¹. Nawet jeśli dane te (biorące pod uwagę liczby legalnie przybyłych i zarejestrowanych obcokrajowców) są zaniżone, to zaniżenie dotyczy wszystkich grup narodowościowych, a mniejszość chińska plasuje się wśród nich na odległej pozycji.

Tabela 1. Migranci w Rosji w 2015 r. według kraju pochodzenia

Lp.	Kraj pochodzenia	Liczba migrantów
1.	Ukraina	2592559
2.	Uzbekistan	2029945
3.	Tadżykistan	966789
4.	Kazachstan	702938
5.	Białoruś	624832
6.	Azerbejdżan	537474
7.	Mołdawia	524736
8.	Kirgizja	520328
9.	Armenia	517349
10.	Chiny	268358
11.	Niemcy	145724

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Federalnej Służby Migracyjnej (<http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/>) (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

⁴⁰ E. С. Романовская, *Роль внешней...*, *op.cit.*

⁴¹ Dane według Federalnej Służby Celnej, <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji podała, że Chiny rocznie opuszcza 100 tys. nielegalnych przemieszczonych⁴², z czego ok. 10 proc. trafia przynajmniej czasowo do Rosji, a 54 tys. Chińczyków mieszka w Rosji na stałe (dla porównania do Polski wyjechało 28 tys. chińskich obywateli). Mimo iż Chiny są żywotnie zainteresowane eksportem siły roboczej (organizowane są np. formy wsparcia dla chińskich wykonawców działających za granicą, którzy konkurują przede wszystkim ceną, ponieważ sprowadzenie pracowników z Chin jest dla nich znacznie tańsze, niż zatrudnianie miejscowych), to migracja nielegalna nie leży w ich interesie m.in. ze względów wizerunkowych. Władze w Pekinie nie prowadzą jednak spójnej, scentralizowanej polityki migracyjnej.

Z przytoczonych danych wyraźnie więc widać, że o chińskiej ekspansji demograficznej nie można było mówić nawet w okresie „szalonych lat dziewięćdziesiątych” (*лихие девяностые*). Bardziej niepokojące dla Rosji wydaje się zainteresowanie Chin wykorzystaniem bogactw naturalnych Syberii i rosyjskiego Dalekiego Wschodu oraz traktowanie Rosji jako rynku zbytu dla chińskich towarów⁴³. Chińskie władze nie planują „kolonizacji” Rosji, jednak z drugiej strony zwiększenie kwot na pracowników z Chin było jednym z warunków ChRL podczas negocjacji dotyczących przystąpienia Rosji do WTO. W kwietniu 2002 r. Chiny wystąpiły wręcz z żądaniem likwidacji barier w dostępie do rynku usług i umożliwienia nieograniczonego importu siły roboczej z Chin⁴⁴. Oczekiwanie to nie zostało jednak spełnione przez Rosję.

Zdaniem rosyjskiej badaczki Eleny Gorbenkowej, „sam nacisk gospodarczy i demograficzny na rosyjski Daleki Wschód, rozwój współpracy międzynarodowej z regionem Azji i Pacyfiku nie oznaczają automatycznie powstawania konfliktu czy ekspansjonizmu, nie stanowią więc realnego zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego Rosji. Partnerzy strategiczni w Azji i Pacyfiku wykorzystali jedynie możliwość uderzenia na dalekowschodni rynek, która powstała w wyniku reform gospodarczych po rozpadzie ZSRR. System gospodarowania na rosyjskim Dalekim Wschodzie, który wyraźnie wskazuje na słabnącą rolę państwa i deindustrializację, prowadzi do rabunkowego wykorzystania i wyniszczania bogactw naturalnych, zniszczenia potencjału gospodarczego regionu i jego degradacji. Ten właśnie fakt stanowi w rzeczywistości zagrożenie, wobec

⁴² Strona Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji, <http://www.iom.int/world-migration> (dostęp: 2 listopada 2015 r.).

⁴³ A.Г., Ларин, Е.Ю. Садовская, *Китайская миграция...*, *op.cit.*

⁴⁴ Каика З. *Великая китайская стена* [Wielki Mur Chiński], „Ведомости», 30 kwietnia 2002 r. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2002/04/30/velikaya-kitajskaya-stena> (dostęp: 26 października 2015 r.).

którego wszelkie naciski z zewnątrz to zaledwie trudny czynnik, z którym nie jest w stanie walczyć region. Istnieje tylko jedno wyjście z zaistniałej sytuacji: odbudowa i wzrost potencjału gospodarczego rosyjskiego Dalekiego Wschodu na bazie stosunków wielostronnych z państwami Azji i Pacyfiku. Odbudowa ta nie będzie możliwa bez zagranicznej siły roboczej i zagranicznych inwestycji⁴⁵.

W chińskiej prasie zainteresowanie wzbudziły plany rozdawania ziemi rolnej polegające na umożliwieniu Chińczykom dzierżawy działek od rosyjskich właścicieli. Przewiduje się, że region ten mógłby zostać głównym eksporterem żywności nieprzetworzonej do Chin, zwłaszcza, że Chiński Bank Rozwoju potwierdził plany zainwestowania 5 mld dolarów w projekty infrastrukturalne na rosyjskim Dalekim Wschodzie⁴⁶. Z drugiej strony, sami Chińczycy obawiają się, że wzrost chińskiej migracji mógłby „obudzić rosyjski strach przed chińskim podbojem demograficznym, zwłaszcza że znaczny obszar na północ od Amuru, a także na wschód od Jilin i Heilongjiang, obecnie należące do Rosji, niewiele ponad 150 lat temu na mocy traktatu nerczyńskiego stanowiły własność Chin⁴⁷. Z ambiwalentnego stosunku rosyjskich władz do chińskiej ekspansji zdają sobie również sprawę chińscy urzędnicy. Zastępca szefa Komisji Rozwoju Narodowego i Reformy Zhang Xiaoqiang podkreślił, że „migracja rolników do Rosji nie jest częścią *Narodowego planu bezpieczeństwa żywnościowego Chin*, a polityka „going out”, która ułatwia wykwalifikowanym przedsiębiorcom wyjazd za granicę, m.in. w celu rozwijania rolnictwa, w żadnym wypadku nie promuje wyjazdu rolników indywidualnych czy zagranicznej ekspansji przedsiębiorstw rolniczych dla produkcji żywności w ilościach mających znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego Chin⁴⁸. Chińscy badacze nie poświęcają tematyce migracji do Rosji wiele uwagi. Artykuły w języku chińskim na temat rosyjskiego Dalekiego Wschodu lub migracji do Rosji są często tłumaczeniami tekstów rosyjskich, zostały opublikowane na rosyjskojęzycznych stronach internetowych

⁴⁵ E. В. Горбенкова, *Привлечение иностранной рабочей силы на Дальний Восток России: подходы к проблеме и предпосылки развития* [Ściąganie siły roboczej z zagranicy na Rosyjski Daleki Wschód: podejścia do problemu i warunki rozwoju], „Проблемы современной экономики”, nr 1, 2012 r., <http://cyberleninka.ru/article/n/privlechenie-inostrannoy-rabochey-sily-na-dalniy-vostok-rossii-podhody-k-probleme-i-predposylki-razvitiya> (dostęp: 3 listopada 2015 r.).

⁴⁶ *Free land to boost Chinese population in Russia's Far East*, „China Daily”, 27 stycznia 2015 r., http://www.chinadaily.com.cn/world/cn_eu/2015-01/27/content_19418077.htm (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

⁴⁷ S. Miguel-Descalzo, *The Russian Far East: Russia's land, China's funds*, „China Daily”, 29 stycznia 2015 r., <http://chinadaily.com.cn/2015/01/29/the-russian-far-east-russias-land-chinas-funds/> (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

⁴⁸ Cytat za: Jiayi Zhou, *Chinese Agrarian Capitalism in the Russian Far East*, http://www.iss.nl/fileadmin/ASSETS/iss/Research_and_projects/Research_networks/LDPI/CMCP_34-_Zhou.pdf (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

lub w rosyjskojęzycznych periodykach⁴⁹. Tematem zainteresowania jest przede wszystkim gospodarka i warunki inwestycyjne, a wnioski tych opracowań są bardzo stonowane. Na przykład Ding Chao pisze, że „trudne warunki klimatyczne, słaba infrastruktura, korupcja instytucjonalna, skomplikowana i niejednoznaczna baza prawna stanowią poważną przeszkodę dla inwestorów zagranicznych”⁵⁰.

Jak konkluduje Mark Smith, „Moskwa może być zmuszona do zmierzenia się z brakiem innego wyboru, niż tylko zgodzić się na migrację obcokrajowców na rosyjski Daleki Wschód, aby umożliwić rozwój gospodarczy regionu i wzmocnić znaczenie Rosji w Azji”⁵¹.

Wnioski

Obawy Rosjan (nie tylko rosyjskich władz) dotyczące chińskiej ekspansji demograficznej i ekonomicznej wydają się być teoretycznie uzasadnione, nie są jednak poparte żadnymi dowodami. Co więcej, jak trafnie zauważa M. Lubina, na rosyjskim Dalekim Wschodzie Chińczyków nie jest zbyt dużo, a przeciwnie, zbyt mało⁵². Złe warunki inwestycyjne, lokalny protekcjonizm i resentymenty, a także silna bariera językowa i kulturowa zniechęcają do migracji na północ kraju. Różnice między potencjałem demograficznym między Chinami a rosyjskim Dalekim Wschodem są uwarunkowane m.in. przez klimat. Powyżej 50 południka gęstość zaludnienia jest podobna jak np. w Kanadzie (i tylko nieco niższa niż w samych północnych Chinach). Ze względu na oddalenie geograficzne i mentalne od stolic oraz specyfikę wymiany towarowej między państwami, zarówno chińskie prowincje północno-wschodnie, jak i rosyjski Daleki Wschód pozostają poza realnym zainteresowaniem władz, mimo deklarowanych planów regionalnej współpracy. Rozmowy na temat polityki, handlu i inwestycji toczą się przedstawiciele

⁴⁹ Zob. np: 姜占民:当代俄罗斯远东地区的中国移民现象探究 [杂志] [Jang Zhanmin, *Pogłębiona analiza fenomenu „migracji chińskiej” na współczesnym rosyjskim Dalekim Wschodzie*], „Исследования Сибири” nr 6, 2011 r., 俄罗斯远东经济形势分析 [Making, *Rosyjski Daleki Wschód - sytuacja ekonomiczna*], „Исследования Сибири” nr 5, 2011 r. <http://www.siberianstudies.org/index.php> (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

⁵⁰ 俄罗斯远东地区投资环境的SWOT分析 [Ding Chao, *Analiza SWOT środowiska inwestycyjnego na rosyjskim Dalekim Wschodzie*, „Handel Zagraniczny” Heilogjiang, nr 3, 2013 r. <http://xuewen.cnki.net/CJFD-HLJW201303017.html> (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

⁵¹ M. Smith, *The Russian Far East: A Chinese Future*, „The Defence Academy Journal”, grudzień 2007 r. (dostęp: 13 listopada 2015 r.).

⁵² M. Lubina, *Niedźwiedź w cieniu ...*, *op.cit.*, s. 512.

władz w Moskwie i Pekinie, a nie we Władywostoku i Habrinie; dotyczą ropy, gazu, maszyn i urządzeń niezbędnych dla całych gospodarek, a nie żywności i towarów powszechnego użytku, transportowanych na potrzeby lokalne przez zanikające już „mrówki”.

Do podstawowych założeń chińskiej strategii bezpieczeństwa narodowego należą przyjazne stosunki z sąsiadami, Rosja zaś pozostaje chińskim partnerem strategicznym, władze będą więc chciały unikać jakiegokolwiek zaogniania sytuacji nawet na poziomie regionalnym. Chińscy inwestorzy i pracownicy będą więc kierować się na rosyjski Daleki Wschód tylko na wyraźne zaproszenie ze strony tamtejszych władz, które jest łatwe do uzyskania. Mimo obaw, że Rosja stanie się chińskim zapleczem surowcowym, rosyjscy decydenci zdają sobie sprawę, że bez inwestycji zagranicznych (w tym chińskich) nie ma szans na rozwój regionu. Nawet jeśli w przyszłości to Chiny okażą się największym inwestorem na Dalekim Wschodzie (dziś nie należą nawet do pierwszej dziesiątki⁵³), co może być trudne ze względu na różnicę celów po dwóch stronach granicy, prawdopodobieństwo zamierzonej kolonizacji chińskiej w Kraju Nadmorskim czy obwodzie amurskim jest bardzo nieznaczące.

⁵³ Według Primorskstatu (Regionalnego oddziału Federalnej Służby Statystyki Państwowej) do największych inwestorów w regionie należą Japonia, Bahamy, Holandia, Austria, Cypr, Indie i Niemcy, http://primstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/primstat/ru/news/rss/949475804310dc818e24be6d1d1cfc75 (dostęp: 4 listopada 2015 r.).

Mit abchaskiej niepodległości. Ekspansja Federacji Rosyjskiej na Kaukazie Południowym

Tomasz Borawski

„Z wielkim żalem jestem zmuszony konstatować fakt, iż trwający stulecia proces ekspansji i „kolekcjonowania” obcej ziemi ze strony Rosji trwa i ma miejsce w XXI w. Jeżeli Europa i Ameryka, jeżeli cały świat będą dalej milcząco spoglądać na agresywne działania Rosji, gruzińska tragedia może przekształcić się w tragedię światowego formatu”.

Edward Szewardnadze,

Kogda ruchnul żelieznyj zanawies, Moskwa 2009.

Najnowsze wydarzenia we wschodniej Ukrainie rzucają nowe światło na konflikt gruzińsko-abchaski. Federacja Rosyjska kreując lub wykorzystując istniejące konflikty etniczne dąży do utrzymania byłych sowieckich republik w swojej strefie wpływów. Niniejszy artykuł przedstawia zarys dziejów samowłaźczej Republiki Abchazji od czasu uzyskania faktycznej niezależności od Gruzji w wyniku wojny w latach 1992-1993 do chwili obecnej. Zawarcie traktatu o strategicznej współpracy pomiędzy Abchazją a Rosją oznacza faktyczną aneksję Abchazji przez Federację Rosyjską. Jest to kolejny, po aneksji Półwyspu Krymskiego, etap przejmowania przez Rosję kontroli nad strategicznie ważnym obszarem basenu Morza Czarnego.

Polscy badacze zajmujący się problematyką konfliktu abchasko-gruzińskiego określają, powstałą w wyniku wojny 1992–1993, separatystyczną republikę Abchazji terminem „parapaństwo”¹. Należy podkreślić, że „niepodległa” Abchazja, poza międzynarodowym uznaniem posiadała wszystkie atrybuty suwerennego państwa: własne terytorium, rząd, administrację,

¹ W. Górecki, *Abchaskie elity wobec niepodległości*, Warszawa 1996 r., s. 19; W. Bartuzi, K. Pełczyńska-Nałęcz, K. Strachota, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: rozmrożone konflikty pomiędzy Rosją a zachodem*, Raport Specjalny OSW, 9 lipca 2008 r.; K. Janicki, *Abchazja i Osetia Południowa* [w:] *Źródła Nienawiści. Konflikty etniczne w krajach postkomunistycznych*, Kraków-Warszawa 2009 r., s. 290; Z. Cierpiński, *Przebieg konfliktu zbrojnego w Abchazji*, s. 207–208 [w:] *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 2008 r.

narodową flagę, godło, hymn, a także własne siły zbrojne². Z punktu widzenia prawa międzynarodowego Abchazja nadal stanowi integralną część Gruzji, chociaż ta ostatnia od lat nie ma żadnego wpływu na funkcjonowanie oderwanej republiki. Wicepremier Abchazji Jurij Woronow już w 1994 r. powiedział: „*De facto* Abchazja istnieje, jako niezależne państwo, republika(...)”³. W rzeczywistości niepodległość zrujnowanej wojną Abchazji była iluzoryczna. Egzystencja tego separatystycznego państwa była całkowicie uzależniona od obecności na jego terytorium rosyjskich sił zbrojnych, a także pomocy gospodarczej ze strony władz w Moskwie⁴. Nie ulega, bowiem wątpliwości, że wyprowadzenie oddziałów rosyjskich oznaczałoby powrót kilkuset tysięcy uchodźców gruzińskich do swych rodzinnych domów na terytoria wchodzące w skład Abchazji, a także wkroczenie armii gruzińskiej, wobec której siły zbrojne separatystów, bez rosyjskiego wsparcia, byłyby bezradne. Tak więc rosyjskie siły pokojowe, które formalnie miały pełnić wyłączną rolę rozjemczą, w rzeczywistości wspierały separatystyczne działania rządu Abchazji zmierzające do zerwania wszelkich więzów z władzami w Tbilisi⁵. Zrujnowana wojną Abchazja była całkowicie zależna od Rosji również pod względem gospodarczym⁶. Gospodarka tej prowincji została doszczętnie zniszczona w wyniku działań wojennych⁷. Najbardziej dochodowy sektor abchaskiej gospodarki w czasach sowieckich – turystyka uległa całkowitemu załamaniu. Infrastruktura turystyczna została zniszczona. Turyści, niegdyś masowo odwiedzający Abchazję,

² K. Zatulin, *Россия и Абхазия. Один народ – две страны.*, [Rosja i Abchazja. Dwa państwa – jeden naród] Petersburg 2011 r., s. 94–95.

