S/35444

AKADEMIA
OBRONY NARODOWEJ

AON wewn. 4969/97

OD KONFLIKTÓW DO PARTNERSKIEJ WSPÓŁPRACY

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Akademii Obrony Narodowej
Nr ewid.
50215

WARSZAWA 1997

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

WYDZIAŁ STRATEGICZNO-OBRONNY

Katedra Prawa i Bezpieczeństwa Międzynarodowego

AON wewn. 4969/97

OD KONFLIKTÓW DO PARTNERSKIEJ WSPÓŁPRACY

Redakcja naukowa

prof. zw. dr hab. Józef Kukułka

prof. zw. dr hab. Leonard Łukaszuk



WARSZAWA 1997

Poszczególne rozdziały opracowali:

prof. Józef Kukułka - Przedmowa

prof. Leonard Łukaszuk - Przedmowa, r

płk dr Kazimierz Malak - rozdz. 6, 13

ppłk dr Andrzej Ciupiński - rozdz. 5

ppłk dr Wiesław Śmiałek - rozdz. 18

dr Jarosław Gryz (MON) - rozdz. 17

dr Wiesław Lizak - rozdz. 3

dr Andrzej Skowroński - rozdz. 7

ppłk mgr Henryk Binkowski - rozdz. 9

mgr Maciej Antes - rozdz. 15

mgr Agnieszka Bógdał-Brzezińska - roz

mgr Ewa Chowicka - rozdz. 2

mgr Małgorzata Kosiura - rozdz. 1

mgr Jan Paweł Nitkowski - rozdz. 14

mgr Wawrzyniec Pater - rozdz. 4

mgr Joanna Starzyk - rozdz. 8

mgr Wojciech Szewko - rozdz. 12

mgr Katarzyna Zielska - rozdz. 16

SPIS TREŚCI

Przedmowa 9

Część I

KONFLIKTY I OPERACJE POKOJOWE

1. ROLA ROSJI I INSYTUCJI EUROPEJSKICH W ROZWIĄZYWANIU KONFLIKTÓW ZBROJNYCH NA TERENIE WSPÓLNOTY NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW (WNP) 15
   1.1. Konflikty zbrojne na terenie WNP a koalicyjne siły pokojowe Wspólnoty 15
   1.2. Utworzenie koalicyjnych sił pokojowych w Tadżykistanie 16
   1.3. Pierwsze interwencje na mocy umów dwustronnych. Osetia Północna i Naddniestrze 19
   1.4. Interwencja sił pokojowych w konflikcie gruzińsko-abchaskim 22
   1.5. Armenia, Azerbejdżan, Górski Karabach i ... Rosja 24
   1.6. Aktywność OBWE na rzecz rozwiązywania konfliktów na terenie WNP 27

2. OPERACJE POKOJOWE ONZ W BYŁEJ JUGOSŁAWII 35
   2.1. Zaangażowanie ONZ w byłej Jugosławii w świetle postanowień Rady Bezpieczeństwa i działalności UNPROFOR 35
   2.2. Operacja pokojowa ONZ w Chorwacji 37
   2.3. Operacja pokojowa ONZ w Bośni i Hercegowinie 40
   2.4. Operacja pokojowa ONZ w Macedonii 44

3. PRZESŁANKI I CZYNNIKI KONFLIKTÓW MIĘDZYNARODOWYCH W AFRYCE POSTKOLONIALNEJ 48
   3.1. Przesłanki i czynniki etniczno-kulturowe 48
   3.2. Przesłanki i czynniki ekonomiczne 52
   3.3. Przesłanki i czynniki ideologiczno-polityczne 58

4. STANY ZJEDNOCZONE WOBEC KONFLIKTU W ANGOLI 66
   4.1. Geneza zaangażowania Stanów Zjednoczonych w konflikcie angolańskim 66
   4.2. Angolańskie ruchy rewolucyjno-niepodległościowe 68
   4.3. Od porozumienia do wojny 69
   4.4 Zimna wojna a konflikt w Angoli 71
   4.5. Administracja Cartera wobec Angoli 73
   4.6. Administracja Reagana wobec Angoli 75
   4.7. Administracja Busha wobec Angoli 83
   4.8. Podsumowanie 85

5. FRANCUSKA POLITYKA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH KONFLIKTÓW 87
   5.1. Pozycja Francji w dynamice współczesnych stosunków międzynarodowych 87
   5.2. Francuska dyplomacja prewencyjna w Europie Środkowej i Wschodniej 91

5.3. Rola Francji w rozstrzyganiu konfliktów na terenie byłej Jugosławii 95
5.4. Polityka Francji w przeciwdziałaniu konfliktom na kontynencie afrykańskim 97
5.5. Ewolucja francuskiej polityki wobec konfliktów 103

6. ROSYJSKO-UKRAIŃSKI SPÓR O KRYM, SEWASTOPOL I FLOTĘ CZARNOMORSKĄ I PRÓBY JEGO ROZWIĄZANIA 107
6.1. Wprowadzenie. Klucz leży w historii 107
6.2. Spór o Krym 110
6.3. Spór o Sewastopol i Flotę Czarnomorską 119
6.4. Wnioski 137

7. ISTOTA, MECHANIZMY I FUNKCJE OPERACJI POKOJOWYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH 142
7.1. Nowy etap w rozwoju operacji pokojowych ONZ 142
7.2. Definicja i istota prawna operacji pokojowych 146
7.3. Mechanizmy operacji pokojowych ONZ 149
7.4. Rozmieszczenie operacji w terenie 159
7.5. Rola organizacji regionalnych w realizacji operacji pokojowych ONZ 163

8. OPERACJE POKOJOWE NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W LATACH 1988-1997 165
8.1. Dynamika operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych 165
8.2. Wzrost liczebny sił pokojowych Narodów Zjednoczonych 169
8.3. Zróżnicowanie funkcji i zadań operacji pokojowych 173
8.4. Osiągnięcia i słabości operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych 186

9. ORGANIZACJA MISJI POKOJOWEJ NA PRZYKŁADZIE REGIONU KAUKAZU. DOŚWIADCZENIA Z ĆWICZEŃ „GEORGELAND'96" 189

10. ROZWIĄZYWANIE KONFLIKTÓW MIĘDZYNARODOWYCH - W ŚWIETLE OSTATNICH BADAŃ 198
10.1. Badania nad konfliktami - jako rodzaj „nowej generacji" studiów nad współczesnymi stosunkami międzynarodowymi 199
10.2. Dyplomacja i prawo dyplomatyczne a zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwiązywanie konfliktów 206

Część II

PARTNERSKA WSPÓŁPRACA I STABILIZACJA STOSUNKÓW

11. EWOLUCJA MIEJSCA I ROLI PAŃSTW W ŁADZIE EUROPEJSKIM 213
11.1. Sytuacja państw europejskich po II wojnie światowej 213
11.2. Kształtowanie się dwubiegunowego systemu stosunków 217
11.3. Rozpoczęcie procesu odprężenia między dwoma blokami 221

11.4. Erozja układu dwubiegunowego 224
11.5. Na drodze do stosunków partnerskich 228

12. PROCESY INTEGRACYJNE W EUROPEJSKIM SYSTEMIE GOSPODARCZYM 231
12.1. Kształtowanie się nowego systemu gospodarczego - jego aktorzy, struktury i bieguny 231
12.2. Czynniki wpływające na interakcję aktorów oraz tendencje ewolucji systemu gospodarczego państw europejskich 233
12.3. Pozycja międzynarodowa i problem stabilności europejskiego systemu gospodarczego 239
12.4. Zmienność systemu europejskiego a integracja gospodarcza 241
12.5. Przewidywane trendy ewolucji europejskiego systemu gospodarczego 242

13. ZWIĄZEK ROSJI I BIAŁORUSI JAKO ELEMENT REINTEGRACJI OBSZARU BYŁEGO ZSRR 244
13.1. Inicjatywy integracyjne 244
13.2. Związek Białorusi i Rosji 250
13.3. Zwolennicy i przeciwnicy integracji 253
13.4. Ekonomiczne przesłanki integracji 259
13.5. Polityczne i wojskowe przesłanki integracji 261
13.6. Podsumowanie 268

14. WSPÓŁPRACA REGIONALNA PAŃSTW BAŁTYCKICH 275
14.1. Regionalne instytucje współpracy państw bałtyckich - nordyckich, Litwy, Łotwy i Estonii, Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz instytucji pozarządowych 276
14.2. Współpraca ekologiczna państw w regionie Morza Bałtyckiego 288
14.3. Perspektywy rozwoju współpracy regionalnej państw w obszarze Morza Bałtyckiego 293

15. ROLNICTWO POLSKIE W PROCESIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ (1994-1996) 296
15.1. Działania podejmowane przez organy administracji państwowej w zakresie wykonania postanowień Układu Europejskiego w sektorze rolnictwa 296
15.2. Strategia i kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w drodze do Unii Europejskiej 301
15.3. Perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej a rolnictwo polskie 305
15.4. Podsumowanie 307

16. ZNACZENIE BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH W POLSCE DLA STABILNOŚCI EUROPY 311
16.1. Regulacje dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce 311
16.2. Atrakcyjność Polski dla inwestorów zagranicznych 316
16.3. Struktura bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce 322
16.4. Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla Polski i Europy 326
16.5. Zakończenie 332

17. UNIA ZACHODNIOEUROPEJSKA W KOOPERACYJNYM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE 334
17.1. Uwagi wstępne 334
17.2. Ewolucja europejskiego systemu bezpieczeństwa od 1989 r. 336
17.3. Instytucje współzależne kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa w Europie 340
17.4. Koncepcja Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych - jako realizacja zadań Unii Zachodnioeuropejskiej w kooperacyjnym systemie bezpieczeństwa 342
17.5. Unia Zachodnioeuropejska a Polska 346
17.6. Niektóre przewidywane następstwa integracji Polski z europejskimi strukturami bezpieczeństwa 351
17.7. Uwagi końcowe 353

18. MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA WOJSKOWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ PO 1989 r. 355
18.1. Nowe regulacje traktatowe RP o dobrym sąsiedztwie i współpracy w dziedzinie wojskowej 355
18.2. Dziedziny i formy partnerskiej współpracy wojskowej RP - dwustronnej i wielostronnej 360
18.3. Rozwój współpracy wojskowej RP z NATO 367

FROM CONFLICTS TO COOPERATIVE PARTNERSHIP

Edited by Józef Kukułka[1] *and Leonard Łukaszuk*[2]

SUMMARY OF CONTENS

Foreword (Józef Kukułka and Leonard Łukaszuk)

Part I
CONFLICTS AND PEACE-KEEPING OPERATIONS

1. The both Russians' and European institutions' role in armed conflicts resolution within the Community of Independent States countries (*Małgorzata Kosiura, MA*).
2. The United Nations peace-keeping operations in the former Yugoslavia (*Ewa Chowicka, MA*).
3. Preconditions and factors of international conflicts in the post-colonial Africa (*Wiesław Lizak, Ph.D.*).
4. United States and the conflict in Angola (*Wawrzyniec Pater, MA*).
5. The France's policy towards contemporary international conflicts (*Andrzej Ciupiński, Ph.D.*).
6. The Russian - Ukrainian disputes on the Crimean Peninsula, the Sevastopol navy bases and the Black Sea Fleet: attempts to their resolution (*Kazimierz Malak, Ph.D.*).
7. Substance, mechanisms and functions of peace-keeping operations within the United Nations security system (*Andrzej Skowroński, Ph.D.*).
8. The United Nations peace-keeping operations in 1988-1997 (*Joanna Starzyk, MA*).
9. Management of peace-keeping operations: the case of Caucasus region. Some experiences from the „Georgland'96" exercises (*Henryk Binkowski, MA*).
10. International conflicts reesolution in the light of the recent foreign research (*Leonard Łukaszuk*).

Part II
COOPERATIVE PARTNERSHIP AND THE STABILIZING PROCESS OF INTERNATIONAL REALTIONS

11. Evolution of the States' status and their role in the European political order (*Agnieszka Bógdał-Brzezińska, MA*).
12. The integration process within the European economic system (*Wojciech Szewko, MA*).
13. The contemporary union of Russia and Belarus as a component of attempts to reintegrate the former USSR area (*Kazimierz Malak, Ph.D.*).

---

[1] Józef Kukułka, Ph.D., Professor-in-ordinary is the head of Scientific Board of the Institute of International Relations at the Warszaw Universtiy.

[2] Leonard Łukaszuk, LL.D., Ph.D., Professor-in-ordinary and head, Chair of International Law and Security Studies at the National Defense Academy, Warsaw, Poland; Professor of International Law at the Warsaw University.

14. The Baltic States' regional cooperation (*Jan Paweł Nitkowski, MA*).
15. The Polands' agriculture policy as a process to become integrated into European Unio(94--1996) (*Maciej Antes, MA*).
16. The importance of direct foreign investment in Poland for the Europe's stabililty (*Kvna Zielska, MA*).
17. The West European Union in the cooperative security system (*Jarosław Gryz, Ph.D.*).
18. The Republic's of Poland international military cooperation after 1989 (*Wiesław łek, Ph.D.*).

PRZEDMOWA

Dekada lat 1990. zapoczątkowała nowy etap ładu międzynarodowego. Jest on odmienny od etapów wcześniejszych, nad którymi ciążył dwubiegunowy podział świata oraz związane z nim sprzeczności i konflikty. Towarzyszył im uproszczony dualizm w postrzeganiu życia międzynarodowego oraz w uzaadnianiu racji ideologicznych, politycznych, wojskowych i ekonomicznych dwóch bloków. Konsekwencją owego dualizmu był schematyzm i daleko idąca selektywność w podejmowaniu badań różnych aspektów stosunków międzynarodowych. Wielostronne i wnikliwe badanie ówczesnego ładu międzynarodowego utrudniała sztywność systemów blokowych, ich wzajemna rywalizacja, kreowanie wizerunków wroga i prześciganie się w mechanizmach „zimnej wojny", które rozciągały się na cały glob.

Etap współczesny ładu międzynarodowego ukształtował się w rezultacie erozji i rozpadu wschodniego systemu blokowego, rozwoju dialogu i zrozumienia wzajemnego między dotychczasowymi antagonistami, a w konsekwencji także budowy zaufania międzynarodowego. Dlatego dzisiejszy ład międzynarodowy staje się ładem coraz bardziej policentrycznym, a dyplomację blokową zastępuje bilateralna dyplomacja dużej wielości podmiotów stosunków międzynarodowych.

W konsekwencji tych procesów rządy i państwa starają się układać stosunku wzajemne w sposób bardziej szczery, partnerski, rzeczowy i przewidywalny. Wąską koncepcję bezpieczeństwa mierzonego wyłącznie w kategoriach wojskowych zaczęła zastępować szersza koncepcja bezpieczeństwa wspólnego i wszechstronnego, które wymaga od wszystkich partnerów rzeczywistej współpracy i zbliżenia wzajemnego. W sferze nauki ta nowa rzeczywistość wymaga z kolei nowego podejścia analityczno-poznawczego wobec zmienności stosunków międzynarodowych.

Zanik w ostatnich latach groźby wielkiego konfliktu zbrojnego nie oznacza, że zniknęły przesłanki i czynniki konfliktów o mniejszej skali. Można nawet stwierdzić, że bardziej zróżnicowany dziś i lokalnie pulsujący w różnych rejonach świata ład międzynarodowy ujawnia nowe sprzeczności, które rodzą nowe konflikty. Sprzyjają im szersze wolności oraz wypływające z nich dążenia do podkreślania tożsamości etniczych i narodowych, do samodzielnego dysponowania bogactwami naturalnymi, a także do sterowania własnym

rozwojem. Choć owe konflikty nie grożą wielką wojną światową, to zaangażowanym w nich stronom przynoszą liczne cierpienia, ofiary i straty.

Wobec podnoszenia się fali nowego rodzaju konfliktów dokonywało się międzynarodowe przewartościowanie podejścia do ich źródeł, genezy, istoty i ewolucji. Wzbogaciły się również sposoby zapobiegania konfliktom, opanowywania ich oraz rozwiązywania. Stwierdzono bowiem w praktyce, że różne rodzaje konfliktów i procesy ich przebiegu wymagają różnych odniesień międzynarodowych. Może to być użycie siły wojskowej lub aktywność dyplomatyczna, operacja misji pokojowej lub operacja humanitarna, dyplomacja prewencyjna lub wymuszanie pokoju, mediacja lub stabilizowanie demokratycznej władzy państwowej, a wreszcie sprzyjanie rządom prawa i partnerskiej kooperacji międzynarodowej.

W niniejszym zbiorze studiów, szkiców i przyczynków ukazane zostały przyczyny, sposoby rozwiązywania i konsekwencje najnowszych konfliktów na trzech obszarach: byłego imperium radzieckiego, byłej Jugosławii i Afryki. Omówione zostały też przykłady operacji pokojowych w służbie rozwiązywania określonych konfliktów oraz stan badań na ich temat. Wreszcie kilka pozycji prezentuje przykłady gospodarczej, finansowej i polityczno-wojskowej współpracy państw na rzecz stabilizacji ich bezpieczeństwa i rozwoju.

Tom niniejszy jest odbiciem dwóch inicjatyw badawczych. Z jednej strony inicjatywy Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, z drugiej zaś - Katedry Prawa i Bezpieczeństwa Międzynarodowego Akademii Obrony Narodowej, od kilku lat współpracujących na płaszczyźnie naukowo-badawczej i dydaktycznej. Jest to już bowiem druga wspólna publikacja, obejmująca prace autorów wywodzących się z kręgu pracowników naukowych i absolwentów obydwu uczelni[1]. Dowodzi ona, że procesowi polityczno-instytucjonalnego otwierania się Polski na świat i integrowania ze strukturami zachodnimi towarzyszy niezbędny dla tego procesu element otwierania się głównego ośrodka polskiej myśli wojskowej na cywilne środowisko nauki uniwersyteckiej. Poprzez te powiązania obie strony wzbogacają wzajemnie swoje myślenie i wiedzę o wyzwaniach, zagrożeniach i osiągnięciach współczesnego ładu międzynarodowego oraz o możliwościach twórczego oddziaływania na jego ewolucję.

W obecnej edycji wspólnej publikacji znalazły się także fragmenty lub syntezy nagrodzonych w ISM UW prac magisterskich, zgłoszonych w 1996 r. na doroczny konkurs im. Profesora Remigiusza Bierzanka. Ich autorkami są: Agnieszka Bógdał-Brzezińska,

[1] Pierwsza publikacja nosiła tytuł: L. Łukaszuk, W. Kostecki (red.), *Uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, AON, 1995 i 1996 (dwa wydania).

Ewa Chowicka i Katarzyna Zielska. Z ich tekstów nie przebija bynajmniej tak modny w ostatnich latach w nauce o stosunkach międzynarodowych niektórych krajów feminizm koncepcyjno-badawczy, lecz charakteryzują się one dążeniem do szerokiego przedstawienia politologicznego konfliktów międzynarodowych, mechanizmów ich opanowywania oraz stabilizowania stosunków międzynarodowych.

Ze strony Katedry Prawa i Bezpieczeństwa Międzynarodowego AON włączone zostały prace realizowane w ramach statutowej działalności badawczej. Ich autorzy starają się wychodzić poza tradycyjnie wojskowe spojrzenie na stosunki międzynarodowe i wykorzystywać nowe sposoby poznawania rzeczywistości międzynarodowej, w której funkcjonuje Rzeczpospolita Polska i Wojsko Polskie.

Zaprojektowane w obecnym zbiorze świadome zderzenie dwóch podejść badawczych, pozostających jednak realnie w pewnym układzie komplementarnym, będzie niewątpliwie korzystne dla czytelnika studiującego współczesne stosunki międzynarodowe. Przede wszystkim zaś może być użyteczne dla studentów i słuchaczy Akademii Obrony Narodowej oraz dla studentów Instytutu Stosunków Międzynarodowych Uniwerstytetu Warszawskiego.

Niektóre z zasygnalizowanych tylko w niniejszym tomie zagadnień i wątków tematycznych, choćby mających formę jedynie szkiców lub przyczynków, mogą być zachętą do podjęcia dalszych dociekań poznawczych i samodzielnych studiów, zarówno wojskowych jak i cywilnych badaczy.

Prof. zw. dr hab. Józef Kukułka
Prof. zw. dr hab. Leonard Łukaszuk

Część I

KONFLIKTY I OPERACJE POKOJOWE

1. ROLA ROSJI I INSTYTUCJI EUROPEJSKICH W ROZWIĄZYWANIU KONFLIKTÓW ZBROJNYCH NA TERENIE WSPÓLNOTY NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW

1.1. Konflikty zbrojne na terenie WNP a koalicyjne siły pokojowe Wspólnoty

Zniknięcie tak znaczącego podmiotu stosunków międzynarodowych, jak Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich nie mogło pozostać bez echa. Na jego terenie powstało kilkanaście niepodległych państw, które po wielu latach uzyskały szansę uniezależnienia się od centrum w Moskwie.

Aby jednak właściwie zaprezentować tematykę konfliktów zbrojnych i działalności pokojowej na terenie WNP należy zwrócić uwagę na fakt, że Federacja Rosyjska, niezależnie od jej realnego potencjału, pozostała nadal istotnym czynnikiem obecnego układu sił w Europie i Świecie. Trudno też nie zgodzić się z tezą, że (abstrahując od formalnych zmian statusu poszczególnych byłych republik) wśród państw należących do WNP Rosja zachowała znaczenie decydujące w tym regionie. To Rosja pozostała niejako *spiritus movens* współpracy w gronie byłych republik. Wynika to wyraźnie z dokumentów Federacji Rosyjskiej ukazujących założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji oraz z jej praktycznych działań.

Już na początku 1992 roku pojawiło się w słowniku polityków Federacji pojęcie „bliskiej zagranicy". Równie niepokojący, jak samo pojęcie jest sposób, w jaki od początku definiowano interesy Rosji związane z tymi państwami. Z dokumentów takich, jak Tezy Rady ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej jasno wynika, że Rosja pojmuje swą rolę wśród państw „bliskiej zagranicy" jako „gwaranta bezpieczeństwa, pokoju i stabilności". Za jedno z podstawowych zagrożeń wojennych Rosja uważa rozszerzenie bloków i sojuszy wojskowych na terytorium tychże państw[1]. Zarówno politycy jak i wojskowe kręgi Rosji chętnie też stawiają znak równości między naruszeniem praw ludności rosyjskojęzycznej na terenie państw ościennych a za-

[1] W Układzie o Bezpieczeństwie Zbiorowym Taszkient 15 maja 1992 r. już w pierwszym artykule państwa-sygnatariusze musiały zobowiązać się do nie wchodzenia w żadne sojusze wojskowe i koalicje państw. Również w tym Układzie znalazła się zapowiedź rozmieszczenia na terenie państw-sygnatariuszy obiektów systemu bezpieczeństwa zbiorowego, co dawało Rosjanom furtkę do pozostawienia w tych krajach swych wojsk.

grożeniem bezpieczeństwa państwa. W takich przypadkach Federacja pozostawia sobie prawo interwencji wszelkimi niezbędnymi środkami.

U podstaw doktryny wojennej FR tkwiło szerokie przeświadczenie rosyjskich elit politycznych o posiadaniu wyłączności na prowadzenie operacji pokojowych na omawianym terenie[2].

Konsekwencją takiego definiowania miejsca Rosji na obszarze WNP było jej zaangażowanie w konflikty zbrojne oraz specyficzny stosunek do „umiędzynarodowienia ich rozwiązywania".

Koalicyjne siły zbrojne powinny być więc postrzegane jako kolejny element lansowanego przez Rosję systemu bezpieczeństwa, który miałby gwarantować Federacji rolę hegemona we Wspólnocie[3]. Zdominowane przez oddziały armii rosyjskiej, siły pokojowe WNP, jako jedyne uprawnione do interwencji w ramach Wspólnoty, stałyby się bowiem jednym z instrumentów zapewniających Rosji kontrolę nad postradziecką przestrzenią polityczno-militarną.

Kampania na rzecz utworzenia koalicyjnych sił pokojowych WNP rozpoczęła się wnet po rozpadzie Związku Radzieckiego. W tym okresie doszło bowiem do niespotykanej eskalacji konfliktów na terenie byłego państwa radzieckiego.

Próby utworzenia sił pokojowych WNP przebiegały dwutorowo. Z jednej strony polityka Rosji zmierzała do podpisania wielostronnego dokumentu, na mocy którego mogłoby w razie konieczności dojść do utworzenia oddziałów wielonarodowych, a z drugiej - Federacja Rosyjska próbowała, przy pomocy porozumień dwustronnych z państwami zaangażowanymi w konflikt, wprowadzać tzw. siły pokojowe.

1.2. Utworzenie koalicyjnych sił pokojowych w Tadżykistanie

Usankcjonowanie prawne obecności rosyjskiej na terenach państw przestrzeni postradzieckiej miało doprowadzić do sytuacji, w której nikt nie mógłby zarzucić Rosjanom, że bezprawnie ingerują w sprawy wewnętrzne państw członków WNP. Dlatego też już z

---

[2] Przewodniczący Komisji do Spraw Zagranicznych rosyjskiej Rady Najwyższej pisał w swym raporcie: *Rosja musi uzyskać od społeczności międzynarodowej rolę politycznego i militarnego gwaranta stabilności na całym terytorium ZSRR* - S. Crow, *Russian Peace-keeping: Defence, Diplomacy or Imperialism?*, RFE/RL Research Report, vol. 1, nr 37, 18 września 1992 r.

[3] Andriej Kozyriew ówczesny Minister Spraw Zagranicznych Federacji Rosyjskiej jednoznacznie wypowiadał się na ten temat: *To absurd, żaden kraj z wyjątkiem Rosji nie ma możliwości uczestniczenia w procesie pokojowym w tym regionie*, cyt. za W. Jagielski, *Azerska kwadratura koła*, Gazeta Wyborcza, 5.10.93 r., s. 8.

początkiem 1992 roku FR podjęła dyplomatyczną ofensywę na rzecz podpisania odpowiednich porozumień.

20 marca 1992 roku na piątym szczycie Wspólnoty Niepodległych Państw po raz pierwszy poruszona została sprawa koalicyjnych sił pokojowych. Podpisano tam *Protokół o grupach obserwatorów wojskowych i wspólnych siłach pokojowych*. Protokół zakładał każdorazową zgodę wszystkich członków Rady Szefów Rządów WNP na rozmieszczenie tych sił. Mogły one przeprowadzać jedynie operacje typu *peacekeeping* i *peacemaking*. Siły miałyby być wprowadzane w rejon konfliktów po zaprzestaniu walki, co oznaczało, że w ich gestii nie znalazłyby się operacje typu *peace-enforcement*. Mimo akceptacji takiej formuły przez wszystkie państwa Wspólnoty, nie doszło do realizacji tych postanowień.

Do problemu powrócono na spotkaniu Rady Ministrów Obrony WNP w Taszkiencie 16 lipca 1992 roku. Podpisano tam protokół roboczy dotyczący sił pokojowych, wzywający państwa do utrzymywania w pogotowiu kontyngentów wojskowych oraz specjalnych grup obserwatorów, które mogłyby być wysłane następnie w rejony konfliktów (Białoruś, Azerbejdżan i Turkmenia zdystansowały się od tych ustaleń). Miesiąc później -14 sierpnia 1992 r. do Tadżykistanu wysłano pierwszą grupę obserwatorów wojskowych WNP[4].

Podpisanie protokołu i wysłanie obserwatorów było jedynie początkiem długiej drogi, jaką musiała przejść Rosja, by siły pokojowe formalnie stały się faktem. Konflikt w Tadżykistanie był pierwszym, do którego rozwiązania próbowano zaangażować takie siły. Na ósmym szczycie Wspólnoty w Biszkeku (9 października 1992 roku), właśnie pod wpływem wydarzeń w Tadżykistanie, sygnatariusze protokołu z Taszkientu podpisali kolejne porozumienie zobowiązujące państwa do utworzenia oddziałów pokojowych podporządkowanych swym narodowym dowództwom i znajdujących się jednocześnie pod operacyjną kontrolą Naczelnego Dowództwa Zjednoczonych Sił Zbrojnych WNP, na którego czele stał wówczas rosyjski marszałek Jewgienij Szaposznikow[5]. W listopadzie na spotkaniu w mieście Termez, przedstawiciele Rosji, Kazachstanu, Uzbekistanu i Kirgistanu uzgodnili wysłanie do Tadżykistanu wielonarodowego kontyngentu sił pokojowych liczącego ok. 3,5-5 tysięcy żołnierzy.

Podpisanie wspomnianych dokumentów nie przynosiło jednak oczekiwanych rezultatów. Wysiłki Rosji, by zaangażować inne państwa regionu w operację w Tadżykistanie pozostawały bezowocne. Ukraina odmówiła udziału w akcjach na terenie Azji i Zakauka-

[4] Wiadomość tę podało biuro prasowe grupy roboczej WNP (organ pomocniczy Rady Szefów Państw), za *Wspólnota Niepodległych Państw - Kronika spotkań, porozumień i zatargów*, Eurazja 94, nr 1-2, s. 14.

[5] M. Shashenkow, *Russian Peace-keeping in The Near Abroad*, Survival, vol 36, nr 3, jesień 1994 r.

zia, Białoruś również[6]. Nawet Kazachstanowi i Kirgizji potrzeba było roku, na ratyfikację podpisanych dokumentów. Siły Kirgistanu zostały zresztą wycofane z akcji już w kwietniu[7].

Sytuacja w Tadżykistanie podnoszona była na kolejnych spotkaniach państw członkowskich WNP. Federacja Rosyjska coraz bardziej zdawała sobie sprawę z korzyści budowania wielonarodowych sił pokojowych. Nowy pomysł Federacji polegał więc na prowadzeniu odtąd rozmów tylko z tymi państwami, których konflikt dotyczył w największym stopniu czyli państwami Azji Środkowej. Na takim właśnie spotkaniu 6 sierpnia 1993 roku pod wpływem rosyjskich nacisków, Uzbekistan, Kazachstan, Kirgistan i Tadżykistan zdecydowały o wysłaniu wielonarodowego kontyngentu sił pokojowych w rejon konfliktu[8]. Ostateczne decyzje zapadły 23 sierpnia na spotkaniu Rady Ministrów Obrony i Rady Ministrów Spraw Zagranicznych. Ustalono, że operacja ma trwać sześć miesięcy z możliwością przedłużenia na prośbę władz Tadżykistanu. Postanowiono również zapewnić wielostronną kontrolę operacji[9]. W listopadzie 1993 roku utworzone zostały siły pokojowe WNP złożone niemalże wyłącznie z 201 Dywizji Zmotoryzowanej, zaangażowanej uprzednio w wojnę domową w Tadżykistanie po stronie wojsk rządowych. W ten oto sposób obecność wojsk rosyjskich w tym kraju została, zgodnie z wolą FR, prawnie usankcjonowana.

Przykład Tadżykistanu jest o tyle istotny, że ukazuje rzeczywistą rolę, jaką odgrywa w procesie tworzenia sił pokojowych WNP sama Rosja.

Wstrzemięźliwość państw środkowoazjatyckich spowodowała, że mimo oficjalnych porozumień, rosyjska 201 Dywizja Zmotoryzowana wykonuje mandat sił pokojowych właściwie w pojedynkę. Turkmenistan zgłosił weto wobec wszelkich propozycji kolektywnego rozwiązania konfliktu. Kazachstan i Kirgistan zostały zmuszone przez Rosję do wzięcia udziału w akcji (siły tych państw są jednak bardzo ograniczone). Jedynymi formacjami wspierającymi 201 Dywizję Zmotoryzowaną były więc oddziały uzbeckie. Wynikało to jednak raczej z obawy o rozszerzenie się konfliktu na terytorium Uzbekistanu. Prowadzona więc w Tadżykistanie operacja pokojowa jest „wielostronna" i „pokojowa" tylko z nazwy.

Tadżykistan, od początku swej samodzielności należał do tych państw, które uczestniczyły we wszystkich formach działalności WNP. Jest sygnatariuszem Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym i Statutu WNP. Przystąpił też do porozumienia o utworzeniu unii gospodarczej. Zaangażowanie Rosji w sprawy wewnętrzne tego kraju stało się możliwe za sprawą podziału społeczeństwa, jaki nastąpił wnet po osiągnięciu formalnej niezależności

---

[6] Tamże.
[7] M. Shashenkow, op. cit.
[8] W. Kuzniecowa, *O tadżiko-afganskoj granice*, Niezawisimaja Gazieta, 07.08.1993 r.
[9] *WNP - Kronika spotkań...*, op. cit.

od Moskwy. Tuż po ogłoszeniu niepodległości (9 września 1991 roku) doszło do rywalizacji pomiędzy komunistyczną nomenklaturą a różnego pochodzenia opozycją. W listopadzie, zdominowany przez zwolenników starego porządku parlament, powołał na stanowisko prezydenta jednego z przedstawicieli establishmentu partyjnego Tadżyckiej Socjalistycznej Partii Radzieckiej - Nabijewa. Właśnie politycy komunistyczni, w obawie przed odebraniem im przywilejów, co deklarowała znaczna część opozycji, zwrócili się o pomoc do Rosjan. Emomali Rachmonow, który zastąpił Nabijewa na stanowisku szefa państwa, podpisał z Rosją, Kazachstanem i Kirgistanem wspomniane dokumenty o stacjonowaniu wojsk tychże państw na terenie Tadżykistanu. W ten sposób, chęć rządzenia za wszelką cenę doprowadziła właściwie do ponownego uzależnienia państwa, tym razem od Federacji Rosyjskiej.

Dywizja rosyjska w Tadżykistanie zaznaczyła swą obecność nie tylko poprzez bezpośrednie zaangażowanie militarne w wojnie domowej. Była ona również wykorzystywana do szkolenia armii tadżyckiej. Takie zbliżenie doprowadziło do zatarcia różnic między obu wojskami. Niejednokrotnie zdarzały się przypadki zapisywania się oficerów rosyjskich do Armii Tadżykistanu, ale także odwrotnie[10]. Coraz większa liczba oficerów tadżyckich w składzie rosyjskiej Dywizji Zmotoryzowanej doprowadziła do rozmycia struktury narodowej wojsk. Efektem takiej polityki jest swoiste przywiązanie dywizji do terenów stacjonowania. W dłuższym okresie może to wręcz uniemożliwić wycofanie jednostki z Tadżykistanu. Sytuacja taka daje też Rosjanom możliwość bezpośredniego oddziaływania na politykę tego kraju.

1.3. Pierwsze interwencje na mocy umów dwustronnych. Osetia Północna i Naddniestrze

Podczas gdy Rosja prowadziła swą kampanię na rzecz utworzenia koalicyjnych sił pokojowych w Tadżykistanie, na terenie WNP wybuchały konflikty narodowościowe o mniejszej skali. W ich przypadku Rosja nie zamierzała jednak czekać na ustanowienie mandatu wielonarodowych sił pokojowych. Już latem 1992 roku rozpoczęły się dwie pierwsze operacje pokojowe oparte na dwustronnych porozumieniach państw zaangażowanych bezpośrednio w konflikt i Rosji.

[10] J.W.R. Lepingwell, *The Russian Military and Security Policy in the Near Abroad*, w: Survival, nr 3, jesień 1994 r.

Wojna między Gruzją a Osetyjczykami wybuchła, gdy ci ostatni rozpoczęli walkę o przyłączenie się do Osetii Północnej (w składzie Federacji Rosyjskiej). Podczas odbywającej się w Helsinkach konferencji KBWE (9 lipca 1992 roku), Rosja i Gruzja podpisały porozumienie o wysłaniu gruzińsko-osetyjsko-rosyjskich batalionów w rejon konfliktu gruzińsko-osetyjskiego. Zadaniem wojsk było utrzymanie czternastokilometrowej strefy buforowej wzdłuż granicy gruzińsko-południowoosetyjskiej i nadzorowanie zawartego zawieszenia broni[11]. Rozwiązanie konfliktu miało więc polegać na oddzieleniu od siebie walczących stron i utrzymaniu status quo. Wprowadzone siły składały się z 700-osobowego batalionu rosyjskiego, 469-osobowego batalionu osetyjskiego i 320-osobowego batalionu gruzińskiego. Świadczy to o dość swobodnej interpretacji ustalonych w porozumieniu zasad (mowa była o siłach zbliżonych liczebnością - po ok. 500 żołnierzy). Istnieją również poważne podejrzenia, iż siły rosyjskie brały czynny udział w buncie republiki Osetii Południowej[12]. Stąd po podpisaniu 25 czerwca porozumienia o zawieszeniu broni i wprowadzeniu sił „pokojowych" w rejon konfliktu, walki ucichły, mimo, że status Osetii Południowej do dziś nie został rozwiązany. Nie jest do końca jasne na ile było to planowe działanie Moskwy, a na ile polityka miejscowego establishmentu, ale fakt pozostaje bezsporny. Trudności w jednoznacznej ocenie operacji nastręcza też fakt, że po wprowadzeniu wojsk trójstronnych do strefy buforowej, walki rzeczywiście ustały. Według polityków rosyjskich świadczy to o istnieniu efektywnych instrumentów pokojowego rozwiązywania sporów w ramach WNP, a także o powodzeniu tej konkretnej operacji. Trudno jednak zgodzić się z tą tezą, gdy zwrócimy uwagę na fakt, że Rosja uczestniczyła uprzednio w podsycaniu owego konfliktu. Ponadto wprowadzenie sił pokojowych złożonych z oddziałów zaangażowanych w konflikcie jest niezgodne z wszelkimi zasadami prowadzenia operacji pokojowych tym bardziej, że siły te musiały niejednokrotnie interweniować[13]. Trzecim argumentem obalającym tezę jest bezsporny fakt, że Gruzja w momencie podpisania porozumienia z lipca 1992 nie była członkiem WNP. W kontekście tej operacji, warto również zwrócić uwagę, że obecna sytuacja w rejonie konfliktu odbiega znacznie od zamierzonej w porozumieniu. Misja pokojowa doprowadziła bowiem do faktycznego oddzielenia Osetii od Gruzji.

---

[11] S. Crow, *The Theory and Practice of Peace-keeping Operations in the Former USSR*, RFE/RL Research Report, vol.1, 37, 18 września 1992 r.

[12] J. Cichocki, *Kalendarium ważniejszych wydarzeń w Gruzji 1989 - 1994*, w: Gruzja, OSW, Warszawa 1994.

[13] Wśród polityków rosyjskich panuje dość powszechne przekonanie, że należy uznać pewną specyfikę konfliktów na terenie WNP i pozwolić Rosji odgrywać jej specjalną rolę w tych konfliktach, łagodząc niejako zasady obowiązujące w innych przypadkach, por. M. Shashenkow, op. cit.

Podobna sytuacja miała miejsce w Mołdawii. Praktycznie od początku konfliktu w Naddniestrzu Rosja wspierała separatystów. Na początku była to niejawna pomoc w postaci sprzętu, a później wyraźne deklaracje ze strony rosyjskich polityków. Po objęciu dowództwa nad 14 Armią przez generała Liebiedia, siły rosyjskie zostały bezpośrednio wprowadzone do walki[14]. Równocześnie rozpoczęły się też rozmowy o zawieszeniu broni. Rosja podjęła kolejną - udaną próbę wprowadzenia sił pokojowych WNP na mocy porozumienia dwustronnego. Mołdawia poprzedziła jednak zawarcie takiego porozumienia usilnymi staraniami o przeprowadzenie operacji pod auspicjami KBWE. 15 lipca 1992 roku zawarto w Taszkiencie wstępne porozumienie o utworzeniu „błękitnych hełmów" z oddziałów ukraińskich, białoruskich, bułgarskich, rumuńskich, rosyjskich i mołdawskich. Białoruś, Rumunia i Bułgaria zgłosiły jednak *desinteressment* dla takiego rozwiązania. Niepowodzenie tego przedsięwzięcia spowodowało ostateczną decyzję Mołdawii o podpisaniu porozumienia z Rosją. Znowu więc siły pokojowe składały się z wojsk trzech stron bezpośrednio zaangażowanych w konflikt. Na mocy porozumienia z Taszkientu, wzdłuż granicy Mołdawii z Naddniestrzem powstała dwudziestokilometrowa strefa bezpieczeństwa kontrolowana przez siły pokojowe wystawione przez Mołdawię, Naddniestrzańską Republikę Mołdawską i Federację Rosyjską. Obecnie liczebność tych sił wynosi ok. 2,5 tys. ludzi w tym 600 Rosjan (z założenia miało to być 4,5 tysiąca). Jednocześnie w Naddniestrzu pozostają wciąż wojska rosyjskie. W 1995 roku rozformowano liczącą wówczas 6 tys. żołnierzy 14 Armię i utworzono Grupę Operacyjną Wojsk FR w Regionie Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawia[15]. Status tych wojsk nie został do dziś prawnie uregulowany. Również w 1995 roku Federacja Rosyjska podjęła bezskuteczną próbę nadania im statusu sił pokojowych. Obecnie zaś coraz częściej pojawiają się głosy, że nie należy, jak nakazuje porozumienie z 14.10.1994 wycofywać tychże sił z regionu. Rozmiary zapasów broni oraz fakt, że Grupa Operacyjna składa się w większości z ludności miejscowej, powodują, że wycofanie jej staje się praktycznie nierealne. Pozostanie dużej części oficerów tych wojsk na miejscu wzmocniłoby znacznie armię Republiki Naddniestrzańskiej. Stąd ewakuacja taka przed osiągnięciem rzeczywistego porozumienia politycznego pomiędzy stronami konfliktu, groziłaby wznowieniem walk.

W obu przypadkach potwierdza się więc wyraźnie teza, że działalność sił pokojowych WNP na terenie Wspólnoty nie jest w rzeczywistości traktowana tylko jako sposób na

[14] S. J. Kaufman, *Spiraling to Ethnic War - Elites, Masses and Moscow in Moldavian Civil War*, w: International Security.

[15] T. Olszański, *Problem Naddniestrza w świetle wyników wyborów w Mołdawii i Rumunii*, Sygnały, OSW, Warszawa, 10.12.1996 r.

rozwiązywanie konfliktów, ale częstokroć jako droga do wygrywania rosyjskich interesów i realizacji planów ponownego uzależnienia byłych republik. Nie jest też daleki od prawdy wniosek, że w większości przypadków to właśnie udział Rosji w konfliktach prowadzi do ich eskalacji, a następnie - konieczności interwencji.

1.4. Interwencja sił pokojowych w konflikcie gruzińsko-abchaskim

Omówienie roli, jaką siły pokojowe WNP odegrały w konflikcie gruzińsko-abchaskim wymaga przyjrzenia się ówczesnym powiązaniom w ramach WNP, udziałowi poszczególnych państw w jej strukturach, a także polityce Federacji Rosyjskiej w regionie Zakaukazia.

Polityka ta podporządkowana została tym samym zasadom, które powodowały Federacją w rozwiązywaniu omówionych już konfliktów. Przede wszystkim zasobność terenów Zakaukazia w ropę naftową, a także strategiczne znaczenie regionu jako południowej flanki, zagrożonej ewentualnymi wpływami Turcji, doprowadziło Rosjan do przekonania, że należy uczynić wszystko, by utrzymać jak najściślejsze związki z krajami tego regionu. Generał Paweł Graczow mówił wprost, że Rosja ma w Gruzji strategiczne interesy i w związku z tym nie pozwoli na osłabienie swej pozycji w regionie[16]. Gruzja, spośród wszystkich krajów Zakaukazia, wykazała najwięcej determinacji w dążeniu do niezależności od Rosji. Kraj ten ogłosił niepodległość jeszcze przed puczem Janajewa. Zwiad Gamsachurdija, przewodniczący gruzińskiego Parlamentu, nie zamierzał włączyć swego państwa w żadną z form zinstytucjonalizowanej współpracy byłych republik radzieckich. Państwo to nie zgłosiło akcesu do Związku Suwerennych Państw promowanego przez Gorbaczowa ani też do Wspólnoty Niepodległych Państw uznając, że dwustronne porozumienia między Rosją i danym państwem wystarczą w zupełności[17].

Niezgodność podstawowych interesów Rosji i władz gruzińskich doprowadziła więc do tego, że jedyną, z punktu widzenia Moskwy, możliwością zapewnienia sobie kontroli nad Gruzją stało się utrzymanie rosyjskiej obecności wojskowej w tym regionie. Ponieważ jednak władze w Tbilisi nie chciały zgodzić się na takie rozwiązanie, Rosja postanowiła uregulować problem inną drogą.

Wojna abchasko-gruzińska wybuchła tuż po zakończeniu działań wojennych w Osetii. Nie jest, jak się zdaje przypadkiem, że stało się to bezpośrednio po ogłoszeniu przez ówczesnego prezydenta republiki - Eduarda Szewardnadze, że Gruzja nie przystąpi do

[16] P. Burdzy, *Dwa razy w Gruzji, czyli chaos, anarchia i brak perspektyw*, w: Gruzja, OSW, 1994, s. 23.
[17] A. Sheehy, *The CIS: A Shaky Edifice*, RFE/RL Research Report, vol. 2 nr 1, 1 stycznia 1993 r., s. 37.

Wspólnoty Niepodległych Państw. Jakkolwiek nie ma wystarczających dowodów na to, że Rosja rozbudziła dążenia separatystyczne Abchazów, to niewątpliwie poparcie, jakiego Rosjanie udzielili Abchazom stało się przyczyną długotrwałości i krwawego charakteru wojny.

Gdy, po ogłoszeniu niepodległości przez Abchazję, wojska gruzińskie wkroczyły do zbuntowanej republiki, okazało się, że opór przekroczył wszelkie oczekiwania. Pięciotysięczna armia abchaska, po dwóch miesiącach dysponowała najnowocześniejszym sprzętem rosyjskim: bombowcami Su-24, Su-25, czołgami i wyrzutniami rakiet „Grad"[18]. Wszystko to zostało im podarowane, wypożyczone lub sprzedane przez wojsko rosyjskie. Według świadków tych wydarzeń, zamknięcie granicy z Rosją doprowadziłoby prawdopodobnie do zakończenia konfliktu w ciągu miesiąca[19]. Pojawiają się także głosy, że obok pomocy bezpośredniej, wojsko abchaskie korzystało również ze strategicznego wsparcia oficerów rosyjskich[20]. Nie jest do końca jasne, jak dalece działania te były kontrolowane przez centrum w Moskwie. Prawdopodobnie jednak zyskały aprobatę wysokich protektorów Ardżinby - przywódcy Abchazów - niegdyś aktywnego działacza RN ZSRR. (wymienia się tu np. nazwisko sekretarza Rady Bezpieczeństwa FR Jurija Skokowa)[21].

Podczas opisanych wydarzeń Rosja jednocześnie podjęła próby oficjalnego oddziaływania na konflikt. 27 lipca 1993 r. Gruzja i Abchazja zawarły w Soczi porozumienie o wstrzymaniu działań wojennych. Rosja uczestniczyła w negocjacjach i miała jednocześnie być gwarantem wykonania porozumienia. Nad przestrzeganiem rozejmu czuwać miała trójstronna grupa obserwatorów gruzińskich, rosyjskich i abchaskich. Rosjanom nie zależało jednak na zakończeniu konfliktu. Mimo, że abchaskie wojska kilkakrotnie łamały rozejm, Rosja nie reagowała. Wiele wskazuje zaś na to, że rosyjskie wojska brały udział w nalotach „abchaskich" na Suchumi we wrześniu 1993 roku. W celu osłabienia Gruzji Rosja wykorzystała także obalonego prezydenta Gamsachurdiję, wyposażając jego zwolenników w broń i umożliwiając mu powrót do kraju. W walce z wojskami rządowymi zdobyli oni miasto Kutaisi - ostatni przed Tbilisi punkt oporu wojsk rządowych.

Taka polityka była jednak wynikiem taktyki przyjętej przez Rosjan już na początku konfliktu. Chodziło bowiem nie o działalność pokojową, ale o uzależnienie Gruzji od Federacji Rosyjskiej. Jeszcze we wrześniu minister obrony Rosji P. Graczow odmówił interwencji w Abchazji. Natomiast po szczycie kaukaskim (8 października), na którym E. Szewardnadze oznajmił swą wolę przyłączenia Gruzji do WNP, Rosja zgodziła się udzielić

[18] W. Jagielski, *Abchaski przekładaniec*, w: Gruzja, OSW, 1994.
[19] Tamże.
[20] A. Popow, *Polityka Rosji na Kaukazie 1991 - 1995*, w: Eurazja nr 1, 1996.
[21] Tamże.

Gruzinom pomocy wojskowej. 22 października 1993 r. prezydent Szewardnadze podpisał dekret o przystąpieniu Gruzji do Wspólnoty Niepodległych Państw. 24 grudnia 1993 roku Gruzja podpisała też Układ o Bezpieczeństwie Zbiorowym i zgodziła się na pozostawienie na swoim terenie rosyjskich baz wojskowych[22]. Od tego momentu Federacja Rosyjska wyraźnie popierała już Gruzję wypowiadając się na rzecz integralności terytorialnej tego kraju.

Status sił pokojowych, stacjonujących do dziś w regionie, nie jest do końca jasny. Podpisane 14 maja 1994 roku porozumienie gruzińsko-rosyjskie na ten temat nie zostało bowiem poparte na forum WNP żadnymi aktami precyzującymi tryb wysyłania wojsk pokojowych do Abchazji[23]. Warto też zauważyć, że rolę sił pokojowych w tym konflikcie odgrywają znów wyłącznie wojska rosyjskie. Żaden inny kraj nie wysłał tam bowiem swoich oddziałów. Sprzeciw musi budzić też fakt, że dowódcą sił pokojowych WNP został mianowany gen. Sorokin, który dowodził oddziałami pacyfikującymi pokojową demonstrację w Tbilisi w 1989 roku, a także wojskami, które zbombardowały oddziały gruzińskie w Suchumi podczas wojny w Abchazji.

Jakkolwiek w lipcu 1994 roku ONZ przyznał swój mandat siłom pokojowym WNP w Gruzji, a w rejon konfliktu wysłano obserwatorów z ramienia Organizacji, to w świetle przedstawionych faktów trudno jest ocenić jednoznacznie realne znaczenie udziału sił pokojowych (w rzeczywistości rosyjskich) w tym konflikcie. Obecnie w ramach misji w Gruzji stacjonuje ok. 3000 żołnierzy (dwa bataliony zmotoryzowane i pułk powietrzno-desantowy)[24]. Konflikt został zasadniczo rozwiązany: Abchaski przywódca Ardżinba zgodził się na przyłączenie jego republiki ponownie do Gruzji. Jednocześnie Gruzja zgodziła się na pozostanie sił pokojowych w pasie rozdzielającym dotychczas walczące strony, po upłynięciu ich mandatu (koniec 1995 r.). Co więcej, zgodziła się też na rozszerzenie ich działalności na całą Abchazję[25]. Trudno więc oprzeć się wrażeniu, że znowu nie Gruzja, nie Abchazja, ale Rosja wygrała ten konflikt.

1.5. Armenia, Azerbejdżan, Górski Karabach i...Rosja

Jednym z najtrudniejszych do rozwiązania konfliktów na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw był konflikt między Armenią i Azerbejdżanem. Spornym terytorium stał się

---

[22] J. Cichocki, *Kalendarium najważniejszych wydarzeń w Gruzji*, w: Gruzja, OSW, 1994.

[23] Miesiąc wcześniej podpisano rozejm, *Almanach Państwa Świata*, Warszawa 1994, s. 230.

[24] Ponadto znajduje się tam ok. 22 tys. wojsk rozmieszczonych w trzech bazach z dowództwem w Tbilisi, za Z. Czarnota, *Rosyjskie siły pokojowe*, w: Polska Zbrojna, 24-26.11.1995 r.

[25] *Abchazja wraca do Gruzji*, w: Gazeta Wyborcza, 9 grudnia 1995 r., s. 3.

w tym przypadku Górski Karabach - enklawa w Azerbejdżanie zamieszkała głównie przez Ormian.

Rola, jaką w tej wojnie odegrała Federacja Rosyjska i siły pokojowe WNP była wynikiem kilku istotnych faktów. Oba skonfliktowane kraje leżą w regionie ważnym dla Rosji strategicznie i ekonomicznie (na terenie Azerbejdżanu znajdują się ponadto ogromne złoża ropy naftowej, do których Federacja Rosyjska rości sobie prawa). Armenia jest jedynym krajem Zakaukazia, który nigdy nie przeciwstawiał się obecności wojskowej Federacji Rosyjskiej na swym terytorium. Od początku swego samodzielnego istnienia opowiadała się też za szeroką współpracą z Rosją. Azerbejdżan zaś, po obaleniu pierwszego - komunistycznego prezydenta Ajaza Mutalibowa i objęciu tego stanowiska przez Abulfaza Elczibeja, prezentował wyjątkowo nieprzejednaną postawę jeśli chodzi o współpracę w gronie WNP[26]. Azerbejdżan był też jedynym państwem Zakaukazia, które sprzeciwiło się obecności wojskowej FR na swoim terenie i (mimo nacisków Rosji) do dziś pozostał nieprzejednany w swym dążeniu do niezależności. Zaangażowanie Rosji w pierwszej fazie konfliktu było więc wywołane zbytnią niezależnością polityczną Azerbejdżanu, a w drugiej fazie - chęcią uniezależnienia ekonomicznego byłej republiki od centrum w Moskwie.

Dzięki pomocy udzielonej Ormianom przez wojska rosyjskie, już na początku 1993 roku wojska ormiańskie zajęły piątą część terytorium Azerbejdżanu. Nie jest już dziś tajemnicą, że Ormianie w swej walce posługiwali się bronią w większości pozostawioną przez Armię Radziecką na terenach republiki lub zakupioną od oddziałów rosyjskich, lub też znajdującą się na wyposażeniu wojsk stacjonujących w Armenii (oficjalne porozumienie wynegocjował P. Graczow podczas jego podróży do Armenii w czerwcu 1994 r.).

Gdy w marcu 1993 roku (mimo ostrzeżeń Rosji) Elczibej ogłosił, że ropa w ramach „kontraktu stulecia" popłynie nie przez Rosję, ale przez Turcję i Iran, Rosjanie poparli rebelię pułkownika Sureta Husejnowa, wyposażając jego zwolenników w broń[27]. W wyniku udanego przewrotu, nowym prezydentem Azerbejdżanu został Gejdar Alijew (były generał KGB i członek KC KPZR). Już wkrótce okazało się jednak, że i on, poza przystąpieniem Azerbejdżanu do WNP, nie zamierzał czynić żadnych ustępstw na rzecz Federacji w walce o niezależność i ropę.

Dzięki wsparciu wojsk rosyjskich, Górski Karabach wyrósł na samodzielną siłę polityczną. Kompromis stał się więc nieosiągalny, gdyż Ormianie utrzymywali, że nie są stro

[26] Nowy prezydent oświadczył, że jego kraj nie należy do Wspólnoty, gdyż paralment nie ratyfikował protokołu o przystąpieniu do WNP.

[27] Kontraktem stulecia nazywany jest kontrakt, jaki prezydent Azerów zawarł z zachodnimi konsorcjami naftowymi na wydobycie ropy kaspijskiej.

ną konfliktu a Azerowie nie chcieli negocjować z przedstawicielami Karabachu (obawiali się, że stanowiłoby to pośrednie uznanie enklawy za państwo). W tej sytuacji politycy Federacji Rosyjskiej rozpoczęli dyplomatyczną ofensywę równoległą do poczynań „Grupy Mińskiej" z Janem Eliasonem na czele[28]. Już w 1993 roku, po przejęciu władzy przez Alijewa, Rosjanie zgłosili, konkurencyjną do propozycji Grupy, inicjatywę pokojową. Przewidywała ona natychmiastowe wprowadzenie wojsk w celu rozdzielenia walczących stron, co nosiło wszelkie znamiona akcji prowadzonych w Gruzji i Mołdawii (siły pokojowe doprowadziły tam do rzeczywistego podziału krajów). Sam Gejdar Alijew wyraził niezadowolenie z propozycji rosyjskiej, która nie przewidywała ani wycofania wojsk ormiańskich z okupowanych terenów ani nawet zawieszenia broni. Mimo oczywistej wyższości inicjatywy „Grupy Mińskiej", nie doszło do podpisania porozumień[29]. Rosji zależało bowiem na prowadzeniu własnych rokowań. Na początku 1994 roku włączył się w nie sam Paweł Graczow - ówczesny minister obrony FR[30]. Zgłosił on i doprowadził do podpisania wraz z ministrami obrony z Armenii i Azerbejdżanu, protokołu o zawieszeniu broni w Górskim Karabachu. Na jego mocy miało nastąpić wycofanie wojsk z rejonu walk i powrót do domu wszystkich obcych najemników biorących udział w walce. Porozumienie to nie zostało jednak wprowadzone w życie. Powiodła się natomiast kolejna inicjatywa ministra obrony Rosji.

9 maja 1994 roku ministrowie obrony Azerbejdżanu, Armenii i Górskiego Karabachu zgodzili się na tymczasowe rozwiązanie kryzysu na warunkach rosyjskich, włącznie z wprowadzeniem sił pokojowych WNP i ewentualnie obserwatorów KBWE.

Sukces Rosyjskiej dyplomacji był oczywisty. Mimo, iż konflikt został jedynie zamrożony, od maja 1994 r. utrzymuje się tam względny spokój. Sukces ten był jednak tym większy, że nie ograniczył się jedynie do uzyskania zgody stron na wprowadzenie sił pokojowych w rejon konfliktu. Mimo, iż w kwietniu 1994 roku Butros Ghali, Sekretarz Generalny ONZ, oświadczył, że *wojska rosyjskie stacjonujące na terenach byłych republik radzieckich nie mogą otrzymać statusu sił pokojowych ONZ*, w lipcu tegoż roku Organizacja Narodów Zjednoczonych zaakceptowała działania sił pokojowych WNP w Gruzji[31]. W tym samym czasie dowódcą sił pokojowych w Karabachu został mianowany rosyjski oficer. Faktem jest jednak, że żadne państwo oprócz Rosji nie wyraziło chęci wysłania swych wojsk do Karabachu.

---

[28] Grupa Mińska powstała w ramach procesu KBWE, by stworzyć polityczne ramy dialogu w konflikcie o Górski Karabach.

[29] Plan KBWE zakładał wycofanie wojsk karabaskich z nieormiańskich terenów Azerbejdżanu.

[30] E. Fuller, *The Near Abroad: Influence and Oil in Russian Diplomacy*, w: Transition, 28 April 1995, s. 32-34.

[31] Cytat za: PA, 04.04.1994 r.

1.6. Aktywność OBWE na rzecz rozwiązywania konfliktów na terenie WNP

Konflikty etniczne były zjawiskiem prawie nieznanym w dwublokowym układzie zimnowojennym. Upadek komunizmu, a później rozpad Związku Radzieckiego spowodował ich gwałtowną erupcję.

Spory etniczne, waśnie narodowe, a wreszcie konflikty zbrojne o różnym natężeniu były naturalną konsekwencją polityki Stalina, zmierzającej do przemieszczenia i skonfliktowania narodów Związku Radzieckiego, a w rezultacie uczynienia ich bardziej podatnymi na manipulacje Moskwy.

Możliwość skutecznego oddziaływania organizacji międzynarodowych na rzecz uregulowania konfliktów na obszarze WNP została ograniczona poprzez, wspomniane już, rosyjskie próby zmonopolizowania mediacji między zwaśnionymi stronami.

Organizacją, która wielokrotnie podjęła próby rozwiązania konfliktów na terenie byłego Związku Radzieckiego jest Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie[32]. To właśnie jej wysłannicy musieli borykać się z opisanymi powyżej problemami, a także z niechęcią elit rządzących nowymi krajami oraz samej Rosji, która dla siebie rezerwowała rolę arbitra w całej Wspólnocie Niepodległych Państw.

Jako jedyna organizacja, której członkami były zarówno państwa Zachodu jak i omawiane byłe republiki radzieckie, OBWE miała niepowtarzalną możliwość połączenia wysiłków obu stron i wpływania, choćby w najmniejszym stopniu, na rozwój wydarzeń.

Początki działalności pokojowej OBWE we Wspólnocie Niepodległych Państw datują się na 1992 rok. Wówczas to, na styczniowym spotkaniu Rady OBWE w Pradze, po bardzo burzliwej dyskusji zdecydowano o przyjęciu do organizacji wszystkich państw powstałych po rozpadzie Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Dla Organizacji znaczyło to nie tylko poszerzenie liczby członków, ale też podjęcie nowych zobowiązań i odpowiedzialności także za ten region. Narastające spory i konflikty narodowościowe, utrzymywane przez komunistyczny reżim w tajemnicy, rychło miały stać się przedmiotem troski OBWE.

Dzisiaj katalog misji prowadzonych przez OBWE na terenie byłego Związku Radzieckiego rozciąga się od akcji wczesnego ostrzegania (*early warning*) poprzez zapobieganie konfliktom (*conflict prevention*), rozwiązywanie sytuacji kryzysowych (*crisis managemet),* utrzymanie pokoju (*peacekeeping*), do działań o charakterze budowania pokoju (*peacebuilding*) po zakończeniu starć zbrojnych.

---

[32] W początkach swej działalności na Kaukazie i w Azji Środkowej Organizacja nosiła jeszcze nazwę Konferencji (KBWE). Zmiana nastąpiła na szczycie w Budapeszcie 5-6 grudnia 1994 roku.

Najskuteczniejszą i najbardziej opłacalną formą działalności pokojowej jest zapobieganie konfliktom i wczesne ostrzeganie. Takie właśnie akcje udało się jak dotąd podjąć głównie na terenie państw nie należących do Wspólnoty tj. Łotwy i Estonii, gdzie spory wokół wycofania wojsk rosyjskich i rosyjskiej mniejszości narodowej doprowadziły do wzrostu napięcia. Wprowadzony w tych krajach mechanizm powstał w wyniku decyzji KBWE z Helsinek 1992 roku, gdzie zdecydowano o *szerszym wykorzystaniu regularnych, pogłębionych konsultacji politycznych w ramach struktur i instytucji KBWE*[33]. Wspomniane już opóźnienie Organizacji w stosunku do procesów zachodzących w WNP nie pozwoliło jednak na zastosowanie tych metod i równie efektywną działalność w większości pozostałych konfliktów regionu.

Wkrótce po decyzji Rady KBWE o przyjęciu nowych członków, w dniach 12-18 lutego 1992 roku do Azerbejdżanu i Armenii została wysłana pierwsza misja KBWE. Kierowana była przez Karla Schwarzenberga, reprezentującego (przewodniczącą wówczas) Czechosłowację. Miała ona na celu kontrolę przestrzegania i ewentualnej implementacji zasad KBWE w nowo przyjętych państwach. Obok tego jednak zwrócono się do wysłanników o szczegółowe zbadanie sytuacji w Górskim Karabachu. Jako że trwały tam walki zbrojne, po raz pierwszy wśród członków krótkoterminowej misji KBWE znaleźli się też oficerowie[34]. Na podstawie raportu Schwarzenberga, 24 marca 1992 roku w Helsinkach Rada podjęła decyzję o zaangażowaniu KBWE w proces pokojowy w tym regionie. Powstał plan zaangażowania Organizacji oraz tzw. „Grupa Mińska" mająca zająć się opracowaniem planu rozwiązania konfliktu. Jednocześnie w rejonie konfliktu znalazła się już druga niewielka misja (dowodzona przez czechosłowackiego Ambasadora Jana Kubisa). Bardzo szybko stało się jednak jasne, że wysiłkom dyplomatycznym w Górskim Karabachu muszą towarzyszyć przygotowania do prawdziwej misji typu *peacekeeping*. Polityczna decyzja o rozmieszczeniu na terytorium Górskiego Karabachu sił pokojowych zapadła 1 maja 1992 roku.

W latach 1992-94 kilka grup roboczych pracowało nad rozwiązaniem problemu i przyjęciem planu operacji. Liczebność obserwatorów wojskowych wahała się od 300 do 700 osób[35]. Opracowano szereg propozycji wychodzących poza stricte obserwacyjny charakter misji (*monitoring mission*). Równoczesna działalność Rosji na tym terenie prowa-

---

[33] KBWE - Dokument Helsiński 1992, *Wyzwania Czasu Przemian*, PISM, Warszawa 1992.

[34] *CSCE Missions in the Field as an Instrument of Preventive Diplomacy - their Origin and Development*, w: *From CSCE to OSCE - statements and speaches of dr. Wilhelm Höynck Secretary General of OSCE 1993-1996*, OSCE Secretariat - Department for Chairman-in-Office Support, Viena 1996.

[35] H. Vilén, *Planning a Peace-keeping Mission for the Nagorno Karabakh Conflict*, w: Security Dialog 1996, vol. 27 (1), s. 91-94.

działa częstokroć do nieporozumień. Wynikało to z instrumentalnego traktowania OBWE przez Federację Rosyjską. Uważając bowiem ewentualny mandat Organizacji jako bardzo pożyteczny dla usankcjonowania obecności sił rosyjskich w Karabachu i rozwiązania kwestii finansowych, politycy rosyjscy jednocześnie deprecjonowali proponowane rozwiązania, pragnąc zachować decydujący głos dla siebie. W związku z tym stopniowo opracowano nowy model misji pokojowej (tzw. *third-party military engagement*) polegający na zaangażowaniu trzeciej strony w trwający konflikt. Chodziło o to, by Rosja mogła wysłać swoje siły pokojowe a KBWE - obserwatorów wojskowych. Już w grudniu 1993 r. na spotkaniu Rady Ministrów KBWE w Rzymie podjęto decyzję, że w szczególnych przypadkach (na zasadach jednorazowej decyzji i na specjalnych warunkach) możliwe jest ustanowienie takich kooperacyjnych misji przy zapewnieniu, że użycie sił pokojowych trzeciego kraju w konflikcie jest w pełni zgodne z celami i zasadami KBWE. Była to rzeczywista zgoda na decydującą rolę Rosji w regionie. Nie można nie zauważyć, że mimo zastrzeżeń o zgodności nowych misji z zasadami OBWE, decyzja ta była jawnym ustępstwem na rzecz Federacji, a przez to potwierdzeniem bezsilności Organizacji nie posiadającej zdolności operacyjnych i wystarczającego autorytetu, by dochować wierności swym priorytetom.

Punktem zwrotnym w wysiłkach na rzecz rozwiązania konfliktu miał się stać szczyt KBWE/OBWE w Budapeszcie (5-6 grudnia 1994 r.). Trzy kluczowe decyzje spotkania dotyczyły współprzewodnictwa Rosji i OBWE w Grupie Mińskiej i Konferencji Mińskiej, woli państw-uczestników zorganizowania misji pokojowej oraz ustanowienia Grupy Planowania Wysokiego Szczebla (High Level Planning Group), której celem byłoby opracowanie szczegółowych planów operacji[36].

Koncepcja współprzewodnictwa Grupy Mińskiej miała głównie na celu przeciwdziałanie sytuacji współzawodnictwa OBWE i Rosji w rozwiązywaniu konfliktu, a powołanie Grupy Planowania miało umożliwić opracowanie całościowego planu operacji pokojowej i najlepszego modelu pozwalającego rzeczywiście przyczynić się do rozwiązania konfliktu. Jako, że Grupa Planowania pozostaje w ścisłym kontakcie z Grupą Mińską, opracowane plany mogą być wprowadzane w życie bezpośrednio w rejonie walk.

W sierpniu 1995 roku Ambasador Stanisław Przygodzki został mianowany Osobistym Przedstawicielem Przewodniczącego OBWE w Górskim Karabachu. Jego rola polegała na ułatwianiu osiągnięcia porozumienia poprzez ciągłą obecność i wysiłki na rzecz promowania rozwiązań pokojowych.

---

[36] Dokument Budapeszteński 1994, *Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze*, PISM, Warszawa 1995.

Mimo kilku już rund rokowań pokojowych, do końca 1996 roku nie udało się osiągnąć żadnych postępów w procesie. Armeńskie siły nadal kontrolują siedem rejonów Azerbejdżanu graniczących z samozwańczą Republiką Górskiego Karabachu (stanowi to ok. 9% całego terytorium Azerbejdżanu)[37]. Wybór prezydenta Republiki w listopadzie 1996 r. został uznany za krok zdecydowanie destabilizujący sytuację. Zakulisowa dyplomacja Grupy Mińskiej (w jej ramach również Stanów Zjednoczonych) nie doprowadziła do ustalenia choćby głównych zasad porozumienia i podpisania ich na szczycie w Lizbonie (grudzień 1996), jak pierwotnie zakładano. Prezydent Azerbejdżanu zagroził bowiem, że nie podpisze porozumienia dopóki nie zostanie w nim zawarta klauzula o integralności terytorialnej jego kraju. Levon Ter-Petrosjan - przywódca Armenii - nie zgodził się zaś z takim zapisem. Kompromisowym rozwiązaniem okazał się oddzielny dokument „przewodniczącego" zawierający dyskutowaną kwestię.

Jak widać, działania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w konflikcie o Górski Karabach okazały się nieefektywne. Obecna sytuacja w regionie wskazuje raczej na zamrożenie konfliktu, niż jego rozwiązanie, a stabilizacja sytuacji konfliktowej i swego rodzaju usankcjonowanie jej przez organizację międzynarodową może okazać się zgubne. Nie można bowiem wykluczyć, że zachowując ciągłe napięcie, w efekcie doprowadzi do ponownego wybuchu spowodowanego choćby najmniejszym incydentem na granicy.

Podobna sytuacja miała miejsce w większości konfliktów w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Prawie równocześnie z działalnością pokojową w Górskim Karabachu, Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie rozpoczęła starania o zażegnanie konfliktu w Naddniestrzu. Uwagę Organizacji ponownie zwrócił raport z misji obserwacyjnej przeprowadzonej w dniach 12-14 marca 1992 r. W związku z wysiłkami państw sąsiedzkich KBWE nie angażowała się w konflikt od początku. Niepowodzenia czterostronnej inicjatywy (Mołdawii, Ukrainy, Rosji, Rumunii) skłoniły jednak europejską dyplomację do podjęcia prób rozwiązania konfliktu w ramach procesu KBWE. Na mocy decyzji z Helsinek (czerwiec 1992) Adam Daniel Rotfeld (Polak - dyrektor SIPRI) został mianowany specjalnym wysłannikiem do rejonu Naddniestrza. Szeroki mandat umożliwił mu przeprowadzenie serii konsultacji nie tylko w Kiszyniowie i Tyraspolu, ale również w Bukareszcie, Kijowie i Moskwie[38]. Dzięki jego staraniom w kwietniu 1993 roku rozpoczęła swą działalność kolejna długoterminowa misja KBWE.

---

[37] E. Fuller, *Azerbaijani Leadership Brooks No Oposition*, w: Transition, 7 February 1997, wiadomość za: Niezwisimaja Gazieta, 12 marca 1996.

[38] *CSCE Missions in the Field...*, op. cit.

W Gruzji, gdzie rozgorzały dwa niezależne od siebie konflikty: w Osetii Południowej i Abchazji, KBWE pojawiła się również w połowie 1992 roku. Badania prowadzone przez misję obserwacyjną (*fact-finding mission*) pod przewodnictwem belgijskiego dyplomaty Marka Eyskens'a zaowocowały przyjęciem przez Organizację decyzji o politycznej pomocy w rozwiązywaniu konfliktu. Kolejnym krokiem było zaś wysłanie do Gruzji osobistego przedstawiciela urzędującego przewodniczącego KBWE. W listopadzie 1993 roku działalność w regionie rozpoczęła kolejna długoterminowa misja pokojowa. Również tam, mimo starań organizacji, nie udało się jednak doprowadzić do porozumienia zwaśnionych stron.

Przykładem bardzo specyficznej działalności OBWE jest sytuacja w Czeczenii. Jej odmienność polega na tym, że jest to misja wewnątrz samej Federacji Rosyjskiej, a nie w republice postradzieckiej. Tamtejsze działania organizacji mają na celu niesienie pomocy w ugruntowaniu stabilności po osiągnięciu porozumienia między stronami konfliktu (*post-conflict confidence-building*).

Misja OBWE została wysłana tam w kwietniu 1995 roku na mocy porozumienia między Rosją a OBWE. Pozostała ona jednak w rejonie konfliktu również po podpisaniu deklaracji określającej zasady pokojowego uregulowania konfliktu 31 sierpnia 1996 r. Od tego czasu działalność misji skupiona została wokół zaplanowanych na 27 stycznia br. wyborów prezydenckich. Celem powojennej misji było monitorowanie wyborów, w którym udział wzięło ogółem ponad 200 obserwatorów, w tym 72 z OBWE. Ponadto Organizacja udzieliła znaczącej pomocy w przeprowadzeniu elekcji. Po tym, jak Czeczeni odrzucili pomoc finansowo-organizacyjną Centralnej Komisji Wyborczej FR, OBWE udzieliła komisji czeczeńskiej pomocy w wysokości ok. 600 tys. dolarów. Organizacja wyraziła też chęć dostarczenia urn, których używano podczas wyborów w Bośni[39].

Przedłużanie się działań wojennych w Tadżykistanie, zawieszenie broni (utrzymywane głównie za sprawą obecności wojsk rosyjskich) w Naddniestrzu, Gruzji czy Górskim Karabachu, jak również powtarzające się zastrzeżenia Rosji co do działalności misji w Czeczenii, ukazują słabość jedynej organizacji, która podjęła działalność w tym specyficznym regionie[40]. Z drugiej jednak strony nie sposób nie zauważyć, że OBWE przyczyniła się znacznie do budowy politycznych ram dla procesów pokojowych w WNP inicjując negocjacje i kolejne porozumienia. Doskonałym przykładem takiej działalności jest dialog toczący się niemal bez przerwy między Gruzją i Osetią Południową. Po nakreśleniu propo-

[39] J. Cichocki, *W przeddzień wyborów w Czeczenii*, w: Sygnały, OSW, Warszawa 24. 01.97 r., s. 5.

[40] Również strona czeczeńska ogłosiła 4 lutego br. szefa misji OBWE Tima Guldimanna za *persona non grata*. Przyczyną stała się jego wypowiedź na konferencji prasowej w Moskwie, że Republika Czeczeńska jest częścią Federacji Rosyjskiej, za; Wiadomości OSW, Środa, 5 lutego 1997, s. 4.

zycji rozwiązań statusu Osetii w ramach Gruzji w końcu 1994 roku, misja OBWE zorganizowała szereg niezależnych kolokwiów z udziałem polityków obu stron w celu przedyskutowania propozycji. Na podstawie zgłoszonych zastrzeżeń sformułowano finalny dokument w grudniu 1994 roku. Jakkolwiek nie doszło do jego podpisania, inicjatywa misji zapoczątkowała dyskusję na temat kluczowych dla rozwiązania konfliktu problemów. W związku z toczącą się dyskusją, w przyjętej przez Gruzję konstytucji z kwietnia 1995 roku kwestie statusu terytorialnego Osetii pozostawiono otwartą. OBWE była też „sponsorem" obrad okrągłego stołu gruzińsko-osetyjskiego w marcu 1995 roku[41]. Jednocześnie podobna działalność prowadzona jest także w Mołdawii, gdzie wiosną 1995 roku w Tiraspolu otwarto stałe biuro misji OBWE. Nie sposób też przecenić porozumienie zawarte między prezydentem Mołdawii i przywódcą naddniestrzańskiej republiki o nie uciekaniu się do użycia siły militarnej i presji ekonomicznej w celu rozwiązania konfliktu. Nastąpiło to 5 lipca 1995 r., a w jego podpisaniu czynny udział wzięli przedstawiciele misji. Złożył na nim podpis reprezentant Rosji i Przewodniczący misji OBWE w Naddniestrzu. Warto też zaznaczyć, że po raz pierwszy Sekretariat OBWE został wybrany na depozytariusza porozumienia.

Działalność KBWE/OBWE nie ogranicza się jednak jedynie do bezpośredniego zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów. Wiele wysiłku włożono także w szeroko pojętą promocję zasad OBWE i ogólnych zdobyczy europejskich demokracji w państwach przestrzeni postradzieckiej. Przykładem takiej działalności są organizowane w krajach WNP seminaria z udziałem przedstawicieli Organizacji i ekspertów zachodnich. W 1994 roku odbyła się seria takich spotkań, poczynając od seminarium na temat „małego biznesu" w Biszkeku (luty), przez dyskusję o wymiarze ludzkim KBWE w Ałma-Aty (kwiecień), seminarium zorientowanego na problemy bezpieczeństwa militarnego w Aszchabadzie (maj), skończywszy na wrześniowym, podsumowującym spotkaniu w Taszkiencie na temat ogólnych problemów KBWE.

Trudno jest więc dokonać jednoznacznej oceny działalności KBWE/OBWE na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw. Jakkolwiek pozytywnie kształtuje się ta działalność w wymiarze promocyjnym, to efektywność podejmowanych kroków politycznych na rzecz rozwiązania konfliktów pozostawia wiele do życzenia.

Okazuje się, że na terenach należących niegdyś do Związku Radzieckiego, problem działalności pokojowej OBWE jest znacznie bardziej złożony niż mogło się to wydawać na początku. Warto jednakże zastanowić się nad przyczynami niepowodzeń.

---

[41] *Annual Report 1995 on OSCE Activities*, Viena 1995, s. 9.

Jednym z najistotniejszych elementów sytuacji powstałej w WNP wydaje się całkowity brak zainteresowania mocarstw w rzeczywistym rozwiązaniu problemów Zakaukazia czy Azji Środkowej. Wynika to z samego położenia tych krajów. *Nikt na Zachodzie nie potrafi określić geopolitycznej sytuacji Zakaukazia. Nie jest ono europejskie, nie jest też azjatyckie. Nie leży też na Środkowym Wschodzie*[42]. Stąd zachodnioeuropejscy politycy nie wiedzą jak w rzeczywistości powinna wyglądać przyszłość tych małych krajów, jakie kroki podjąć, by doprowadzić do trwałego pokoju między nimi i w końcu kto powinien się tym zająć.

Wewnętrzna, niestabilna sytuacja polityczna większości krajów postradzieckich zmusza zazwyczaj ich rządy do opierania się wszelkim ustępstwom. W innym przypadku niejednokrotnie tracą władzę za sprawą niezadowolonego społeczeństwa lub bardziej nacjonalistycznie nastawionej opozycji. Rozwiązanie każdego z tych konfliktów tym bardziej więc wymaga zaangażowania dyplomacji międzynarodowej. Jeśli zabraknie tego zewnętrznego impulsu - nacisku, strony konfliktu będą się raczej oddalać od porozumienia niż wspólnie go poszukiwać. Nacisk ten powinien jednak posiadać pewne niezbędne atrybuty. Jednym z podstawowych jest tutaj autorytet mediatora. Musi on mianowicie pochodzić z najwyższych szczebli rządów, które zechcą zaangażować się w misję. Mediacje nie powinny być prowadzone przez nieznanych nikomu dyplomatów lub organizacje międzynarodowe. Z powodu nadmienionego braku zainteresowania ze strony wielkich mocarstw (przeciwnie do konfliktu jugosłowiańskiego), taka właśnie sytuacja stała się udziałem byłych republik radzieckich pogrążonych w wojnach.

Są jednak także inne przyczyny ciągłego utrzymywania się napięcia wśród państw Zakaukazia czy Azji Środkowej. Do nich należy fakt, że obserwowany przez nas proces jest w rzeczywistości procesem dekolonizacji. Wszystko, co obserwujemy dzisiaj, mogliśmy obserwować podczas rozpadu imperiów kolonialnych w historii Europy z tą różnicą, że tutaj walka odbywa się już po formalnym odzyskaniu niepodległości przez „kolonie". Odradzanie się tych państw powoduje pewną konsolidację sił w ramach poszczególnych narodowości. Powoduje też nieznaną dotąd w tych krajach walkę o władzę, znaczne ruchy migracyjne - powrót ludności do macierzystych krajów. Obok ruchów narodowościowych zazwyczaj pojawiają się ci, którzy wypowiadają się przeciw dekolonizacji i uniezależnieniu.

Z takiej sytuacji wynika zaś to, że nowe władze częstokroć są bardziej zainteresowane i zaabsorbowane zdobyciem lub utrzymaniem władzy, niż rzeczywistym rozwiązaniem konfliktów. Wielokrotnie bowiem w walce znajdują możliwość osiągnięcia własnych ce-

[42] J. J. Maresca, *Why an OSCE Role in the Caucasus?*, w: Security Dialog, 1996, vol. 27(1), s. 87-90.

łów. Przedstawiciele organizacji pokojowych wysyłani w misjach nierzadko są zaskoczeni, że bardziej im samym zależy na zaprowadzeniu pokoju, niż stronom w konflikcie.

Istotnym, jeśli nie decydującym elementem w tej kwestii jest też, co zostało ukazane powyżej, ciągła obecność rosyjskich sił zbrojnych na omawianych terenach. Przeciwnicy rozpadu ZSRR wciąż zachowują znaczny wpływ na politykę Federacji Rosyjskiej, a przez to na sytuację w regionie. Dlatego też wydaje się, że jednym z priorytetów OBWE powinna być kontynuacja wysiłków na rzecz opracowania zasad współuczestnictwa Federacji Rosyjskiej i Organizacji w misjach pokojowych w tym regionie, podobnie jak miało to miejsce w przypadku konfliktu o Górski Karabach. Nie jest to naturalnie jedyny klucz do uporania się problemami Zakaukazia i Azji Środkowej, ale na pewno krok do przodu w walce o stabilność tego regionu.

Trudno jest znaleźć jednoznaczne *antidotum* na obecny impas w większości omawianych konfliktów. Pomocną, w działalności OBWE na tym polu (a szczególnie w zainteresowaniu społeczności międzynarodowej sytuacją postradzieckich państw), może się okazać współpraca z innymi organizacjami (przykład: misja Narodów Zjednoczonych w Abchazji i OBWE -w Osetii Południowej), a także zwykła promocja działań podejmowanych przez OBWE, skierowana do krajów członkowskich organizacji.

Różne procesy polityczne i konflikty toczące się we Wspólnocie Niepodległych Państw są ze swej natury skomplikowane i długotrwałe. Wszelka pomoc zewnętrzna (oczywiście w ramach norm międzynarodowych) jest bez wątpienia niezbędna, ale nie należy oczekiwać jej wymiernych efektów, jak w przypadku innych sporów na kontynencie europejskim.

2. OPERACJE POKOJOWE ONZ W BYŁEJ JUGOSŁAWII

W kwestii wojny w byłej Jugosławii wiodącą rolę przyznawano ONZ i NATO. Zabiegi Unii Europejskiej w celu wyciszenia konfliktu nie przyniosły pozytywnego rezultatu. Rozejmy negocjowane przez przedstawiciela Europy były zrywane przez strony konfliktu niebawem po ich podpisaniu.

Eskalacja jugosłowiańskiego konfliktu i konieczność radykalizacji podejmowanych środków mających na celu jego rozwiązanie odsunęły KBWE na plan dalszy w działaniach dotyczących Jugosławii. Chociaż KBWE od 1992 r. miała wyraźne kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa[1], to brakowało jej kompetencji do stosowania przymusu (zastrzeżonej tylko dla Rady Bezpieczeństwa) oraz własnych sił zbrojnych. Podejmowanie szybkich i skutecznych decyzji uniemożliwiała obowiązująca w OBWE zasada consensusu. Słabości te spowodowały, że inicjatywę w kwestii wojny jugosłowiańskiej przejęły ONZ i NATO. Miejsce KBWE/OBWE[2] wyznaczono dopiero na etapie budowy powojennej stabilizacji i tworzenia instytucji demokratycznych.

2.1. Zaangażowanie ONZ w byłej Jugosławii w świetle postanowień Rady Bezpieczeństwa i działalności UNPROFOR

Konfliktem jugosłowiańskim zajęły się początkowo kraje Europy Zachodniej, odpowiedzialne w pewnym zakresie za rozwój wypadków na terenie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii. Mediacje pokojowe EWG, a następnie Unii Europejskiej nie przynosiły oczekiwanych efektów. Podpisywane porozumienia o przerwaniu ognia były niemalże natychmiast zrywane, a kolejne plany pokojowego rozwiązania konfliktu nie były akceptowane przez strony konfliktu. Rozwiązania regionalne okazały się niewystarczające.

ONZ od początku konfliktu włączyła się w próby jego rozwiązania. Odwołując się do Karty NZ podejmowała stopniowe kroki, mające doprowadzić do jego zakończenia. Szero-

---

[1] Na szczycie w Helsinkach w 1992 r. KBWE ogłosiła, że jest porozumieniem regionalnym w znaczeniu rozdziału VIII Karty Narodów Zjednoczonych. Patrz: *Deklaracja Szczytu Helsińskiego z 10.VII.1992 r.*, w: Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów, oprac. S. Bieleń, Warszawa 1996, s. 276. W Deklaracji Budapesztańskiej określiła się jako „struktura bezpieczeństwa obejmująca państwa od Vancouver do Władywostoku". Patrz: *Deklaracja Szczytu Budapesztańskiego z 6.XII.1994 r.*, w: ibidem, s. 279.

[2] Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie przekształciła się w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie na mocy Dokumentu Budapesztańskiego z 6.XII.1994 r., który określił jej kompetencje i procedury funkcjonowania. Patrz: *Dokument Budapesztański*, w: ibidem, s. 283.

ki wachlarz możliwości w zakresie bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego umożliwił Radzie Bezpieczeństwa stopniowe reakcje.

W pierwszej kolejności artykuł 40 Karty NZ przewiduje przyjęcie zarządzeń tymczasowych, które *nie przesądzają praw, roszczeń lub położenia zainteresowanych stron* i których zasadniczym celem jest *niedopuszczenie do zaostrzenia się sytuacji*.

Kolejnym krokiem są sankcje przedstawione w artykule 41 Karty jako *środki nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej*, które mogą obejmować *całkowite lub częściowe zerwanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji: kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych*. Sankcje nałożone przez ONZ na republiki powstałe z rozpadu SFRJ w latach 1991-1993 były zasadniczo dwojakiego rodzaju: embargo na broń, zastosowane wobec wszystkich republik byłej Jugosławii[3] oraz sankcje ekonomiczne przeciwko Serbii i Czarnogórze.

Embargo na broń wzbudzało kontrowersje od samego początku z powodu potencjalnej dyskryminacji bośniackich muzułmanów. Przeważyła jednak opinia, że pomoże ono ograniczyć całkowitą skalę konfliktu.

Sankcje ekonomiczne przeciwko nowej Jugosławii nabierały coraz bardziej restryktywnego charakteru. 30 maja 1992 r. Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję nr 757 (1992), w której nałożyła całkowite embargo na Serbię i Czarnogórę z uwagi na pomoc udzielaną przez Belgrad Serbom bośniackim. Embargo objęło produkty i towary jugosłowiańskie, kontakty finansowe i ekonomiczne. Zawieszono kontakty naukowe i sportowe oraz wymianę techniczną i kulturalną. Rezolucja wprowadziła również embargo lotnicze i redukcję jugosłowiańskiego personelu dyplomatycznego w jej zagranicznych placówkach[4]. W rezolucji nr 787 (1992) Rada Bezpieczeństwa wzywała rządy państw do zatrzymywania i przeszukiwania statków handlowych, znajdujących się w rejonie konfliktu. Miało to uniemożliwić kontrabandę do nowej Jugosławii (Federacyjnej Republiki Jugosławii).

W odpowiedzi na udzielanie przez Belgrad dalszej pomocy dla Serbów bośniackich Rada Bezpieczeństwa uchwaliła 17 kwietnia 1993 r. rezolucję nr 820 (1993). Sankcje przewidziane w tej rezolucji miały całkowicie odizolować nową Jugosławię od reszty świata. Postanowienia dokumentu przewidywały blokadę wszelkiego tranzytu towarów zarówno szlakami lądowymi jak i Dunajem. Zakazano wpływania na wody terytorialne nowej Jugosławii. Zagraniczny majątek Federacyjnej Republiki Jugosławii, należący do przedsiębiorstw państwowych lub przedsiębiorstw z dużym udziałem państwa uległ za

[3] *Rezolucja nr 713 (1991)*, w: The United Nations and the Situationin the forner Yugoslavia, s. 104-105.
[4] *Rezolucja nr 757 (1992)*, ibidem, s. 113-115.

mrożeniu. Rada Bezpieczeństwa zaleciła także wszystkim państwom członkowskim ONZ, aby zajęły wszelkie statki, środki transportu lądowego i samoloty, które znajdują się na ich terytorium, a przynależą do nowej Jugosławii. Postanowienia rezolucji dotyczyły także Serbów mieszkających w Chorwacji oraz w Bośni i Hercegowinie. Zakazano wszelkiego importu, eksportu, bądź tranzytu produktów i towarów w odniesieniu do stref chronionych przez siły pokojowe ONZ w Chorwacji oraz terenów zajętych przez Serbów w Bośni i Hercegowinie[5].

Społeczność międzynarodowa potępiła i nałożyła sankcje dotyczące bezpośrednio Serbów bośniackich. 23 września 1994 Rada Bezpieczeństwa uchwaliła dwie rezolucje w tej sprawie. W pierwszej potępiła Serbów bośniackich za dokonywanie czystek etnicznych i wezwała ich do zaprzestania praktyk oczyszczania etnicznego zajmowanych terenów. W drugiej natomiast wezwała państwa członkowskie ONZ do przerwania jakichkolwiek kontaktów politycznych z przywódcami Serbów bośniackich, tak długo, jak długo odmawiać będą przyjęcia planu pokojowego. Wezwała także do przerwania kontaktów gospodarczych, w tym handlowych i finansowych, z częścią Bośni i Hercegowiny, będącej pod kontrolą Serbów bośniackich oraz do zamrożeniach ich kont zagranicznych. Rezolucja ograniczyła również możliwość podróżowania przedstawicieli władz bośniackich Serbów oraz oficerów i członków organizacji paramilitarnych, odpowiedzialnych za terror i czystki etniczne na kontrolowanych przez nich terenach[6].

Pomimo uchwalanych sankcji konflikt pogłębiał się. Dlatego stało się niezbędne wykorzystanie innych możliwości, jakie daje Karta NZ w zakresie utrzymywania bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego.

2.2. Operacja pokojowa ONZ w Chorwacji

23 listopada 1991 r. odbyło się w Genewie spotkanie osobistego wysłannika Sekretarza Generalnego ONZ[7] z prezydentami Serbii i Chorwacji oraz Sekretarzem Stanu do spraw obrony Jugosławii. W trakcie tego spotkania strony konfliktu jugosłowiańskiego osiągnęły porozumienie natychmiastowego przerwania ognia. Podczas tego spotkania podpisano (po raz pierwszy pod patronatem ONZ (czternaste porozumienie o przerwaniu ognia, debloka-

[5] *Rezolucja nr 820 (1993)*, ibidem, s. 158-162.

[6] *Rezolucje nr 941, 942 (1994)*, ibidem, s. 200-205.

[7] Narody Zjednoczone reprezentował Cyrus Vance. W maju 1993 r. został on zastąpiony przez Thorvalda Stoltenberga, który pełnił funkcję specjalnego przedstawiciela ONZ dla byłej Jugosławii do grudnia 1993 r. Od tego czasu funkcję tę pełnił Yasushi Akashi. Thorvald Stoltenberg pozostał reprezentantem ONZ, ale jako współprzewodniczący konferencji genewskiej w sprawie byłej Jugosławii.

dzie koszar w Chorwacji i wycofaniu sił Jugosłowiańskiej Armii Ludowej (JAL) z tej republiki. Każda ze stron konfliktu wyraziła życzenie jak najszybszego rozpoczęcia operacji pokojowej ONZ. Chociaż osiągnięto postęp w zasadniczych sprawach, zawieszenie broni zostało niemal natychmiast pogwałcone.

Zerwanie zawieszenia broni uniemożliwiało wysłanie wojsk ONZ w rejon konfliktu, gdyż warunkiem wprowadzenia operacji utrzymania pokoju (a taki charakter miała początkowo UNPROFOR (jest zachowanie rozejmu. Rada Bezpieczeństwa podjęła 27 listopada 1991 r. rezolucję 721 (1991) aprobującą wysiłki Sekretarza Generalnego i jego wysłannika w celu doprowadzenia do przestrzegania przez wszystkie strony porozumienia z Genewy. Po kilku tygodniach intensywnych negocjacji z zaangażowanymi stronami, wprowadzono w życie porozumienie genewskie i tym samym określone zostały ogólne zasady misji pokojowej ONZ[8]. W związku z tym do Jugosławii wysłano personel, który miał za zadanie przygotować ewentualne rozmieszczenie ONZ-towskich sił pokojowych. Pokojowy plan ONZ obejmował dwa kluczowe elementy: wycofanie Jugosłowiańskiej Armii Ludowej ze wszystkich terenów Chorwacji i demilitaryzacja UNPAs (Obszary Ochronne Narodów Zjednoczonych) oraz umożliwienie dalszego funkcjonowania na zasadach tymczasowych lokalnych władz i policji pod kontrolą ONZ, aż do osiągnięcia całościowego politycznego rozwiązania kryzysu.

2 stycznia 1992 r. osobisty wysłannik Sekretarza Generalnego spotkał się w Sarajewie z przedstawicielami wojskowymi Republiki Chorwacji i Jugosłowiańskiej Armii Ludowej w celu usunięcia występujących jeszcze trudności i podpisania wstępnego porozumienia o bezwarunkowym przerwaniu ognia. Następnie Sekretarz Generalny, Boutros Boutros-Ghali, wysłał do Jugosławii grupę oficerów łącznikowych z zadaniem wykorzystania ich biur do utrwalenia przerwania ognia na froncie, poprzez umożliwianie za ich pośrednictwem łączności między obiema stronami i służenie pomocą w rozwiązywaniu kwestii spornych, które mogłyby wyłonić się.

Po zaaprobowaniu przez wszystkie strony konfliktu planu pokojowego ONZ, Sekretarz Generalny zwrócił się z rekomendacją do Rady Bezpieczeństwa o utworzenie Sił Ochronnych Narodów Zjednoczonych w Jugosławii (UNPROFOR). 21 lutego 1992 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ zaakceptowała raport Sekretarza Generalnego i utworzyła United Nations Protection Force na okres początkowy dwunastu miesięcy[9].

---

[8] Zasady te zostały określone w rezolucji nr 724 z dnia 15.XII.1991 r.. *Rezolucja nr 724 (1991)*, w: The United Nations (.....) Yugoslavia, United Nations, New York 1995, s. 106-107.

[9] Mandat UNPROFOR był kilkakrotnie przedłużany i modyfikowany. Szerzej: *The United Nations (.....) Yugoslavia*, s. 8, 11-12, 17-18, 26, 34, 44.

W skład UNPROFOR wchodziły komponenty: wojskowy (około 13 tys. żołnierzy wszystkich stopni), policyjny (ok. 530 policjantów), cywilny (ok. 500 osób). Siły UNPROFOR na początku misji liczyły około 14 tys. osób[10]. Personel wojskowy pochodził z 29 krajów; personel cywilny składał się w większości z etatowych pracowników ONZ.

Siły UNPROFOR zostały rozmieszczone w pewnych rejonach Chorwacji, nazwanych Obszarami Ochronnymi Narodów Zjednoczonych (UNPAs), w których niezbędne były specjalne tymczasowe rozwiązania prowadzące do utrzymania przerwania ognia. UNPAs były obszarami, na których Serbowie stanowili zdecydowaną większość populacji lub liczącą się mniejszość narodową i gdzie wzajemne napięcia społeczne doprowadziły do konfliktu zbrojnego. Ustanowiono trzy strefy ochronne: wschodnia Slawonia, zachodnia Slawonia i Krajina[11]. Ze względów operacyjnych podzielono je na cztery sektory: wschodnia Slawonia, północna Krajina, południowa Krajina, zachodnia Slawonia.

Mandat sił pokojowych w Chorwacji obejmował zagwarantowanie, że UNPAs zostaną zdemilitaryzowane przez wycofanie lub rozwiązanie wszystkich formacji zbrojnych, znajdujących się na tym terenie oraz że wszystkie osoby zamieszkujące na tym obszarze będą chronione przed groźbą ataku zbrojnego. W tym celu siły UNPROFOR upoważnione zostały do: kontrolowania dostępu do UNPAs w celu zapewnienia ich demilitaryzacji; nadzorowania pracy policji lokalnej w celu zapobieżenia jakiejkolwiek dyskryminacji i łamania praw człowieka. Obserwatorzy wojskowi UNPROFOR zostali także upoważnieni do nadzorowania poza obszarami UNPAs wycofywania z Chorwacji wszystkich jednostek Jugosłowiańskiej Armii Ludowej i sił nieregularnych, również poza tymi, które zostały rozwiązane i zdemobilizowane w obszarach ochronnych. Służąc pomocą w działalności agencji humanitarnych ONZ, siły UNPROFOR miały także zapewnić warunki bezpiecznego powrotu osób cywilnych do ich domów w UNPAs.

Działalność sił pokojowych ONZ w Chorwacji miała tradycyjny charakter operacji utrzymania pokoju. Działalność ta była niejednokrotnie krytykowana zarówno przez członków organizacji, jak i przez strony konfliktu. Chorwaci zarzucali siłom pokojowym ONZ nieefektywność oraz utrwalanie serbskich pozycji w Krajinie. W 1995 r. prezydent Chorwacji Franjo Tudjman zagroził ostatecznym cofnięciem zgody na pobyt wojsk ONZ w Chorwacji. Wówczas Rada Bezpieczeństwa podjęła decyzję o restrukturyzacji UNPROFOR

[10] Liczba wojsk ONZ w Jugosławii niebawem znacznie wzrosła. W lipcu 1994 r. siły pokojowe liczyły około 34 tys. osób, w tym około 32 tys. personelu wojskowego i policyjnego. Za: J. Markowski, *Polska w operacjach pokojowych. Operacje pokojowe ONZ*, w: Studia i Materiały Biura Prasy i Informacji MON, nr 9, Warszawa 1994, s. 118.

[11] Szerzej: *Strefy chronione przez ONZ w Chorwacji*, w: Serwis PAP z 5.I.1992 r. lub *Siły Ochronne Narodów Zjednoczonych*, w: Polska Zbrojna z 31.VII.1992 r.

w byłej Jugosławii. 31 marca 1995 r. ustanowiono Operację Narodów Zjednoczonych Przywracania Zaufania w Chorwacji (UNCRO - United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia)[12].

W zasadzie działalność sił pokojowych ONZ w Chorwacji nie przyniosła spodziewanych efektów. ONZ nie tylko nie rozwiązała kwestii separatystów serbskich w tym państwie, ale i nie wypełniła swojego podstawowego zadania, jakim było utrzymanie pokoju. Chorwacka ofensywa „Błysk" przeprowadzona w maju 1995 r. i „Burza" (w sierpniu 1995 r. były zrealizowaniem gróźb Franjo Tudjmana, dotyczących odzyskania własnymi siłami ziem utraconych w 1991 r. Siły pokojowe nie tylko nie zapobiegły walkom, ale niejednokrotnie same były obiektem ataków. To, czego wspólnocie międzynarodowej nie udało się dokonać w ciągu czterech lat, Chorwatom udało się zdobyć w ciągu kilku dni. Od sierpnia 1995 r. jedynym obszarem kontrolowanym przez separatystów serbskich w Chorwacji była wschodnia Slawonia. Obszar ten stanowił jedyną sporną kwestię, którą rozwiązano w sposób pokojowy[13]. Mandat UNCRO wygasł ostatecznie 15 stycznia 1996 r. Porozumienie w sprawie wschodniej Slawonii, przewidujące utworzenie międzynarodowego nadzoru nad wykonywaniem postanowień tego porozumienia, stało się podstawą do powołania Tymczasowej Administracji Narodów Zjednoczonych dla Wschodniej Slawonii (UNTAES) od dnia 16 stycznia 1996 r. na okres jednego roku.

2.3. Operacja pokojowa ONZ w Bośni i Hercegowinie

Operacja pokojowa na obszarze byłej Jugosławii była ustanowiona i wprowadzona jako klasyczna akcja utrzymania pokoju. Jednakże w Bośni i Hercegowinie UNPROFOR spełniała częściowo kompetencje operacji wymuszania pokoju. Żołnierze „błękitnych hełmów" pełniący służbę w Bośni i Hercegowinie zostali upoważnieni do użycia broni nie tylko w obronie własnej, ale także w celu umożliwienia wykonywania mandatu. Pomimo to, ze względów budżetowych i administracyjnych operacja pokojowa ONZ w byłej Jugosławii była w całości traktowana jako operacja utrzymania pokoju[14].

W 1992 r. oraz ponownie w 1993 r. operacja utrzymania pokoju w tej republice otrzymała pewne pełnomocnictwa w dziedzinie wymuszania pokoju na podstawie postanowień rozdziału VII Karty w celu okazania wsparcia w dostarczaniu pomocy humanitarnej[15].

---

[12] *Rezolucja nr 981 (1995)*, w: The United Nations (.....) Yugoslavia, s. 219-222.
[13] *Porozumienie w sprawie wschodniej Slawonii*, w: Serwis PAP z 12.XI.1995 r.
[14] G. Evans, op. cit., s. 122.
[15] Ibidem, s. 189.

Wymuszanie pokoju w celu wsparcia akcji humanitarnych jest stosunkowo nową koncepcją w ONZ. Wcześniej zastosowano ją w Somalii. Prawo ludzi do otrzymywania pomocy humanitarnej od dawna jest powszechnie akceptowane. Istnieje już dobrze ugruntowana prawna podstawa w prawie międzynarodowym (Konwencje Genewskie z 1944 r. oraz Protokoły Dodatkowe z 1977 r.), która zobowiązuje państwa, aby nie uniemożliwiały udzielania pomocy przez organizacje międzynarodowe ludziom, których życie i zdrowie jest zagrożone. Ma to zastosowanie zarówno do międzynarodowych, jak i niemiędzynarodowych sytuacji konfliktowych. Poprzednio jednak nie uznawano faktu, że istnieje podstawa prawna umożliwiająca użycie siły w celu umożliwienia niesienia pomocy humanitarnej, obecnie istnieje już prawo do interwencji humanitarnych. W przypadku Bośni i Hercegowiny była to rezolucja nr 770 (1992) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty, wzywająca państwa członkowskie, działające samodzielnie lub w ramach organizacji regionalnych do podjęcia „wszystkich niezbędnych środków, umożliwiających (we współpracy z ONZ (dostarczanie pomocy humanitarnej[16].

Jednakże prawo do interwencji humanitarnej podlega pewnym ograniczeniom (może być stosowane tylko wtedy, gdy spełnione zostaną pewne warunki:

- istnieje consensus, że nie którekolwiek z praw człowieka, lecz fundamentalne prawo do życia jest bezpośrednio i powszechnie zagrożone;
- nie ma perspektyw załagodzenia sytuacji przez rząd (jeśli taki istnieje) danego państwa;
- wszystkie niesiłowe opcje były rozważane i wszystkie pozasiłowe środki załagodzenia sytuacji nie odniosły skutku;
- istnieje sprawozdanie bezstronnego i neutralnego organu, takiego jak Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, stwierdzające, że kryzys humanitarny wydostał się spod kontroli;
- przeprowadzono konsultacje wśród ekspertów i z zainteresowanymi stronami (o ile jest to możliwe);
- istnieje wysoki stopień consensusu w danej kwestii między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się;
- dokonano rzetelnych ocen możliwości społeczności międzynarodowej w kategoriach zasobów ludzkich, finansowych i doświadczeń organizacyjnych, umożliwiających efektywne przeprowadzenie operacji.

Nieskuteczne użycie siły militarnej, naruszające suwerenność w imię celów humanitarnych, a następnie zaniedbanie i pozostawienie objętego kryzysem państwa w nie lepszych,

[16] *Rezolucja nr 770 (1992)*, w: The United Nations (.....) Yugoslavia, s. 128-129.

a nawet gorszych warunkach humanitarnych nie przyczyni się do osiągnięcia długotrwałego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.

Kolejną nową koncepcją w działalności ONZ w dziedzinie bezpieczeństwa i pokoju międzynarodowego są operacje wymuszania pokoju w celu wsparcia operacji utrzymania pokoju. Jedynym przykładem jest do tej pory upoważnienie Rady Bezpieczeństwa do użycia siły w celu ochrony wojsk UNPROFOR i stref bezpieczeństwa oraz wymuszenia przestrzegania zakazu lotów samolotów bojowych nad Bośnią i Hercegowiną.

Rada Bezpieczeństwa odnowiła mandat UNPROFOR na podstawie rozdziału VII Karty w celu *zagwarantowania bezpieczeństwa UNPROFOR*[17] oraz *zagwarantowania swobody poruszania się wszystkich jej misji*[18].

Do rozdziału VII Karty odwołano się również w odniesieniu do stref bezpieczeństwa chronionych przez UNPROFOR. Enklawy zostały ustanowione przez ONZ z myślą o cywilnej ludności muzułmańskiej, będącej obiektem ataków Serbów bośniackich. W kwietniu i maju 1993 r. ustanowiono łącznie sześć stref bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie: Sarajewo, Srebrenica, Żepa, Goražde, Tuzla, Bihać. Początkowo strefy nie były objęte żadnymi gwarancjami, ale notoryczne naruszanie przez Serbów bośniackich postanowień rezolucji, przejawiające się w ostrzeliwaniu i bombardowaniu enklaw muzułmańskich oraz niemożność niesienia pomocy humanitarnej dla ludności zamieszkałej na tych obszarach, zmusiło Radę Bezpieczeństwa do rozszerzenia mandatu UNPROFOR. Mandat rozszerzono o zadania polegające na ochronie stref bezpieczeństwa, powstrzymywanie ataków wymierzonych przeciwko nim, nakłanianie do wycofania się z enklaw oddziałów militarnych i paramilitarnych, które nie podlegały bośniackiemu rządowi. Rezolucja upoważniła „błękitne hełmy" do podjęcia *wszystkich niezbędnych kroków, włączając w to użycie siły* dla ochrony enklaw muzułmańskich, w przypadku rozmyślnego utrudniania swobody poruszania się członków UNPROFOR i dla ochrony konwojów z pomocą humanitarną[19].

W celu wykonania postanowień rezolucji konieczne stało się rozszerzenie jej stanu osobowego. Rada Bezpieczeństwa zgodziła się na wysłanie do Bośni i Hercegowiny dodatkowo 7,6 tys. żołnierzy. Poza tym Sekretarz Generalny ONZ zwrócił się do NATO z prośbą, aby wspierało z powietrza siły pokojowe ONZ w Bośni i Hercegowinie[20].

Istotne znaczenie dla działalności UNPROFOR w Bośni i Hercegowinie miało ustanowienie przez Radę Bezpieczeństwa zakazu lotów samolotów wojskowych nad terytorium

[17] *Rezolucja nr 807 (1993)*, ibidem, s. 146-147.
[18] *Rezolucja nr 815 (1993)*, ibidem, s. 151-152.
[19] *Rezolucja nr 836 91993)*, ibidem, s. 168-170.
[20] *Rezolucja nr 844 (1993)*, ibidem, s. 173.

tej republiki (rezolucja nr 781/1992). Postanowienia rezolucji wymierzone były głównie przeciwko Serbom, których samoloty ostrzeliwały i bombardowały z powietrza muzułmańskie i chorwackie cele w Bośni i Hercegowinie. Zakaz lotów nie dotyczył samolotów UNPROFOR i innych lotów z pomocą humanitarną organizowanych w porozumieniu z ONZ. Nie zagrożono jednak użyciem siły wobec tych, którzy złamaliby zakaz. Rezolucja przewidywała mechanizm dwuetapowy. Przestrzegania zakazu lotów mieli pilnować przede wszystkim obserwatorzy wojskowi ONZ. Ich zadaniem było natychmiastowe informowanie odpowiednich struktur o naruszeniach zakazu lotów. W razie ich stwierdzenia Rada Bezpieczeństwa zapowiedziała możliwość rozważenia *dalszych środków niezbędnych do wyegzekwowania zakazu lotów bojowych*[21]. Eufemizm ten mógł oznaczać także możliwość zastosowania siły. Gdy okazało się, że zakaz lotów bojowych nad Bośnia i Hercegowiną był łamany Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rezolucję, która stanowiła podstawę do wprowadzenia przez NATO, począwszy od 12 kwietnia 1993 r. kontroli zakazu lotów. *Rada Bezpieczeństwa ustanawiając zgodnie z VII rozdziałem Karty (...) upoważnia państwa należące do ONZ, aby w ciągu 7 dni od uchwalenia rezolucji, podjęły samodzielnie lub w ramach regionalnych organizacji i porozumień wszystkie konieczne środki na obszarze Bośni i Hercegowiny (...) zapewniające zastosowanie się do zakazu lotów*[22]. Zalecono, aby środki te były adekwatne do zaistniałych okoliczności i rodzaju lotów. Pierwsze naloty samolotów NATO na serbskie cele w Bośni i Hercegowinie rozpoczęły się dopiero w lutym 1994 r.[23]. Naloty dokonywane były w odpowiedzi na: kryzys wywołany ONZ-towskim ultimatum na wycofanie broni ciężkiej spod Sarajewa; łamanie przez Serbów zakazu lotów bojowych; atakowanie enklaw muzułmańskich; utrudnianie siłom pokojowym wykonywania ich mandatu; ataki wymierzone przeciwko „błękitnym hełmom" i organizacjom humanitarnym[24].

Ataki na żołnierzy sił pokojowych ONZ stały się podstawą do wysłania do Bośni i Hercegowiny Sił Szybkiego Reagowania w sile 10 tys. żołnierzy. Siły te zostały wyposażone w broń ciężką i otrzymały zadanie zapewnienia ochrony znajdującym się w Bośni i Hercegowinie siłom UNPROFOR.

W wyniku restrukturyzacji UNPROFOR na terytorium byłej Jugosławii mandat i nazwa sił pokojowych w Bośni i Hercegowinie nie uległy zmianom. Mandat UNPROFOR

---

[21] Ibidem.

[22] *Rezolucja nr 816 (1993)*, ibidem, s. 152-153.

[23] Szerzej na temat nalotów NATO: *Żywe tarcze ONZ w Bośni*, w: *Nowa Europa* z 27-28.V.1995 r.; *Chronologia wydarzeń od wybuchu konfliktu bośniackiego*, w: Serwis PAP z 15.XII.1995 r.; S. Janecki, *Kapitulacja warunkowa*, w: Wprost, 1995, nr 38, s. 70.

[24] Serbowie bośniaccy w odwecie za naloty NATO wzięli do niewoli żołnierzy „błękitnych hełmów", którzy byli nie tylko ich zakładnikami, ale niektórzy pełnili rolę żywych tarcz. W maju 1995 r. Serbowie w Bośni i Hercegowinie przetrzymywali blisko 400 żołnierzy z sił pokojowych ONZ. Szerzej: *Żywe tarcze...* .

trwał do 31 stycznia 1996 r. Po upływie tego terminu Narody Zjednoczone wycofały się z Bośni i Hercegowiny. Natomiast komendę nad siłami międzynarodowymi w Bośni i Hercegowinie (IFOR), w skład których weszła także znaczna część sił UNPROFOR przejęło (zgodnie z porozumieniem z Dayton[25] (NATO.

Z ducha Karty NZ jasno wynika, że strategie wymuszania pokoju (w szczególności użycie siły militarnej (były rozpatrywane jako środki ostateczne, stosowane jedynie wtedy, gdy wysiłki na rzecz tworzenia pokoju wyraźnie nie zdołały doprowadzić do zakończenia konfliktu.

2.4. Operacja pokojowa ONZ w Macedonii

Po raz pierwszy (i jak do tej pory jedyny (ONZ zastosowała rozmieszczenie prewencyjne na terytorium Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii. Istotę tej strategii stanowi to, że jest ona raczej prewencyjnym działaniem militarnym niż dyplomatycznym, polegającym na rozmieszczeniu oddziałów i obserwatorów wojskowych oraz związanego z tym personelu po jednej lub dwóch stronach granicy między jednostkami toczącymi spór (lub gdy istnieje potencjalne zagrożenie wybuchu konfliktu), głównie w celu zapobieżenia eskalacji takiej sytuacji i przeradzaniu się jej w konflikt zbrojny.

Podstawę prawną rozmieszczenia prewencyjnego, jeżeli nie zachodzi użycie siły, stanowi rozdział VI Karty NZ. Upoważnienia do rozmieszczenia prewencyjnego udzieliła Rada Bezpieczeństwa.

Rozmieszczenie wojsk ONZ w Macedonii spowodowane było pogarszaniem się sytuacji w byłej Jugosławii oraz w związku z trwającym sporem macedońsko-greckim. Istniały obawy, że gdyby w sąsiedniej serbskiej prowincji Kosowo doszło do wybuchu konfliktu między Serbami a albańskimi muzułmanami, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii mogłaby zostać szybko wciągnięta w konflikt. Obawy te potwierdzały również zamieszki wywoływane przez ludność albańską w samej Macedonii[26].

---

[25] Porozumienie z Dayton jest efektem starań administracji amerykańskiej, reprezentowanej w negocjacjach przez Richarda Holbrooke'a. Podstawą rozmów pokojowych w Dayton był plan wielkich mocarstw, tzw. Grupy Kontaktowej (USA, Rosja, W. Brytania, Francja, Niemcy), przyjęty 13 maja 1994 r. w Genewie. Plan ten zakładał podział Bośni i Hercegowiny w następujący sposób: 51% terytorium na rzecz federacji muzułmańsko-chorwackiej oraz 49% dla Serbów bośniackich. Szerzej: *Porozumienie pokojowe (postanowienia)*; w: Serwis PAP z 15.XII.1995 r.

[26] Albańczycy stanowią 21,7% ludności Macedonii. Za: J. Jackowicz, *Macedonia*, w: Europa Środkowo-Wschodnia, R. 2, 1992, s. 115.

Ludność albańska zamieszkała na terenie byłej Jugosławii, zwłaszcza w Macedonii i Kosowie wysuwała roszczenia pełnej autonomii. Nacjonaliści albańscy próbowali stworzyć w Macedonii autonomiczną republikę. Referendum w tej sprawie zorganizowane przez Albańczyków zostało uznane za nielegalne przez władze państwowe. Na początku listopada 1992 r. doszło do starć między policją macedońską, a ludnością albańską w Skopje. Nastroje wśród ludności macedońskiej i albańskiej zaostrzyły się.

W grudniu 1992 r. Rada Bezpieczeństwa wyraziła zgodę na rozmieszczenie niewielkiego kontyngentu w liczbie 700 osób oraz obserwatorów wojskowych i policji cywilnej w Macedonii. Ich zadaniem było nadzorowanie granicy macedońskiej i przekazywanie sprawozdań o wydarzeniach noszących znamiona zagrożenia jej terytorium[27]. W lipcu 1993 r. kontyngent został zwiększony o 300 osób.

W ramach restrukturyzacji sił pokojowych, zaangażowanych na terenach byłej Jugosławii ustanowiono dla Macedonii oddzielną misję pokojową[28]. Nazwano ją Siłami Rozlokowania Prewencyjnego Narodów Zjednoczonych (UPREDEP (United Nations Preventive Deployment Force).

Siły pokojowe rozmieszczone w Macedonii były zbyt małe, aby samodzielnie mogły poradzić sobie z ewentualnym konfliktem zbrojnym na tym obszarze. „Odstraszanie" polegało w tym przypadku na tym, że Rada Bezpieczeństwa wykazała zainteresowanie sytuacją, że wszystkie strony potencjalnego konfliktu znalazły się pod wnikliwą obserwacją międzynarodową oraz że istnieje zamiar podjęcia dalszych działań przez ONZ w razie użycia siły. Siły prewencyjne w Macedonii spełniły swe zadanie. Misja powiodła się, gdyż nie doszło do eskalacji konfliktu w tym państwie.

*

Wojna na terenie byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii nie przyniosła spodziewanych efektów żadnemu państwu, powstałemu z jej rozpadu. Wszystkie strony konfliktu bałkańskiego spotkał gorzki pokój. Serbowie musieli pożegnać się z marzeniami o „Wielkiej Serbii". Nie tylko nie wzmocnili swej pozycji na Bałkanach, ale ich kraj jest obecnie nękany kryzysem gospodarczym i politycznym.

Chorwaci odzyskali wprawdzie Krajinę i zachodnią Slawonię, ale dwuznaczności zawarte w porozumieniu dotyczącym reintegracji wschodniej Slawonii z Chorwacją wskazują, że jej połączenie z macierzą nie będzie takie łatwe.

Bośniacy zachowali swe kadłubkowe państewko wtłoczone pomiędzy wrogich sąsiadów i prawdopodobnie będą zmuszeni do federacji z Chorwacją.

Interwencja ONZ w byłej Jugosławii wywołała falę krytyki w środowisku międzynarodowym, naraziła ją na oskarżenia o nieudolność i nieskuteczność. Organizacja nie miała wprawdzie problemów z formułowaniem oskarżeń o agresję oraz łamanie praw człowieka,

---

[27] *The United Nations (.....) Yugoslavia*, s. 8.
[28] *Rezolucja nr 983 (1995)*, ibidem, s. 224-225.

ale słowa potępienia czy też apele o rozsądek i rozwagę nie miały praktycznie większego znaczenia i wpływu na bieg wydarzeń.

Podobnie było w przypadku sankcji o charakterze politycznym i ekonomicznym, których zastosowanie nie przyniosło spodziewanych rezultatów oraz w przypadku misji mediacyjnych NZ. Ich nieskuteczność potwierdziła panujące przekonanie, że tylko mocarstwa są w stanie kontrolować i wpływać na sytuację międzynarodową. Należy przypomnieć, że to właśnie inicjatywa pokojowa Stanów Zjednoczonych dała efekt w postaci porozumienia z Dayton i wyciszenia konfliktu na Bałkanach.

Największą krytykę wywołało narażenie i poniżenie żołnierzy misji pokojowej na obszarze dawnej Jugosławii. Niezwykle bulwersująca była sprawa „błękitnych hełmów", wziętych do niewoli i przykuwanych do różnych obiektów wojskowych, a także użytych jako żywe tarcze. W związku z tym nasiliły się głosy apelujące o wycofanie misji ONZ z Bałkanów.

Należy sobie zadać pytanie, czy misja pokojowa ONZ w byłej Jugosławii mogła przynieść lepszy efekt? Została ona przecież zaangażowana w sposób niewiele odbiegający od tradycyjnej, rozjemczej funkcji, wiążącej się zgodnie z Kartą NZ z utrzymaniem pokoju. Wprowadzenie tradycyjnie rozumianych sił pokojowych w początkowej, a nie końcowej fazie konfliktu może tłumaczyć niepowodzenia misji w byłej Jugosławii, gdyż jej członkom nie wolno było angażować się po żadnej ze stron konfliktu.

Z drugiej jednak strony uważa się, że gdyby nie było w Jugosławii „błękitnych hełmów", byłoby z pewnością jeszcze gorzej. Chodzi tu bowiem nie tylko o sam konflikt, ale przede wszystkim o cierpienia ludności cywilnej. Należy zgodzić się z opinią, że najważniejszym osiągnięciem społeczności międzynarodowej było zapewnienie (wprawdzie z przerwami (dostaw pomocy humanitarnej dla ludności cywilnej z terenów objętych walkami. Chociażby w tym kontekście należy uznać misję NZ w byłej Jugosławii za niezbędną i pożyteczną.

Powszechna krytyka działalności ONZ w dziedzinie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa jest jednak zwykłym uproszczeniem i to z dwóch powodów. Po pierwsze, w pięćdziesięcioletniej działalności ONZ można znaleźć przykłady skutecznej realizacji jej podstawowych zadań. Przykładem efektywności Organizacji w latach dziewięćdziesiątych jest zaangażowanie NZ w Kambodży. Po drugie, nie należy ignorować faktu, że ONZ będąc największą organizacją międzynarodową nie tworzy odrębnej od woli jej członków świadomości polityczno-prawnej, a jej stanowisko jest jedynie emanacją stanowisk (często sprzecznych ze sobą) tworzących ją państw.

Szczególnie negatywną rolę odegrał pod tym względem bipolaryzm, który *długo paraliżował Organizację, w tym jej Radę Bezpieczeństwa, stwarzał wiele często niebezpiecznych napięć, stawiając świat na krawędzi konfliktu globalnego, ilekroć lokalna konfrontacja angażowała z czasem dwa przeciwstawne obozy*[29].

Zakończenie zimnej wojny i upadek dwubiegunowego systemu stosunków międzynarodowych zwiększyły oczekiwania wobec ONZ, zwłaszcza zaś w dziedzinie, która pozostają jej główną płaszczyzną działania, a mianowicie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Należy jednak stwierdzić, że pomimo upadku systemu bipolarnego, świat nie powrócił do porządku międzynarodowego, opartego o Kartę NZ, w którym utrzymanie pokoju znalazłoby swój pełny i zgodny z intencjami autorów Karty wymiar. Jednak niezależnie od sceptycyzmu, społeczność międzynarodowa chciałaby widzieć w ONZ ośrodek, w którym podejmowane są najważniejsze decyzje dotyczące bezpieczeństwa w świecie. Pomimo wielu niepowodzeń, doświadczenie nabyte przez ONZ (nawet na ograniczonym obszarze możliwości, jakie wytyczają jej państwa, a zwłaszcza wielkie mocarstwa) czyni z niej organizację, której nie da się łatwo zastąpić w świecie zagrożonym samodestrukcją.

[29] W. Bartoszewski, *Narody Zjednoczone: pierwsze 50 lat*, w: Sprawy Międzynarodowe, 1995, nr 1, s. 6.

3. PRZESŁANKI I CZYNNIKI KONFLIKTÓW MIĘDZYNARODOWYCH W AFRYCE POSTKOLONIALNEJ

We wszystkich rodzajach konfliktów afrykańskich różnorodne przesłanki i czynniki współwystępowały ze sobą tworząc skomplikowany węzeł uwarunkowań i zależności określających powstawanie, ewolucję i możliwości rozstrzygania tych konfliktów. W kształtowaniu procesów towarzyszących zjawiskom konfliktogennym na kontynencie miały swój udział przesłanki i czynniki wynikające z uwarunkowań etniczno-kulturowych, gospodarczych i ideologiczno-politycznych. Ich rola i znaczenie uległy zmianom w zależności od lokalnych uwarunkowań, określających charakter konkretnych konfliktów.

Powszechnie występujące zjawisko jednoczesnego oddziaływania wielu różnorodnych elementów na procesy formowania i ewolucji konfliktów w Afryce sprawia, że jednoznaczne określenie hierarchii i struktury tych oddziaływań nastręcza duże trudności. Dlatego też sformułowane tu wnioski są jedynie próbą ukazania zagadnienia z punktu widzenia roli odgrywanej przez poszczególne rodzaje przesłanek i czynników oraz ich znaczenia dla stabilności regionalnego systemu stosunków międzynarodowych.

3.1. Przesłanki i czynniki etniczno-kulturowe

Rola i znaczenie przesłanek i czynników wynikających z uwarunkowań etniczno-kulturowych jest funkcją ogromnego zróżnicowania Afryki pod względem etnicznym[1]. Skomplikowana mozaika narodowościowa kontynentu jest przyczyną wielo etniczności większości państw regionu, co w konsekwencji określa poziom zwartości ich społeczeństw i wewnętrznej stabilności systemów politycznych[2]. Stan ten jest dodatkowo komplikowany przez zachodzące współcześnie procesy przemian społecznych, wśród których ważne miejsce zajmują procesy narodotwórcze, będące wynikiem zachodzących gwałtownie w ostatnich dziesięcioleciach przemian cywilizacyjnych związanych z modernizacją społeczeństw

[1] Zob. Z. Komorowski, *Geografia etniczna i obszary geograniczno-etniczne Afryki*, w: Przegląd Socjologiczny 1979, t. XXXI/2, s. 7-20; A. Maryański, *Narodowości świata*, Warszawa 1994, s. 130-144; L. Ratajski, *Afryka*, Warszawa 1963, s. 46-52.

[2] Por. A.B. Bozeman, *Conflict in Africa. Concepts and Realities*, Princeton 1976, s. 23-25.

afrykańskich[3]. Odmienny poziom zaawansowania tych procesów różnicuje społeczności afrykańskie zarówno w skali regionu, jak i w granicach poszczególnych państw.

Procesy narodotwórcze wykazują jak dotąd bardzo niski stopień zaawansowania, stąd też należy przyjąć, iż plemienno-szczepowe formy tożsamości etnicznej jeszcze przez bardzo długo będą nieodłączną częścią krajobrazu społeczno-kulturowego Afryki. Praktycznie w każdym kraju część populacji żyje w ramach tradycyjnych struktur społecznych, kierując się w swym postępowaniu właściwymi dlań systemami wartości, przedkładając lojalność plemienną nad obowiązki obywatelskie[4].

Dla pełni obrazu tej rzeczywistości należy wspomnieć także o zróżnicowaniu kulturowo-religijnym, wprowadzającym dodatkowe kryteria podziału społeczności afrykańskich. Występują tu bowiem dwa wielkie systemy religijne: islam i chrześcijaństwo, przyjmujące różnorodne formy wyznaniowe, a także szereg religii i wyznań o mniejszym zasięgu (jak tradycyjne wyznania animistyczne czy też synkretyczne, powstające na styku religii uniwersalnych i tradycyjnych). Podziały kulturowe i religijne przebiegają niezależnie od granic państwowych, różnicując mieszkańców poszczególnych krajów i przyczyniając się do powstawania antagonizmów dysfunkcjonalnych wobec potrzeb kształtujących się dopiero społeczeństw i narodów[5]. To ogromne wewnętrzne zróżnicowanie państw afrykańskich jest źródłem ich niestabilności i zaburzeń w funkcjonowaniu systemów politycznych.

Ujawniają się, po pierwsze, tendencje odśrodkowe, wykazywane przez mniejszości etniczne bądź kulturowe, charakteryzujące się rozbudowanymi aspiracjami do podmiotowości politycznej. Przykładem są m.in.: Ibowie w Nigerii, którzy podjęli próbę dokonania secesji Regionu Wschodniego (tzw. Republika Biafry), doprowadzając do wybuchu jednego z najkrwawszych konfliktów zbrojnych w postkolonialnej historii Afryki (1967-1970); Balunda i Baluba w Kongo-Leopoldville, gdzie doszło do próby oderwania prowincji Katanga (Szaba) i Kasai w 1960 r. i wybuchu na tym tle wojny domowej; Tigrejczycy, Somalisi, Oromo (Galla) i Afarowie (Danakilowie) w Etiopii, walczący o autonomię bądź pełną niepodległość (Erytrea) swoich prowincji z centralnymi władzami kraju.

---

[3] Por. D. Welsh, *Domestic Poltics and Ethnic Conflict*, w: Survival 1993, vol. 35, nr 1, s. 64-66.

[4] H. Seton-Watson, *Nations and States. An Enquiry into the Origins of Nations and the Politics of Nationalism*, London 1977, s. 339-353.

[5] R. Ohly, *Religie „Afryki Czarnej"*, w: Euhemer 1964, nr 2; S. Piłaszewicz, *Religie Afryki. Ewolucja wierzeń rodzimych w kontaktach z islamem i chrześcijaństwem*, Warszawa 1992; H. Ringgren, A.V. Strom, *Religie w przeszłości i w dobie współczesnej*, Warszawa 1990, s. 455-469.

Po drugie, wystąpienie odmiennych interesów poszczególnych społeczności etnicznych doprowadziło w kilku krajach do ich rywalizacji o wpływy bądź władzę w państwie[6]. Walka o dominację w strukturach władzy centralnej stała się podstawą dla wystąpienia konfliktów w Angoli (rywalizacja plemion Kimbundu, Ovimbundu i Bakongo reprezentowanych przez odmienne ugrupowania polityczno-wojskowe: Ludowy Ruch Wyzwolenia Angoli - MPLA, Związek na rzecz Całkowitej Niepodległości Angoli - UNITA i Narodowy Front Wyzwolenia Angoli - FNLA), Czadzie (rywalizacja nigryckich i chrześcijańskich lub animistycznych plemion południa ze zislamizowanymi ludami nilosaharyjskimi), w Rwandzie i Burundi (rywalizacji Hutu i Tutsi), w Liberii, Sierra Leone, Ugandzie, Somalii i innych krajach.

Bardzo ważną rolę uwarunkowania etniczno-kulturowe odegrały także w konfliktach powstałych w procesie dekolonizacji. Nie jest bowiem kwestia przypadku, iż do konfliktów na tym tle dochodziło w tych koloniach afrykańskich, w których istniała znaczna liczebnie i silna ekonomicznie mniejszość pochodzenia europejskiego. Dotyczy to zarówno Algierii, jak i terytoriów południowoafrykańskich wchodzących w skład tzw. imperium białego człowieka (Rodezja, Namibia, Angola i Mozambik). Obecność ludności pochodzenia europejskiego stanowiła argument na rzecz utrzymania władzy kolonialnej, bądź też stała się uzasadnieniem dla żądań przyznania niepodległości z pominięciem praw ludności tubylczej (przypadek Rodezji, w której dla ludności osadniczej - dążącej do stworzenia własnego państwa - wzorem ustrojowym była sąsiednia RPA)[7].

Istotnym elementem wpływającym na przebieg konfliktów dekolonizacyjnych, oprócz antagonizmów powstałych na tle stosunków pomiędzy ludnością pochodzenia europejskiego i Afrykanami, było również wewnętrzne zróżnicowanie ludności tubylczej. Utrzymywanie się trwałych podziałów plemiennych i występowanie sprzeczności wyrosłych na tej podstawie (swoimi korzeniami sięgających niekiedy w daleką przeszłość) utrudniało znacznie konsolidację ruchu narodowowyzwoleńczego. Powstałe wówczas podziały organizacyjne prowadziły do rywalizacji międzyplemiennej, utrudniając realizacją podstawowego celu jakim było osiągniecie niepodległości. Przykładowo w Rodezji-Zimbabwe rywalizowały ze sobą dwie dominujące grupy etniczne: Maszona (których polityczną reprezentacją był Narodowy Związek Niepodległości Angoli - ZANU) i Matabele (Ludowy Związek Niepodległości Angoli - ZAPU). W Namibii utworzenie jednolitego frontu ugrupowań

[6] B. Neuberger, *The African Concept of Balkanisation*, w: The Journal of Modern African Studies 1976, vol. 14, nr 3, s. 523-529; D. Welsh, *Ethnicity in sub-Saharan Africa*, w: International Affairs 1996, vol. 72, nr 3, s. 477-491.

[7] K. Good, *Settler Colonialism: Economic Development and Class Formation*, w: The Journal of Modern African Studies 1976, vol. 14, nr 4, s. 597-620.

afrykańskich uniemożliwiały obawy przed dominującą pozycją najliczniejszego plemienia kraju, jakim są Ovambo (ok. połowy ludności). Sytuacja taka wykorzystywana była przez przedstawicieli władz kolonialnych, bądź też reżimu osadniczego (w Rodezji) do podsycania nacjonalizmów plemiennych, co - zgodnie z zasadą *divide et impera* - pozwalało na osłabianie siły i znaczenia organizacji afrykańskich.

Rozbicie ruchu narodowyzwoleńczego na tle etnicznym wystąpiło także w Angoli, Kongo-Leopoldville i Nigerii. Ukształtowane w okresie kolonialnym różnice organizacyjne zostały zaadaptowane do systemów politycznych niepodległych już państw stając się źródłem ich niestabilności.

Kwestie etniczne odgrywały ważną rolę również w konfliktach terytorialnych, dostarczając uzasadnień dla stanowisk stron zaangażowanych w ich przebieg. Widoczne to było zwłaszcza w przypadku roszczeń terytorialnych Somalii wobec państw sąsiednich. Władze w Mogadiszu prawo do spornych terytoriów uzasadniały zamieszkiwaniem ich przez koczownicze klany somalijskie. Zrodzona na tym tle ideologia pansomalizmu, postulująca zjednoczenie w ramach „Wielkiej Somalii" wszystkich ziem zamieszkałych przez Somalisów, leżała u źródeł podstawowych celów strategicznych realizowanych w ramach polityki zagranicznej tego państwa. Polityka ekspansji była elementem budowy wewnętrznej spoistości państwa somalijskiego, stając się jednocześnie czynnikiem destabilizującym wewnętrzną sytuację polityczną i społeczną państw sąsiednich (Etiopii i Kenii). Jako element konsolidacji społeczeństwa wokół ekspansywnych celów zjednoczeniowych, roszczenia terytorialne wykorzystywane były również przez władze Maroka. W tym wypadku uzasadnienia etniczne do spornych terytoriów występowały równolegle z uzasadnieniami odwołującymi się do istnienia historycznych więzi łączące te ziemie z państwem marokańskim. Pokrewieństwo etniczne arabsko-berberyjskiej (mauretańskiej) ludności Maroka i krajów sąsiednich oraz ich wspólnota kulturowo-religijna sprzyjały argumentacji przedstawianej przez władze w Rabacie i pozwalały na uzyskanie poparcia ze strony zainteresowanej ludności.

Przesłanki i czynniki wynikające z uwarunkowań etniczno-kulturowych w wielu konfliktach odgrywały rolę dominująca, szczególnie jeśli chodzi o ich genezę, w rzeczywistości często jednak były maskowane przez inne rodzaje oddziaływań. Sprzyjały temu procesy umiędzynarodowienia, zaangażowanie mocarstw zewnętrznych prowadziło bowiem do wysunięcia na plan pierwszy ich interesów wynikających bądź to ze strategiczno-militarnych walorów kontynentu, bądź też z ekonomicznej atrakcyjności niektórych jego regionów. Tendencjom tym sprzyjała strategiczna rywalizacja supermocarstw oraz dążenie do utrzymania swoich wpływów przez byłe mocarstwa kolonialne (Francja, Belgia, Wielka Brytania). W tej sytuacji lokalne uwarunkowania stawały się drugorzędne (a przynajmniej

tak były postrzegane) wobec dynamiki oddziaływań zewnętrznych[8]. W rzeczywistości nigdy nie przestały one odgrywać ważnej roli, choć w całościowej strukturze czynników, kształtujących przebieg konfliktów afrykańskich, ich znaczenie - poprzez ujawnienie się nowych uczestników oddziaływań - ulegało modyfikacji. Przejawiało się to m.in. w konfliktach w Angoli, Czadzie, Etiopii i Kongo-Leopoldville.

Ograniczenie zewnętrznego zaangażowania, jakie nastąpiło wraz z zakończeniem zimnej wojny, powtórnie ukazało znaczenie przesłanek i czynników etniczno-kulturowych dla właściwego określenia źródeł i uwarunkowań ewolucji konfliktów afrykańskich. Najlepiej ilustruje to przykład Angoli, w której - pomimo zaistnienia przesłanek uregulowania konfliktu w ramach wielostronnych porozumień z 22.XII.1988 r. prowadzących do wyeliminowania zaangażowanych w jego przebieg sił zewnętrznych - rywalizacja międzyplemienna w dalszym ciągu była kontynuowana. Dopiero porozumienia pokojowe, zawarte pomiędzy antagonistycznymi ugrupowania (MPLA i UNITA), przewidujące m.in. podział władzy pomiędzy ich przedstawicieli (reprezentujących główne grupy etniczne kraju) stworzyły szanse na rozstrzygnięcie konfliktu.

Ogromne znaczenie uwarunkowań etniczno-kulturowych dla stabilizacji sytuacji w Afryce potwierdza przebieg rozgrywających się tam konfliktów w epoce postzimnowojennej. Różne formy nacjonalizmów etnicznych leżały u źródeł wewnętrznej niestabilności w Burundi, Rwandzie, Liberii, Sierra Leone, Somalii, Sudanie, a także w Zairze (Demokratyczna Republika Kongo). Rywalizacja międzyetniczna, przybierająca nawet skrajne formy ludobójstwa doprowadziła do całkowitego zanarchizowania sytuacji wewnętrznej w niektorych spośród powyższych państw, obrazując przy okazji bezsilność wspólnoty międzynarodowej, próbującej interweniować dla przeciwdziałania postępującym procesom destabilizacji ich systemów politycznych[9].

3.2. Przesłanki i czynniki ekonomiczne

Istotną rolę w ujawnianiu się i przebiegu konfliktów afrykańskich odgrywały również przesłanki i czynniki ekonomiczne, będące jednym z ważnych źródeł sprzeczności i antagonizmów, wyrastających na tle rywalizacji o kontrolę nad bogactwem narodowym pań-

[8] Zob. Y. Tandon, *Africa within the Context of Global Superpower Struggle*, w: E. Hansen (ed.), *Africa; Perspectives on Peace and Development*, London 1987, s. 34-51.

[9] Zob. J.S. Abrams, *Burundi: Anatomy of an Ethnic Conflict* w: Survival 1995, vol. 37, nr 1, s. 144-164; S.M. Makinda, *Die Tragoedie in Ruanda. Ursachen und Lehren fuer die Zukunft* w: Europa Archiv 1994, s. 579-586. Uwarunkowania o charakterze etnicznym leżały także u źródeł konfliktów w Ligerii i Somalii, prowadzących do całkowitej destrukcji tych organizmów państwowych; zob. J. Clark, *Debacle in Somalia* w: Foreign Affairs, vol. 72, nr 1, s. 109-114; J. Stevenson, *Hope Restored in Somalia?* w: Foreign Policy 1993, nr 91, s. 138-154.

stwa. W połączeniu z uwarunkowaniami o charakterze etnicznym stanowiły one podstawę, na bazie której rozwinęły się konflikty w południowej części Afryki. Celem stworzonego przez białą mniejszość w RPA, Namibii i Rodezji systemu segregacji rasowej było stworzenie polityczno-prawnych podstaw dominacji białej ludności pochodzenia europejskiego nie tylko w aspekcie politycznym, ale przede wszystkim gospodarczym[10]. System ten umożliwiał utrzymanie wysokiego standardu życia ludności osadniczej i utrwalał podziały społeczne, które w wyniku polityki segregacji (apartheidu) przybrały charakter podziałów etniczno-rasowych.

Dążenie do uzyskania kontroli nad bogactwami surowcowymi zlokalizowanymi na spornych obszarach było jedną z przesłanek konfliktów powstałych na tle dążeń secesjonistycznych. Wystąpiło to zarówno w przypadku Katangi - bogatej w różnorodne surowce prowincji Konga-Leopoldville, jak i w przypadku Regionu Wschodniego Nigerii (Biafra), na obszarze którego zlokalizowana była większość zasobów nigeryjskiej ropy naftowej. Powstanie jeszcze w okresie kolonialnym (w oparciu o bazę surowcową) przemysłu wydobywczego na tych obszarach doprowadziło do osiągnięcia przez nie wyższego niż pozostałe regiony macierzystych państw poziomu rozwoju gospodarczego. Problem podziału bogactwa z tego tytułu stał się jedną z przyczyn antagonizmów powstałych pomiędzy lokalnymi władzami prowincji a rządami centralnymi.

W przypadku konfliktów terytorialnych rola uwarunkowań ekonomicznych była przede wszystkim funkcją atrakcyjności gospodarczej terytoriów, wobec których zgłaszano roszczenia. Będące przedmiotem irredentyzmu marokańskiego terytoria Algierii, Mauretanii i Sahary Zachodniej obfitują w bogate złoża rudy żelaza, węgla kamiennego, fosforytów i innych minerałów o dużym znaczeniu gospodarczym. Etiopski region Ogadenu oraz pustynne obszary Mauretanii i Sahary Zachodniej od stuleci były wykorzystywane przez somalijskich i berberyjskich nomadów, wędrujących w poszukiwaniu pastwisk, co uznano za ważny argument przemawiający na rzecz prawa do własności spornych ziem. Umożliwiało to rządom Maroka i Somalii maksymalnie szerokie określenie terytorium narodowego i formułowanie na tej podstawie postulatów zmian granicznych.

Korzyści ekonomiczne motywowały również mocarstwa zewnętrzne do zaangażowania w Afryce. Swoje interesy w regionie realizowały zarówno byłe mocarstwa kolonialne, jak i Stany Zjednoczone oraz Związek Radziecki, prowadzące politykę o wymiarze globalnym. Działania te miały u swych podstaw m.in. dążenie do wykorzystania ogromnego potencjału surowcowego Afryki. Jego istnienie przyciągało inwestycje kapitałowe i umożliwiło

[10] Y. Tandon, *Africa...*, op. cit., s. 47.

stworzenie podstaw sektora przemysłowego w niektórych krajach afrykańskich. Z kolei w okresie postkolonialnym stało się to podstawową przyczyną dążenia do zachowania dotychczasowych wpływów przez byłe metropolie oraz zainteresowania innych mocarstw pozaregionalnych kontynentem. Pomimo, iż Afryka - jako region - odgrywa w gospodarce światowej rolę minimalną, jej zasoby surowcowe przesądzały i nadal przesądzają o dużym zainteresowaniu potencjalnych inwestorów eksploatacją znajdujących się tam bogactw.