³ W. Górecki, *op.cit.*, s 19.

⁴ „W tych warunkach korzystne jest dla Rosji popieranie umacniania suwerenności państwowej Abchazji, która kontynuuje tradycyjnie prorosyjską orientację. Oczywiście lepiej by było dla Rosji trzymać zorientowaną na nią Abchazję w składzie Gruzji, po to, aby utrzymywać Gruzję (poprzez Abchazję) w sferze swoich geopolitycznych wpływów. Lecz w tej chwili jest to niemożliwe”. O. N. Damentia, *Абхазия на рубеже веков*, [Abchazja na przełomie wieków] Petersburg 2011 r., s. 23.

⁵ Nie ulega wątpliwości, że rosyjskie siły pokojowe stacjonujące w Abchazji działały według scenariusza napisanego przez dowództwo armii rosyjskiej Zakaukaskiego Okręgu Wojskowego. Widoczne to było szczególnie w 1998 r. podczas pacyfikacji okręgu galskiego, zmierzającej do usunięcia ludności gruzińskiej z Abchazji. „Kolejnym etapem czystek etnicznych są wydarzenia z 20–26 maja 1998 r. w rejonie galskim. W wyniku operacji karnej zakrojonej na szeroką skalę, przeprowadzonej przez abchaskich separatystów ponad 40 tys. Gruzinów zostało zmuszonych do pozostawienia rodzinnych domów i przejścia na drugi brzeg rzeki Inguri, ponownie zostając uchodźcami”. Praca zbiorowa, *Черная книга Абхазии*, [Czarna księga Abchazji] Tbilisi 2000 r., s. 12.

⁶ R. Gachechiladze, *Geographical Background to a Settlement of the Conflict in Abkhazia* [w:] *Georgians and Abkhazians: the search for settlement*. <http://poli.vub.ac.be/publi/Georgians/contents.html> (dostęp: 10 sierpnia 2015 r.).

⁷ N. Popesku, *Абхазия и Южная Осетия: независимость или выживание?*, [Abchazja i Osetia Południowa: niepodległość czy przetrwanie] “Pro et Contra”, nr 5–6 (34), 2006 r., s. 40–52.

ze względów bezpieczeństwa nie chcieli przyjeżdżać do pogrążonego w wojennym chaosie kraju. W 1995 r. Abchazję odwiedziło tylko 15 tys. turystów. Warto wspomnieć, że w czasach ZSSR liczba turystów odwiedzających ten region dochodziła do 200 tys. rocznie⁸.

Mapa 2. Mapa polityczna Gruzji



Źródło: opracowanie własne na podstawie http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_kkpd.pdf (dostęp: 1 grudnia 2015 r.).

Abchaski przemysł ciężki poza paroma funkcjonującymi fabrykami został zniszczony. Zakłady te, powstałe w czasach sowieckich, w większości zdewastowano, a maszyny i sprzęt stanowiące ich wyposażenie rozkradziono. Bezrobocie w republice sięgało kilkudziesięciu procent. Całkowita zapasaść nastąpiła również w rolnictwie. Przeważały małe gospodarstwa rolne, ledwo zaspokajające własne potrzeby. Plantacje owoców cytrusowych i tytoniu znajdowały się w katastrofalnym stanie.

Warto wspomnieć o embargu nałożonym przez Rosję oraz kraje Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) na separatystyczną Abchazję. 19 stycznia 1996 r. wszystkie państwa wchodzące w skład WNP zastosowały wobec Abchazji blokadę ekonomiczną. W praktyce jednak embargo funkcjonowało jedynie na papierze⁹. Za wiedzą rosyjskich celników i wszelkiego rodzaju

⁸ V. Kholbaia, D. Latsubaja, R. Gelantia, T. Czakchrakia, *Labirynt of Abkhazia*, Tbilisi 2000 r., s. 199.

⁹ Zob. K. Janicki, *Abchazja i Osetia...*, *op.cit.*, s. 261–262.

służb mających chronić Rosję przed kontrabandą przez granicę rosyjsko-gruzińską na odcinku abchaskim swobodnie przejeżdżały transporty towarów z Suchumi¹⁰. Z kolei na terytorium separatystycznej Abchazji Rosjanie przesyłali transporty z żywnością, lekarstwami, a przede wszystkim z bronią i sprzętem niezbędnym do formowania wojska. Rosja stanowiła główny rynek zbytu dla abchaskich produktów. Od Rosjan abchaskie władze otrzymywały pożyczki pod zastaw nieruchomości w Abchazji. Rosyjskie statki handlowe wielokrotnie cumowały w suchumskim porcie po ogłoszeniu embarga. Rosjanie sprzedawali Abchazom produkty spożywcze oraz paliwo¹¹. Embargo nałożone na Abchazję stanowiło element gry propagandowej, mającej na celu przedstawienie społeczności międzynarodowej swej bezstronności w konflikcie gruzińsko-abchaskim. Rosjanie oskarżani przez Gruzję o wspieranie, czy nawet o kreowanie separatyzmu na terytoriach państw powstałych po rozpadzie ZSRR, nie mogli sobie pozwolić na otwarte popieranie ruchów separatystycznych. Sami, bowiem borykali się z podobnymi problemami na Północnym Kaukazie i Powołżu¹².

Problem północnokaukaskiego separatyzmu nie pozwalał rosyjskim władzom otwarcie wspierać Abchazów. Gruzinijski prezydent Eduard Szewardnadze niejednokrotnie przestrzegał przedstawicieli rosyjskich władz przed popieraniem ruchów separatystycznych na Zakaukaziu. Przymykanie oczu na udział obywateli rosyjskich w działaniach zbrojnych w Abchazji miało według prezydenta Gruzji obrócić się przeciwko samej Rosji¹³. Nie ulega wątpliwości, że oficjalne stanowisko rosyjskich władz nie odzwierciedlało rzeczywistych celów. Świadczy o tym chociażby nadawanie mieszkańcom Abchazji w sposób masowy rosyjskiego obywatelstwa. Aktualnie przeszło 80 proc. Abchazów posiada paszporty Federacji Rosyjskiej¹⁴. Do Rosji wyjechała prawie połowa mieszkańców Abchazji. Rosyjski świat biznesu wykupuje na wybrzeżu abchaskim ziemie spodziewając się pokaznych zysków z rozwoju turystyki. Wprowadzone przez WNP embargo dla Abchazji znacznie zwiększyło, już i tak nie małe, dochody z przemytu narkotyków, paliw, napojów alkoholowych, a także broni zarówno środowisk

¹⁰ Według MSZ Gruzji przez granicę abchasko-rosyjską w latach 90. XX w. szmuglowano alkohol, papierosy i narkotyki.

¹¹ T. Nadareiszwili, *Геноцид в Абхазии*, [Genocyd w Abchazji] Tbilisi 1997 r., *op.cit.*, s. 178–179.

¹² N. Grodnienski, *Первая чеченская. История вооружённого конфликта*, [Pierwsza wojna czeczeńska. Historia konfliktu zbrojnego], Mińsk 2008 r., s. 30–160.

¹³ Ochotnicy czeczeńscy wspierający Abchazów w latach 1992–1993 w walce z Gruzją już wkrótce stali się zagorzałymi wrogami Abchazów i ich rosyjskich protektorów. W 2001 r. jeden z czeczeńskich watażków Rusłan Gielajew razem ze Swanami z Kodori najechał Abchazję.

¹⁴ A. Cyganok, *Война 08.08.08*. [Wojna 08.08.08], Moskwa 2011 r., s. 32–33.

biznesowo-mafijnych, jak funkcjonariuszy służb granicznych, wojska oraz urzędników państwowych¹⁵.

Jedyną sferą, w której nastąpił w Abchazji gwałtowny rozwój była zorganizowana przestępczość¹⁶. Separatystyczna republika Abchazji stała się doskonałym miejscem dla przemytu broni, narkotyków czy terenem dla legalizowania „brudnych” pieniędzy¹⁷. Należy podkreślić, że tego typu działalność była tolerowana przez secesjonistyczne władze. Dochód z działalności kryminalnej stanowił najważniejszą część państwowego budżetu. Istniała również szeroko rozpowszechniona drobna przestępczość. Sfrustrowani, bezrobotni młodzi Abchazi, tylko w kryminalnym świecie mogli znaleźć dochodowe zajęcie. Struktury państwowe były „przeżarte” korupcją. Praktycznie każda intratna działalność gospodarcza znajdowała się w rękach rządzących klanów¹⁸. Pozostała część społeczeństwa żyła w głębokiej nędzy i ubóstwie. Nasiliła się też emigracja na Bliski Wschód.

Gruziński ruch oporu w Abchazji

Mimo oficjalnego zakończenia działań wojennych w Abchazji notorycznie dochodziło do starć między abchaskimi bojówkami, a gruzińską partyzantką. Abchazi kontynuowali rozpoczętą już w czasie wojny czystkę etniczną ludności gruzińskiej najliczniej skupionej w rejonie galskim. W dniu podpisania rosyjsko-gruzińskiego traktatu o dobrosąsiedzkich stosunkach (3 lutego 1994 r.) abchaskie bojówki zaatakowały kilkanaście miejscowości zamieszkiwanych przez Gruzinów: Pirweli Gali, Kohori, Muhuri, Ganahleba, Okumi, Rechhi, Gumuriszi, Bargebi itd¹⁹. Tamtejsi Gruzini zostali wymordowani, bądź wypędzeni. Przez górskie rejony Swanetii tylko niektórzy zdołali dotrzeć do centralnej Gruzji²⁰.

¹⁵ W zniszczonej wojną i wyludnionej Abchazji przemysł jest nadal najbardziej dochodowym i stabilnym zajęciem.

¹⁶ J. Morozow, *Межнациональные конфликты – питательная среда криминала*, [Międzyetniczne konflikty – środowisko kryminogenne] „Azja i Afrika”, nr 3 (548), 2003 r., s. 7–14.

¹⁷ Przez pogranicze gruzińsko-abchaskie przebiegały szlaki „komunikacyjne”, którymi przerzucano do Rosji narkotyki, kradzione samochody, nieoclony alkohol. Z Rosji do Turcji i na Bliski Wschód rozwijał się handel „żywym towarem”, wysyłano złoto oraz broń. J. Morozow, *Межнациональные конфликты...*, *op.cit.*, s. 7.

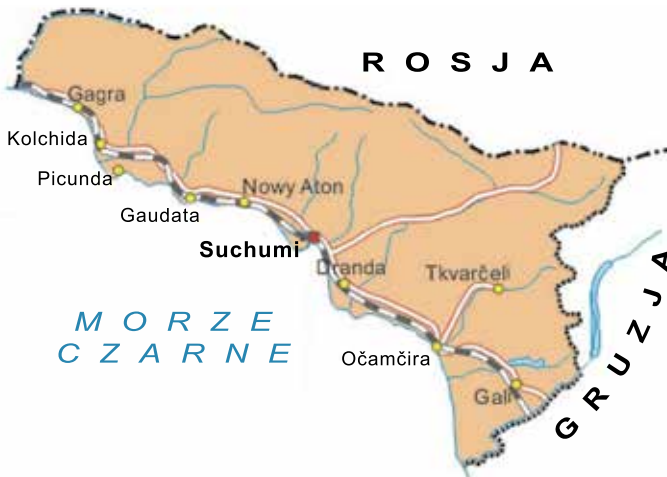
¹⁸ P. Borawski, *Konflikt zbrojny w Abchazji (1991–1993)*, Mars: problematyka i historia wojskowości: studia i materiały, Warszawa-Londyn 2006 r.

¹⁹ T. Nadareiszwili, *Геноцид в ...*, *op.cit.*, s. 189.

²⁰ *Ibidem*.

W maju 1998 r. Abchazi ponownie przy użyciu ciężkiego sprzętu zaatakowali gruzińskie miejscowości w Gali²¹. Tym razem tamtejsza ludność gruzińska, która pozostała przy życiu, rozpoczęła tworzenie własnych organizacji paramilitarnych. Do głównych zadań tych formacji należała ochrona gruzińskich cywilów przed represjami ze strony separatystycznych władz i agresywnych sąsiadów. Do największych jednostek należy zaliczyć: Białe Legiony oraz Leśnych Braci. Abchaska strona oskarżała gruzińskie bojówki o dokonywanie otwartych ataków na przedstawicieli abchaskich struktur siłowych²². Rosyjscy analitycy wierzą, że przyczyną pojawienia się gruzińskiej partyzantki w Abchazji miała wyłącznie kryminalny charakter. Dla uchodźców, którzy na terenie Megrelii cierpieli nędzę, udział w zbrojnym podziemiu był jedynym źródłem utrzymania. Partyzanci opłacani przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Gruzji na obszarze „wyzwolonym” od gruzińskiego ucisku dopuszczali się rabunków na miejscowej ludności, zabijali urzędników i policjantów abchaskich oraz dokonywali aktów terrorystycznych²³. Według ocen wojskowych obserwatorów ONZ rezydujących w Suchumi oddziały te łącznie nie przekraczały 1,5 tys. ludzi²⁴. Zazwyczaj do poszczególnych akcji organizowano grupy dywersyjne po 20, rzadziej 30 osób.

Mapa 1. Mapa polityczna Abchazji



Źródło: opracowanie własne na podstawie http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_kkpd.pdf (dostęp: 1 grudnia 2015 r.).

²¹ B. Kopiters, *Корни конфликта*, [Korzenie konfliktu] „Accord” nr 7, 1999 r., s. 19.

²² *Ethnic conflict in Georgia* <http://mondediplo.com/1998/12/10georgia> (dostęp: 21 maja 2015 r.).

²³ J. Morozow, *Межнациональные конфликты...*, *op.cit.*, s. 7.

²⁴ *Справочник военного наблюдателя миссии ООН по наблюдению в Грузии*, [Dziennik wojskowego obserwatora Misji ONZ w Gruzji] Suchumi 2000 r., s. 17.

Początki gruzińskiego ruchu partyzanckiego na terenie Abchazji sięgają 1994 r., gdy stało się jasne, że ludność megrejska zamieszkująca okręg galiski nie może liczyć na jakąkolwiek pomoc, tak ze strony organizacji międzynarodowych, jak i władz gruzińskich w Tbilisi. Abchaskie bojówki niemal na oczach oddziałów pokojowych złożonych z Rosjan bezkarnie paliły ocalałe z wojny gruzińskie wioski, rabowały mienie gruzińskiej ludności, a nawet mordowały cywilów²⁵. Działania abchaskich separatystów miały znamiona czystek etnicznych. Mimo dokumentacji na temat tych przestępstw zebranych przez legalne władze Abchaskiej Republiki Autonomicznej na uchodźstwie społeczność międzynarodowa – z uwagi na wolę rozwijania współpracy z Rosją – nie chciała uznać działań abchaskich separatystów za ludobójstwo²⁶. W takiej sytuacji jedynym wyjściem dla Gruzinów zamieszkujących Abchazję było powołanie, przy cichym poparciu władz w Tbilisi, własnych oddziałów partyzanckich²⁷. Składały się one głównie z dawnych pracowników milicji, wojskowych i uczestników wojny 1992–1993²⁸. Najaktywniejszy z tych oddziałów był Biały Legion, na którego czele stał Zurab Samuszia. Drugim, co do aktywności bojowej zgrupowaniem partyzanckim byli Leśni Bracia, którymi dowodził Dato Szengelja²⁹. Wywodził się on z paramilitarnej organizacji „Mchedrioni”. Doświadczenie bojowe zdobył walcząc w latach 90. z Abchazami. Pozostałe ugrupowania partyzanckie również związane były z różnymi partiami i stronnictwami politycznymi. Celem ich była obrona ludności gruzińskiej przed represjami abchaskimi. Odpowiadając na bestialstwa separatystów i najemników z Północnego Kaukazu partyzanci dokonywali zamachów na przedstawicieli władz abchaskich odpowiedzialnych za prowadzenie terroru³⁰. Podkładali ładunki wybuchowe pod mostami, w gmachach należących do policji abchaskiej. Likwidowali zdrajców i informatorów. Według ocen strony abchaskiej w latach 1994–1998 powstańcy zabili ponad stu abchaskich policjantów i rosyjskich żołnierzy z tzw. sił pokojowych okupujących Abchazję³¹.

²⁵ Czystki etniczne wobec ludności gruzińskiej zamieszkującej Abchazję były stosowane przez separatystów już podczas wojny 1992–1993. T. Nadareiszwili, *Геноцид в ...*, *op.cit.*, s. 86–203; *Черная книга Абхазии* [Czarna księga Abchazji], Tbilisi 2000 r., s. 1–318.