W Afryce występują złoża wielu surowców o strategicznym znaczeniu dla gospodarki światowej:

1. Surowce energetyczne: a) ropa naftowa, której rezerwy oceniane są na 14 mld ton i ustępują pod tym względem tylko bliskowschodnim (51 mld ton), największe jej złoża występują w Libii (4 mld ton), Nigerii (3 mld ton) i Algierii (1,1, mld ton); b) gaz ziemny - afrykańskie zapasy tego surowca są równoważne 70 mld ton węgla kamiennego, głównymi producentami i eksporterami są Algieria, Libia i Nigeria; c) uran, którego złoża oceniane są na ok. 610 tys. ton - zlokalizowane głównie w RPA i Namibii (ok. 60% całości złóż afrykańskich) oraz w Nigrze; d) węgiel kamienny, występujący w południowej części kontynentu (surowiec o relatywnie mniejszym znaczeniu dla gospodarki regionu).

2. Surowce, mające duże znaczenie dla przemysłu zbrojeniowego i w związku z tym uznawane za strategiczne, takie jak uran, lit, beryl, tytan, mangan, tor.

3. Złoża metali szlachetnych - przede wszystkim złoto, którego głównym producentem jest RPA (do lat 80. pochodziło z tego kraju 70% produkcji świata kapitalistycznego tego kruszcu, odgrywającego ciągle ważną rolę w stabilizowaniu światowego systemu finansowo-walutowego) oraz platyna.

4. Inne surowce, takie jak rudy miedzi, cyny, cynku, chromu, żelaza, wolframu, boksyty, fosforyty, diamenty i wiele innych, których eksport z Afryki odgrywa ważną rolę dla stabilności światowych rynków surowcowych[11].

Wśród przyczyn o charakterze ekonomicznym zaangażowania mocarstw zachodnich w Afryce można wymienić następujące elementy: a) dążenie do kontroli wydobycia ważnych dla gospodarki światowej surowców naturalnych; b) zapewnienie ciągłości dostaw i stabilności cenowej na rynkach międzynarodowych; c) działania na rzecz zapewnienia jak najkorzystniejszych warunków dla ekspansji własnego bądź międzynarodowego kapitału. Obok przedsięwzięć o charakterze czysto ekonomicznym, podejmowane były również działania polityczne, mające wspierać reżimy polityczne, akceptujące zasady gospodarki

[11] Zob. M. Chorośnicki, *Stany Zjednoczone Ameryki wobec państw Afryki na południe od Sahary w latach siedemdziesiątych*, Kraków 1993, s. 16-17.

wolnorynkowej i odżegnujące się od radykalnych eksperymentów społeczno-ekonomicznych, co miało ułatwiać realizację celów gospodarczych Zachodu.

W przeciwieństwie do państw wysoko rozwiniętego Zachodu, kontakty gospodarcze ZSRR i jego sojuszników z państwami Afryki nigdy nie osiągnęły wysokiego poziomu. Dla Związku Radzieckiego problem stabilności dostaw surowców z zewnątrz, ze względu na posiadane własne zasoby i preferowany model gospodarczy, odgrywał minimalną rolę. Pewien wzrost znaczenia eksportu surowcowego do państw byłego bloku wschodniego nastąpił dopiero w latach osiemdziesiątych, nie osiągnął jednak istotnego udziału w zaopatrzeniu ich gospodarek. Spośród krajów afrykańskich jedynie dla Etiopii i Mozambiku b. ZSRR stał się w latach 70. i 80. ważnym partnerem handlowym[12]. Dlatego też problem ekonomicznych przesłanek zaangażowania ZSRR w Afryce należy rozpatrywać na nieco innej płaszczyźnie, raczej w kontekście globalnej rywalizacji między supermocarstwami, w której groźba kontroli (bądź kontrola) zasobów surowcowych mogła być wykorzystana jako potencjalne źródło nacisku na przeciwnika. Kryzys naftowy z 1973 r. wykazał możliwość tego typu oddziaływań.

W takim kontekście można również rozpatrywać problem kontroli nad strategicznie ważnymi szlakami handlowymi przebiegającymi wzdłuż wybrzeży afrykańskich. Z tego punktu widzenia ważne znaczenie geostrategiczne miały trzy następujące regiony: obszar tzw. Rogu Afryki, region Afryki Południowej oraz Afryki Zachodniej.

Róg Afryki to obszar bezpośrednio sąsiadujący z - bogatym w ropę naftową - regionem Bliskiego Wschodu oraz przyległymi akwenami morskimi, którymi przebiegają szlaki zaopatrzenia w surowce energetyczne gospodarek Europy Zachodniej i Ameryki Północnej (Zatoka Perska, Zatoka Adeńska, Cieśnina Bab-El-Mandab, Morze Czerwone, Kanał Sueski i Morze Śródziemne). Zarówno istniejące w bezpośrednim sąsiedztwie złoża surowców energetycznych, jak i przebieg szlaków komunikacyjnych przesądzały o wyjątkowym znaczeniu tej części kontynentu afrykańskiego.

Równie ważne znaczenie miał region Afryki Południowej. Wokół Przylądka Dobrej Nadziei przebiegają bowiem trasy komunikacyjne z Bliskiego, Środkowego i Dalekiego Wschodu (basen Oceanu Indyjskiego) do Europy i obu Ameryk. Tym tzw. szlakiem przylądkowym podążają wielkie tankowce, nie mogące - ze względu na małą przepustowość - korzystać z Kanału Sueskiego. Kontrola regionu południowoafrykańskiego stwarzała więc strategicznie dogodną pozycję wyjściową do kontroli tego szlaku transportowego. Warto

[12] *Africa at a Glance, 1992. Facts and Figures*, Compiled by P. Esterhuysen, Pretoria 1992, s. 92.

zauważyć, że właśnie w tych dwu regionach Afryki - północno-wschodnim i południowym - rywalizacja supermocarstw przybrała postać najbardziej zaawansowaną.

Trzeci region - Afryka Zachodnia - wcina się klinem w środkową część Oceanu Atlantyckiego. Pozwala to na kontrolę nie tylko szlaków komunikacyjnych będących przedłużeniem szlaku przylądkowego, ale także tych, które łączą obie Ameryki z Europą Zachodnią i Bliskim Wschodem[13].

Dążenie do utrzymania kontroli nad bogactwami kolonii było czynnikiem opóźniającym przeprowadzenie procesu dekolonizacji. Przykładem jest Algieria, dysponująca ogromnymi złożami ropy naftowej, gazu ziemnego, rudy żelaza, fosforytów oraz doskonałym klimatem w regionie śródziemnomorskim. Jej walory gospodarcze (zwłaszcza surowce energetyczne) podnosiły wartość kolonii dla Francji. Atrakcyjna pod względem gospodarczym dla Republiki Południowej Afryki była sąsiednia Namibia, poddana pełnej kontroli południowoafrykańskiego kapitału. Polityka metropolii w tych przypadkach nastawiona była na utrzymanie dominacji nad gospodarką zarządzanych przez siebie terytoriów kolonialnych i podporządkowanie ich własnym interesom ekonomicznym. W przypadku Algierii groziło to nawet rozbiciem terytorialnej integralności kraju, ku czemu zdążały propozycje Paryża zmierzające do utrzymania kontroli nad bogatym w surowce regionem Sahary.

Ekonomiczne interesy motywowały zainteresowanie mocarstw pozaafrykańskich przebiegiem tych konfliktów, w przypadku których sukces określonej strony mógł zapewnić uzyskanie określonych korzyści (koncesji) gospodarczych. Widoczne to było szczególnie w Kongo-Leopoldville, gdzie dążenie do utrwalenia kontroli nad bogactwami surowcowymi Katangi leżało u źródeł zewnętrznych inspiracji separatyzmu, jaki wystąpił w tej prowincji. Płynęły one głównie z Belgii - byłej metropolii kolonialnej - choć również i z innych mocarstw zachodnich zainteresowanych eksploatacją znajdujących się tam pokładów miedzi, uranu, węgla kamiennego i innych surowców naturalnych. Znajdujące się na obszarze Regionu Wschodniego Nigerii (Biafra) złoża ropy naftowej były przedmiotem zainteresowania korporacji międzynarodowych, co rzutowało na politykę mocarstw wobec próby secesji tego terytorium. Szczególnie istotne okazało się to dla polityki Francji, zainteresowanej wzmocnieniem swojej pozycji gospodarczej w Afryce. W podobny sposób czynnik ekonomiczny oddziaływał na politykę mocarstw (Francja, Stany Zjednoczone), a także Libii wobec konfliktu w Czadzie, gdzie znajdują się złoża rudy uranowej, a także wolframu, cyny i fosforytów.

---

[13] G. Kemp, *The New Strategic Map*, w: Survival 1977, vol. 19, s. 11; M. Chorośnicki, *Stany Zjednoczone...*, op. cit., s. 32-36.

Interesy ekonomiczne mocarstw zewnętrznych sprzyjały podporządkowywaniu konfliktów afrykańskich mechanizmom rywalizacji międzymocarstwowej. Dotyczy to nie tylko rywalizacji supermocarstw - ze względu na ograniczone zainteresowanie państw bloku wschodniego rozwojem współpracy gospodarczej z krajami afrykańskimi ten aspekt antagonizmu Wschód-Zachód odgrywał mniejsze znaczenie - ale również rywalizacji pomiędzy państwami systemu zachodniego. Byłe mocarstwa kolonialne dążyły do zachowania stanu swojego posiadania, napotykając na konkurencję ze strony innych państw świata rozwiniętego. Swoją obecność gospodarczą w Afryce w okresie pokolonialnym zwiększyły zwłaszcza Stany Zjednoczone. Dużą aktywność wykazywała także Francja, rozszerzająca swoje wpływy na byłe kolonie brytyjskie, belgijskie i portugalskie. Instrumentem wykorzystywanym na szeroką skalę przez mocarstwa zewnętrzne była polityka udzielania pomocy gospodarczej i militarnej oraz sprzedaży broni i sprzętu wojskowego. Na tym tle należy rozpatrywać politykę prowadzoną przez mocarstwa wobec konfliktów w Czadzie, Etiopii, Nigerii, Kongo-Leopoldville, a także wobec konfliktów rozgrywających się w regionie południowoafrykańskim.

Istotny wpływ na rozstrzygnięcia jakie zaszły w przypadku kilku konfliktów miały - związane z zakończeniem zimnej wojny - ograniczenia w dostawach pomocy wojskowej i gospodarczej ze strony sojuszniczych mocarstw. Na przykład w przypadku Angoli ograniczenie pomocy radzieckiej pod koniec lat 80. wymusiło na lewicowych władzach tego państwa dokonanie zmian systemu politycznego i zainicjowanie poszukiwań kompromisowych rozstrzygnięć. Podobnie, ograniczenie radzieckiego zaangażowania w poparcie dla lewicowego reżimu pułkownika Mengystu Hajle Mariama stało się jedną z głównych przyczyn zwycięstwa sił opozycyjnych w Etiopii w maju 1991 r. Sytuacja podobna wystąpiła w Czadzie, gdzie prozachodni prezydent Hissen Habre, pozbawiony bezwzględnego wsparcia ze strony zachodnich sojuszników (USA i Francja), został usunięty przez zbrojną opozycję. Dla władz wyżej wymienionych krajów zewnętrzna pomoc gospodarcza i wojskowa miała istotne znaczenie dla utrzymania stabilności wewnętrznej w sytuacji istnienia silnych ugrupowań antyrządowych prowadzących walkę zbrojną o przejęcie władzy. W analogiczny zresztą sposób pomoc zewnętrzna kształtowała również zdolności bojowe ugrupowań opozycyjnych w obydwu państwach.

Oddziaływania ekonomiczne były także wykorzystywane jako mechanizm nacisku społeczności międzynarodowej na kraje gwałcące normy i zasady współżycia międzynarodowego. Tak było w przypadku sankcji ekonomicznych nałożonych w listopadzie 1965 r. przez Radę Bezpieczeństwa na reżim osadniczy w Rodezji po ogłoszeniu jednostronnej deklaracji niepodległości. Ograniczenia obowiązywały także wobec kontaktów z Republiką

Południowej Afryki jako wyraz dezaprobaty wobec polityki apartheidu i braku gotowości do zainicjowania procesu dekolonizacji Namibii. W obu przypadkach doprowadziły one do ograniczenia powiązań tych krajów ze światem zewnętrznym, przyczyniając się do ujawnienia się trudności gospodarczych. Był to jeden z czynników warunkujących w drugiej połowie lat 70. politykę poszukiwania kompromisu przez oba rządy z ludnością tubylczą Rodezji i Namibii, a w latach 80. i 90. wymuszających demontaż systemu apartheidu w samej RPA.

3.3. Przesłanki i czynniki ideologiczno-polityczne

Oddziaływanie uwarunkowań o charakterze ideologiczno-politycznym można rozpatrywać z dwojakiego punktu widzenia: a) wewnętrznych procesów zachodzących w państwach afrykańskich, prowadzących do polaryzacji sił politycznych i wywołujących sprzeczności i antagonizmy prowadzące do sytuacji konfliktowych oraz b) z punktu widzenia rywalizacji zewnętrznych ośrodków władzy prezentujących mocarstwowe interesy i alternatywne orientacje ideologiczne.

Rywalizacja różnorodnych sił politycznych (organizacji narodowowyzwoleńczych, ruchów i partii politycznych, wojska, ruchów separatystycznych), reprezentujących odmienne orientacje ideologiczne, była jedną z głównych przyczyn niskiego poziomu wewnętrznej stabilności państw regionu. Sprzeczności powstające na tym tle dały znać o sobie już w okresie walki o niepodległość Afryki. Co prawda, w większości wypadków podziały organizacyjne w ruchu narodowowyzwoleńczym rodziły się na bazie etnicznej, ujawniły się jednak również różnice na płaszczyźnie programowej, wynikające z inspiracji ideologicznych. Przywódcy afrykańscy, niechętnie przyznający się do wpływów trybalizmu na ich działania polityczne, zazwyczaj różnice programowe wysuwali na pierwszy plan jako uzasadnienie dla legitymizacji bytu politycznego poszczególnych organizacji oraz argument w staraniach o pomoc zewnętrzną. Podziały organizacyjno-programowe prowadziły do rozbicia afrykańskich ruchów narodowowyzwoleńczych i utrudniały realizację ich podstawowego celu, jakim była walka o niepodległość. Ułatwiały także realizację imperialnej polityki władzom kolonialnym. Przykładu dostarczają Angola, Namibia i Rodezja, gdzie rywalizacja różnych ugrupowań w ruchu afrykańskim stwarzała komplikacje dla walki narodowowyzwoleńczej. Taka sytuacja pozwalała również na wykorzystywanie istniejących podziałów przez siły zewnętrzne dla umacniania swojej pozycji w Afryce. Ideologiczno-programowe zróżnicowanie umożliwiało bowiem ZSRR, ChRL i mocarstwom Zachodu poprzez odpowiednio prowadzoną politykę pomocy wojskowej umacnianie wła-

stych wpływów[14]. Podobne działania prowadziły także niektóre państwa afrykańskie, co przykładowo ilustruje stosunek poszczególnych państw „frontowych" do różnych organizacji afrykańskich w Rodezji-Zimbabwe, gdzie w okresie wojny narodowowyzwoleńczej ZANU otrzymywała wsparcie wojskowe i logistyczne przede wszystkim z Mozambiku, a ZAPU - z Zambii, Botswany i Angoli.

Zrodzone w okresie walk o niepodległość podziały organizacyjne i ideologiczno-programowe wykazywały się dużą trwałością i określały kształt i funkcjonowanie systemów politycznych suwerennych państw. Poprzez pojawienie się ruchów secesjonistycznych, zagroziły trwałości Konga-Leopoldville i Nigerii, konsekwencją czego był wybuch konfliktów zbrojnych. W tym pierwszym przypadku odmienne wizje przyszłości państwa kongijskiego, prezentowane przez prezydenta Josepha Kasavubu i premiera Patrice'a Lumumbę stały się jednym ze źródeł wewnętrznych napięć i rywalizacji o prymat różnych ośrodków władzy politycznej. Doprowadziło to również do ujawnienia się napięć w stosunkach pomiędzy supermocarstwa, na tle interpretacji zachodzących wydarzeń i określenia roli sił Operacji Narodów Zjednoczonych w Kongo (ONUC), czego efektem był kryzys związany z legitymizacją funkcji Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych. Kryzys kongijski w tym kontekście jawi się jako jeden z pierwszych przejawów rywalizacji Wschód-Zachód w Afryce[15].

Ewolucja sytuacji wewnętrznej w poszczególnych państwach regionu, będąca odzwierciedleniem procesów radykalizacji społeczeństw i elit władzy w wielu krajach (w których socjalizm postrzegano jako alternatywę dla kapitalizmu utożsamianego z systemem ucisku kolonialnego) doprowadziła do podziału kontynentu na kraje o orientacji socjalistycznej i kapitalistycznej. Podziały te były pośrednim odzwierciedleniem rywalizacji Wschód-Zachód, stwarzały źródło antagonizmów między państwami o odrębnych orientacjach, dostarczały argumentów na rzecz zaangażowania bliskich ideologicznie mocarstw zewnętrznych oraz stymulowały różnorodne działania (interwencje) na rzecz wsparcia bliskich ideologicznie ugrupowań politycznych bądź rządów[16].

Geneza tych podziałów ideologicznych sięga okresu dekolonizacji. Już wówczas zarysowały się sprzeczności między państwami regionu na tle interpretacji zachodzących pro-

[14] Zob. M. Rothenberg, *The USSR and Africa: New Dimensions of Soviet Global Power*, Miami 1980; M. Malinowski, *Cień Marsa nad Czarnym Lądem*, Warszawa 1986; K. Somerville, *Foreign Military Intervention in Africa*, London-New York 1990, passim.

[15] Por. K. Somerville, *Foreign Military Intervention in Africa*, London-New York 1990, s. 13-20.

[16] Por. S. Amin, *The Crisis: The Third World, North-South and East-West*, w: E. Hansen (ed.), *Africa: Perspectives on Peace and Development*, London 1987, s. 27-33; Y. Tandon, *Africa within the Context of Global Superpower Struggle*, w: idem, s. 42-46.

cesów i wydarzeń na kontynencie. W czasie trwania konfliktu kongijskiego przejawiało się to w polityce popierania przez obóz państw radykalnych (Grupa Casablanki) działań premiera P. Lumumby i jego następcy Antoina Gizengi, obóz państw umiarkowanych (prozachodnia Grupa Brazzaville) opowiedział się wówczas po stronie prezydenta J. Kasavubu. Istniejące wówczas podziały określały także stosunek poszczególnych grup krajów do wojny narodowowyzwoleńczej w Algierii[17]. W latach 80. z kolei Sudan, Egipt i Zair, prowadzące politykę zdecydowanie prozachodnią zaangażowały się w poparcie dla - będącego zwolennikiem podobnej orientacji politycznej - przywódcy Sił Zbrojnych Północy (FAN), a następnie prezydenta Czadu, Hissena Habre.

Specyficznie na tym tle przedstawiała się pozycja i rola międzynarodowa Libii, której przywódcy z pułkownikiem Muammarem al-Kaddafim na czele, realizując model rozwoju w oparciu o tzw. trzecią teorię światową (połączenie elementów socjalizmu, panislamizmu i panarabizmu), wykazywali dużą aktywność międzynarodową na rzecz realizacji jej - często utopijnych - założeń[18]. Ideologiczne motywacje były jedną z przyczyn stymulujących zaangażowanie Libii w poparcie dla wielu lewicowych (bądź populistycznych, jak w Ugandzie) reżimów politycznych. Najbardziej brzemienne w konsekwencje było zaangażowanie Libii w konflikt czadyjski, gdzie doszło do bezpośredniego udziału wojsk tego kraju w walkach po stronie sił Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej (GUNT)[19].

Do ideologicznych uzasadnień odwoływały się strony konfliktów wewnętrznych w Angoli i Czadzie, chociaż w tych wypadkach istotną rolę (przynajmniej jeśli chodzi o genezę konfliktów) odgrywały uwarunkowania etniczne[20]. Ideologiczne różnice podkreślały także strony zaangażowane w konflikt w Mozambiku. Podkreślanie znaczenia ideologicznej orientacji stron konfliktów ułatwiało uzyskanie pomocy zewnętrznej od mocarstw uwikłanych w zimnowojenną (a więc o dużym znaczeniu konfrontacji ideologicznej) rywalizację. Prowadziło to do podporządkowywania procesów ewolucji konfliktów logice tej rywalizacji, gdzie mocarstwowe interesy i wynikające z ich zderzenia sprzeczności dominowały nad lokalnymi uwarunkowaniami.

W większości przypadków władze kolonialne decydując się na przekazanie władzy Afrykanom, zapewniały sobie możliwość oddziaływania poprzez narzucanie różnorodnych układów o współpracy politycznej, wojskowej i gospodarczej, które miały gwarantować utrzymanie niepodległych już krajów w strefie własnych wpływów. O dalszym utrzymaniu

---

[17] Zob. T. Łętocha, *Wybrane współczesne problemy polityczne Afryki*, Warszawa 1973, s. 33-90.

[18] Por. M. al-Kaddafi, *Zielona książka*, Warszawa, b.r.w.; M.J. Malinowski, *Ideologie afrykańskie 1945-1985*, Wrocław 1986, s.202-210.

[19] Zob. K. Somerville, *Foreign...*, op. cit., s. 61-82.

[20] Ibidem, s. 61-82, 94-101.

się struktur zależności nowo powstałych państw od byłych metropolii świadczą takie zjawiska, jak: utrzymywanie baz wojskowych w tych krajach przez Francję, Wielką Brytanię czy Belgię, uzależnienie armii nowych państw od pomocy szkoleniowej, technicznej i materiałowej, obecność w ekonomice kapitału zachodniego, uzależnienie gospodarek afrykańskich od wymiany towarowej z byłymi metropoliami, uzależnienie od pomocy finansowej i gospodarczej, zachowanie wpływów w sferze kultury i języka. Zjawisko to zostało nazwane neokolonializmem.

Nowym elementem w zmienionej sytuacji politycznej kontynentu był niewątpliwie fakt, iż niepodległość stworzyła innym mocarstwom możliwość wystąpienia w roli potencjalnych partnerów, oferujących alternatywę dla współpracy z byłym imperium kolonialnym. Dotyczy to w szczególności Stanów Zjednoczonych, których zaangażowanie w regionie w okresie przedkolonialnym było stosunkowo niewielkie. Globalny charakter interesów USA, wynikający z roli jednego z biegunów siły w świecie zimnowojennym sprzyjał zwiększaniu ich obecności w Afryce. Sięgające swoimi korzeniami jeszcze XIX wieku kontakty z Liberią oraz rozbudowywana od początku lat 50. współpraca polityczna i wojskowa z Libią i Etiopią, zostały następnie uzupełnione o nowe kierunki oddziaływań. Między innymi rozbudowaniu uległy stosunki z Marokiem i Tunezją, zwiększyły się wpływy amerykańskie w Kongo-Leopoldville, gdzie siły prozachodnie wyszły zwycięsko z wewnętrznego konfliktu; rozszerzone zostały kontakty z krajami południowej Afryki, nie tylko z RPA, która udostępniała flocie USA wojskową bazę morską w Simonstown, ale również z nowo powstałymi państwami „czarnej" Afryki, jak Tanganika czy Zambia, które wówczas przyjęły prozachodni kurs w polityce zagranicznej. Tej polityce sprzyjała także obecność sił morskich Stanów Zjednoczonych na wodach okalających kontynent afrykański: VI Floty na Morzu Śródziemnym, VII Floty na Oceanie Indyjskim.

Jako supermocarstwo będące jednym z biegunów zimnowojennego układu sił, także Związek Radziecki włączył się do rywalizacji o wpływy w Afryce. Realizacji tego celu sprzyjało podkreślanie ideologicznej płaszczyzny rywalizacji Wschód-Zachód. Radziecki system polityczno-ustrojowy, przedstawiany jako konkurencyjny wobec kapitalizmu, stanowił alternatywny model dla wielu poszukujących swojej tożsamości krajów afrykańskich. Jego atrakcyjność wzmacniana była przykładem przyspieszonej industrializacji jaka dokonała się w b. ZSRR, przedstawianej często jako wzorzec dla krajów o niższym poziomie rozwoju. Propagandowe wykorzystanie tego faktu prowadziło do upowszechnienia ideologii i wzorów ustrojowych „realnego socjalizmu" wśród afrykańskich elit politycznych, sceptycznie oceniających dotychczasowe próby modernizacji poprzez adaptację wzorów zachodnich.

Przesłanki zbliżenia ZSRR i państw byłego bloku wschodniego z krajami afrykańskimi stwarzało także jednoznaczne poparcie dla procesu dekolonizacji wyrażane przez tę pierwszą grupę krajów. Wynikało ono z ideologicznych założeń ruchu komunistycznego (rozwiniętych po XX Zjeździe KPZR), zakładających traktowanie ruchów narodowowyzwoleńczych w trzecim świecie jako jednego z trzech elementów (obok systemu państw socjalistycznych i światowego ruchu robotniczego) tzw. „światowego procesu rewolucyjnego"[21]. Wskazywano na obiektywny charakter wspólnoty interesów i celów, realizowanych w środowisku międzynarodowym przez państwa socjalistyczne i rozwijające się, zmierzających do ograniczenia pozycji i roli międzynarodowej państw systemu zachodniego.

Przedmiotem zainteresowania władz w Moskwie wydarzenia w Afryce były już od drugiej połowy lat 50. Wówczas to wsparcie z państw bloku wschodniego uzyskały, walczące o niepodległość bądź szerszy zakres niezależności, ruchy nacjonalistyczne w północnej Afryce (w Egipcie i Algierii). Przedmiotem zainteresowania Moskwy był kryzys kongijski, gdzie sympatie w sposób jednoznaczny lokowano po stronie radykalnego premiera kraju Patrice'a Lumumby i jego następcy Antoine'a Gizengi. Sympanią ZSRR cieszyły się kraje rządzone przez przywódców dążących do ograniczenia wpływów byłych mocarstw kolonialnych, jak Ghana, Gwinea czy Mali. Poparcie polityczne, a następnie także materiałowe z ZSRR uzyskały ruchy narodowowyzwoleńcze walczące z reżimami rasistowskimi i kolonialnymi w południowej części kontynentu.

Od połowy lat 70. nastąpił dalszy wzrost znaczenia Afryki w globalnej rywalizacji Wschód-Zachód. Oba supermocarstwa zaangażowały się wówczas bezpośrednio w przebieg procesów zachodzących na kontynencie. Wydaje się, iż stroną inicjującą rywalizację był Związek Radziecki, który korzystając z przejściowego osłabienia pozycji Stanów Zjednoczonych po wojnie wietnamskiej, kryzysie naftowym i aferze Watergate, rozpoczął działania na rzecz umocnienia swoich wpływów w trzecim świecie. Afryka w tym kontekście jawiła się jako dogodne pole do realizacji tego celu. Przesądzało o tym kilka czynników: a) duży poziom niestabilności miejscowych reżimów politycznych, szukających często zewnętrznego wsparcia dla swojej legitymizacji; b) ciągle nie zakończony proces dekolonizacji (w południowej części kontynentu), który podtrzymywał antyimperialistyczne i antyzachodnie nastroje w wielu społeczeństwach państw afrykańskich; c) wynikający z zacofania gospodarczego państw regionu duży potencjał niezadowolenia społecznego, który mógł być wykorzystany jako podstawa dla radykalnych programów politycznych, opartych na rewolucyjnej frazeologii; d) peryferyjny charakter gospodarek afrykańskich,

[21] Zob. *Słownik filozofii marksistowskiej*, Warszawa 1982, hasło: *Rewolucji siły napędowe*, s. 311-312.

utrwalający struktury zależności od państw rozwiniętego Zachodu, jawiący się jako kolejne źródło radykalizmu społecznego.

Bezpośrednim wydarzeniem, które doprowadziło do zwiększenia zaangażowania ZSRR w Afryce było załamanie się portugalskiego imperium kolonialnego. Doprowadziło to w afrykańskich posiadłościach tego państwa do przejęcia władzy przez ugrupowania polityczne odwołujące się w swoich programach do doktryny komunistycznej i utrzymujących kontakty z Moskwą już na etapie walki narodowowyzwoleńczej. Szczególnie ważne znaczenie w tym kontekście miały Angola i Mozambik. Ze względu na ich geopolityczne położenie w południowej części kontynentu, sojusz z Moskwą, potwierdzony w 1977 r. uregulowaniami traktatowymi, zmieniał radykalnie układ sił w tej części świata, dotychczas znajdującej się w sferze oddziaływań Zachodu. Stwarzało to jednocześnie przesłanki dla dalszych zmian geopolitycznych w Afryce Południowej, gdzie istniejące reżimy rasistowskie poddawane były coraz większej izolacji i presji międzynarodowej. W tym samym okresie ewolucja programowa wojskowej ekipy rządzącej Etiopią po obaleniu cesarstwa w 1974 r. doprowadziła do zaadaptowania w tym kraju rozwiązań ustrojowych inspirowanych ideologią marksistowsko-leninowską, a w konsekwencji do nawiązania sojuszniczych form współpracy ze Związkiem Radzieckim. Kontakty polityczne i współpracę wojskową z ZSRR i państwami byłego bloku wschodniego, wśród których szczególną aktywność od połowy lat 70. przejawiała Kuba, rozwijały również pozostałe państwa o orientacji socjalistycznej, jak Benin, Kongo, Libia czy Madagaskar, a także niektóre państwa dalekie od radykalizmu społecznego w polityce wewnętrznej, jak Gwinea Równikowa czy Sierra Leone.

Odpowiedzią na działania radzieckie ze strony mocarstw zachodnich było zwiększenie pomocy gospodarczej i wojskowej na rzecz prozachodnich reżimów politycznych. Swoją pozycję, kosztem byłych mocarstw kolonialnych, w dalszym ciągu umacniały - szczególnie w latach 80. - Stany Zjednoczone, dążące do ograniczenia wpływów radzieckich. Realizacja celów geostrategicznych w polityce zagranicznej USA doprowadziła do zintensyfikowania współpracy gospodarczej i wojskowej z takimi krajami jak Somalia (gdzie uzyskano w 1980 r. dostęp do morskiej bazy wojskowej w Berberze), Egipt (tam ulokowano bazę sił szybkiego reagowania w Ras Banas na wybrzeżu Morza Czerwonego), Kenia (bazy: morska w Mombasie i lotnicza w Nanyuki) oraz Zair, Czad, Maroko i inne państwa.

Oprócz Stanów Zjednoczonych, tradycyjnie duże znaczenie do swej obecności w Afryce przywiązywała Francja, traktująca tę część świata priorytetowo. Obecność w regionie spełniała funkcję legitymizowania jej mocarstwowego statusu. Pociągało to za sobą bezpośrednią obecność militarną tego mocarstwa w Afryce (bazy wojskowe utrzymywane były m.in.

w Dżibuti, Senegalu, Czadzie, na wyspie Reunion). Rozbudowane interesy oraz sieć powiązań traktatowych, w tym również o charakterze wojskowym, łączące Paryż z poszczególnymi państwami (nie tylko z byłymi koloniami francuskimi), stały się podstawą dla wielu działań o charakterze interwencyjnym. Instytucjonalnym wyrazem szczególnej roli Afryki w polityce zagranicznej Francji stały się organizowane corocznie afrykańsko-francuskie spotkania „na szczycie".

Możliwości oddziaływania na przebieg wydarzeń w regionie, choć w mniejszym zakresie, zachowała również Wielka Brytania, początkowo (w latach 50.-60.) poprzez bezpośrednią obecność wojskową (Egipt, Kenia, Uganda, Tanzania, Nigeria), a następnie poprzez oddziaływania gospodarcze i polityczne. Zachowana została instytucjonalna forma więzi z byłymi koloniami w postaci Wspólnoty Narodów, której forum niejednokrotnie było miejscem uzgodnień wspólnej polityki Wielkiej Brytanii i państw anglofońskich wobec ważnych problemów Afryki, jak np. zespół konfliktów w południowej części kontynentu.

Od lat 60. także Chińska Republika Ludowa prowadziła aktywną politykę w Afryce dążąc do umocnienia swojej pozycji międzynarodowej. Ta aktywność wynikała zarówno z przesłanek ideologicznych (upowszechnianie teorii o przebiegu głównych linii podziału we współczesnym świecie pomiędzy bogatą Północą i biednym Południem), jak i pragmatycznych (rywalizacja o wpływy z innymi mocarstwami, szczególnie ze Związkiem Radzieckim postrzeganym wówczas jako główny antagonista w walce o przywództwo w ruchu komunistycznym). Efektem tej polityki Pekinu było zaangażowanie w przebieg procesów politycznych w regionie poprzez pomoc gospodarczą i wojskową dla wielu krajów i organizacji narodowowyzwoleńczych.

Zróżnicowanie ideologicznych orientacji występujących w Afryce, będące wynikiem oddziaływań zewnętrznych, nie oddaje całości tego zagadnienia. Dychotomiczny podział na kraje o orientacji socjalistycznej i kapitalistycznej oddaje rzeczywistość afrykańską tylko w przybliżeniu. W wielu wypadkach warunki generujące ideologiczną różnorodność kontynentu były bowiem wytworem lokalnych tradycji.

W Afryce postkolonialnej wielu spośród przywódców politycznych wykazywało ambicje wykreowania własnych koncepcji polityczno-ideologicznych. W większości przypadków odwoływały się one do atrakcyjności haseł sprawiedliwości społecznej. Źródła tych koncepcji tkwiły - z jednej strony - w afrykańskich tradycjach kolektywnego władania ziemią i wspólnotowej organizacji społeczności plemiennych, z drugiej - w atrakcyjności haseł socjalistycznych, traktowanych jako alternatywa dla kapitalizmu utożsamianego z kolonializmem. Próby łączenia tych dwu elementów leżały u podstaw różnorodnych koncepcji socjalizmu afrykańskiego, które od lat 60. stanowiły istotny element kształtujący

politykę wewnętrzną i zagraniczną poszczególnych państw. Nadawanie odmiennej rangi poszczególnym elementom doktryny, zaczerpniętym bądź to z tradycji afrykańskiej, bądź z dorobku myśli socjalistycznej prowadziło do formułowania bardzo różnorodnych koncepcji, które - poza frazeologią - niekiedy niewiele łączyło. W niektórych wypadkach (np. w krajach północnej Afryki) duży wpływ na kształt koncepcji wywierały inspiracje religijne, szczególnie te płynące z islamu (tzw. socjalizm arabski, socjalizm islamski).

W przypadku niektórych krajów o intensywności i kierunkach ich aktywności międzynarodowej decydowało dążenie do osiągnięcia pozycji mocarstwa regionalnego. Obok wyżej wspomnianego przykładu Libii, w tym kontekście można wskazać na Nigerię, która dysponuje ogromnym potencjałem militarnym, demograficznym i gospodarczym. Jej aktywność w regionie (np. wobec wydarzeń w Czadzie, Liberii i Sierra Leone) staje się źródłem nowych sprzeczności. Status mocarstwowy w regionie posiada także RPA, jej możliwości oddziaływania przed 1993 r. miały jednak specyficzny charakter ze względu na izolację międzynarodową w okresie prowadzenia polityki apartheidu przez rząd białej mniejszości. Nie przeszkadzało to władzom w Pretorii w prowadzeniu polityki nacisków na kraje sąsiednie przy wykorzystaniu różnorodnych środków o charakterze militarnym i gospodarczym, co stało się trwałym elementem napięć w stosunkach z państwami „czarnej" Afryki w tamtym okresie.

4. STANY ZJEDNOCZONE WOBEC KONFLIKTU W ANGOLI

4.1. Geneza zaangażowania Stanów Zjednoczonych w konflikcie angolańskim

Z początkiem lat sześćdziesiątych terenem budzącym szczególne zainteresowanie ze strony USA i b. ZSRR były nowo powstałe państwa afrykańskie. Działo się tak z kilku powodów. Po pierwsze, były to państwa słabe, bez tradycji i zakorzenionych struktur państwowych, w których brakowało elit mogących przeprowadzić je przez trudny okres transformacji. Na dodatek w ich granicach, sztucznie wytyczonych przez państwa exkolonialne, często zamieszkiwały dwa lub więcej wrogo do siebie nastawione plemiona. Takie sytuacje były często zarzewiem konfliktów, z którymi państwa te bez pomocy z zewnątrz nie były w stanie sobie poradzić. Prowadziło to do umiędzynarodowienia ich problemów, w szczególności zaś budziło zainteresowanie obu mocarstw prowadząc niekiedy do ukrytej ingerencji bądź konfrontacji, czego przykładem może być kryzys w Kongu w 1960 r.

Druga i najważniejsza przyczyna politycznego, a niekiedy i militarnego zaangażowania w tych krajach była obawa przed utratą wpływu lub kontroli w poszczególnych regionach na rzecz drugiego mocarstwa. Sytuacja ta doprowadziła do swoistego wyścigu dwóch mocarstw i ich sprzymierzeńców, którego celem było pozyskanie jak największej liczby sojuszników na kontynencie afrykańskim. Z reguły walka o wpływy w Afryce polegała na tym, że jedno z mocarstw oficjalnie lub półoficjalnie opowiadało się po jednej ze zwalczających się stron udzielając jej finansowej lub zbrojnej pomocy. W wypadku gdy przywódca tej strony zostawał oficjalnym przedstawicielem rządu swojego kraju popierające go mocarstwo z reguły kontynuowało dla niego poparcie, zarówno w sferze materialnej jak i dyplomatycznej. Gdy władzę w danym kraju sprawował polityk popierany przez stronę przeciwną mocarstwa starały się wspierać ruchy rewolucyjno-opozycyjne, na ogół uciekające do walki partyzanckiej. Zazwyczaj poparcie deklarowane lub udzielane przez oba mocarstwa było związane z oficjalną ideologią ruchów i jej liderów. W przypadku Stanów Zjednoczonych nie był to jednak element najważniejszy. Częstokroć wystarczały deklaracje o przyjaźni dla rządu USA i wrogości do ZSRR by w oczach Waszyngtonu dany ruch i jego przywódca uchodził za godnych poparcia partnerów. Zdarzało się też, że poparcie Amerykanów było rezultatem mechanicznej reakcji na decyzję Moskwy. Gdy ta nawiązała kontakty z jakąś organizacją lub państwem, Waszyngton automatycznie rozpoczynał poszukiwanie ewentualnych sojuszników w regionie mogących stanowić przeciwwagę dla

zamiarów ZSRR. Prowadziło to czasem do sytuacji paradoksalnych. W pierwszych miesiącach konfliktu w „rogu" Afryki ZSRR sympatyzował z Somalią a USA z Etiopią, po paru miesiącach oba mocarstwa „wymieniły" się lokalnymi partnerami. ZSRR zaczął udzielać poparcia Etiopii, a USA Somalii[1]. Status quo jednak zostało zachowane. Obawa przed komunizmem była także przesłanką do jednoznacznych deklaracji poparcia dla prozachodniego dyktatora Zairu Mobutu Sese Seko, którego sposób sprawowania władzy był nader odległy od ideału amerykańskiej demokracji.

Trzecim elementem zaangażowania się obu mocarstw w Afryce był nieugruntowany i niestabilny ustrój państw afrykańskich co było pokusą dla USA i ZSRR do próby „pomocy" tym krajom w tworzeniu struktur państwowych i instalowaniu odpowiedniego modelu polityczno-gospodarczego, za co te w przyszłości mogłyby się odwdzięczyć na przykład korzystną umową na eksploatację ich bogactw naturalnych. W tym wypadku Związek Radziecki posiadał nad Stanami Zjednoczonymi pewną przewagę, co miało swoje korzenie w charakterze społeczeństw afrykańskich. Problem ten trafnie scharakteryzował jeden z raportów Ośrodka Badań Kongresu USA (Congressional Research Service). Stwierdzał on: *Idea socjalizmu cieszy się w Afryce sporą popularnością po części dlatego, że tradycyjne społeczeństwa afrykańskie powszechnie uważane są, z pewnością nie bez dozy romantyzmu, za społeczeństwa o charakterze socjalistycznym; po części dlatego, że socjalizm uważany jest, nie bez dozy naiwności, za ustrój łączący sprawiedliwość społeczną z rozwojem gospodarczym, który nie powoduje wyzysku i podziału klasowego w społeczeństwach afrykańskich a za to, dzięki centralnemu kierowaniu promuje wzrost gospodarczy. I w końcu socjalizm uważa się za przeciwieństwo wartości i praktyk wyznawanych i stosowanych przez niedawne władze kolonialne*[2]. W istocie brak znajomości realiów gospodarki socjalistycznej (wzmocniony sowiecką propagandą) jak i niechęć do (kojarzonej z wyzyskiem i niedawnym okupantem) gospodarki kapitalistycznej sprawiły, że pod względem atrakcyjności oferta systemu gospodarczo-politycznego Związku Radzieckiego była w uprzywilejowanej sytuacji.

Trzy wyżej wymienione aspekty angażowania się USA i ZSRR w konflikty regionalne w Afryce mają też zastosowanie w przypadku typowego dla kontynentu afrykańskiego konfliktu angolskiego i typowego dla epoki zimnej wojny udziału w nim obu mocarstw. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie genezy tego konfliktu, jego przebiegu i udziału w nim obu mocarstw. W rozdziale niniejszym analizuję także stosunek do wojny w

[1] Zob. Steven E. Ambrose, *Rise to Globalism. American Foreign Policy since 1938*, New York, 1983, s. 386.

[2] *Soviet Policy and United States Response in the Third World*, Report prepared for the committee on foreign affairs U.S. House of Representatives by the Congressional Research Service, Washington, 1981, s. 280.

Angoli kolejnych administracji amerykańskich i próby jakie zostały podjęte by go rozwiązać. Szczególną uwagę zwracam na drogę jaką przebyły Stany Zjednoczone i Związek Radziecki w okresie trwającej blisko osiemnaście lat wojny; drogę do konfrontacji i wrogości do kooperacji i wspólnego wysiłku na rzecz rozwiązania konfliktu lokalnego. Na przykładzie stosunku Stanów Zjednoczonych do kryzysu w Angoli staram się także pokazać jaką rolę w polityce USA wobec krajów trzeciego świata odegrała ich mocarstwowość.

4.2. Angolańskie ruchy rewolucyjno-niepodległościowe

Zaangażowanie wielu państw, w tym USA i ZSRR, w pomoc angolskim grupom niepodległościowym było wynikiem rywalizacji o polityczne wpływy w regionie. Nie było ono jednak spowodowane li tylko obawą przed utratą kontroli na rzecz przeciwników. Kontrola polityczna bowiem stanowiła zabezpieczenie dla innych interesów jakie prowadziły bądź zamierzały prowadzić państwa angażujące się w problemy angolskie. Były to przede wszystkim interesy gospodarcze związane z bogactwami naturalnymi regionu (oprócz Angoli wyróżniała się pod tym względem prowincja południowego Zairu), wśród których prym wiodła angolska ropa naftowa. Dla Stanów Zjednoczonych i państw Europy zachodniej, Afryka południowa miała także ważne położenie geostrategiczne. Tędy bowiem wiedzie większość szlaków prowadzących z Oceanu Indyjskiego na Ocean Atlantycki, którymi transportowana jest ropa naftowa z Bliskiego Wschodu do krajów zachodnich. W razie konfliktów zbrojnych w tym rejonie czy krajach Afryki zachodniej droga ta mogłaby stanowić ważny szlak transportu militarnego. Bogactwa naturalne i położenie geostrategiczne decydowały o atrakcyjności Afryki południowej i oprócz politycznych były głównymi czynnikami, które decydowały o zainteresowaniu Waszyngtonu i Moskwy tym regionem.

Sytuacja jaka wytworzyła się w Angoli w roku 1975 nie napawała optymizmem: trzy ruchy niepodległościowe wywodzące się z trzech różnych grup etnicznych, różniących się poglądami i celami politycznymi, popieranymi przez szereg państw, w tym ZSRR i USA, szukających swoich własnych interesów w konflikcie angolskim. W 1966 r. Prokurator Generalny USA Robert Kennedy podczas swojej wizyty w południowej i wschodniej Afryce powiedział, że *nie zdziwiłby się gdyby doszło w tym regionie do serii kolejnych „Wietnamów"*[3]. Angola miała zacząć?

[3] Chester Edward, *Clash of Titans. Africa and U.S. Foreign Policy*, New York, 1974, s. 253.

4.3. Od porozumienia do wojny

Po upadku dyktatorskich rządów w Portugalii, w kwietniu 1974 r. stało się jasne, że upadek portugalskiego imperium kolonialnego był tylko kwestią czasu. W przypadku Angoli wszystko zależało od tego w jakim czasie władze kolonialne dojdą do porozumienia z przedstawicielami ludów angolskich w sprawie przejęcia przez nie władzy. Porozumienia nie ułatwiały różnice między poszczególnymi stronami oraz wewnątrz samych ruchów, których członkowie sprzeczali się co do sposobu negocjacji, trybu i warunków oddania władzy przez Portugalczyków. Pomimo nalegań przedstawicieli Organizacji Jedności Afrykańskiej trzy ruchy nie zdecydowały się na zjednoczenie swych sił. Każdy z przywódców był zdecydowany zachować tożsamość swojej organizacji do wyborów licząc na przejęcie władzy na terytorium całej Angoli.

W styczniu 1975 r. w portugalskim mieście Alvor rozpoczęły się negocjacje między władzami portugalskimi, FNLA, MPLA i UNITA. Ostateczne porozumienie zostało podpisane 15 stycznia 1975. Przewidywało ono: 1) Uzyskanie niepodległości przez Angolę w dniu 11 listopada 1975, kiedy to miały odbyć się wolne wybory; 2) Utworzenie tymczasowego rządu Angoli, w którym każda ze stron miała mieć równą reprezentację; 3) Stworzenie Angolskiej Armii Narodowej, w której wojska każdego z ruchów miały liczyć 8000 żołnierzy, a siły portugalskie 24 000 żołnierzy.

Odłożenie wyborów o dziesięć miesięcy sprawiło, że utrzymywał się stan niepewności co do przyszłości politycznej Angoli. Widząc to oba mocarstwa kontynuowały pomoc militarną i finansową dla wspieranych przez nie ruchów. Jeszcze w listopadzie 1974 r. Związek Radziecki po sześciomiesięcznej przerwie wznowił dostawy broni dla MPLA. 22 stycznia 1975 r. na kilka dni przed stworzeniem rządu tymczasowego Kissinger zatwierdził propozycję CIA pomocy dla FNLA w wysokości 300 000 dolarów.

31 stycznia koalicyjny gabinet przejściowy zaczął oficjalnie urzędować. Jednak wypracowany kompromis nie trwał długo i wkrótce doszło do starć pomiędzy oddziałami FNLA i MPLA. Porozumienie pokojowe podpisane w końcu marca nie zaowocowało zaprzestaniem nasilających się z każdym dniem walk. Chcąc zrównoważyć przeważające siły MPLA, FNLA i UNITA połączyły swoje siły przeciwko wspólnemu wrogowi. Doprowadziło to do podziału kraju. MPLA opanowało środkową część terytorium angolskiego, natomiast sprzymierzone siły FNLA i UNITA okupowały północną i południową część kraju. Wszystkie wysiłki zmierzające do utrzymania pokoju, przynajmniej do dnia wyborów, nie przyniosły rezultatów. Ani godzina policyjna wprowadzana i znoszona kilkukrot-

nie, ani wprowadzony 15 maja przez rząd portugalski stan wojenny, ani deklaracje liderów walczących stron *odrzucające użycie siły jako sposobu rozwiązywania problemów*[4].

Wraz z nasilaniem się walk zwiększała się też pomoc zagraniczna dla zwaśnionych stron. Przez cały rok 1975 ZSRR dostarczał oddziałom MPLA czołgi, sprzęt artyleryski, samochody opancerzone (armered troop carriers), samoloty transportowe i bombowce typu MiG (MiG fighter bombers). Latem 1975 r. długotrwałe związki przyjaźni pomiędzy MPLA i reżimem kubańskim zaowocowały pozytywną odpowiedzią Castro na prośbę liderów MPLA o pomoc. Kontyngent kubańskich „doradców wojskowych" wylądował w Angoli. Do stycznia 1976 r. ich liczba wzrosła do 12 000. Zdając sobie sprawę z pomocy jakiej ZSRR i Kuba udzielały MPLA, prowadzącej do eskalacji działań wojennych Stany Zjednoczone podjęły decyzję o większym zaangażowaniu się w konflikt. W czerwcu 1975 r. rząd amerykański udzielił kolejnej pomocy w wysokości 300 000 dolarów tym razem dla UNITA. Latem i jesienią 1975 r. Kissinger zatwierdził kolejne projekty Rady ds. Bezpieczeństwa Narodowego pomocy dla FNLA i UNITA. Organizacje Roberto i Savimbiego otrzymywały także wsparcie od Wielkiej Brytanii, Francji, Belgii i Niemiec, które w ten sposób próbowały zabezpieczyć swoje przyszłe interesy w bogatej w surowce mineralne prowincji południowego Zairu[5]. W czerwcu do wojny włączyły się oddziały wojsk Republiki Południowej Afryki, do których w październiku dołączyli najemnicy z Portugalii i innych krajów europejskich. Choć oficjalnie Biały Dom zaprzeczał by istniała specjalna agencja do rekrutacji amerykańskich najemników do walki po stronie prozachodnich ruchów, wiele wskazywało na to, że różnymi sposobami CIA próbowało werbunku najemników, w szczególności czarnoskórych weteranów wojny wietnamskiej[6].

Już w kwietniu 1975 r., kiedy upadł rząd tymczasowy stało się jasne, że żadna ze stron nie będzie respektować styczniowego porozumienia. 11 listopada w ustalonym dniu niepodległości zostały ogłoszone dwie oddzielne deklaracje niepodległości. Lider MPLA Anghostino Neto został prezydentem Ludowej Republiki Angoli ze stolicą w Luandzie. FNLA i UNITA w mieście Huambo stworzyli „Narodową Radę Rewolucyjną", która przejęła funkcję tymczasowego rządu Ludowo-Demokratycznej Republiki Angoli. Dzień wcześniej po niemal 500 latach okupacji ostatni portugalski zarządca wraz z ostatnimi oddziałami wojskowymi opuścił Angolę.

---

[4] Cytat pochodzi z porozumienia zawartego pomiędzy liderami trzech ruchów w dniu 21 czerwca 1975. Keesing Contemporary Archives 1975, s. 27 498.

[5] *The Kissinger Study of Southen Africa*, NSSM 39. Westport Connec, s. 183.

[6] Zob. H. Ernest i T. Tony, *Angola: the Hidden History of Washington War*, New York, 1976, s. 99.

W listopadzie i grudniu kontynuowano walkę. Pomimo początkowych porażek oddziały MPLA, dzięki kubańskiej i radzieckiej, pomocy powstrzymały ofensywę wspomaganych przez południowoafrykańskich, amerykańskich i europejskich najemników oddziałów FNLA i UNITA. Rosnąca liczba wojsk kubańskich i pomoc radziecka zaczęła przechylać szalę zwycięstwa na stronę MPLA. Na początku stycznia 1976 r. siły MPLA złamały front FNLA i zajęły większość ważniejszych strategicznie miast. Podobnym sukcesem zakończyła się ofensywa MPLA na południu, gdzie stacjonowały oddziały UNITA. Przy pomocy czołgów T-34 oddziały MPLA szybko posuwały się na południe zmuszając przywództwo UNITA do kilkurazowej zmiany swojego centrum dowodzenia. W tym czasie ministerstwo Informacji MPLA poinformowało, że walki będą się toczyć do momentu gdy wojska nieprzyjaciół zostaną wyrzucone poza granice Angoli[7].

W międzyczasie Amerykanie wstrzymali pomoc dla prozachodnich ruchów walczących w Angoli. Mając świeżo w pamięci lekcję wietnamską, 19 grudnia Senat przyjął ustawę *zakazującą administracji Forda kontynuowania pomocy dla oddziałów walczących z wojskami MPLA w Angoli*[8]. Pomimo, iż prezydent Ford określił to głosowanie jako *głęboką tragedię dla wszystkich narodów, których bezpieczeństwo zależy od Stanów Zjednoczonych*[9], 27 stycznia Izba Reprezentantów przyjęła taką samą wersję tej ustawy, co zakończyło udział USA w angolskiej wojnie domowej.

W połowie lutego oddziały FNLA i UNITA doznały ostatecznych porażek i zostały zmuszone do opuszczenia ostatnich pozycji strategicznych. Ich przywódcy ogłosili, że od tej chwili toczyć będą wojnę partyzancką.

W lutym i marcu Ludowa Republika Angoli ustanowiła stosunki dyplomatyczne z większością krajów afrykańskich i europejskich; w tym z Portugalią. 23 lutego Angola została czterdziestym siódmy członkiem OJA.

4.4. Zimna wojna a konflikt w Angoli

W październiku 1974 r. Donald Easum, Zastępca Sekretarza Stanu ds. Afryki zasugerował *możliwość inicjatywy dyplomatycznej wobec wojny w Angoli*[10]. Kilka dni później został zwolniony. Następca Easuma, Nathaniel Davis, także nalegał na rozwiązanie konfliktu na drodze dyplomatycznej sugerując unikanie bezpośredniej ingerencji w konflikt.

---

[7] Keesing Contemporary Archives 1976, s. 27 663.
[8] Ibidem, s. 27 661.
[9] Ibidem.
[10] Cytat za H. Jackson, *From the Congo to Soweto. U.S. Foreign Policy in the Third World*, New York, 1982, s. 75.

Jednym z jego argumentów było przekonanie o słabości sił prozachodnich. W jednym z memorandów przesłanych do Kissingera Davis pisał: *Ani Savimbi ani Roberto nie są dobrymi wojownikami. Szczerze mówiąc nie sądzę by byli oni w stanie zdobyć dobre bilety na mecz koszykówki. Ta gra nie jest warta świeczki. Zawodnicy jakimi dysponujemy są skazani na porażkę*[11]. Kissinger nie wziął sobie tych uwag do serca i w sierpniu 1975 r. Davis zrezygnował. Problem wyboru przez USA partnerów w konflikcie angolskim poruszył także inny przedstawiciel ruchu amerykańskiego: *Początkowa decyzja by wesprzeć FNLA a nie UNITA była błędem. (...) Gdybyśmy poparli Savimbiego jestem pewien, że wynik walk byłby inny.* I dodał: *był szereg znaków wskazujących na to, że UNITA i MPLA mogły ze sobą współpracować, prawdę mówiąc były one naturalnymi sojusznikami w tej walce*[12]. Wypowiedź ta porusza istotny problem, jakim były różnice między poszczególnymi stronami konfliktu. Jeśli chodzi o kwestie ideologiczne to pomimo deklarowanego przez MPLA marksizmu różnice te nie były na tyle istotne by wykluczyć możliwość współpracy, przynajmniej między MPLA a UNITA. Oba ruchy deklarowały lewicowość i przywiązanie do idei sprawiedliwości społecznej. Tezę tę potwierdził dyrektor CIA William Colby. Charakteryzując angolskie ruchy narodowowyzwoleńcze stwierdził: *Wszystkie* (ruchy - W.P.) *opowiadają się za niepodległością i niezależnością. Wszystkie opowiadają się za tym aby czarna Afryka była rządzona przez czarnych. Wszystkie opowiadają się za jakimś tam systemem socjalnym.* Na przesłuchaniu przed komisją senacką Colby przyznał, że USA popierały FNLA i UNITA tylko dlatego, że ZSRR popierał MPLA[13].

Ze swojej strony MPLA nie był wcale wrogo nastawiony do Stanów Zjednoczonych, przynajmniej nie w takim stopniu jak wielu członków administracji Forda sądziło. Jego przedstawiciele często wspominali o możliwości ustanowienia przyjaznych stosunków z Waszyngtonem, powołując się na artykuł VI konstytucji, który stwierdzał, że *Ludowa Republika Angoli nie przystąpi do żądnej międzynarodowej organizacji wojskowej; nie zezwoli też na instalację na jej terytorium zagranicznych baz wojskowych*[14]. Była to deklaracja polityki jaką chciała prowadzić większość krajów afrykańskich. Jak zauważył John Spanier: *Podstawowym elementem, na którym większość krajów rozwijających się chciała skoncentrować swoją uwagę i energię były sprawy wewnętrzne, wzrost stopy życiowej, umacnianie niepodległości i minimalizacji ich zaangażowania w zimną wojnę. Dlatego większość starała się pozostać neutralna w walce zachodu z komunistami, unikając daleko*

[11] Cytat za Harsh and Thomas, op. cit., s. 105.
[12] Cytat za G. Bender, *Kissinger in Angola: Anatom of Failure;* Lamarchand, *American Policy in Southern Africa. The Stakes and the Stance,* Washington, 1978, s. 79.
[13] Ibidem, s. 105.
[14] Harsh and Thomas, op. cit., s. 105.

idących zobowiązań[15]. Opinię tę potwierdził senator Clerk: *Jeżeli jest jakaś wiadomość, którą przywódcy krajów afrykańskich chcieliby przekazać rządowi Stanów Zjednoczonych to to, że kraje afrykańskie nie będą pionkami w grze ani Związku Radzieckiego ani Stanów Zjednoczonych*[16]. Oba mocarstwa nie chciały przyjąć tego do wiadomości.

Polityka Kissingera wobec konfliktu angolskiego nie przyniosła oczekiwanych przez Sekretarza Stanu rezultatów. I nie było to wynikiem kontrinicjatywy Kongresu, który nie dopuścił do kontynuacji militarnego zaangażowania USA w Angoli, lecz środków, przy pomocy których Kissinger starał się rozwiązać problem. Ich efekt był taki, że ruchy popierane przez USA zostały pokonane, rząd w Luandzie utrzymywał przyjazne stosunki z Moskwą a nie z Waszyngtonem, na terenie Angoli przebywało kilkanaście tysięcy wojsk kubańskich, znacznie zmniejszyły się możliwości kontroli i wpływu Stanów na sytuację w regionie, a na dodatek pogorszył się i tak nie najlepszy wizerunek Stanów Zjednoczonych wśród czarnych ludów Afryki. Henry Kissinger nie tylko nie zdołał rozwiązać konfliktu ale jeszcze doprowadził do jego eskalacji.

Czy było to, jak sugerował jeden z analityków, wynikiem *braku znajomości realiów afrykańskich* przy jednoczesnej *fiksacji Kissingera na punkcie Związku Radzieckiego*[17]. A może, jak twierdził jeden z członków komisji 40[18], Kissinger potraktował Angolę jak poligon doświadczalny do sprawdzenia umiejętności przeprowadzania przez amerykańskie służby tajnych operacji[19].

Jedno jest pewne. Jakimikolwiek motywami kierował się Henry Kissinger nie wykorzystał on możliwości jakie dawała Stanom Zjednoczonym ich pozycja na arenie międzynarodowej w celu pokojowego rozwiązania konfliktu w Angoli.

4.5. Administracja Cartera wobec Angoli

Przez cztery lata prezydentury Cartera (1977-1981) sytuację w Angoli można określić jako spokojną niestabilność. MPLA oficjalnie sprawował władzę starając się utrzymać kontrolę na możliwie największym terytorium. Natomiast siły NFLA i UNITA prowadziły wojnę partyzancką atakując oddziały MPLA, budynki administracyjne, czy bazy wojskowe. Od roku 1976 w Angoli trwał, de facto, stan nieustającej wojny partyzanckiej z odległą

---

[15] J. Spanier, *American Foreign Policy since World War II*, New York, 1977, s. 190.

[16] Cytat za Bender, op. cit., s. 120.

[17] Jackson, op. cit., s. 60 i 64.

[18] Komisja 40 - składająca się z czterech osób podkomisja Rady ds. Bezpieczeństwa Narodowego, zatwierdzająca lub odrzucająca wszelkie propozycje tajnych działań. W czasie wojny angolskiej w skład komisji wchodzili: Henry Kissinger, W. Colby - dyrektor CIA, generał G.C. Brown, - szef sztabu i W. Clement - Zastępca Sekretarza ds. Obrony.

[19] Zob. Bender, op. cit., s. 75.

perspektywą na jej zakończenie. Obecność wojsk kubańskich wykluczała jakąkolwiek możliwość przejęcia władzy przez praktycznie pozbawionego pomocy z zewnątrz FNLA i w niewystarczającym stopniu wspomaganego przez siły RPA, UNITA.

W relacjach amerykańsko-angolskich najważniejszym elementem był brak oficjalnych stosunków dyplomatycznych między oboma krajami. Pomimo iż wiele grup nacisku, ludzie biznesu, intelektualiści, analitycy, nawet członkowie administracji i Kongresu popierali ideę uznania Ludowej Republiki Angoli, Carter nie zdecydował się na nawiązanie oficjalnych stosunków z liderami MPLA.

Oficjalnym tego powodem była obecność na terenie Angoli kilkunastu tysięcy żołnierzy wojsk kubańskich. Jednak nawet najbliżsi współpracownicy Cartera różnili się w ocenie ich obecności. Zastępca Sekretarza Stanu ds. Afryki, Richard M. Moose i Doradca ds. Bezpieczeństwa Narodowego, Zbigniew Brzeziński reprezentowali typowo globalny punkt widzenia, twierdząc, że była ona wynikiem polityki Związku Radzieckiego i służyła jego politycznym interesom w regionie. Odmienne, regionalne podejście reprezentowali Andrew Young, ambasador USA przy ONZ i Sekretarz Stanu Cyrus R. Vance. Według nich obecność wojsk kubańskich nie stanowiła dla USA zagrożenia ani militarnego, ani politycznego, ani tym bardziej ekonomicznego. Co więcej Young twierdził nawet, że siły kubańskie odgrywały rolę stabilizującą.

Różnice wewnątrz administracji Cartera spowodowały brak spójności w polityce jego administracji. Przez pierwsze dwa lata, kiedy to największy wpływ na Cartera mieli jego liberalni doradcy, jego polityka wobec krajów afrykańskich była zgodna z idealistycznymi hasłami Cartera z kampanii wyborczej. Utrzymywał on dobre kontakty z czarnymi przywódcami, ostro potępiał rasizm i nie traktował wpływów radzieckich w Afryce jako śmiertelnego zagrożenia dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W tym okresie Carter był bliski nawiązania stosunków dyplomatycznych z ludowym rządem Angoli. Polityka Cartera z okresu drugiej połowy jego prezydentury była już znacznie bardziej tradycyjna, zwłaszcza jeśli chodzi o stosunek do Związku Radzieckiego. Carter ostrożniej zaczął traktować zarówno próby pomocy ruchom marksistowskim w czarnej Afryce przez Moskwę jak i działalność wojsk kubańskich. Zmiana ta była wynikiem zarówno małej skuteczności polityki z pierwszej fazy jego prezydentury jak i większego wpływu na politykę zagraniczną Cartera konserwatysty (w sprawach międzynarodowych) Brzezińskiego.

Za prezydentury Cartera nie nastąpiła normalizacja stosunków między oboma krajami. Rząd Stanów Zjednoczonych w dalszym ciągu odmawiał uznania rządu Angoli uznawanego przez większość krajów europejskich i afrykańskich. Nie to stanowiło jednak przyczynę braku sukcesu angolskiej polityki Cartera, lecz fakt, że brakowało jego administracji zde-

cydowanej, konsekwentnej, jasnej wizji rozwiązania problemu. Carter nie zdecydował się też na próbę bezpośredniego udziału USA w rozwiązaniu, ważnego dla stabilizacji w całym regionie, problemu sąsiadującej z Angolą Namibii, której ludność coraz bardziej stanowczo żądała uniezależnienia od Republiki Południowej Afryki[20]. Inicjatywę dotyczącą obu tych państw miała podjąć dopiero administracja Reagana.

4.6. Administracja Reagana wobec Angoli

Ronald Reagan miał dość specyficzny styl sprawowania prezydentury. W przeciwieństwie do swojego poprzednika, nie angażował się osobiście we wszystkie kwestie polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jako prezydent był on tylko autorem głównych koncepcji i ogólnej linii programowej. Dopracowaniem szczegółów i wykonaniem poszczególnych zadań zajmowali się już odpowiedni członkowie jego gabinetu. Osobą odpowiedzialną za relacje z Afryką i faktycznym autorem afrykańskiej polityki USA za rządów Reagana był zastępca Sekretarza Stanu ds. Afryki - Chester A. Crocker.

Jeszcze w czasie kampanii wyborczej Reagan zapowiedział, że nie będzie tolerował prób podejmowania przez Związek Radziecki, których celem będzie poszerzenie jego strefy wpływów o niektóre kraje trzeciego świata. Ten powrót do globalizmu w polityce zagranicznej potwierdził Crocker. Wkrótce po objęciu przez Reagana prezydentury „Floreign Affairs" opublikowało artykuł Crockera, w którym zawarł on głównie tezy i zasady jakimi USA miały się kierować w swojej polityce wobec krajów Afryki południowej.

Przede wszystkim Crocker obiecał większą aktywność w tym regionie, gdyż *czekanie i patrzenie co się wydarzy może spowodować oddanie inicjatywy w inne ręce*[21]. Analizując wybór przed jakim stanęła nowa amerykańska administracja Crocker zauważył coś co do tej pory było mało widoczne w wypowiedziach amerykańskich polityków: *Nie stoimy przed alternatywą: zbliżenie albo z ludnością czarną albo białą gdyż nasze interesy stoją ponad podziałami rasowymi; nasz wybór partnerów w regionie nie może też wynikać z ich ideologii - marksizmu czy antymarksizmu - gdyż różnice pomiędzy retoryką a faktami są nader wyraźne*[22]. Jednak cel zdefiniowany przez Crockera brzmiał cokolwiek znajomo: *Wybór faktyczny, przed jakim stajemy w Afryce Południowej w latach osiemdziesiątych, dotyczy naszej gotowości do politycznego współzawodnictwa z naszym globalnym wrogiem, w*

---

[20] Administracja Cartera próbowała wpływać na sytuację w regionie pośrednio, wspierając działające w ramach ONZ grupę kontaktową. Efektem jej działalności było sformułowanie postulatu wycofania obcych wojsk z Angoli i Namibii.

[21] Ch. A. Crocker, *South Africa: Strategy for Change*, Foreign Affairs, vol. 59, Nr 2, s. 345.

[22] Ibidem.

ciągle zmieniającym się regionie, którego przyszłość zależy od tych, którzy uczestniczą w jego kształtowaniu[23]. Crocker miał oczywiście na myśli siły międzynarodowego komunizmu obecne głównie w Angoli. Ostrzeżenie Zastępcy Sekretarza było czytelne: radziecka i kubańska obecność w regionie stanowiła zagrożenie dla politycznych, ekonomicznych i strategicznych interesów USA; dlatego Waszyngton był zdecydowany przeciwdziałać rozszerzeniu się sił komunistycznych w regionie południowej Afryki. Końcowy wniosek Crockera był jednoznaczny: *Nie istnieje prawo, które pozwalałoby komunistom wykorzystywać militarnie napięcia regionalne, zwłaszcza tam gdzie na straty narażone są ekonomiczne i strategiczne interesy zachodu*[24].

Tak więc zmianie administracji w Waszyngtonie nie towarzyszyła istotna zmiana w podejściu do problemów regionu południowoafrykańskiego. Jeżeli już, to była to zmiana nawiązująca do początku lat siedemdziesiątych kiedy to polityka zagraniczna USA zdominowana była przez zimnowojenne podejście Henry Kissingera. W tym świetle szanse na nawiązanie stosunków między Waszyngtonem a Luandą były minimalne, tym bardziej, że sytuacja w Angoli nie uległa większym zmianom.

W porównaniu z poprzednią dekadą liczba wojsk kubańskich stacjonujących na terenie Angoli wzrosła do ok. 30 000. Towarzyszyło im około 1000 doradców z ZSRR i Europy Wschodniej. Główną siłą opozycyjną był UNITA, który z braku innych możliwości kontynuował wojnę partyzancką w czym uzyskiwał wydatne poparcie ze strony wojsk Republiki Południowej Afryki, bowiem spora ich część stacjonowała w okolicach granicy namibijsko-angolskiej.

Brak stosunków dyplomatycznych pomiędzy USA i Angolą nie przeszkadzał obu krajom w utrzymywaniu kontaktów gospodarczych. Wysokość inwestycji prywatnych spółek amerykańskich w Angoli nieustannie rosła co było związane z głównym bogactwem naturalnym Angoli - ropą. Zdając sobie sprawę z perspektyw związanych z jej wydobyciem tak liczące się firmy jak Gulf, Texaco czy Mobil starały się tonować stanowisk Waszyngtonu. Pomimo to administracja Reagana nie ustawała w wysiłkach by uchylić ustawę z 1976 roku, zakazującą pomocy ruchom walczącym w Angoli (zwaną też poprawką Clerka). Próby te jednak skutecznie blokował Kongres. W tej sytuacji rząd w Waszyngtonie zdecydował się powiązać problem angolski z sytuacją całego regionu Afryki południowo-zachodniej, dążąc do jednoczesnego rozwiązania kilku nakładających się wzajemnie konfliktów. Głównymi ich aktorami, obok marksistowskiego rządu Angoli, wojsk kubańskich

[23] Ibidem.
[24] Ibidem, s. 346.

i ruchu UNITA, była dążąca do niepodległości Namibia i zdecydowanie się tym dążeniom sprzeciwiająca Republika Południowej Afryki[25].

Plan autorstwa Crockera był następujący. Główną przeszkodą w uznaniu przez USA rządu w Luandzie była obecność na terenie Angoli wojsk kubańskich. Te jednak były siłą stabilizującą i obronną przeciwko oddziałom wojskowym RPA, które w Namibii zwalczały siły namibijskiego ruchy wyzwoleńczego - SWAPO, a w Angoli wspierały oddziały UNITA. Ustabilizowanie sytuacji w Namibii sprawiłoby, że Luanda nie potrzebowałaby już ochrony ze strony wojsk kubańskich, jako że znikłoby zagrożenie ze strony RPA. Z kolei odesłanie do domu wojsk kubańskich zmniejszyłoby napięcia pomiędzy MPLA a rządem USA i stworzyło szansę na demokratyczne wybory i normalizację stosunków między obomа krajami[26].

W latach 1981-1984 administracja Reagana podjęła się roli mediatora pomiędzy rządami Angoli a Republiki Południowej Afryki. W efekcie doszło do kilkunastu nieoficjalnych spotkań, w których ze strony amerykańskiej uczestniczyli Crocker, jego zastępca Frank Wisner, Sekretarz Stanu Gerorge Shultz, ze strony angolskiej Minister Spraw Zagranicznych Jorge i Minister Spraw Wewnętrznych Alexander Reodriques, rząd Pretorii reprezentował Minister Spraw Zagranicznych - Pik Botha[27].

W kwietniu 1984 r., Crocker, Botha i Rodrigue podpisali porozumienie w Lusace. Uzgodnili oni, że zostanie utworzona specjalna komisja, w skład której wejdą przedstawiciele obu zwaśnionych stron. Celem komisji miał być nadzór nad mającymi się wycofać z terenów południowej Angoli oddziałami RPA. Ponadto osiągnięto wstępne porozumienie w kwestii wycofania wojsk kubańskich z Angoli, co miało nastapić wkrótce po opuszczeniu jej przez wojska RPA. W ogłoszonym na konferencji prasowej wspólnym oświadczeniu

---

[25] Konflikt między Namibią a Republiką Południowej Afryki ciągnął się od lat 50., kiedy to ludność zamieszkująca tereny ówczesnej Afryki Południowo-Zachodniej po raz pierwszy w sposób zauważalny dla obserwatorów międzynarodowych wyraziła wolę niezależności od ówczesnego Związku Południowej Afryki. Konflikt zaczął przybierać na sile po roku 1966, kiedy to Zgromadzenie Generalne ONZ uznało zwierzchnictwo RPA nad Namibią za zakończone. Od tego czasu, pomimo licznych rezolucji ONZ jednoznacznie potępiających obecność wojskową RPA w Namibii i nakazujących jej wycofanie swoich oddziałów, Pretoria kontynuowała okupację swojego sąsiada. Ze strony amerykańskiej próbę rozwiązania problemu podjęła administracja Cartera, która patronowała działalności specjalnie do tego celu utworzonej grupy kontaktowej, w skład której wchodzili przedstawiciele Francji, Wielkiej Brytanii, Kanady, RFN i USA. Po objęciu fotela prezydenckiego przez preferującego mediację jednoosobową i bezpośrednią Reagana znaczenie i prestiż grupy kontaktowej znacznie się obniżyły.

[26] Według Johna St. Jorre, plan Crockera po raz pierwszy został przedstawiony w czasie rozmów Crockera i Clarka z przedstawicielami rządu RPA w Cape Town w czerwcu 1981. John St. Jorre, *Africa: Crisis of Confidence*, Foreign Affairs, vol. 61, No 4, 1982, s. 187.

[27] Szczegółów negocjacji szukaj w Wiliam I. Zartman, *Ripe for Resolution. Conflict and Intervention in Africa*, New York, 1985, s. 190-207.

trzy strony określiły rezultaty spotkania jako *ważny i konstruktywny krok w kierunku pokojowego rozwiązania problemów regionu*[28].

Kolejne miesiące pokazały jednak, że zawarte porozumienie było nie do przyjęcia dla żadnej ze stron. Powód był dość prozaiczny. Angola i RPA nie ufały sobie na tyle, by zdecydować się na wycofanie swoich oddziałów nim nie uczyni tego druga strona. Wkrótce przedstawiciele władz Angoli przyznali, że koncepcja połączenia niepodległości Namibii z opuszczeniem Angoli przez obce wojska była dla nich nie do zaakceptowania. W wywiadzie udzielonym „Washington Post" prezydent Angoli Dos Santos (Aghostino Neto zmarł w roku 1979) powiedział: *Problem obecności wojsk RPA na terenie Angoli jak i niepodległości dla Namibii musi zostać rozwiązany zanim Kuba i Angola zgodzą się na wycofanie wojsk kubańskich. Dos Santos wezwał administrację Reagana do nawiązania stosunków dyplomatycznych z jego rządem, wykluczając jednocześnie możliwość porozumienia z Sabimbim, którego oskarżył o zdradę interesów Angoli i Afryki*[29].

Nieudana inicjatywa dyplomatyczna Crockera sprawiła, że polityka administracji Reagana wobec Afryki Południowej poddana została surowej krytyce. Szczególnie atakowana była koncepcja uzależnienia niepodległości dla Namibii od wycofania wojsk kubańskich z Angoli, popularnie zwana koncepcją „połączenia". Większość analityków uważała, że pozwalała ona rządowi RPA na przedłużenie negocjacji i utrzymywanie korzystnego dla siebie status quo. Christopher Coker twierdził, że *Pretoria i Waszyngton na równi ponoszą odpowiedzialność za to, że negocjacje dotyczące niepodległości Namibii wydłużą się o kilka lat*[30]. Ungar i Vale oskarżali: *Społeczeństwo amerykańskie nie miało okazji być świadkiem skuteczności nowej strategii dyplomatycznej w Afryce Południowej. Region ten jest pogrążony w takim chaosie jak zawsze, a Rosjanie nie doznali żadnej znaczącej porażki. Kubańczycy nie zamierzają opuścić Angoli, a Namibia nawet się nie zbliżyła do odzyskania niepodległości*[31]. St. Jorre z kolei uważał, że *drobiazgowa i skomplikowana strategia Crockera znalazła się w impasie, nie osiągnąwszy żadnego z zamierzonych celów*[32]. Oslusegun Obasanjo[33] stwierdził natomiast, że stosunki między Stanami Zjednoczo-

[28] Cytat za: Africa Research Bulletin, vol. 21, No 15, 1984, s. 7150.

[29] Africa Research Bulletin, vol. 21, No 10, 1984, s. 7419.

[30] Ch. Cocker, *The United States and South Africa, 1968-1985. Constructive Engagement and its Critics*, Durham, 1986, s. 275.

[31] S.J. Ungar, P. Vale, *South Africa: Why Constructive Engagement Failed*, Foreign Affairs, vol. 64, No 2, Winter 1985/86.

[32] J.St. Jorre, *South Africa Embattled*,Foreign Affairs, vol 65, Nr 3, s. 539.

[33] Olusegun Obasanjo - hodowca kurczaków. Szef rządu Nigerii w latach 1976-1979. Członek Niezależnej Komisji do Spraw Rozbrojenia i Bezpieczeństwa, szef Rady Byłych Przywódców Państw.

nymi a Afryką są najgorsze od trzydziestu lat. By je poprawić, jego zdaniem *USA powinny podjąć nową inicjatywę rozdzielającą niepodległość Namibii od kwestii kubańskiej*[34].

Stany Zjednoczone takiej inicjatywy nie podjęły. Koncepcja „połączenia" pozostała filarem polityki Waszyngtonu wobec Afryki Południowo-Zachodniej. Co więcej została ona wzmocniona o kolejny element - pomoc dla oddziałów UNITA. Stało się to możliwe dzięki decyzji Kongresu z czerwca i lipca roku 1985 anulującej postanowienia poprawki Clerka z roku 1976. W odpowiedzi Luanda oskarżyła Waszyngton o popieranie działalności wywrotowej i terroryzmu ogłaszając natychmiastowe zerwanie wszelkich kontaktów ze Stanami Zjednoczonymi[35].

W lutym 1986 r. administracja Reagana podjęła decyzje o pomocy dla rewolucyjnych sił UNITA w wysokości ok. 15 mln dolarów rocznie. Według Rothchilda i Ravenhilla decyzja ta była wynikiem *frustracji spowodowanej brakiem sukcesu w kwestii Namibii oraz obecnością w Angoli 1200 radzieckich i wschodnioeuropejskich doradców i 35 000 wojsk kubańskich*[36]. Nie do końca jest to zgodne z prawdą.

Po pierwsze, pomoc dla UNITA nie była alternatywą dla dotychczasowej polityki a jedynie jej, według Reagana i Crockera, logicznym uzupełnieniem. Crocker zamierzał kontynuować ofensywę dyplomatyczną w regionie a pomoc dla uważanego w USA za bohatera Savimbiegi miała na celu uzyskanie lepszej pozycji przetargowej z MPLA. I po drugie, decyzja o pomocy dla oddziałów UNITA nie była wynikiem spontanicznej zachcianki, lecz długotrwałych prób podejmowanych od początków prezydentury Reagana. Gdyby nie opór Kongresu UNITA otrzymałaby pomoc znacznie wcześniej. Decyzja, by po 11 latach wznowić pomoc dla ruchów opozycyjnych w Angoli miała swoje korzenie w ideologicznym antykomunizmie Reagana, którego polityka wobec większości krajów trzeciego świata zagrożonych bądź opanowanych przez siły komunistyczne, socjalistyczne czy też „zbyt" przyjaźnie nastawione do ZSRR opierała się praktycznie na takich samych, prostych zasadach. Była to polityka finansowej lub militarnej pomocy dla „oddanych przyjaciół" przeciwstawiających się komunizmowi. Zasadę Teodora Roosevelta *mów łagodnie trzymając duży kij* (speak softly and carry a big stick) Reagan praktykował nie tylko wobec Związku Radzieckiego, ale również wobec niektórych krajów Ameryki Środkowej czy, jak w przypadku Angoli, Afryki.

---

[34] O. Obasanjo, *Africa's Needs*, Foreign Policy, No 57, Winter 1984/85, s. 91.

[35] Africa Research Bulletin, vol. 22, No 7. 1985, s. 7725.

[36] Donald Rothchild i John Ravenhill, *Subordinating African Issues to Global Logic;* Oye, Liber, Rothchild, *Eagle Resurgent - the Reagan Era in American Foreign Policy*, s. 408.

Decyzja o prowadzeniu dwupłaszczyznowej polityki wobec Angoli - prowadzenie negocjacji z MPLA przy jednoczesnej tajnej pomocy dla UNITA - była decyzją ryzykowną. Po pierwsze, było wielce prawdopodobne, że pomoc dla ruchu mającego powiązania z RPA spotka się ze sprzeciwem ze strony OJA i państw afrykańskich tradycyjnie zachowujących neutralność. Po drugie, mogła ona sprowokować ZSRR do większej pomocy dla MPLA, co w grze dyplomatycznej z Waszyngtonem próbował wykorzystać Dos Santos. W czasie nieoficjalnego spotkania z Crockerem, 8 stycznia 1986 r. ostrzegł, że w razie pomocy USA dla UNITA rząd Angoli *poprosi o zwiększenie pomocy wiernych przyjaciół z ZSRR, Kuby i innych krajów socjalistycznych*[37].

Mimo gróźb, w kwietniu pierwsze dostawy broni składające się głównie z rakiet przeciwczołgowych i przeciwlotniczych typu Stinger (Stinger anti-tank and anti-aircraft missiles) zaczęły napływać do obozów UNITA. Obawy, że w ten oto sposób USA przyczynią się po raz kolejny do eskalacji walki zbrojnej, popełniając ten sam błąd co w roku 1975, oraz przekonanie wyrażane przez wielu obserwatorów, że tylko pokojowa, łagodna perswazja może skłonić Luandę do pozbycia się wojsk kubańskich okazały się niesłuszne[38]. Zarówno globalny i regionalny układ sił jak i sytuacja wewnętrzna Angoli w drugiej połowie lat 80. zmieniały się znacząco od roku 1975.

Sygnałem, że coś „drgnęło" w globalnym układzie sił był szczyt w Genewie 19-21 listopada 1985 r. Spotkanie Ronalda Reagana i Michaiła Gorbaczowa było początkiem końca zimnej wojny. Szczyt genewski był jednakże tylko formalnym przypieczętowaniem trwającego już jakiś czas na nieoficjalnym poziomie procesu. David A. Albright zaobserwował, że w połowie lat osiemdziesiątych dyplomaci radzieccy coraz głośniej zaczęli wyrażać opinie sugerujące ograniczenie zaangażowania obu mocarstw w trzecim świecie: *W roku 1984* - pisał Albright - *przedstawiciele radzieccy zaczęli sugerować po trosze w swoich publikacjach, a znacznie częściej w prywatnych rozmowach z Amerykanami, że ani USA, ani ZSRR nie posiadały „żywotnych interesów" (vital interests) w Afryce Południowej. Raczej, jak to określali, oba mocarstwa miały „słuszne interesy" (legitimate interests). Pod tym zawoalowanym stwierdzeniem kryła się sugestia, że interesy obu mocarstw w regionie nie były nie do pogodzenia*[39]. Podczas tych nieoficjalnych i oficjalnych kontaktów dwie kwestie stały się oczywiste. Po pierwsze, że liderzy radzieccy pod kierownictwem Gorbaczowa poważnie myślą o pokojowym rozwiązaniu konfliktów regionalnych, po

[37] Africa Research Bulletin, vol. 23, No 1, 1986, s. 7952.
[38] Zob. np. Rothchild adn Ravenhill, op. cit., s. 414.
[39] D.A. Albright, *East - West Tensions in Africa;* M.D. Shullman, *East - West Tensions in the Third World,* New York, London, 1986, s. 126.

drugie, że ZSRR nie był już w stanie utrzymywać pomocy dla swoich socjalistyczno-marksistowskich przyjaciół na dotychczasowym poziomie.

Sytuacja regionalna w Afryce Południowej także uległa zmianie. Dyplomaci RPA zaczęli przyznawać, że utrzymanie hegemonii regionalnej przy użyciu środków militarnych było dla nich zbyt kosztowne. Wiedzieli też, że nielegalna okupacji Namibii musiała się kiedyś skończyć. Poza tym, zarówno pod względem gospodarczym jak i politycznym, wewnętrzna sytuacja w RPA zaczęła się komplikować co wraz z nasilającym się protestem społeczności międzynarodowej przeciwko apartheidowi sprawiło, że elity polityczne RPA coraz więcej czasu i energii zmuszone były poświęcać problemom we własnym kraju.

Wewnętrzna sytuacja Angoli także uległa poważnym przeobrażeniom. Problemy gospodarcze były równie poważne co polityczne. Cena obecności wojsk kubańskich, za których usługi rząd angolski płacił w twardej walucie była niemal równa dochodom z eksploatacji bogactw naturalnych i sięgała pół miliarda dolarów rocznie[40]. W dodatku z powodu wojny do katastrofalnego stanu doprowadzona została infrastruktura kraju. Świadomi szkód jakie wojna przynosiła gospodarce jak i wielce prawdopodobnego zaprzestania pomocy przez ZSRR, członkowie MPLA coraz częściej sugerowali możliwość porozumienia z UNITA, rządami USA i RPA. Do nich zaliczał się prezydent Dos Santos, który coraz częściej i bardziej zdecydowanie wyrażał chęć spotkania z prezydentem Reaganem jak i życzeniem by oba kraje nawiązały stosunki dyplomatyczne[41].

W tym świetle decyzja o wznowieniu pomocy militarnej dla UNITA mogła mieć odwrotny skutek niż decyzja Kissingera z roku 1975. O ile tamta doprowadziła do eskalacji konfliktu, o tyle w roku 1986 istniały przesłanki pozwalające przypuszczać, że tajna pomoc doprowadzi do szybszego porozumienia stron. Trudno jest ocenić rzeczywistą wagę tego posunięcia i jego wpływ na rezultat polityki Crockera, który sam dosyć sceptycznie odnosił się do tego pomysłu. Równie trudno jest ustalić, na ile efekt tej całej zawiłej strategii był konsekwencją pogłębionej analizy politycznej, a na ile zbiegu okoliczności jaki zaistniał na skutek wyżej opisanych zmian w jej globalnych, regionalnych i wewnętrznych aspektach. Faktem jest, że przełom nastąpił w roku 1988.

Dwa lata prób rozwiązania konfliktu, bezskutecznie prowadzonych na dwóch płaszczyznach militarnej i dyplomatycznej, uświadomiło wszystkim stronom, że porozumienie może być osiągnięte wyłącznie na drodze negocjacyjnej. 13 marca na konferencji prasowej Savimbi wypowiedział, jak się później okazało prorocze słowa: *Ten rok - 1988 - będzie*

[40] Zartman, op. cit., s. 166.
[41] Zob. Keesing Contemporary Archives 1987, s. 35 176.

przełomowy w dziejach naszego państwa. Wszyscy rozmawiają ze wszystkimi, RPA rozmawia z Ameryką, Angola rozmawia z Ameryką, a jeśli chodzi o Rosjan - to wszyscy rozmawiają[42].

Zmiana w postawie Rosjan była najbardziej widoczna. Michaił Gorbaczow zaproponował rozwiązanie według wzoru afgańskiego. Przyszły rząd Angoli miał być neutralny, ani propołudniowoafrykański, ani proradziecki, ani proamerykański. Jego członkowie mieli pochodzić z MPLA i UNITA, a za jedną z jego naczelnych zasad uznano powstrzymywanie się wszelkich wiążących czy zbyt daleko idących deklaracji ideowych. Propozycje te spotkały się z akceptacją Pretorii. Minister Obrony RPA Magnus Malan oświadczył w imieniu swojego rządu: *Zdajemy sobie sprawę, że przyszły rząd w Luandzie, jeśli ma zachować niezależność od napięć między wschodem a zachodem musi pozostać neutralny. RPA gotowa jest to zaakceptować, jako że priorytetem naszym są rozwiązania, których skutkiem jest wycofanie obcych sił*[43].

Od maja 1988 roku, miało miejsce dwanaście rund rozmów między innymi w Londynie, Brazzaville, Kairze, Nowym Yorku i Genewie. Uczestniczyli w nich przedstawiciele Angoli, RPA, Kuby i USA, a porozumienie końcowe zawarte zostało 22 grudnia 1988 r. w Nowym Yorku[44]. W ramach porozumienia:

- uzgodniono wprowadzenie w życie rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 435/78 począwszy od dnia 1 kwietnia 1989 r. [45];

- zawarta została dwustronna umowa między Angolą a Kubą. Oba kraje zgodziły się na stopniowe wycofanie wojsk kubańskich w przeciągu 27 miesięcy;

- zawarta została trójstronna umowa pomiędzy Angolą, RPA a Kubą. Ustalono, że oddziały wojskowe RPA wycofają się w przeciągu siedmiu miesięcy;

- powstać miała wspólna komisja, której zadaniem miał być nadzór nad wdrożeniem w życie układu trójstronnego. W skład komisji - na statusie obserwatorów - mieli wejść przedstawiciele USA i ZSRR.

Porozumienie jest wynikiem umiejętności i wytrwałości stanowczego dyplomaty Chestera Crockera, który wykorzystał zmieniające się nastroje polityczne w Moskwie i Pretorii by doprowadzić negocjacje do szczęśliwego końca. W istocie zasługuje on na ukłon kiedy traktat zostanie uroczyście podpisany w Nowy Yorku[46] - pisał New York Times na

[42] Africa Research Bulletin, vol. 25, No 3, 1988, s. 8800.

[43] Ibidem.

[44] Szczegółów negocjacji szukaj w Chas W. Freeman Jr., *The Angola/Namibia Accords,* Foreign Affairs, Summer 1989, vol. 68, No 3, s. 126-141.

[45] Rezolucja 435/78 - określała warunki oraz tryb uniezależnienia Namibii od RPA i przekształcenia jej w suwerenne państwo.

[46] Cytat za Africa Research Bulletin, vol. 25, No 12, 1989, s. 9102, 9103.

krótko przed oficjalnym podpisaniem porozumień. Rzeczywiście, to głównie dzięki staraniom Zastępcy Sekretarza ds. Afryki, Stany Zjednoczone mogły świętować jeden z najbardziej spektakularnych sukcesów dyplomatycznych w Afryce w latach osiemdziesiątych. Po ośmiu latach starań, na kilkanaście dni przed końcem swojej służby w Departamencie Stanu, Crocker udowodnił, że starannie zaplanowana, zajadle niekiedy krytykowana[47] strategia połączenia dwóch głównych problemów politycznych regionu Afryki Południowej - wycofania wojsk kubańskich z Angoli i odzyskania niepodległości przez Namibię - pomimo całej swojej śmiałości była koncepcją sensowną i realną.

Postanowienia grudniowe rozwiązały większość problemów regionalnych. Namibia miała uzyskać niepodległość a Pretoria i Hawana miały wycofać swoje wojska z terenów Namibii i Angoli. Realizacja tych postanowień nie natrafiła na większe przeszkody. Wszystkie wojska wycofały się zgodnie z terminem, w Namibii odbyły się demokratyczne wybory, a w dniu 21 marca 1990 r. odbyła się oficjalna ceremonia przyznania Namibii niepodległości, która zarazem była symbolicznym końcem ery kolonializmu na kontynencie afrykańskim. Traktat nowojorski nie rozwiązał jednak kwestii politycznej przyszłości Angoli. To, czy i jak szybko Waszyngton osiągnie porozumienie z MPLA i czy Angola wkroczy na drogę politycznych reform, zależało także od postawy nowo wybranego prezydenta Stanów Zjednoczonych - George'a Busha.

4.7. Administracja Busha wobec Angoli

Po objęciu urzędu przez Busha polityka Waszyngtonu praktycznie nie zmieniła się. Pomimo przemian jakie dokonały się na arenie międzynarodowej, w regionalnej sytuacji Południowej Afryki oraz wewnątrz samej Angoli, Bush kontynuował przesyłanie militarnych dostaw dla UNITA i odmawiał uznania rządu w Luandzie do momentu powstawania rządu w wyniku wolnych i demokratycznych wyborów.

W latach 1989 i 1990 intensywne walki pomiędzy oddziałami wojsk rządowych i opozycyjnych były kontynuowane. Pierwsze istotne ustalenia dotyczące zaprzestania walk udało się osiągnąć dopiero w grudniu 1990 roku. Warto podkreślić, że jednym z czynników, który się do tego przyczynił była współpraca między Waszyngtonem a Moskwą.

---

[47] Przyczyny tak skomasowanej krytyki trafnie ujął Chas W. Freeman Jr. Pisał on: *Politycy określali ją* (koncepcję „połączenia" - W.P.) *jako niemoralną, ponieważ oznaczała wzięcie pod uwagę interesów Kuby i RPA; prawnicy uznawali ją za niezgodną z prawem, bo część planu dotycząca RPA otwarcie pokrywała się z postanowieniami rezolucji 435, eksperci i naukowcy uznawali ją za niemożliwą do zrealizowania i skazaną na niepowodzenie w świetle nieprzejednanych postaw RPA i Kuby oraz sprzeciwu ze strony „państw frontowych".* Ch.W. Freeman, op. cit., s. 126.

Potwierdzają to słowa wypowiedziane przez Savimbiego po spotkaniu z Bushem: *Myślę, że zarówno Stany Zjednoczone, jak i Związek Radziecki podjęły wspólne wysiłki w celu znalezienia rozwiązania dla problemu angolskiego*[48].

Jeszcze w tym samym miesiącu liderzy MPLA zapowiedzieli wprowadzenie reform politycznych. Najważniejsze z nich to: system wielopartyjny, zastąpienie oficjalnej ideologii marksistowskiej „demokratycznym socjalizmem", wolność słowa, gospodarka wolnorynkowa oraz zniesienie kontroli MPLA nad siłami zbrojnymi.

Był to początek procesu demokratyzacji. Sześć miesięcy później 31 maja 1991 r. w obecności Sekretarza Stanu Bakera, Ministra Spraw Zagranicznych ZSRR Besmiertnycha, Sekretarza Generalnego ONZ Javiera Perez de Cuellara i przewodniczącego OJA Yoweri Museveniego reprezentanci UNITA i MPLA podpisali pokojowe porozumienie w Lizbonie. Główne postanowienia układu mówiły o zawieszeniu broni pomiędzy UNITA a MPLA, stworzeniu Wspólnej Komisji Polityczno-Wojskowej, w której mieli zasiadać przedstawiciele USA, ZSRR i Portugalii. Celem komisji był nadzór nad wdrażaniem postanowień pokojowych oraz organizacja wyborów prezydenckich i parlamentarnych, których termin ustalono na okres między wrześniem a listopadem 1992 roku[49].

Wybory odbyły się w terminie, we wrześniu 1992 r. MPLA zdobył większość miejsc w parlamencie a Dos Santos pokonał Savimbiego w wyborach prezydenckich. Lider UNITA zakwestionował prawdziwość wyników wyborów co sprowokowało bójki między zwolennikami UNITA a policją.

Pomimo, że zagraniczni obserwatorzy stwierdzili, że wybory były wolne i sprawiedliwe, Bush nie ustanowił stosunków dyplomatycznych z demokratycznie wybranym rządem Angoli. Być może dlatego, że w listopadzie 1992 r. podzielił los Savimbiego. Stosunki te ustanowił dopiero pogromca Busha, Bill Clinton, co miało miejsce 21 czerwca 1993 r.

Bush nie w pełni wykorzystał kredyt zaufania dla Waszyngtonu jaki powstał po zakończonej sukcesem misji mediacyjnej Crockera. Wydaje się, że istniała możliwość, na którą Bush się nie zdecydował, kontynuowania inicjatywy dyplomatycznej poprzez mediację między MPLA i UNITA. Zamiast tego, rola USA ograniczyła się do biernego obserwatora wydarzeń, w których główną rolę zaczęli odgrywać Portugalczycy. To oni bowiem mieli największy udział w doprowadzeniu do porozumienia między zwaśnionymi stronami. Warto jednak podkreślić, że konflikty lokalne stanowiące jeszcze do niedawna jeden z

[48] Cytat za: Africa Research Bulletin, vol. 27, No 12, 1990, s. 9944.
[49] Keesing Contemporary Archives 1991, s. 38 277.

ważniejszych aspektów zimnowojennej konfrontacji teraz stały się troską i powodem współpracy między byłymi przeciwnikami.

Administracja Busha zdecydowała się na wykorzystanie tylko jednego ze swoich mocarstwowych atrybutów - potęgi militarnej. Przez całą kadencję Busha UNITA miała zapewnione dostawy broni amerykańskiej. Fakt ten jak i zastanawiająca awersja do uznania rządu Angoli, nawet tego który powstał w wyniku demokratycznych wyborów, nie wystawiają administracji amerykańskiej najlepszego świadectwa. Wydaje się, że tak jak Savimbi nie dostrzegł zmian jakie zaszły w jego kraju od rozpoczęcia przez niego walki o niepodległość, tak Bush nie do końca zdawał sobie sprawę ze zmian jakie zaszły na arenie międzynarodowej po roku 1989.

4.8. Podsumowanie

Trwająca osiemnaście lat wojna w Angoli pochłonęła ponad 441 000 istnień ludzkich[50]. Cztery miliony ludzi (połowa populacji w Angoli) zostało zmuszonych do przesiedlenia się. Dziesiątki tysięcy zostały okaleczone w wyniku eksplozji min i bomb. Setki tysięcy uciekło do państw sąsiednich[51]. Kraj był zrujnowany. Brak dróg, linii kolejowych, systemu telekomunikacyjnego itd. w znacznej mierze utrudniały odbudowę kraju, tym bardziej, że konflikty wewnętrzne nie do końca były rozwiązane.

W historii konfliktu angolskiego Stany Zjednoczone odgrywały niebagatelną, chwilami kluczową rolę. Było to możliwe dzięki pozycji jaką piastowały na arenie międzynarodowej. Była to pozycji supermocarstwa, dbającego nie tylko o własne interesy czy interesy własnego obozu, ale przede wszystkim starającego się zwyciężyć lub przynajmniej zachować równowagę sił w rywalizacji z drugim, wrogim supermocarstwem. To właśnie tej globalnej logice podporządkowana była polityka USA wobec konfliktów regionalnych w krajach trzeciego świata.

Przykład Angoli pokazuje jak różne mogą być oblicza zaangażowania wielkiego mocarstwa w sprawy regionalne. Od bezsensownej, nieprzemyślanej ingerencji zbrojnej jako była wynikiem decyzji administracji Forda, po głębokie, bezpośrednie, zaangażowanie dyplomatyczne, które wzmocnione innymi atutami, charakterystycznymi dla każdego mocarstwa, może przynieść, co udowodniła administracja Reagana, pokojowe rozwiązanie konfliktu.

---

[50] Za J. Schraeder, *Intervention into the 1990's. U.S. Foreign Policy in the Third World*, Boulder, col. 1992, s. 403.

[51] Za J.A. Marcum, *Africa: a Continent Adrift*, Foreign Affairs, 1988/89, vol. 68, No 1, s. 163.

Oczywiście to, że Waszyngtonowi udało się doprowadzić do porozumienia rozwiązującego kwestię obecności obcych wojsk w Afryce Południowej oraz kwestię niepodległości Namibii było wynikiem wielu czynników. Koniec zimnej wojny, zmiana postawy ZSRR po dojściu Gorbaczowa do władzy, sytuacja gospodarcza w regionie Afryki Południowej, napięcia społeczno-polityczne w RPA - wszystkie te zjawiska przyczyniły się do osiągnięcia porozumienia. Żadne z nich jednak nie miało takiego znaczenia jak udział w rozwiązaniu konfliktu Stanów Zjednoczonych, który możliwy był tylko dzięki statusowi tego kraju na arenie międzynarodowej. To właśnie związany z mocarstwowością prestiż polityczny umożliwił dyplomatom amerykańskim podjęcia się mediacji i sprawił, że zostali zaakceptowani w tej roli. To dzięki podstawowemu atrybutowi mocarstwa, olbrzymiemu potencjałowi militarnemu - który umożliwił wyrównującą układ sił pomoc dla jednej ze stron, Waszyngton mógł pośrednio wymusić udział w negocjacjach stron sceptycznie do nich nastawionych. To wreszcie dzięki cechującej większość mocarstw potędze gospodarczej, Stany Zjednoczone mogły uciec się do szantażu gospodarczego (grożąc wstrzymaniem bądź obiecując zwiększenie inwestycji lub pomocy gospodarczej) i doprowadzić rokowania do pomyślnego końca.

Jednak sama mocarstwowość i jej atrybuty, jeżeli nie są poparte wolą polityczną, umiejętnościami dyplomatycznymi, zaangażowaniem i wiarą w końcowy sukces, nie rozwiążą problemów. Przekonała się o tym administracja Busha, której dość bierna postawa, mała zdolność szybkiego adoptowania się do nowej sytuacji, brak klarownej wizji oraz myślenie kategoriami niedawno zakończonej, lecz mimo wszystko minionej, epoki sprawiły, że Stany Zjednoczone, choć miały ku temu możliwości, nie utrzymały swojej prestiżowej pozycji w regionie Afryki Południowej.

5. FRANCUSKA POLITYKA WOBEC WSPÓŁCZESNYCH KONFLIKTÓW

5.1. Pozycja Francji w dynamice współczesnych stosunków międzynarodowych

Jest rzeczą subiektywną, a nawet emocjonalną uznanie Francji za mocarstwo w epoce, kiedy zaniknął podział na zantagonizowane bloki, kiedy sami Francuzi przyznają, że jedynym państwem dysponującym atrybutami mocarstwowości są Stany Zjednoczone[1]. Jest tym bardziej niezręcznie podnosić swoje aspiracje mocarstwowe tworząc wspólny organizm gospodarczo-polityczny z czternastoma pozostałymi członkami Unii Europejskiej. Spośród państw „piętnastki" tylko Wielka Brytania i Francja przejawiają nostalgię mocarstwową. Dla Anglii aspiracje te są kompensowane poprzez „więzi specjalne" ze Stanami Zjednoczonymi. W przypadku Francji sytuacja jest o wiele bardziej skomplikowana.

Z jednej strony mamy do czynienia z retoryką patriotyczną, podkreślającą niezależność narodową i potencjalne możliwości wpływania na losy świata. Francuzi podkreślają takie walory jak: stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, posiadanie terytoriów zamorskich, niezależny system obrony dysponujący środkami odstraszania nuklearnego, a także potencjał gospodarczy i autorytet międzynarodowy. Retoryka mocarstwa jest wszechobecna w wystąpieniach politycznych i enuncjacjach prasowych.

Z drugiej strony, demonstracyjne szermowanie hasłem mocarstwowości skłania obserwatorów z zewnątrz do wyciągnięcia wniosku, że Francja jest bardziej zainteresowana wzrostem swojego znaczenia w świecie niż wspieraniem integracji europejskiej[2].

Francuzi mają świadomość, że aspiracje mocarstwowe budzą nieufność europejskich państw, dlatego też starają się ich zapewnić, że *Francja nie ma ani chęci ani środków, żeby być żandarmem świata*[3].

Jaka ma być zatem formuła nowoczesnej mocarstwowości, którą zgodziliby się zaakceptować europejscy partnerzy? Czemu też ma służyć ta mocarstwowość?

---

[1] Paul Marie de la Gorce, *Le dernier Empire*, Grasset, Paris 1996, p. 16, Ingatio Ramonet, *L'empire americaine, Le monde diplomtique*, Fevrier 1997.

[2] A.M. Gloannec, *Europe by other means*, International Affairs nr 73 January 1997, p. 89. Z kolei Pierre Hassner zauważył, że *od czasów Napoleona III do Mitteranda polityka francuska może być zinterpretowana jako próba odzyskania minionej wielkości przy braku środków*, przypis cyt. za D. Moisi, De Mitterand a Chirac, Politique Étranjere hiver 1995/96, s. 855.

[3] J. Laxande, *La défense Française dans le nouveau cadre géostrategique*, Défense Nationale 1994, nr 7, p. 9.

Na pierwsze pytanie Francuzi odpowiadają, że chodzi o przekształcenie Unii Europejskiej w pełnowartościowe mocarstwo będące równoprawnym, a być może konkurencyjnym elementem układu multipolarnego. Teoretycy Instytutu Wyższych Studiów Obrony uważają, że Unia Europejska jest w stanie samodzielnie zapewnić sobie bezpieczeństwo. Jako argument przytaczam statystyki Banku Światowego.

Tabela 1

PORÓWNANIE POTENCJAŁÓW UNII EUROPEJSKIEJ, USA I JAPONII

KRAJ	PKB w mld $	LUDNOŚĆ	DOCHÓD w przeliczeniu na 1 mieszkańca $ USA
UE	7212	368,7	19 592
USA	5920	255,4	23 240
JAPONIA	3671	124,5	28 190

Przytaczając te dane autorzy spostrzegają, iż 15 państw członków Unii Europejskiej wnosi równoważny wobec Stanów Zjednoczonych wkład ekonomiczny przy 50% przewadze w liczbie ludności.

Większość francuskich obserwatorów nie ukrywa, że głównym konkurentem projektowanego mocarstwa byłyby Stany Zjednoczone, a zasadniczym polem konfrontacji byłaby gospodarka oraz wpływ na sytuację geostrategiczną subregionów europejskich i pozaeuropejskich, w tym także na rozstrzyganie konfliktów międzynarodowych[4].

W świetle rozważań francuskich teoretyków potrzeba budowy mocarstwowej pozycji Europy wynika z potrzeb bezpieczeństwa oraz z odpowiedzialności państw wysokorozwiniętych za losy świata. Potrzeba skutecznego zapobiegania konfliktom i stabilnego rozwoju mają usprawiedliwiać budowę Unii Europejskiej jako mocarstwa światowego.

W opiniach francuskich teoretyków Unia Europejska wnosi znaczący wkład w utrzymanie pokoju i przeciwdziałanie kryzysom, przy jednoczesnym braku wpływu na rozdysponowanie dostarczonych środków.

[4] Redaktor naczelny *Le Monde* Michel Tatu przytoczył wyniki badań profesora Uniwersytetu Meryland Stefana Kulla, z których wynika, że obywatele amerykańscy przeceniają wkład USA w pomoc dla reszty świata i ich udział w opanowywaniu kryzysów i utrzymanie pokoju. Większość ankietowanych Amerykanów ocenia wydatki USA na pomoc zagraniczną jako *znacznie wyższe niż innych krajów uprzemysłowionych*. W rzeczywistości te wydatki wynoszą zaledwie 1% budżetu, co sprawia, że USA zajmuje 25 miejsce na liście krajów OCDE w przeliczeniu wydatków na jednego mieszkańca. W odniesieniu do misji utrzymywania pokoju przeciętny Amerykanin sądzi, iż jego kraj dostarcza 40% oddziałów do ONZ i 30% na terenie byłej Jugosławii. Rzeczywiste zaangażowanie wynosiło wówczas 5% w świecie i 3% w byłej Jugosławii. Foreign Policy hiver 1995-1996, cyt. za M. Tatu L'otan, *Survivra - t'elle en l'an 2000*, Politique Internationalé 1996, nr 7, s. 29.

Według obliczeń komisarza Manuela Mortina publikowanych w deklaracji przed Parlamentem Europejskim 15 września 1994 r. państwa UE miały największy wkład finansowy w przezwyciężaniu konfliktów[5].

Trudno przewidzieć jaka może być rola Francji w tym zespołowym mocarstwie. Czy będzie ona miała decydujący głos w sprawach jego polityki zewnętrznej? Czy też będzie tylko regionem o równych prawach jako pozostali członkowie Unii Europejskiej[6].

Pomijając kwestię intencji należy skonstatować fakt, że wśród państw Unii Europejskiej Francja jest najbardziej aktywną rzeczniczką podejmowania wspólnych akcji dyplomatycznych, humanitarnych i wojskowych mających na celu zapobieganie konfliktów oraz przywracanie pokoju. Dyplomacja francuska podjęła wiele starań, żeby przeforsować w Parlamencie europejskim wiele wspólnych stanowisk oraz wspólnych akcji Unii Europejskiej[7].

Przegląd oficjalnych dokumentów rządowych prowadzi do wniosku, że międzynarodowe i wewnętrzne konflikty międzynarodowe zajmują pierwsze miejsce w hierarchii wyzwań i zagrożeń definiowanych we współczesnej doktrynie narodowej Francji. Francja podobnie zresztą jak inne kraje Unii Europejskiej nie przewiduje poważnych konfliktów o charakterze globalnym ani też takich, które miałyby bezpośrednio zagrozić Unii Europejskiej. Białe księgi o Obronie Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii nie widzą w perspektywie najbliższych 15-20 lat sił, które mogłyby stanowić poważne zagrożenie dla żywotnych interesów tych państw.

Teoretycy francuscy i specjaliści z Instytutu Bezpieczeństwa Unii Zachodnioeuropejskiej oceniają, że potencjalny przeciwnik jest oddalony od granic Unii o około 1000--1500 km. Zresztą jest to „przeciwnik" nieokreślony[8].

W schyłkowym okresie prezydentury François'a Mitteranda oficjalna doktryna brała pod uwagę zmiany w układzie sił międzynarodowym spowodowane rozpadem bloku komunistycznego, ale obowiązywała zasada: *nie opuszczać tarczy*. Wyrazem „pełnej gotowości" na odparcie konfliktu była *Biała Księga o Obronie* opublikowana w 1994 r., która w niewielkim stopniu zmieniła doktrynę wypracowaną w latach sześćdziesiątych i ogłoszoną przez Michela Débre w 1972 r.[9]. Owszem autorzy stwierdzają, że po raz pierwszy w dziejach, Francja nie jest zagrożona przez bezpośredni atak. Poza neutralną Szwajcarią wszy-

---

[5] D. Fabre, *L'Union européenne Face ála crise rwandaise*, Afrique contemporaine nr 178, pp.3-16.

[6] Philippe Morau Defarges, *Le France province de l'Union Européenne?* Politique Etrangére 1996 printemps.

[7] D. Fabre, *La politique éntrangére et de securité commune (PESC)*. Problémes politiques et sociaux N 775-776, 22 novembre 1996, p. 117-123.

[8] *Vers Unie politique de défense commune*, L'UEO, Paris 1995.

[9] *Livre blanc sur la dédense*, Paris 1972; J. Kukułka, *Ewolucja doktryny obronnej współczesnej Francji*, Zeszyty Naukowe AON, 1996, nr 1(22), s. 28-47.

scy sąsiedzi Francji są jej sojusznikami oraz stronami Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego z 1954 r. oraz Traktatu o Unii Europejskiej.

Demontaż radzieckiego imperium sprawił, że zmniejszyło się prawdopodobieństwo konfliktu globalnego, ale zachwiana została dotychczasowa równowaga sił, co jest przyczyną destabilizacji w wielu regionach. Dla Francji najbardziej newralgicznymi ośrodkami konfliktów byłyby strefy bezpośredniego sąsiedztwa Unii Europejskiej. A więc: Europa Środkowa i Wschodnia oraz region Morza Śródziemnego. Poza tym, z punktu widzenia interesów strategicznych, Francja jest zainteresowana utrzymaniem pokoju i w rozwoju krajów afrykańskich.

Francuzi proponują całą gamę instrumentów przeciwdziałania konfliktom i zagrożeniom w sferach gospodarczej, dyplomatycznej i militarnej. Dla różnych regionów przewidują zróżnicowany układ poszczególnych składników. Na obszarze Regionu Śródziemnomorskiego i Afryki przewagę biorą środki pomocy gospodarczej i cywilizacyjnej. Wobec Europy Środkowej i Wschodniej największy nacisk położono na dyplomację prewencyjną. Natomiast na terenach objętych walkami na pierwszy plan wybijał się czynnik wojskowy.

Interwencje zagraniczne Francji prowadzone z mandatu organizacji międzynarodowej są przewidziane w *Białej Księdze o Obronie* pod postacią dwóch scenariuszy. Pierwszy rozpatruje konflikt regionalny nie zagrażający żywotnym interesom Francji. Drugi traktuje o operacjach mających na celu utrzymanie lub przywrócenie pokoju lub w obronie prawa międzynarodowego.

Bilans aktywnego udziału Francji w operacjach utrzymania i przywracania pokoju w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych rzeczywiście może być argumentem uzasadniającym jej mocarstwowe aspiracje. Państwo to wniosło znaczący wkład w akcje prowadzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Oddziały francuskie uczestniczyły w operacjach od Somalii po Jugosławię. Poza tym Francja prowadzi wiele działań samodzielnie, szczególnie na obszarze Afryki. Ocenia się, że w działaniach tych uczestniczyło ogółem 25 000 żołnierzy[10]. Od 1989 r. interwencyjne akcje zewnętrzne są zasadniczym zadaniem sił zbrojnych Francji. Na początku 1995 r. w misjach pokojowych służyło 6200 francuskich żołnierzy, czyli niemal dziesięciokrotnie więcej niż w połowie lat osiemdziesiątych (1985 - 668 żołnierzy)[11].

[10] T. Lansford, *The question of France: French Security Choices at Century's End,* European Security. Vol. 5 n 1 spring 1996, p. 58.

[11] La défense..., T. 1, s. 47.

W początkowej fazie realizacji porozumienia z Dayton, które właśnie z inicjatywy Francji przybrało formę traktatu paryskiego z 13.XII.1995 r., w dziesięciu operacjach pokojowych uczestniczyło 7700 francuskich żołnierzy[12].

5.2. Francuska dyplomacja prewencyjna w Europie Środkowej i Wschodniej

W 1990 r. Francja wystąpiła z pierwszą inicjatywą uregulowania stosunków w Europie Środkowej i Wschodniej. François Mitterand zaproponował utworzenie konfederacji europejskiej, która bazując na porozumieniach helsińskich z 1975 r. byłaby realizowana w dwóch etapach. W pierwszym etapie należy przyspieszyć integrację Europy Zachodniej, która powinna absolutnie wzmocnić swoje struktury. Drugi etap sprowadzałby się do łączenia wszystkich zainteresowanych państw we wspólną i trwałą organizację wymiany pokoju i bezpieczeństwa[13].

Propozycja Francji, która miała sprawić wrażenie śmiałej i dalekosiężnej inicjatywy politycznej, została odczytana jako dążenia do utrzymania równowagi między Francją i Niemcami, a także jako próba zastąpienia Sojuszu Północnoatlantyckiego przez konkurencyjną organizację bezpieczeństwa zbiorowego. Poza tym nie odpowiadała duchowi czasu, gdyż elementem konfederacji miał być także Związek Radziecki[14].

Duży wpływ na ocenę sytuacji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jakiej dokonywał prezydent Francji Francois Mitterand miał jego bliski współpracownik Jacques Attali były dyrektor Banku Współpracy i Rozwoju. W świetle jego analiz kraje Europy Środkowej i Wschodniej wymagają gruntownych przeobrażeń, w tym także rekonstrukcji granic. Integracja tych krajów z Unią Europejską mogłaby Unii zaszkodzić i spowodować anarchię. Jeżeli Unia pójdzie w kierunku rozszerzenia, będzie to oznaczać, że nie potrafi ona pogłębić i udoskonalić więzów między jej dotychczasowymi członkami. W zakresie bezpieczeństwa europejskiego włączenie tej grupy krajów do Unii wiąże się z poważnym ryzykiem. Spowoduje na kontynencie kryzysy bez precedensu, przy tym Attali sugeruje, że do grupy państw, w których będzie następować atomizacja, aż do poziomu miasteczek (przykład Bośni) oprócz Rosji i Ukrainy należy Polska. Bazując na tych wyobrażeniach Attali snuje apokaliptyczne wizje trzech rodzajów wojen w Europie:

---

[12] Ch. Millon, *L'indispensable avolution de la penée stratégique*, Défense Nationale 1996, avril p. 9-13; zob. J. Kukułka. *Historia współczesna stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 599.

[13] Le Monde z 2 stycznia 1990 r., cyt. za I. Anczewski, *Francuska idea konfederacji ogolnoeuropejskiej*, Sprawy Międzynarodowe 1990, nr 9, s. 41-42.

[14] J. Rupnik, *Paris et l'autre Europe*, Politique Internationale 1995, nr 2, p. 228-229.

- **wojny plemienne,** w których każdy chce oddzielić się od swego sąsiada. Przykładów takich wojen dostarczyła Bośnia, Mołdawia, Azerbejdżan. Takie konflikty mogą także wybuchnąć w Albanii, Macedonii i Bułgarii. Autor uważa, że żadne mocarstwo sąsiadujące nie jest w stanie takiej wojnie przeszkodzić;

- **wojny między państwami** mogą wybuchać dla uregulowania sporów granicznych. Attali przedstawił antagonistyczne pary państw. Na pierwszym miejscu wymienił parę Polska - Litwa, dalej Węgry - Słowacja, Łotwa - Estonia, Rosja - Ukraina. Podobno przywódcy prywatnie te wojny zapowiadają, przewidują i organizują;

- **wojny imperialne,** najbardziej dla Unii Europejskiej niebezpieczne, gdyż mogą się przydarzyć między państwami zachodnimi i wschodnimi. Mogą to być konflikty typu Macedonia - Grecja, Turcja - Armenia, a później nawet między Niemcami a Rosją o kontrolę nad Polską i Ukrainą[15].

J. Attali miał duży wpływ na poglądy prezydenta Francoisa Mitteranda, który był niechętnie nastawiony wobec rozszerzenia Unii Europejskiej we wschodnim kierunku. Dał temu wyraz w licznych wypowiedziach, spośród których szczególnie znamienne było przemówienie noworoczne z 1993 r.: *Jestem oczywiście nastawiony przychylnie do afirmacji ludów, pod warunkiem, że mają one własną historię, minimum spójności, że nie opierają się jedynie na wyróżniku rasowym czy religijnym, że mają one rozliczne powołania i potrafią je zaspokoić. W przeciwnym razie, gdy będzie się poszukiwać najmniejszej jednostki, to czemuż każda z naszych gmin nie miałaby się zbuntować przeciw departamentowi, w którym się znajduje? Trzeba mieć mimo wszystko jakąś koncepcję Europy. Nie może nią być jedynie rozdrobnienie. Ten wyjątkowy wybuch tendencji partykularnych należałoby być może zrównoważyć przez lepszą organizację Europy*[16].

Cień kryzysu jugosłowiańskiego miał poważny wpływ na ocenę sytuacji w Europie Środkowej i Wschodniej jaka została zaprezentowana w *Białej Księdze o Obronie* z 1994 r. Jej autorzy nie wykluczali występowania wojen lokalnych o ograniczonym zasięgu bez udziału broni jądrowej. Konflikty te nie zagrażałyby w zasadniczy sposób „żywotnym interesom" narodów Europy Środkowej i Wschodniej, ale przybrałyby charakter przedłużającej się walki partyzanckiej. Biała Księga stwierdza, że kryzysy tego typu są przedmiotem „priorytetowej troski" francuskiej polityki i obrony, ale na równi z nimi wymienia także inne zagrożenia, takie jak: rozpowszechnianie broni masowego rażenia, terroryzm, ekstremizmy religijne i nacjonalistyczne oraz przemyt narkotyków[17].

---

[15] J. Attali, *Europe (s) Fayard*, Paris 1994, p. 206.
[16] Cyt. za: J. Stefanowicz, *Polityka europejska V Republiki*, Warszawa 1994, s. 95.
[17] *Livre blanc...*, s. 13-19.

Prezydent Francji był wyrazicielem opinii większości francuskich orientacji politycznych niechętnych wobec rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje postkomunistyczne. Premier Balladur również za najpilniejsze zadanie francuskiej polityki zagranicznej wobec krajów Europy Środkowej uznał potrzebę uregulowania kwestii granicznych i mniejszości narodowych. W komentarzach do „Planu Balladura" dawano przykłady przede wszystkim nieregulowanych kwestii mniejszościowych: węgierskiej w wielu krajach sąsiednich, niemieckich w Polsce i Czechach, tureckiej w Bułgarii oraz rosyjskiej w trzech państwach bałtyckich: Litwie, Łotwie i Estonii.

W kontekście tych problemów inicjatywa Bulladure miała dwa zasadnicze cele:

1. Rozsądne działanie prewencyjne eliminujące rozwój scenariusza jugosłowiańskiego.

2. Użycie wpływu Unii Europejskiej do zainicjowania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej regulacji problemów granicznych i mniejszościowych. Poza tym konferencja w sprawie stabilności posłużyła do zademonstrowania jednolitej polityki Unii w sprawach bezpieczeństwa i miała zapoczątkować realizację wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa PESC.

Uczestnicy konferencji z krajów Europy Środkowej chcieli wykorzystać inicjatywę Balladura dla przyspieszenia integracji z Unią Europejską, w sensie ekonomicznym oraz uzyskać gwarancje bezpieczeństwa ze strony państw NATO i Unii Zachodnioeuropejskiej. Tymczasem inicjatorzy Paktu Stabilności dążyli do nadania mu wyłącznie charakteru politycznego. Miało się to wyrażać:

- podpisaniem traktatów o dobrym sąsiedztwie uwzględniającym problemy mniejszości narodowych oraz granic;

- akceptacją przez dwa państwa podpisujące traktat istniejących granic i wyrzeczeniem się rozliczeń terytorialnych oraz lepszego poszanowania praw człowieka.

Premier Balladur odrzucał wszelkie propozycje zmierzające do instytucjonalizacji Paktu Stabilności. Dyplomacja francuska zmierzała do podniesienia autorytetu organizacji już istniejących takich, jak: Rada Europy oraz Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (przekształcona podczas szczytu w Budapeszcie w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). Pakt Stabilności dotyczył 39 spośród 52 ówczesnych członków KBWE. Konferencja w sprawie jego przyjęcia toczyła się w Paryżu w dniach 26 i 27 maja 1994 roku, z udziałem ministrów spraw zagranicznych 43 państw.

Uczestnicy zaaprobowali zasadnicze elementy przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Francji. 20 i 21 marca 1995 r. odbyło się spotkanie, podczas którego zainteresowane kraje ostatecznie przystąpiły do Paktu. Dołączonych zostało do niego prawie 100 układów dwustronnych. Wśród politologów spotyka się różnorodne opinie na temat

Paktu Stabilności. Z oczywistych względów obserwatorzy francuscy starają się ukazać jak najwięcej pozytywów i zwracają uwagę na trzy zasadnicze fakty:

1. Uświadomienie Europie ważności problemów granicznych i mniejszości narodowych oraz potencjalnych niebezpieczeństw z nich wynikających.

2. Aktywność dyplomacji francuskiej i europejskiej wyrażają się w bezpośrednich kontaktach przywódców państw europejskich. W okresie 1993-1994 praktycznie wszyscy premierzy państw europejskich gościli u premiera Balladura.

3. Ścisłą współpracę pomiędzy Francją a Niemcami szczególnie w kontekście przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowej[18].

Ukazywano także wymierne korzyści dla krajów przystępujących do Paktu. Ponad 40 projektów dobrego sąsiedztwa przyjętych na konferencji miało być finansowane z kredytu „Phare", inne z funduszu Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Odnosiło się to głównie do edukacji językowej, programów kulturalnych, współpracy przygranicznej oraz współpracy ekonomicznej (głównie celnej). Za istotną korzyść Paktu Stabilności należy uznać umocnienie na forum międzynarodowym pozycji krajów nadbałtyckich. Wszystkie trzy państwa podpisały Układ o dobrym sąsiedztwie z Rosją. Podobnie Słowacja i Węgry, pomimo konfliktu na tle sytuacji mniejszości węgierskiej i sporów wokół zapory w Gabczikowie podpisały w Paryżu porozumienie. Konferencja Paryska przyczyniła się do złagodzenia napięć pomiędzy Węgrami i Rumunią. Od 1989 roku przywódcy tych państw unikali wzajemnych kontaktów, dopiero w Paryżu 20 marca państwa te podpisały wspólną deklarację, wyrażając wolę zawarcia układu o dobrym sąsiedztwie.

Wydaje się, że spotkania paryskie przyczyniły się do zmiany oceny sytuacji w Europie Środkowej. Manifestacja dobrej woli, odrzucenia negatywnego balastu historii postawiła tamę na formułowaniu katastroficznych scenariuszy rozwoju wydarzeń. Zmniejszała się obawa przed rozprzestrzenieniem wojen plemiennych i międzypaństwowych z obszaru Bałkan na obszar innych krajów byłego obozu socjalistycznego. Reprezentujący Rzeczpospolitą Polską, minister spraw zagranicznych Andrzej Olechowski pozytywnie wypowiedział się na konferencji paryskiej na temat Paktu Stabilności. Uznał go za pierwszą wspólną inicjatywę państw Unii Europejskiej skierowaną wobec państw Europy Środkowej. Z drugiej strony zaznaczył, że Polska zawarła już traktaty o dobrym sąsiedztwie ze wszystkimi sąsiadami i właśnie te traktaty stanowią podstawę rozwoju stosunków z sąsiadami.

[18] Bernard de Mondferand, *Stabilité Européenne, le plan Balladur*, Politique Intérnationale 1995, nr 2 s. 242-243.

5.3. Rola Francji w rozstrzyganiu konfliktów na terenie byłej Jugosławii

Od początku konfliktu w byłej Jugosławii Francja była rzeczniczką aktywnego udziału państw Europy Zachodniej w jego rozstrzygnięciu. Pierwsza faza konfliktu przebiegała równolegle z dyskusjami nad Traktatem o Unii Europejskiej i wydarzenia te były jednym z argumentów francuskiej dyplomacji dążącej do wypracowania jednolitej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

W związku z tym, że Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie była sparaliżowana przez mechanizm jednomyślnego podejmowania decyzji, Francja wspierana przez RFN usiłowała skłonić państwa Unii Zachodnioeuropejskiej do wysłania wielonarodowych sił, mających na celu rozdzielenie walczących stron. Propozycja ta nie spotkała się z poparciem Wielkiej Brytanii, a w związku z tym Francja włączyła się do akcji prowadzonej z mandatu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Po podjęciu przez Radę Bezpieczeństwa ONZ decyzji o zastosowaniu embarga na broń (25 września 1991 r.) francuskie siły zbrojne zostały wysłane w celu jego wyegzekwowania. Poza tym francuscy żołnierze w „błękitnych hełmach" brali udział w kolejnych operacjach takich, jak: stworzenie możliwości transportowania pomocy humanitarnej oraz w czterech operacjach o charakterze wojskowym, prowadzonych wspólnie z NATO; przestrzegania zakazu lotów (wrzesień 1992 r.), utrzymanie stref bezpieczeństwa w sześciu muzułmańskich strefach (1993), utrzymania strefy pozbawionej ciężkiego uzbrojenia w Sarajewie i Goraźde (1993), lotnicze wsparcie dla zabezpieczenia „błękitnych hełmów".

W trakcie prowadzonych operacji doszło do podziału ról: wysłannicy Unii Europejskiej koncentrowali się na prowadzeniu negocjacji politycznych, przedstawiciele ONZ zajmowali się głównie utrzymaniem przerwania ognia. W kwietniu 1994 po załamaniu się planu Owena - Stoltenberga powołano do życia Grupę Kontaktową, w składzie której, oprócz Francji, uczestniczyły także: Stany Zjednoczone, Niemcy, Rosja i Wielka Brytania. Odtąd ONZ zostało ostatecznie wyłączone z prowadzenia akcji dyplomatycznych.

W marcu 1995 roku FORPRONU zostały zreorganizowane i utworzone trzy regionalne formacje: w Bośni, Macedonii i Chorwacji. Utrzymano jednolite dowództwo kierownictwo polityczne. Sprawowali je francuski Bernard Janvier i przedstawiciel ONZ Sakashi.

Wkład Francji w militarnych strukturach sił ONZ działających na terenie byłej Jugosławii, był największy w porównaniu z udziałem wszystkich 36 państw przebywających na tym terenie. Francja dostarczyła 4610 żołnierzy podczas, gdy pozostałe państwa z pierwszej dziesiątki odpowiednio: Jordania - 3648, Wielka Brytania - 3488, Pakistan -

3076, Kanada - 2146, Holandia - 1727, Malezja - 1592, Turcja - 1467, Rosja - 1418, Hiszpania - 1417 żołnierzy[19].

Fiasko akcji FORPRONU w byłej Jugosławii było jednym z elementów, które przybliżyły Francję do NATO. W 1994 roku w okresie szczególnej bezsilności „błękitnych hełmów" można było spotkać liczne apele zmierzające do zaangażowania NATO w rozstrzygnięcie konfliktu jugosłowiańskiego.

Deputowany Partii Socjalistycznej Jean-Michael de Boucheron stwierdził: *Jeżeli Sojusz Atlantycki nie jest zdolny rozstrzygać tego tematu* (konfliktu bośniackiego - A.C.) *to nie jest przydatny do niczego i lepiej go rozwiązać*[20].

Niektórzy politycy ocenili, że bezsilność Unii Europejskiej w działaniach na rzecz przywrócenia pokoju w byłej Jugosławii jest spowodowana zbyt pasywną postawą Francji. Były minister obrony Jean Pierre Chevenement krytykował kierownictwo polityczne za bezradność i poszukiwanie rozwiązań w NATO: *Jest paradoksem, że ... w zakresie europejskiej tożsamości obronnej kieruje się w stronę NATO ... To czego brakuje w tej sprawie to nie Europy, ale Francji*[21]. Z kolei François Heisbourg uznał relacje Francji z NATO nie tylko za paradoksalne, ale także tragiczne. Jako przykład przytoczył udział francuskich pilotów w działaniach na terenie Bośni (operacja „Peny Flight", „Deliberate Force"), podporządkowanych operacyjnie dowództwu natowskiemu (AFSOUTH). Brak współpracy między sztabami doprowadził do zestrzelenia samolotu Mirage 2000 oraz schwytanie jego załogi[22].

Porozumienie z Dayton podpisane 14 grudnia 1995 r. przyspieszyło utworzenie sił utrzymania pokoju (Implementation Force - I FOR) i dopilnowanie warunków przerwania ognia. Bośnia została podzielona na trzy strefy, w których rozlokowano około 60 000 żołnierzy. Francuskiemu dowództwu została podporządkowana dywizja wielonarodowa - 13 000 ludzi, czyli 25% IFOR. Tworzyły ją trzy brygady, a kwatera główna została zlokalizowana w Sarajewie. W jej składzie było 7500 Francuzów i 6000 żołnierzy innych narodowości, w tym: 2100 Włochów, 12 Hiszpanów, 1200 Marokańczyków, 1000 Portugalczyków. Francuskiej kontroli została podporządkowana strefa południowo-wschodnia. Do sztabu NATO zostało skierowanych 150 oficerów i 80 podoficerów francuskich. Francuski batalion logistyczny zlokalizowany w Mostrze zapewniał funkcjonowanie strefy.

---

[19] *La défense de la nation à l'Europe*, ENA. La documentation francaice, T.1, p. 389-392.
[20] Le Figaro 9.02.1994 r.
[21] Le Nouvel obserateur 17-23.02.1994 r.
[22] F. Heisbourg, *L'OTAN et le pilier européen*, Politique Intérnationale 1996, nr 71, p. 57.

Francuzi nie byli zachwyceni formą podporządkowania swoich jednostek dowództwu NATO podkreślając, że kontyngent rosyjski znajdował się w uprzywilejowanej sytuacji. SACEUR sprawuje co prawda kontrolę nad jednostkami rosyjskimi, ale są one podporządkowane równoległym dowództwom: amerykańsko-rosyjsmiemu. Ponadto funkcjonował Komitet Konsultacyjny sprawujący kontrolę polityczną.

5.4. Polityka Francji w przeciwdziałaniu konfliktom na kontynencie afrykańskim

Jednym z najbardziej zantagonizowanych obszarów współczesnego świata są kraje kontynentu afrykańskiego, które dla Francji stanowią priorytetowy kierunek współpracy. Podobnie jak w wielu innych sprawach pozycja Francji wobec Afryki nie jest pozbawiona dwuznaczności i niekonsekwencji. Z jednej strony Francuzi chcieliby prowadzić na tym obszarze samodzielną politykę i zazdrośnie strzegą swoich wpływów. Z drugiej strony pragnęliby ażeby partnerzy z Unii Europejskiej zaangażowali swoje środki w rozwój gospodarczy i stabilizację tego regionu. Ideę tego programu wyraża zdanie wypowiedziane przez Prezydenta Chiraca w Kairze 6 kwietnia 1996 r.: *Po zburzeniu muru berlińskiego Europa powinna zbudować most do Afryki*[23].

Od czasu De Gaulle'a Afryka stanowiła element tak zwanego trzeciego kręgu francuskiej strategii. Pojęcie trzeciego kręgu wprowadziła *Biała Księga o Obronie z 1972 r.* i obejmował on „resztę świata", czyli pozaeuropejskie obszary francuskich zainteresowań. Słowem kluczem do tego kręgu była interwencja[24].

Liczne konflikty i wojny międzypaństwowe i międzyplemienne skłoniły kierownictwa polityczne młodych państw afrykańskich do podejmowania prób stworzenia systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Od pierwszych dni niepodległości próby takie podejmowali między innymi: Sekou Touré, Kwame Nkrumah, Barthelemy Boganda. W 1963 r. przyjęto Kartę Organizacji Jedności Afrykańskiej, która zapowiadała utworzenie sił zbrojnych zdolnych obronić kraje członkowskie przed wszelkimi formami agresji. Wkrótce jednak okazało się, że jedność kontynentu jest ideą nieosiągalną, a znacznie większe szanse powodzenia mają regionalne układy międzypaństwowe.

Analizując francuską strategię przeciwdziałania konfliktom na kontynencie afrykańskim należy wyodrębnić dwa regiony zdecydowanie różniące się pod każdym względem:

---

[23] Les Echos 9.04.1996.

[24] Krąg pierwszy - „sanktuarium narodowe" - słowo klucz „niepodległość". Krąg drugi „Europa" - słowo klucz „solidarność". Herve-Coutau-Begarie, *La politique de défense de la France*, Stratégique 1993, nr 52, p. 12-25.

klimatycznym, gospodarczym, kulturowym i politycznym. Są to: Region Śródziemnomorski (Méditerannée) i Afryka Środkowa i Zachodnia (Afrique Subsahariéenne).

Polityka stabilizacji „czarnej" Afryki frankofońskiej ma trzy zasadnicze wymiary: gospodarczy, polityczny i wojskowy.

W sferze gospodarczej Francja dążyła do utworzenia jednorodnej strefy współpracy, co zaowocowało powołaniem do życia Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (CEDEAO: Communauté économique de pays de l'Afrique Occidentale). Kraje wspólnoty stanowią dla Francji uprzywilejowany rynek zbytu francuskich towarów oraz źródło surowców, w tym strategicznych takich, jak: uran i ropa naftowa.

Siedem państw afrykańskich tworzy unię monetarną, podstawą której jest frank emitowany przez Centralny Bank Państw Afryki Zachodniej. Sześć państw wykorzystuje walutę emitowaną przez Bank Państw Afryki Środkowej. Czternastym państwem wchodzącym w skład strefy franka są Komory emitujące walutę samodzielnie. Wszystkie czternaście państw przechowują swoje rezerwy walutowe w Banku Francuskim w Paryżu. Główne kierunki polityki finansowej i gospodarczej tych państw są zatem ustalane w Pałacu Elizejskim. Obserwatorzy francuscy uważają, że jest to polityka sprzyjająca stabilizacji i rozwojowi gospodarczemu. Potwierdziła to uchwała końcowa siedemnastego szczytu francusko-afrykańskiego[25].

Od czasu „pieriestrojki" Afryka przestała być obszarem rywalizacji ideologicznej, a w związku z tym także polityczno-militarnej. Z chwilą wycofania się ZSRR z Afryki także pozostałe państwa, a głównie Stany Zjednoczone ograniczyły środki kierowane na ten obszar. W 1995 roku pomoc wojskowa USA dla tych krajów była dziesięciokrotnie niższa niż w połowie lat osiemdziesiątych. Francja pozostaje krajem najbardziej zaangażowanym na kontynencie afrykańskim i w różnym stopniu jest z nią związanych dwie trzecie państw. U schyłku lat osiemdziesiątych dyplomacja francuska rozszerzyła swoje zainteresowanie na kraje „poza strefą" (hors champ) i rozpoczęła współpracę z krajami anglojęzycznymi (np. Nigeria i Ghana).

Niepowodzeniem zakończyły się próby stworzenia ogólnoafrykańskiej organizacji bezpieczeństwa zbiorowego (OJA), a także regionalnych porozumień podejmowanych pod patronatem Francji w latach sześćdziesiątych takich jak: Federacja Mali, Unia Państw Równikowych. Następne próby podjęto dopiero w drugiej połowie lat siedemdziesiątych, także przy aktywnym udziale dyplomacji francuskiej.

[25] Documents d'Actualité Intérnationale nr 22, 15 november 1992, p. 421.

9 maja 1977 roku zostało podpisane porozumienie o nieagresji i pomocy w sferze obrony pomiędzy państwami Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (l'Accord de non agression et d'assistance en matrierre de défense - ANAD).

Kolejnym krokiem na drodze budowy regionalnego bezpieczeństwa było podpisanie przez państwa CEDEAO protokołu o wzajemnej pomocy w dziedzinie obrony - 28 maja 1981 r. (Benin, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Gwinea, Gujana-Bissau, Liberia, Mali, Mauretania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, Wybrzeże Kości Słoniowej). Francja odgrywa kluczową rolę w porozumieniu i stanowi skuteczną ochronę przed hegemonistycznymi aspiracjami Nigerii. Ochrona ta jest konieczna ze względu na fakt, że Nigeria dysponuje siłami zbrojnymi dwukrotnie przewyższającymi siły pozostałych państw. Współpraca wojskowa jest w stadium zalążkowym i wielokrotnie była wystawiana na próbę (np. w przypadku operacji Ecomag w Liberii w 1990 r.)[26].

Ambitną lecz trudną do zrealizowania okazała się inicjatywa z maja 1991 powołania ogólnoafrykańskiej konferencji bezpieczeństwa, stabilizacji i rozwoju (CSSDCA), wzorowaną na KBWE. Do realizacji projektu nie doszło.

Przez prawie trzydzieści lat główną zasadą polityki Francji wobec krajów postkolonialnych było utrzymanie statusu quo, zachowanie i wspieranie miejscowych reżimów możliwie jak najmniejszym kosztem. Zmiany tych reżimów także następowały przy „pomocy" Francji. Przykładem może być operacja „Baracuda", w wyniku której obalony został cesarz Bokassa zastąpiony przez „prezydenta" zrzuconego na spadochronie z francuskiego samolotu[27].

Na początku lat dziewięćdziesiątych Francja ogłosiła zmianę doktryny dotyczącej krajów afrykańskich. 20 czerwca 1990 r. w miejscowości Baule'a Francois Mitterand zapowiedział, że Francja będzie wspierała przeobrażenia demokratyczne i wspomagała ochronę praw człowieka. Generalnie doktryna zapowiedziała „więcej wolności".

Trudno natychmiast zmienić przyzwyczajenia, dlatego też można wskazać jeszcze wiele momentów, w których patronat Francji mógł być odebrany jako ingerencja w wewnętrzne sprawy państw afrykańskich. W komentarzach francuskich często stawiano pytanie w jakim stopniu aktywność Francji w Afryce wpływa stabilizująco, a w jakim jest źródłem zagrożeń i konfliktów.

Istotnym elementem aktywności Francji na kontynencie afrykańskim są „francusko-afrykańskie" spotkania na szczycie. Pierwsze takie spotkanie odbyło się w 1973 r. Począt-

[26] Jean de Lille, op. cit., s. 18.
[27] Rélations Intornationales et Stratégique nr 9 printemps 1993, p. 218 (por Le Monde, 22-26.07.1997 r.).

kowo były one organizowane jako nieformalne zebrania dyskusyjne, które z czasem przekształciły się w formę wypracowania jednolitej płaszczyzny politycznej frankofońskich krajów afrykańskich. Z reguły ze strony Francji uczestniczył w nich prezydent. Ostatnie dziewiętnaste takie spotkanie miało miejsce w stolicy Burkina Faso - Quangandoungou. Szczyt skupił przedstawicieli 26 państw. Deklaracja końcowa zawierała kilka punktów istotnych dla bezpieczeństwa i stabilizacji regionu. Przede wszystkim traktuje ona rozwój ekonomiczny jako długofalowy proces prowadzący do stworzenia „sprawiedliwego porządku społecznego" oraz państwa prawa. Apelowała o wznowienie wysiłków w zakresie poprawy funkcjonowania władz publicznych, wolności prasy, rozwoju instytucji demokratycznych. Po raz kolejny rozpatrywano możliwość utworzenia wielonarodowych sił afrykańskich[28].