²⁶ Władze Abchaskiej Republiki Autonomicznej na uchodźstwie, przy pomocy MSZ Gruzji, niejednokrotnie na forum międzynarodowym przedstawiały dowody zbrodni popełnianych na ludności gruzińskiej przez separatystów abchaskich. Jednak ich starania o uznanie za zorganizowane ludobójstwo zbrodni wojennych w Abchazji spotykało się z obojętnością Stanów Zjednoczonych i państw UE.

²⁷ O. Głazunow, *Грузинская разведка*, [Gruziński wywiad] Moskwa 2011 r., s. 155–156.

²⁸ *Военные и полувоеенные формирования* [Wojskowe i półwojskowe formacje], „Accord”, nr 7, 1999, s. 113–114; O. Głazunow. *op.cit.*, s. 154–158.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

20 maja 1998 r. separatyści, jak się wydaje, w porozumieniu z dowództwem armii rosyjskiej stacjonującej na Kaukazie przeprowadzili operację wojskową mającą na celu wypędzenie z Abchazji resztek ludności gruzińskiej, zamieszkującej głównie okręg galski³². Po stronie separatystów udział w niej wzięło około 3,5 tys. żołnierzy regularnej armii i około 1,1 tys. bojówkarzy nieregularnych struktur siłowych³³. Abchazowie dysponowali również ciężkim sprzętem w postaci czołgów T-55, T-72 oraz pojazdów opancerzonych BMP. Natomiast strona gruzińska posiadała wyłącznie ręczną broń automatyczną oraz granatniki. Najzacieklejsze walki toczyły się o przejęcie kontroli nad takimi miejscowościami, jak: Kchumuszkuri, Kwemo Bardżebi, Saberio i Sida. Działania wojenne zakończyły się 26 maja 1998 r. Abchazi i tym razem odnieśli zdecydowane zwycięstwo³⁴. W wyniku tej operacji około 30 tys. Gruzinów, którzy powrócili do Abchazji w wyniku procesu pokojowego musiało znowu opuścić swoje domy. Według Tamaza Nadareiszwilego rosyjskie siły pokojowe nie tylko nie broniły Gruzinów przed abchaskim terrorem, lecz również same brały udział w prześladowaniach gruzińskiej ludności³⁵.

Według rosyjskich badaczy operacja pacyfikacyjna okręgu galskiego podjęta przez separatystów abchaskich w maju 1998 r. miała być odpowiedzią na wzmożoną aktywność partyzantki gruzińskiej³⁶. Chcąc usprawiedliwić akcję abchaskich bojówkarzy i policji piszą oni, że w „terrorystyczną działalność antyabchaską” było uwikłanych 15 tys. mieszkańców Megrelii, a także znaczna część ludności gruzińskiej mieszkającej na północ od rzeki Inguri³⁷. Rosyjscy eksperci pisali, że w Zugdidi, na terenie tzw. galskiego parku istniała swego rodzaju giełda „pracy”, gdzie poszczególni watażkowie i przywódcy band wynajmowali chętnych do konkretnych zadań dywersyjno-rabunkowych na terenie Abchazji. Chętnie też gruzińskich partyzantów obciążali wszystkimi aktami przemocy o charakterze kryminalnym, zachodzącymi w zbuntowanej republice. Z rosyjskich opracowań można się dowiedzieć, że w Abchazji tylko progruzińskie oddziały rabowały, mordowały, paliły domy

³² A. Mikaberidze, *Historical Dictionary of Georgia*, The Scarecrow, Lanham-Maryland-Toronto-Plymouth 2007 r., s. 78.

³³ O. Tatarczenkow, *Шестидневная война в галльском районе*. [Wojna sześciodniowa w rejonie Gali] http://okopka.ru/t/tatarchenkov_o_n/text_0030.shtml (dostęp: 18 lipca 2014 r.).

³⁴ Z. Cierpiński, *Przebieg konfliktu...*, *op.cit.*, s. 205.

³⁵ T. Nadareiszwili, *Геноцид в ...*, *op.cit.*, s. 202.

³⁶ *Май 1998 года: агрессоры был дан решительный отпор* [Maj 1998 r.: Agresor otrzymał zdecydowany opór] http://www.gazeta-ra.info/index.php?ELEMENT_ID=6483 (dostęp: 11 kwietnia 2014 r.)

³⁷ J. Morozow, *Межнациональные конфликты...*, *op.cit.*, s. 8.

i posterunki policyjne, dokonywały samosądów na abchaskich urzędnikach i funkcjonariuszach policji, a także atakowały rosyjskich żołnierzy sił pokojowych, czuwających nad bezpieczeństwem ludności cywilnej. Przy obojętności policji abchaskiej w stosunku do abchaskich pospolitych przestępców terroryzujących ludność gruzińską w okręgu galskim i oczamczirskim, niejednokrotnie dochodziło do samosądów na złapanych na gorącym uczynku bandytach. Rosyjscy dziennikarze i politolodzy często pisali, że w latach 90. na pograniczu gruzińsko-abchaskim rozwinął się proceder wymuszania okupu za porwanych ludzi. Wiedząc, że cała Abchazja została podzielona na kilkanaście stref wpływów kontrolowanych przez abchaskie klany przestępcze trudno się dziwić, że skorumpowane władze separatystycznej republiki uwikłane w powiązania rodowo-klanowe do tej pory nie potrafią ludności zapewnić minimum bezpieczeństwa³⁸. Coraz częściej też autorzy przychyli abchaskim separatystom nie są w stanie ukryć faktu, że kryminalne grupy wywierają znaczący wpływ na podejmowanie decyzji przez rząd i administrację terenową tej zbuntowanej autonomii. W handel narkotykami zostali wciągnięci wpływowi urzędnicy i parlamentarzyści abchascy, nie mówiąc już o podatnej na korupcję policji. Chcąc odwrócić uwagę od rodzimych bandytów prasa abchaska i rosyjska przestępczą działalnością starały się obarczyć progruzińskie formacje partyzanckie, takie jak Biały Legion czy Leśnych Braci.

Formacje partyzanckie powołano przede wszystkim dla obrony gruzińskiej ludności cywilnej zamieszkującej wioski i osady okręgu galskiego. Jednak podczas różnego rodzaju akcji zbrojnych niejednokrotnie dochodziło do starć z jednostkami armii rosyjskiej operującymi w Abchazji pod szyldem sił pokojowych. Zjawisko to nasiliło się szczególnie w drugiej połowie lat 90. i na początku XXI w. W tym, bowiem okresie separatyści z Suchumi realizowali plan „oczyszczenia” z ludności gruzińskiej środkowej i południowej Abchazji. Oddziały rosyjskie stacjonujące na tych terenach, w najlepszym razie, przymykały oczy na działalność policji i bojówek abchaskich. Niejednokrotnie też wspierały Abchazów w walkach z gruzińską partyzantką. Według danych rosyjskich w latach 1994–2005, życie straciło około 80 wojskowych i 10 obserwatorów wojskowych z ramienia ONZ³⁹.

³⁸ Jeden z rosyjskich politologów J. Morozow napisał: „Praktycznie całe terytorium republiki dokładnie rozdzielono na strefy wpływów i sfery działania grup przestępczych”. *Межнациональные конфликты...*, *op.cit.*, s. 9. W latach 90. XX w. na terenie Abchazji prowadziły działalność, oprócz klanów abchaskich również grupy mafijne z Północnego Kaukazu i Rosji.

³⁹ J. Morozow, *Межнациональные конфликты...*, *op.cit.*, s. 9.

Abchaskie władze z Suchumi zdawały sobie sprawę, że partyzancki ruch oporu na terenach zamieszkiwanych przez Gruzinów posiada nie tylko poparcie tamtejszej ludności, ale z tej właśnie ludności się wywodzi. Po rozbiciu wojska gruzińskiego przez separatystów abchaskich podczas wojny 1992–1993, w południowej Abchazji pozostały oddziały, które tworzyli miejscowi Gruzini.

Oprócz dwóch wymienionych wyżej oddziałów partyzanckich na terenie okręgu galskiego znajdował się oddział do zadań specjalnych Ministerstwa Bezpieczeństwa Abchazji na wygnaniu Saturn⁴⁰. Jednostka ta została utworzona w 1996 r. W jej skład wchodził przede wszystkim partyzanci wcześniej służący w Białym Legionie i Leśnych Braciach. Bojownicy Saturna pełnili służbę na podstawie kontraktu i regularnie otrzymywali żołd. Według rosyjskiej literatury przedmiotu jednostce tej istniał specjalny system premiowy, na podstawie, którego otrzymywano dodatkowe wynagrodzenie za likwidację abchaskich żołnierzy lub zniszczenie sprzętu wojskowego należącego do Abchazów⁴¹. Dowódcą tego oddziału był Akakij Eliawa.

Partyzantka w Abchazji ściśle związana z oficjalnymi władzami abchaskimi na uchodźstwie w Tbilisi, miała korzystać z poparcia finansowego gruzińskiego rządu, a także pomocy fachowej ekspertów z resortów spraw wewnętrznych i obrony narodowej Gruzji. J. Morozow twierdzi, że podczas trwających 60 dni walk w rejonie galskim partyzanci wspierani byli przez oddziały gruzińskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Ministerstwa Obrony Narodowej⁴². Sama operacja, której apogeum miało miejsce 26 maja 1998 r. podczas święta narodowego Gruzji nosiła znamiona przemysłanej prowokacji. Chciano, aby na wieść o spaleniu kilku wiosek gruzińskich władze centralne w Tbilisi wysłały wojsko do Abchazji. Wieści nadchodzące z okręgu galskiego zaszokowały społeczeństwo gruzińskie. Cały parlament jednogłośnie zażądał od prezydenta Eduarda Szewardnadzego wysłania oddziałów policji i wojska do Abchazji⁴³. Prezydent zdając sobie sprawę, że ma do czynienia z prowokacją uzgodnioną z władzami w Moskwie, nie zgodził się na podjęcie akcji wojskowej. W wystąpieniu telewizyjnym wyjaśnił społeczeństwu, że udzielenie pomocy militarnej ludności gruzińskiej doprowadzi do kolejnej wojny, w której Gruzini będą musieli walczyć nie

⁴⁰ *Статья 3. Почхуа и Г. Маисурадзе в газете «Версия»*. [Artykuł Z. Pocchua i G. Maisuradze w gazecie „Wersja”] <http://abkhasia.narod.ru/partisan.htm> (dostęp: 2 marca 2015 r.).

⁴¹ O. Glazunow, *op.cit.*, s. 123.

⁴² J. Morozow, *op.cit.*, s. 12.

⁴³ *Статья 3. Почхуа и Г. Маисурадзе в газете «Версия»*. [Artykuł Z. Pocchua i G. Maisuradze w gazecie „Wersja”] <http://abkhasia.narod.ru/partisan.htm> (dostęp: 2 marca 2015 r.).

z bojówkami abchaskimi, lecz z regularnymi oddziałami rosyjskimi⁴⁴. Zagroził rozgorączkowanym rodakom, że poda się do dymisji, gdy parlament będzie się upierał przy wojennych planach rozwiązania konfliktu⁴⁵. E. Szewardnadze, jako były minister spraw zagranicznych Związku Radzieckiego zdawał sobie sprawę, że Gruzja nie otrzyma międzynarodowego wsparcia.

W 1999 r. abchaskie władze zorganizowały referendum w sprawie oficjalnego ogłoszenia niepodległości⁴⁶. Wyniki referendum nie otrzymały międzynarodowego uznania, gdyż w plebiscycie tym nie wzięli udziału wypędzeni Gruzini. Było ich, według różnych ocen od 250 tys. do 300 tys.⁴⁷. Na podstawie wyników przeprowadzonego w ten sposób referendum, separatystyczne władze Abchazji oficjalnie ogłosiły niepodległość kraju.

Do kolejnych abchasko-gruzińskich starć doszło w 2001 r. w Wąwozie Kodori⁴⁸. Wówczas to oddziały paramilitarne gruzińskich Swanów (uważani za podgrupę etniczną narodu gruzińskiego) pod dowództwem Emzara Kwicjaniego przeprowadziły akcję zbrojną, mającą na celu przywrócenie gruzińskiej władzy nad Abchazją oraz likwidację separatystycznego reżimu. Na uwagę zasługuje fakt, że w działaniach wojennych po gruzińskiej stronie brał udział czeczeński batalion dowodzony przez Rusłana Gielajewa – tego samego, który walczył w latach 1992–1993 po stronie separatystów⁴⁹.

7 października 2001 r. niezidentyfikowani sprawcy zestrzelili helikopter ONZ w regionie Wąwozu Kodori⁵⁰. W wyniku śledztwa ustalono, że dokonali tego czeczeńscy bojownicy dowodzeni przez Rusłana Gelajewa, którzy wtargnęli na terytorium Abchazji za nieoficjalną zgodą ówczesnego gruzińskiego rządu. Podczas przesłuchania pojmanych przez abchaskie służby bezpieczeństwa Czeczenów ustalono, że dostali się oni na terytorium Abchazji poprzez górzysty region Swaneti (teren gruziński) omijając rosyjskie

⁴⁴ Należy pamiętać, że na terytorium Abchazji stacjonowały siły pokojowe z ramienia ONZ, które składały się wyłącznie z rosyjskich jednostek wojskowych.

⁴⁵ *The Army and Society in Georgia*. http://web.archive.org/web/20090326154505/http://www.cpirs.org/ge/Archive/AS_05_98.pdf (dostęp: 12 luty 2012 r.).

⁴⁶ K. Janicki, *Abchazja i Osetia...*, *op.cit.*, s. 263.

⁴⁷ *Human Rights Watch. Georgia/Abkhazia: violations of the laws of war and Russia's role in the conflict*, s. 42, <http://www.hrw.org/reports/pdfs/g/georgia/georgia953.pdf> (dostęp: 11 maja 2011 r.).

⁴⁸ *Is Georgia preparing for a new war with Abkhazia?* "RFE/RL Caucasus Report" nr 35 (22 października 2001 r.), <http://www.rferl.org/content/article/1341916.html> (dostęp: 21 sierpnia 2015 r.).

⁴⁹ T. Borawski, *Wojna gruzińsko-abchaska w latach 1992–1993*, "Arcana" 2014, nr 4–6 (118–120).

⁵⁰ *Хроника абхазской войны. 4 октября отряд чеченских и грузинских боевиков захватывает абхазское село. [Kronika abchaskiej wojny. 4 października oddział czeczeńskich i gruzińskich bojowników zdobywa abchaską wioskę]*, <http://www.kommersant.ru/doc/287969> (dostęp: 22 marca 2015 r.).

i abchaskie posterunki. Ustalono również, że transport został zorganizowany przy technicznym wsparciu ze strony rządu Gruzji⁵¹.

Działania zbrojne rozpoczęły się już w czerwcu, gdy grupa swańskich bojowników z Wąwozu Kodori wkroczyła 70 km w głąb Abchazji. Akcja ta mająca wyłącznie charakter zwiadowczy zakończyła się niepowodzeniem. Gruzini ponieśli duże straty już na początku operacji i zostali zmuszeni do wycofania się na pozycje wyjściowe⁵². Główne natarcie sił gruzińskich nastąpiło dopiero 25 września 2001 r. Gruzini w sile około 450–500 żołnierzy zaatakowali rejon Gulripszi⁵³. Jednak już w połowie października musieli się wycofać do Wąwozu Kodori. Niepowodzenie tego przedsięwzięcia spowodowało, że władze w Tbilisi nie przyznały się do wyprawy Swanów na Abchazję. Według oficjalnego stanowiska rządu Gruzji oddziały E. Kwicjaniego działały na własną rękę⁵⁴. Jednak twierdzenie to jest powszechnie kwestionowane zarówno przez dziennikarzy, jak i przez ekspertów zajmujących się problemami współczesnego Kaukazu. Jest wysoce prawdopodobne, że czeczeński batalion Gelajewa na tereny Abchazji został przetransportowany z Wąwozu Pankiskiego⁵⁵ przy udziale i pomocy technicznej Ministerstwa Obrony Gruzji. Budzi to wątpliwości, zwłaszcza że uzbrojony batalion Czeczenów mógł bez przeszkód przemieścić się z Wąwozu Pankiskiego we wschodniej Gruzji na teren Abchazji pokonując około 400 km w państwie posiadającym 30-tysięczną armię oraz kilkudziesięcioletnią policję. Niewątpliwie miał rację ówczesny szef abchaskiej służby bezpieczeństwa Raul Chadzimba mówiąc w jednym z wywiadów: „Wydaje mi się, że Szewardnadze długo przed swoim wyjazdem do USA wiedział o planach bojowników, prognozował różne warianty i możliwości rozwoju sytuacji”⁵⁶.

⁵¹ *UN helicopter shot down in Georgia*. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1586098.stm> (dostęp: 23 marca 2014 r.).