Idea, która przewija się od ponad trzydziestu lat otrzymała nowy impuls po masakrach rwandyjskich, wobec których społeczność międzynarodowa okazała się bezsilna. W listopadzie 1994 r. w Accra odbyło się spotkanie ekspertów afrykańskich i zachodnich z udziałem przedstawicieli ONZ i OJA, które rozpatrywało metody mogące przeciwdziałać konfliktom, kładąc główny nacisk na siły wewnątrzafrykańskie. W styczniu 1995 r. bardziej konkretne zebranie poświęcone było utworzeniu „wewnątrzafrykańskich sił utrzymania pokoju". Eksperci 14 państw afrykańskich, Francji, Japonii, USA i Wielkiej Brytanii wspólnie z przedstawicielami OJA i ONZ obradowali w Kairze, a następnie w Zimbabwe (Harrare). Przedstawiciele państw zachodnich zadeklarowali wniesienie konkretnej pomocy finansowej i technicznej i uznali projekt za realny[29]. Brytyjczycy zaoferowali utworzenie w Afryce bazy logistycznej zaopatrującej projektowane siły.

Na aktualnym etapie dyskusji o wiele trudniejsze od problemów finansowych i technicznych okazały się kwestie polityczne. Uczestnicy spotkań nie znaleźli odpowiedzi na kilka kluczowych pytań:

- jakie dokładnie misje miałyby wypełniać projektowane siły?
- w jakich warunkach miałyby zostać zaangażowane?
- czy decyzję o ich użyciu mogłyby podjąć Afrykanie czy ONZ?
- czy siły mają mieć charakter ogólnoafrykański czy regionalny.

Tak jak w przeszłości przeszkodą na drodze na uzgodnienia stanowisk były różnice między anglofonami i frankofonami.

---

[28] Défense Nationale 1997, s. 183-185.

[29] Hugo Sada, *La force interafricaine de prévention et de réglement de conlits*, Défense Nationale 1995 mars, p. 178-180 oraz Défense Nationale, november 1993, decembre 1994.

Dla Francji powołanie afrykańskich sił prewencyjnych wydaje się być priorytetem w sferze współpracy wojskowej, która jest najbardziej widocznym instrumentem oddziaływania w kierunku stabilizacji tego regionu. Wkrótce po odzyskaniu niepodległości przez byłe kolonie, Francja zawarła z nimi umowy sojusznicze. Aktualnie jest związana 8 układami o obronie oraz 25 porozumieniami o współpracy wojskowej[30]. Utrzymuje siły stałego stacjonowania i kilka baz wojskowych. Poza promowaniem idei afrykańskich sił pokojowych można zauważyć także inne nowe elementy we francusko-afrykańskiej współpracy wojskowej. Francja sprzyja restrukturyzacji afrykańskich armii narodowych, dążąc do redukcji stanów osobowych i profesjonalizacji. Poza tym dąży do przekształcenia ich w siły broniące państwa prawa. Można jednocześnie zaobserwować stopniowe, lecz stałe ograniczenie pomocy materialnej w sferze wojskowej. Bilans ministerstwa współpracy wynosi w 1997 r. 6,27 miliardów franków i będzie mniejszy o 7,8% niż w roku poprzednim. Ograniczono wydatki w trzech zasadniczych formach tej współpracy wojskowej: technicznej, edukacyjnej i materiałowej. Ogółem na wojskową współpracę w 1997 r. przewidziano 739 mln franków (1996-776). W poszczególnych dziedzinach przedstawia się następująco: na pomoc techniczną przeznaczono 505 mln F. (1994 - 715 mln. F.; 1987 - 973); edukacja pochłonie 91,7 mln. franków. Jej środki będą przeznaczone głównie na kształcenie stażystów afrykańskich. Ich liczba zmalała w ciągu ostatnich 10 lat z 2200 do 1300; na pomoc materiałową przeznaczono 162 mln. franków.

Generalnie spadek środków na współpracę międzynarodową w dziedzinie wojskowej jest ogólnoświatową tendencją. Dla krajów OCEDE wyniósł on w 1995 r. 8,4 mld. dolarów i był niższy o 9% w stosunku do roku poprzedniego[31]. Jedną z przyczyn zmian we francuskiej polityce afrykańskiej była porażka Operacji „Turkus" („Turquois").

W 1994 r. opinią światową wstrząsnęły informacje o ludobójstwie w Rwandzie. Rebelia narodu Tutsi przeciwko sprawującym władzę Hutu przerodziła się w masakrę.

24 czerwca 1994 r. z mandatu ONZ rozpoczęła się interwencja wojskowa Francji. Z baz wojskowych w Republice Środkowej Afryki i Dżibutti wyruszyło do Zairu, a następnie do Rwandy 2500 francuskich żołnierzy wspieranych przez 500 żołnierzy z różnych krajów Afryki. Bezpośrednim celem operacji było utworzenie strefy bezpieczeństwa dla ludności zagrożonej masakrą. Celu nie udało się osiągnąć. Operacja „Turquoise" chociaż prowadzona z mandatu ONZ nie uzyskała poparcia Unii Europejskiej, gdyż została potraktowa-

[30] *La défense ...*, T. I, s. 184, M. Paris, *La sttrategic militaire francaise en Afrique subsaharienne*, Relation Internationales et Strategiques 1991 nr 4, p. 97-106.

[31] Hugo Sada, *Le baudget de cooperation en baisse*, Defense National 1997 jauvier, s. 182-183.

na jako neokolonialna interwencja Francji[32]. Opinia ta nie była pozbawiona podstaw, bowiem Francja długo podtrzymywała reżim rwandyjski i w jego obronie mobilizowała siły. W 1991 i w 1993 francuskie siły stacjonujące w Afryce były bezpośrednio zaangażowane w obronę dyktatorskiej władzy prezydenta Rwandy Habgarimana. Ramię w ramię z oddziałami reżimowymi odpierały ataki Rwandyjskiego Frontu Patriotycznego. W konsekwencji, jako strona konfliktu Francja nie mogła skutecznie pełnić funkcji rozjemczych. Niepowodzenie operacji rwandyjskiej, która kosztowała 1 mld. franków poderwało autorytet Francji na kontynencie i w opinii światowej[33].

Po kryzysie w Rwandzie, gdzie droga do stabilizacji jest jeszcze daleka, francuska polityka poniosła porażki także w Republice Środkowej Afryki i w Zairze.

Podczas kryzysu zairskiego z początku 1997 roku Francja ograniczyła się do zapewnienia bezpieczeństwa i ewakuacji cudzoziemców (w tym ok. 1300 Francuzów). Do Brazaville wysłano 300 żołnierzy operacji „Pelikan". Oprócz Francuzów działały też oddziały belgijskie (500 żołnierzy) i amerykańskie (250 żołnierzy)[34]. Wydarzenia w Zairze zostały uznane za kolejny dowód nieskuteczności francuskiej polityki w Afryce. Według Francoisa Leotarda Francja poniosła porażki w trzech sferach: taktycznej, moralnej i geopolitycznej. W sferze taktycznej - ponieważ pogwałcenie integralności terytorialnej Zairu dokonało się bez żadnej reakcji wspólnoty międzynarodowej i mogło przynieść satysfakcję Amerykanom i anglofońskim krajom afrykańskim. W aspekcie moralnym Francja została upokorzona nie bez winy, gdyż zamiast popierać demokratyczne przeobrażenia, do końca popierała skorumpowany reżim. Trzeci, geopolityczny wymiar porażki jest wynikiem dwóch poprzednich. „Zairska rebelia" będzie miała poważne reperkusje dla zespołu państw środkowoafrykańskich, szczególnie dla Konga. Dopiero od 1992 r. w Kongu zapoczątkowano demokratyczne przeobrażenia, a wybory prezydenckie, które mają nastąpić w lipcu 1997 roku będą poważną próbą[35].

W sprawie przeciwdziałania konfliktom w czarnej Afryce dyplomacja francuska niewiele osiągnęła ze strony europejskich partnerów. Uchwały Parlamentu Europejskiego mają charakter bardzo ogólny i deklaratywny[36].

---

[32] *L'Union Européenne et le Rwanda, Afrique contemporaine* n. 178 1996, p. 4-17, F.Ouguergouz, *La tragédie rwandaise*, Revue générale de droit international public, Paris 1996, T.c p. 153-159.

[33] Défense Nationale, 1995 mars, p. 179.

[34] Le Monde 1.04.1997, s. 4.

[35] Le Figaro 1.04.1997, s. 2.

[36] Recomanandation n 607 sur la participation de L'UEO á une action humanitaire dans la region de Grands Lacs africains. Documents d'Actualité Internationale N 2/1997 p. 58.

5.5. Ewolucja francuskiej polityki wobec konfliktów

Uznając wyeliminowanie zagrożeń i stabilizację w świecie jako podstawowe zadanie strategiczne Francji toczy się ożywiona dyskusja na temat instrumentów i metod umożliwiających osiągnięcie tego celu. Dotyczy ono zarówno aspektów o charakterze globalnym i europejskim, jak też roli Francji w tych procesach.

W planie politycznym jako podstawowe zadanie o charakterze globalnym uznaje się reformę Organizacji Narodów Zjednoczonych i dążenie do większej skuteczności tej organizacji. Przy okazji pięćdziesiątego jubileuszu pod adresem tej organizacji sformowano wiele postulatów. Francuskie środowisko naukowe przeprowadzało na temat reformy szereg debat o zasięgu międzynarodowym. Jedną z nich było sympozjum zorganizowane przez Wyższy Instytut Studiów Obrony Narodowej (IHDN) wspólnie z UNESCO na temat: *Od niebezpieczeństw częściowych do bezpieczeństwa globalnego*[37] (czerwiec 1996 r.).

Od wielu lat we Francji toczy się dyskusja na temat instrumentów prawnych umożliwiających międzynarodową interwencję w sytuacjach konfliktowych. Powszechnie zwraca się uwagę na niedostatek tych instrumentów. W debatach na temat legalności międzynarodowych akcji interwencyjnych włączył się prezydent Mitterand zadając dramatyczne pytanie: *Czy możemy pozwolić im umrzeć*. Odpowiedzią na nie były liczne publikacje, w których sprawa interwencji była stawiana w kategoriach już nie tylko prawa, ale wręcz obowiązku[38].

Oczywiście tego typu rozważania miały wyłącznie wymiar moralny, nie pociągając za sobą skutków politycznych ani tym bardziej prawnych. Pomimo wszelkich uzasadnień filozoficznych, etycznych i strategicznych francuscy teoretycy musieli skonstatować, że *każda interwencja francuska skierowana na utrzymanie porządku wewnętrznego może nosić znamiona działań nielegalnych*[39].

W 1995 r. w Zgromadzeniu Narodowym był rozpatrywany raport Jeana B. Raymond, który określał warunki użycia francuskich sił zbrojnych w akcji międzynarodowej:

- przede wszystkim powinno ono służyć jasno określonym i należycie wyrażonym interesom Francji. Definicja tych interesów powinna odpowiadać wartościom przyjętym w doktrynie narodowej (interesy żywotne, strategiczne);

---

[37] Zeszyty Naukowe AON, 1996, nr 4.

[38] Ramses 1993, p. 375-378.

[39] B. Holzer, *Le droit d'ingerence humanitaire. Nourean droit en gestion an nouvel arator colonial*, Relations International et strategique n 12 1993 p. 200.

- udział w interwencji zbrojnej musi zostać poprzedzony głęboką analizą kryzysu. Tylko w przypadku katastrof i pilnych akcji humanitarnych decyzja o interwencji może zostać podjęta bez pogłębionych konsultacji narodowych, wyklucza się możliwość interwencji w sytuacjach, które mogą zostać uregulowane na drodze mediacji politycznej;

- przed przystąpieniem do interwencji Francja musi uzyskać rezolucje ONZ wyraźnie określające cel, jaki interwencja ma osiągnąć. Rezolucja musi jeszcze określać legalny charakter interwencji ze względu na zasadę nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw (art. 2 par. 7 Karty NZ);

- interwencja sił zbrojnych Francji w siłach wielonarodowych może być prowadzona pod dowództwem francuskim albo wielonarodowym, ale „w żadnym przypadku" pod dowództwem ONZ;

- Francja może interweniować w każdym regionie świata, aczkolwiek pożądane jest ażeby wkład państw zainteresowanej sfery był większy niż Francji. Przy podejmowaniu decyzji o interwencji powinna być uwzględniona odległość;

- Francja nie powinna uczestniczyć w interwencjach zbrojnych pod egidą ONZ, jeżeli warunki ustanowione w rezolucji międzynarodowej nie określą wyraźnie terminu zakończenia interwencji.

Współpraca międzynarodowa o zasięgu globalnym mająca na celu przeciwdziałanie konfliktom jest uwarunkowana sprawnym funkcjonowaniem tryptyku: prewencja-obserwacja-wywiad[40]. Niektórzy obserwatorzy uważają, że należy dążyć do stworzenia „wywiadu światowego", który prowadziłby obserwację potencjalnych stref zagrożeń, a wśród nich „ewolucję sytuacji na wschodzie Europy, rozwój stosunków między państwami trzeciego świata, „ostatnie bastiony komunizmu", postępy zorganizowanej przestępczości, przemytu narkotyków, ruchów ludności itp. Międzynarodowy system obserwacji i wczesnego alarmowania mógłby być skutecznym instrumentem powstrzymującym wybuch otwartych konfliktów. Francuskie, ale też inne doświadczenia uczą, że najskuteczniejszą formą interwencji jest wkroczenie przed rozwinięciem się konfliktu[41].

Francuska doktryna ogłoszona w pierwszym roku prezydentury Jaques'a Chiraca nadaje szczególne znaczenie europejskiej współpracy wojskowej. Nawiązując do deklaracji z Pettersberg Francja chce nadać europejskim operacjom pokojowym charakter bardziej skoordynowany.

[40] Ramses 1997, p. 134.
[41] Ibidem, p. 133-134.

13 marca 1996 roku na konferencji partii konserwatywnych Unii Europejskiej Alain Juppé mówił o potrzebie stworzenia „europejskiej armii" w sile ok. 300 000[42].

W świetle doktryny francuskiej siły te byłyby przeznaczone do interwencyjnej działalności zewnętrznej. W tym przypadku Francja musi się liczyć z reakcją pozostałych członków Unii Europejskiej, a przede wszystkim Niemiec, które mają doktrynę zupełnie odmienną od francuskiej. Priorytetami przyjętymi w białej księdze o obronie RFN jest obrona terytorium narodowego i obrona zespołowa w ramach NATO[43]. Owszem Niemcy tworzą jednostki zdolne do szybkiego interweniowania poza terytorium Republiki Federalnej[44], ale politycy niemieccy są bardzo powściągliwi przy traktowaniu zagadnień interwencji wojskowych. Komentując francuskie propozycje minister obrony RFN zapowiedział, że Niemcy nie życzą sobie przekształcenia Eurokorpusu w jednostkę ekspedycyjną w rodzaju nowego „Afrikacorps"[45].

Pozostałe państwa Unii wypracowały sobie własne doktryny i strategie niesienia pomocy humanitarnej. Belgia i Holandia realizują w ten sposób swoje cele poza kontynentem europejskim. Raczej mało prawdopodobne jest, że zechcą podporządkować swój wkład w utrzymanie pokoju „ogólnoeuropejskiemu dowództwu"[46]. Nie można wykluczyć, że Międzynarodowa Konferencja Unii Europejskiej (CIG) podejmie decyzje w sprawie wspólnych akcji pokojowych odpowiadające postulatom Francji. Bowiem z całego wachlarza zagadnień wchodzących w sferę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa sprawa stabilizacji i pomocy humanitarnej budzi najmniej kontrowersji. Z Raportu Grupy Refleksyjnej przygotowującej CIG wynika, że problemami tymi są zainteresowane także państwa neutralne, którym odpowiada platforma przyjęta w Deklaracji z Petersberg.

Problemy bezpieczeństwa i stabilizacji stanowią motyw przewodni gruntownej reformy państwa, które obejmuje także szeroko rozumianą aktywność zewnętrzną. 26 lipca 1995 r. premier Alain Juppé wydał dokument określający główne cele reformy. Dotyczyć on będzie także reorganizacji służb dyplomatycznych[47].

Spektakularnym aktem była reforma francuskich sił zbrojnych ogłoszona przez prezydenta Francji 22 lutego 1996 r. Nadaje ona priorytetowe znaczenie działaniom stabilizują-

---

[42] A.M.Gloannec, *Europe by other means*, International Affairs nr 73 january 1997, p. 88.

[43] Weisbuch 1994, Bonn 1994.

[44] Według „Bundeswehrplan 1997" jednostki te mają osiągnąć stan 12 000 na początku przyszłego wieku. Oprócz tego ocenia się, że stan liczebny jednostek antykryzysowych będzie utrzymywać się na poziomie 36 000.

[45] International Affairs, op. cit., p. 90.

[46] A. Ciupiński, *Belgia i Holandia w misjach pokojowych*, Wojsko i Wychowanie 1996 nr 1, s. 88-91.

[47] *L'Action extérieure de l'État. La réforme de l'État en France.* Colloque organisé les 14 et 15 décembre 1995 par l'IIAP avec le concours Lu ministére des affaires étrangéeres. Revue française d'Administration publique, janvier-mars 1996 N° 77.

cym sytuację w świecie i nie ogranicza się tylko do sfery doktryny i metodologii, ale obejmuje też instrumenty wykonawcze. W programie rozwinięto teoretyczne uzasadnienie zewnętrznych działań francuskich sił zbrojnych stwierdzając, że: *Ani miejsce, ani charakter, ani też czas naszego zaangażowania nie może być przewidziany*[48]. Obronę narodową ma zapewnić odstraszanie nuklearne. Natomiast państwowymi „filarami bezpieczeństwa" są: przeciwdziałanie, projekcja siły oraz ochrona.

[48] SIRPA Actualitée 9 mars 1996, p. 50.

6. ROSYJSKO-UKRAIŃSKI SPÓR O KRYM, SEWASTOPOL I FLOTĘ CZARNOMORSKĄ I PRÓBY JEGO ROZWIĄZANIA

6.1. Wprowadzenie. Klucz leży w historii

Ukraina i Rosja są - po raz pierwszy w dziejach - suwerennymi i pokojowo sąsiadującymi ze sobą państwami. Jednak dotychczasowe stosunki między nimi trudno uznać za dobre. Przełomowy wpływ może mieć podpisany w 1997 r. „Układ o przyjaźni współpracy i partnerstwie pomiędzy Ukrainą a Federacją Rosyjską".

Niechęć Rosji do niepodległości Ukrainy zwykliśmy kwitować - pisze T.A.Olszański[1] - określeniem „tendencje imperialne", bez próby zrozumienia racji tego kraju i narodu. Klucz leży w historii. Rosyjski mit (stereotyp) historyczny uważa Ruś Kijowską i sam Kijów za miejsce narodzin państwowości rosyjskiej, a odebranie ziem ukraińskich Rzeczypospolitej i Porcie Ottomańskiej - za akt sprawiedliwości dziejowej. Ukraina pod władzą carów stała się fundamentem pozycji mocarstwowej Rosji. Rosjanie nigdy nie traktowali jej jako „innego kraju", tak jak np. Gruzji, Estonii czy Królestwa Polskiego. Ukraina to były Kresy Południowe, nie tylko integralna, ale jedna z najcenniejszych części Wszechrosji. Stąd pochodzili m.in. Gogol, Czechow, Czajkowski i Riepin, Bierdiajew i Bułhakow. Kijów jest miastem o znaczeniu symbolicznym dla Rosjan - być może większym, niż Lwów dla Polaków. Połtawa to miejsce symbolicznych narodzin wielkości Cesarstwa Rosyjskiego. Sewastopol to jedno z miejsc chwały oręża rosyjskiego (obrona w 1855 r. w wojnie krymskiej). Ukraiński i rosyjski są językami pokrewnymi i wzajemnie przejrzystymi. Na Ukrainie od pokoleń mieszkają setki tysięcy etnicznie rosyjskich rodzin, daleko więcej zaś rodzin ma tam bliskich krewnych. To wszystko spowodowało, że oddzielenie Ukrainy od Rosji było dla Rosjan wstrząsem.

Niepodległość Ukrainy jest jednak faktem, a każdy miesiąc ją umacnia, choćby przez to, że społeczność międzynarodowa, Rosji nie wyłączając, przyzwyczaja się do niej jako do rzeczywistości. Nawet zabiegi polityczne Rosji, zmierzające do wytworzenia przekonania, że Ukraina jest państwem nieodpowiedzialnym, zagrażającym stabilizacji regionalnej umacniały akceptację tego, że Ukraina jest państwem, a nie „terytorium". Rosja bowiem,

[1] T.A.Olszański, *Ukraina i Rosja. Trudne sąsiedztwo,* Obóz 1996, nr 30, s. 71.

dążąc do zmiany własnego wizerunku nie może sobie pozwolić na posługiwanie się kategoriami „państwa sezonowego". Wśród elit rosyjskich nie ma dziś jednolitego stosunku do niepodległości Ukrainy. Jednak większość ośrodków politycznych niezbyt przyjaznym okiem patrzy na jej pełną suwerenność czego nie zmieniają deklaracje poszanowania państwowości Ukrainy.

Na Ukrainie, generalnie rzecz biorąc, panuje niechętny lub wręcz wrogi stosunek do reintegracji z Rosją. Nie bierze się on wyłącznie z nacjonalizmu, lub też dumy z własnego państwa, która jest istotnie ogromna. Ale też (i może przede wszystkim) z korzyści zarobkowych z handlu transgranicznego oraz możliwości pracy w Rosji. To zaś co się zwie separatyzmem wschodnioukraińskim, to przede wszystkim sprzeciw ludności rosyjskojęzycznej wobec zbyt szerokiej (jej zdaniem) ukrainizacji życia publicznego oraz forsowania zachodnioukraińskich wzorców patriotycznych, które są obce ukraińskiemu wschodowi.

Przez dziesiątki lat między Ukrainą i Rosją narosło wiele sprzeczności i wzajemnych krzywd. Są wśród nich również problemy wyolbrzymione: Krym, Sewastopol i Flota Czarnomorska (FC) - powstałe w wyniku ambicji oraz rojeń polityków o przyszłości na podstawie przeszłości. Szczególny upór wykazała w kwestii Sewastopola i FC, co w połączeniu z antyukraińską orientacją niektórych kręgów politycznych zagrażało geostrategicznym interesem Ukrainy na kierunku północno-wschodnim. Moskwa nie chciała pozwolić by Ukraina stała się mocarstwem czarnomorskim, traktując to jako uszczerbek dla swoich interesów geostrategicznych na Morzu Czarnym i Śródziemnym.

Wydarzenia na Krymie rozwijały się w sposób przypominający konflikty w Gruzji, Azerbejdżanie i b. Jugosławii.

W marcu 1991 r. w ZSRR odbyło się referendum w sprawie przyszłości państwa[2]. Na Ukrainie obok pytania, czy jesteś za utrzymaniem Związku Radzieckiego, należało dodatkowo odpowiedzieć na „republikańskie" pytanie - czy jesteś za pozostaniem Ukrainy w ZSRR na zasadach określonych w ustawie o suwerenności. Władze trzech obwodów galicyjskich dodały jeszcze trzecie pytanie: czy jesteś za całkowitą niepodległością Ukrainy? Frekwencja na Ukrainie przekroczyła 80%. Na pierwsze pytanie 70% głosujących odpowiedziało „tak", na drugie zaś 80%. Natomiast w obwodach lwowskim, tarnopolskim i iwanofrankowskim, aż 88% głosujących odpowiedziało „tak" na pytanie trzecie, odrzucając jakikolwiek udział Ukrainy w Związku Radzieckim. Wyniki referendum potwierdziły, że większość mieszkańców Ukrainy jest za ZSRR i przynależnością doń Ukrainy. W okre-

[2] T.A.Olszański, *Historia Ukrainy XX w.*, Oficyna Wyd. VOLUMEN, b.d.w., s. 286-291.

sie przygotowań do referendum nasiliła się aktywność polityczna ukraińskich Rosjan, czego wyrazem było powstanie licznych prorosyjskich organizacji zwanych „Interfrontem"[3]. Nie udało się wprawdzie ich zjednoczyć niemniej liczne środowiska podchwyciły hasło tworzenia nowych republik i łączenia się z Rosją: republiki doniecko-krzyworoskiej (obwody ługański, doniecki, zaporoski, dniepropietrowski) oraz Noworosji (obwody odeski, mikołajowski, chersoński). Trzecią z tych „republik" miał być Krym. Pomysły te były groźne dla Ukrainy, jednak poparcie - jak wykazały dalsze wydarzenia (wyjąwszy Krym) - miały ograniczone. Ukraina prowadziła zresztą ostrożną politykę wobec Rosjan, daleką od nacjonalistycznej gorliwości Łotyszy czy Estończyków. Rosja ze swej strony unikała też posunięć, prowadzących do nadmiernego zaognienia stosunków narodowościowych na Ukrainie.

Toczące się od jesieni 1990 r. negocjacje nad nowym traktatem związkowym były w istocie grą między prezydentem ZSRR Michaiłem Gorbaczowem - reprezentującym radzieckie centrum polityczno-wojskowe oraz wielkomocarstwową rację stanu, a prezydentami Rosji - Borysem Jelcynem i Ukrainy - Leonidem Krawczukiem, dążącymi do radykalnej zmiany organizacji politycznej imperium w imię interesów swych krajów, tak jak pojmowały je lokalne partokracje.

Niepowtarzalnie korzystna sytuacja powstała w wyniku sierpniowego puczu antygorbaczowskiego. Krawczuk zrozumiał, że ZSRR upada. Z jego inspiracji, 24 sierpnia 1991 r. Rada Najwyższa (RN) Ukrainy uchwaliła Akt Niepodległości oraz stosowne ustawy towarzyszące i proklamowała Ukrainę jako „niezależne państwo demokratyczne". Od tego dnia nazwa państwa brzmi po prostu UKRAINA, bez jakichkolwiek dodatków.

Euforię pierwszych dni niepodległości zmąciło zgłoszenie przez Rosję roszczeń terytorialnych do Krymu i Donbasu. Szantaż jednak się nie powiódł i Jelcyn potwierdził ostateczny kształt granicy rosyjsko-ukraińskiej. Rozpoczęła się jednak nowa gra polityczna w której stawką było zagwarantowanie udziału Ukrainy w postradzieckiej wspólnocie polityczno-obronnej - Wspólnocie Niepodległych Państw (WNP) oraz kwestia wojsk radzieckich na Ukrainie, gdzie stacjonowało ich przeszło 1,5 mln, w tym uderzeniowe dywizje pancerne i lotnicze, rakiety strategiczne z głowicami jądrowymi, wreszcie broń chemiczna i - być może - biologiczna.

---

[3] Interfronty - były to organizacje mniejszości narodowych, głównie Rosjan w republikach bałtyckich, dążące do zachowania całości ZSRR w imię interesów społeczności rosyjskich poza Rosją. A.Łomanowski, *Plasterki salami*, Gazeta Wyborcza, 26-27.03.1994, nr 72, s. 6.

Rosja wysunęła wkrótce nowe żądania, tym razem w sprawie podziału FC i statusu Sewastopola. Próbowała również ingerować w wewnętrzne sprawy Ukrainy roszcząc sobie prawo do udziału w rozwiązaniu sporu między Kijowem a Republiką Krym.

Krym stał się częścią Rosji w 1783 r. (tj. po upadku Chanatu Krymskiego). Sewastopol powstał w 1784 r. jako baza młodej FC. Miastem zarządzał wojskowy generał-gubernator, który był także głównodowodzącym FC. Już wtedy Sewastopol był specjalnym okręgiem administracyjnym kierowanym bezpośrednio z Sankt Petersburga. Status ten zachowany został przy władzy radzieckiej, a w 1936 r. został zapisany w konstytucji. Sewastopol jako wojenna baza morska podlegał bezpośrednio ministrowi obrony. W 1948 r. miasto otrzymało szczególny status prawny - miasta o znaczeniu republikańskim podległego Moskwie. W 1954 r. z okazji 300-lecie połączenia Ukrainy i Rosji, z inicjatywy ówczesnego przywódcy radzieckiego Nikity Chruszczowa, obwód krymski został przekazany Ukrainie.

6.2. Spór o Krym

Według spisu z 1989 r. terytorium Krymu liczyło 2,4 mln mieszkańców, w tym 67% Rosjan i 26% Ukraińców (47% Ukraińców podało rosyjski jako język ojczysty). Doliczono się też wtedy 38 tys. Tatarów, którzy od lat 60-tych wysuwali postulaty powrotu na półwysep. Stało się to możliwe dopiero po 1989 r., choć władze Ukrainy wyraziły zgodę dopiero w 1991 r. W 1996 r. liczba Tatarów przekroczyła 300 tys. Masowy napływ Tatarów i próby rewindykowania przez nich ziemi powodowały liczne konflikty. Krawczuk starał się ich pozyskać, co mu się częściowo udało. Aktualnie ludność półwyspu liczy około 2,8 mln, z czego aż 1,7 mln to etniczni Rosjanie, którzy napłynęli na półwysep, gdy Stalin wysiedlił setki tysięcy Tatarów do Azji Środkowej. Są to elity partyjne, byli oficerowie, inżynierowie, którzy za zasługi dla ZSRR otrzymali prawo osiedlenia się na południu. Nie jest więc to ludność rdzenna, dziś jest biologicznie stara i ma znikomy przyrost naturalny. Ludzie ci są niezadowoleni, że utracili dawne przywileje i otwarcie dążą do ponownego włączenia Krymu do Rosji[4].

W referendum[5] w sprawie restauracji Krymskiej Autonomicznej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (KASRR) zorganizowanym w styczniu 1991 r. przez prorosyjskie władze

---

[4] *Ukraina jest w Europie* (rozmowa z B.Osadczukiem, historykiem ukraińskim), Polityka, 1997, nr 4, s. 65; T.A.Olszański, *Pięć lat niepodległości Ukrainy,* Obóz 1996, nr 30, s. 58.

[5] *Černomorskij Flot, gorod Sewastopol i niekotorye problemy rossijsko-ukraińskich otnošenij. Chronika, dokumienty, analiz mnienija. (1991-1997),* Moskva, Niezavisimaja Gazieta, 1997 (dalej: Černomorskij Flot..), s. 7; M. Malek, *Rosyjsko-ukraiński spór wokół Floty Czarnomorskiej*, Wojskowy Przegląd Zagraniczny, 1993, z. 1-2, s. 25.

Krymu, 93% głosujących (przy 80% frekwencji) wypowiedziało się za restauracją KASRR, jako podmiotu (subiektu) federacji ZSRR; oprócz tego 97% głosujących sewastopolan opowiedziało się za statusem Sewastopola jako miasta związkowo-republikańskiego, zaś ponad 3/4 z ok. 100 tys. personelu FC optowało za niezależnością od Ukrainy. Jednakże, już w ogólnoukraińskim referendum przeprowadzonym 1 grudnia tegoż roku 54% głosujących krymian opowiedziało się za niepodległością Ukrainy.

6.2.1. Republika Krymu

W lutym 1991 r. RN Ukrainy zaakceptowała autonomię Krymu (KASRR w składzie USRR). W Kijowie doskonale zdawało sobie sprawę, że tytuł Ukrainy do Krymu opiera się wyłącznie na arbitralnej decyzji Chruszczowa, zaś z geostrategicznego względu półwysep ma ogromne znaczenie dla Rosji, jako klucz do panowania na Morzu Czarnym. Dopóki jednak istniało państwo radzieckie, kwestia krymska była zamrożona. Wkrótce jednak stała się przedmiotem ostrego sporu i przewlekłej gry dyplomatycznej między niepodległymi już Rosją i Ukrainą.

W lutym 1992 roku RN Krymskiej ASRR ogłosiła „Deklarację niepodległości" i przyjęła nową nazwę - Republika Krym. Te dążenia emancypacyjne zostały ocenione zdecydowanie negatywnie przez Ukraińców, w szczególności o nastawieniu nacjonalistycznym. 1 marca omal nie doszło w Sewastopolu do starć narodowościowych[6], między przybyłymi ze Lwowa członkami ugrupowań nacjonalistycznych a młodymi nacjonalistami rosyjskimi z Krymskiego Ruchu Republikańskiego. Lwowianie pod przewodnictwem opozycyjnego deputowanego do ukraińskiej RN Stefana Chmary oraz dwóch duchownych z ukraińskiej cerkwi autokefalicznej mieli odprawić tam Panichidę (nabożeństwo żałobne) w rocznicę rozstrzelania w 1918 roku przez bolszewików 120 ukraińskich oficerów i marynarzy. Na ulicach miasta omal nie doszło do bijatyki. Na szczęście miejscowej milicji udało się zwaśnione strony rozdzielić.

Konflikt krymsko-ukraiński przybrał na sile w związku z przygotowywaną przez RN Krymu nową konstytucją. 2 marca prezydium ukraińskiego parlamentu opublikowało oświadczenie w którym przestrzegło krymską RN przed zaostrzeniem i tak już napiętej sytuacji oraz usunięciem z projektu nowej konstytucji półwyspu artykułów mówiących o

[6] Szerzej zob.: A. Łomanowski, *Narodowym pociągiem na Krym*, Gazeta Wyborcza, 4.03.1992, nr 54, s. 6.

związkach z Ukrainą[7]. Parlament krymski nie miał zamiaru ustępować. 5 maja przyjął prawie jednogłośnie „Akt niepodległości państwowej", a 6 maja uchwalił „niepodległościową" Konstytucję Republiki Krym i zdecydował o przeprowadzeniu 2 sierpnia ogólnokrymskiego referendum w sprawie niepodległości[8]. W myśl tej konstytucji stosunki Krymu z Ukrainą miały opierać się na dwustronnych traktatach; obywatele Krymu mieli posiadać odrębne obywatelstwo i własną milicję; a służbę wojskową odbywać wyłącznie na terenie półwyspu.

6.2.2. Trzy strony konfliktu

Kijów zareagował błyskawicznie, nakazując RN Krymu anulowanie przyjętych dokumentów i decyzji, jako niezgodnych z Konstytucją Ukrainy. Do sporu włączyła się RN Rosji uznając za antykonstytucyjny akt z 1954 r. o przekazania obwodu krymskiego Ukrainie. Jednakże pod naciskiem władz ukraińskich i jak się wydaje nie bez interwencji rządu rosyjskiego RN Krymu wycofała się z referendum i anulowała „Akt niepodległości". Teraz już górą był Kijów. W czerwcu 1992 r. parlament ukraiński przyznał Półwyspowi Krymskiemu autonomię oraz zagwarantował prawo do samostanowienia w dziedzinie polityki społecznej i kulturalnej oraz kompetencjami w handlu zagranicznym. Ustawa ta uzależniła przyłączenie Krymu do innego państwa od zgody parlamentów Ukrainy i Krymu.

Rok 1993 był w miarę spokojny. Jednak w Sewastopolu nastroje były wyraźnie konfrontacyjne, a opinia o obu prezydentach skrajnie negatywna. Zdaniem większości mieszkańców zostali oni przez Jelcyna „sprzedani". Świadczą o tym również wyniki głosowania z 25 kwietnia w ogólnorosyjskim referendum: 99,19% odmówiło prezydentowi Rosji wotum zaufania; 100% nie poparło jego polityki społeczno-ekonomicznej; za przyśpieszeniem wyborów prezydenckich opowiedziało się 99,73%, a za przyśpieszeniem parlamentarnych tylko 7,29%. Za pozostawieniem Sewastopola - główną bazą FC opowiedziało się również 100% przedstawicieli[9].

Indagowany w sprawie FC i Sewastopola prezydent Jelcyn oświadczył, że „Sewastopol, to rosyjskie miasto, to baza rosyjskiej marynarki wojennej, lecz rozwiązać ten problem

---

[7] Tamże.
[8] *Krym ogłasza niepodległość*, Gazeta Wyborcza, 6.05.1992, s. 1; *Černomorski Flot...*, s. 8.
[9] Tamże.

można tylko stopniowo"[10]. Jak się wydaje w tych słowach zawarta została strategia i taktyka prezydenta, obliczona nie na błyskawiczne a stopniowe rozwiązanie tego złożonego problemu, w miarę pogłębiania integracji w ramach WNP.

6.2.3. Kijów ustępuje

Na początku 1994 r. emocje na półwyspie rozgorzały ponownie. W styczniu odbyły się na Krymie wybory prezydenckie. Wygrał je Jurij Mieszkow, lider prorosyjskiego bloku partyjnego „Rossija", który zwyciężył także w wyborach parlamentarnych. Wiosna 1994 r. to pasmo starć władz krymskich z kijowskimi o rozszerzenie autonomii. Mieszkow był górą; bez przerwy stawiał Kijów przed faktami dokonanymi, na które ten nie potrafił odpowiedzieć. Do zaognienia sporu doszło 20 maja, kiedy RN Krymu przywróciła konstytucję z 1992 r. nadającą półwyspowi atrybuty samodzielnego państwa. Zmusiło to Kijów do podjęcia radykalnych kroków dyscyplinujących. Parlament ukraiński 21 maja, na mocy ustawy umożliwiającej anulowanie postanowień władz obwodów (jeśli są one niezgodne z postanowieniami konstytucji Ukrainy), uchylił decyzję władz Krymu i wyznaczył im 10-dniowe ultimatum na wycofanie się z podjętej decyzji. Krym usiłował umiędzynarodowić spór, wystosowując apel do Rady Bezpieczeństwa ONZ i KBWE, stwierdzający, że decyzja o przywróceniu konstytucyjnych podstaw Republiki Krym jest zgodna z wolą jej mieszkańców wyrażoną podczas plebiscytu i nie narusza integralności terytorialnej Ukrainy. Ukraina uznała działania władz Krymu, jako mające za cel secesję półwyspu i przyłączenie go do Rosji. Zapowiedziała też gotowość zastosowania wszelkich środków w celu utrzymania integralności państwa, ostrzegając, że zaostrzenie sytuacji na Krymie może doprowadzić do destabilizacji stosunków rosyjsko-ukraińskich. Kijów oskarżył bowiem Rosję o współudział w zaostrzaniu sporu[11]. Strona rosyjska wykazała oficjalnie dużą wstrzemięźliwość, podkreślając tylko konieczność poszanowania woli narodów do samostanowienia.

Parlament Krymu 2 listopada, głównie głosami posłów prorosyjskich frakcji „Rossija" i „Rossija-Jedinstwo", odrzucił postulaty ukraińskie i zażądał przeprowadzenia referendum w sprawie niepodległości półwyspu. Referendum umożliwiłoby prawdopodobnie większo-

[10] *Konfrontacji wokrug Sewastopolja można izbieżat,* Niezavisimaja gazieta, 15.11.1996, s. 2.

[11] Wybory parlamentarne przeprowadzono w dn. 27.03. i 10.04.1994 r. Blok partyjny Rossija zdobył 54 miejsca, tak więc władza niemal całkowicie przeszła w ręce rosyjskich separatystów. *Najważniejsze to rozmawiać,* Gazeta Wyborcza, 3.06.1994, nr 127, s. 7; A. Łomanowski, *Krym za Rosją,* Gazeta Wyborcza, 18.01.1994, nr 14, s. 2.

ści rosyjskiej podjęcie decyzji o oderwaniu Krymu od Ukrainy i ewentualnym połączeniu go z Rosją. Głosowanie nad ustawą w sprawie referendum miało odbyć się w dniu 4 listopada, ale nieobecność posłów tatarskich (którzy jako przeciwnicy secesji półwyspu z Ukrainy zbojkotowali posiedzenie), spowodowało brak quorum, uniemożliwiając przyjęcie ustawy. W związku z niewykonaniem przez parlament Krymu postanowień RN Ukrainy, Kijów wprowadził 17 listopada sankcje ekonomiczne wobec Krymu.

6.2.4. Porozumienie ukraińsko-rosyjskie

W czasie trwania tego sporu, szczególnie w ostatnim kwartale 1994 r. wyraźnie zaktywizowano rozmowy ukraińsko-rosyjskie. Przygotowano projekty licznych porozumień, a w lutym 1995 r. parafowano „Układ o przyjaźni i współpracy", w którym strony uznały całość terytorialną obu państw.

Toczące się na najwyższym szczeblu regularne rozmowy ukraińsko-rosyjskie nie przynosiły jednak oczekiwanych porozumień. Ukraina nie godziła się na utratę kontroli nad półwyspem i przyznanie mu pełnej niezależności; Krym stawiał to jako podstawowy warunek porozumienia. Toczyła się więc „papierowa walka „ na deklaracje, uchwały i ustawy. W efekcie tego konfliktu nie rozwiązane pozostawały wewnętrzne polityczne problemy półwyspu. Było to w zasadzie na rękę władzom ukraińskim, pokazywało bowiem, że władze krymskie nie są w stanie poradzić sobie z problemami wewnętrznymi, czego widocznym skutkiem było drastyczne pogorszenie się sytuacji ekonomicznej i gospodarczej półwyspu.

W 1995 r. doszło do ponownego zaostrzenia sporu. Jednak tym razem inicjatywa była po stronie Kijowa. 17 marca parlament Ukrainy unieważnił konstytucję Autonomicznej Republiki Krym (ARK), zniósł stanowisko jej prezydenta i dał władzom w Symferopolu miesiąc na dostosowanie prawodawstwa półwyspu do systemu prawnego Ukrainy[12]. Do czasu uchwalenia nowej konstytucji na terytorium półwyspu obowiązywać miało wyłącznie ustawodawstwo ukraińskie; utraciły ponadto moc wszystkie akty prawne niezgodne z konstytucją Ukrainy. Prezydent Kuczma uzasadnił konieczność podjęcia tych kroków tym, że *rosyjscy separatyści na Krymie stali się zbyt groźni* a władze ukraińskie wykazały dostatecznie dużo cierpliwości, czekając na dostosowanie ustawodawstwa krymskiego do ukra-

[12] A. Łomanowski, *Kijów uderza w Krym*, Gazeta Wyborcza, 18-19.03.1995, nr 66, s. 7; Wiadomości OSW, 20.03.1995, nr 56, s. 1-2.

ińskiego. Jednocześnie prezydent zapewnił, że *nikt nie zamierza anulować autonomii Krymu; chodzi jedynie o to, by Kijów i Symferopol funkcjonowały w jednym obszarze prawnym.*

6.2.5. Autonomia dla Krymu

RN Ukrainy przyjęła tego samego dnia ustawę o zmianie konstytucji Ukrainy w części dotyczącej jej stosunków z Krymem, oraz ustawę *O Autonomicznej Republice Krym*[13]. Stanowi ona, że ARK jest autonomią administracyjno-terytorialną w składzie Ukrainy; do kompetencji organów władzy na Krymie należy m.in. kontrola przestrzegania prawa, określanie priorytetów gospodarczych, opracowanie planów rozwoju społeczno-gospodarczego półwyspu, określanie zasad funkcjonowania organizacji politycznych i organów władzy terenowej, ustalanie budżetu. Krym ma prawo utrzymywać stosunki z zagranicą wyłącznie w dziedzinie gospodarki, ochrony środowiska i współpracy kulturalnej. Sewastopol zostaje wyłączony spod jurysdykcji krymskiej i staje się samodzielną jednostką administracyjną, podległą władzom w Kijowie. Ustawa przewiduje, że parlament ukraiński może rozwiązać RN Krymu w przypadku naruszenia konstytucji Ukrainy, nieprzystosowania ustawodawstwa krymskiego do ukraińskiego, bądź podjęcia uchwał zagrażających integralności państwa ukraińskiego, a także w sytuacji, gdyby krymski parlament nie zdołał sformować rządu w ciągu dwóch miesięcy po wybraniu co najmniej 2/3 składu izby. Decyzja Kijowa wymierzona była przeciwko rosyjskim separatystom na półwyspie. Prezydent Kuczma ponowił żądanie wobec RN Krymu, dotyczące zniesienia tych aktów prawnych, które są niezgodne z systemem prawnym Ukrainy. Jednocześnie Kijów wzmocnił do 500 osób oddział milicjantów na półwyspie, a w celu zwalczania zorganizowanej przestępczości wysłano dodatkowo 200 osobowy pododdział milicjantów z oddziału specjalnego „Berkut". Wobec tak zdecydowanych kroków strony ukraińskiej, krymska RN wystosowała apel do prezydenta Jelcyna o pomoc w konflikcie z władzami Ukrainy, równocześnie jednak deputowani nie podjęli żadnej decyzji w sprawie postanowień parlamentu Ukrainy. Decyzję strony ukraińskiej poparli Tatarzy oraz Ukraiński Obywatelski Kongres Krymu, przeciwni jej byli członkowie prorosyjskich ugrupowań parlamentarnych. Jednocześnie Mieszkow oświadczył, że nie podporządkuje się decyzji Ukrainy, uważa bowiem, że jej RN nie ma prawa usuwać go ze stanowiska.

[13] Wiadomości OSW, 20.03.1995, nr 56, s. 1-2.

Rząd rosyjski, mimo nacisków rodzimych nacjonalistów skłaniał się jednak do traktowania kwestii krymskiej jako wewnętrznej sprawy Ukrainy, oceniając iż konflikt destabilizuje sytuację na Ukrainie i nie służy poprawie stosunków rosyjsko-ukraińskich[14]. Potwierdził to przebywający w Kijowie 20 marca wicepremier Rosji Oleg Soskowiec stwierdzając, że *problem Krymu jest wewnętrznym problemem Ukrainy*. Nie ulega wątpliwości, iż taka a nie inna postawa Soskowca była odzwierciedleniem woli prezydenta Jelcyna, skłaniającego się coraz bardziej do porozumienia z Ukrainą na warunkach Kijowa. Rosja uwikłana w wojnę w Czeczenii nie mogła sobie pozwolić na ostrzejszą reakcję - jej prestiż na Krymie doznał poważnego uszczerbku.

Władze Krymu nie chciały jednak zrezygnować ze swoich celów. 23 maja RN Krymu wprowadziła poprawkę do ordynacji wyborczej, umożliwiając komisjom wyborczym zorganizowanie referendum w sprawie niepodległości półwyspu, oraz usunęła ze stanowiska proukraińskiego premiera Anatolija Franczuka, zastępując go A.Drobotowem, zwolennikiem odłączenia się Krymu od Ukrainy.

Tym razem reakcja Kijowa była jeszcze bardziej zdecydowana. 1 kwietnia prezydent Kuczma[15] podpisał dekret ograniczający autonomię Krymu. Zgodnie z nim, premiera Krymu mianuje prezydent Ukrainy na wniosek RN Krymu i podlega on prezydentowi oraz rządowi Ukrainy. (Oznaczało to jednocześnie, iż prezydent anulował decyzję krymskich deputowanych o zdymisjonowaniu premiera Krymu Franczuka). Członkowie gabinetu mieli być mianowani przez ukraińską Radę Ministrów na wniosek premiera Krymu. Szefowie organów krymskiej administracji lokalnej zostali podporządkowani rządowi Krymu, a tym samym rządowi i prezydentowi Ukrainy. Dekret powołał też pełnomocnika rządu Ukrainy ds. rozwiązywania problemów socjalnych i ekonomicznych Krymu. Według oficjalnego oświadczenia administracji prezydenta Kuczmy dekret miał zapewnić „normalne życie" na Półwyspie Krymskim do czasu przyjęcia nowej konstytucji, która ma być zgodna z konstytucją i ustawodawstwem Ukrainy. Biuro prasowe Mieszkowa uznało dekret Kuczmy za *niespotykane pogwałcenie elementarnych zasad demokracji*.

Parlament ukraiński zatwierdził 4 kwietnia nową konstytucję ARK[16], z wyłączeniem artykułów, które były sprzeczne z ukraińskim prawodawstwem. Zgodnie z nią RN Krymu

---

[14] A. Łomanowski, *Kijów uderza w Krym*, Gazeta Wyborcza, 18-19.03.1995, nr 66, s. 7; A. Łomanowski, *Prezydent Mieszkow*, Gazeta Wyborcza, 30.03.1995, nr 76, s. 11; *Rosja broni autonomii*, Polska Zbrojna, 20.03.1995, s. 5.

[15] Wiadomości OSW, 3.04.1995, nr 66, s. 2.

[16] Wiadomości OSW, 5.04.1995, nr 68, s. 6.

nie jest najwyższym organem ustawodawczym i ma prawo formowania rządu tylko w uzgodnieniu z prezydentem Ukrainy. Wśród odrzuconych były m.in. artykuły o tzw. wewnętrznym obywatelstwie krymskim, o własności bogactw naturalnych, o symbolach państwowych, o organach władzy wykonawczej i statusie języków (wg krymskiej konstytucji językiem oficjalnym miał być rosyjski).

Separatyści krymscy nie pogodzili się z decyzjami Kijowa, rozszerzając jednocześnie krąg poszukiwań sojuszników na arenie międzynarodowej. Parlament Krymu[17] 20 kwietnia wystąpił do prezydenta i RN Ukrainy o ponowne rozpatrzenie decyzji w sprawie unieważnienia konstytucji i zniesienia urzędu prezydenta (z 17.03.1995) oraz anulowania dekretu (z 1 kwietnia) ograniczającego autonomię Krymu, jako niezgodnych z międzynarodowymi zobowiązaniami Ukrainy i normami prawa międzynarodowego. Zdecydowano także o zwrócenie się z apelem do prezydenta Rosji i jej Dumy Państwowej o podjęcie działań w obronie praw Rosjan mieszkających na półwyspie a stanowiących mniejszość etniczną na Ukrainie.

Odpowiedź Ukrainy była zdecydowana. Kijów przesunął wybory lokalne na Krymie z 29 kwietnia na 25 czerwca podkreślając, że mają się one odbyć *zgodnie z prawem Ukrainy*. Ukraina wykorzystała tu posiadane źródła nacisku. Półwysep bowiem niemal całkowicie uzależniony jest od Kijowa, która dotuje jego gospodarkę. Krym nie posiada w zasadzie własnych źródeł wody pitnej (dostarczana jest ona w większości z Ukrainy). Ultimatyzm Ukrainy został zbojkotowany przez stronę krymską, powołano jedynie mieszany zespół roboczy w celu dostosowania konstytucji Krymu do konstytucji Ukrainy.

W połowie czerwca 1995 roku w opinii moskiewskich obserwatorów[18] stosunki rosyjsko-ukraińskie były gorsze niż za czasów prezydentury Leonida Krawczuka. Na zachodniej Ukrainie radykalne organizacje patriotyczne organizowały ochotnicze grupy bojowe, natomiast w południowej Rosji gotowość przyjścia z pomocą mieszkańcom Krymu deklarowali rosyjscy Kozacy. Na łamach dziennika „Siegodnia" rosyjski analityk Władimir Razuwajew pisał, że w ciągu ostatnich kilku miesięcy Moskwa zademonstrowała w stosunkach z Ukrainą kompletny analfabetyzm dyplomatyczny: pozwalając na to, by Kijów dyktował warunki. Zamiast atakować, Moskwa broni się i popełnia szkolne błędy, godząc się na rozdzielenie kwestii gospodarczych od politycznych. W ten sposób Moskwa własno-

[17] Wiadomości OSW, 21.04.1995, nr 79, s.5.

[18] M. Ekiert, *Widziane z Moskwy. Stosunki rosyjsko-ukraińskie (przed spotkaniem prezydentów w Soczi)*. Dodatek do numeru 112 (956), Wiadomości, Ośrodek Studiów Wschodnich z dnia 9 czerwca 1995, s. 1 i 2; Siegodnia, 2.06.1995, nr 101.

ręcznie pozbawiła się możliwości wykorzystania atutu w postaci ogromnego długu Kijowa oraz uzależnienia ukraińskiej gospodarki od dostaw rosyjskich nośników energii jako środka nacisku. Jednocześnie Rosja usunęła z porządku rozmów sprawę podwójnego obywatelstwa, kontynuując tym samym serię jednostronnych ustępstw - uważa rosyjski analityk. W efekcie ta chybiona polityka Moskwy w sprawie Krymu spowodowała, że jego mieszkańcy stracili zaufanie do Kremla.

6.2.6. Separatyści ustępują

Konsekwentna polityka Ukrainy i brak zdecydowanego wsparcia ze strony Jelcyna spowodowały, że RN Krymu zaczęła nareszcie liczyć się z realiami. 5 lipca parlament krymski odwołał Siergieja Cekowa ze stanowiska przewodniczącego RN[19]. Było to oznaką opadania nastrojów separatystycznych na półwyspie. Mieszkańcy Krymu mieli już dosyć podsycania napięcia wokół półwyspu i zaczęli doceniać wysiłki Kijowa zmierzające do stabilizacji. Potwierdziły to wybory do władz rejonowych, w których działacze separatystyczni bardzo dużo stracili. Wśród mieszkańców zapanowała bowiem polityczna apatia. Warunki życia na półwyspie, które wcześniej były najbardziej zapalną kwestią, ustabilizowały się choć są gorsze niż w Rosji. Poza tym przykład Czeczenii pokazał, czym może skończyć się separatyzm. Krwawej interwencji na Kaukazie dokonała właśnie ta Rosja, do której mieszkańcy Krymu niedawno wzdychali.

Na wygasanie tendencji separatystycznych wpływało również zdecydowane dążenie Ukrainy i Rosji do uregulowania stosunków wzajemnych i zacieśnienia współpracy. 26 lipca 1995 r. złożył wizytę w Moskwie[20] premier Ukrainy Jewhen Marczuk. Zakończyła się ona podpisaniem pakietu porozumień dwustronnych, m.in.: porozumienia o wspólnej eksploatacji przebiegających przez terytorium Ukrainy rurociągów (którymi transportowana jest rosyjska ropa naftowa i produkty ropopochodne). W styczniu 1996 roku podpisano porozumienie w sprawie powołania rosyjsko-ukraińskiej komisji mieszanej ds. współpracy. Przewodniczącymi komisji mieli być kolejno premierzy. 24 maja prezydent Jelcyn mianował Jurija Dubynina nadzwyczajnym i pełnomocnym ambasadorem FR na Ukrainie w randze wiceministra spraw zagranicznych. Żaden z rosyjskich ambasadorów nie ma takiego statusu. To potwierdza wagę jaką przywiązuje Moskwa do stosunków z Kijowem.

---

[19] A.M. Zaucha, *Ortodoks odwołany*, Gazeta Wyborcza, 6.07.1955, nr 155, s. 6.
[20] Zob., *Rosja-Ukraina*, Wiadomości OSW, 27.07.1995, nr 145.

28 czerwca RN Ukrainy uchwaliła konstytucję. Zapisano w niej m.in.[21] gwarancje prawa własności prywatnej, w tym własność ziemi oraz wyłączność ukraińskiego jako języka urzędowego. Konstytucja utrzymuje Autonomiczną Republikę Krym, nie dopuszcza natomiast tworzenia na Ukrainie obcych baz wojskowych po dniu wejścia w życie ustawy zasadniczej.

Wejście w życie konstytucji Ukrainy kończy okres kształtowania ładu państwowego, a zarazem zamyka epokę konstytucjonalizmu radzieckiego (Ukraina była ostatnim państwem sukcesyjnym ZSRR, w którym obowiązywała konstytucja sprzed 1991 r.). Wydatnie wzmocniło to kraj w stosunkach z Rosją oraz poprawiło międzynarodowy wizerunek Ukrainy.

6.3. Spór o Sewastopol i Flotę Czarnomorską

Mianowany 3 września 1991 r. na ministra obrony Ukrainy gen. mjr Konstantin Morozow stwierdził, iż Ukraina bierze pod uwagę możliwość utworzenia własnej floty, na bazie poradzieckiej FC. Zamiar ten spotkał się ze sprzeciwem rosyjskich polityków i wojskowych. Prezydent Jelcyn przemawiając 9 stycznia 1992 r. do robotników zakładów lotniczych w Uljanowsku, zapewnił, że: *...nikt nie pozbawi Rosji Floty Czarnomorskiej, dotyczy to również Krawczuka; flota ta była, jest i pozostanie rosyjska*[22]. W głosach Rosjan dawało się ponadto zauważyć obawy, że w przypadku rozdziału FC, na Morzu Czarnym dominować będzie Turcja, co stworzy zagrożenie zarówno dla interesów rosyjskich, jak i ukraińskich.

Strona ukraińska nie chciała porzucić raz powziętego zamiaru. Jej politycy, zwłaszcza prezydent Krawczuk, podkreślali przy każdej okazji, że Ukraina wniosła duży wkład w budowę potęgi radzieckiej marynarki wojennej i dlatego ma prawo do części FC. 24 sierpnia 1991 r. RN Ukrainy uchwaliła nie tylko deklarację o niezależności, która przewidywała utworzenie narodowych sił zbrojnych, ale również przyjęła ustawę stanowiącą, iż siły zbrojne ZSRR stacjonujące na terytorium suwerennej Ukrainy, włącznie z FC pozostają do dyspozycji jej władz. Prezydent Krawczuk podpisał dekret, mocą którego stał się od 12 grudnia zwierzchnikiem wszystkich sił zbrojnych stacjonujących na Ukrainie, a 3 stycznia 1992 r. Kijów przejął pod swoją jurysdykcję wszystkie jednostki wojskowe sta-

[21] *Osnowi konstitucionogo prawa Ukraini*, Kijiw 1997, s. 125.
[22] Zob.: M.Malek, op.cit., s. 21.

cjonujące w granicach państwa. Akcja Kijowa dało początek sporom na temat własności stacjonującej na Ukrainie strategicznej broni jądrowej i Floty Czarnomorskiej uważanej również za element strategicznych sił zbrojnych Rosji.

Ostatecznie rzecz stała się przedmiotem przewlekłych negocjacji i została rozwiązana kompromisowo. Sprawa Floty natomiast aż do 1997 r. była najbardziej sporną kwestią między Rosją i Ukrainą oraz czynnikiem niestabilności w regionie czarnomorskim.

6.3.1. Flota Czarnomorska

W 1992 r. Flota Czarnomorska była większa od każdej z flot wojennych państw-członków NATO, z wyjątkiem floty Stanów Zjednoczonych. W chwili rozpadu ZSRR dysponowała ona następującymi siłami[23]:

Jednostki nawodne i podwodne. Jeden lotniskowiec wprowadzony do służby w styczniu 1991 r. „Admirał Kuźniecow" (w grudniu tego roku, w obliczu przewidywanej próby zajęcia okrętu przez władze Ukrainy został wyprowadzony na polecenie Moskwy do Murmańska), dwa krążowniki śmigłowcowe („Moskwa", „Leningrad"), dziesięć niszczycieli; 30 fregat; 100 okrętów patrolowych i ochrony wybrzeża; 60 okrętów wojny minowej (trałowce, stawiacze min), 15 okrętów-składów; 150 okrętów wsparcia i zaopatrywania, 28 okrętów podwodnych.

Lotnictwo morskie. Z ponad 400 samolotów i śmigłowców, będących w uzbrojeniu FC, 140 było przystosowanych do przenoszenia broni jądrowej. Brzegowe jednostki wsparcia były rozmieszczone wyłącznie w basenie terytorialnym Ukrainy: Wiesiołoje i Kulbakino (ciężkie bombowce) Oktiabrskoje (Tu-22M, Su-17), Limanskoje (MiG-29, MiG-23), Owrócz (Su-17, Su-25). W bazie Saki były rozmieszczone: jednostka śmigłowców oraz jedyna w b. ZSRR jednostka szkolna przygotowująca pilotów lotnictwa pokładowego.

Piechota morska i jednostki obrony wybrzeża. FC dysponowała siłą ok. 4000 żołnierzy piechoty morskiej wchodzącej w skład 810 Brygady Piechoty Morskiej wyposażonej w 360 pojazdów. Do tego dochodziła stacjonująca w Symferopolu, bardzo dobrze wyposażona 126 Dywizja Obrony Wybrzeża podporządkowana FC, jako związek obrony wybrzeża. Miała ona w swoim wyposażeniu 270 czołgów T-64, 300 BWP-2 oraz 300 różnych pojazdów opancerzonych.

---

[23] Zob.: M.Malek, op.cit., s. 21-22.

Infrastruktura. W basenie Morza Czarnego znajdowały się bazy morskie i porty nie zamarzające przez cały rok. Najważniejsza część infrastruktury wojskowej znajdowała się na terytorium Ukrainy, głównie na Półwyspie Krymskim. W liczącym 400 tys. mieszkańców Sewastopolu znajdowało się: dowództwo i sztab FC, stocznia remontowa, jednostka szkolna oraz arsenał morski. Przyłączenie bazy sewastopolskiej do Rosji zostało definitywnie wykluczone przez stronę ukraińską. Do tego należy dodać bazy morskie Bałakława i Donuzław oraz lotniska jednostek lotnictwa morskiego. Poza Krymem, Ukraina dysponowała bazą morską Odessa i niewielkim portem wojennym Oczaków. Natomiast Rosja mogła jedynie wykorzystywać porty Noworosyjska i Tuapse (znajdują się tam stocznie remontowe). Z kolei w Gruzji położone są bazy w: Poti, Batumi i Oczamczirie.

Kwestia, na ile w przypadku FC chodzi o strategiczne siły b. ZSRR, znalazła różne - rosyjskie i ukraińskie interpretacje - w wielu dokumentach WNP, a mianowicie: w oświadczeniu w sprawie rozpadu ZSRR (Ałma Ata 21.12.1991 r.), układzie o strategicznych siłach zbrojnych b. ZSRR (Mińsk 30.12. 1991 r.) oraz układzie o statusie strategicznych siłach zbrojnych (Mińsk 14.02.1992 r.). Ukraina opowiedziała się wprawdzie za wspólnym połączonym dowództwem sił strategicznych b. ZSRR, jednakże była przeciwna konwencjonalnym siłom zbrojnym WNP. Tak więc siły strategiczne, tzn. przede wszystkim 176 wyrzutni rakiet rozmieszczonych w Pierwomajsku i Deraźnie pozostawało nadal pod kontrolą połączonego dowództwa WNP. Według prawa ukraińskiego był to bezprecedensowy przypadek złamania zakazu pobytu jednostek wojskowych na terytorium Ukrainy, które nie wchodzą w skład sił zbrojnych tego państwa.

6.3.2. Narastanie konfliktu

Kijów starł się działać szybko, 3.01.1992 r. władze ukraińskie ogłosiły o podporządkowaniu sobie trzech okręgów wojskowych i FC. Od 5 stycznia rozpoczęto akcję składania przysięgi na wierność Ukrainie.

Dowódca FC adm. Kasatonow podał do publicznej wiadomości, że każdy oficer może samodzielnie zadecydować, pod jaką banderą chciałby pełnić służbę. Trzy dni później, tj. 6 stycznia, stwierdził jednak: *nie może być mowy o żadnej przysiędze na wierność Ukrainie, a prezydent Krawczuk nie będzie uznawany jako zwierzchnik floty.* Na początku stycznia 1992 r., dowództwo Floty ostrzegało przed wybuchem konfliktów narodowościowych na okrętach; stało się tak w rzeczywistości. Na pokładach jednostek dochodziło coraz

częściej do rękoczynów między członkami załóg, m.in. na śmigłowcu „Moskwa", i to nie tylko między Rosjanami a Ukraińcami, ale też między Słowianami i Azjatami. We Flocie były reprezentowane 46 narodowości o zróżnicowanych poglądach i przekonaniach. Według adm. Kasatonowa w korpusie oficerskim 19% stanu to Ukraińcy, a marynarze tej narodowości stanowią ok. 30% całego składu osobowego. Władimir Kriszanowski, przedstawiciel Ukrainy w Moskwie, twierdził natomiast, że Ukraińcy stanowią 30% korpusu oficerskiego FC, natomiast marynarze ponad 60%.

Na początku 1992 r. żądania Kijowa objęły większość FC. Rosja miała jedynie otrzymać jedną eskadrę. Moskwa oraz Naczelne Dowództwo WNP były odmiennego zdania traktując całą FC jako siły strategiczne i dlatego chciały podporządkować ją WNP. 3 kwietnia 1992 r. prezydent Jelcyn ostrzegł: *W razie podjęcia jakiejkolwiek jednostronnej próby zmiany statusu Floty Czarnomorskiej, Federacja Rosyjska będzie zmuszona prawnie ją sobie podporządkować oraz przekazać zwierzchnictwo nad nią Dowództwu Sił Strategicznych WNP*[24]. Jelcyn znajdował się przy tym pod widocznym naciskiem politycznym opozycyjnego wobec niego zjazdu Deputowanych Ludowych. Parlamentarzyści często atakowali prezydenta wykorzystując do tego argument braku zdecydowania w kwestii rozdziału FC.

W podobnej sytuacji znajdował się prezydent Krawczuk[25]. Musiał się on liczyć z nacjonalistyczną opozycją zarzucającą mu zbytnią uległość wobec Moskwy. Na żądanie parlamentarzystów i wpływowego, liczącego ok. 70 tys. członków Związku Oficerów Ukrainy, Krawczuk - dekretem z dnia 5 kwietnia - podporządkował narodowemu Ministerstwu Obrony całość konwencjonalnych sił zbrojnych stacjonujących na terytorium Ukrainy, włącznie z nieatomowymi komponentami FC,. Dwa dni później, 7 kwietnia, prezydent Jelcyn przejął FC pod swoją jurysdykcję, aby rozstrzygnąć jednoznacznie niejasny status Floty. Tego samego dnia prezydent Krawczuk powołał na dowódcę sił morskich Ukrainy czterdziestoośmioletniego kontradmirała Borysa Kożina. W Sewastopolu ukraiński „Ruch" demonstrował przeciw Rosji, a prorosyjski republikański Ruch Krymu za Rosją. W Sewastopolu 8 kwietnia, baza Donuzław została zablokowana dużą liczbą okrętów, podobnie jak to miało miejsce w czasie puczu w sierpniu 1991 r. Jak napięta była wówczas sytuacja może świadczyć propozycja, członka RN Ukrainy gen. Tołubki, stworzenia „parasola ochronnego" za pomocą taktycznej broni jądrowej oraz 48 wyrzutni ICBM (o zasięgu ok. 10 000 km), który pozwoliłby zareagować na każdą agresję przeciwko Ukrainie.

---

[24] Tamże, s.27.

[25] Tamże, s.27-28; *Minnaja stienka*: Moskovskie novosti, 19.04.1992.

Następnego dnia prezydenci Rosji i Ukrainy uzgodnili w rozmowie telefonicznej moratorium w sprawie zaniechania wprowadzania w życie ich dotychczasowych zarządzeń i dekretów. Kijów zawiesił więc budowę swych sił morskich na bazie FC, zaś Moskwa nie obstawała przy konieczności banderowania okrętów flagą św. Andrzeja[26]. Tym samym „konflikt dekretowy" został zażegnany. Rozwiązanie sporu scedowano na ekspertów.

Rozmowy ekspertów z Rosji i Ukrainy pozostawały bez ostatecznych rozstrzygnięć. Dopiero w czasie spotkania Jelcyna z Krawczukiem w Dagomysie 23 czerwca 1992 r., osiągnięto porozumienie w sprawie tworzenia rosyjskich i ukraińskich sił morskich na bazie FC; jeszcze przez jakiś czas miała ona być wykorzystywana i finansowana wspólnie przez oba państwa. Niemniej konkretnego mechanizmu podziału nie zdołano ustalić.

Mimo wzajemnych zapewnień o polubownym rozwiązywaniu kwestii spornych oraz niepodejmowania nieuzgodnionych kroków, 21 lipca 1992 r. nastąpiła eskalacja sporu. Spowodowana została przez korwetę SKR-112, należąca do sił obrony wybrzeża, której załoga wciągnęła na maszt banderę Ukrainy, zignorowała wszelkie polecenia, opuściła rejon przygotowań i wzięła kurs na bazę Donuzław. Admirał Kasatonow wysłał pościg śladem fregaty. W pobliżu Odessy jednostka została przejęta pod kontrolę okrętów straży granicznej Ukrainy, osiągając tym samym zamierzony cel. Większość załogi złożyła przysięgę na wierność Ukrainie. Ukraińskie siły morskie zgłosiły natychmiast roszczenia do okrętu. Minister Morozow usprawiedliwił ten przypadek stwierdzając, że załogi FC nie mogąc doczekać się politycznego rozwiązania sporów, decydują się na „akty rozpaczy". Admirał Kasatonow uznał ucieczkę okrętu za przestępstwo i oskarżył Ukrainę o planowanie dalszych podobnych aktów. Jednocześnie usprawiedliwił on postępowanie innego kapitana marynarki - Kommissarowa, który odmawiając złożenia przysięgi na Ukrainę, 5 kwietnia samodzielnie wyprowadził dowodzoną przez siebie jednostkę ZOP z bazy Donuzław i skierował do Sewastopola.

6.3.3. Co i jak dzielić

Bezpośrednio po uprowadzeniu fregaty Jelcyn zaproponował Krawczukowi osobiste spotkanie, do którego doszło 3 sierpnia w Muchołatce, pod Jałtą. Zgodnie z podpisaną tam umową[27] FC przestała być częścią sił zbrojnych WNP i stała się połączoną flotą rosyjsko-

---

[26] Chodzi tu o flagę rosyjskiej marynarki wojennej. Zob. też: *Černomorskij Flot..*, s. 29.

[27] *Soglašenije meždu Rossijskoj Federacijej i Ukrainoj: Niesokrušimaja i legendarnaja. V ogne polityčeskich bojev 1985-1993 gg.* Moskva 1994, s. 402-405; S. Nikitin, A. Golubiev, *Černomorskij Flot: štormowyj prognoz*, Rossijskaja gazieta, 3.06.1993, nr 105, s. 1 i 7; *Przetarg pod Czerwoną Skałą*, Gazeta Wyborcza, 4.08.1992, nr 182, s. 7.

-ukraińską na okres 3 lat. Do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie statusu Floty (tzn. do 1995 r.) miało obowiązywać moratorium na jej podział. Porozumienie zakładało mianowanie dowódcy FC przez obu prezydentów oraz wspólne zarządzanie bazami wojskowymi i portami. Najtrudniejszy do realizacji okazał się punkt 14 - o podziale FC i utworzeniu oddzielnych flot rosyjskiej i ukraińskiej. Rosjanie proponowali Ukraińcom od 30-40% FC. Sprawa była o tyle skomplikowana, że strony nie były zgodne co dzielić; czy tylko okręty, czy również lądową własność Floty. Ukraina uważała, że należy do niej wszystko, co znajduje się na jej ziemi. Rosja, że to, co leży w Rosji (Sewastopol i FC) jest rosyjskie, a o reszcie można podyskutować. Dowództwo FC uważało, że częścią Floty jest miasto Sewastopol, w którym mieści się jej kwatera główna. Ukraińcy proponowali natomiast odpłatne wynajęcie w Sewastopolu kilku budynków do czasu, gdy przeniesie się ono do Noworosyjska.