⁵² *Caucasus Report: October 12, 2001*. <http://www.rferl.org/content/article/1341915.html> (dostęp: 2 września 2009 r.).

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Обзор абхазской прессы о военных действиях в Кодорском ущелье (август–ноябрь 2001)* [Przegląd abchaskiej prasy o działaniach wojennych w Wąwozie Kodori (sierpień–listopad 2001)] <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/16545/#4> (dostęp: 12 października 2011 r.).

⁵⁵ W Wąwozie Pankiskim, we wschodniej Gruzji od kilkuset lat mieszkają Czeczeńcy. Osaździli ich w XVII w. królowie Kachetii. S. K. Chkhenkeli, *К вопросу о переселении чеченцев в Панкиское ущелье*, [Kwestia przesiedlenia Czeczeńców do Wąwozu Pankisi] w: „*Материалы по истории Грузии и Кавказа*” [Materiały z historii Gruzji i Kaukazu], Tbilisi, 1973 r.; L. Sharashidze, *Кисты: антропологические записки* [Kistowie: antropologiczne zapiski], w: „*Труды Института экспериментальной морфологии*” [Prace instytutu morfologii eksperymentalnej] Tbilisi, 1962 r.; K. Kokoev, G. Svanidze, L. Melikiszwili, *National Minorities In Georgia*, Tbilisi 1999 r.

⁵⁶ *Кто-то напал на Абхазию* [Ktoś napadł na Abchazję] http://expert.ru/expert/2001/38/38ex-novosti5_25925/ (dostęp: 12 kwietnia 2015 r.).

Sytuacja w Abchazji po „Rewolucji róż”

W kolejnych latach (po 2001 r.) nastąpiła nieznaczna stabilizacja sytuacji w Abchazji. Poprawie uległa również sytuacja gospodarcza kraju. Abchazja została całkowicie uzależniona od rosyjskiej pomocy ekonomicznej. Uzasadnione wydają się obawy gruzińskich polityków i ekspertów, że w niedługim czasie rdzenni Abchazi we własnym państwie będą stanowić tanią siłę roboczą, dla rosyjskiego kapitału⁵⁷.

Polityka unifikacyjna kolejnego prezydenta Gruzji, Micheila Saakaszwilego zapoczątkowana usunięciem z Adżarskiej Republiki Autonomicznej jej przywódcy, Aśłana Abaszydzego⁵⁸ miała swój wpływ na sytuację w Wąwozie Kodori. Obszar ten w znacznej części zamieszkiwali Swanowie. Ich oddziały, chociaż nigdy nie przekroczyły tysiąca żołnierzy, były jedyną siłą, która chroniła tamtejszą ludność przed napadami abchaskich band, grabiących ludność gruzińską. Swanowie często też sami urządzali wyprawy na Abchazję. Wspierali gruzińskich partyzantów operujących w rejonie galskim. Prezydent E. Szewardnadze nie mając możliwości zaprowadzenia tam własnych rządów, tolerował klanowe stosunki wśród tamtejszych Swanów. Zdawał sobie też sprawę, że bez poparcia miejscowej ludności nie utrzyma tego regionu w granicach Gruzji. Władza E. Kwacjaniego była o wiele bardziej niewygodna dla separatystów abchaskich niż dla władz centralnych w Tbilisi. Dlatego też swański oddział samoobrony został uznany za regularną jednostkę armii gruzińskiej, zaś E. Kwicjani mianowany pułkownikiem⁵⁹. Jako przedstawiciel prezydenta Gruzji w Wąwozie Kodori i dowódca sił samoobrony skupił w swych rękach władzę cywilną i wojskową.

„Rewolucja róż” i dojście do władzy Micheila Saakaszwilego zmieniła sytuację w Wąwozie Kodori. Młody i niedoświadczony politycznie prezydent w 2005 r. rozwiązał oddział E. Kwicjaniego. Jego ludzie zachowawszy broń nadal jednak sprawowali władzę w tym regionie. Dopiero wysłanie regularnych oddziałów armii gruzińskiej doprowadziło do oczyszczenia Wąwozu Kodori z ludzi E. Kwicjaniego⁶⁰. M. Gawęda opisał przejęcie przez siły rządowe kontroli nad Wąwozem Kodori w sposób następujący: „Dnia 27 lipca struktury siłowe MSW Gruzji przeprowadziły operację wojskową w rejonie Czchałty, gdzie znajdował się dom Kwicjaniego. Po trzech dniach

⁵⁷ V. Kholbaia, D. Latsubaja, R. Gelantia, T. Czackhrakia, *op.cit.*, s. 197–203.

⁵⁸ P. Borawski, *Adżaria – separatyzm czy regionalizm*, „Sprawy Polityczne” nr 8/20, 2002 r., s. 22–36.

⁵⁹ Квициани Эмзар [Emzar Kwicjani], <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/100475/> (dostęp: 21 maja 2015 r.)

⁶⁰ *Ibidem*.

walk oddział „Monadire” został spacyfikowany i definitywnie rozbity, a sam Kwicjani uciekł do Abchazji lub do Rosji. 27 lipca 2005 r. prezydent Micheil Saakaszwili ogłosił zakończenie operacji w Wąwozie Kodori, który przeszedł pod bezpośrednią kontrolę władz w Tbilisi⁶¹.

W 2006 r. gruziński parlament uchwalił rezolucję, w której żądał od władz w Moskwie natychmiastowego wycofania kontyngentu rosyjskich sił pokojowych rozlokowanych na terytorium Abchazji i Osetii Południowej⁶². W odpowiedzi parlament Abchazji, jak się wydaje na polecenie Rosji, zaapelował do społeczności międzynarodowej o uznanie suwerenności tego kraju. Kolejnym politycznym gestem wymierzonym w separatystów była zmiana oficjalnej nazwy, kontrolowanego przez Gruzinów Wąwozu Kodori na Górną Abchazję. Podczas wizytacji tej prowincji ówczesny prezydent Gruzji, M. Saakaszwili powiedział, że obecna Gruzja zasadniczo odróżnia się od tej z czasów prezydenta Szewardnadzego⁶³. Jest ona, bowiem gotowa odpowiedzieć wszystkim, którzy stanowią zagrożenie dla jej terytorialnej integralności⁶⁴. W obszarze Kodori w miejscowości Czchalta siedzibę otrzymały też legalne władze Abchaskiej Autonomicznej Republiki, rezydujące dotąd w Tbilisi⁶⁵.

Należy zaznaczyć, że reintegracja kraju stanowiła zasadniczy cel polityczny nowego prezydenta Gruzji. M. Saakaszwili rozpoczął szeroko zakrojoną kampanię dyplomatyczną, mającą na celu umiędzynarodowienie etnicznych konfliktów na terenie swojego państwa. Zabiegał o międzynarodowe poparcie dla zachowania integralności gruzińskich terytoriów. Istotnym dokonaniem prezydenta M. Saakaszwilego była całościowa modernizacja gruzińskiej armii. Wydatki budżetowe przeznaczone na armię wzrosły z 19 mln. do 1,1 mld. dolarów. Gruzini otrzymywali amerykańską pomoc wojskową. W latach 2002–2004 Amerykanie prowadzili w Gruzji specjalny program modernizacyjny *Georgia Train and Equip Program*, który polegał na szkoleniu i dozbrajaniu gruzińskiej armii. Amerykańscy instruktorzy

⁶¹ M. Gawęda, *Walka o Wąwóz Kodori*, „Komandos”, 5 (214), 2011 r., s. 35.

⁶² *Россия как буфер в межнациональных конфликтах на постсоветском пространстве. [Rosja jako bufor w wielonarodowych konfliktach w postsowieckiej przestrzeni]* <http://club.rf.ru/theme/357?print> (dostęp: 8 września 2015 r.).

⁶³ M. Žirochow, *Семена распада: войны и конфликты на территории бывшего СССР, [Ziarna rozpadu: wojny i konflikty na terytorium byłego ZSSR]* Petersburg 2012 r., s. 352.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ У Кодорского ущелья новое название - Верхняя Абхазия [*Wąwóz Kodori ma nową nazwę – Górna Abchazja*] <http://www.svoboda.org/archive/radio-svoboda-news/20060927/16564/16564.html?id=265428> (dostęp: 20 stycznia 2015 r.).

pomogli Gruzinom utworzyć cztery bataliony. Całkowity koszt programu wyniósł około 64 mln dolarów⁶⁶.

Według przedstawicieli separatystów gruzińskie formacje zbrojne w 2007 r. wielokrotnie wkraczały na przygraniczne tereny Abchazji dokonując zbrojnych napadów na abchaskie i rosyjskie jednostki oraz ludność cywilną⁶⁷. Sytuacja w regionie uległa dalszej radykalizacji w 2008 r. 20 kwietnia tego roku wojska abchaskiej obrony przeciwlotniczej zestrzeliły gruziński szpiegowski samolot bezzałogowy Hermes 450⁶⁸. Incydent ten spotęgował napięcie między stronami konfliktu. Gruziańskie władze oskarżyły stacjonujące w Abchazji rosyjskie siły pokojowe o bezprawne zestrzelenie ich maszyny oraz zażądały rozpatrzenia tej sprawy na posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jednak głosy w RB ONZ były zróżnicowane i nie udało jej się zająć jednoznacznego stanowiska w tej sprawie⁶⁹.

Stosunki abchasko-gruzińskie stawały się coraz bardziej napięte. Rosja wzmocniła swój kontyngent w Abchazji z dwóch do trzech tysięcy wojskowych⁷⁰. Gruziański rząd ocenił to posunięcie, jako otwartą agresję wymierzoną przeciwko niepodległości Gruzji⁷¹. W maju 2008 r. abchaska obrona przeciwlotnicza zestrzeliła kolejne dwa gruzińskie samoloty bezzałogowe. Do momentu rozpoczęcia działań zbrojnych Abchazowie zestrzelili jeszcze kilka gruzińskich maszyn.

Front abchaski wojny pięciodniowej

Opanowanie w 2008 r. przez Abchazów ważnego pod względem strategicznym Wąwozu Kodori podczas tak zwanej wojny pięciodniowej przeszło

⁶⁶ *Инструкторы из США останутся в Грузии 21 месяц. [Instruktorzy z USA zostaną w Gruzji 21 miesięcy]* <http://www.newsru.com/world/17May2002/usa.html> (dostęp: 11 lipca 2015 r.).

⁶⁷ *Военная передача – Абхазия ч.1. [Wojenny reportaż – część 1]* <http://www.youtube.com/watch?v=-DHk4nPjpTI&feature=related> (dostęp: 6 czerwca 2015 r.).

⁶⁸ *Тбилиси: БПЛА израильского производства сбит российским МиГ-29. [Tbilisi: Dron produkcji izraelskiej został zestrzelony przez rosyjski Mig-29].*, http://www.newsru.co.il/world/22apr2008/drone_101.html (dostęp: 2 kwietnia 2014 r.).

⁶⁹ *Хроника грузино-абхазского конфликта 1989–2008 гг. Справка. [Kronika gruzińsko-abchaskiego konfliktu 1989–2008],* <http://www.rian.ru/spravka/20080504/106510243.html> (dostęp: 1 marca 2013 r.).

⁷⁰ *Российский контингент в Абхазии увеличен в полтора раза. [Rosyjski kontyngent w Abchazji został zwiększony dwa razy],* <http://www.svobodanews.ru/content/news/445817.html> (dostęp: 22 marca 2013 r.).

⁷¹ *Грузия потребовала вывести из Абхазии дополнительный контингент российских миротворцев. [Gruzja zażądała wyprowadzenia z Abchazji dodatkowy kontyngent rosyjskich sił pokojowych],* <http://lenta.ru/news/2008/05/02/georgia/> (dostęp: 4 sierpnia 2015 r.).

niemal niezauważone przez obserwatorów politycznych w Europie⁷². Działania wojenne na terenie Osetii Południowej, a potem w okolicach Gori całkowicie przykuły uwagę opinii publicznej. Operacja ta sprawnie przeprowadzona przez siły abchaskie wskazuje, że separatystyczny reżim w Suchumi od dawna pracował nad planem zajęcia Wąwozu Kodori. Rekonstruując przebieg wojny pięciodniowej na froncie abchaskim należy postawić sobie pytanie, jak dowództwo gruzińskie mogło, planując zajęcie Osetii Południowej, nie zabezpieczyć tak ważnego pod względem strategicznym rejonu nadgranicznego, jakim jest Wąwóz Kodori.

W nocy z 7 na 8 sierpnia 2008 r. gruzińska armia przystąpiła do artyleryjsko-rakietowego ostrzału stolicy Południowej Osetii, Cchinwali oraz znajdujących się w jej pobliżu miejscowości. Tym samym rozpoczęła się operacja wojsk gruzińskich „Czyste Pole”⁷³. Następnie gruzińskie siły lądowe wkroczyły do osetyńskiej stolicy. W zamierzeniu gruzińskiego dowództwa operacja ta miała trwać niespełna dobę. Planowano, że w ciągu kilkunastu godzin zostanie przywrócona pełna kontrola władz w Tbilisi nad terytorium zbuntowanej prowincji. Według szefa Sztabu Generalnego Abchazji generała Anatolija Zajcewa, Gruzini planowali również przeprowadzenie ataku na Abchazję⁷⁴. Ta ostatnia operacja miała rozpocząć się od „uderzenia gruzińskich sił powietrznych, po czym planowano wysadzić morski desant w liczbie 800 ludzi na szybkich kutrach, kolejny desant miał zostać wysadzony w okolicach Suchumi, natomiast główne siły uderzeniowe w liczbie 6 tys. żołnierzy miały przeprowadzić atak artyleryjski i rakietowy na nasze jednostki w Wąwozie Kodori i na rosyjskie siły pokojowe rozlokowane na granicy (...) Gruzini myśleli, że nasze i rosyjskie jednostki zostaną starte z powierzchni ziemi w tym wąskim wąwozie, po czym gruzińskie siły bez problemu zajmą Suchumi”⁷⁵.

Jak powszechnie wiadomo, utrzymywanie etniczno-politycznych konfliktów na terenie Gruzji leży w interesie Rosji. Nieustabilizowana sytuacja geopolityczna stanowiła czynnik blokujący gruzińską akcesję do NATO oraz struktur europejskich. Można zaryzykować twierdzenie, że gruzińska

⁷² Wyjątek stanowi publikacja M. Gawędy, *Walka o Wąwóz Kodori*, „Komandos”, 5 (214), 2011 r., s. 30–35.

⁷³ *Грузинская операция по захвату Южной Осетии называлась „Чистое поле»* [Gruzijńska operacja opanowania Południowej Osetii nazywała się „Czyste pole”], <http://izvestia.ru/news/432456#ixzz3jRLUy85x> (dostęp: 12 marca 2015 r.).

⁷⁴ *Абхазский Генштаб: Грузия планировала после захвата Южной Осетии завоевать Абхазию.* [Abchaski Sztab Generalny: Gruzja planowała po opanowaniu Osetii Południowej podbić Abchazję], <http://www.interfax.ru/news.asp?id=28626&sec=1484> (dostęp: 17 sierpnia 2014 r.).

⁷⁵ *Ibidem.*

operacja dała Rosjanom doskonały pretekst, aby ostatecznie uregulować kwestię abchaskiej i osetyjskiej niepodległości⁷⁶. Strona rosyjska oskarżała gruzińską armię o prowadzenie planowej eksterminacji osetyjskich cywilów. Jak się później okazało, zarzuty te nie były pozbawione podstaw. Wskazuje na to niezależny raport Amnesty International⁷⁷. O permanentnym naruszaniu praw człowieka przez obydwie strony konfliktu wspomina również raport Human Rights Watch⁷⁸. Należy pamiętać, że znaczna część Osetyjczyków posiadała rosyjskie obywatelstwo. Fakt ten, stanowił kolejny powód interwencji rosyjskich sił zbrojnych dla ochrony swoich obywateli znajdujących się w strefie działań zbrojnych. Jeszcze przed rozpoczęciem działań wojennych, na terenie Osetii Południowej znajdowały się rosyjskie siły pokojowe. Separatystyczne władze Osetii zwróciły się do Rosji o pomoc militarną w walce z Gruzinami.

Przebieg wojny osetyńsko-gruzińskiej 2008 r. wykracza poza tematykę niniejszego artykułu. Niemniej jednak konflikt ten jest bezpośrednio związany z przejęciem przez Abchazów kontroli nad Wąwozem Kodori. Separatystyczna republika Abchazji znajdowała się w wojskowym sojuszu z Osetią Południową, na podstawie, którego była zobligowana do rozpoczęcia działań wojennych wobec Gruzji, jeżeli ta zaatakuje Osetię Południową⁷⁹. 8 sierpnia prezydent Abchazji, Siergiej Bagapsz oznajmił, że wydał rozkaz rozpoczęcia militarnej operacji na terenie znajdującego się pod gruzińską kontrolą Wąwozu Kodori. Jeszcze tego samego dnia w pobliżu miejscowości Lata i Zemo Lata zaczęto koncentrację oddziałów przeznaczonych do wyparcia Gruzinów z Wąwozu Kodori⁸⁰. Mobilizację zakończono 10 sierpnia. Według Marcina Gawędy „łączna liczebność zmobilizowanych sił abchaskich była wówczas szacowana na 9 tys. żołnierzy, przy czym o ile ciężar działań prowadzonych wzdłuż wybrzeża spoczywał na zgrupowaniu rosyjskich wojsk powietrzno-desantowych (WDW), to operacja w Wąwozie Kodori miała spocząć na barkach jednostek abchaskich”⁸¹. Jak podaje szef resortu spraw zagranicznych suchumskiego reżimu, działania zostały

⁷⁶ *Pięć lat od wojny w Gruzji. „To Rosja sprowokowała ten konflikt”* <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/905914,Piec-lat-od-wojny-w-Gruzji-To-Rosja-sprovokowala-ten-konflikt> (dostęp: 23 kwietnia 2014 r.).

⁷⁷ *Georgia report 2008* http://amnesty.org.ru/system/files/georgia_report_2008_summary.pdf (dostęp: 13 maja 2012 r.).

⁷⁸ *Up In Flames Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia*, <http://www.hrw.org/en/reports/2009/01/22/flames> (dostęp: 24 maja 2015 r.).

⁷⁹ A. Szirokorad, *Война и мир Закавказья* [Wojna i pokój Zakaukazia], Moskwa 2009 r., s. 437.

⁸⁰ J. Nichol, *Russia–Georgia conflict in South Ossetia: Context and Implications for U.S. Interests*. Washington DC: Congressional Research Service, s. 6–7.

⁸¹ M. Gawęda, *Walka o Wąwóz...*, *op.cit.*, s. 34–36.

podjęte na prośbę strony rosyjskiej. Władze abchaskie i rosyjskie 10 sierpnia 2008 r. postawiły Gruzji ultimatum, w którym zażądały wycofania oddziałów zbrojnych z wąwozu⁸². Prezydent M. Saakaszwili odrzucił ultimatum, jednak strona gruzińska niemal natychmiast rozpoczęła ewakuację z tego regionu nie tylko ludności cywilnej, ale również policji i wojska. Chaos, jaki zapanował wśród nielicznych oddziałów gruzińskich świadczy, że władze w Tbilisi planując aneksję Osetii Południowej nie brały pod uwagę, że wojna może się również toczyć na granicy abchasko-gruzińskiej. Dlatego też sztab generalny armii gruzińskiej popełnił wiele błędów strategicznych, które wykorzystali Rosjanie i ich abchascy sojusznicy. Abchasko-rosyjskie siły dokonały zmasowanego ostrzału raketowego gruzińskich miejscowości w obszarze rzeki Kodori⁸³.

W odpowiedzi na działania gruzińskiej armii na terytorium Osetii Południowej władze Federacji Rosyjskiej podjęły decyzję o przetransportowaniu na terytorium Abchazji wojsk desantowych⁸⁴. Sprowadzono siódmą gwardyjską desantowo-szturmową dywizję z Noworosyjska oraz taktyczną grupę trzydziestej pierwszej oddzielnej desantowo-szturmowej brygady. Z Noworosyjska do Suchumi 9 sierpnia 2008 r. wypłynęły rosyjskie okręty Saratow oraz Cezar Kunikow z posiłkami wojsk desantowych na pokładzie⁸⁵. Operacją transportu rosyjskich sił desantowych do Abchazji dowodził dowódca noworosyjskiej wojskowo-morskiej bazy wiceadmirał Siergiej Mieniało⁸⁶. Gdy rosyjskie okręty znajdowały się blisko abchaskiego wybrzeża, zostały zaatakowane przez pięć gruzińskich kutrów raketowych. W wyniku morskiego starcia jeden z gruzińskich kutrów został zatopiony, pozostałe wycofały się do gruzińskich portów⁸⁷.

Do zadań sił rosyjskich utworzonych w Abchazji należało wkroczenie do zugdidzkiego rejonu (zachodnia Gruzja), a tym samym odciągnięcie sił przeciwnika od Cchinwali oraz niedopuszczenie gruzińskich rezerwistów

⁸² Russia demands Georgian troops near Abkhazia disarm, <http://www.reuters.com/article/2008/08/11/us-georgia-abkhazia-ultimatum-idUSLB67959820080811> (dostęp: 11 marca 2015 r.).

⁸³ С. Багапш: *Операция в Кодорском ущелье близка к завершению* [S. Bagapsh: *Operacja w Wąwozie Kodori zbliża się do końca*], <http://top.rbc.ru/society/12/08/2008/220140.shtml> (dostęp: 11 kwietnia 2015 r.).

⁸⁴ *Экс-глава Генштаба Абхазии рассказал как освобождали Кодорское ущелье, [Były szef Sztabu Generalnego Abchazji opowiedział jak wyzwolili Wąwóz Kodori]*, <http://www.ekhhokavkaza.com/content/article/2121568.html> (dostęp: 3 maja 2015 r.).

⁸⁵ *Загадки морского боя 10 августа 2008 года. [Tajemnice bitwy morskiej 10 sierpnia 2008 roku]*, http://nvo.ng.ru/nvo/2008-10-29/100_saebattle.html (dostęp: 10 lipca 2014 r.).

⁸⁶ *Ibidem.*

⁸⁷ *Ibidem.*

z Poti i Senaki do Osetii Południowej. Dowództwo nad rosyjskimi siłami utworzonymi w Abchazji objął generał Władimir Szamanow⁸⁸.

Rosyjskie lotnictwo rozpoczęło 10 sierpnia 2008 r. naloty na lotnisko w Senaki oraz obiekty wojskowej infrastruktury znajdujące się na gruzińskim wybrzeżu. Wieczorem rosyjskie siły lądowe wkroczyły na terytorium Gruzji. Generał W. Szamanow otrzymał rozkaz odcięcia Wąwozu Kodori od pozostałej Gruzji. Tymczasem abchaskie siły zbrojne kontynuowały artylerysko-rakietowy ostrzał tego wąwozu.

Następnego dnia Rosjanie wkroczyli na przedmieścia Senaki. W tym samym czasie w okolicach Poti został wysadzony rosyjski desant⁸⁹. Posunięcie to miało na celu wywołanie paniki wśród sił gruzińskich rozlokowanych w Senaki i Poti. W rezultacie rosyjskich działań gruzińscy żołnierze wycofali się z obydwu miast pozostawiając całe uzbrojenie. Miasta te przeszły pod kontrolę rosyjskiej armii⁹⁰. W tym samym dniu abchaski minister spraw zagranicznych Siergiej Szamba powiedział, że: „Wąwóz Kodori stanowi część Republiki Abchazji i podejmiemy wszystkie możliwe kroki, aby terytorium to powróciło pod abchaską jurysdykcję”⁹¹.

Wszystkie gruzińskie jednostki otrzymały 12 sierpnia 2008 r. rozkaz natchmiastowego wycofania się w kierunku Tbilisi. Miały one skupić się na obronie stolicy⁹². Rozpoczęła się operacja wojskowa mająca na celu przejęcie kontroli nad Wąwozem Kodori. Abchazi używając helikopterów Mi-8 wysadzili w wąwozie desant w liczbie 260 komandosów. Gruzini poddali się praktycznie bez walki. Tym samym siły abchaskie przejęły pełną kontrolę nad wąwozem⁹³. Prezydent M. Saakaszwili zdobył się jedynie na patetyczne anulowanie wszystkich dotychczasowych układów pokojowych w sprawie Abchazji, region ten uznał za okupowane terytorium Gruzji⁹⁴. W wyniku działań wojennych po stronie Abchazów zginął jeden żołnierz, a dwóch zostało rannych. Gruzini stracili dwóch wojskowych.

⁸⁸ *Генерал Владимир Шаманов возглавил российскую группировку в Абхазии. [Generał Władimir Szamanow stanął na czele rosyjskiego zgrupowania w Abchazji]*, <http://www.peacekeeper.ru/ru/?module=news&action=view&id=7069> (dostęp: 10 lutego 2015 r.).

⁸⁹ A. Szikorad, *Война и мир.., op.cit.*, s. 368–369.

⁹⁰ *Ibidem*, s. 369–370.

⁹¹ *Открыт второй фронт: Абхазия начала вооруженную операцию по вытеснению грузин из Кодорского ущелья [Drugi front został otwarty: Abchazja rozpoczęła operację wojskową w celu wyparcia Gruzinów z Wąwozu Kodori]* <http://www.newsru.com/world/09aug2008/kodor.html> (dostęp: 11 kwietnia 2015 r.).

⁹² A. Syganok, *08.08.08. Принуждение Грузии К миру. [08.08.08. Zmuszenie Gruzji do pokoju]* Moskwa 2011 r., s. 34–56.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ A. Szikorad, *Война и мир.., op.cit.*, s. 439.

12 sierpnia 2008 r. w Moskwie prezydenci Francji i Rosji podpisali porozumienie pokojowe zwane planem Sarkozy-Miedwiediew. Jednak reakcja większości zachodnio-europejskich państw na wydarzenia w Gruzji była raczej umiarkowana. W tym kontekście na uwagę zasługuje zdecydowana postawa ówczesnego prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego. 12 sierpnia 2008 r. polski prezydent złożył wizytę w Gruzji, która była wyrazem poparcia dla walczących Gruzinów. Z inicjatywy prezydenta Kaczyńskiego do pogrożonej w wojennym chaosie Gruzji przybyli również prezydenci Litwy, Ukrainy, Estonii oraz premier Łotwy. Lech Kaczyński przemawiając do wiwatujących tłumów pod parlamentem w Tbilisi powiedział „świetnie wiemy, że dziś Gruzja, jutro Ukraina, pojutrze Państwa Bałtyckie, a później może i czas na mój kraj, na Polskę!⁹⁵”.

Abchazja po Wojnie Pięciodniowej

Wojna gruzińsko-osetyjska z 2008 r. na trwałe zmieniła geopolityczną strukturę na Kaukazie. Nowa sytuacja wymagała zdecydowanych ruchów politycznych ze strony rosyjskich władz. Prezydent Rosji Dymitrij Miedwiediew 26 sierpnia 2008 r. wystąpił z orędziem, w którym poinformował, o podpisaniu rozporządzenia o uznaniu przez Federację Rosyjską niepodległości Osetii Południowej oraz Abchazji⁹⁶. Rosyjski prezydent decyzję tę motywował przede wszystkim wolą przytłaczającej większości mieszkańców obydwu spornych regionów.

Republika Abchazji, niezależnie od tego, że została uznana przez Rosję za państwo niepodległe, musiała uporać się z całym szeregiem problemów. Zniszczenie i wyludnienie republiki autonomicznej, konflikty etniczne i klanowe, całkowita zależność militarna i gospodarcza od rosyjskiego sojusznika czy rozwój przestępczości to tylko niektóre z ważnych problemów, które stanęły przed „niepodległą” Abchazją. Należy podkreślić instrumentalne podejście do abchaskiego państwa Rosji, która przekształciła ten obszar w bazę wojskową w celu lepszego kontrolowania zachodniego Zakaukazia.

Uznanie przez Rosję abchaskiej niepodległości sprawiło, że prowincja ta prawdopodobnie już nigdy nie powróci w granice gruzińskiego państwa. Odzyskanie przez Gruzję zbuntowanego regionu było możliwe do 2004 r., za przyzwoleniem Rosji. Konflikt w Abchazji, a także w Osetii Południowej,

⁹⁵ Prezydent Polski Lech Kaczyński w Tbilisi, https://www.youtube.com/watch?v=DSibZ5j_ZwU (dostęp: 4 września 2015 r.).

⁹⁶ W.A. Zacharow, A.G. Areszew, *Кавказ после 08.08.08: Старые игроки в новой расстановке сил [Kaukaz po 08.08.08: Starzy gracze w nowym rozkładzie sił]*, Moskwa 2010 r., s. 27.

umożliwiał Rosji wywieranie politycznego nacisku na Gruzję, bez uciekania się do zbrojnej interwencji. Nie ulega wątpliwości, że ostateczna utrata przez Gruzję dwóch republik była w dużej mierze wynikiem prozachodniej polityki gruzińskich przywódców, szczególnie tych, którzy odsunęli od władzy Eduarda Szewardnadzego. Pozbawienie władzy „Białego Lisa”, który starał się jak najdłużej zachować możliwość zjednoczenia Gruzji, zwiastowało początek nowych relacji z Rosją.

Niejasna pozostaje przyszłość separatystycznej Abchazji. Wydaje się, że Rosja jeszcze przez pewien czas zamierza utrzymywać abchaską „niepodległość”. Świadczy o tym fakt mianowania rosyjskiego ambasadora w Abchazji⁹⁷. Stosunki rosyjsko-abchaskie regulują podpisane 17 września 2008 r. przez prezydentów Dmitrija Miedwiediewa i Siergieja Bagapsza „traktaty o wzajemnej współpracy, przyjaźni i pomocy”⁹⁸. Nie jest tajemnicą fakt, że mimo zachowania formalnej niepodległości separatystyczna republika Abchazji jest całkowicie podporządkowana Rosji.

Kryzys polityczny w 2014 r. Przedterminowe wybory prezydenckie w Abchazji

Następnym prezydent Abchazji Aleksander Ankbaw zdołał utrzymać się na zajmowanym stanowisku przez ponad trzy lata. Oskarżany przez opozycję o autorytarny styl sprawowania władzy, rozkradanie państwowych pieniędzy i sprzyjanie wszechogarniającej korupcji, w wyniku wielomiesięcznych masowych demonstracji został zmuszony do podania się do dymisji. 29 kwietnia 2014 r. opozycja pod przewodnictwem Raula Chadzimby zażądała od urzędującego prezydenta, aby ten w trybie poza konstytucyjnym rozwiązał rząd i powołał tzw. „rząd zaufania społecznego”. W maju tego samego roku w centrum Suchumi doszło do wielotysięcznej demonstracji przeciwko prezydentowi⁹⁹. A. Ankbaw bojąc się zaostrzenia sytuacji

⁹⁷ Григорьев семен Вячеславович назначен Чрезвычайным и Полномочным Послом Российской Федерации в Республике Абхазия [Grigoriew Siemion Wjaczesławowicz został mianowany Ambasadorem Pełnomocnym Federacji Rosyjskiej w Republice Abchazji], http://www.mid.ru/maps/ab/-/asset_publisher/raC79Y6r2HN9/content/id/615637 (dostęp: 12 maja 2015 r.).

⁹⁸ Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между Российской Федерацией и Республикой Абхазия [Traktat o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy między Federacją Rosyjską a Republiką Abchazji], <http://www.rosgranitsa.ru/ru/node/3109> (dostęp: 12 kwietnia 2015 r.).

⁹⁹ Ветераны грузино-абхазской войны штурмуют администрацию президента в Сухуме [Weterani gruzińsko-abchaskiej wojny szturmują administrację prezydenta w Suchumi], <http://www.mk.ru/incident/2014/05/27/veteranyi-gruzinoabchazskoy-voynyi-shturmuyut-administratsiyu-prezidenta-v-suhume.html> (dostęp: 13 kwietnia 2015 r.).

w państwie zakazał policji oraz pozostałym strukturom siłowym używania broni palnej przeciwko protestującym. Pojedyncze gesty prezydenta nie uspokoiły jednak społeczeństwa. Większość Abchazów uważała, że do uzdrowienia sytuacji w republice może doprowadzić jedynie przejęcie władzy przez nowych, nieskorumpowanych polityków. Prezydent nie będąc w stanie zapanować nad sytuacją w stolicy ewakuował się do Gudauty, gdzie znalazł schronienie u stacjonujących tam rosyjskich wojskowych¹⁰⁰. W tym samym czasie siły opozycji antyprezydenckiej opanowały budynki wszystkich najważniejszych urzędów, w tym budynek parlamentu w samym centrum Suchumi.

Wieczorem 28 maja 2014 r. do rosyjskiej bazy wojskowej w Gudaucie przylecieli przedstawiciele rządu Federacji Rosyjskiej na czele z Władysławem Surkowem i Raszydem Nurgalijewem. Emisariusze rosyjskiego rządu wprost zapytali abchaskiego przywódcę o jego stosunek do realizacji na terytorium republiki tzw. „scenariusza krymskiego”¹⁰¹. Prezydentowi Abchazji zaproponowano przeprowadzenie referendum na wzór Krymu, w którym mieszkańcy republiki mieliby zadecydować o przyszłości Abchazji, a dokładnie mówiąc o wejściu republiki w skład rosyjskiego państwa z zachowaniem szerokiej autonomii. Mimo obietnic daleko idącej pomocy dla wyniszczonej wojną Abchazji A. Ankbaw nie zgodził się przyjąć roli „grabarza” abchaskiej niepodległości. Rosjanie otrzymali zdecydowaną odpowiedź, że Abchazja nie jest gotowa na tak daleko idącą integrację z Rosją. Zarówno abchaski prezydent, jak i opozycyjni politycy dążyli do zachowania niepodległości abchaskiego państwa, nawet za cenę daleko idącej uległości wobec Moskwy. Przeprowadzenie proponowanego przez Rosjan plebiscytu prowadziło by do przekształcenia Abchazji w kolejny członek Federacji Rosyjskiej. Należy zauważyć, że problem zachowania niepodległości Abchazji łączył abchaskie społeczeństwo z elitami politycznymi. Zdawano sobie sprawę, że podjęcie zagadnienia inkorporacji tej republiki do państwa rosyjskiego przez jakąkolwiek partię polityczną doprowadziłoby nie tylko do jej marginalizacji, ale przede wszystkim oznaczałoby nową, tym razem bratobójczą wojnę.