Strona rosyjska przeciągała spór. Ukraińcy dążyli do jak najszybszego, korzystnego dla nich, jego załatwienia, a to oznaczało stawianie Rosjan przed faktami dokonanymi w sierpniu Ukraińcy włączyli do swoich sił zbrojnych lotnicze zakłady remontowe w Sewastopolu i Eupatorii; 10 września zajęli dwie sewastopolskie uczelnie marynarki wojennej. W 1993 r. zajęli zbrojnie (16 stycznia) magazyn floty w Izmaile; 6 marca minister Morozow ogłosił, że wszystkie okręty pomocnicze przechodzą na własność Ukrainy[28].

Taktyka ukraińska okazała się skuteczna. W okresie od czerwca do września 1993 r. uzgodniono kilka kwestii, w tym nowe zasady podziału FC, w proporcji 50% na 50%, a finansować ją miały do momentu podziału obie strony pospołu. Rosja wzięła jednak na siebie całość finansowania a Kijów w ramach spłaty długów za dostawy nośników energii przekazał pod jurysdykcję rosyjską swoją część Floty[29]. Ponadto prezydenci podpisali porozumienie o formowaniu dwóch flot na bazie FC.

Wkrótce jednak doszło do kolejnego incydentu, podgrzewającego atmosferę sporu. Ukraińcy zarzucili Rosjanom, że ci wywożą sprzęt i aparaturę radionawigacyjną z portu w Odessie. Pod tym zarzutem ukraińska straż przybrzeżna próbowała zatrzymać w styczniu 1994 r. rosyjski okręt „Czeleken", który po przecięciu cum wypłynął z Odessy do Sewastopola z aparaturą radionawigacyjną wartą 10 mln dolarów. Rosyjscy marynarze udaremnili zatrzymanie okrętu ostrzeliwując statek ukraińskiej straży przybrzeżnej. W odpowiedzi strona ukraińska (10.04.1994 r.) zdobyła jednostkę statków konserwatorskich Floty. Żoł-

[28] S. Nikitin, A. Golubiev, *Černomorskij Flot..*, s. 7.
[29] *Černomorskij Flot..*, s.9.

nierzy i oficerów rosyjskich internowano. Dzień później komandosi ukraińscy zablokowali 46 dywizjon hydrograficzny.

Rokowania, choć przerywane incydentami, trwały. 22 kwietnia 1994 r. eksperci ustalili[30], że Rosja otrzyma 669 z 833 jednostek pływających FC, a Ukrainie przypadną 164 okręty. Nie podpisano jednak żadnych dokumentów. Punktem spornym okazała się sprawa podziału baz morskich. Rosja domagała się przyznania jej w bezterminową, wyłączną dzierżawę głównej bazy wojennej w Sewastopolu i nalegała, by rosyjskie okręty mogły stacjonować we wszystkich pozostałych bazach na Krymie (Bałakławie, Teodozji, Kerczu, Donuzławie). Ukraina chciała zatrzymać część bazy sewastopolskiej lub przynajmniej bazę w Donuzławie lub Bałakławie, czemu sprzeciwił się rosyjski minister obrony Pawel Graczow, powołując się na porozumienie (podpisane 15 kwietnia 1994 r.), które przewidywało, że po podziale FC jednostki Rosji i Ukrainy będą stacjonowały w oddzielnych bazach.

Do 1995 roku wielu ukraińskich i zachodnich polityków oraz politologów otwarcie mówiło, że w dającej się przewidzieć przyszłości głównym zagrożeniem dla ukraińskiej suwerenności będzie Rosja. Jednak na progu 1995 r. obie strony przyznały, że nastąpiło znaczne zbliżenie w poglądach na przyjazną współpracę. Marczuk podał kilka argumentów będących źródłem tych zmian. Tylko jednej rosyjskiej Spółce Akcyjnej „Gazprom" Ukraina jest winna 1,5 mld dol.; „Roskontraktu" - 197 mln dol.; dług za kredyty państwowe zaciągnięte w latach 1992-1993 - 2,7 mld dol. A mimo to Moskwa podpisała z nami kontrakt na dostawy 52 mld m^3 gazu w 1995 r. [31]

W styczniu 1995 r. podpisano porozumienie utrzymujące podział „pół na pół", ale Rosja miała przejąć 81,7% okrętów FC, a Ukraina pozostałe 18,3%. Nadwyżkę (31,7%) Rosja miała wykupić od Ukrainy. Porozumienie to pozwoliło na parafowanie w lutym projektu traktatu o przyjaźni i współpracy. Dokument miał być podpisany podczas wizyty prezydenta Jelcyna na Ukrainie. Wówczas przewidywano, że wizyta dojdzie do skutku jeszcze w pierwszym kwartale 1995 r. Ukraina wyraziła zgodę, aby rosyjska część Floty stacjonowała w Sewastopolu. Na mocy oddzielnych porozumień strona rosyjska miała mieć zapewnioną możliwość korzystania także z innych obiektów wojskowych". Przygotowano również protokół w sprawie uregulowania problemu FC. Podpisano ponadto

[30] *Flota Czarnomorska*, Wiadomości OSW, 26.05.1995, nr 102, s. 8.
[31] Kievskie vedomosti, 19 stycznia 1995.

7 umów dotyczących[32]: trybu wzajemnych dostaw techniki wojskowej; utworzenia i eksploatacji baz rakietowo-technicznych; zasad handlu; organizacji przejść granicznych; marynarki handlowej; unikania podwójnego opodatkowania.

Zbliżenie stanowisk Moskwy i Kijowa w sprawie Sewastopola i FC, oparte na kompromisie, a nie dyktacie Rosji nie znalazło uznania w kołach wojskowych. Dowódcy jednostek lotniczych FC w oświadczeniu skierowanym 22 marca do przywódców i parlamentów państw WNP alarmowali, że *nieodpowiedzialne działania i rozgrywki polityczne ukraińskich i rosyjskich nacjonalistów-separatystów i reformatorów, a także bezmyślne redukowanie wojsk, sprzętu i infrastruktury, zagrażają zdolności bojowej Lotnictwa Floty*[33]. Ich zdaniem została naruszona równowaga sił w operacyjnych strefach strategicznych na kierunku południowym i południowo-zachodnim, dając przewagę siłom Turcji i Grecji, należącym do NATO. *Stanom Zjednoczonym, które poprzez NATO rozszerzają swoje wpływy na Wschód i narzucają warunki suwerennym państwom, zależy przede wszystkim na osłabieniu potencjału wojskowego Rosji i Ukrainy* - ostrzegli czarnomorscy lotnicy. W sukurs wojskowym pośpieszyła Duma, przyjmując ustawę wprowadzającą moratorium na jednostronną redukcję FC, aż do momentu osiągnięcia porozumienia z Ukrainą. Zgodnie z uchwałą wstrzymana miała być redukcja pododdziałów bojowych FC, włącznie z jednostkami obrony wybrzeża (piechoty morskiej) oraz lotnictwa.

Mimo tych alarmów, uzgodnienia polityków przekładały się na realne efekty. Dowództwo FC przekazało ukraińskiej Marynarce Wojennej (MW) bazę w miejscowości Oczaków[34], wraz z całą infrastrukturą oraz połową jednostek pływających. Okręty będące własnością Rosji, skierowane zostały do portu Noworosyjsk. Zapowiedziano również, że do 1 czerwca dowództwo Floty powinno rozformować stacjonującą w Symferopolu 126 Dywizję wojsk lądowych dysponującą 200 czołgami i 300 transporterami opancerzonymi.

Nawet pobieżna analiza historii omawianego sporu wskazuje, że każdy istotny krok w jego rozwiązaniu był następstwem ustaleń Jelcyna z Krawczukiem. Tak też było na spotkaniu w Moskwie 15 kwietnia gdzie prezydenci zdecydowali, że wiążącym w rozwiązaniu sporu jest ustalenie jałtańskie na mocy którego Ukraina zatrzymuje część FC, resztę przejmuje Rosja płacąc ustaloną przez ekspertów cenę. Uzgodniono również, że strony opracują warunki na jakich flota rosyjska może stacjonować w granicach Ukrainy. Wkrótce

---

[32] *Černomorskij Flot...*, s. 9.
[33] *Flota Czarnomorska*, Wiadomości OSW, 23.03.1995, nr 59, s. 7.
[34] *Flota Czarnomorska*, Wiadomości OSW, 23.03.1995, nr 59, s. 7.

zgłosił je Marczuk oświadczając 20 kwietnia na konferencji prasowej podsumowującej jego wizytę w Moskwie: *Ukraina nigdy nie zgodzi się na oddanie Rosji bazy morskiej w Sewastopolu, ponieważ jest ona częścią ukraińskiego terytorium*[35]. Ukraina zaproponowała następnie udostępnienie rosyjskim statkom 500 całkowicie wyposażonych miejsc postojowych w porcie w Sewastopolu. Jednakże Moskwa żądała przekazania jej terenu całej bazy razem z zabudowaniami i uznania jej za bazę rosyjską. Rosja nalegała również, by sztab ukraińskiej marynarki wojennej został przeniesiony z Sewastopola w inne miejsce. W odpowiedzi Marczuk oznajmił, że Ukraina nie wycofuje się z poprzednich ustaleń, i przedstawiła Rosji 10 wariantów rozwiązania problemu Floty.

Tego samego dnia adm. Kasatonow, w wywiadzie dla agencji Interfax oskarżył Ukrainę, że *chce wygnać Rosjan z Krymu i zniszczyć flotę*. Świadczy o tym fakt, że Ukraina nie tylko chce podziału floty, ale także opuszczenia Krymu przez rosyjskie jednostki lotnicze, wojska obrony wybrzeża i piechotę morską. Jego zdaniem okręty pozbawione wsparcia *są skazane na zagładę*. Komentując przebieg rozmów w sprawie FC, Kasatonow zarzucił stronie ukraińskiej, że mimo zapewnień o gotowości do kompromisu, od trzech lat nie zmieniła stanowiska.

Prezydent Kuczma zastosował ripostę oświadczając 24 kwietnia na konferencji prasowej w Kijowie, iż *Ukraina nie może zaakceptować rosyjskich propozycji dotyczących podziału Floty Czarnomorskiej, zwłaszcza przyszłości jej głównej bazy - Sewastopola - i nie może zgodzić się na to, aby Sewastopol stał się bazą rosyjskiej marynarki wojennej*. Wkrótce też skierował list do Jelcyna[36], w którym proponował zrezygnowanie z uzgodnionej już zasady oddzielnego bazowania rosyjskich i ukraińskich jednostek FC i ograniczenie obecności tej Floty w Sewastopolu. Było to wyraźne usztywnienie stanowiska Kijowa i związane było z utarczkami w kwestii konstytucji Krymu. Politycy ukraińscy rozumieli, że Rosja, która ugrzęzła w wojnie w Czeczenii, nie zdecyduje się na demonstrację siły. Chcieli więc wykorzystać okazję i doprowadzić do zakończenia sporu. Ukraina zagroziła, że jeśli Moskwa nie zgodzi się na wspólne bazowanie rosyjskiej FC i ukraińskiej MW w Sewastopolu, to Kijów ogłosi światu, że na ukraińskim terytorium nielegalnie przebywają obce wojska. W Kijowie zaczęto też głośno mówić o wciągnięciu do sporu w charakterze negocjatora - trzeciej strony, najchętniej Waszyngtonu[37]". Zaniepokoiło to wyraźnie Moskwę. Pojawienie się zachodniego pośrednika - pisał „Kommiersant Daily - znacznie ochłodziłoby stosunki Moskwy i Kijowa.

---

[35] *Ukraina*, Wiadomości OSW, 21.04.1995, nr 79, s. 5.
[36] *Flota Czarnomorska*, Wiadomości OSW, 26.05.1995, nr 102, s. 7-8.
[37] Kommiersant Daily, 6.06.1995, nr 103.

Moskwa, jednak nie chciała iść na dalsze ustępstwa a Jelcyn zapowiedział w maju, że los rosyjsko-ukraińskiego układu o przyjaźni i dobrym sąsiedztwie zależy wyłącznie od uległości Kijowa w sprawie podziału Floty. Jelcyn już od roku nie decydował się na wizytę w Kijowie i postawienie swojego podpisu pod układem, wciąż czekając na jakiś przełom. Jego zaplecze dyplomatyczne wyraźnie nie pomagało mu w uzyskaniu choć częściowego kompromisu z Kijowem.

Na tle tych sporów podkreślić należy rozsądek obu prezydentów i ich gotowość do kompromisów. 9 czerwca 1995 r. w Soczi podpisali oni porozumienie w sprawie podziału FC[38]. W myśl dokumentu FC podporządkowana dotąd obu prezydentom, miała zostać podzielona między Rosję i Ukrainę, przy czym rosyjska część będzie nosić nazwę „Flota Czarnomorska FR". Floty będą stacjonowały oddzielnie; główna baza floty rosyjskiej i siedziba jej sztabu będzie się znajdować w Sewastopolu. *Flota Czarnomorska FR będzie użytkować obiekty FC ZSRR w Sewastopolu i innych miejscach stacjonowania okrętów, lotnictwa i wojsk ochrony wybrzeża, jak również obiekty zaplecza logistycznego na Krymie* - stwierdza się w porozumieniu. Podczas spotkania nie omawiano kwestii stacjonowania ukraińskiej części floty. Kwestie związane z majątkiem FC miały zostać uregulowane w odrębnej umowie międzyrządowej, traktującej jako punkt wyjścia osiągnięte już porozumienie o równym podziale majątku między oba kraje (na mocy umowy, zawartej w 1994 r., Rosja przejęła część okrętów z puli ukraińskiej, w zamian za umorzenie części ukraińskiego długu wobec Moskwy. Po tej operacji Rosja stała się właścicielem 81,7% jednostek pływających FC, Ukraina - 18.3%). Dokument zakładał także, iż wszyscy oficerowie i marynarze FC mają prawo *swobodnego wyboru floty, w której będą kontynuować służbę*. Nadzorowaniem realizacji porozumienia miała zająć się mieszana komisja ukraińsko-rosyjska.

W oficjalnym komunikacie opublikowanym po spotkaniu, potwierdzono dążenie obu państw do ściślejszego współdziałania na zasadzie strategicznego partnerstwa, wzajemnego poszanowania i zaufania. Zapowiedziano, że projekt traktatu o przyjaźni i współpracy między Rosją i Ukrainą jest już gotowy i zostanie podpisany podczas wizyty prezydenta Jelcyna w Kijowie. Kuczma poinformował także, iż prezydenci postanowili spotykać się co miesiąc i że następny szczyt ma się odbyć na Krymie.

Zgodę Kuczmy na przekazanie Rosji części infrastruktury lądowej Floty (głównie lotnisk nad zatokami Sewastopolską, Gwardiejską, Teodozyjską, Zielenogorską i Pribrežną)

[38] Wiadomości OSW, 12.06.95, nr 113, s. 1-2.

oraz portu w Sewastopolu wraz z zapleczem remontowym i bazą paliwową należy ocenić jako ustępstwo strony ukraińskiej i pogodzenie się Kijowa z istniejącymi realiami (rosyjska część FC stacjonowała w Sewastopolu i użytkowała większość obiektów infrastruktury). Jak się wydaje, Kuczma rozumiał, że nadmierna nieustępliwość ukraińskiego przywódcy, a w rezultacie brak porozumienia, postawiłyby Ukrainę przed realną groźbą rewizji przez Rosję jej polityki wobec Kijowa. Rozwinięcie i uszczegółowienie tych uzgodnień nastąpiło podczas wizyty premiera Ukrainy Marczuka 26 lipca w Moskwie[39]. Ustalono tam, że rozmowy na temat FC będą kontynuowane w komisji mieszanej.

Porozumienia rządowe znalazły odbicie na gruncie wojskowym. Sztab FC otrzymał od dowództwa MW FR rozkaz rozformowania do 16 października centrum dowodzenia na lotnisku Gwardiejskoje (na Krymie w pobliżu Symferopola)[40]. Polecono także przekazać MW Ukrainy obiekty lotniskowe, sprzęt latający, broń, amunicję, majątek i zasoby materiałowe należące do oddziałów wojskowych dyslokowanych na lotnisku w Donuzławie. W rozkazie podkreślono, że przy podziale sprzętu bojowego i majątku sił powietrznych FC Rosja powinna otrzymać 50%, a drugie 50% - Ukraina.

9 grudnia rozpoczęto przekazywanie ukraińskiej MW należne jej w ramach podziału FC obiekty wojskowe, sprzęt wojskowy i pozostały majątek jednostek obrony wybrzeża w Sewastopolu. Porozumienie w tej sprawie zawarli w listopadzie 1995 r. ministrowie obrony Rosji i Ukrainy. Zaplanowano, że większość ze 150 obiektów przekazanych zostanie Ukrainie do końca 1995 r. a okręty (ponad 20) - do 1 kwietnia 1996 r. Kadra zawodowa FC odniosła się do tego procesu bez entuzjazmu. Tylko 3 oficerów i 19 starszych bosmanów z krymskiej bazy FC postanowiło pozostać na zajmowanych dotąd stanowiskach i przejść do MW Ukrainy. Pozostałych 200 oficerów i ponad 300 starszych bosmanów, którzy nie zdecydowali się na przejście pod dowództwo ukraińskie - otrzymało przydziały w rosyjskiej FC.

6.3.4. Rosyjskie siły zbrojne na Ukrainie

Do lutego 1996 r. kwestia FC została sprowadzona do jednego problemu: jej statusu i warunków przebywania w Sewastopolu. Do tego czasu na Krymie zlikwidowano: 786 jednostek, pododdziałów i baz (w tym 73 jednostki centralnego - moskiewskiego - podporządkowania; FC zmalała o dziesiątki okrętów bojowych, łodzi podwodnych, okrę-

[39] *Rosja-Ukraina*, Wiadomości OSW 27.07.1995, nr 145.
[40] *Flota Czarnomorska*, Wiadomości OSW, 11.08.1995, s. 5; Wiadomości OSW, 11.12.1995.

tów desantowych i innych jednostek pływających[41]. W efekcie rosyjskie siły zbrojne na terytorium Ukrainy wiosną 1997 r. liczyły około 18 tys. ludzi. W składzie FC są obecnie m.in.: 61 okręty bojowe, 52 kutry, 12 okrętów podwodnych (w tym tylko jeden w gotowości bojowej), 160 jednostek pomocniczych. W Sewastopolu stacjonuje - dywizja różnorodnych sił uderzeniowych w składzie: 5 okrętów strażniczych, 3 dużych podwodnych, 3 okrętów rakietowych, 9 dużych okrętów desantowych, 7 małych okrętów desantowych i 5 kutrów rakietowych. 55 Samodzielna Brygada Okrętów Podwodnych: 12 okrętów (w tym jeden w gotowości bojowej). 63 Brygada Remontowa - 23 trałowce. 68 Brygada Okrętów Ochrony Wybrzeża w składzie: 9 małych okrętów podwodnych i 2 kutrów torpedowych. Brygada Okrętów Zwiadowczych - 6 średnich jednostek. 176 Dywizjon Statków Badawczych - 14 statków. 9 Brygada Morskich Statków Zaopatrzeniowych - 47 jednostek. 37 Brygada Okrętów Pomocniczych - 90 jednostek. 31 Morski Ośrodek Badawczy MO FR (w Feodosji). 951 Samodzielny Brzegowy Pułk Rakietowy; 632 Samodzielny Pułk Rakietowo-Artyleryjski na Przylądku Fiolent; 1096 Pułk Rakiet Przeciwlotniczych; Samodzielny Mieszany Pułk Lotnictwa Morskiego FC w miejscowości Kacza k. Sewastopola (13 samolotów transportowych: An-12 i An-26, 2 samoloty radiolokacyjne: An-12RR, 4 AN-2); 43 Samodzielna Lotnicza Eskadra Szturmowa w miejscowości Gwardiejskoje (45 Su-17); Sztab Floty Czarnomorskiej. W 1997 r. FC ma być uzupełniona okrętami podwodnymi z Floty Północnej. W br. FC wprowadziła do służby bojowej 4 nowe okręty, które przez kilka lat znajdowały się w remoncie eksploatacyjnym. Wśród nich jest „okręt XXI wieku" - okręt rakietowy na poduszce powietrznej „Bora", nie mający podobno analogii w świecie. Do września 1997 r. FC składać się będzie z dwu zgrupowań: zachodniego z główną bazą w Sewastopolu i wschodniego z główną bazą w Noworosyjsku.

Za godną szczególnej uwagi wymienia się 810 Brygadę Piechoty Morskiej stacjonującą w Zatoce Kozaczej w Sewastopolu w składzie: samodzielnego batalionu desantowo-szturmowego, batalionu zwiadu, dywizjonu rakiet przeciwlotniczych, samodzielnego dywizjonu artylerii, dywizjonu artylerii ppanc. Znajdujące się na wyposażeniu brygady czołgi T-64 (51 sztuk), przeniesiono na początku 1997 r. do miasta Temriuk w Rosji, z czego wynika, że obecnie w wyposażeniu FC na terytorium Ukrainy czołgów nie ma. Brygada dysponuje natomiast: 7 samochodami zwiadowczymi R-142 BM, samochodami sztabowymi 1W 119, 2 BMP-3, 4 podwodnymi punktami dowodzenia PU-12, 42 BMP-2, 40 motocyklami, 4 sztukami BTR-60, 6 BTR-1, 131 BTR-80 oraz artylerią: 36 szt. D-30, 18 szt. S-9, 2 szt. MT-55, 18 szt. 2S1. Etatowy skład osobowy brygady - 1934 żołnierzy.

[41] *Černomorskij Flot...*, s. 12; *Batalia o Sewastopol*, Polska Zbrojna, 1997, nr 5, s. 31.

Według ukraińskich źródeł dowództwo FC przywiązuje ogromne znaczenie do wywiadu na terytorium Ukrainy. Zajmuje się tym około 10 pododdziałów i struktur, m.in.: 130 Centrum Wywiadu Radioelektronicznego w Sewastopolu z 3 Morskim Oddziałem Radiowym Specjalnego Przeznaczenia MO FR, Oddział Wywiadu Specjalnego OSR - organ wywiadu agenturalnego, Kompleks Morskiego Wywiadu Kosmicznego „Korall" w Sewastopolu.

Lotnictwo morskie na początku 1996 r. dysponowało 93 samolotami bojowymi (40 bombowców TU-22M, 38 myśliwsko-bombowych Su-17 i 15 latających łodzi Be-12). Do zwalczania okrętów podwodnych służy poza łodziami latającymi 75 śmigłowców (30 Mi-14, 40 Ka-25 i Ka-27). Dodatkowe 6 śmigłowców Mi-14 służy do zwalczania min. Rozpoznanie zapewnia 5 samolotów i kilka śmigłowców Ka-25.

Kolejne szczegółowe ustalenia zapadły 29 marca 1996 r. w Tysowcu podczas dwudniowych rozmów ministrów obrony Rosji i Ukrainy - Pawła Graczowa i Walerija Szmarowa[42]. Podpisano tam ponad dziesięciu porozumień dotyczących współpracy wojskowej. Strony zatwierdziły harmonogram przekazania okrętów FC siłom zbrojnym Rosji i Ukrainy, oraz harmonogram przekazania Ukrainie naziemnych obiektów Floty poza Sewastopolem oraz sprzętu rakietowego i minowo-torpedowego. Uzgodniono również projekt porozumienia o wzajemnej spłacie długu za remonty sprzętu. Ustalono, że 25 bombowców (10 Tu-160, 15 Tu-95MS) stacjonujących obecnie w Uzinie i Priłukach na Ukrainie oraz 300 rakiet stanowiących ich uzbrojenie zostanie przekazane Rosji. Strona rosyjska otrzyma również zakłady lotnicze należące do FC i uzyska prawo przeprowadzania prób lotniczych w bazie Saki na Krymie. Ukraina ma otrzymać w zamian kilka samolotów transportowych An-24 i An-27 i śmigłowców Mi-8, a także 8 samolotów szkoleniowych MiG-29 i 4 Su-27. Ukraina zobowiązała się również do przekazania Rosji 32 międzykontynentalnych rakiet balistycznych, za które Moskwa ma dostarczyć Ukrainie sprzęt inżynieryjny.

Nierozstrzygniętą kwestią sporną pozostał nadal Sewastopol. Ukraina stała zdecydowanie na stanowisku, że ma on pozostać pod jurysdykcją Ukrainy i nie może być przekazany Rosji.

6.3.5. Gra o Sewastopol

Brak ostatecznego rozstrzygnięcia powodował, że problem Sewastopola i FC powracał w wypowiedziach polityków obu stron. Tym razem wypowiedziała się Rada Bezpieczeń-

[42] *Flota Czarnomorska*, Wiadomości, 1.04.1996, nr 64, s. 10-11.

stwa FR zarzucając we wrześniu Ukrainie, że nie przestrzega porozumień w sprawie podziału FC[43]. Kierujący wtedy Radą Aleksandr Lebiedź poinformował, że w związku z napiętą sytuacją na Kaukazie zamierza „roztoczyć szczególną kontrolę nad rozwiązywaniem problemów FC i przyszłego statusu Sewastopola". Służba prasowa Rady Bezpieczeństwa powołała się w swoim oświadczeniu na „listy od obywateli i organizacji", w których wskazywano, że *strona ukraińska stara się odejść od wcześniej podpisanego porozumienia w sprawie Floty Czarnomorskiej i jednostronnie interpretuje niektóre jego punkty*. Przez „listy od obywateli" Rada Bezpieczeństwa rozumie prawdopodobnie apel 27 tys. weteranów z Sewastopola do prezydenta Jelcyna z prośbą, by potwierdził uchwałę RN Rosji z 9 maja 1993 r. o nadaniu Sewastopolowi statusu rosyjskiego miasta. Proponowali oni przyjęcie odpowiedniej poprawki do konstytucji Rosji, która proklamowałaby Sewastopol rosyjskim miastem, podporządkowanym bezpośrednio Moskwie.

Również dowództwo rosyjskich sił morskich negatywnie oceniło uzgodnione w dokumentach rozwiązania, które jej zdaniem mogą być ostatecznym rozstrzygnięciem problemu FC i jej bazy w Sewastopolu. Strona rosyjska uznała także za wygórowane warunki finansowe arendy baz morskich na Krymie. Rosjanie mieli płacić za wszystkie usługi: za postój okrętów, dzierżawę ziemi, przestrzeni wodnej i powietrznej, wykorzystanie pasm radiowych i korzystanie z wód terytorialnych. Rosyjskie źródła podały, że FC płaci Ukrainie 17 różnego rodzaju podatków, co pochłania 40% budżetu Floty. Tymczasem Ukraina zalega z wypłaceniem Rosji 400 mld rubli (około 80 mln dolarów) jako swojej części kosztów utrzymania Floty w latach 1993-1995, kiedy podlegała ona jednocześnie Moskwie i Kijowowi.

Problem FC i Sewastopola zaostrzył się[44], gdy Duma przyjęła rezolucję, zalecającą rządowi wstrzymanie podziału Floty, a część rosyjskich polityków otwarcie zgłosiła pretensje terytorialne wobec Sewastopola. Roszczenia te poparł mer Moskwy Jurij Łużkow[45]. Podczas spotkania z weteranami z okazji 300-lecia floty wojennej 21 października oświadczył, że Sewastopol jest rosyjską ziemią, zawsze był i pozostanie częścią Rosji. Tego samego dnia wysłał list otwarty, z prawnym i historycznym uzasadnieniem roszczeń terytorialnych wobec Ukrainy, do prezydenta, premiera i obu izb rosyjskiego parlamentu. Łużkow twierdził w nim, że z prawnego punktu widzenia Sewastopol nigdy nie należał do Ukrainy. Wywołało to oburzenie strony ukraińskiej, która zaczęła rozpatrywać możliwość uznania

[43] *Wzajemne pretensje*, Polska Zbrojna; 20-22.09.1996, nr 183, s. 4.
[44] Wsieukrainskije Wiedomosti, 13.11.1996; Kijevskije Wiedomosti, 13.11.1996; Holos Ukrajiny, 14.11.1996.
[45] *Łużkow niemile widziany*, Gazeta Wyborcza, 23.10.1996, nr 248, s. 9.

mera Moskwy za osobę niepożądaną na Ukrainie. Uchwała Dumy znalazła także szeroki oddźwięk wśród ukraińskich publicystów. Prasa zdecydowanie i w ostrym tonie ostrzegła przed niebezpieczeństwem powrotu imperialnej polityki Rosji. Zdaniem organu parlamentarnego „Hołosu Ukrainy" (14.11.96), zarówno uchwała jak i wcześniejsze wypowiedzi polityków moskiewskich o rosyjskim statusie Sewastopola świadczą, że Rosja rozpoczęła już „zbieranie ziem".

Sprawa podziału FC stała się ważną kartą przetargową w rękach polityków rosyjskich. Po rozwiązaniu konfliktu czeczeńskiego wielu z nich utraciło szansę zdobycia dodatkowych punktów a było jasne, że laury przypadną w udziale temu, kto z największą dla Rosji korzyścią rozegra sprawę krymską. Publicyści są zgodni, że działania rosyjskich deputowanych i niektórych polityków należy kwalifikować jako roszczenia terytorialne wobec Ukrainy. W mediach przeważał pogląd, że sprawa FC długo jeszcze pozostanie w centrum uwagi zarówno polityków ukraińskich, jak i rosyjskich. Dopuszczano dwa warianty rozwoju sytuacji. Po pierwsze, jeśli nastąpi kolejny atak ze strony Dumy, a w efekcie - kontrofensywa ukraińskiej RN, to kwestia podziału Floty może doprowadzić do otwartej konfrontacji między Ukrainą i Rosją. Wtedy też, w celu pokojowego uregulowania sytuacji niezbędny będzie udział strony trzeciej. Wariant ten publicyści uważali za mało prawdopodobny. Po drugie, rozwiązania problemu podziału FC może podjąć się sam Jelcyn, co także zresztą nie oznacza, że kwestia ta zostanie ostatecznie rozwiązana.

Jelcyn i Kuczma podjęli 24 października próbę rozładowania napięcia podczas spotkania w Barwisze. Ustalili mianowicie[46], iż dokumenty dotyczące ostatecznego podziału FC, statusu miasta-bazy w Sewastopolu i ukraińskich długów wobec Moskwy podpisze premier Czernomyrdin w czasie wizyty w Kijowie. Czernomyrdin powinien tam zawitać w połowie listopada 1996 r. Zdaniem rosyjskiej prasy, gest dobrej woli zademonstrowała Duma zdejmując z porządku dnia dyskusję nad problemem statusu Sewastopola, co pozwoliło niezaogniać sytuacji. Wątpiono jednak by krok ten został właściwie oceniony w Kijowie[47]. Jednak wizyta Czernomyrdina nie doszła do skutku. Powodem były trudności w uzgodnieniu stanowiska w kwestii FC. Jednocześnie w listopadzie zanotowano najniższy poziom rosyjsko-ukraińskich stosunków wzajemnych, praktycznie we wszystkich dziedzinach życia państwowego, za cały okres państwowości tych dwóch państw. Bezpośrednim powo-

[46] A. Łomanowski, *99 procent po raz 99*, Gazeta Wyborcza, 25.10.96, nr 250, s. 8; J. Raich, *Sporna flota i port*, Polska Zbrojna, 28.10.1996, nr 209, s. 4.

[47] Cyt. za: *Černomorskij Flot...*, s. 45.

dem była sprawa FC, która po prostu przygniotła możliwości rozwiązywania problemów w innych dziedzinach, włącznie z bardziej istotnymi kwestiami ekonomicznymi.

W ocenie niezależnej „Niezawisimoj gaziety" stosunki rosyjsko-ukraińskie wymagały wzajemnych kompromisów. Oceniano jednak, że żadna ze stron nie była do tego gotowa. Wnioski te potwierdziło wystąpienie Łużkowa na posiedzeniu RF 5 grudnia[48]. Uzasadniał on, że Sewastopol nigdy nie został przekazany Ukrainie, ponieważ w 1954 r. przekazano jej tylko obwód krymski, a nie Sewastopol. Ponadto problem statusu Sewastopola ma bezpośrednie odniesienie do bezpieczeństwa Rosji. Rezygnacja ze Sewastopola doprowadzi do zdecydowanego osłabienia pozycji geopolitycznych Rosji i spowoduje, że w basenie Morza Czarnego dominować będą siły zbrojne innych państw. W sukurs Łużkowowi przyszła 5 grudnia Rada Federacji[49], potępiając na wniosek mera „jednostronne działania Ukrainy zmierzające do oderwania Sewastopola od Rosji". Dotąd izba wyższa parlamentu Rosji do sporo się nie wtrącała. Teraz jednak przyjęła wykładnię, którą Łużkow zapożyczył od rosyjskich nacjonalistów, że Sewastopol nigdy nie należał do Ukrainy. Tym sposobem Łużkow wciągnął elitę polityczną regionów (Rada Federacji składała się wtedy z gubernatorów - K.M.) w spór z Ukrainą. Rosyjskich polityków rozdrażniła widać samodzielność Kuczmy, który najpierw z prezydentami Polski i Litwy wystąpił przeciw Łukaszence, a potem w Lizbonie nie poparł rosyjskiego stanowiska w sprawie NATO. Rzecznik Jelcyna ogłosił wówczas, że prezydent uważa Sewastopol za część Ukrainy.

Władze ukraińskie ostro skrytykowały rezolucję rosyjskiej RF[50]. Prezydent Kuczma wyraził zaniepokojenie i przestrzegł rosyjski parlament przed próbą rewizji obecnych granic podkreślając, że stronniczy podział FC może doprowadzić do zaostrzenia stosunków między dwoma narodami. Minister Udowenko przekazał ambasadorowi Rosji w Kijowie Dubyninowi notę stwierdzającą, że rezolucja ta będzie miała negatywny wpływ na stosunki pomiędzy oboma krajami.

Rosja oficjalnie odcięła się od wystąpień Łużkowa. Ukraiński MSZ został 22 grudnia oficjalnie poinformowany, iż stanowisko rosyjskie w sprawach polityki zagranicznej reprezentują wyłącznie prezydent, premier i szef MSZ. W uzupełnieniu, wiceminister spraw zagranicznych Siergiej Kryłow oświadczył w Moskwie, że z prawnego punktu widzenia nie ma problemu przynależności Sewastopola.

---

[48] Cyt. za: *Černomorskij Flot...*, s. 49-51.
[49] *Nasze miasto, jedna flota*, Gazeta Wyborcza, 6.12.96, nr 284, s. 10.
[50] *Ukraina nie odda Sewastopola*, Rzeczpospolita, 7-8.12.96, s. 5.

Akcja Łużkowa obliczona była bardziej długodystansowo[51], bo w 1997 r. wystąpił on ponownie z pretensjami do Sewastopola, twierdząc, że ten symbol rosyjskiej chwały jest i pozostanie rosyjski. Chodzi tylko o to, by tę sprawę załatwić pokojowo Ukraińcy już się częściowo uodpornili na te wypowiedzi. Minister Udowenko oświadczył 21 stycznia, że żadne wypowiedzi mera Moskwy w sprawie Sewastopola nie mogą negatywnie wpłynąć na stan i perspektywy stosunków ukraińsko-rosyjskich.

Kwestia Krymu, Sewastopola i FC rozstrzygnięta została po powrocie do zdrowia Jelcyna. 28 maja 1997 r., premierzy Rosji i Ukrainy podpisali wszystkie dokumenty dotyczące ostatecznego podziału FC, statusu Sewastopola i bazowania w nim rosyjskich okrętów[52]. Na ich podstawie FR będzie dzierżawiła wojskowy port w Sewastopolu przez 20 lat. Porozumienie przewiduje, że po upływie tego czasu dzierżawę będzie można przedłużyć jeszcze o 5 lat. Rosja natomiast musiała się zgodzić na to, iż do tej pory główna baza FC - Sewastopol, będzie de iure należała do Ukrainy. Rosyjskie okręty będą rozlokowane w dwu zatokach: Sewastopolskiej i Południowej. Zatokę Strzelecką i Bałakławską zajmą okręty sił morskich Ukrainy. Zatoka Kwarantannowa, która zgodnie z wcześniejszym ustaleniem także miała przypaść Ukrainie, została zdemilitaryzowana. Zdaniem ukraińskich specjalistów Rosja zdołała wytargować więcej niż jej potrzeba, co stawia flotę ukraińską w trudnej sytuacji. Tylko w zatokach Sewastopolskiej i Południowej jest 512 stanowisk dla okrętów wojennych. Wystarczyłoby by miejsca na całej rosyjskiej FC. Rosjanie wytargowali jeszcze Zatokę Kwarantannową, niezwykle prestiżową, bo wrzynającą się w centrum nadmorskiej części miasta. Dotychczas stacjonowała w niej brygada kutrów rakietowych i okręty podwodne FC. Równocześnie w Zatoce Strzeleckiej, w której stacjonują okręty szkolne, brygada obrony wybrzeża i brygada wojennych okrętów ratowniczych FC, a gdzie mają stacjonować ukraińskie okręty wojenne. Dla tych ostatnich zwłaszcza dużych, jest ona za mała i za płytka. Na podstawie wcześniejszego porozumienia FC została podzielona według zasady „pół na pół". Ukraina odstąpiła jednak część okrętów Rosji i po podpisaniu ostatecznego porozumienia o podziale jej siły morskie otrzymają 18,3% FC. Zgodnie z porozumieniem Ukraina ma otrzymać 3 fregaty klasy obecnego okrętu flagowego sił morskich Ukrainy - „Hetman Sahajdaczny" (wcześniej występujący, jako „Razitielnyj" i „Biezzawietnyj"). Nie mogą one jednak stanąć w Zatoce Strzeleckiej, gdyż ma ona głębo-

[51] Zob: *(WJ) Łużkow jątrzy*, Gazeta Wyborcza, 18-19.01.1997, nr 15, s. 7; *UKRAINA - ROSJA*, Wiadomości OSW, 22.01.1997, nr 14.

[52] Zob.: P. Jendroszczyk, *Rosyjska baza w Sewastopolu*, Rzeczpospolita, 30.05.1997, nr 124, s. 7; C. Rudziński, *Czarnomorskie podziały*, Polska Zbrojna, 1997, nr 24, s. 34-36.

kość tylko 7-8 metrów. Tymczasem w 20-metrowej głębokości Zatoce Sewastopolskiej, w tym i 8-metrowej przystani na Stronie Północnej, w której obecnie bazują okręty ukraińskie, podobnie jak z Zatoce Południowej pozostać ma tylko FC.

Jest to już dostrzegalne kolejne źródło konfliktów. Na razie, według zapewnień, jakie udzielił najpoważniejszemu kijowskiemu tygodnikowi „Zierkało Niedieli" zastępca dowódcy sił morskich Ukrainy i komendant sewastopolskiego garnizonu kontradmirał I.Pywnenko, *te trzy fregaty: będą stać tam gdzie obecnie, a potem dogadamy się*. Ocenia się, że Zatoka Strzelecka nie okaże się zbyt ciasna dla, pozostałych ukraińskich okrętów, chociaż zgodnie z porozumieniem marynarka ukraińska ma otrzymać jeszcze 52 okręty z FC. Tyle, że podział FC na papierze odbył się jeszcze w 1994 r. Załogi okrętów od tamtej pory wiedzą, które przekazane zostaną Ukrainie, i jak alarmuje prasa, przez te trzy lata zdołały doprowadzić ich stan techniczny do bliskiego złomowi. Są poważne wątpliwości czy marynarze Ukraińscy będą w stanie wypływać w nich w morze. Dewastacja objęła także nabrzeża i infrastrukturę zatok. Po odejściu Rosjan z Bałakławy - pisze „Zierkało Niedieli" z 13.05.1997 - na infrastrukturę zatoki, aż strach patrzeć. Palić za sobą podczas odwrotu wszystko Rosjanie przyzwyczaili się już w 1812 r. Obecnie w Zatoce Bałakławskiej stacjonuje dywizjon małych łodzi podwodnych sił morskich Ukrainy i ukraińscy pogranicznicy. Pozostałe zatoki nie mają poważniejszego znaczenia wojskowego. Omega to tylko plaża. Zatoka Szuwarowa wykorzystywana jest przez port cywilny i flotę rybacką. W Zatoce Kozackiej stacjonuje brygada piechoty morskiej FC. Jej stacjonowanie na Ukrainie, zgodnie z zawartym porozumieniem, ma być tymczasowe. Łącznie w Sewastopolu Rosja będzie utrzymywać do 132 wozów opancerzonych, 24 działa artyleryjskie kalibru powyżej 100 mm i 22 samoloty wojskowe. Stan osobowy FC nie może przekroczyć 25 tys. ludzi (aktualnie jest tam 18 tys.). 12 czerwca okręty wchodzące w jej skład podniosły na maszty rosyjskie flagi morskie z krzyżem św. Andrzeja. Armia rosyjska zagwarantowała sobie ponadto prawo użytkowania lotniska wojskowego w Gwardiejsku, stanowisk łączności i sanatorium „Jałta".

Rosja nie poniesie żadnych dodatkowych wydatków związanych z dzierżawą obiektów wojskowych na Ukrainie w okresie całych 20 lat. Opłaty za cały okres dzierżawy pokryte zostaną „starymi" długami Ukrainy wobec Rosji. Z tego co przeciekło spoza kulis, wiadomo, że Rosja proponowała 72 mln dol. rocznie za arendę baz i infrastruktury dla swojej floty na Ukrainie. Ukraina wyliczyła należność na 424,7 mln USD. Skończyło się na nie-

spełna 100 mln USD rocznie, co w kręgach nacjonalistycznych i antyrosyjskich Ukrainy określone zostało jako grabież w biały dzień.

Obecnie za kwestię najważniejszą uważa się przekazanie Ukrainie jednostek FC i skompletowanie ich załóg. Jak oczekują wyżsi dowódcy ukraińscy nie powinno być z tym problemów. Wielu oficerów i podoficerów FC oraz ich rodziny zasiedziałe w Sewastopolu nie będą chciały rozstać się miastem.

Wspomniane uzgodnienia umożliwiły zawarcie 29 maja 1997 r. traktatu ukraińsko-rosyjskiego. Tak więc po latach negocjacji, sporów i wzajemnych oskarżeń prezydenci Rosji i Ukrainy podpisali Układ o przyjaźni i współpracy[53]. Projekt został ostatecznie wynegocjowany ponad dwa lata temu. Od lutego 1995 r. nie zmieniono ani przecinka. Jednak dopiero teraz w Moskwie uznano, że dalsze prowadzenie wobec Kijowa polityki pogróżek i nacisków nie ma sensu. Powodowało to bowiem, że Ukraina coraz bardziej zbliżała się do NATO, a jej stosunki z Rosją były coraz chłodniejsze, teraz ma się to zmienić. Rosja uznała Ukrainę za równoprawnego partnera i obiecała, że nie będzie traktować Kijowa jak dawnej kolonii.

Na konferencji prasowej obaj prezydenci zgodnie podkreślili, że Układ jest zwycięstwem każdej ze stron. Wraz z umowami podpisanymi przez premierów, rozwiązuje on zdaniem prezydentów wszystkie kwestie sporne między Kijowem i Moskwą. W perspektywie historycznej, o ile układ zostanie rzeczywiście wprowadzony w życie, jest to ocena słuszna. Ukraina za kwotę znacznie mniejszą niż żądała, ale i tak - co podkreśla się w Kijowie - dwukrotnie większą od rocznego budżetu Sewastopola, uzyskała bezdyskusyjne potwierdzenie swych praw do Krymu i miasta oraz całej infrastruktury dzierżawionej wielkiemu sąsiadowi. Równocześnie Rosja zmniejszyła zadłużenie Ukrainy o dalsze 526,5 mln USD za okręty, statki i inne jednostki pływające.

Przy tej okazji Jelcyn ogłosił w Kijowie zwrot w rosyjskiej polityce zagranicznej. - Chcę - zapowiedział - by każdy minister miał świadomość, że Ukraina jest najważniejszym priorytetem ze wszystkich rosyjskich priorytetów.

6.4. Wnioski

Co skłoniło prezydenta FR do sfinalizowania, odkładanej od 1995 r., decyzji. Można sądzić, że Jelcyn nie mógł pozwolić, aby podpisanie Karty ukraińsko-natowskiej wyprzedziło choćby formalne określenie przez Rosję jej stosunków z Ukrainą, jej największym

[53] Zob: A. Maucha, *Umowa przyjaźni*, Gazeta Wyborcza, 2.06.1997, nr 126, s. 16; C. Rudziński, op.cit., s. 34.

zachodnim sąsiadem i kluczem do Europy. Poważni politycy i komentatorzy w Kijowie zwracają uwagę, na bardzo istotny moment: ten Układ można było podpisać prawdopodobnie tylko z Jelcynem. Niemożliwy byłby z którymś jego potencjalnych następców, zwłaszcza Lebiedziem lub Łużkowem. Jednocześnie umowa ta oraz porozumienie z NATO świadczą, że Jelcyn czuje się bardzo silny, mając za sobą poparcie młodej, niezwykle energicznej ekipy. Dlatego mógł sobie pozwolić na ryzyko oddania Sewastopola i na konfrontację nie tylko z komunistyczną opozycją, ale także z wieloma umiarkowanymi politykami, którzy od dawna powtarzają, że żadnych umów z Ukrainą nie powinno się podpisywać. Decyzja Jelcyna odzwierciedlała punkt widzenia mniejszości. Większość Rosjan i polityków uważała, że Sewastopola w żadnym wypadku nie można było oddawać Ukrainie.

Podpisane porozumienie i układ to wielkie rosyjskie ustępstwo wobec Ukrainy - stwierdziła ekspert Centrum Carnegie w Moskwie Irina Kobryńska[54]. Ustępstwo, które nastąpiło z ogromnym opóźnieniem, ale które było nieuniknione. W Moskwie w ostatnich tygodniach nastąpił zwrot ku realizmowi. Jelcyn próbował przyciąć rosyjskie ambicje do realnej sytuacji, jaka panuje na arenie międzynarodowej. Rosja nie mogła odebrać Sewastopola Ukrainie. W ostatnich latach Ukraina stała się bardzo samodzielna. Coraz mniej działają klasyczne moskiewskie środki nacisku - gospodarcze, paliwowo-energetyczne. Moskwa ma także nadzieję, że jeszcze nie jest za późno i można będzie uniknąć wstąpienia Ukrainy do NATO.

Był to jednocześnie sukces polityczny Ukrainy. Ani FC, ani nawet Karta z NATO nie mogły być najistotniejsze. Jej chodziło o suwerenność. Dlatego od wszystkich układów czy kart o partnerstwie ważniejsza była dla niej, politycznie i symbolicznie, skromna umowa o wynajem urządzeń portu Sewastopol na półwyspie Krym. Pieniędzy z tego nie będzie. Ale taki lokator to prawdziwy skarb; rosyjski podpis pod kontraktem oznacza bowiem, że Rosja formalnie uznała „ukraińskość" Sewastopola, rezygnując z rewindykacji terytorialnych wobec Ukrainy gotowa jest pogodzić się, choćby to była tylko formalność, z suwerennością Ukrainy - to znaczy ze stabilnym układem geopolitycznym w tej „krainie" Europy. Wielu komentatorów[55] w Kijowie wątpiono jednak, czy po podpisaniu dokumentu stosunki między obydwoma krajami zaczną się rzeczywiście poprawiać. Przyznając, że podpisanie traktatu to sukces dyplomacji ukraińskiej. Równocześnie podkreślano, że Kijów będzie

[54] *Realizm i ryzyko*, Gazeta Wyborcza, 30.05.1997, nr 124, s. 11.
[55] O. Iwaniak, *Po traktacie bez zmian*, Rzeczpospolita, 30.05.1997, nr 124, s. 7.

musiał za to „zapłacić" ustępstwami w innych kwestiach. Może to być zgoda na dwudziestoletnią obecność wojsk rosyjskich na Krymie. Na tyle lat odsunięte zostaną wszelkie rozważania na temat ubiegania się Ukrainy o członkostwo w NATO.

Ponadto złożenie podpisów, choćby najbardziej uroczyste, nie załatwiała sprawy do końca. Dokumenty muszą bowiem być ratyfikowane przez parlamenty. O ile nie ma wątpliwości, że ukraińska RN ratyfikuje zarówno traktat, jak i porozumienia w sprawie floty, o tyle nie ma żadnej pewności, czy uczyni to rosyjska Duma. W istocie nawet umiarkowani politycy rosyjscy nie mogą się pogodzić z niepodległością Ukrainy, a szczególnie z utratą Sewastopola, „miasta ruskiej chwały". Zdaniem lidera rosyjskich komunistów Ziuganowa[56]: to co wyczynia Jelcyn i jego ekipa, to unicestwienie FC. Wątpliwe też by Rosja porzuciła imperialne marzenia (przynajmniej w pokoleniu które znajduje się u władzy). Bez Ukrainy bowiem nie ma rosyjskiego imperium, co zrozumiała Katarzyna Wielka, zakładając ponad 200 lat temu twierdzę Sewastopol.

Umowy rosyjsko-ukraińskie zostały także źle przyjęte przez część mieszkańców Sewastopola, w większości Rosjan, traktujących oddanie miasta Ukraińcom jako zdradę. Organizacje weteranów i komunistów zapowiedziały protesty. Jednak większość pragnie stabilizacji. Dzień dzisiejszy Sewastopola i jego mieszkańców jest bardzo trudny. Miasto było i jest na garnuszku Kijowa. FC praktycznie nie partycypowała w wydatkach miasta. Jego wieloletnia izolacja od reszty kraju i świata nie pozwalała na samofinansowanie. W rezultacie najniezbędniejsze potrzeby w dziedzinie np. oświaty, ochrony zdrowia, kultury, socjalnej itp. zaspokajane były i są w niewielkim stopniu. Do wielu sewastopolskich rodzin, zwłaszcza licznych w mieście emerytów, już od dawna zawitał głód. Dramatycznie zmniejsza się liczba urodzin, wzrasta śmiertelność. Nadal spada produkcja w stopniu jeszcze większym niż na Krymie i w innych regionach Ukrainy. Tym większe znaczenie dla tutejszej gospodarki i mieszkańców mają podpisane ostatnio układy. Otwierają bowiem szansę rozwoju gospodarczego, w tym turystyki i wypoczynku.

W Sewastopolu podkreślano, że tutejszy port może stać się największą bazą przeładunkową Ukrainy, przyczyniając się zarazem do rozwoju jej handlu zagranicznego. Przygotowano projekty rozwoju wielkiego terminalu morskiego i lotniczego z siecią składów konsygnacyjnych, centrami: biznesu, kongresowym, kompleksem wystawowo-hotelowym, hotelami itp. Są też koncepcje stworzenia tu wolnej strefy ekonomicznej. Sewastopol ze 130 dniami sezonu kąpielowego rocznie może stać się też znaczącym, także międzynaro-

[56] A.M. Zaucha, *Przymierz i tnij*, Gazeta Wyborcza, 30.05.1997, nr 124, s. 10.

dowym centrum turystycznym. Czy szanse te zostaną wykorzystane, znajdą się inwestorzy - zależy to w dużym stopniu od realizacji międzypaństwowych porozumień Rosji z Ukrainą.

Układ ma pozytywne znaczenie nie tylko dla Rosji i Ukrainy, ale także dla pokoju i stabilizacji w tej części Europy. W skomplikowanych stosunkach dwu wielkich państw wschodniosłowiańskich właśnie Flota i Sewastopol były najmocniejszym zapętleniem gordyjskiego węzła. Problemem nie tyle militarnym, ile politycznym, który usiłowano rozwiązać.


LEGENDA:
BM - bazy morskie
PWF - punkty wsparcia floty
- stocznie
- bazy lotnictwa morskiego
KIJÓW
U K R A I N A
Azow
Nikołajew
MORZE AZOWSKIE
FEDERACJA ROSYJSKA
KISZYNIEW
MOŁDAWIA
Oczakow
ODESSA
Kiercz
Saki
Noworossijsk
Fieodosija
Tuapse
RUMUNIA
Izmaił
SEWASTOPOL
Oktiabrskoje
Batakława
Oczamczirie
Poti
GRUZJA
BUKARESZT
Constanta
MORZE CZARNE
BATUMI
Varna
Sinop
BUŁGARIA
T U R C J A

7. ISTOTA, MECHANIZMY I FUNKCJE OPERACJI POKOJOWYCH W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH

7.1. Nowy etap w rozwoju operacji pokojowych ONZ

1. Wiodącą tendencją we współczesnych stosunkach międzynarodowych, utrwaloną w prawie międzynarodowym jest dążenie do wyeliminowania stosowania siły. Zasada niestosowania siły stanowi konstytucyjną podstawę systemu bezpieczeństwa ONZ.

Zasadnicze różnice koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego wielkich mocarstw po zakończeniu II wojny światowej uniemożliwiły wprowadzenie w życie postanowień Karty dotyczących sił zbrojnych ONZ. Rokowania prowadzone w tej sprawie doprowadziły jednak do uzgodnienia pewnych zasad organizacji tych sił. Chociaż nie weszły one formalnie w życie, to jednak znalazły później zastosowanie przy tworzeniu sił pokojowych ONZ.

W pewnych, nielicznych przypadkach, jednak mimo występujących między mocarstwami zasadniczych różnic co do sposobu pokojowego uregulowania powstałych konfliktów, Radzie Bezpieczeństwa udało się uzgodnić pewne przedsięwzięcia, mające na celu stabilizację tych konfliktów i zapobieganie ich eskalacji. W miarę rozwoju procesu odprężenia o stosunkach Wschód-Zachód, poprawie ulegały polityczne warunki działania Rady Bezpieczeństwa. Zaowocowało to podjęciem w latach 1956-1989 dwunastu operacji utrzymania pokoju. W tym okresie nastąpiło również zróżnicowanie mandatów tych operacji. W tym okresie ukształtował się podstawowy model operacji utrzymania pokoju, który po 1988 r. uległ rozwinięciu i dostosowaniu do zmienionej sytuacji międzynarodowej i wynikających z niej nowych wyzwań.

2. Zmiany jakie zaszły w sytuacji światowej na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, które doprowadziły do zakończenia „zimnej wojny", przyczyniły się do powstania nowego międzynarodowego środowiska operacji utrzymania pokoju. Z jednej strony stworzyły warunki sprzyjające jednomyślności stałych członków Rady Bezpieczeństwa, niezbędnej dla podejmowania decyzji w sprawach międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z drugiej jednak strony przyczyniły się również do powstania nowych źródeł napięć i konfliktów na tle narodowościowym, etnicznym i religijnym. Obydwa te czynniki doprowadziły po 1989 r. do gwałtownego wzrostu operacji pokojowych. Od tego czasu

podjęto 24 operacje różnego rodzaju, z których przeważająca część związana była z konfliktami wewnątrzpaństwowymi. Po styczniu 1992 r. z 11 podjętych operacji pokojowych tylko dwie dotyczyły konfliktów międzynarodowych.

Głównymi specyficznymi cechami tych konfliktów są:

a) uczestnictwo w konfliktach wewnątrzpaństwowych licznych stron i ich frakcji, nie tylko wojsk regularnych, lecz również różnego rodzaju nie pozostających pod ich kontrolą uzbrojonych grup cywilów lub lokalnej milicji; w związku z tym działania prowadzone, często z motywów etnicznych, radykalnie nacjonalistycznych lub fundamentalizmu religijnego nie mają cech typowych dla operacji wojennych i są nieprzewidywalne;

b) w konfliktach tych stosowane są nie tylko operacje bojowe w ścisłym tego słowa znaczeniu, lecz również działania:

- skierowane przeciwko ludności cywilnej, jak branie zakładników, czystki etniczne, wymuszanie masowego uchodźstwa, różne formy łamania praw człowieka, ludobójstwo itd.;
- prowadzące do upadku instytucji państwowych, załamania prawa i porządku publicznego, rozgrabiania i niszczenia majątku narodowego, gospodarki i jej infrastruktury.

Specyfika współczesnych konfliktów i ich skutków sprawia, że utrzymanie pokoju wymaga zastosowania nowych instrumentów[1]. Wysunęła ona również konieczność odpowiedniego rozszerzenia zadań operacji utrzymania pokoju również na zapobieganie powstawaniu konfliktów i na budowanie po ich zakończeniu warunków stabilnego pokoju na objętych nimi obszarach. Rozszerzenie funkcji operacji pokojowych staje się tym bardziej uzasadnione, kiedy są one podejmowane po uprzednim uzgodnieniu przez strony konfliktu kompleksowego jego rozwiązania, jak to ma miejsce np. w Bośni, wykraczającego poza ramy ustaleń dotyczących spraw wojskowych (np. zaprzestania działań wojennych, wycofania wojsk, ich demobilizacja itd.). Powstała konieczność, aby operacje pokojowe, mające sprzyjać budowaniu pokoju i zapobieganiu odnowienia się konfliktu, obejmowały odpowiednio rozszerzony zakres zadań.

Z tego właśnie względu po 1989 r. rozwinął się nowy typ wielofunkcyjnych operacji pokojowych ONZ. Analiza mandatów tych operacji wykazuje, że obejmują one:

- zadania wojskowe: obserwacja i nadzorowanie realizacji wojskowych postanowień zawartych porozumień, nadzorowanie zniszczenia broni, wycofania i rozbrojenia wojsk, ich demobilizacji, ochrona dostaw pomocy humanitarnej i personelu cywilnego biorącego udział w operacjach;

[1] Por. omówienie tej kwestii w Boutros Boutros-Ghali, *Program dla Pokoju*, Warszawa 1995, s. 47 i nast.

- zadania humanitarne: organizowanie i nadzorowanie repatriacji uchodźców, różnego rodzaju formy pomocy humanitarnej (dostawy żywności, zapewnienie opieki medycznej, opieka i pomoc społeczna), nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka;

- zadania budowania pokoju: pomoc w przywracaniu porządku publicznego, odbudowie aparatu państwowego, aparatu wymiaru sprawiedliwości i policji, organizowaniu wyborów i ich nadzorowanie; pomoc i udział w odbudowie infrastruktury komunikacji i łączności, odminowywanie i szkolenie w tym zakresie miejscowego personelu itp.

3. Realizacja wielozadaniowych operacji pokojowych napotkała w ostatnich latach szereg trudności. Ich przyczynami były przede wszystkim: nagromadzenie się negatywnych skutków podejmowania w przeszłości decyzji o podjęciu niektórych operacji bez należytego ich zaplanowania, co przyczyniło się do ich nieprzewidywanego przedłużania się[2] i dużych kosztów[3], niedobór środków finansowych, trudności pozyskania odpowiedniej kadry wojskowej i cywilnej oraz zapewnieniem niezbędnego zaopatrzenia, problemy dowodzenia i koordynacji podejmowanych w ramach operacji działań. Wszystko to wpływało ujemnie na skuteczność niektórych operacji, a nawet do ich niepowodzenia, jak np. w latach 1992-1995 operacji UNOSOM I i UNOSOM II w Somali, a ponadto do dużych zbędnych strat personelu wojskowego i cywilnego[4].

W związku z tym, począwszy od 1991 r. podjęto szereg działań mających na celu poprawę tej sytuacji. Uzasadniając te działania, podkreślano pilną potrzebę starannego rozważania przed podejmowaniem decyzji o podjęciu operacji pokojowej ich mandatu oraz zakładanego czasu ich trwania, możliwości zapewnienia odpowiednich środków finansowych oraz niezbędnego personelu. Zwracano uwagę również na konieczność zapewnienia mu odpowiedniej ochrony przed potencjalnymi zagrożeniami na jaki może on zostać narażony w realizacji swoich zadań. Postulowano również podjęcie skutecznych środków w celu zmniejszenia kosztów operacji.

W wyniku podjętych działań:

- opracowano i przyjęto szereg dokumentów odnoszących się do różnych aspektów zwiększenia efektywności operacji pokojowych. Są to przede wszystkich: wytyczne Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych z 23 maja 1991 r. określające model umów z państwami oddającymi swoje kontyngenty do dyspozycji sił pokojowych ONZ, wytyczne z

[2] Przykładem tego jest operacji UNFICYP na Cyprze, która została podjęta w marcu 1964 r. i od tego czasu była ponad 60 razy przedłużana przez Radę Bezpieczeństwa.

[3] Przykładowo można podać, że roczny koszt powyższej operacji wynosi około 45 milionów dolarów. Innym drastycznym przykładem jest operacja UNAVEM II w Angoli z udziałem ok. 200 osób personelu, w tym 68 obserwatorów, której koszt wyniósł w okresie od 1 czerwca 1991 do 31 października 1992 r. ponad 100 milionów dolarów.

[4] Straty te obecnie sięgają tysiąca osób. Według stanu z 1995 r. wyniosły one w operacji na Cyprze 165, w Libanie 193, w Somalii 81.

19 grudnia 1991 r. dotyczące udzielania pomocy humanitarnej, „Program dla Pokoju" Sekretarza Generalnego z 17 czerwca 1992 r., jego raport z listopada 1994 r. dotyczący dowodzenia i kontroli operacji utrzymania pokoju. Podjęto również szereg innych prac zmierzających do usprawnienia logistyki sił pokojowych, a także zapewnienia ich bezpieczeństwa;

- w oparciu o raport Sekretarza Generalnego z maja 1991 r. dotyczący odpowiedzialności, funkcji i struktur jednostek Sekretariatu zajmujących się operacjami utrzymania pokoju przeprowadzono restrukturyzację tych jednostek. W miejsce dotychczasowego wydziału utworzono Departament Operacji Utrzymania Pokoju (DPKO), do którego włączono wydział operacji w terenie (Field Operation Division), który przedtem był ulokowany w Departamencie Administracji i Zarządzania (DAM). Utworzony został ponadto specjalny oddział do spraw operacji Narodów Zjednoczonych (Task Force on United Nations Operations), którego zadaniem jest przygotowywanie rekomendacji dla Sekretarza Generalnego w sprawach operacyjnych i związana z tym koordynacja działalności poszczególnych departamentów Sekretariatu. Dotyczy to zwłaszcza trzech departamentów: Departamentu Spraw Politycznych, Departamentu Spraw Humanitarnych i Departamentu Operacji Utrzymania Pokoju;

- podjęto szereg przedsięwzięć mających na celu racjonalizację wydatków związanych z operacjami, lepsze ich planowanie, staranne badanie celowości podejmowania operacji oraz czasu ich trwania oraz odpowiedniego ich wyposażenia. Przyjęto ustalenia mające zapewnić lepsze wywiązywanie się państw członkowskich z zobowiązań finansowych wobec budżetu operacji pokojowych, a także dobrowolne wpłaty do niego tych państw[5]. Starania te dały tylko częściowe rezultaty, a brak środków finansowych nadal jest źródłem trudności operacji pokojowych ONZ;

- na podstawie raportu Sekretarza Generalnego dotyczącego zwiększenia zdolności organizacji operacji utrzymania pokoju zaaprobowanego na 48 sesji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych w 1993 r. podpisano z państwami członkowskimi porozumienia „stand by" przewidujące utrzymywanie przez nie w stanie gotowości określonych jednostek wojskowych przeznaczonych do szybkiego użycia w podejmowanych przez ONZ operacjach utrzymania pokoju.

Pomimo tego nadal występują trudności z pozyskaniem oddziałów wojskowych dla potrzeb operacji pokojowych[6].

---

[5] W 1993 r. zaległości te wynosiły 1,5 miliarda USD.

[6] W maju 1994 r. ani jeden z rządów 19 państw, które podpisały umowy zobowiązujące do trzymania w gotowości oddziałów wojskowych, nie wyraził zgodny na ich wykorzystanie w Misji Pomocy ONZ dla Rwandy (UNAMIR).

7.2. Definicja i istota prawna operacji pokojowych

1. Dotychczasowy rozwój operacji utrzymania pokoju ONZ doprowadził do przekształcenia ich w instytucję prawa międzynarodowego w powszechnie przyjętym rozumieniu tego pojęcia[7].

Należy przypomnieć, że Karta Narodów Zjednoczonych nie zawiera pojęcia operacji utrzymania pokoju, ani nie określa wyraźnie kompetencji organów ONZ w tej dziedzinie. Potrzeba podejmowania takich operacji została jednak spowodowana powojennym rozwojem sytuacji międzynarodowej. Została zdeterminowana z jednej strony powstawaniem sytuacji i konfliktów zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu, z drugiej strony natomiast trudnościami znalezienia dla nich skutecznych rozwiązań politycznych wobec niemożliwości uzyskania niezbędnej w tym celu jednomyślności wielkich mocarstw - stałych członków Rady Bezpieczeństwa. W tej sytuacji podejmowanie operacji utrzymania pokoju przez ONZ, oprócz starań dyplomatycznych mających na celu doprowadzenie do zaprzestania działań wojennych, było w wielu wypadkach jedyną realną możliwością stabilizacji, będącego ich wynikiem, pokojowego stanu i tworzenia w ten sposób warunków sprzyjających politycznemu uregulowaniu konfliktu.

W ciągu pięćdziesięcioletniej działalności ONZ ukształtowały się zasady i normy operacji utrzymania pokoju, kompetencje głównych organów ONZ w zakresie ich podejmowania i realizacji, metody tworzenia sił pokojowych ONZ, zasady ich dowodzenia i kontroli, modele umów zawieranych przez ONZ z państwami przyjmującymi na swoje terytorium te siły oraz z państwami oddającymi kontyngenty narodowe do ich dyspozycji, a także statut tych sił oraz ich obowiązki w dziedzinie przestrzegania podstawowych zasad i celów Narodów Zjednoczonych oraz prawa humanitarnego. Operacje pokojowe stały się również przedmiotem działalności regionalnych układów i organizacji.

2. Dla ustalenia definicji operacji utrzymania pokoju niezbędne jest określenie ich miejsca w systemie środków, jakie władne są podejmować organy ONZ dla zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Z działalności praktyki ONZ wynika, że operacje pokojowe stanowią integralny składnik jej systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. System ten, oprócz tych operacji, obejmuje również procedury pokojowego załatwiania sporów, służące zapobieganiu powstawania naruszeń i zagrożeń dla pokoju oraz akcje zbiorowe Rady Bezpieczeństwa, mające na celu przywrócenie pokoju. Różnią się one nie tylko pod względem funkcji jakie mają spełniać, lecz również sposobem działania.

---

[7] Przez instytucję prawa międzynarodowego należy rozumieć zespół norm, które łącznie regulują określony splot stosunków międzynarodowych, dostatecznie ważny praktycznie i teoretycznie dla wyodrębnienia go w jedną całość.

Operacje utrzymania pokoju nie są instytucją pokojowego załatwiania sporów w rozumieniu rozdziału VI Karty Narodów Zjednoczonych[8]. Instytucja ta bowiem polega na stosowaniu określonych w prawie międzynarodowym dyplomatycznych i prawnych procedur, takich jak: rokowania, badania, pośrednictwo, koncyliacja, rozjemstwo, postępowanie sądowe i in. Podstawowym zadaniem wspomnianych operacji jest utrzymanie pokoju, a w jego wyniku stworzenie warunków sprzyjających pokojowemu uregulowaniu konfliktu[9].

Operacje utrzymania pokoju nie są również akcjami zbiorowymi, w rozumieniu art. 41 i 42 Karty:

- akcje zbiorowe mają charakter sankcji i ich celem jest wymuszenie od państwa, które naruszyło międzynarodowy pokój lub stworzyło jego zagrożenie, zastosowania się do decyzji Rady Bezpieczeństwa podjętych na podstawie art. 39 Karty w cel przywrócenia pokoju. Zadaniem operacji pokojowych jest natomiast, jak już podkreślano, utrzymanie pokoju po zaprzestaniu działań wojennych i zapobieganie jego naruszeniom;

- akcje zbiorowe, podejmowane na podstawie art. 42, polegają na działalności bojowej przy użyciu siły zbrojnej przeciwko państwu lub państwom, które naruszyły międzynarodowy pokój, operacje pokojowe natomiast są w zasadzie prowadzone bez użycia siły zbrojnej i mają charakter wielozadaniowy. Personel wojskowy operacji pokojowych może użyć siły zbrojnej tylko w celach samoobrony lub w razie otrzymania w tym celu mandatu Rady Bezpieczeństwa, jak to miało miejsce np. w Somalii dla ochrony operacji humanitarnych[10] i w Bośni Hercegowinie dla zapewnienia nienaruszalności stref bezpieczeństwa ustanowionych dla ochrony ludności cywilnej[11];

- podczas gdy akcje zbiorowe skierowane są wobec jednej strony konfliktu - agresora, to operacjami pokojowymi objęte są - na zasadzie równości - wszystkie strony (np. porozumienia o przerwaniu działań wojennych lub szerszego uregulowania pokojowego, jak np. układu z Dayton kończącego wojnę w Bośni;

- akcje zbiorowe są wyrazem solidarności państw z ofiarą agresji, nie mogą więc być bezstronne, jak to ma miejsce w przypadku operacji pokojowych. O ile więc w pierwszym przypadku są one podejmowane wbrew woli państw, przeciwko którym są skierowane, to dla podjęcia operacji pokojowej wymagana jest zgoda wszystkich stron i zapewniony jest neutralny skład państw biorących w nich udział[12].

---

[8] W dyrektywie 25 *Operacje pokojowe* prezydenta USA rozróżnia się między operacjami podejmowanymi na podstawie rozdziału VII Kary, a operacjami realizowanymi w oparciu o rozdział VI Karty.

[9] Cel ten został m.in. podkreślony w mandacie Operacji UNPROFOR w b. Jugosławii.

[10] Przewidywała to rezolucja 733 Rady Bezpieczeństwa z 23 stycznia 1992.

[11] Upoważnienie do użycia siły otrzymała również operacja UNMIH na Haiti.

[12] Chodzi o państwa, które nie są związane bliższymi stosunkami z którąkolwiek stroną konfliktu.