Rosyjskie środki masowego przekazu zwróciły uwagę na fakt, iż nie doszło w tym czasie do bezpośredniej rozmowy telefonicznej pomiędzy

¹⁰⁰ *Президент Абхазии согласился на отставку правительства [Prezydent Abchazji zgodził się podać do dymisji]* <http://slon.ru/fast/world/prezident-abkhazii-soglasilsya-na-otstavku-pravitelstva-1104802.xhtml> (dostęp: 13 lipca 2015 r.).

¹⁰¹ *Депутат Народного Собрания – Парламента Рауль Хаджимба дал интервью журналистам [Deputat Zgromadzenia Narodowego – Parlamentu Raul Chadżimba udzielił wywiadu dziennikarzom]*, <http://abhazia-news.ru/06/deputat-narodnogo-sobraniya-parlamenta-raul-xadzhimba-dal-intervyu-zhurnalistam/> (dostęp: 22 maja 2015 r.).

A. Ankbawem a W. Putinem, który miał być rzekomo zbyt zajęty aktualną sytuacją na Ukrainie¹⁰².

29 maja 2014 r. abchaski parlament w niepełnym składzie złożył wotum nieufności wobec urzędującego premiera Leonida Łakierbaji. Dwa dni później parlament wbrew zapisom obowiązującej konstytucji, powołał na urząd prezydencki Walerego Bganbę, który miał czasowo do momentu przeprowadzenia nowych wyborów pełnić obowiązki głowy państwa. Należy zauważyć fakt, że w świetle abchaskiego prawa legalnie urzędującym prezydentem nadal pozostawał Aleksander Ankbaw.

Następnego dnia doszło do spotkania A. Ankbawa z W. Bganbą, podczas którego politykom udało się wypracować konsens. Ankbaw ustąpił ze stanowiska prezydenta¹⁰³. W wystąpieniu emitowanym przez abchaską telewizję oświadczył, że zdecydował się na tego rodzaju posunięcie, aby zapobiec wojnie domowej oraz rozlewowi krwi w republice. Wydaje się, że na jego decyzję mógł mieć również wpływ pogarszający się stan zdrowia. Decydującym czynnikiem jednak okazał się nacisk ze strony rosyjskich mediatorów. Nie ulega, bowiem wątpliwości, że zmiana na stanowisku prezydenta Abchazji była korzystna z punktu widzenia realizacji rosyjskich planów w tym regionie. Jak pokarzą późniejsze wydarzenia scenariusz ten zakładał stopniową likwidację wszelkich atrybutów abchaskiej suwerenności, a następnie faktyczne włączenie Abchazji w skład Federacji Rosyjskiej.

Rosyjska propozycja: koniec mitu niepodległości

W literaturze anglojęzycznej, jak i polskich opracowaniach historyczno-politologicznych poświęconych problematyce abchaskiej, secesja Abchazji często jest przedstawiana, jako walka niepokornego narodu z silniejszym gruzińskim najeźdźcą¹⁰⁴. Na wiele lat utrwaliło się określenie Gruzji, stworzone przez Aleksandra Sołżenicyna, jako miniimperium gnębiącego mniejszości narodowe¹⁰⁵.

¹⁰² *Сурков встретился в Абхазии с президентом Анквабом и местной оппозицией. [Surkow spotkał się w Abchazji z prezydentem Ankbawem i miejscową opozycją]*, <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2014/05/28/surkov-vstretilsya-s> (dostęp: 9 sierpnia 2015 r.).

¹⁰³ *Президент Абхазии Анкваб подал в отставку [Prezydent Abchazji podał się do dymisji]*, <http://top.rbc.ru/politics/01/06/2014/927600.shtml> (dostęp: 12 lipca 2015 r.).

¹⁰⁴ G. Hewitt, *Why independence For Abkhazia is the best solution*, "EurAsia Critic" nr 3 (lipiec 2008 r.), http://abkhazworld.com/aw/Pdf/Why_independence_best_solution_Hewitt.pdf (dostęp: 22 marca 2014 r.).

¹⁰⁵ *Россия заливала бетоном туалеты в воинских частях Грузии, – посол. [Rosja zalewała toalety betonem w jednostkach wojskowych, – ambasador]*, <http://fakty.ictv.ua/ru/index/read-news/id/1558158> (dostęp: 9 grudnia 2015 r.).

Część polskich analityków dosyć często bezkrytycznie powielają „ustalenia” anglosaskich ekspertów, którzy europejskie doświadczenia i standardy dotyczące zagadnień narodowościowych przenoszą na grunt kaukaski.

Latem 2014 r. władze abchaskie otrzymały ze strony Federacji Rosyjskiej propozycję zawarcia umowy o strategicznej współpracy. Wedle rosyjskiej koncepcji miałyby zakładać rozwiązanie abchaskiej armii i podporządkowanie już istniejących jednostek wojskowych rosyjskiemu wojsku. Abchascy rekruci byliby powoływani bezpośrednio w skład rosyjskich sił zbrojnych. Współpraca rosyjsko-abchaska zakładałaby również całkowite przejęcie przez stronę rosyjską kontroli granicznej i celnej. Dalsza integracja z Rosją zakłada również dostosowanie miejscowego prawa do przepisów obowiązujących na terytorium Federacji Rosyjskiej. Propozycja współpracy strategicznej zawiera również całkowite zniesienie zakazu nabywania ziemi przez obywateli obcych państw w tym Rosjan¹⁰⁶. Kolejnym planem władz w Moskwie jest włączenie Abchazji w skład Unii Euroazjatyckiej zrzeszającej takie państwa jak: Rosja, Kazachstan, Białoruś czy Armenia. Większość abchaskich polityków zdaje sobie doskonale sprawę z faktu, że przyjęcie rosyjskich postulatów będzie oznaczać definitywną utratę resztek abchaskiej niepodległości. Należy, bowiem podkreślić fakt, że już od momentu zakończenia działań wojennych w 1993 r. abchaska „niepodległość” była całkowicie uzależniona od rosyjskiej obecności militarnej oraz pomocy gospodarczej. Nie trudno się domyślić, że w rzeczywistości abchaskie władze nie miały w tej sytuacji żadnego pola manewru. Odrzucenie warunków porozumienia podyktowanych przez Rosję doprowadziłoby w najlepszym wypadku do wstrzymania pomocy finansowej, bez której ta zbuntowana gruzińska prowincja nie byłaby w stanie samodzielnie egzystować. Innym równie prawdopodobnym scenariuszem byłoby siłowe włączenie Abchazji w skład Federacji Rosyjskiej. Jak powszechnie wiadomo rosyjski kontyngent sił pokojowych cały czas stacjonuje w miejscowości Bombora w okolicach Gudauty.

Poparcie Rosji dla kandydatury Raula Chadzimby nie było przypadkowe. Rosjanie wiedzieli, że obalenie A. Ankbawa a następnie dojście do władzy R. Chadzimby ułatwi im realizację planów faktycznej aneksji separatystycznego państwa¹⁰⁷. 24 listopada 2014 r. w Soczi prezydent Federacji Rosyjskiej

¹⁰⁶ Договор между Российской Федерацией и Республикой Абхазия о союзнничестве и стратегическом партнерстве. [Umowa pomiędzy Federacją Rosyjską a Abchaską Republiką o sojuszu i strategicznym partnerstwie], <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/252910> (dostęp: 20 luty 2015 r.)

¹⁰⁷ Raul Chadzimba był zwolennikiem zdecydowanie prorosyjskiej polityki. Opowiadał się za zacieśnieniem integracji republiki z Federacją Rosyjską.

Władimir Putin oraz prezydent nieuznawanej przez społeczność międzynarodową Abchazji Raul Chadżimba podpisali traktat o strategicznej współpracy¹⁰⁸. Należy zgodzić się, że faktyczne podporządkowanie się Abchazji stanowi kolejny, po aneksji Krymu, etap przejścia kontroli nad basenem Morza Czarnego przez Federację Rosyjską¹⁰⁹.

Kwestia abchaska w świetle wydarzeń na Ukrainie

Wydarzenia na Ukrainie rzucają nowe światło również na kwestię abchaską. Widoczna jest analogia między konfliktem gruzińsko-abchaskim z początku lat 90. XX w., a toczącą się wojną we wschodniej Ukrainie. Zauważmy, że w obydwu przypadkach kluczowym elementem dla zrozumienia przebiegu wydarzeń jest rola Federacji Rosyjskiej. Można zaryzykować stwierdzenie, że strona rosyjska wykorzystuje na terytorium Ukrainy podobne mechanizmy działania, które doskonale sprawdziły się 25 lat temu w Abchazji. Najlepszym tego przykładem może być nieoficjalne dozbrajanie separatystów przez rosyjski rząd, udział w walkach po stronie separatystów, za cichym przyzwoleniem Kremla, różnego rodzaju formacji paramilitarnych z terenów Federacji Rosyjskiej, a przede wszystkim udział w konflikcie zbrojnym regularnych, rosyjskich jednostek wojskowych walczących pod auspicjami samozwańczej republiki Noworosji. Jak powszechnie wiadomo separatyści ukraińscy tak samo jak Abchazi są całkowicie uzależnieni od finansowej pomocy ze strony władz w Moskwie. Tak samo, jak w przypadku Abchazji, Rosja nie przyznaje się do swojego zaangażowania w konflikcie na wschodzie Ukrainy po stronie separatystów.

Podobieństwa można również dostrzec analizując działania rosyjskiej propagandy, która przedstawia aneksję półwyspu Krymskiego, jako działanie zgodne z wolą większości rosyjskojęzycznej ludności zamieszkującej półwysep. Według strony rosyjskiej działanie to było zgodne z demokratycznymi procedurami. Aneksja ta odbyła się, bowiem na podstawie referendum, w którym przytłaczająca większość ludności opowiedziała się za wejściem w skład Federacji Rosyjskiej. W przypadku Abchazji rosyjscy propagandiści

¹⁰⁸ *Abchazja wchłonięta przez Rosję? Duma ratyfikowała układ o partnerstwie strategicznym.* <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/1360312,Abchazja-wchlonieta-przez-Rosje-Duma-ratyfikowala-uklad-o-partnerstwie-strategicznym> (dostęp: 24 czerwca 2015 r.).

¹⁰⁹ *Georgian MFA Condemns New Treaty Between Moscow and Sokhumi,* Civil.ge, <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=27847> (dostęp: 23 sierpnia 2014 r.).

również powołują się na fundamentalną zasadę prawa międzynarodowego, dotyczącą prawa narodu do samostanowienia¹¹⁰.

Wnioski

Wydarzenia na Ukrainie z lat 2014–2015 potwierdzają przewidywania prezydenta Gruzji, Edwarda Szewardnadzego na temat relacji Rosji z państwami powstałymi po rozpadzie ZSRR¹¹¹. Federacja Rosyjska otrząsnąwszy się z jelicynowskiej „smuty” przystąpiła do odbudowy dawnej, mocarstwowej pozycji. Wbrew przewidywaniom wielu wybitnych politologów i obserwatorów wschodnioeuropejskiej sceny politycznej nie nastąpił rozpad Rosji na kilka organizmów państwowych. Rosja uporała się z separatyzmem narodów Północnego Kaukazu, stworzyła jeden ośrodek prowadzący politykę zagraniczną w pełni kontrolowany przez prezydenta. Do przeszłości odeszły czasy, kiedy to własną, niekiedy wykluczającą się nawzajem politykę, prowadził prezydent, parlament, resorty siłowe i ministerstwo spraw zagranicznych. Wśród najważniejszych zadań rosyjskiej polityki zagranicznej znalazło się podporządkowanie władzom w Moskwie Azji Środkowej i Kaukazu. O ile wyparcie wpływów amerykańskich z Kazachstanu, Kirgistanu, Uzbekistanu i Turkmenistanu nastąpiło w sposób mało zauważalny dla społeczności międzynarodowej, o tyle pogrążony w konfliktach etniczno-terytorialnych Kaukaz stał się widowiskiem kilku krwawych wojen z bardziej lub mniej widocznym udziałem Rosji. Niniejszy artykuł przedstawia zarys dziejów samozwańczej Republiki Abchazji od momentu jej oderwania od Gruzji w latach 1992–1993 aż po czasy nam współczesne.

Po zakończeniu działań zbrojnych w Abchazji w latach 1992–1993 nastąpiło „zamrożenie” konfliktu gruzińsko-abchaskiego. Utrzymywanie przez dłuższy czas nieuregulowanego statusu Abchazji było wygodne dla rosyjskich interesów w regionie. Problem „zamrożenia” konfliktu gruzińsko-abchaskiego należy rozpatrywać w kontekście sytuacji politycznej, militarnej i etniczno-społecznej Federacji Rosyjskiej w latach 90. XX w. W tym czasie znajdowała

¹¹⁰ Zwolennicy abchaskiej niepodległości zapominają widocznie o tym, że ta norma prawa międzynarodowego odnosi się do wszystkich mieszkańców Abchazji niezależnie od ich etnicznej przynależności. Separatysty abchascy nie uwzględnili woli ludności gruzińskiej, która musiała opuścić Abchazję w wyniku czystek etnicznych prowadzonych przez abchaskich nacjonalistów. T. Borawski, *Wojna gruzińsko-abchaska*, Arcana nr 118–119 (4-5/2014), Arcana nr 120 (6/2014).

¹¹¹ E. Szewardnadze, *Когда рухнул железный занавес, [Gdy opadła żelazna kurtyna]*, Moskwa 2009, s. 307.

się ona w głębokim kryzysie ekonomicznym. Postępował demontaż armii rosyjskiej. Był to również okres niebywałego rozwoju zorganizowanej przestępczości. Dla ówczesnych władz najważniejszym problemem było zachowanie integralności terytorialnej państwa. Podjęcie rozwiązania problemu abchaskiego w takich warunkach nie byłoby korzystne dla Rosji.

Prezydent E. Szewardnadze, zdając sobie sprawę, że dla jego zachodnich sojuszników dobre stosunki z Rosją są ważniejsze niż przywrócenie gruzińskiego zwierzchnictwa nad Abchazją i Osetią Południową walczył o przywrócenie dawnych granic swego państwa jedynie środkami dyplomatycznymi. Wbrew nastrojom społeczeństwa gruzińskiego, parlamentowi, a nawet własnej partii nie dawał się wciągnąć w konflikt zbrojny z abchaskimi separatystami kierowanymi przez władze w Moskwie. Jako doświadczony polityk doskonale wiedział, że w przypadku kolejnego konfliktu zbrojnego z Abchazją, Gruzja może otrzymać od swych sojuszników jedynie werbalną pomoc. Bojąc się rozpadu Gruzji na kilka zwalczających się organizmów państwowych, nawet za cenę upokorzeń, których niejednokrotnie doznawał ze strony Rosji, unikał konfliktu ze swym północnym sąsiadem. Zdawał sobie sprawę, że Gruzja może odzyskać utracone terytoria jedynie za zgodą Rosji, czyli w zamian za wejście do rosyjskiej strefy wpływów. Na podjęcie takiej decyzji jednak nie chciał się zgodzić. Tak, więc pozostawało mu oczekiwanie na dogodną chwilę.

Skomplikowanych uwarunkowań geopolitycznych Gruzji zdawał się nie dostrzegać kolejny prezydent Gruzji, Micheil Saakaszwili, który przecenił poparcie swych zachodnich sojuszników, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych. Mniej elastyczny i bezkrytycznie prozachodni M. Saakaszwili przekonany, że jest w stanie wprowadzić Gruzję do NATO i Unii Europejskiej, popełnił szereg błędów politycznych, które doprowadziły Gruzję do wojny z potężnym rosyjskim sąsiadem, a potem do bezpowrotnej utraty Abchazji i Osetii Południowej. Rozpoczęcie działań wojennych przez zmodernizowaną armię gruzińską 8 sierpnia 2008 r. dało Rosji pretekst do zbrojnej interwencji. Pozwoliło jej „zaznaczyć” swoją obecność na Południowym Kaukazie, a także dało przywódcom Azerbejdżanu i Armenii argumenty do przemyśleń. Kwestią otwartą pozostaje pytanie, na co liczył M. Saakaszwili rozpoczynając atak na Cchinwali. Kilka gruzińskich dywizji wyszkolonych i wyposażonych przez Amerykanów nie mogło przechylić szali zwycięstwa na stronę Gruzji. Nie mógł też otrzymać obietnicy zbrojnej pomocy ze strony zachodnich sojuszników. Żaden z zachodnich przywódców nie zaryzykowałby wojny z Rosją o kształt terytorialny małego kaukaskiego państwa. Wydaje się, że M. Saakaszwili wyszedł z założenia, że Rosja nie zdobędzie

się na zbrojną interwencję na terytorium, które według prawa międzynarodowego należy do Gruzji. Gdyby zaś doszło do starcia zbrojnego to Stany Zjednoczone ewentualnie zmusiłyby Rosję do podpisania porozumienia w sprawie statusu separatystycznych republik bardziej korzystnego dla Gruzji. Gruzińskie dowództwo przygotowując kampanię odzyskania Osetii Południowej popełniło również szereg błędów taktycznych, które ułatwiły Rosjanom szybsze przerzucenie armii na południową stronę Kaukazu. Gruzini nie zablokowali dwóch ważnych strategicznie wąwozów: Roki i Kodori. Nie potrafili też wykorzystać ukształtowania terenu Osetii Południowej. W dużym stopniu wpłynęłoby to na przebieg i czas trwania konfliktu zbrojnego. Być może perspektywa prowadzenia przez Rosję dłuższej wojny na Kaukazie „zmięczyłaby” jej postawę wobec Gruzji. Jak pokazują doświadczenia radzieckiej interwencji w Afganistanie oraz pierwszej wojny czeczeńskiej ciężki sprzęt wojskowy jest często bezużyteczny w górskim terenie.

Na słowa krytyki zasługuje postawa przywódców państw zachodnich. Ich reakcja ograniczyła się do zabiegów dyplomatycznych i potępienia rosyjskiej interwencji. Nie wiązały się z tym praktycznie biorąc żadne konkretne działania. Władze w Moskwie odczytały to, że przywódcy świata zachodniego nie zamierzają ingerować w relacje Rosji z państwami obszaru postsowieckiego. Wydaje się, że wojna 2008 r. w Gruzji stanowiła zapowiedź wydarzeń 2014 r. na Ukrainie.

Niejednoznaczna postawa zachodnich sojuszników Gruzji wobec wojny pięciodniowej wynikała z faktu, że Unia Europejska nie wypracowała jednolitej polityki wschodniej zarówno wobec Rosji, jak i pozostałych państw powstałych po rozpadzie ZSRR.

Recenzje

Sławomir Kamiński: *Przegląd bezpieczeństwa narodowego
w planowaniu strategicznym Polski*
Maciej Marszałek

Malcolm Chalmers: *The 'Missing Links' in SDSR Financing:
Organised Crime, Migration and Diplomacy*
Mateusz Kubiak

Aneta Nowakowska-Krystman, Waldemar Zubrzycki,
Piotr Daniluk, Ewa Mazur-Cieślik,
Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych
Tomasz Kownacki

Sławomir Kamiński: *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*

Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015

Od co najmniej kilku lat mamy do czynienia ze swoistym fenomenem bezpieczeństwa. Teza ta znajduje odzwierciedlenie nie tylko w nauce, ale także w praktyce. Warto wspomnieć, że w 2011 r. w miejsce nauk wojskowych wśród nauk społecznych ukonstytuowały się dwie nowe dyscypliny – nauki o bezpieczeństwie i nauki o obronności. Sytuacja ta korzystnie wpłynęła na rozwój badań w dziedzinie bezpieczeństwa, szczególnie zaś bezpieczeństwa narodowego. Dziedzina ta stała się strategicznym obszarem (kierunkiem) badań organizowanych, nadzorowanych i finansowanych przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBiR). Wzrost zainteresowania problematyką bezpieczeństwa znalazł również odzwierciedlenie w dydaktyce. Kierunek studiów Bezpieczeństwo Narodowe rozwija się systematycznie, aby stać się jednym z najpopularniejszych kierunków studiów I i II stopnia. Na początku drugiej dekady XXI w. kierunek ten prowadziło już ponad 100 wyższych uczelni w Polsce.

Godny podkreślenia jest także fakt, że bezpieczeństwo narodowe znalazło należne zainteresowanie wśród decydentów politycznych oraz instytucji państwowych odpowiedzialnych za jego utrzymanie. Zdaniem ekspertów argumentem potwierdzającym tę śmiałą tezę jest przygotowanie i przeprowadzenie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego (SPBN), któremu wiele uwagi poświęca autor recenzowanej książki.

Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego stał się przedsięwzięciem wyjątkowym, realizowanym w historii Rzeczypospolitej Polskiej po raz pierwszy i – miejmy nadzieję – nie ostatni. Dotycząca tego zagadnienia wiedza autora jest bardzo duża, ponieważ uczestniczył on w przeprowadzeniu i opracowywaniu wyników SPBN a także przygotowaniu projektu. Pierwsza edycja SPBN, jako przedsięwzięcia cyklicznego, została poświęcona szerokiej refleksji dotyczącej bezpieczeństwa państwa (narodowego). Ponadto autor trafnie wyartykułował całościowe (kompleksowe) podejście do problematyki bezpieczeństwa narodowego.

Książka składa się ze wstępu, czterech rozdziałów merytorycznych, uzupełnionych zakończeniem, bibliografią oraz starannie dobranymi załącznikami.

Rozdział pierwszy poświęcono istocie i ewolucji planowania strategicznego w Polsce po 1989 r. Wyjątkowo starannie i zarazem syntetycznie wyjaśniono pojęcia samego przeglądu, a także bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa zintegrowanego oraz ich zakresy znaczeniowe. Dzięki temu zbudowano tzw. język problemu lub inaczej – system pojęciowy umożliwiający właściwe zrozumienie i świadome studiowanie treści kolejnych rozdziałów książki. Scharakteryzowano planowanie strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego po zakończeniu zimnej wojny, a także cechy systemu planowania strategicznego w Polsce.

W rozdziale drugim autor odniósł się do istoty i celu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego oraz jego miejsca, funkcji i charakteru w systemie planowania strategicznego w Polsce. W sposób przystępny wyjaśniono podstawy prawne SPBN, a także istotę i cel przeglądu. Syntetycznie scharakteryzowano strukturę organizacyjną oraz zakres SPBN. Czytelnik ma możliwość zapoznania się także z harmonogramem omawianego przeglądu. Niezwykle istotną z merytorycznego punktu widzenia część rozdziału stanowi ocena rozwiązań stosowanych w SPBN. Reasumując rozważania dotyczące rozdziału drugiego można stwierdzić, że stanowi on doskonałą analizę nie tylko samego przygotowania SPBN, ale także jego przebiegu i wdrażania osiągniętych rezultatów.

Rozdział trzeci recenzowanej monografii dotyczy strategicznych przeglądów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego w wybranych państwach świata. Przedmiotem analizy objęto przeglądy dokonane nie tylko we wiodących państwach Sojuszu Północnoatlantyckiego, ale także w Federacji Rosyjskiej, Republice Południowej Afryki oraz Australii. Wartość poznawcza tego rozdziału wydaje się duża, ponieważ z jednej strony autor wyjaśnia rozwiązania przyjęte i sprawdzone w innych państwach (o zróżnicowanej kulturze strategicznej), a z drugiej strony uzasadnia konieczność kompleksowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa i koncentrowanie się nie tylko na kwestiach obronnych, co znalazło wyraz w przeprowadzonych wcześniej w Polsce Strategicznych Przeglądach Obronnych (lata 2006 i 2011). Nie mając zbyt dużych własnych doświadczeń w tym zakresie taka analiza jest w pełni uzasadniona, tym bardziej, że w części oceniającej autor wykazał pewne niedoskonałości pierwszego w historii Polski Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.

W rozdziale czwartym autor przedłożył i wyjaśnił propozycje nowych rozwiązań w zakresie przeglądu bezpieczeństwa narodowego oraz pożądanых kierunków zmian w planowaniu strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Rozdział ten stanowi potwierdzenie dojrzałości

naukowej autora i jego docieklivości w rozwiązywaniu problemów istotnych dla bezpieczeństwa narodowego RP.

Zakończenie stanowi podsumowanie rozważań, w którym wyraźnie podkreślono zakres przedmiotowy współcześnie rozumianego bezpieczeństwa, w odwołaniu się do definicji prof. Waldemara Kitlera, jednego z największych autorytetów tej nowej, ale prężnie rozwijającej się dyscypliny naukowej. Dr Sławomir Kamiński słusznie wyeksponował subiektywizm w ocenie stanu bezpieczeństwa, co – jak się wydaje – w dużym stopniu wynika z szoku kulturowego wywołanego specyfiką i zakresem współczesnych procesów globalizacyjnych dotyczących również Polskę. Wypracowanie skutecznego mechanizmu wytyczania kierunków zmian w zakresie polityki bezpieczeństwa na szczeblu centralnym nie podlega dyskusji w państwie demokratycznym, ceniącym sobie bezpieczeństwo i demokrację, a za takie uznajemy obecną Polskę. W zakończeniu autor wspomina również o niedoskonałości pracy, którą w jego ocenie „jest ograniczone odniesienie się do problemu zintegrowanego podejścia w stosunku do kontekstu realizacyjnego między bezpieczeństwem a rozwojem”. Wątek ten może stanowić przesłankę do podjęcia badań w tym obszarze i podzielenia się ich wynikami na łamach kolejnej publikacji.

Recenzowana monografia wnosi znaczący wkład do systemu wiedzy o bezpieczeństwie narodowym, starannie i precyzyjnie wypełniając zidentyfikowaną przez autora lukę. Do tej pory mieliśmy bowiem możliwość zapoznania się z rezultatami SPBN zawartymi w Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego RP. Dzięki recenzowanej publikacji czytelnik ma możliwość zdobycia kompleksowej i – co równie ważne – usystematyzowanej wiedzy dotyczącej nie tylko samego przeglądu, ale przede wszystkim narzędzi wykorzystywanych w planowaniu strategicznym w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Jest to opracowanie niezwykle interesujące, aktualne oraz pożądane pod względem propagowania wiedzy o szeroko pojętym bezpieczeństwie narodowym, które stanowi unikatową pozycję na polskim rynku wydawniczym. Publikacja powinna znaleźć miejsce w kanonie literatury na kierunkach studiów Bezpieczeństwo Narodowe i Bezpieczeństwo Wewnętrzne w wyższych uczelniach prowadzących wymienione studia, jak również w bibliotekach przedstawicieli instytucji państwowych i ekspertów zainteresowanych tą trudną, a zarazem bardzo aktualną problematyką.

prof. dr hab. inż. Maciej Marszałek
Akademia Obrony Narodowej

Malcolm Chalmers: *The 'Missing Links' in SDSR Financing: Organised Crime, Migration and Diplomacy*

Royal United Services Institute, Londyn 2015

Raport pt. *The 'Missing Links' in SDSR Financing: Organised Crime, Migration and Diplomacy* został opublikowany przez londyński think-tank *Royal United Services Institute* (RUSI) we wrześniu 2015 r. Publikację przygotował prof. Malcolm Chalmers, dyrektor programu badań RUSI nad polityką obronną Wielkiej Brytanii oraz specjalny doradca wspólnego komitetu brytyjskiego parlamentu przygotowującego strategię bezpieczeństwa narodowego. Treść opracowania odzwierciedla krytyczne spojrzenie autora na propozycje budżetowe zaprezentowane w lecie 2015 r. przez rząd Wielkiej Brytanii, w oparciu o które opracowywany jest *strategiczny przegląd obrony i bezpieczeństwa* tego kraju (*Strategic Defence and Security Review*, SDSR). Celem publikacji jest wzbogacenie debaty publicznej na temat bezpieczeństwa narodowego oraz wsparcie merytoryczne brytyjskich decydentów.

Prof. M. Chalmers, podejmując się na kartach raportu szczegółowej analizy poziomu finansowania przewidzianego przez rząd Wielkiej Brytanii dla tegorocznego SDSR, ogranicza się do wybranych sektorów bezpieczeństwa. Treść publikacji koncentruje się jedynie na tytułowych „brakujących ogniwach” (*missing links*) – walce z przestępczością zorganizowaną, zarządzaniu migracją oraz dyplomacji. We wszystkich tych sektorach, zdaniem autora raportu, przewidziano nieadekwatny do potrzeb poziom finansowania, który nie odzwierciedla przy tym w sposób wystarczający głos ekspertów wyrażonego w przygotowanej wcześniej w 2015 r. ocenie zagrożeń bezpieczeństwa narodowego (*National Security Risk Assessment*). Fakt ten, jak przekonuje prof. M. Chalmers, negatywnie wpłynie zarówno na wiarygodność całego Przeglądu jak i na poziom bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii w najbliższych latach.

Analiza zawarta w raporcie RUSI osadzona jest w szerszym kontekście budżetowym. Autor wskazuje na cięcia jakie dotyczą niemal wszystkie resorty brytyjskiego rządu. Prof. M. Chalmers zwraca też uwagę na ambicje Wielkiej Brytanii w sferze międzynarodowej, które zdaje się odzwierciedlać przedstawiony przez decydentów plan budżetu. Utrzymanie nakładów na obronność powyżej progu 2 proc. PKB oraz nakładów na oficjalną pomoc rozwojową (*official development assistance*, ODA) powyżej progu 0,7 proc. PNB odzwierciedla chęć utrzymania przez Wielką Brytanię statusu jedynego na świecie państwa, które spełnia jednocześnie obydwa przywołane kryteria.

Treść publikacji nie stanowi jedynie próby wypunktowania słabości planu finansowania SDSR. Prof. M. Chalmers przedstawia także propozycje rozwiązań, które mogą pomóc zminimalizować negatywny wpływ cięć budżetowych w poszczególnych sektorach bezpieczeństwa. Jednocześnie autor raportu wskazuje na stosunkowo niski koszt objęcia ochroną poziomu finansowania „brakujących ogniw” i dowodzi, że korzystne byłoby utrzymanie wydatków finansowych w tym zakresie na dotychczasowym poziomie. Tego typu przedsięwzięcie – jego zdaniem – jest konieczne, aby zapewnić odpowiednie zasoby dla realizacji stawianych sobie zadań w Wielkiej Brytanii w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

Szczegółnej wartości nadaje raportowi fakt, że ukazuje on wagę czynnika finansowego dla planowania strategicznego państw w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. System brytyjski wydaje się być próbą znalezienia w tym zakresie „złotego środka” – zachowania równowagi między potrzebami państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego a ograniczeniami natury budżetowej. Korzystny dla odpowiedniego zbalansowania tych warunkowań jest w tym przypadku relatywnie krótki (pięcioletni) horyzont czasowy przyjęty przez decydentów w systemie planowania strategicznego Wielkiej Brytanii.

Założenia jakie stały u powstania publikacji mają przełożenie na silnie selektywny charakter treści raportu. Autor opracowania nie powiela tez, które formułowano w poprzednich raportach i komentarzach RUSI dotyczących tegorocznej edycji SDSR. Dodatkowej wartości nadałoby mu jednak zestawienie problemu „brakujących ogniw” ze zmianami w obszarze metodologii przeliczania budżetu obronnego Wielkiej Brytanii. Korzystnym rozwiązaniem mogłoby stać się także bardziej szczegółowe przedstawienie stanu brytyjskich finansów oraz prognoz gospodarczych na okres obowiązywania nadchodzącego SDSR.

Publikacja RUSI, mimo eksperckiego charakteru, odznacza się dużą dostępnością w odbiorze. Z pewnością może być punktem wyjścia do dalszych rozważań nad problematyką planowania strategicznego dla czytelników z różnych regionów świata. Choć sam raport dotyczy problematyki brytyjskiej, to lektura publikacji dostarcza refleksji o uniwersalnym charakterze, które mogą być użyteczne także w Polsce.

Mateusz Kubiak
stażysta Departamentu Analiz Międzynarodowych
Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Aneta Nowakowska-Krystman, Waldemar Zubrzycki,
Piotr Daniluk, Ewa Mazur-Cieślik: *Terroryzm w ujęciu
analiz strategicznych*

Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015

Problem terroryzmu jest współcześnie obecny w większości obszarów badań nad bezpieczeństwem. Stanowi jedno z najistotniejszych wyzwań przed jakim stoją podmioty międzynarodowe, w tym państwa. Wspólnota międzynarodowa ciągle poszukuje sposobów zwalczania terroryzmu i kreacji metod pozwalających na skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku. Dążenie to wynika nie tylko z faktu, że państwa są zobowiązane – w ramach realizacji swoich ustawowych zadań – do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa, ale także ze względów utylitarnych, polegających na utrzymaniu pokoju i porządku międzynarodowego.

Recenzowana publikacja wpisuje się w obszar prac służących powyższym celom. Jest cenna ze względu na walory dydaktyczne i naukowe.