3. Operacje utrzymania pokoju, podejmowane przez ONZ stanowią środki tymczasowe w rozumieniu art. 40 Karty. Przewiduje on możliwość podjęcia ich przez Radę Bezpieczeństwa, jako środków mających na celu:

a) zapobieżenie zaostrzeniu się sytuacji;

b) poprzedzających dalsze jej działania, przewidziane w art. 39, mające na celu utrzymanie lub przywrócenie pokoju;

c) nie przesądzających praw, roszczeń lub położenia zainteresowanych stron.

Operacje pokojowe realizowane są przez powołane w tym celu struktury, jak: „siły zbrojne Narodów Zjednoczonych" („United Nations Force"), np. w b. Jugosławii PROFOR, IFOR, SFOR, „grupy obserwatorów" lub „misje obserwatorów" („Observation Group" lub „Observer Mission"), jak np. UNOGIL w Libanie w latach 1960-1964 lub UNOMUR w Ugandzie-Rwandzie, „grupy nadzoru lub weryfikacji" („Truce Supervision" lub „Verification Mission"), jak np. UNTSO na Bliskim Wschodzie, UNAVEM II w Angoli i inne. Struktury te są organizowane, działają na podstawie ściśle określonych mandatów Rady Bezpieczeństwa oraz instrukcji i regulaminów Sekretarza Generalnego, obowiązujących ich kierownictwo i personel. Stanowią więc organy pomocnicze, jakie zgodnie z art. 29 Karty może powoływać Rada Bezpieczeństwa dla pełnienia swoich funkcji[13].

4. Operacje pokojowe ONZ są to:

a) operacje podejmowane w zorganizowanej formie za zgodą wszystkich zainteresowanych stron z udziałem personelu wojskowego, policyjnego i cywilnego na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa;

b) nie będące przymusowymi akcjami zbiorowymi w rozumieniu art. 41 i 42 Karty Narodów Zjednoczonych, ani nie zastępujące procedur pokojowego załatwiania sporów, przewidzianych w art. 33 Karty;

c) mające na celu:

- utrzymanie pokoju w sensie militarnym i zapobieganie jego naruszeń (np. rozejmów itp. porozumień);

- tworzenie warunków ułatwiających polityczne rozwiązanie konfliktu (również wewnętrznego - jak np. na Haiti);

- „budowanie pokoju" przez usuwanie skutków wojny, pomoc w odbudowie, tworzeniu podstaw porządku prawnego oraz w rozwiązywaniu problemów humanitarnych.

[13] Por. D.W. Bowett, *United Nations Forces*, London 1964, s. 285.

7.3. Mechanizmy operacji pokojowych ONZ

Proces decyzyjny Rady Bezpieczeństwa

1. Z inicjatywą podjęcia operacji pokojowej może wystąpić:

- każde państwo członkowskie i niecłonkowskie, które może odpowiednio, na podstawie art. 35, par. 1 i art. 35, par. 2, zwrócić uwagę Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego na jakąkolwiek sytuację lub spór, zagrażające utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i przedstawić swoje dezyderaty w sprawie ich rozwiązania;

- Zgromadzenie Ogólne na podstawie art. 11, par. 3 i Sekretarz Generalny na podstawie art. 99 Karty w razie powstania takiego sporu lub sytuacji;

- samodzielnie Rada Bezpieczeństwa na podstawie ogólnego upoważnienia wynikającego z art. 24 Karty, określającego jej główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

W praktyce operacji pokojowych przewagę liczbową mają przypadki ich podejmowania z inicjatywy organów ONZ, zwłaszcza Rady Bezpieczeństwa i Sekretarza Generalnego w ramach ich starań zmierzających do pokojowego uregulowania sporów lub konfliktów zagrażających międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Rada Bezpieczeństwa podejmuje inicjatywy w tej sprawie w sytuacjach, które wymagają szybkiego działania. Przykładem tego jest podjęcie przez nią rezolucji 598 z 20 lipca 1987 r. decyzji wysłania grupy obserwatorów w związku z nasileniem się walk w konflikcie irańsko-irackim i z zastosowaniem w ich toku broni chemicznej oraz metod prowadzenia działań bojowych, naruszających międzynarodowe prawo humanitarne.

Jako przykład inicjatywy państw można natomiast przytoczyć podjęcie przez Sekretarza Generalnego na wniosek Jugosławii i Chorwacji starań w celu przygotowania operacji utrzymania pokoju, które doprowadziły do przyjęcia 21 lutego 1992 r. przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji 743, tworzącej Siły Ochronne Narodów Zjednoczonych (UNPROFOR).

2. Organem podejmującym decyzje w sprawie uruchomienia operacji pokojowych jest Rada Bezpieczeństwa. Jej kompetencje w tej dziedzinie wynikają z:

a) postanowień Karty Narodów Zjednoczonych określających jej główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (art. 24);

b) postanowień rozdziału VII Karty, a zwłaszcza:

- art. 39, określającemu kompetencje Rady w dziedzinie stwierdzania istnienia zagrożenia lub naruszenia pokoju, bądź aktu agresji i w związku z tym - udzielania zaleceń i podejmowania decyzji jakie środki należy zastosować w celu utrzymania albo przywrócenia pokoju;

- art. 40, który przyznaje Radzie Bezpieczeństwa prawo podejmowania zarządzeń tymczasowych, jakie uzna za konieczne i celowe;

c) postanowień art. 29 Karty, które przewidują możliwość tworzenia organów pomocniczych, jakie Rada uzna za konieczne dla pełnienia swoich funkcji.

W jednym przypadku operacja pokojowa Narodów Zjednoczonych została podjęta na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 4 listopada 1956 r. w związku z akcją zbrojną Francji i Wielkiej Brytanii w Egipcie. Na podstawie tej rezolucji zostały utworzone Doraźne Siły Narodów Zjednoczonych (UNEF I). Fakt podjęcia decyzji przez Zgromadzenie Ogólne wynikał z sytuacji. Wobec udziału bowiem w tej operacji dwóch stałych członków Rady Bezpieczeństwa organ ten nie byłby w stanie podjąć decyzji, która wymagała jednomyślności wszystkich pięciu takich członków[14].

3. Proces podejmowania decyzji przez Radę Bezpieczeństwa w sprawie operacji pokojowych wiąże się zazwyczaj z rozpatrywaniem przez nią aktów naruszenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa lub powstania sytuacji zagrażającej takim naruszeniom.

Decyzja Rady Bezpieczeństwa poprzedzona jest najczęściej:

a) zbadaniem powstałej sytuacji przez Sekretarza Generalnego i przedstawieniem przez niego raportu zawierającego jej ocenę oraz uzasadniającego celowość zastosowania odpowiednich środków w celu przywrócenia pokoju, w tym również - jeżeli jego zdaniem wymagać tego będzie rozwój wydarzeń - podjęcia operacji pokojowej; raport taki zazwyczaj zawiera wstępne założenia tej operacji oraz propozycje dotyczące jej mandatu;

b) podjęciem przez Radę Bezpieczeństwa, na podstawie raportu Sekretarza Generalnego wstępnej decyzji w sprawie operacji, której towarzyszy zwrócenie się do niego o przygotowanie w tym celu nowego raportu, zawierającego:

- szczegółowe propozycje dotyczące mandatu operacji;
- plan operacji (określenie terytorium jej rozmieszczenia, wielkości niezbędnego personelu wojskowego i cywilnego, struktury organizacyjnej operacji;
- propozycje dotyczące państw, które miałyby uczestniczyć w operacji;
- określenie przewidywanego czasu jej trwania;
- harmonogram wprowadzania jej w życie.

Na podstawie tego raportu Rada Bezpieczeństwa podejmuje ostateczną decyzję w sprawie uruchomienia operacji pokojowej w formie rezolucji, która - jak wskazuje praktyka - najczęściej:

- zawiera uzasadnienie podjęcia decyzji;

[14] Dotyczy to Francji i Wielkiej Brytanii.

- określa jej cel i mandat[15], czas trwania operacji, a niekiedy również skład personelu operacji, jej struktury, sposób i zasady finansowania[16];

- zleca Sekretarzowi Generalnemu techniczne uruchomienie operacji, czasem określając również jego termin[17].

Realizacja rezolucji Rady Bezpieczeństwa

1. Główną odpowiedzialność za realizację rezolucji Rady Bezpieczeństwa ponosi Sekretarz Generalny ONZ. Dotyczy to zarówno przygotowania operacji, jej uruchomienia na miejscu i jej prowadzenia, aż do jej zakończenia.

2. Przygotowanie operacji pokojowej wymaga szeregu działań Sekretarza Generalnego: wewnętrznych w ramach struktur Organizacji Narodów Zjednoczonych i zewnętrznych: wobec państw członkowskich.

3. Przygotowania wewnętrzne obejmują:

• działania planistyczne: przygotowanie kompletnego planu operacji przez Departament Operacji Utrzymania Pokoju Sekretariatu Generalnego;

• działania administracyjne:

a) zapewnienie środków finansowych w oparciu o budżet specjalnie przygotowywany i zatwierdzany przez Zgromadzenie Ogólne dla każdej operacji pokojowej. Operacje te w zasadzie nie są finansowane z regularnego budżetu, lecz z tworzonych dla każdej operacji specjalnych funduszów, pochodzących z wkładów państw członkowskich[18]. Nie wywiązywanie się tych państw z obowiązku wnoszenia tych wkładów[19], łącznie ze złym planowaniem kosztów i czasu trwania operacji spowodowały poważny kryzys finansowy. Wyraził się on w:

- braku środków finansowych dla zapewnienia należytego wyposażenia i zaopatrzenia niektórych operacji, jak np. w Somalii i pewnym okresie w b. Jugosławii, co wpłynęło ujemnie na skuteczność ich działań;

---

[15] Często jest to dokonane w formie zatwierdzenia propozycji mandatu przedstawionej w raporcie Sekretarza Generalnego.

[16] W ostatnim czasie rezolucje Rady Bezpieczeństwa zawierają wezwanie do dobrowolnych wkładów finansowych.

[17] Zazwyczaj ma to miejsce wtedy, kiedy zadaniem operacji ma być nadzorowanie realizacji porozumienia w sprawie zaprzestania działań lub pokojowego uregulowania konfliktu. W takiej sytuacji data rozpoczęcia operacji jest uzależniona od wejścia w życie tych umów. Np. w rezolucji 717 z 16 czerwca 1991 r. datę rozpoczęcia operacji UNAMIC w Kambodży uzależniono od podpisania negocjowanych w tym czasie w Paryżu układów w sprawie globalnego rozwiązania konfliktu w Kambodży.

[18] System ustanowiony w 1973 r. przewiduje zróżnicowaną skalę wkładów: stałym członków Rady Bezpieczeństwa o 22% wyższą od ich składek do budżetu regularnego, innych państw rozwiniętych przemysłowo (zalicza się do nich Polska), równą tym składkom, bogatszym państw rozwijających się - 20% składki, biednych państw rozwijających się - 10% składki.

[19] Por. omówienie tej sprawy w Boutros Boutros-Ghali, op. cit., s. 41,42, 71-73.

- zaległościach płatności dla państw udostępniającym siłom ONZ swoje kontyngenty i ich wyposażenie[20].

Szczególnie dramatyczna sytuacja powstała np. w Somali. Dla jej rozwiązania Rada Bezpieczeństwa wezwała w rezolucji 837 z 6 czerwca 1993 r. państwa członkowskie do udzielenia w trybie pilnym wsparcia wojskowego i transportowego oraz helikopterów bojowych, pojazdów opancerzonych, czołgów itd.

Niektóre operacji, jak. np. w Jemenie (UNYCOM) i Zachodniej Nowej Gwinei były finansowane przez zainteresowane strony (w tym drugim przypadku przez Indonezję i Holandię).

W ostatnich latach podjęto szereg konkretnych kroków w celu przezwyciężenia kryzysu finansowego operacji pokojowych: zmniejszono koszty operacji m.in. przez redukcję personelu administracyjnego i racjonalizację wydatków ogólnych, utworzono dwa dodatkowe fundusze: Rezerwowy Fundusz Operacji Pokojowych w celu pokrycia kosztów doraźnych akcji oraz Fundusz Wspierania Akcji Pokojowych dla pokrycia kosztów ponoszonych w związku z tymi operacjami w siedzibie ONZ; zwrócono się do państw o dobrowolne wkłady i usługi;

b) podjęcie odpowiednich przedsięwzięć w celu zapewnienia niezbędnego wyposażenia i zaopatrzenia oraz innych środków materialnych niezbędnych dla realizacji mandatu operacji. Wkłady państw uczestniczących w operacjach okazują się często niewystarczające lub nie odpowiadają specyficznym warunkom w jakich prowadzona jest operacja;

c) zapewnienie odpowiednich technicznych zdolności niezbędnych dla zapewnienia łączności Sekretarza Generalnego i jego komórek administracyjnych z jednej strony ze Specjalnym Przedstawicielem Sekretarza Generalnego i Dowództwem operacji, a z drugiej strony z państwami członkami Rady Bezpieczeństwa w celu zapewnienia im informacji o przebiegu operacji. Jest to niezbędne z powodu pełnienia przez Radę Bezpieczeństwa ogólnego politycznego kierownictwa nad operacjami pokojowymi i wykonywania ich kontroli;

d) ustanowienie dla każdej operacji, w zależności od zakresu jej funkcji odpowiednich mechanizmów koordynacji na różnych szczeblach:

- w Sekretariacie Generalnym między Departamentami Spraw Politycznych, Operacji Utrzymania Pokoju, Spraw Humanitarnych, Administracji i Zarządzania. Koordynacja ta jest realizowana przez działającą przy Sekretarzu Generalnym tzw. Task Force oraz specjalne grupy międzydepartamentarne;

[20] W 1992 r. wyniosły one 800 milionów USD.

- między Sekretariatem a organizacjami wyspecjalizowanymi w sprawach udzielania przez nie pomocy technicznej dla realizacji cywilnych zadań budowania pokoju (pomoc humanitarna, odbudowa zniszczonych infrastruktur, aparatu państwowego, repatriacji ludności itp.). W tym zakresie dużą rolę odgrywa specjalny Komitet Administracyjny do Spraw Koordynacyjnych;

- w terenie przez podjęcie odpowiednich przedsięwzięć w zależności od stopnia wielozadaniowości operacji pokojowej.

• decyzje personalne:

a) w zależności od mandatu danej operacji mianowanie dowódcy operacyjnego lub szefa misji obserwatorów; decyzja w tych sprawach zazwyczaj jest podejmowana po konsultacjach z Radą Bezpieczeństwa;

b) mianowanie w miarę potrzeby (np. w związku ze złożonością sytuacji na obszarze objętym operacją lub dużym wielozadaniowym jej zakresem, jak np. w b. Jugosławii) Specjalnego Pełnomocnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego, który w niektórych przypadkach pełni funkcje szefa grup obserwacyjnych. Przedstawiciel ten pełni w systemie dowodzenia i kontroli operacji pokojowych funkcje szczebla pośredniego między Sekretarzem Generalnym a dowódcą operacji pokojowej;

c) mianowanie lub kontraktowanie wszelkiego innego personelu niezbędnego do prowadzenia operacji (np. ekspertów wojskowych w Sekretariacie Generalnym i personelu różnego szczebla dla realizacji cywilnych zadań operacji pokojowych[21];

d) opracowanie instrukcji dla dowódców operacyjnych i regulaminów dla sił ONZ lub misji obserwacyjnych.

• przygotowanie niezbędnych mechanizmów kontroli operacji.

4. Przygotowania zewnętrzne obejmują:

a) uzyskanie zgody państwa-gospodarza lub państw-gospodarzy[22] na przeprowadzenie na ich terytoriach operacji pokojowej;

b) podjęcie rozmów z państwami w celu zapewnienia ich udziału w operacji i zawarcia w tym celu odpowiednich umów i

c) zawarcie umów dotyczących ułatwień tranzytowych i logistycznych z innymi państwami.

5. Zgoda państwa-gospodarza na przeprowadzenie na jego terytorium operacji pokojowej.

---

[21] Ilość tego personelu wzrosła w okresie od 1987 r. do 1994 r. stukrotnie, przede wszystkim ze względu na wielozadaniowy charakter realizowanych w tym okresie operacji pokojowych.

[22] Państwem gospodarzem jest państwo na terytorium którego ma być rozmieszczona operacja pokojowa.

Zgoda taka jest warunkiem uruchomienia operacji pokojowej. Konieczność uzyskania takiej zgody wynika z zasady suwerenności państw. W tym celu zawierane są specjalne umowy między Organizacją Narodów Zjednoczonych a odnośnymi państwami. Ich treść i zakres regulacji uzależnione są odpowiednio od mandatu operacji: szerszy - w razie udziału w niej sił zbrojnych, węższy - w przypadku rozlokowania obserwatorów wojskowych.

W konflikcie międzynarodowym wymagana jest zgoda wszystkich stron, w konflikcie wewnętrznym natomiast zgoda legalnego, konstytucyjnego rządu.

W praktyce ONZ najczęściej występują dwa rodzaje umów z państwami-gospodarzami:

• Umowa podstawowa, zawierająca następujące elementy:

a) zaaprobowanie przez obie strony rezolucji Rady Bezpieczeństwa w sprawie podjęcia operacji;

b) zapewnienie swobody poruszania niezbędnej dla realizacji mandatu operacji przez siły ONZ, a także inny personel tej organizacji;

c) uznanie wyłącznej kontroli ONZ nad tymi siłami (prawo określania składu sił i ich struktur dowodzenia itp.) oraz pozostającymi w ich dyspozycji instalacjami i sprzętem;

d) porozumienie, że operacja będzie trwała do chwili realizacji jej mandatu o czym będzie decydowała Rada Bezpieczeństwa.

• Umowa dotycząca statusu sił zbrojnych.

Umowa taka reguluje zazwyczaj takie zagadnienia jak:

a) warunki poruszania się personelu sił ONZ;

b) przywileje i immunitety personelu tych sił, zgodnie z konwencją z 13 lutego 1946 r. o przywilejach i immunitetach Organizacji Narodów Zjednoczonych;

c) udzielenie siłom ONZ niezbędnych ułatwień na obszarze strefy rozmieszczenia (bezpłatne udostępnienie pomieszczeń, budynków, koszar, magazynów niezbędnych dla realizacji zadań operacji) ułatwień w dziedzinie łączności, zwolnień od cła i opłat dostaw sprzętu i zaopatrzenia dla sił itd.;

d) uznanie prawa noszenia uniformów i broni przez personel wojskowy sił ONZ oraz ich prawo do używania flagi ONZ;

e) przyznanie prawa zatrudniania miejscowego pomocniczego personelu cywilnego i określenie jego statusu;

f) szczegółowe regulacje dotyczące spraw walutowych, kontaktów sił z władzami komunalnymi, korzystania z usług instytucji komunalnych oraz infrastruktur komunikacyjnych itd.

Wspomniane umowy uzupełniane są często różnymi umowami szczegółowymi, regulujące zagadnienia wynikające ze specyfiki poszczególnych operacji pokojowych oraz warunków występujących na obszarze ich działania.

6. Umowy o udostępnieniu sił zbrojnych dla potrzeb operacji pokojowych ONZ.

Propozycje w sprawie uczestnictwa państw w operacjach pokojowych przedstawia zazwyczaj Sekretarz Generalny. Po ich zatwierdzeniu przez Radę Bezpieczeństwa, podejmuje z tymi państwami rozmowy w celu zawarcia odpowiednich umów. Niezależnie od tego, również państwa, które nie zostały uwzględnione na liście Sekretarza Generalnego mogą wyrazić swoją gotowość udziału w określonej operacji pokojowej. Wynika to z leżącej u podstaw działania ONZ koncepcji bezpieczeństwa międzynarodowego, nie tylko stanowiącej nakaz współdziałania państw na rzecz utrzymania i utrwalenia pokoju, lecz również prawo udziału w nim. Ograniczenie tego prawa może nastąpić tylko w takim przypadku, kiedy jest ono uzasadnione obawami, że dane państwo, uczestnicząc w operacji pokojowej nie będzie przestrzegało zasady bezstronności, która jest jedną z głównych jej zasad[23].

Treść umowy dotyczącej udostępnienia przez państwa sił zbrojnych dla potrzeb określonej operacji pokojowej zależy od jej zadań i mandatu. Mają one jednak pewne wspólne elementy, jak przede wszystkim:

a) określenie celu użycia sił, zgodnie z mandatem operacji; w przeszłości państwa uzależniały niejednokrotnie od takiego zapewnienia przekazanie swoich sił zbrojnych do dyspozycji ONZ[24];

b) ustalenie okresu czasu na jaki następuje przekazanie tych sił, pokrywa się on z tym jaki Rada Bezpieczeństwa ustaliła dla prowadzenia operacji pokojowej[25];

c) uzgodnienie liczebności i rodzaju przekazywanych jednostek odpowiednio do specyfiki operacji i przyjętego przez Radę Bezpieczeństwa jej planu, Sekretarz Generalny często zgłasza w tej sprawie specjalne życzenia;

d) uzgodnienie dotyczące sprzętu, materiałów, zaopatrzenia, usług i ułatwień, jakie państwo przekazujące siły zbrojne udostępni ONZ;

e) różnego rodzaju postanowienia regulujące kwestie finansowe. W rachubę wchodzą różne rozwiązania:

---

[23] Rezolucja 146 Rady Bezpieczeństwa z 9 sierpnia 1960 r. określa następujące kryteria tej bezstronności: nieuczestniczenie w konflikcie, nie interweniowanie w ten konflikt i nie wywieranie stronniczego wpływu.

[24] Nieprzestrzeganie mandatu operacji w Kongo przez siły ONZ było powodem wycofania niektórych kontyngentów narodowych.

[25] Zazwyczaj na pół roku, rok, rzadziej na dłuższe okresy. Terminy te są odnawiane aż do momentu zakończenia operacji.

- całkowity lub częściowy zwrot przez ONZ kosztów operacyjnych przy pokrywaniu przez państwo udostępniające jej swoje siły zbrojne kosztów utrzymania jednostek;

- dobrowolne nieodpłatne kontrybucje tych państw;

- pokrycie tych kosztów przez państwa bezpośrednio zainteresowane[26];

f) zobowiązanie przestrzegania przez siły zbrojne przekazane do dyspozycji ONZ regulaminów opracowanych przez Sekretarza Generalnego;

g) postanowienia dotyczące odpowiedzialności za bezprawne działania i wynikłe z nich szkody personelu jednostek udostępnionych przez państwa na obszarze prowadzenia operacji pokojowych.

Na udział w danej operacji pokojowej sił zbrojnych określonego państwa musi wyrazić zgodę państwo, na którego terytorium ma być ona prowadzona[27].

W związku z trudnościami pozyskiwania odpowiednich sił zbrojnych i personelu pomocniczego w sytuacjach, które wymagały szybkiego uruchomienia operacji pokojowych Sekretarz Generalny podjął w 1993 r. działania mające na celu zawarcie z państwami członkowskimi ONZ tzw. umów stand-by. Przewidują one utrzymywanie w stanie gotowości określonych jednostek wojskowych i policji oraz personelu pomocniczego, wydzielonych do szybkiego użycia w operacjach pokojowych.

Zgodnie z tymi umowami:

- państwa podejmują działania w celu wydzielenia takich jednostek i przekazują Sekretarzowi Generalnemu informacje o tych jednostkach;

- związane z tym koszty pokrywają państwa;

- Sekretarz Generalny opracowuje standardy składu poszczególnych jednostek i ich wyposażenia, odpowiadające poszczególnym typom operacji pokojowych; przygotowuje instrukcje, podręczniki itp. materiały szkoleniowe dla wojskowych, policjantów, obserwatorów wojskowych i cywilnych i personelu pomocniczego.

Do końca 1994 r. zawarto umowy z 21 państwami. Na ich podstawie wydzielono jednostki liczące 30 000 osób. W 1995 r. planowano zawarcie dalszych 27 umów, w których wyniku liczebność tych jednostek miała zwiększyć się do 70 000. Pomimo tego nie zlikwidowano deficytu personelu w zakresie wielozadaniowej logistyki, służby zdrowia i transportu. Praktyka wykazała, że zawarcie przedstawionych umów nie gwarantuje jeszcze dostarczenia oddziałów dla potrzeb konkretnej operacji. W 1994 r. kiedy Rada Bezpieczeństwa uchwaliła rozszerzenie Misji Pomocy dla Ruandy (UNAMIR), żadne z 19 państw, które

[26] Holandia i Indonezja pokryły koszty operacji UNTEA w Zachodniej Nowej Gwinei w latach 1962-1963.

[27] Często państwa odrzucają propozycje Sekretarza Generalnego w tej sprawie pod pretekstem, że nie gwarantują one bezstronności określonego państwa.

były zobowiązane do trzymania w gotowości oddziałów wojskowych, nie wyraziło zgody na ich przekazanie dla potrzeb tej operacji.

7. Umowy o tranzycie i wsparciu logistycznym.

Umowy te są zawierane w imieniu ONZ przez Sekretarza Generalnego z poszczególnymi państwami i dotyczą tranzytu, ułatwień w dziedzinie transportu i łączności, dostaw broni, sprzętu i amunicji oraz zaopatrzenia dla wojsk biorących udział w operacjach pokojowych ONZ.

Techniczne uruchomienie operacji pokojowych

1. Techniczne uruchomienie operacji pokojowej następuje wtedy, kiedy:

a) zostanie skompletowany i sformowany personel operacji i ustanowiona jest struktura dowodzenia oraz system logistyki;

b) nastąpi rozmieszczenie operacji w strefie jej działania i uzyska zdolność do realizacji określonego dla niej mandatu.

2. Personel operacji.

W zależności od mandatu operacji siły pokojowe ONZ składają się z:

a) nieuzbrojonych obserwatorów wojskowych, których zadaniem jest obserwacja zawartych przez strony konfliktu porozumień regulujących zaprzestanie działań wojennych i związanych z tym innych spraw wojskowych, jak tworzenie stref zdemilitaryzowanych, wycofanie wojsk, wymiana jeńców itp. Z dotychczasowych 36 operacji pokojowych ONZ 17 miało wyłącznie obserwacyjny charakter, uczestniczyło w nich od 39 (UNMOGIP w Indiach i Pakistanie) do około 1200 (ONUCA - w Ameryce Środkowej);

b) sił zbrojnych ONZ, złożonych z narodowych kontyngentów państw uczestniczących w operacji. W zależności od jej mandatu zadaniami tych sił są:

- nadzorowanie lub weryfikacja realizacji porozumień zawartych przez strony konfliktu porozumień: rozejmów i ich klauzul dotyczących wycofania wojsk, tworzenia stref buforowych i innych. Typowymi przykładami tego rodzaju operacji są UNEF II i UNDOF na Bliskim Wschodzie;

- funkcje utrzymania pokoju, a przede wszystkim zapobieżenie wznowienia przez strony działań wojennych, jak UNFICYP na Cyprze i SFOR w Bośni;

- ochrona realizacji cywilnych zadań operacji pokojowych, jak np. pomocy humanitarnej (UNOSOM I w Somalii w latach 1992-1993);

- wymuszanie pokoju (ONUC w Kongo w latach 1960-1964, UNOSOM II w Somalii, IFOR w Bośni).

Liczebność sił zbrojnych ONZ w poszczególnych operacjach wynosiła od 1000 do ok. 31 000 (SFOR w Bośni);

c) personelu policyjnego w związku z realizacją wielozadaniowych operacji, przewidujących między innymi przywrócenie i zapewnienie porządku, szkolenie miejscowego personelu policyjnego, nadzorowanie przestrzegania praw człowieka (m.in. ONUSAL w Salwadorze, UNPROFOR w Jugosławii);

d) personelu cywilnego: międzynarodowego lub rekrutowanego na obszarze operacji. Wśród nich specjalną grupę stanowią obserwatorzy wyborów. W Namibii w latach 1989--1990 w ramach operacji UNTAG działało 1000 takich obserwatorów.

3. Struktura dowodzenia.

a) Sekretarz Generalny jest naczelnym (strategicznym) dowódcą operacji pokojowych, a Sekretariat Generalny ONZ - ich Główną Kwaterą. Ponosi odpowiedzialność za całokształt spraw administracyjnych, finansowych i wykonawczych operacji. Do obowiązków Sekretarza należy zwłaszcza zapewnienie przeprowadzenia operacji zgodnie z celami i zasadami ONZ oraz z przyjętymi w jej sprawie rezolucjami Rady Bezpieczeństwa oraz zatwierdzonym przez nią mandatem. Opracowuje on również regulamin operacji, który obowiązuje dowódcę sił ONZ i biorący w nich udział personel wojskowy i cywilny.

Oprócz dowódcy operacyjnego, Sekretarz Generalny mianuje Szefów Administracji operacji i oddelegowuje z Kwatery Głównej doradców prawnych, specjalistów do spraw informacji, łączności i bezpieczeństwa.

b) Dowódca operacji w terenie (dowódca operacyjny) jest odpowiedzialny za całokształt spraw związanych z realizacją mandatu operacji w terenie. Działa zgodnie z instrukcjami i wytycznymi Sekretarza Generalnego, lecz w wielu dziedzinach może działać na zasadzie swobodnego uznania, w tym zwłaszcza w takich sprawach, jak wybór miejsca dowodzenia, dobór oficerów do sztabu operacji z sił zbrojnych państw członków ONZ (również nie uczestniczących w operacji) i zatrudnienie miejscowego personelu. Jest również odpowiedzialny za zapewnienie należytego zaopatrzenia, transportu, łączności oraz usług medycznych i sanitarnych. We wszystkich tych sprawach może podejmować zobowiązania, wiążące ONZ.

Struktura sztabu operacji zależy w znacznej mierze od zakresu jej mandatu i jest bardziej rozbudowana w przypadku operacji wielozadaniowej w celu zapewnienia należytego kierowania i koordynowania działalności o charakterze niewojskowym.

Dowódcą operacji mającej charakter obserwacyjny jest często Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego. Posiada on w zakresie niezbędnym dla jej realizacji wszystkie

kompetencje dowódcy sił zbrojnych ONZ, często uzupełnione uprawnieniami prowadzenia negocjacji ze stronami konfliktu i mediacji między nimi.

c) Specjalni przedstawiciele są mianowani przez Sekretarza Generalnego również w przypadkach „trudnych" operacji lub szerokiego wielozadaniowego ich charakteru. Deleguje on im pewne swoje uprawnienia naczelnego strategicznego dowódcy operacji, w sprawach koordynacji, zwłaszcza wtedy, kiedy w danej operacji uczestniczą misje pokojowe organizacji regionalnych, jak np. w Liberii (Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej) czy na Haiti (Organizacji Państw Amerykańskich).

d) Dowódcy kontyngentów narodowych.

Podlegają dowódcy operacji i wykonują jego rozkazy. Ponoszą odpowiedzialność za ich wykonanie, za przestrzeganie przez podlegający im personel regulaminu operacji oraz za dyscyplinę wojskową w swoich jednostkach. Zachowana jest jednak ich wewnętrzna organizacja oraz ich regulaminy służby wojskowej.

W ostatnich latach wystąpiły w niektórych przypadkach:

a) pewne zakłócenia we współdziałaniu poszczególnych szczebli dowodzenia, zagrażające ich jedności, niezbędnej dla zapewnienia skuteczności operacji pokojowej (np. UNOSOM w Somalii);

b) tendencja Rady Bezpieczeństwa do „mikrozarządzania" operacjami utrzymania pokoju. W związku z tym w sprawozdaniu Sekretarza Generalnego w sprawie dowodzenia i kontroli operacji utrzymania pokoju ONZ z listopada 1993 r. ustalono zasady systemu dowodzenia i określono wzajemne stosunki między jego szczeblami w celu zapewnienia jedności ich działania. Jest to szczególnie ważne w tych przypadkach (jak np. na Haiti, w Somalii), kiedy operacje nie są prowadzone pod bezpośrednim dowództwem ONZ, czy też NATO w byłej Jugosławii, jak IFOR.

7.4. Rozmieszczenie operacji w terenie

Rozmieszczenie operacji odbywa się w oparciu o wcześniej przygotowany przez Sekretarza Generalnego plan i jest zazwyczaj poprzedzone rozpoznaniem terenu i jego infrastruktury przez specjalne misje[28].

Rezolucje Rady Bezpieczeństwa zazwyczaj nie określają terminu rozpoczęcia operacji w terenie, pozostawiając jego ustalenie Sekretarzowi Generalnemu. W niektórych przy-

[28] Na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa z 3 sierpnia 1989 r. udała się do Kambodży misja w celu *zebrania informacji technicznych niezbędnych dla opracowania mandatu przyszłej operacji pokojowej oraz wniosków dotyczących zapewnienia niezbędnych dla niej: personelu, środków finansowych i logistycznych.*

padkach jednak, kiedy wymaga tego powaga powstałej sytuacji, Rada Bezpieczeństwa wzywa Sekretarza do „bezzwłocznego" lub „możliwie jak najszybszego" rozpoczęcia operacji.

Termin rozmieszczenia operacji zależy od czasu trwania jej przygotowań. W ostatnim czasie w przeciwieństwie do lat 1960-1985 okres przygotowań do rozmieszczenia operacji uległ znacznemu przedłużeniu, przede wszystkim w związku z brakiem środków finansowych, trudnościami pozyskania odpowiedniego personelu wojskowego i cywilnego i niewydolnością administracji Sekretariatu Generalnego. Przykładowo można podać, że operacja UNOMUR w Ugandzie-Rwandzie została rozmieszczona w terenie dopiero po dwóch miesiącach od daty przyjęcia w tej sprawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa, pomimo że jej liczebność wynosiła zaledwie 81 obserwatorów wojskowych[29].

Zasady i normy regulujące prowadzenie operacji pokojowych

Należy do nich zaliczyć:

1. Postanowienia Karty Narodów Zjednoczonych określające cele (art. 1) i zasady (art. 2) obowiązujące zarówno ONZ, jak i jej członków. Do zasad tych odsyłają rezolucje Rady Bezpieczeństwa, powołujące do życia operacje pokojowe; wymóg ich prowadzenia zgodnie z nimi zawarty jest ponadto w ich regulaminach. Dotyczy to przede wszystkim takich zasad, jak: suwerenna równość, niestosowanie siły w sposób niezgodny z celami ONZ, nieinterwencja w wewnętrzne sprawy państw, obowiązek udzielania pomocy dla akcji podejmowanych przez ONZ.

2. Zasady prowadzenia operacji pokojowych, które zostały rozwinięte w praktyce ich stosowania w ONZ. Włączają one niektóre z wyliczonych zasad do systemu norm regulujących realizację tych operacji. Dokument Rady Bezpieczeństwa S 125859 z 28 maja 1993 r. określa następujące zasady, jakich należy przestrzegać w przeprowadzeniu operacji pokojowych:

- jasny polityczny cel operacji i precyzyjny mandat, podlegający okresowemu przeglądowi; zmiana jego charakteru i czasu trwania dokonywana jedynie przez Radę Bezpieczeństwa;
- zgoda rządu i, jeśli stosowne, zainteresowanych stron, pomijana w wyjątkowych sytuacjach, np. w konfliktach wewnętrznych;
- poparcie dla politycznych procesów lub dla pokojowego rozwiązania sporu;
- bezstronność w realizacji decyzji Rady Bezpieczeństwa;

[29] Dla porównania warto przypomnieć, że w przeszłości okres przygotowań operacji przez Sekretarza Generalnego był znacznie krótszy, np. operacji UNEF II trwał zaledwie 6 dni.

- gotowość Rady Bezpieczeństwa do podejmowania stosownych środków przeciwko stronom, które nie przestrzegają jej decyzji;

- prawo Rady Bezpieczeństwa do zapewnienia siłom ONZ możliwości stosowania wszelkich niezbędnych środków dla realizacji ich mandatu;

- niezbywalne prawo tych sił do użycia siły w celach samoobrony;

- nacisk na potrzebę politycznego rozwiązania, tak aby operacja nie przeciągała się w nieskończoność.

3. Regulaminy, które określają cele, zadania i sposób prowadzenia operacji pokojowych, odpowiednio do rodzaju ich mandatów i specyfiki warunków w jakich mają być realizowane. W regulaminach tych szczególne miejsce zajmują postanowienia mające zapewniać respektowanie przez personel operacji praw i zwyczajów państwa-gospodarza i regulujące inne problemy ich wzajemnych stosunków.

Regulaminy te określają również warunki stosowania siły w wykonywaniu prawa do samoobrony, indywidualnie lub zbiorowo, przez personel i siły ONZ biorące udział w operacji.

W sprawie tej występuje różnica między operacjami, które na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa mają za zadanie m.in. wymuszanie pokoju przy użyciu siły, a pozostałymi ich typami, działań takich nie przewidujących.

W pierwszym przypadku użycie siły zbrojnej podlega kontroli Rady Bezpieczeństwa, chociaż dowódcy pozostawiona jest znaczna swoboda uznania celowości tego użycia oraz wyboru w tym celu odpowiednich środków.

W drugim przypadku w regulaminach zostały przyjęte postanowienia, które określają okoliczności, które uzasadniają użycie siły w celach samoobrony oraz sposób realizacji tego prawa, a mianowicie w celach obrony przed:

a) indywidualnymi lub zbiorowymi napadami na personel operacji oraz zbrojnymi atakami na posterunki, urządzenia i pojazdy sił ONZ oraz w razie zagrożenia ich bezpieczeństwa;

b) próbami wymuszenia wycofania się tych sił z zajmowanych stanowisk lub innych prób uniemożliwienia realizacji przez nie ich zadań;

c) próbami rozbrojenia personelu sił ONZ, ich aresztowania lub uprowadzenia.

W realizacji prawa do samoobrony obowiązuje zasada proporcjonalności (stosowania minimalnej siły). Użycie siły przez personel ONZ powinno nastąpić w sposób, któryby wykluczał możliwość bezpośredniej zbrojnej konfrontacji z którąkolwiek ze stron, objętych operacją pokojową.

4. Regulaminy służby wojskowej państw biorących udział w siłach zbrojnych ONZ.

5. Postanowienia prawa międzynarodowego dotyczące ograniczenia sposobu prowadzenia działań wojennych oraz konwencje o ochronie ofiar wojny. Obowiązek przestrzegania tych umów dotyczy operacji, których mandaty przewidują stosowanie siły w celu wymuszenia pokoju. Odnosi się to do:

a) umów zakazujących stosowania niehumanitarnych metod prowadzenia działań wojennych, a mianowicie konwencji haskich z 18 października 1907 r., zwłaszcza konwencji IV dotyczącej praw i zwyczajów prowadzenia wojny, konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. o ochronie ofiar wojny, wraz z późniejszymi zmianami, konwencji z 14 maja 1964 r. o ochronie dóbr kulturalnych w czasie konfliktu zbrojnego;

b) umów ustanawiających zakazy stosowania określonych rodzajów broni, a wśród nich Deklaracji Petersburskiej z 11 grudnia 1868 r., zakazującej używania niektórych pocisków, Aktu Końcowego I Konferencji Haskiej z 29 lipca 1899 r., zawierającego deklarację w sprawie zakazu zrzucania pocisków, użycia pocisków gazowych i kul dum-dum, Protokołu Genewskiego z 17 czerwca 1925 r. zakazującego stosowania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych, konwencji z 10 października 1980 r. o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki oraz załączonych do niej protokołów zakazujących stosowania broni, których działanie polega na rażeniu odłamkami niemożliwymi do wykrycia za pomocą promieni Rentgena, min, min pułapek i innych urządzeń oraz broni zapalających, konwencji z 13 stycznia 1993 r. o zakazie prowadzenia badań, produkcji, składowania i użycia broni chemicznej oraz o zniszczeniu jej zapasów.

Zakończenie operacji pokojowych

Zakończenie operacji pokojowej następuje w wyniku realizacji jej mandatu (np. operacji UNTAG w Namibii w 1990 r.) lub zastąpienia jednej operacji drugą (np. I operacji UNAVEM w Angoli w maju 1991 r. II operacją UNAVEM).

Decyzję o zakończeniu operacji podejmuje zazwyczaj Rada Bezpieczeństwa na wniosek Sekretarza Generalnego. W tym celu składa on Radzie sprawozdanie zawierające ocenę realizacji mandatu i wniosek w sprawie jego zakończenia i propozycją jego daty. Znany jest również przykład zakończenia operacji na podstawie oświadczenia Sekretarza Generalnego (miało to miejsce w przypadku wspomnianej operacji UNTAG w Namibii).

7.5. Rola organizacji regionalnych w realizacji operacji pokojowych ONZ

1. W realizacji zadań utrzymania pokoju Organizacja Narodów Zjednoczonych w coraz większym stopniu korzysta ze współdziałania organizacji regionalnych. Współdziałanie to realizowane jest w czterech podstawowych formach:

- wsparcia działań ONZ przez organizacje regionalne inicjatywami dyplomatycznymi lub pomocą techniczną, np. OBWE w kryzysie w Abchazji i w związku z realizacją niektórych postanowień wojskowych układów z Dayton;
- wsparcia operacyjnego, jak np. zapewnienie przez NATO sił powietrznych dla wsparcia UNPROFOR w b. Jugosławii;
- wspólne rozmieszczenie i prowadzenie operacji, jak np. w Liberii z Wspólnotą Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej lub w Gruzji wraz z Wspólnotą Niepodległych Państw;
- przejęcia dowództwa operacyjnego i zadań mających na celu zorganizowanie i wyposażenie operacji IFOR i SFOR przez NATO w Jugosławii.

Obydwie te operacje wskazują na możliwość rozwoju nowego typu operacji pokojowych, opartych na podziale pracy między ONZ a organizacjami regionalnymi na podstawie którego główny ciężar ich prowadzenia byłby przejęty przez organizacje regionalne, jak na przykład IFOR w b. Jugosławii.

NATO jest przygotowana do takiej roli:

- począwszy od Deklaracji Londyńskiej z 1990 r. udział w operacjach pokojowych i ich podejmowanie zostały uznane za jedno z głównych zadań tego sojuszu, któremu podporządkowana została podjęta reforma struktur wojskowych i systemu dowodzenia i nowa doktryna obronna NATO;
- sprawie tej nadano szczególne znaczenie również w realizowanym w ramach NATO Partnerstwie dla Pokoju, podejmując określone przedsięwzięcia organizacyjne w celu stworzenia w jego ramach zdolności uczestniczących w nim państw udziału w operacjach pokojowych.

*

W ocenie operacji pokojowych ONZ należy uwzględnić, że pomimo pewnych ich niepowodzeń i błędów popełnionych w ich realizacji, stanowią one główną formę działalności ONZ w dziedzinie utrzymania i utrwalenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Operacje pokojowe są instytucją prawną rozwijającą się. Prawo tych operacji ich doświadczenia operacyjne są wykorzystywane w tworzeniu ich regionalnych systemów[30]. W ostatnim okresie rozwinął się nowy typ tych operacji: IFOR i SFOR. Nie mają one charakteru typowych operacji utrzymania pokoju, ani też sankcji zbrojnych, określonych w art. 42. Stanowią raczej pewien sposób pokojowego rozwiązania skomplikowanego, wielopłaszczyznowego konfliktu, w którym stosowanie przymusu łączy się z bezstronnym współdziałaniem ze wszystkimi jego stronami w celu uzgodnienia porozumienia, nie tylko kładącego kres konfliktowi, lecz również dotyczącego likwidacji jego skutków i zapewniającego stosowne zabezpieczenia przed jego odnowieniem się.

Praktyka operacji pokojowych wpłynęła również na rozwój nowych międzynarodowych procedur kontroli stosowania siły i restrykcyjnych zasad stosowania prawa do samoobrony, nowych typów umów regulujących prowadzenie na terytorium państw działalności wojskowej przez obce siły zbrojne oraz inne problemy współpracy wojskowej, jak np. umowy „stand-by". Wpłynęła również na rozwój nowych procedur międzynarodowej weryfikacji i nadzoru porozumień dotyczących zaprzestania działań nieprzyjacielskich, a także nowego ich modelu, wykraczającego daleko poza sferę spraw wojskowych. Wpływ rozwoju instytucji operacji pokojowych jest widoczny również w różnych dziedzinach prawa wewnętrznego, jak np. normach konstytucyjnych określających warunki udziału sił zbrojnych państw w operacjach poza ich granicami, a także prawa wojskowego[31].

[30] Przykładem tego jest dokument *Uzgodnione zasady Komitetu Wojskowego NATO dotyczące operacji wspierania pokoju*, który powiela większość zasad prowadzenia operacji pokojowych sformułowanych w dokumentach ONZ.

[31] Dotyczy to przede wszystkim regulaminów służby wojskowej.

8. OPERACJE POKOJOWE NARODÓW ZJEDNOCZONYCH W LATACH 1988-1997

Zakończenie „zimnej wojny" i zanik podziału świata na dwa wrogo nastawione do siebie obozy spowodowały, że NZ zaczęły znacznie sprawniej i skuteczniej realizować swoje cele.

Pod wpływem zmian w sytuacji międzynarodowej i pogłębiającego się dialogu między mocarstwami zasadniczo zmieniły się warunki działania organizacji w sferze związanej z utrzymaniem pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Wraz z zakończeniem zimnej wojny z NZ zniknął i stracił znaczenie podział na Wschód i Zachód. W rezultacie rozszerzyły się możliwości kompromisu i współpracy w ramach Rady Bezpieczeństwa. Wielkie mocarstwa odstąpiły od praktyki stosowania prawa weta, która przez lata paraliżowała działalność tego organu. Wzrósł również consensus co do sposobów rozwiązywania lokalnych konfliktów oraz zwiększyły się możliwości korzystania z różnych instrumentów pozostających w dyspozycji NZ służących utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Zmiany jakie wystąpiły w stosunkach międzynarodowych po zakończeniu „zimnej wojny" wpłynęły też na pojawienie się nowych zagrożeń i wyzwań, do których Narody Zjednoczone musiały dostosować swoje możliwości reagowania. Takim zagrożeniem stał się przede wszystkim wybuch licznych konfliktów lokalnych tłumionych do tej pory przez oddziaływanie wielkich mocarstw. Konflikty te nosiły w przeważającej mierze charakter wewnątrzpaństwowy, a ich źródłem były najczęściej różne tendencje nacjonalistyczne.

Wszystkie te okoliczności wpłynęły na znaczny wzrost aktywności pokojowej NZ, a najchętniej stosowanym instrumentem w działalności organizacji w tej sferze stały się operacje pokojowe. Postzimnowojenne operacje nabrały na znaczeniu zarówno ze względu na ich liczebność, jak i zakres wykonanych funkcji.

8.1. Dynamika operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych

1. Narody Zjednoczone w latach 1948-1997 przeprowadziły 42 operacje pokojowe. W okresie zimnowojennym organizacja zajęła się trzynastoma konfliktami. Większość operacji przypada więc na ostatnie 9 lat działalności NZ, kiedy to powołano 29 operacji. Zwięk-

szenie liczby organizowanych operacji pokojowych należy wiązać przede wszystkim z rozwijanym od połowy lat osiemdziesiątych dialogiem między USA i ZSRR oraz likwidacją konfrontacji politycznej między Wschodem i Zachodem. Sprzyjało to stopniowemu ożywieniu operacji pokojowych po 10-letniej przerwie. Trzeba bowiem pamiętać, że w latach 1978-1988 NZ nie powołały ani jednej operacji pokojowej, a żadna z międzynarodowych dyskusji na temat istniejących wówczas operacji nie doprowadziła do konkretnego politycznego porozumienia. Ówczesny zastępca Sekretarza Generalnego George Sherry stwierdził, że *Narody Zjednoczone w tym czasie nie mogły uczynić nic więcej w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa, poza biernym przyglądaniem mu się*[1].

Do praktyki powoływania operacji pokojowych Narody Zjednoczone powróciły w 1988 roku. Wtedy to utworzono dwie nowe operacje utrzymania pokoju.

Pierwsza z nich powstała, by monitorować przestrzeganie zawieszenia broni między Iranem i Irakiem po zakończeniu ośmioletniej wojny między nimi. W tym sensie operacja ta (Grupa Obserwatorów Wojskowych NZ do spraw Iranu i Iraku - VIII.1988-II.1991) była przypomnieniem operacji okresu zimnej wojny. W jej ramach kilkuset członków personelu wojskowego rozmieszczonych zostało wzdłuż granicy iracko-irańskiej.

Druga z operacji utrzymania pokoju, rozpoczętych w 1988 r., stanowiła już jednak zwiastun zmian w stosunkach międzynarodowych. Po raz pierwszy operacja NZ została ustanowiona w celu zakończenia konfliktu, którego bezpośrednią stroną był ZSRR. Chodzi o Misję Dobrych Usług NZ w Afganistanie i Pakistanie UNGOMAP (V.1988-III.1990), która powstała w rezultacie podpisania porozumienia między Afganistanem, Pakistanem, ZSRR i USA w kwietniu 1988 r. Porozumienie to zobowiązywało do wycofania wojsk radzieckich z Afganistanu i zakończenia popierania z zewnątrz frakcji afgańskich[2]. Mimo, że porozumienie to nie rozstrzygnęło wszystkich kwestii dotyczących przyszłości tego kraju, to ostatecznie rozwiązywało sprawę stacjonowania radzieckich oddziałów wojskowych, tworząc podstawy do ich szybkiego wycofania. UNGOMAP obserwowała ten proces z wyznaczonych punktów kontrolnych. W momencie rozpoczęcia operacji UNGOMAP, Narody Zjednoczone wkroczyły w nowy etap działalności w sferze utrzymania pokoju. Od tej pory zaczęły kontrolować wykonywanie porozumień politycznych regulujących różne konflikty. Operacja ta zwiastowała też gotowość mocarstw do szerszej niż kiedykolwiek w historii organizacji współpracy na rzecz załatwienia konfliktów, które do tej pory wydawały się niemożliwe do rozwiązania.

---

[1] G.L. Sherry, *The United Nations, International Conflict and Security*, w: Political Science Quarterly 101, (1986), s. 753, 762.

[2] Postanowienia te są zgodne z Rezolucją w sprawie sytuacji w Afganistanie z 14 kwietnia 1988 r.

Potwierdzeniem owego współdziałania były wydarzenia kolejnego, 1989 roku. Narody Zjednoczone powoływały wtedy trzy kolejne operacje. Były to: operacje w Namibii (IV.1989-III.1990), I Misja Kontrolna NZ w Angoli (I.1989-25.V.1991) oraz Grupa Obserwacyjna NZ w Ameryce Centralnej (XII.1989-I.1992). We wszystkich przypadkach operacje te związane były z regulacją konfliktów okresu zimnej wojny. Dopiero wtedy stała się możliwa, m.in. realizacja propozycji wysuniętej przez kraje zachodnie jeszcze w latach 70., by zgodę RPA na przyznanie niepodległości Namibii połączyć z wycofaniem oddziałów kubańskich z Angoli. Ostateczne porozumienie w tej sprawie podpisano 22 grudnia 1988 r. w Nowym Jorku. RPA zobowiązała się do wycofania z Namibii, gdzie pod kontrolą NZ rozpoczęto proces przyznawania niepodległości. Kuba z kolei zobowiązała się wycofać swoje wojska z Angoli do 1 lipca 1991 r., co kontrolowały również NZ.

Wraz z końcem „zimnej wojny" i wycofaniem się ZSRR z popierania sił lewicowych w Ameryce Łacińskiej pojawiła się też możliwość kompromisowego uregulowania konfliktu w Nikaragui. Nad realizacją tego procesu czuwała operacja NZ pod nazwą Grupa Obserwacyjna NZ w Ameryce Centralnej.

W kolejnym, 1990 r., Narody Zjednoczone nie powołały żadnej operacji pokojowej. Już jednak w 1991 r. doszło do powołania kolejnej serii operacji, a NZ jeszcze bardziej zaangażowały się w sprawy związane z regulowaniem konfliktów. Impulsem w tym kierunku było głównie zgodne współdziałanie mocarstw podczas wojny w Zatoce Perskiej, ale także stosunkowo łatwe zakończenie konfliktów, którymi NZ zajmowały się w latach 1988-1989. Wówczas to wydawało się, *Że nic nie ma niemożliwego dla zdeterminowanej społeczności międzynarodowej, a podejmowanie decyzji przez Radę Bezpieczeństwa stało się nareszcie możliwe i łatwe*[3].

W związku z tym w 1991 roku rozpoczął się trwający do końca 1993 roku szczególnie intensywny okres organizowania operacji pokojowych NZ. W ciągu tych trzech lat organizacja powołała w sumie 15 nowych operacji.

W 1991 roku NZ utworzyły 5 operacji. Po wycofaniu się wojsk Iraku z terytorium Kuwejtu powołano Misję Obserwacyjną NZ do spraw Iranu i Kuwejtu (9.V.1991-do dziś) kontrolującą ogólną sytuację w strefie zdemilitaryzowanej wzdłuż granicy między obu państwami. W maju 1991 roku powołano II Misję Kontrolną NZ w Angoli (30.V.1991-II.1995) mającą nadzorować przestrzeganie porozumienia kończącego wojnę domową w tym kraju. W 1991 r. NZ zaangażowały się także w proces regulowania trzech dalszych

[3] J. Ciechański, *Znaczenie ONZ dla utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w świetle układu z Dayton*, w: Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku, pod red. D.Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa 1996, s. 437.

konfliktów wywodzących się jeszcze z czasów zimnej wojny. Wtedy to utworzono operację w Salwadorze (20.V.1991-30.IV.1995) z zadaniem udzielenia pomocy w zakończeniu trwającej tam od 1980 r. wojny domowej. Poza tym zorganizowano Wstępną Misję NZ do spraw w Kambodży (XI.1991-III.1992) na okres poprzedzający powołanie Przejściowej Administracji NZ w tym kraju. Ponadto powołano Misję NZ do spraw Referendum w Saharze Zachodniej (29.IV.1991-do dziś) z zamiarem zakończenia sięgającego 1976 r. sporu między Fortem POLISARIO i władzami Maroka.

W 1992 r. Narody Zjednoczone powołały 4 następne operacje. Były to zarazem cztery największe, pod względem zaangażowanych w nie sił i środków, operacje w historii organizacji. Chodzi tutaj o operację w b. Jugosławii (21.II.1992-III.1996), pierwszą operację w Somalii (24.IV.1992-26.III.1993), operację w Kambodży (15.III.1992-IX.1993) i w Mozambiku (16.XII.1992-9.XII.1994).

Dwie z nich, tj. operacja w Kambodży i Mozambiku były związane z konfliktami wywodzącymi się jeszcze z okresu zimnej wojny. Stworzyły one szanse na uregulowanie sytuacji w tych państwach po okresie długoletniej stabilizacji. W przypadku Kambodży kończyły konflikt po ponad 20 latach, a w przypadku Mozambiku po 16 latach. Dwie kolejne operacje - tj. operacja UNPROFOR w b. Jugosławii i operacja w Somalii wiązały się natomiast z rozwojem sytuacji międzynarodowej już po 1988 r. i były odpowiedzią na konflikty o cechach wybitnie postzimnowojennych.

Podobny charakter miało 6 operacji utworzonych przez NZ w 1993 roku. Wszystkie były bowiem reakcją organizacji na konflikty o charakterze wewnątrzpaństwowym, które wybuchały najczęściej na tle narodowościowym. W związku z takimi sytuacjami NZ podjęły działania w Rwandzie (5.X.1993-8.III.1996), Liberii (22.IX.1993-do dziś), Gruzji (24.VIII.1993-do dziś), na Haiti (23.IX.1993-29.VI.1996) oraz ponownie w Somalii (26.III.1993-III.1995). Godny podkreślenia jest fakt, że w sierpniu 1993 r. NZ po raz pierwszy zorganizowały operację na terenie Wspólnoty Niepodległych Państw.

Po okresie dużej aktywności w latach 1991-1993, w kolejnym roku Narody Zjednoczone w wyraźnym stopniu ograniczyły swoje zaangażowanie w sferze powoływania nowych operacji. Wpłynęły na to przede wszystkim negatywne doświadczenia i niepowodzenia operacji w Somalii, jak też coraz wyraźniejsze trudności operacji w b. Jugosławii. Doświadczenia tych przedsięwzięć pomogły zrozumieć niepowtarzalność wczesnych sukcesów organizacji i ujawniły jej nieprzystosowanie, zarówno pod względem posiadanych środków, jak i procedur dowodzenia, do wykonywania tam ambitnych zadań. Reakcją na te problemy było powołanie tylko dwóch operacji w 1994 r. Były to: operacja na Pasmie Auzou (V.1994-VI.1994) oraz druga operacja na terenie Wspólnoty Państw Niepodle-

głych, utworzona w Tadżykistanie (16.XII.1994-do dziś). Po 1994 r. NZ nie podjęły żadnej operacji poza rejonami funkcjonowania operacji już istniejących.

Biorąc pod uwagę kryterium ilościowe można stwierdzić, że w latach 1995-1996 organizacja ponownie ożywiła swoją aktywność w sferze utrzymania pokoju. Jest to jednak poważne uproszczenie, ponieważ na 7 powołanych wtedy operacji 6 utworzono na terenie b. Jugosławii. Było to związane głównie z restrukturyzacją sił NZ przebywających tam od 1992 r. oraz końcowym etapem likwidacji skutków trzyletniego konfliktu. W okresie od początku 1995 r. do stycznia 1996 r. na terenie b. Jugosławii utworzono: dwie operacje w Bośni i Hercegowinie, tj. UNPROFOR (31.III.1995-20.XII.1995) oraz UNMIBIH (21.XII.1995-do dziś), operację w Chorwacji (31.III.1995-15.I.1996), operację w Macedonii (31.III.1995-do dziś), operację we Wschodniej Slawonii (15.I.1996-do dziś) oraz operację na Półwyspie Prevlaca (15.I.1996-do dziś). W połowie 1996 r. NZ powołały też drugą operację na Haiti. Od tego czasu, tj. od 30 czerwca 1996 r. nie podjęto żadnej nowej operacji.

8.2. Wzrost liczebny sił pokojowych Narodów Zjednoczonych

1. Jedną z charakterystycznych cech postzimnowojennych operacji pokojowych jest ich znaczny wzrost liczebny. Wyraża się to zarówno w znacznym, w porównaniu z okresem „zimnej wojny", wzroście liczby powoływanych operacji, jak też w zwiększeniu liczby angażowanych w nie sił. Przyrost ten związany jest głównie ze zmianą charakteru konfliktów, które pojawiły się po zimnej wojnie oraz ze zmianą zakresu i charakteru zadań, które NZ muszą wykonywać reagując na te konflikty.

W latach 1988-1997 NZ powołały 29 operacji pokojowych. W 1995 r., tj. w chwili, gdy funkcjonowało najwięcej operacji, biorące w nich udział siły wojskowe i cywilne osiągnęły stan 70 tysięcy osób. Pochodziły one z 77 państw[4].

W czasie „zimnej wojny" w poszczególnych operacjach utrzymania pokoju jednorazowo uczestniczyło nie więcej niż 2 tysiące osób, najczęściej zaś mniej niż 500 osób. Wyjątek pod tym względem stanowiła operacja UNIFIL składająca się z ponad 5 tysięcy żołnierzy oraz największa operacja czasów „zimnej wojny" przeprowadzona w Kongo, która liczyła prawie 19,5 tysiąca osób[5].

Większość postzimnowojennych operacji utrzymania pokoju jest bardziej liczna od typowych operacji okresu „zimnej wojny". Ponadto w operacjach tych uczestniczą coraz

[4] *Soldiers for peace; Fifty years of UN Peace-keeping*, Ed. Barbara Benton, New York, 1996, s. 225.

[5] J.Roper, M. Nishihara, O. Otunnu, E. Shoettle, *Keeping the peace in the post - cold war era: Strenghtenning Multilateral Peace-keeping*, New York, Paris, Tokyo, 1983, s. 10.

większe grupy pracowników cywilnych, których rola wciąż wzrasta. Ma to związek z faktem, że wiele postzimnowojennych operacji utrzymania pokoju ma kompleksowy charakter i wykonuje zadania o charakterze politycznym, wojskowym i humanitarnym. Stąd też zabezpieczenie pokoju we wzrastającym stopniu wymaga uczestnictwa m.in. obserwatorów wyborów, członków policji cywilnej, ekspertów do spraw praw człowieka, specjalistów do spraw pomocy humanitarnej i do spraw uchodźców.

Trzy największe operacje utrzymania pokoju w dotychczasowej historii NZ to: Przejściowa Administracja NZ w Kambodży (UNTAC), Siły Ochronne NZ w b. Jugosławii (UNPROFOR) oraz II Operacja NZ w Somalii (UNOSOM II).

Bezprecedensową, jeśli chodzi o zaangażowane w nią siły ludzkie i środki, była operacja UNPROFOR. W okresie od lutego 1992 r. do marca 1996 r. wzięło w niej udział ponad 43 tys. osób. Liczba ta objęła: 38 599 członków policji cywilnej, 2017 członków międzynarodowego personelu cywilnego i 2615 członków miejscowego personelu cywilnego[6]. W II Operacji NZ w Somalii wzięło udział ponad 30 000 osób, w tym 28 000 członków personelu wojskowego i policyjnego oraz 2 800 członków międzynarodowego i lokalnego personelu cywilnego[7]. Operacja UNTAC, łącznie ze Wstępną Misją NZ w Kambodży liczyła 22 tysiące członków personelu wojskowego[8].

Liczna była również operacja NZ w Mozambiku (ONUMOZ). W sumie zaangażowanych w nią zostało 8 tysięcy osób. Było to od 7 do 8 tysięcy członków personelu wojskowego i cywilnego oraz 1114 członków cywilnej policji[9].

2. Ważną zmianą w postzimnowojennych operacjach utrzymania pokoju NZ jest też znacznie większe, w porównaniu z okresem „zimnej wojny", uczestnictwo sił należących do stałych członków Rady Bezpieczeństwa. W ciągu pierwszych czterdziestu lat udział tych sił w operacjach pokojowych był bardzo ograniczony. Jednostki z Francji i z Wielkiej Brytanii obecne były jedynie na Cyprze i w Libanie.

Po zakończeniu zimnej wojny sytuacja diametralnie się zmieniła. Miało na to wpływ kilka czynników. Wraz z końcem „zimnej wojny" skończyła się rywalizacja między mocarstwami o wpływ na rozwój i charakter poszczególnych operacji oraz na przebieg konfliktów. Coraz szerzej zaczęła być realizowana idea współpracy, co znalazło wyraz w zgodnym działaniu mocarstw w Radzie Bezpieczeństwa. Sprzyjało to współdziałaniu pięciu stałych członków Rady m.in. w sferze rozwiązywania konfliktów lokalnych.

---

[6] *UN Peace-keeping*, United Nations 1996, s. 42.
[7] Tamże, s. 28.
[8] Tamże, s. 41.
[9] Tamże, s. 30.

Obecny jednoczesny udział kilku mocarstw w poszczególnych operacjach symbolizuje ich gotowość do współpracy oraz umożliwia w pełni realizację idei uniwersalizmu i bezstronności tych operacji.

Do zwiększenia udziału mocarstw w postzimnowojennych operacjach utrzymania pokoju przyczyniły się też inne czynniki. W wielu przypadkach okazało się, że tylko wielkie mocarstwa dysponują odpowiednimi zasobami dla potrzeb operacji, takimi jak: odpowiednio duże oddziały, możliwość ich wyekwipowania i utrzymania, odpowiednie doświadczenie i możliwości techniczne, zdolność zorganizowania skomplikowanych systemów dowodzenia i kontroli niezbędnych dla dzisiejszych operacji. Bardzo często z wielkich mocarstw pochodzą też grupy specjalistów i ekspertów z różnych dziedzin.

Francja uczestniczyła m.in. w operacjach w Saharze Zachodniej (MINURSO), w Somalii (UNOSOM II), w Salwadorze (ONUSAL), w Kambodży (UNTAC), w b. Jugosławii (UNPROFOR), w Bośni i Hercegowinie (UNMIBIH), w Gruzji (UNOMIG), na Haiti (UNHIM), w Iraku i w Kuwejcie (UNIKOM). Na początku 1995 r. obecność sił Francji w ramach UNPROFOR wynosiła 41 policjantów, 4493 żołnierzy, 11 obserwatorów[10].

Stany Zjednoczone obecne były w Saharze Zachodniej (MINURSO), w Somalii (UNOSOM II), w Mozambiku (ONUMOZ), w b. Jugosławii (UNPROFOR), w Macedonii (UNPREDEP), w Bośni i Hercegowinie (UNMIBIH), w Gruzji (UNOMIG), na Haiti (UNMIH), w Iraku i Kuwejcie (UNIKOM). Dla przykładu w Somalii zaangażowano ponad 3 tysiące żołnierzy amerykańskich, zaś w b. Jugosławii ok. 750[11].

Federacja Rosyjska partycypowała w operacjach w Saharze Zachodniej (MINURSO), w Mozambiku (ONUMOZ), w Rwandzie (UNAMIR), w Kambodży (UNTAC), w operacjach na terenie b. Jugosławii (UNPROFOR, UNPREDEP, UNMIBIH, UNTAES, UNMOP), w Gruzji (UNOMIG), na Haiti (UNMIH), w Iraku i w Kuwejcie (UNIKOM). Zaangażowanie Federacji Rosyjskiej w operacji UNPROFOR na terenie byłej Jugosławii było największe i wynosiło ok. 1500 osób, w tym 36 policjantów, 1464 żołnierzy i 22 obserwatorów[12].

Obecność Wielkiej Brytanii należy odnotować w operacjach w Rwandzie (UNAMIR), w Kambodży (UNTAC), w b. Jugosławii (UNPROFOR), w Macedonii (UNPREDEP), w Prevlace (UNMOP), w Iraku i Kuwejcie (UNIKOM). W operacjach w b. Jugosławii uczestniczyło 3405 żołnierzy i 19 obserwatorów[13].

---

[10] *UN Peace-keeping*, Update: December 1994 oraz United Nations 1996, s. 108.
[11] *UN Peace-keeping*, United Nations 1996, s. 28, 42.
[12] *UN Peace-keeping*, Update: December 1994, op. cit., s. 108.
[13] *UN Peace-keeping*, Update: December 1994, op. cit., s. 108.

Chiny po raz pierwszy włączyły swój batalion do operacji w Kambodży. Później dołączyły do operacji w Saharze Zachodniej (MINURSO), w Mozambiku (ONUMOZ), w Liberii (UNOMIL), w Iraku i Kuwejcie (UNIKOM).

W przypadku innych operacji niż w b. Jugosławii i Somalii, stali członkowie Rady Bezpieczeństwa angażowali od kilku do kilkudziesięciu osób. Jednostki należące do wszystkich stałych członków RB uczestniczyły jednocześnie w operacji UNIKOM w Iraku i Kuwejcie. Znaczący udział mocarstw zaznaczył się też w operacjach: w b. Jugosławii, w Saharze Zachodniej, w Kambodży i w Gruzji. W operacji UNPROFOR w b. Jugosławii wzięły udział: Francja, Federacja Rosyjska, Wielka Brytania i USA. W Kambodży obecne były: Chiny, Francja, Federacja Rosyjska, Wielka Brytania. W Saharze Zachodniej operowały siły: Francji, Federacji Rosyjskiej, Chin i USA. W Gruzji uczestniczyła ta sama grupa mocarstw co w b. Jugosławii.

3. Polska należy do grupy państw o wieloletnim stażu i doświadczeniu w zakresie uczestnictwa w operacjach pokojowych NZ.

Zdecydowana większość operacji, w których Polska zaznaczyła swoją obecność, rozpoczęta została po 1988 r. W latach 1988-1997 podjęliśmy w różnym zakresie działania w ramach czternastu operacji. Były to:

- cztery operacje w Azji - w Afganistanie i Pakistanie, w Iranie i Iraku, Iraku i Kuwejcie oraz w Kambodży;

- trzy operacje w Afryce - w Angoli, w Saharze Zachodniej, w Rwandzie;

- pięć operacji na obszarze b. Jugosławii - Siły Ochronne UNPROFOR oraz Misje w Macedonii, w Bośni i Hercegowinie, we Wschodniej Slawonii i na Półwyspie Prevlaca oraz dwie operacje na obszarze b. ZSRR - w Gruzji i Tadżykistanie.

Ponadto Polska uczestniczy obecnie w dwóch operacjach, które podjęte zostały w okresie zimnej wojny i trwają do dziś. Są to operacje UNDOF w Syrii i operacja UNIFIL w Libanie.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat służbę w ramach operacji pokojowych pełniło ponad 2 tysiące żołnierzy i pracowników cywilnych pochodzących z Polski. Największe siły zostały wysłane do b. Jugosławii, do Libanu i do Syrii. W siłach UNPROFOR w b. Jugosławii wzięło udział 29 policjantów, 1109 żołnierzy i 30 obserwatorów z Polski. Polski kontyngent w Libanie liczył w 1995 r. 563 żołnierzy, a w Syrii 354 żołnierzy. W pozostałych operacjach służbę w charakterze obserwatorów wojskowych i przedstawicieli w kwaterach głównych pełniła łącznie grupa kilkudziesięciu żołnierzy zawodowych.

W ostatnich latach Polska zaczęła też rozwijać różne formy współpracy z innymi państwami na rzecz utrzymania pokoju. Dwa lata temu, w listopadzie 1995 r. zainicjowana

została współpraca w tej dziedzinie między Polską, Danią i Niemcami. Państwa te postanowiły powołać trójstronną grupę roboczą do spraw utrzymania pokoju.

Zwiększający się od 1988 r. udział Polski w operacjach pokojowych NZ jest ściśle związany z realizacją priorytetów polskiej polityki zagranicznej. Po pierwsze, uczestnictwo Polski w tych operacjach traktowane jest jako okazja do włączenia się Polski do systemu i struktur bezpieczeństwa międzynarodowego. Popierając działalność pokojową NZ, Polska staje się istotnym elementem globalnego systemu bezpieczeństwa. Ponadto, zaangażowanie sił polskich w operacje pokojowe NZ tworzy płaszczyzny współpracy i zbliżenia ze strukturami, takimi jak: Unia Europejska, Unia Zachodnioeuropejska czy NATO, co sprzyja dążeniom integracyjnym Polski. Jest to możliwe dzięki temu, że organizacje te oraz ich państwa członkowskie biorą czynny udział w ostatnich latach w tworzonych przez NZ operacjach pokojowych. Współdziałanie sił polskich w ramach operacji z jednostkami wojskowymi innych państw, w tym z jednostkami członków NATO, wzbogaca wzajemną wiedzę na temat struktur wojskowych czy procedur operacyjnych.