W pierwszym wymiarze publikacja porusza szereg zagadnień pozwalających na rzetelne i interesujące prowadzenie zajęć dydaktycznych w obszarze bezpieczeństwa państwa oraz osiąganie efektów odnoszących się nie tylko do wiedzy, ale również umiejętności i kompetencji. Oprócz jasno i logicznie sformułowanej faktografii zawiera ponadto szeroki zestaw instrumentów umożliwiających realizację ćwiczeń z zakresu bezpieczeństwa państwa w obszarze zwalczania terroryzmu.

W drugim, naukowym wymiarze autorzy publikacji dokonali interesującego przeglądu metodologii rozpoznawania zagrożeń terrorystycznych przy zastosowaniu analiz strategicznych. Aspekt ten wydaje się być szczególnie cenny dla struktur oraz instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem i zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych. Obok opisu możliwości praktycznych zastosowań teorii analiz strategicznych, istotnym walorem publikacji jest opis podstawowych narzędzi niezbędnych do ich realizacji w obszarze walki z terroryzmem oraz ich prezentacja w postaci załączników do recenzowanego tekstu.

Publikacja kompleksowo ujmuje problematykę terroryzmu, jednak nie są to rozważania *stricto* teoretyczne ani pretendujące do całościowego zreferowania tematu. Przyjęte w tytule publikacji ograniczenie „w ujęciu analiz strategicznych” narzuciło autorom konieczność selekcji wiedzy

dotyczącej terroryzmu pozwalającej skoncentrować się na obszarach i elementach przydatnych do zastosowania omawianych narzędzi oraz metod badawczych. Poszczególne części publikacji są ze sobą powiązane, a zawarte w nich treści poprawnie ze sobą korespondują, dając jednolity obraz przedmiotu i podmiotu badawczego. Pozornie, zakres publikacji jest w pewnych obszarach zbyt szeroki. Niektóre fragmenty, jak choćby podrozdział porządkujący wiedzę o państwie, można uznać za niepotrzebne obciążenie publikacji materiałem teoretycznym. Tymczasem praktyka potwierdza, że tego rodzaju teoria jest przydatna: publikacja ukazała się na rynku wydawniczym w czasie, gdy miał miejsce tragiczny zamach terrorystyczny w Paryżu. To czy odpowiedzialne za zamach Państwo Islamskie jest rzeczywiście państwem, czy organizacją terrorystyczną zbudowaną i działającą według znanych, klasycznych zasad, czy też zwykłą, ponadpaństwową, zorganizowaną strukturą o charakterze przestępczym – czytelnik może samodzielnie podjąć próbę znalezienia odpowiedzi, posiłkując się swoistą „ściągawką”, w której wyliczono niezbędne atrybuty państwa. Tym bardziej, że w chwili obecnej rozstrzygnięcie w tej kwestii miałyby sens wyłącznie publicystyczny. W wymiarze naukowym Państwo Islamskie jest bowiem tworem *in statu nascendi* i wyrokowanie o jego charakterze byłoby przedwcześnie. Co nie oznacza naturalnie, że w pewnym momencie kolejne spojrzenie na katalog cech i atrybutów państwa nie doprowadzi do konkluzji: tak, to jest państwo. Państwo-terrorysta, państwo-pirat, państwo-przestępca międzynarodowy.

Pierwszy rozdział publikacji ma wymiar teoretyczny i wnikliwie omawia usytuowanie analiz strategicznych w obszarach studiów nad przyszłością, teoriach bezpieczeństwa oraz badaniach typu *foresight* podnoszących aspekt możliwości ich wykorzystania dla bezpieczeństwa państwa. Wyszczególniono także szkoły, które zdefiniowano jako „konceptje postrzegania otoczenia oraz realizacji celów przez podmioty mające bezpośredni wpływ na sposoby realizacji planowania” i poddano je krytycznej ocenie. Autor rozdziału podjął działanie na polskim gruncie nowatorskie: do badania zagrożeń terrorystycznych zaproponował przystosowanie metod właściwych dla biznesu – analizy strategicznej, która poszukuje korelacji między podmiotem (w biznesie jest to zwykle przedsiębiorstwo, które stawia sobie za cel osiągnięcie konkretnego zysku) a jego otoczeniem (które narzuca ograniczenia prawne, ekonomiczne, społeczne, polityczne, klimatyczne i wiele innych). Zagrożenia dla państwa płynące ze strony terroryzmu analizować można w dwóch obszarach: badając organizacje terrorystyczne – ich cele, metody i możliwości działania (a więc – trywializując – potraktować je jak „przedsiębiorstwo” nastawione na zysk) oraz badając państwo – jego mocne

i słabe strony, przygotowanie do odparcia ewentualnego ataku i zniwelowania jego skutków (byłoby to więc „otoczenie”, które narzuca ograniczenia i ma pewną możliwość kontrolowania podmiotów aktywnych na rynku). Obie perspektywy są cenne poznawczo i mogą stanowić nowe spojrzenie na zagrożenia terrorystyczne.

Rozdział drugi stanowi praktyczne kompendium wiedzy na temat terroryzmu. Prawidłowo porządkuje obszar badawczy rozpatrywanego problemu, odnosząc się do kwestii definicyjnych i problemów z nimi związanych, zagadnień historycznych dotyczących jego ewolucji, jak również analizuje istotę oraz źródła i przyczyny prowadzące do narodzin terroryzmu. Do rozdziału włączono także klasyfikację zachowań terrorystycznych i scharakteryzowano ich rodzaje. Ważne i przydatne wydaje się również umieszczenie w publikacji zestawienia organizacji terrorystycznych przygotowanego dla potrzeb Unii Europejskiej, a także aktów normatywnych przyjętych przez unijne instytucje i organizacje międzynarodowe odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu. W syntetyczny sposób przedstawiono także perspektywy dla tego zjawiska wskazując nowe sposoby działania oraz podmioty narażone na terrorystyczne ataki.

Rozdział trzeci dotyka ważnego problemu, jakim jest konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa, obywateli i mienia przed atakami terrorystycznymi. Przegląd rozwiązań systemowych, instytucjonalnych i organizacyjnych zastosowanych w Polsce pozwala czytelnikowi zorientować się w ich skuteczności i przydatności w zakresie zapobiegania terroryzmowi, eliminowania jego przyczyn oraz zwalczania już istniejących zagrożeń tego typu. W rozdziale zawarto również szereg informacji, które mogą stanowić punkt wyjścia do dalszych studiów nad terroryzmem międzynarodowym. Przytoczono np. stosunkowo świeże (pochodzące z II połowy XX w.) przykłady proklamowania państw – efemeryd („państwo” powołane na platformie wiertniczej zlokalizowanej poza czyimikolwiek wodami terytorialnymi czy „państwo” zbudowane na rafie koralowej okresowo zalewanej falami oceanu), które w łatwy sposób mogłyby stać się własnością i swoistym *pied-à-terre* dla terrorystów. Rozdział trzeci zawiera ponadto autorską klasyfikację zachowań organizacji terrorystycznych i czynników rzutujących na częstotliwość występowania zamachów. Treści te potraktowano jako materiał wyjściowy dla interesującej oceny zagrożeń terrorystycznych państwa przy użyciu mało popularnej, ale – jak się wydaje, przydatnej – metody analizy strategicznej zwanej „piętą achillesa”.

W rozdziale czwartym opisano metody zarządzania strategicznego, które mogą posłużyć do analiz otoczenia oraz potencjałów organizacji

terrorystycznych w kontekście bezpieczeństwa państwa. Wyszczególniono metody pozwalające na badania: środowiska wewnątrzoperacyjnego; otoczenia operacyjnego; otoczenia ogólnego; metodę PEST i scenariusze możliwych zdarzeń; metodę ETOP, łączącą ocenę otoczenia operacyjnego i ogólnego; koncepcje *stakeholder's*, opisującą graczy wewnętrznych i zewnętrznych; metodę SWOT, dzięki której prowadzić można zbieranie; syntezę otrzymanych wyników badań z wykorzystanych analiz strategicznych.

Recenzowana publikacja stanowi znaczący wkład w badania naukowe nad terroryzmem. Wydaje się, że ciekawym obszarem rozważań autorów książki mógłby być również ponadpaństwowy poziom Unii Europejskiej. Jej rola, związana z koordynacją działań w obszarach bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich, wymaga stosowania narzędzi pozwalających na przewidywanie, ostrzeżenie i zapobieganie aktom terrorystycznym na ich terytorium, a tymi – jak wynika z publikacji – są analizy strategiczne. Zapowiedź takich badań zawarta jest w konkluzjach recenzowanej pracy, gdzie autorzy piszą, że „nowa jakość środowiska bezpieczeństwa będzie wymagała od państwa innego myślenia, charakteryzującego się m.in. całościowym i ponadnarodowym podejściem”. Owa zapowiedź świadczy o dostrzeganiu problemów przydatności analiz strategicznych w badaniu terroryzmu w szerszym spektrum – środowiska międzynarodowego i ponadnarodowego – i jest dobrym synoptykiem dla przyszłości prac prowadzonych przez autorów recenzowanej publikacji. Być może warto, aby autorzy pokusili się o przygotowanie drugiej części publikacji. Tym razem analizę należałoby przeprowadzić już nie dla hipotetycznego państwa i hipotetycznej organizacji terrorystycznej, a konkretnego obszaru (Polska? Europa Środkowa? Unia Europejska?) i konkretnej organizacji terrorystycznej.

Recenzowana pozycja jest niewątpliwie godną polecenia lekturą, której odbiorcami powinny być nie tylko środowiska akademickie, ale też instytucje odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa państwa. Można uznać, że ambitna próba dostosowania metod analizy strategicznej do badania zagrożeń terrorystycznych zakończyła się sukcesem.

Dr hab. Tomasz Kownacki
Instytut Nauk Politycznych UW

BIOGRAMY

Tomasz Borawski

Absolwent Instytutu Historycznego UW. Ukończył również Podyplomowe Studia Prawa Międzynarodowego i Służby Zagranicznej na Wydziale Prawa i Administracji UW oraz Interdyscyplinarne Podyplomowe Studia Kształcenia Tłumaczy w Instytucie Lingwistyki Stosowanej Uniwersytetu Warszawskiego. Przez blisko 10 lat przebywał w takich państwach WNP jak: Kazachstan, Gruzja, Mołdawia oraz Rosja. Aktualnie pracownik Muzeum Wojska Polskiego, oddział Muzeum Katyńskie. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół relacji Rosji z państwami Kaukazu Południowego. Autor wielu artykułów poświęconych historii Gruzji.

Anna Madej

Absolwentka Wydziału Lingwistyki Stosowanej i Filologii Wschodniosłowiańskich Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2009–2014 pracowała w Ambasadzie RP w Moskwie, gdzie zajmowała się dwustronnymi relacjami gospodarczymi. W BBN od 2014 r. odpowiada za tematy związane z Rosją i regionem Azji i Pacyfiku.

Przemysław Pacuła

Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r. Zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008–2010 był naczelnikiem Wydziału Euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN, następnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych (DAS). Obecnie naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Sojuszniczego w DAS BBN.

Kamil Sobczyk

Absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego na kierunkach: stosunki międzynarodowe oraz politologia ze specjalnością bezpieczeństwo. W BBN pracuje od 2012 r., obecnie jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych. Zajmuje się zagadnieniami dotyczącymi NATO oraz problematyką bezpieczeństwa europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem Europy Północno-Wschodniej. W 2011 r. był uczestnikiem IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich w BBN.

Janusz Tomaszewski

Absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Instytutu Historycznego UW. Interesuje się współczesnymi systemami politycznymi oraz polityką bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W BBN pracuje od października 2009 r., obecnie w Departamencie Analiz Strategicznych.

Paweł Turowski

Absolwent Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. W BBN pracuje od 2007 r., obecnie w Departamencie Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się m.in. tematyką bezpieczeństwa energetycznego.

INFORMACJA DLA AUTORÓW

1. W kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” publikowane są artykuły o charakterze naukowym oraz recenzje książek. Autorzy są zobowiązani stosować się do reguł, stylu pisania i objętości artykułów przyjętych przez Redakcję. Szczegółowe informacje znajdują się na stronie internetowej BBN. (Publikacje i Dokumenty/ Kwartalnik „Bezpieczeństwo Narodowe”/ Informacje dla autorów publikacji w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”). Redakcja przyjmuje niepublikowane dotąd opracowania. Objętość artykułu naukowego powinna wynosić około 22 stron znormalizowanego maszynopisu, natomiast objętość recenzji książki około 2–3 stron (Times New Roman, czcionka 13, podwójny odstęp).
2. Redakcja przywiązuje dużą wagę do rzetelności i uczciwości Autorów. Teksty w których wiadać niesamodzielność lub plagiat będą bezwzględnie odrzucane. Ponadto wszelkie wykryte przypadki *ghostwriting*¹ i *guest authorship*² będą demaskowane, łącznie z powiadomieniem odpowiednich instytucji, oraz dokumentowane. Autor jest zobowiązany do ujawnienia wkładu ewentualnych współautorów publikacji i źródeł jej finansowania.
3. Autor, który chce opublikować artykuł w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe”, jest zobowiązany wysłać do Redakcji (na adres: redakcja@bbn.gov.pl) swój biogram oraz konspekt pracy (nie więcej niż dwie strony znormalizowanego maszynopisu), zawierający uzasadnienie podjęcia tematu badawczego i plan pracy. W przypadku recenzji książki autor zobowiązany jest wysłać tytuł pozycji książkowej, którą chce zrecenzować wraz z kilkudziesięciu uzasadnieniem jej wyboru oraz krótką informację na swój temat (tytuł naukowy, zajmowane stanowisko, instytucja itp.).
4. Biogram Autora artykułu musi zawierać informacje o tytule naukowym/zawodowym Autora, wykształceniu, doświadczeniu zawodowym, w tym obecnie zajmowanym stanowisku, oraz zainteresowaniach badawczych.
5. Po zaakceptowaniu przez Radę Programową tematu (konspektu) publikacji lub propozycji recenzji książki Autor wysyła gotowy tekst na adres: redakcja@bbn.gov.pl w uzgodnionym terminie. Do artykułu/recenzji należy dołączyć zgodę autora na publikację. W przypadku prac zbiorowych oświadczenie muszą złożyć wszyscy współautorzy.
6. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwrócenia Autorowi lub odrzucenia publikacji.
7. Publikacje są recenzowane i redagowane. Zmiany i skróty w artykułach/recenzjach są uzgadniane z Autorem.
8. Redakcja nie zwraca niezamówionych materiałów.

¹ Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z ghostwriting mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji”, https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

² Jak informuje Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, „z guest authorship (honorary authorship) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest autorem/ współautorem publikacji”, https://pbn.nauka.gov.pl/static/doc/wyjasnienie_dotyczace_ghostwriting.pdf (dostęp: 2 marca 2015 r.).

PROCEDURA RECENZOWANIA ZEWNĘTRZNEGO

1. Recenzowane artykuły oceniane są przynajmniej przez dwóch niezależnych recenzentów, niebędących członkami Redakcji.
2. W przypadku tekstów pisanych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów powinien być afiliowany w zagranicznej instytucji.
3. Procedura recenzowania odbywa się w trybie podwójnej anonimowości – Autorzy i Recenzenci nie znają swoich tożsamości. W wyjątkowych i uzasadnionych przypadkach może odbyć się w trybie jawnym. Należy wtedy wykluczyć konflikt interesów, za który uważa się zachodzące między Recenzentem a Autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt itp.),
 - podległość zawodową,
 - współpracę naukową w ciągu dwóch lat poprzedzających recenzję,
 - dobro osobiste stron.
4. Recenzja ma formę pisemną i kończy się rekomendacją dopuszczenia lub odrzucenia artykułu. Negatywnie oceniony artykuł może zostać dopuszczony do druku po uwzględnieniu przez Autora uwag i sugestii Recenzenta. Wybrane teksty mogą zostać poddane ponownej recenzji.
5. Recenzja może być sporządzona odręcznie lub elektronicznie.
6. Recenzje są udostępniane do wiadomości Autora po usunięciu danych identyfikujących Recenzenta.
7. Co najmniej raz w roku Redakcja podaje do publicznej wiadomości listę Recenzentów. Recenzent ma prawo zastrzec swoje dane osobowe, które nie będą upubliczniane.

Szczegółowe informacje dotyczące procedury recenzowania oraz formularze znajdują się na stronie internetowej BBN.

WYKAZ RECENZENTÓW

Autorami recenzji naukowych artykułów opublikowanych w kwartalniku „Bezpieczeństwo Narodowe” w 2015 r. byli:

prof. dr hab. Bolesław Balcerowicz

prof. dr hab. Michał Chorośnicki

prof. dr hab. Jarosław Gryz

prof. dr hab. Waldemar J. Dziak

prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski

dr hab. Jan Czaja, prof. AON

dr hab. Edward Molendowski, prof. UEK

dr hab. Anna Potyrała, prof. UAM

dr Ireneusz Jaźwiński