8.3. Zróżnicowanie funkcji i zadań operacji pokojowych

Postzimnowojenne operacje utrzymania pokoju obejmują znacznie szerszy zakres funkcji w porównaniu z operacjami okresu zimnej wojny.

Do rozszerzenia funkcji wykonywanych przez operacje pokojowe przyczyniła się przede wszystkim zmiana charakteru współczesnych konfliktów, wśród których dominują konflikty wewnątrzpaństwowe.

Głównymi ich ofiarami były osoby cywilne. Długotrwałe walki wielokrotnie powodowały upadek instytucji państwowych, zwłaszcza policji i sądownictwa oraz prowadziły do paraliżu rządów. Podczas ich trwania rozgrabiany i niszczony był też majątek narodowy.

Tego rodzaju konflikty i ich złożone implikacje stworzyły poważne wyzwanie dla działań NZ w sferze utrzymania pokoju. Odpowiedzią organizacji na tę sytuację było zaangażowanie się operacji pokojowych NZ w udzielanie stronom pomocy w realizacji wynegocjowanego przez nie kompleksowego rozwiązania danego konfliktu.

Zmiana charakteru współczesnych konfliktów uświadomiła również społeczności międzynarodowej, że po zimnej wojnie poważnemu przewartościowaniu uległa hierarchia czynników powodujących zagrożenia bezpieczeństwa. Zwrócono uwagę na zmniejszenie znaczenia zagrożeń wojskowych we współczesnych stosunkach międzynarodowych i na równoległy wzrost znaczenia czynników pozawojskowych, takich jak: naruszanie praw człowieka, znaczny wzrost nacjonalizmów, kwestie niedorozwoju gospodarczego i zróżni-

cowania cywilizacyjnego państw, wreszcie wzrost współzależności we współczesnych stosunkach międzynarodowych, w tym także w sferze bezpieczeństwa. Dostrzeżenie zmian w hierarchii zagrożeń bezpieczeństwa przyczyniło się również do uznania faktu, że tradycyjne formy utrzymania pokoju nie mogą być odpowiedzią na współczesne konflikty i że nie wystarczają one do osiągnięcia trwałego rozwiązania pokojowego.

Do rozszerzenia zakresu funkcji i zadań wykonywanych przez operacje pokojowe NZ przyczyniło się też upowszechniające się po zimnej wojnie przekonanie, że społeczność międzynarodowa ma obowiązek aktywnej ochrony praw człowieka i prawo do humanitarnych działań w danym państwie, jeśli istnieje taka konieczność.

Wszystkie wymienione czynniki przyczyniły się do tego, że zadania sił NZ zaczęły coraz bardziej wykraczać poza tradycyjne funkcje wojskowe, takie jak: rozdzielenie stron konfliktu i obserwowanie przestrzegania porozumień o zawieszeniu broni. *Z prowizorycznego środka doraźnej pomocy państwom, aby mogły one zyskać czas na samodzielne rozwiązanie konfliktu, operacje NZ stały się główną metodą rozwiązywania konfliktów*[14]. W związku z tym operacje te coraz szerzej zaczęły zajmować się sprawami należącymi do wewnętrznej kompetencji państw, wykonując nie tylko zadania wojskowe, ale też cywilne. Było to możliwe dzięki temu, że państwa objęte konfliktami udzielały przyzwolenia na tego typu działania, a same siły NZ postrzegano jako bezstronny, neutralny czynnik wyrażający wolę społeczności międzynarodowej.

W chwili obecnej nie można wskazać jednego, ogólnie przyjętego sposobu systematyzacji funkcji operacji pokojowych. Najczęściej są one jednak ujmowane pod kątem zadaniowym. Można je ująć w kilka grup.

Pierwszą grupę stanowią funkcje wojskowe. Należą one do najczęściej wykonywanych zadań przez operacje pokojowe i są z reguły realizowane w najwcześniejszej fazie operacji. Właściwa realizacja funkcji wojskowych umożliwia również podjęcie innego rodzaju działań wiążących się z realizacją całego procesu pokojowego. W grupie tej wyodrębnia się nowe funkcje wojskowe, charakterystyczne dla postzimnowojennych operacji pokojowych.

Drugą grupę tworzą szeroko rozumiane funkcje pomocy ludności, do których można zaliczyć działania humanitarne i repatriacyjne. Oba rodzaje pomocy są ze sobą ściśle powiązane, a ich celem jest jak najszybsze, doraźne polepszenie sytuacji osób cywilnych.

Na trzecią grupę funkcji składają się funkcje stabilizowania państw, wśród których można wyróżnić cztery rodzaje działań. Są to: zadania wyborcze, administracyjne, związane z ochroną praw człowieka i odbudową gospodarczą. Realizacja tej kategorii funkcji

[14] J. Ciechański, op. cit., s. 449-450.

odbywa się w końcowej fazie danej operacji pokojowej i ma stworzyć przesłanki do długotrwałej stabilizacji w państwie przez odbudowę jego podstawowych struktur.

Ostatnią grupę stanowią zadania związane z przeprowadzeniem referendum. Jest to najrzadziej występująca grupa zadań. Ich realizacja ma za zadanie udzielić ludności zamieszkującej danej terytorium pomocy w swobodnym wyrażeniu opinii na temat utworzenia nowego państwa.

Charakteryzując postzimnowojenne operacje pokojowe pod względem kryterium funkcjonalnego, można stwierdzić, że NZ powołały w tym okresie zdecydowanie większą grupę operacji wielofunkcyjnych niż jednofunkcyjnych. Na ogólną liczbę dwudziestu dziewięciu operacji pokojowych przeprowadzonych od 1988 r., dwadzieścia z nich to operacje wielofunkcyjne, a tylko dziewięć to operacje jednofunkcyjne.

Do najczęściej wykonywanych przez operacje funkcji należały zadania wojskowe, które realizowane były w pewnym stopniu przez wszystkie operacje. Drugie w kolejności były zadania związane z reformą administracji państwowej oraz z wyborami. Oba rodzaje zadań wystąpiły podczas trwania dziewięciu operacji. Na trzecim miejscu pod względem częstotliwości występowania znalazły się zadania związane z pomocą humanitarną. Zadania związane z ochroną praw człowieka, z odbudową gospodarczą i z repatriacją uchodźców realizowane były przez sześć operacji. Najrzadziej wykonywane były zadania związane organizowaniem referendum, wystąpiła tylko w jednym przypadku.

Najbardziej złożony charakter miały operacje w b. Jugosławii, w Mozambiku, w Kambodży, w Salwadorze, w Rwandzie, na Haiti i w Angoli.

8.3.1. Funkcje i zadania wojskowe

Funkcje wojskowe należą do najczęściej wykonywanych zadań przez operacje utrzymania pokoju NZ. Można wręcz stwierdzić, że mandaty niemal wszystkich operacji zawierały pewne elementy realizacji funkcji wojskowych. Funkcje te polegają najczęściej na: monitorowaniu zawieszenia broni, kontrolowaniu procesu wycofywania się obcych wojsk, kontrolowaniu baz wojskowych, demobilizacji wojsk, niszczeniu składu broni, rozminowywaniu, ochronie granic, badaniu skarg na obecność obcych wojsk, uczestniczeniu w procesie reformowania i tworzenia nowych sił zbrojnych oraz w procesie ułatwiania przystosowywania się do cywilnego życia zdemobilizowanych żołnierzy[15].

[15] G. Evans, op. cit., s. 129 oraz S.R. Ratner, op. cit., s. 42.

Postzimnowojenne operacje pokojowe NZ realizują z reguły dużo szersze zadania wojskowe niż tradycyjne zadanie rozdzielania stron sporu.

Poza wyraźnym rozszerzeniem zakresu zadań wojskowych wykonywanych przez postzimnowojenne operacje pokojowe na uwagę zasługują też nowe formy realizacji tych funkcji.

W przypadku Macedonii po raz pierwszy w historii operacji utrzymania pokoju NZ doszło do prewencyjnego rozmieszczenia wojsk i obserwatorów wojskowych. Miało to symbolizować zainteresowanie Rady Bezpieczeństwa sytuacją w regionie. Zadanie sił NZ polegało w tym przypadku na obecności po macedońskiej stronie granicy z Albanią i Federacyjną Republiką Jugosławii oraz na obserwowaniu rozwoju sytuacji w sąsiedztwie Macedonii[16]. Głównym zadaniem było niedopuszczenie do ewentualnego serbskiego ataku na ten kraj.

Misje NZ w Liberii i w Gruzji po raz pierwszy wykonywały nadzorcze funkcje wojskowe w odniesieniu do regionalnych organizacji międzynarodowych, zajmujących się sprawami bezpieczeństwa. Wynikało to z idei uznającej, że NZ powinny inspirować te organizacje do zajmowania się konfliktami mającymi miejsce na ich obszarze działania. Ze względu na fakt, że organizacjom regionalnym trudno było czasami zachować neutralność w regionalnych konfliktach, Narody Zjednoczone ustanawiały tam małe operacje nadzorcze. W ten sposób udawało się czasem uwolnić przeciążone NZ od ustanowienia dużej operacji pokojowej[17].

Misja NZ w Liberii nadzorowała działania Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS), a misja NZ w Gruzji działania Wspólnoty Niepodległych Państw.

Operacje w Somalii i w b. Jugosławii po raz pierwszy w historii operacji utrzymania pokoju NZ zostały upoważnione do stosowania środków przymusu w celu wykonania swoich mandatów.

II operacji w Somalii została powołana 26 marca 1993 r. żeby zastąpić działania międzynarodowych sił UNITAF. Siły te działały w Somalii od grudnia 1992 r., a ich główne zadanie polegało na zapewnieniu przy „użyciu wszelkich niezbędnych środków" bezpieczeństwa dostawom pomocy humanitarnej. Działały one w kraju ogarniętym walkami, w którym nie funkcjonował efektywny rząd, a przeciwstawne frakcje dążyły do przejęcia władzy. W chwili gdy Rada Bezpieczeństwa podjęła decyzję o zastąpieniu sił UNITAF przez operację UNOSOM II sytuacja w Somalii była już w pewnym stopniu unormowana. Strony konfliktu osiągnęły porozumienie w sprawie zawieszenia broni, stworzono też

[16] *United Nations Peace-keeping*, United Nations 1996, s. 42-43 oraz *United Nations Peace-keeping*, Update: December 1994, op. cit., s. 68-69.

[17] J. Ciechański, op. cit., s. 438.

warunki dla bezpiecznego funkcjonowania organizacji humanitarnych. Mimo to w Somalii w dalszym ciągu nie uformował się jednolity rząd, nie funkcjonowała policja, ani narodowe siły zbrojne. W tych warunkach operacja UNOSOM II została powołana żeby kontynuować wysiłki na rzecz dalszej stabilizacji w Somalii, kontrolować zawieszenie broni między frakcjami somalijskimi oraz realizować zadania związane z odbudową struktur państwowych w Somalii. Wykonując swój mandat operacja UNOSOM II mogła używać środków przymusu zgodnych z rozdziałem VII KNZ[18]. Możliwość użycia siły miała zapewnić bezpieczeństwo personelowi NZ oraz w razie konieczności pomagać w skutecznym wykonywaniu zadań.

Mandat UNPROFOR w Bośni i Hercegowinie zobowiązywał siły NZ przede wszystkim do podjęcia działań ułatwiających niesienie pomocy humanitarnej, do zachowania nienaruszalności strefy powietrznej w Bośni i Hercegowinie oraz do ochrony pięciu stref bezpieczeństwa utworzonych wokół miast w Bośni. Niestabilna sytuacja w Sarajewie i brak współpracy stron konfliktu z Narodami Zjednoczonymi wielokrotnie komplikowały wykonywanie funkcji humanitarnych przez siły UNPROFOR. W związku z tą sytuacją Rada Bezpieczeństwa działając na podstawie rozdziału VII KNZ podjęła decyzje, które upoważniały operacje NZ do stosowania siły w celu wykonywania mandatu w tej dziedzinie. W połowie sierpnia 1992 r. Rada wezwała państwa członkowskie do podjęcia we współpracy z NZ „wszelkich niezbędnych środków" dla zapewnienia bezpieczeństwa dostawom pomocy humanitarnej[19]. Rezolucja RB nie precyzowała jednak dokładnie sposobu realizacji tego zadania. W toku dalszej dyskusji ustalono, że za zapewnienie bezpieczeństwa dostawom pomocy humanitarnej będą odpowiadały przede wszystkim siły UNPROFOR współdziałające ściśle z Wysokim Komisarzem NZ do spraw Uchodźców. Wykonując swoje funkcje personel NZ mógł używać siły w samoobronie oraz w wypadku trudności w realizacji swego mandatu[20]. Na skutek wielokrotnego łamania zakazu lotów w strefie powietrznej nad Bośnią i Hercegowiną Rada Bezpieczeństwa podjęła kolejne decyzje na podstawie rozdziału VII KNZ. Zgodnie z rezolucją Rady z 31 marca 1993 r. zakazane zostały nie tylko loty wojskowe nad Bośnią i Hercegowiną, lecz także wszelkie loty przeprowadzane bez upoważnienia UNPROFOR. Jednocześnie Rada wezwała państwa członkowskie do podjęcia we współpracy z siłami UNPROFOR i Sekretarzem Generalnym NZ „wszelkich

[18] Rez. RB 814 (1993) z 26.III.1993 r.
[19] Rez. RB 770 (1992) z 13 sierpnia 1992 r.
[20] Rez. RB 776 (1992) z 14 września 1992 r.

niezbędnych środków" w celu zapewnienia przestrzegania tego zakazu[21]. Środki te obejmowały także prawo użycia siły.

Decyzje na podstawie rozdziału VII KNZ, Rada podjęła również w odniesieniu do działań UNPROFOR na terenie stref bezpieczeństwa w Bośni i Hercegowinie. Była to reakcja na nasilające się od marca 1993 r. ataki Serbów Bośniackich na enklawy muzułmańskie we wschodniej Bośni i Hercegowinie. Dążąc do załagodzenia konfliktu Rada Bezpieczeństwa wzywała kilkakrotnie Serbów Bośniackich do wycofania się z terenu stref bezpieczeństwa i do umożliwienia personelowi UNPROFOR realizacji jego zadań. Tego rodzaju postanowienia Rady nie przynosiły jednak rezultatów, a siły NZ nie dysponowały na ich podstawie wystarczającymi uprawnieniami żeby kontrolować efektywnie sytuacje w rejonie konfliktu. W związku z takim rozwojem sytuacji Rada podjęła decyzję o dodatkowym rozszerzeniu mandatu UNPROFOR. Tym razem siły NZ zostały upoważnione do podjęcia wszechstronnych działań mających zapewnić bezpieczeństwo na terenie stref. Miały one m.in. powstrzymywać ataki zbrojne skierowane przeciwko strefom, kontrolować ustanowione na ich obszarze zawieszenie broni, inicjować wycofywanie jednostek wojskowych, z wyjątkiem jednostek należących do rządu bośniackiego i uczestniczyć w realizacji dostaw pomocy humanitarnej. W celu wykonania tak szerokiego mandatu siły UNPROFOR były upoważnione do stosowania niezbędnych środków, włączając w to prawo użycia siły[22].

8.3.2. Funkcje i zadania niesienia pomocy ludności

Zadania humanitarne

Całkowicie nowych zjawiskiem w postzimnowojennych operacjach utrzymania pokoju jest używanie sił NZ do ochrony akcji humanitarnych. Dostarczaniem tego rodzaju pomocy zajmują się agencje humanitarne. Ich działalność jednak w większości przypadków utrudniana jest przez walczące strony. Najczęściej związane jest to z określonymi wymogami wojennymi lub z faktem, że pomoc dla określonej grupy ludności jest sprzeczna z celami wojennymi tej czy innej strony. Tego rodzaju okoliczności wytworzyły swego rodzaju „presję" na Narody Zjednoczone, by działalność tworzonych przez nie operacji utrzymania pokoju służyła m.in. ochronie operacji humanitarnych[23].

---

[21] Rez. RB 816 (1993) z 31 marca 1993 r.
[22] Rez. RB 836 (1993) z 4.VI.1993 r.
[23] B.B. Ghali, op. cit., s. 15-16.

Funkcje wykonywane przez Narody Zjednoczone polegają w tym przypadku na eliminowaniu różnorodnych czynników, powodujących cierpienia ludności cywilnej, poprzez dostarczenie oraz dystrybucję żywności, środków medycznych i odzieży, a także udzielenie schronienia np. na obszarze tzw. stref bezpieczeństwa. Działalność tego typu może również obejmować organizowanie pomocy w przypadku różnego rodzaju klęsk naturalnych.

Tworzeniem warunków dla zapewnienia dostaw pomocy humanitarnej zajmowało się wiele operacji utrzymania pokoju NZ, a wśród nich przede wszystkim: Siły Ochronne NZ w b. Jugosławii (UNPROFOR), obie Operacje NZ w Somalii (UNOSOM i UNOSOM II), III Misja Kontrola NZ w Angoli (UNAVEM III), Operacja NZ w Mozambiku (ONUMOZ), Misja NZ do sprawy Pomocy Rwandzie (UNAMIR) oraz Misja Obserwacyjna NZ w Liberii (UNOMIL).

Szczególnym przypadkiem skoncentrowania działań operacji NZ na kwestiach humanitarnych była aktywność UNPROFOR na terenie Bośni. W czerwcu 1992 r. ze względu na rozszerzenie konfliktu na obszar Bośni i Hercegowiny, mandat działających dotychczas na terenie Chorwacji sił UNPROFOR został rozszerzony w kierunku stworzenia warunków do niesienia pomocy humanitarnej w stolicy Bośni - Sarajewie i jego okolicach. Główne zadanie sił pokojowych miało polegać w tym przypadku na wspieraniu wysiłków Wysokiego Komisarza NZ do spraw Uchodźców na rzecz niesienia pomocy humanitarnej w Bośni i Hercegowinie. W szczególności natomiast siły te miały, na prośbę Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców, ochraniać dostawy pomocy humanitarnej we wszystkich przypadkach, które UNHCR uznałby za konieczne. Było to zgodne z decyzją RB z 8 lipca 1992 r.[24]. Siły UNPROFOR upoważnione także zostały do ochrony utworzonych na terenie Bośni stref bezpieczeństwa.

Zadnia repatriacyjne

Działania repatriacyjne polegały na organizowaniu powrotu uchodźców, przebywających czasowo na terytoriach państw sąsiednich, jak też rozstrzyganiu kwestii związanych z osobami przesiedlonymi w ramach tego samego państwa. Często wiązało się to z działaniami NZ na rzecz ochrony programów humanitarnych. Realizacja tego rodzaju programów stwarza bowiem warunki umożliwiające i zachęcające uchodźców do powrotu[25].

Realizacja zadań repatriacyjnych towarzyszyła m.in. operacjom takim, jak: II Operacja NZ w Somalii (UNOSOM II), Przejściowa Administracja NZ w Kambodży (UNTAC),

[24] Rez. RB 758 (1992) z 8.VII.1992 r.
[25] G. Evans, op. cit., s. 130 oraz S.R. Ratner, op. cit., s. 42.

Operacja NZ w Mozambiku (ONUMOZ), Misja NZ do spraw Pomocy Rwandzie (UNAMIR), Siły Ochronne NZ w b. Jugosławii (UNPROFOR), Przejściowa Administracja NZ do spraw Wschodniej Slawonii, Baranji i Zachodniego Sirmium (UNTAES).

Wykonywanie zadań repatriacyjnych stanowiło niezwykle istotny element działań Misji NZ do spraw Pomocy Rwandzie (UNAMIR). W wyniku walk między plemionami Tutsi i Hutu, a także między Hutu z północny, skupionymi wokół byłego prezydenta Rwandy Juvenola Gregoira Keybenda, w państwie powstały znaczne skupiska osób wysiedlonych z pewnych obszarów, jak też ogromne grupy uchodźców. Efektem czystek plemiennych i ludobójstwa w Rwandzie było m.in. zmniejszenie populacji z 7,9 mln osób do ok. 5 mln. Osoby przesiedlone w ramach państwa tworzyły grupę 2 milionów osób, a w krajach sąsiednich, takich jak Zair, Tanzania, Burundii i Uganda, chroniło się ponad 2 mln osób[26].

W wyniku zawarcia 18.VII.1994 r. porozumienia o zawieszeniu broni między zwalczającymi się frakcjami, na teren Rwandy zaczęły wracać liczne grupy uchodźców. W tej sytuacji działania UNAMIR polegały z jednej strony na zapewnieniu bezpieczeństwa i zaopatrzenia osobom przesiedlonym, znajdującym się na terenie Rwandy, które zaczęły powracać na tereny swoich siedlisk, z drugiej natomist strony na zabezpieczeniu powrotu uchodźców z terenów państw sąsiadujących. Ponadto UNAMIR uczestniczyła w organizowaniu dostaw pomocy humanitarnej przeznaczonej dla uchodźców znajdujących się w obozach w Zairze, Tanzanii, Burundi i Ugandzie oraz na terenie samej Rwandy[27]. Wykonując funkcję repatriacyjną UNAMIR zachęcała również rząd Rwandy do tworzenia warunków dla bezpieczeństwa i godnego powrotu uchodźców. Był to czynnik istotny m.in. ze względu na fakt, iż osoby powracające obawiały się często represji ze strony wojsk rządowych.

We wszystkich działaniach na rzecz ochrony uchodźców i osób przesiedlonych UNAMIR współpracowała z utworzonym 23kwietnia 1994 r. międzyagencyjnym zespołem pomocy humanitarnej tzw. Advance Humanitarian Team (AHT), utworzonym przez Zastępcę Sekretarza Generalnego do spraw Humanitarnych. W skład tego zespołu wchodzili: Wysoki Komisarz NZ do spraw Uchodźców, członkowie Departamentu do spraw Humanitarnych, członkowie UNDP i UNICEF, jak też Światowa Organizacja Zdrowia oraz Światowy Program Żywnościowy[28].

---

[26] *United Nations Peace-keeping*, United Nations 1996, s. 40-41 oraz R.R. Thakur and C.A. Thayer, op. cit., s. 127-132.

[27] *United Nations Peace-keeping*, Update: Demeber 1994, op. cit., s. 221.

[28] Tamże, s. 214-215.

8.3.3. Funkcje i zadania stabilizowania państwowości

Zadania związane z wyborami

Wykonywanie zadań związanych z wyborami, polega na obserwowaniu i kontrolowaniu, jak również na organizowaniu przez personel NZ wyborów do Zgromadzenia Ustawodawczego, wyborów prezydenckich oraz czasem także wyborów niższego szczebla, np. na poziomie municypalnym[29].

Zadania tego typu wystąpiły m.in. w działaniach następujących operacji NZ: II Misja Kontrola NZ w Angoli (UNAVEM - II), Operacja NZ w Mozambiku (ONUMOZ), Misja Obserwacyjna NZ w Salwadorze (ONUSAL), Przejściowa Administracja NZ w Kambodży (UNTAC), Misja NZ na Haiti (UNMIH), Misja NZ w Bośni i Hercegowinie (UNMIBIH).

Na tle zadań wyborczych realizowanych przez różne operacje utrzymania pokoju NZ, bezprecedensowy był, bez wątpienia, mandat UNTAC w tej dziedzinie. UNTAC ponosiła bowiem całkowitą odpowiedzialność za organizację i przeprowadzenie wyborów, włączając w to: opracowanie prawa wyborczego, przeprowadzenie rejestracji osób uprawnionych do głosowania, przeprowadzenie rejestracji partii politycznych, edukowanie i informowanie głosujących w zakresie zasad obowiązujących w czasie wyborów. Ponadto UNTAC miała sprawować całkowite kierownictwo w czasie wyborów i podczas podliczania głosów i badała wszelkie nieprawidłowości. W ostatniej fazie wykonywania funkcji związanych z wyborami UNTAC rozstrzygała, czy wybory zostały przeprowadzone prawidłowo i czy były wolne, jak też ponosiła odpowiedzialność za podanie do publicznej wiadomości nazwisk osób ostatecznie wybranych. Aneks nr 1 do rezolucji RB, określającej mandat UNTAC, dodawał poza tym, że UNTAC konsultując się z Najwyższą Narodową Radą Kambodży stworzy *system prawny, procedury i środki administracyjne niezbędne dla przeprowadzenia wolnych i prawidłowych wyborów w Kambodży, łącznie z przyjęciem prawa i przepisów regulujących udział w wyborach, które były zgodne z podstawowymi prawami człowieka i które chroniłyby głosujących przed wszelkimi próbami nacisku*[30]. Ponadto UNTAC upoważniona została do zapewnienia wszystkim partiom równego dostępu do mediów oraz do opracowania systemu kontrolującego rejestrację głosujących i sposób przeprowadzenia kampanii wyborczej przez partie polityczne. UNTAC zajmować się miała również tworzeniem warunków i ułatwień dla międzynarodowej obserwacji procedur

[29] G. Evans, op. cit., s. 129 oraz S.R. Ratner, op. cit., s. 42.
[30] R. Thakur and C.A. Thayer, op. cit., s. 130-131.

wyborczych. Wybory nowego rządu odbyły się ostatecznie we wrześniu 1993 r. W opiniach obserwatorów *Kambodża może być modelowym przykładem organizacji i przeprowadzenia wyborów przez Narody Zjednoczone*[31].

Zadania związane z ochroną praw człowieka

Realizacja zadań związanych z ochroną praw człowieka obejmowały takie działania, jak:

- podejmowanie kroków zmierzających do poprawy istniejącej sytuacji w sferze przestrzegania praw człowieka;
- promowanie wśród ludności podstawowej wiedzy na temat jej praw;
- podejmowanie decyzji w sprawach odnoszących się do sprawców naruszeń tych praw[32].

Wystąpiły one w działaniach operacji, takich jak: Przejściowa Administracja NZ w Kambodży (UNTAC), Misja Obserwacyjna NZ w Salwadorze (ONUSAL), Siły Ochronne NZ w b. Jugosławii (UNPROFOR), Misja NZ do spraw Pomocy Rwandzie (UNAMIR), Misja Obserwacyjna NZ w Liberii (UNOMIL).

Przykładem szczególnie szerokiej realizacji zadań związanych z ochroną praw człowieka jest operacja w Salwadorze. Zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa z 20 maja 1991 r. powołującą ONUSAL, misja ta została bowiem ustanowiona w celu kontrolowania procesu przestrzegania przez *partie w Salwadorze Porozumienia o prawach człowieka, podpisanego 20 lipca 1990 r.*[33]. W początkowej fazie realizacja tego zadania Misja nadzorowała ogólną sytuację w Salwadorze w dziedzinie praw człowieka, badała przypadku domniemanych naruszeń tych praw, udzielała zaleceń mających na celu eliminacje naruszeń i składała w tych sprawach raporty Sekretarzowi Generalnemu.

1 października 1991 r. po zorganizowaniu swoich biur regionalnych, ONUSAL rozpoczęła drugą fazę realizacji zadań związanych z ochroną praw człowieka[34]. Badanie przypadków naruszeń praw przez ONUSAL połączone zostało odtąd z odpowiednią akcją kompetentnych organów państwowych i FMLN. Celem było opracowanie mechanizmu pozwalającego na ustalenie prawidłowości zarzutów dotyczących naruszeń praw człowieka i w razie konieczności pozwalającego zidentyfikować i ukarać osoby odpowiedzialne za ich powstanie. Misja zainicjowała też programy edukacyjne i kampanię informacyjną na temat praw człowieka. Ponadto Wydział do spraw Praw Człowieka wchodzący w skład

---

[31] M. Maley, *Reflections on the Electoral Process in Cambodia*, w: W. Smith, *International Peace-keeping: Building on the Cambodian Experience*, s. 45.

[32] G. Evans, op. cit., s. 129 oraz S.R. Ratner, op. cit., s. 42.

[33] Rez. RB 693 (1991).

[34] *United Nations Peace-keeping*, Update: December 1994, op. cit., s. 42.

ONUSAL, współpracował z instytucjami państwowymi na rzecz wzmocnienia ich zdolności w sferze promocji praw człowieka. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj współpraca z Narodową Radą do spraw Ochrony Praw Człowieka (Council for the Defence of Human Rights) i z poszczególnymi organizacjami zajmującymi się ochroną tych praw. Z Narodową Radą ONUSAL podpisała porozumienie o wymianie doświadczeń i technik badania naruszeń praw człowieka. Poza tym ONUSAL współdziałała też z Sądem Najwyższym w sprawach związanych ze szkoleniem sędziów i urzędników w dziedzinie ochrony praw człowieka, jak też kontaktowała się z Siłami Zbrojnymi Salwadoru w kwestiach rewizji programów nauczania, dotyczących praw człowieka, realizowanych w akademiach wojskowych[35].

Zadania administracyjne

Realizacja tych zadań przez operacje NZ utrzymania pokoju polega na uczestniczeniu w procesie odtworzenia organów państwowych na terenach objętych operacją, jak też na kontrolowaniu ich prawidłowego i efektywnego działania[36]. Wystąpiło to podczas wykonywania zadań m.in. przez następujące operacje: II Operacja NZ w Somalii (UNOSOM II), Misja NZ do spraw Pomocy Rwandzie (UNAMIR), Misja Obserwacyjna NZ w Salwadorze (ONUSAL), Przejściowa Administracja NZ w Kambodży (UNTAC), Misja NZ w Bośni i Hercegowinie (UNMIBIH), Misja NZ na Haiti (UNMIH).

Bez wątpienia, jednym z najszerszych przypadków realizacji zadań administracyjnych jest przykład Przejściowej Administracji NZ w Kambodży (UNTAC). UNTAC dysponowała bowiem „wszelką niezbędną władzą" dla zapewnienia przestrzegania tzw. Ogólnego Porozumienia Politycznego w Sprawie Konfliktu w Kambodży. Władza ta została delegowana na rzecz UNTAC przez najwyższy organ państwowy Kambodży w okresie przejściowym, tj. przez Najwyższą Narodową Radę Kambodży (SNC)[37].

W celu zapewnienia odpowiednich warunków politycznych, niezbędnych dla przeprowadzenia wolnych wyborów, UNTAC została upoważniona do bezpośredniego kierowania istniejącymi strukturami administracyjnymi, działającymi w sferze polityki zagranicznej, obrony narodowej, finansów, bezpieczeństwa publicznego i informacji. UNTAC mogła też kontrolować inne struktury, mające bezpośredni wpływ na proces wyborczy. Tego rodzaju biura i urzędy były zobowiązane do działania zgodnie z wytycznymi UNTAC.

---

[35] Rez. RB 743 (1992) z 21.II.1992 r.
[36] G. Evans, op. cit., s. 129 oraz S.R.Ratner, op. cit., s. 42.
[37] *United Nations Peace-keeping*, United Nations 1996, s. 41.

Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego dysponował władzą wydawania wiążących zaleceń wszystkim kambodżańskim partiom. Ponadto mógł także decydować o tym, które urzędy w Kambodży będą realizować swoje funkcje w okresie przejściowym, w celu zapewnienia normalnego życia codziennego. Jako przykład podane zostały struktury policyjne. Specjalny Przedstawiciel decydował również o rozmieszczeniu członków personelu UNTAC w różnych placówkach administracyjnych w celu zapewnienia właściwej kontroli na ich terenie. Specjalny Przedstawiciel mógł też zwalniać ze stanowisk osoby przeciwne porozumieniu pokojowemu. UNTAC dysponowała również władzą badania skarg i zarzutów dotyczących działań struktur administracyjnych w Kambodży, które były przeciwne porozumieniu pokojowemu. Tego typu badania mogły być przeprowadzone w porozumieniu z SNC lub z inicjatywy UNTAC[38].

Zadania w zakresie odbudowy gospodarki

Operacje pokojowe NZ niejednokrotnie pomagały odbudować i rekonstruować gospodarkę państw przy pomocy zarówno krótkoterminowych, jak i długoterminowych projektów rozwojowych. Realizacja tych zadań obejmuje też przeprowadzenie kampanii na rzecz wykorzystywania inwestycji zagranicznych oraz działania na rzecz odbudowy infrastruktury i reformy rolnictwa[39].

Zadania tego typu wykonywane były m.in. przez Przejściową Administrację NZ w Kambodży (UNTAC), Misję NZ do spraw Pomocy Rwandzie (UNAMIR), Misję NZ w Bośni i Hercegowinie (UNMIBIH), Operację NZ do spraw Przywrócenia Zaufania w Chorwacji (UNCRO).

Przykładem szerokiej realizacji zadań związanych z odbudową gospodarki może być operacja UNOSOM II. Operacja UNOSOM została upoważniona do podjęcia działań związanych ze zreformowaniem gospodarki Somalii na podstawie decyzji RB z 26 marca 1993 r.[40].

Na prośbę UNOSOM II agencje NZ i organizacje pozarządowe, działając w koordynacji z Bankiem Światowym, przygotowały długofalowe plany rekonstrukcji i odnowy gospodarki. Celem prac było:

a) opracowanie wspólnej koncepcji w odniesieniu do ekonomicznej i socjalnej rekonstrukcji, obudowy i rozwoju Somalii;

---

[38] Patrz: *Managing Arms In Peace Processes; Cambodia*, United Nations 1996, s. 32-42.
[39] G. Evans, op. cit., s. 129 oraz S.R. Ratner, op. cit., s. 42.
[40] Rez. RB 814 (1993) z 26.III.1993 r.

b) określenie kryteriów i priorytetów rekonstrukcji odbudowy gospodarki;

c) skonstruowanie mechanizmu dla skoordynowanej akcji w tej dziedzinie[41].

UNOSOM II uczestniczyła też w realizacji krótkoterminowych programów rozwoju. Trzeba przy tym zauważyć, że w pierwszej kolejności realizowane były programy pomocy technicznej w tych regionach Somalii, gdzie osiągnięty został postęp w sferze pojednania narodowego oraz gdzie osiągnięty został odpowiedni stopień bezpieczeństwa dla tego typu działań.

Ponadto, działające w ramach UNOSOM II, Biuro NZ do spraw Rozwoju udzielało wsparcia technicznego utworzonym w poszczególnych regionach Komitetom Rozwoju. Komitety te określały priorytety rozwoju w regionach i odpowiadały za mobilizację środków na cele gospodarcze. Biuro to stanowiło także sekretariat dla Rady Rozwoju, złożonej z przedstawicieli regionalnych Komitetów Rozwoju.

Zadania związane z przeprowadzeniem referendum

Niektórzy badacze piszący o zadaniach wypełnianych przez operacje pokojowe NZ włączają działania związane z organizowaniem referendum w zakres zadań wyborczych[42]. Inni, jak np. prof. Stanisław Parzymies wyodrębniają ją jako oddzielną kategorię[43].

W historii postzimnowojennych operacji pokojowych NZ, najpełniej zadanie to miała realizować Misja NZ do spraw Referendum w Saharze Zachodniej (MINURSO). Mandat Misji określony decyzją RB z dnia 29 kwietnia 1991 r. zawierał upoważnienie do zajęcia się wszelkimi kwestiami odnoszącymi się do referendum, łącznie z jego pełną organizacją i przeprowadzeniem, jak też ogłoszeniem ostatecznych wyników[44]. MINURSO została też zobowiązana do przeprowadzenia identyfikacji i rejestracji osób uprawnionych do wzięcia udziału w referendum. Zgodnie z pierwotnym planem, referendum w sprawie przyszłości Sahary Zachodniej miało się odbyć w styczniu 1992 r.

Mimo tak szeroko określonych uprawnień MINURSO, realizacja poszczególnych etapów planu związanych z organizowaniem referendum nie odbywała się płynnie. Przyczyną tego stanu rzeczy były sprzeczności między rządem Maroka i frontem POLISARIO na temat najistotniejszych elementów planu, jak np. kryteria według których należało ustalić listę osób uprawnionych do głosowania podczas referendum. Rząd Maroka występował przeciw koncepcji wykorzystania w tym celu listy sporządzonej w 1974 r. przez hiszpań-

[41] *United Nations Peace-keeping*, Update: December 1994, op. cit., s. 41.
[42] S.R. Ratner, op. cit., s. 42.
[43] S. Parzymies, op. cit., s. 19.
[44] Rez. RB 690 (1991) z 29.IV.1991.

ską administrację terytorium. W tej sytuacji termin przeprowadzenia referendum był kilkakrotnie, bezskutecznie przesuwany. Główne zaś działania MINURSO ograniczały się, w sferze związane z referendum, do identyfikacji osób uprawnionych do głosowania.

8.4. Osiągnięcia i słabości operacji pokojowych Narodów Zjednoczonych

1. Obecnie, z perspektywy kilku lat, wielu autorów dokonuje prób oceny skuteczności operacji pokojowych NZ. Większość tych ocen jest jednak krytyczna. Dominuje sceptycyzm i przekonanie, że organizacja w sposób widoczny nie może podołać swemu głównemu zadaniu, tj. utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Do powstania tego typu opinii przyczyniły się, bez wątpienia, doświadczenia trzech najbardziej kontrowersyjnych postzimnowojennych operacji w b. Jugosławii, Somalii i Rwandzie. Najbardziej bulwersujący przypadek agresji w b. Jugosławii, skłonił wielu badaczy do sformułowania postulatu, żeby NZ zaprzestały powoływania owych skomplikowanych operacji i ograniczyły się do organizowania prostszych operacji o zakresie zadań zbliżonych do tych, które wykonywane były przez operacje okresu zimnej wojny[45].

Tego typu podejście do kwestii efektywności działań NZ w sferze utrzymania pokoju wydaje się poważnym uproszczeniem. Trzeba bowiem pamiętać, że działalność operacji pokojowych NZ, wykraczająca poza tradycyjne ramy, wielokrotnie kończyła się sukcesem. Przykładem mogą być operacje w Namibii, Salwadorze, Kambodży czy Mozambiku.

Wszystkie wymienione przypadki odnoszą się do operacji opartych na wielofunkcyjnym mandacie i stanowią przykłady efektywności rozszerzonej koncepcji utrzymania pokoju. Techniki i sposoby działania tych operacji sprawdziły się w praktyce.

Pozytywnie należy też ocenić efekty postzimnowojennych operacji pokojowych, opartych na prostych mandatach. Przykładem mogą być m.in. Misja Dobrych Usług NZ w Afganistanie i Pakistanie (UNGOMAP), Grupa Obserwatorów Wojskowych NZ do spraw Iranu i Iraku (UNIMOG), Grupa Obserwacyjna NZ na Pasmie Auzou, Grupa Obserwacyjna NZ w Ameryce Centralnej. Operacje te zrealizowały swoje cele i z reguły nie wzbudzały kontrowersji.

Uważna analiza przypadków krytykowanych operacji również nie prowadzi jedynie do negatywnej oceny ich skuteczności.

2. Powszechnie krytykowana była przede wszystkim działalność NZ na obszarze b. Jugosławii. Opinia publiczna oskarżała największą od czasu II wojny światowej operację

[45] B. Benton, op. cit., s. 209-210.

NZ o niemoc i bierne obserwowanie przebiegu walk. Sprawa wydawała się tym bardziej bulwersująca, że *miała miejsce w samym sercu Europy, a więc na oczach całego świata i to już po zakończeniu zimnej wojny, gdy nie było ideologicznych przeszkód na drodze do podejmowania przez Radę Bezpieczeństwa jednomyślnych decyzji*[46]. Twierdzono, że krótkotrwała akcja NATO w 1995 r. doprowadziła do podpisania trwałego porozumienia pokojowego, czego nie były w stanie zapewnić kilkuletnie działania operacji UNPROFOR. Ostateczny sukces wiązano więc z akcją wymuszenia pokoju i z interwencją NATO. Tego rodzaju jednostronna ocena nie uwzględnia jednak faktu, że jedną z podstawowych zasad operacji utrzymania pokoju NZ jest prawo użycia siły jedynie w samoobronie, a operacje wymuszenia pokoju są innym rodzajem działań, które podlegają odmiennym prawom. Z tego powodu błędem wydaje się oskarżenie operacji UNPROFOR o niepodjęcie skutecznej akcji z użyciem siły w obronie stref bezpieczeństwa i stref objętych zakazem lotów w Bośni. Operacja UNPROFOR była bowiem upoważniona jedynie do ochrony owych stref, bez prawa użycia lotnictwa dla realizacji określonych celów bojowych. W rzeczywistości więc UNPROFOR była wielokrotnie krytykowana za niemoc i bierność w sprawach, do których nigdy nie była upoważniona lub też do realizacji których nie posiadała wystarczających środków. Można wręcz stwierdzić, że była krytykowana za to, że nie stała się stroną w konflikcie, a przecież oskarżenia operacji w Somalii odnosiły się do tego, że siły NZ taką stronę się stały.

Reagując na konflikt w b. Jugosławii, Rada Bezpieczeństwa nie zamierzała stawać się stroną w konflikcie, lecz raczej wykorzystać operację utrzymania pokoju, jako środek, który miał w pewnym stopniu likwidować konsekwencje konfliktu. Nie można zapominać, że w wyniku działań UNPROFOR wiele osób cywilnych zyskało bezpieczeństwo i schronienie.

Przykład operacji w b. Jugosławii dowodzi m.in. tego, że przy ocenie skuteczności operacji pokojowych NZ należy brać pod uwagę podstawowe zasady, według których mogą one działać.

Jedną z podstawowych zasad jest neutralność i współpraca ze wszystkimi stronami konfliktu. Ponadto siły NZ reprezentują raczej moralną „władzę" organizacji w strefie konfliktu, a nie siłę militarną. Ponadto nie używają one siły i są rozmieszczane za zgodą stron konfliktu, a co się z tym wiąże nie mogą faworyzować żadnej z nich. Wreszcie siły te reprezentują uniwersalne zasady NZ, choćby przez swój wielonarodowy skład. Przez pryzmat tych zasad należy oceniać ostateczne rezultaty operacji utrzymania pokoju NZ i w związku z tym nie należy od nich oczekiwać „efektownych zwycięstw" osiąganych z wy-

[46] S. Parzymies, op. cit., s. 1.

korzystaniem środków przymusu. Celem operacji jest bowiem udzielanie pomocy w powstrzymywaniu konfliktów i ich wygaszaniu, a nie działanie w charakterze jednej ze stron konfliktu.

Dodatkowo, skuteczną realizację mandatów współczesnych operacji utrudnia fakt, że wiele z nich odnosi się do konfliktów wewnątrzpaństwowych. Siły NZ muszą więc działać w warunkach chaosu, gdzie głównymi stronami konfliktu są różne, często trudne do zidentyfikowania grupy powstańcze motywowane względami narodowościowymi, etnicznymi czy religijnymi.

Poza tym nie można ignorować faktu, że na efektywność operacji pokojowych ma też ogromny wpływ wola państw-członków organizacji. Możliwości działania poszczególnych operacji zależą od często sprzecznych ze sobą stanowisk państw i ich interesów. Zakres kompromisu między państwami decyduje nie tylko o kształcie mandatu danej operacji, ale także o wysokości przydzielonych jej środków finansowych oraz o poparciu politycznym i militarnym.

3. Istnieje wiele propozycji usprawnienia organizacji operacji pokojowych NZ oraz zwiększenia ich efektywności. Dotyczą one m.in.:

a) usunięcia niektórych problemów organizacyjnych w siedzibie NZ; proponuje się m.in.: stworzenie systemu ściślejszej koordynacji działań w sferze utrzymania pokoju i tworzenia pokoju, wzmocnienie funkcji cywilnych w Sekretariacie i zreformowanie systemu szkolenia personelu cywilnego, ulepszenie planowania operacji w Sekretariacie;

b) usprawnienia realizacji operacji w terenie; zwraca się uwagę m.in. na potrzebę jednolitości dowodzenia i kontroli oraz dostępu do dokładnej i terminowej informacji;

c) finansowania operacji pokojowych;

d) utworzenia sił zbrojnych przeznaczonych do szybkiego użycia w operacjach pokojowych.

W chwili obecnej nie można jednoznacznie przewidzieć sposobu dalszej ewolucji operacji pokojowych NZ. Wydaje się, że wraz z zakończeniem operacji w b. Jugosławii, organizacja odeszła od praktyki powoływania dużych, wielofunkcyjnych operacji pokojowych.

Należy przypuszczać, że operacje pokojowe pozostaną jednak nadal jedną z podstawowych form pokojowej aktywności NZ. Organizacja dysponuje dużym doświadczeniem i potencjałem w tej sferze. Sposób funkcjonowania tych operacji będzie jednak w przeważającej mierze zależeć od woli państw członkowskich organizacji i od porozumienia między nimi, co do zakresu działań operacji. Wiele państw opowiedziało się ostatnio za utworzeniem sił zbrojnych przeznaczonych do szybkiego użycia w operacjach pokojowych. Rozwój tych sił będzie prawdopodobnie w dużym stopniu determinował sposób ewolucji współczesnych operacji.

9. ORGANIZACJA MISJI POKOJOWEJ NA PRZYKŁADZIE REGIONU KAUKAZU. DOŚWIADCZENIA Z ĆWICZEŃ „GEORGELAND ' 96"

1. Dążenia do zorganizowania międzynarodowej siły zbrojnej w celach niewojskowych dla uzyskania i podtrzymania pokoju pojawiły się stosunkowo niedawno, bo w XIX wieku i na początku naszego stulecia. Tezę tę zilustrować można np. zaangażowaniem dwudziestotysięcznego personelu wojskowego do obserwacji plebiscytu na Śląsku. Z podobnymi zadaniami występowali wojskowi pod egidą Ligi Narodów na pograniczu francusko-niemieckim.

Po drugiej wojnie światowej nowo powstałe struktury Narodów Zjednoczonych nie umiały początkowo odnaleźć się w sytuacji narastającego sporu pomiędzy dwoma supermocarstwami. Nałożyły się na to ponadto niedobre doświadczenia zaistniałe przy rozwiązywaniu kryzysu koreańskiego. W późniejszych latach do pokojowego rozstrzygania sporów i sytuacji kryzysowych był angażowany specjalny personel wojskowy o statusie międzynarodowego korpusu obserwatorów. Wielokrotnie organizowano także operacje pokojowe. Siły pokojowe przywracały pokój w sensie militarnym, tworzyły warunki ułatwiające polityczne rozwiązywanie sporów, angażowały się w rozbudowę infrastruktury, rozminowywanie, pomagały w przeprowadzaniu wyborów.

Przypomnijmy, że organem powołującym misję wojskową pod flagą ONZ jest Rada Bezpieczeństwa. Zgromadzenie Ogólne, zatwierdzające budżet organizacji ma wgląd w tę problematykę, a incydentalnie wyręcza również Radę Bezpieczeństwa. Organem zarządzającym jest Sekretarz Generalny. Dlatego też jego kompetencje sytuują go w roli bezpośredniego zarządzającego i wykonawcy decyzji Rady Bezpieczeństwa lub Zgromadzenia Ogólnego.

Wraz ze wzrostem zadań Sekretarza Generalnego następowały zmiany w Sekretariacie ONZ. Obok istniejących, lub w ich zastępstwie, pojawiały się nowe agendy odpowiedzialne za operacje pokojowe. Usytuowany w Sekretariacie departament operacji pokojowych współpracuje bezpośrednio z departamentami politycznym i spraw humanitarnych oraz biurem prawnym. Powszechną praktyką stało się powoływanie Specjalnego Reprezentanta Sekretarza Generalnego, który odpowiada za pracę i kieruje konkretną misją. Ma on rów-

nież decydujący duży wpływ na obsadę stanowisk kluczowych w operacji pokojowej, a mianowicie dowódcy wojskowego, szefa administracji i osoby kierującej policją cywilną.

Wypracowany w ONZ system powoływania i organizacji misji pokojowych z udziałem personelu wojskowego został w ostatnich latach zatem znacznie uzupełniony i choć jest on dość skomplikowany, zwłaszcza z uwagi na konieczność godzenia różnych interesów skupiających się w tak dużej organizacji, jaką stanowi ONZ, pozostaje coraz skutecznym orężem umacniania procesów pokoju światowego.

Uzasadniony więc wydaje się postulat odpowiedniego kształcenia żołnierzy zawodowych, aby mogli właściwie wykonywać swe zadania w takich misjach. Podstawowe zadania w codziennej służbie realizują oni bowiem w innym celu. Zamierzeniem misji jest bowiem przywracanie, budowanie i utrwalanie pokoju, a nie osiąganie celów wojskowych (wojennych) do czego przygotowywani są absolwenci szkół i akademii wojskowych. Nowe - dla wojskowych - zadania realizowane przy użyciu sił i środków militarnych osiągane są inaczej niż czyni to zwykle każdy żołnierz. I jest to zadanie również ważne dla strony polskiej. Nie wystarczą już obecnie dotychczasowe doświadczenia potwierdzane czynnym zaangażowaniem wojskowym Polski w wielu misjach pokojowych, tych dawnych i tych nowych. Niezwykle ważne jest więc doskonalenie umiejętności pracy oficerów i godzenia różnych interesów skupiających się w każdej misji. Uwzględniać tu niewątpliwie należy współdziałanie z delegatami różnych agend ONZ, organizacji regionalnych i innych, które realizują swoje odrębne cele. Personel wojskowy spotyka się w trakcie misji pokojowych m.in. z pracownikami Amnesty International[1].

Współcześnie coraz więcej organizacji włącza się w sprawy przywracania pokoju, jego umacniania oraz przeciwdziałania konfliktom i kryzysom. Wymieńmy chociażby Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), która aktywnie uczestniczy w operacjach pokojowych również w krajach byłego ZSRR. Kierowane przez nią misje (choć zdarzają się wyjątki od tej ogólnej zasady), z reguły kilkunastu osobowe w Gruzji mają na celu ułatwienia negocjacji Gruzinom i Osetom oraz Gruzinom i Abchazom. Misja taka działa od 6 listopada 1993 r.[2].

Wzrost znaczenia operacji pokojowych (nie tylko pod flagą ONZ), ich pojawienie się w naszej bliskości geograficznej, uzasadnia konieczność - systematycznego zajmowania się

---

[1] Organizacja o zasięgu światowym. Powołana przez P.Benesona, brytyjskiego prawnika, w 1961 roku. Skupia ponad jeden milion członków w ponad 170 krajach. Działa w ponad 4 tysiącach grup i organizacji krajowych w 90 państwach. Jej sekretariat znajduje się w Londynie i zatrudnia ponad 300 stałych pracowników oraz 90 wolontariuszy z ponad 50 państw. Organizacja ma specjalny 15-punktowy program postępowania we wdrażaniu praw człowieka w międzynarodowych operacjach pokojowych.

[2] Planowana misja dla Górnego Karabachu w składzie kilkusetosobowym. Zob. szerzej P.Świtalski, *Rola KBWE w rozwiązywaniu konfliktów* w: Sprawy Międzynarodowe nr 4, 1993, s. 27-47.

tą problematyką - i to niezależnie od posiadanych już doświadczeń, wynikających z wieloletnich tradycji znaczącego zaangażowania Polski, zarówno w misjach ONZ jak i KBWE (OBWE) oraz wyrazów uznania kierowanych pod adresem polskich żołnierzy. Niezbędne jest ustawiczne podnoszenie poziomu przygotowania kadr wojskowych, lepsze wykorzystywanie doświadczeń oraz uczestniczenie w doskonaleniu metod i form przygotowania kolejnych misji. Nadal mamy tu bowiem wiele do zrobienia. Prawne podstawy uczestnictwa sił zbrojnych RP w operacjach pokojowych są w dalszym ciągu niedoskonałe. Dodatkowo stały rozwój katalogu zadań współczesnych misji znacznie się zwiększył (od kilkunastu do kilkudziesięciu) co uzasadnia konieczność doskonalenia systemu kształcenia kadr Sił Zbrojnych RP dla potrzeb operacji pokojowych. Odpowiednich zmian wymagają także regulacje prawne dotyczące sposobu finansowania polskich kontyngentów wojskowych.

2. Rozszerzanie akcji pokojowych, jak i wzrastające ich koszty powodują konieczność racjonalizacji podejmowanych w tym zakresie działań. Dlatego czynione są różnorakie wysiłki w celu podniesienia efektywności działania całej ONZ oraz organizacji operacji pokojowych. Podejmowane prace skutkują m.in. wyraźnym określaniem czasu trwania operacji (vide przykłady misji w byłej Jugosławii), dokładniejszym określeniem problematyki kierowania i dowodzenia, etc. Celowi temu służą także ćwiczenia międzynarodowe, takie jak na przykład przeprowadzone w Szwecji w końcu 1996 roku ćwiczenie pod kryptonimem „Georgeland" - co jest także wyrazem wzrostu znaczenia misji pokojowych, z większym udziałem organizacji międzynarodowych, w tym przede wszystkim ONZ. Gospodarzem tych ćwiczeń był Swedish War College w Sztokholmie. Tym samym do inicjatyw na tym polu podejmowanych dotychczas głównie przez International Peace Academy w Nowym Jorku, a także przez uczelnie wojskowe Holandii, Danii, Finlandii, Kanady i Austrii - dołączyli również Szwedzi.

Warto tu wskazać, że Szwecja jest krajem o dużym doświadczeniu z racji uczestniczenia w wielu operacjach pokojowych (udział kilkudziesięciu tysięcy personelu cywilnego i wojskowego na Cyprze, ale i w innych rejonach świata). Ma więc odpowiednie kompetencje merytoryczne, aby kontynuować podobne próby edukacyjne zmierzające do ulepszenia procesu budowania i umacniania pokoju[3].

W ćwiczeniu uczestniczyło ok. 200 osób, w tym oficerowie, kadra i słuchacze akademii sztokholmskiej, pracownicy cywilni szwedzkiego ministerstwa spraw zagranicznych i ministerstwa obrony, delegaci licznych organizacji międzynarodowych pracujących w

[3] Koszty udziału kontyngentów szwedzkich w operacjach pokojowych są bezpośrednio uwzględniane w budżecie Ministerstwa Obrony. Por. w: *The Swedish Defence, Facts and Figures 1996*, Stockholm 1996, p. 39.

rejonach działania misji (np. Amnesty International, Międzynarodowego Czerwonego Krzyża i in.). Reprezentowane były prawie wszystkie kraje europejskie oraz USA i Kanada. Wśród ćwiczących znalazła się również sześcioosobowa grupa oficerów z AON.

Celem głównym ćwiczenia było zrozumienie i przyswojenie przez ćwiczących uwarunkowań i założeń międzynarodowego procesu polityczno-wojskowego, który prowadzi do odpowiedniego zorganizowania misji pokojowej z ramienia Narodów Zjednoczonych z komponentem składowym w postaci sił zbrojnych.

Wśród celów posiłkowych wyróżnić można:

- zapoznanie uczestników ze złożonym procesem wypracowywania decyzji o operacji pokojowej (stąd tak szerokie traktowanie dyskusji w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, rozpisywanie ról w grupach ćwiczących, etc.);
- zrozumienie procedur obowiązujących w ONZ (od prośby kierowanej przez Radę Bezpieczeństwa do Sekretarza Generalnego o przesłanie raportu na temat tworzenia misji do rezolucji Rady Bezpieczeństwa dotyczącej jej powołania);
- ukazanie procesu współdziałania pomiędzy Specjalnym Reprezentantem Sekretarza Generalnego a dowódcami misji w planowaniu i przeprowadzaniu operacji pokojowych (jak planować misję, by zapewnić osiągnięcie celów politycznych, humanitarnych i przestrzegania praw człowieka);
- zaznajomienie uczestników ćwiczenia pochodzących z kilkunastu państw z odpowiednią terminologią w języku angielskim odnoszącą się do problematyki misji.

Jako zasadniczą metodę przyjęto pracę grupową. Ćwiczących podzielono na pięć zespołów. Kierownikami tych zespołów byli zawsze przedstawiciele ministerstwa spraw zagranicznych (jednym zespołem kierowała Norweżka), co miało podkreślać prymat polityki nad sprawami wojskowymi oraz cywilne zwierzchnictwo nad dowódcami - oficerami. Dodatkowo każdy z zespołów był podzielony na dwie grupy. Ćwiczący w grupach samodzielnie wybierali sposoby postępowania i uzgadniania procedur pracy. Dzień szkoleniowy rozpoczynano i kończono w całych zespołach prezentując wypracowane rozwiązania.

W tym miejscu naszych rozważań uzasadnione może wydawać się postawienie pytania dlaczego gospodarze wybrali akurat takie założenie - ćwiczenie w oparciu o rzeczywistą sytuację w rejonie Kaukazu. Odpowiedź można zawrzeć w kilku punktach:

- doskonały wgląd w długie i złożone procesy decyzyjne w ONZ, właśnie w odniesieniu do tego regionu;

- aktualność konfliktu[4];

- z wojskowego punktu widzenia pole konfliktu sprzyjało użyciu wszystkich rodzajów sił zbrojnych (lotnictwo z terenu Rosji, marynarka wojenna z akwenu Morza Czarnego);

- wielość informacji o faktycznym tle konfliktu istniejąca naprawdę (wśród źródeł były m.in.: publikacje i dokumenty ONZ, materiał z podobnego ćwiczenia przeprowadzonego w Danii w 1994r., doświadczenia UNIMIG zebrane pomiędzy 14.05.1992 r. a 12.12.1994 r. materiały ze współpracy z OBWE - od listopada 1992 r. w Tbilisi funkcjonuje biuro ONZ. Pośród faktów realnych były także m.in.: propozycja użycia w styczniu 1992 r. 2,5 tys. personelu wojskowego; porozumienie o zawieszeniu broni między stronami konfliktu podpisane w Moskwie 14.05.1994 r.; dokumenty misji techniczno-planującej, która powróciła z Gruzji 26 lipca 1994 roku; raport Rady Bezpieczeństwa z 15. 08.1994 r.; autentyczna konstytucja Abchazji z 26.11.1994 r., której przyjęcie zakłóciło postęp procesów pokojowych; materiały z posiedzenia Rady Bezpieczeństwa odbytego w dniu 13.12.1994 r. poświęconego rozpatrzeniu postulatu natychmiastowego utworzenia sił ONZ do utrzymania pokoju w rejonie Kaukazu).

Wykorzystując te rzeczywiste fakty i dokumenty ćwiczący rozgrywali hipotetyczne warianty organizacji misji pokojowej. Wypracowywali przykładowe jej zadania w Gruzji. W celach ilustracyjnych wskażemy niektóre z nich:

- nadzorowanie wcielania porozumienia pokojowego w życie;

- weryfikowanie przestrzegania restrykcji dotyczących użycia broni przez strony konfliktu;

- obserwacja miejsc przechowywania i składowania broni i sprzętu wojskowego;

- nadzorowanie wycofywania sił gruzińskich;

- patrolowanie Doliny Kodori;

- patrolowanie strefy napowietrznej Abchazji i wód przybrzeżnych oraz zapobieganie nielegalnym akcjom lotniczym;

- śledzenie i rozwiązywanie problemów związanych z pogwałceniami porozumienia pokojowego;

- podtrzymywanie wysiłków humanitarnych;

- pomoc w powrocie uchodźców.

---

[4] Por. wielość informacji o regionie i konflikcie (poza dostarczonymi materiałami dla ćwiczących) Np. *Time International* z 1 marca, 19 kwietnia, z 5 i 26 lipca 1993.

Zasadniczo ćwiczenie podzielono na trzy etapy. W etapie pierwszym pracowano nad mapą przebiegu konfliktu, w drugim przygotowano raport Sekretarza Generalnego, a w końcowym - trzecim - prezentowano koncepcję misji i reguł jej zaangażowania.

Realizując zadanie pierwsze ćwiczący zastanawiali się jak i kiedy Sekretarz Generalny winien przedkładać stosowne raporty. Rozstrzygano w jakim czasie Rada Bezpieczeństwa może uchwalić rezolucję dotyczącą organizacji misji. Ćwiczono proces mianowania na różne stanowiska, grano role rządów państw delegujących swój personel wojskowy, Zgromadzenia Ogólnego, Sekretarza Generalnego i jego zastępcy, Sekretariatu, stałych przedstawicielstw przy ONZ, organizacji nierządowych. Rozwiązanie problemu dokonywano na osi czasu, z uwzględnieniem każdego z etapów prowadzących do delegowania misji w rejon konfliktu.

W drugim dniu ćwiczenia naszkicowano najważniejsze części raportu Sekretarza Generalnego. Wykorzystywano w tym celu m.in. propozycje Specjalnego Reprezentanta Sekretarza Generalnego przy siłach UNIMIG. Wysiłek ćwiczących był skupiony na rozwiązywaniu takich m.in. problemów, jak:

- znalezienie sposobów skutecznego wsparcia zabiegów politycznych środkami wojskowymi;
- w ramach i z mandatu wyprowadzonego na podstawie którego z rozdziałów Karty NZ powinno się tworzyć misję pokojową;
- jaki wariant operacji połączonych, lądowych, lotniczych i morskich będzie realny przy zastosowaniu artykułów Karty NZ z rozdziałów szóstego lub ósmego;
- zadaniach policji;
- działaniach humanitarnych;
- logistycznym zabezpieczeniu operacji;
- nazwy misji.

Przygotowywano co najmniej dwa warianty, rekomendując jednak zawsze jeden.

Realizując zadania drugiego dnia ćwiczenia wcielano się w role Specjalnego Reprezentanta Sekretarza Generalnego - jako kierującego misją, wiodących departamentów Sekretariatu ONZ, dowódcy dywizji działającej pod auspicjami NZ, doradcy wojskowego operacji pokojowej, wysłannika biura prawnego, wysłanników sekcji administracyjnej i logistycznej, szefa biura planowania misji, szefa sztabu sił szybkiego reagowania, dyrektora działu spraw cywilnych, dowódcy sił zbrojnych, cywilnego komisarza policji, oficera personalno-administracyjnego, koordynatora do spraw humanitarnych.

W trzecim, ostatnim dniu, rozwiązywano zadanie polegające na wypracowaniu koncepcji misji i reguł jej zaangażowania. W tym etapie ćwiczenia szczególnie dobitnie ak-

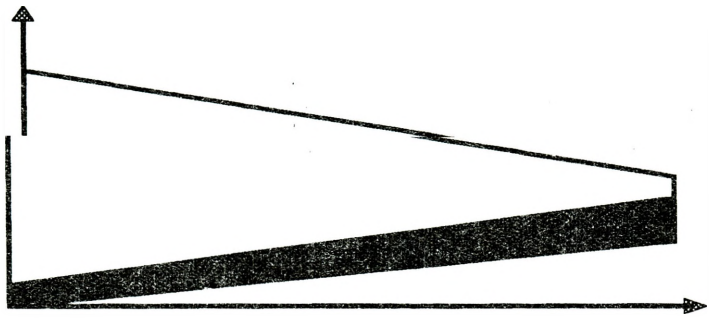
centowano konieczność zrozumienia i zaakceptowania wpływu politycznego na militarne i inne typy aktywności w operacji utrzymania pokoju. Stale podkreślano nadrzędność problematyki politycznej ponad standardowym planowaniem wojskowym.

Praca ćwiczących ogniskowała się wokół interpretacji rezolucji Rady Bezpieczeństwa i próbach znalezienia sposobów i środków jej realizacji. Ponownie wciclano się m.in. w role (nigdy w te same) Specjalnego Reprezentanta Sekretarza Generalnego, na którym spoczywało kierownictwo polityczne i związane z całokształtem misji, głównego doradcy politycznego, dowódcy sił zbrojnych, którego zadanie sprowadzić można do przekładania dyrektyw politycznych na zadania wojskowe, szefa nieuzbrojonych obserwatorów wojskowych, cywilnego komisarza policji, szefa administracji wojskowej, koordynatora do spraw humanitarnych. Dużą uwagę poświęcono na wypracowanie i zrozumienie reguł zaangażowania z uwzględnieniem prawa do użycia broni w obronie własnej i obiektów chronionych, możliwościach reakcji zbrojnej sił miejscowych, konieczności przestrzegania zasady stosowania minimum siły, nie stosowania działań odwetowych i stałego pamiętania, że siły pokojowe nie uczestniczą w żadnej wojnie.

W podsumowaniu ćwiczenia jednym z najważniejszych jego elementów była odpowiedź na pytanie, czy „studenci polityczni" używali swego nadrzędnego wpływu i czy „studenci wojskowi" zaakceptowali to bez zastrzeżeń.

Dokonując próby podsumowania na nasz użytek możemy również zobrazować współzależności czynników wojskowych, cywilnych i miejscowych w trakcie operacji pokojowej w sposób graficzny. Na układzie współrzędnych postaramy się to pokazać następująco: współrzędna pionowa, począwszy od punktu wyjściowego, obrazuje rozmiary zaangażowania czynników miejscowych, cywilnych i wojskowych; na współrzędnej poziomej natomiast mieści się proces pokojowy rozwijający się w czasie i w jego poszczególnych fazach, gdzie PE - oznacza wymuszenie pokoju (widzimy tu przewagę elementów wojskowych), PK - utrzymanie pokoju (w tej fazie rola czynnika militarnego maleje, ale nadal pozostaje on bardzo istotnym dla całości powodzenia operacji), PB - budowanie pokoju (w tym okresie maleje zupełnie składnik zbrojny, przy zyskiwaniu na znaczeniu pozostałych czynników).

Na uwidocznionym poniżej rysunku 1 figura będąca powyżej części zaciemnionej pokazuje czynniki wojskowe, ciemniejszy fragment ilustruje składowe cywilne procesu pokojowego, a obszar pomiędzy osią poziomą i dolną linią figury zaciemnionej jest „zagospodarowywany" przez czynniki miejscowe (lokalne).



PE----------PK----------PB

Rys. 1. Udział różnych czynników w procesie realizacji operacji pokojowej

Ćwiczenie „Georgeland" może stanowić dla nas źródło licznych jeszcze innych spostrzeżeń i wniosków. Nie pretendując do wyciągania sądów kategorycznych można jednakże wskazać na niektóre nauki wypływające z udziału oficerów AON w tym doświadczeniu. Wydaje się, iż uprawnione będą co najmniej stwierdzenia następujące:

- ćwiczenie w Szwecji było przykładem pewnego ciągu działań podejmowanych w państwach demokratycznych w dziedzinie przygotowania sił zbrojnych do nowych zadań, zadań stających się coraz powszechniej wcale nie dodatkowymi;
- zamierzenie dowiodło, że nie ma standardowych rozwiązań dla problemów, które rozpatrywano i dlatego tak ważne było zrozumienie procedur prowadzących do wypracowywania decyzji końcowych;
- w procesie kształcenia kadr wojskowych, zarówno w Szwecji, jak i w państwach-członkach NATO duża rolę odgrywają zagadnienia prawa międzynarodowego, dokumenty ONZ, OBWE i innych organizacji o powszechnym w nich udziale państw Europy, USA i Kanady;
- znaczenie praktyczne może mieć wiedza o powszechnych porozumieniach międzypaństwowych dotyczących statusu wojsk, tzw. SOFA (notabene Polska przyjęła niedawno stosowną ustawę);
- w szkoleniu występuje daleko posunięta integracja podmiotów cywilnych, również pozarządowych i wojskowych;

- elementy tak zwanej dyscypliny formalnej mają zupełnie drugoplanowe znaczenie, a osoby funkcyjne umiejętnie moderują tok pracy, przy partnerskim udziale przełożonych i ekspertów.

Kończąc rozważania, których kanwą było ćwiczenie w organizacji operacji pokojowej z wykorzystaniem licznych elementów sytuacji rzeczywistych, pragniemy odnieść się w skrótowej formie do niektórych problemów dotyczących stanu literatury przedmiotu. Zagadnienie to jest istotne nie tylko w związku z omawianym ćwiczeniem.

W porównaniu z tym co czyni się na świecie w tym obszarze uzasadniony wydaje się pogląd, iż polska literatura przedmiotu jest dalece niezadowalająca, chociażby z punktu widzenia ewentualnego przygotowywania podobnego zamierzenia a kraju. Na tle bogatego piśmiennictwa zagranicznego dotyczącego operacji pokojowych naprawdę nasze dokonanie są niezwykle skromne. Zaledwie kilku autorów podejmowało lub podejmuje próby badań tej problematyki. W zasadzie mamy do czynienia z pojedynczymi, i już trochę historycznymi, publikacjami, głównie gen. C. Dęgi, E. Piontka, R. Bierzanka, J. Sutora, L. Zapałowskiego, W. Morawieckiego. Prawie w ogóle nie są publikowane relacje polskich uczestników misji pokojowych. Przyznać trzeba, że w ostatnich latach zarysowuje się nieco zmian (np. publikacje w „Sprawach Międzynarodowych"), ale aktywność środowiska naukowego i wojskowego w tym obszarze nie wydaje się być szczególnie duża. Znacznie lepiej jest natomiast z dostępem do publikacji zagranicznych. Nowe możliwości dodatkowo stwarza technika komputerowa. Cenną inicjatywą może tu być publikacja (w przekładzie) monografii autorstwa australijskiego dyplomaty, G. Evansa[5]. Godne uwagi są również publikacje ONZ-towskiego instytutu badań rozbrojeniowych w Genewie. Pewne ożywienie i zainteresowanie tym obszarem badań jest widoczne, np. w kręgach autorów wywodzących się z ISM Uniwersytetu Warszawskiego, zaś wśród autorów z kręgów wojskowych przeważa z reguły opis konfliktów a nie sposobów ich rozwiązywania, w tym zwłaszcza przy udziale organizacji międzynarodowych[6]. Natomiast za granicą więcej uwagi poświęca się tym zagadnieniom[7]. Dlatego za szczególnie cenny należy uznać zamiar wydania w 1997 roku w AON podręcznika, w którym zagadnienia operacji pokojowych zostaną szeroko potraktowane.

---

[5] G. Evans, *Współpraca dla pokoju. Agenda globalna na lata dziewięćdziesiąte i następne*, Warszawa 1994.

[6] Por. np. publikacje M.Kuczyńskiego wydawane nakładem byłego już Departamentu Stosunków Społecznych i Biura Prasy i Informacji MON oraz artykuły J.Bańbora i M.Kulisza na temat konfliktu osetyńsko-inguskiego w Wojsku i Wychowaniu nr 9 i 10 z 1996 r.

[7] Wskażmy na przykład amerykański: U.S. War College opublikował w 1996 r. pracę W.T.Johnsena pt. *U.S. Participation in IFOR: A Marathon, Not a Sprint*; w waszyngtońskim uniwersytecie obrony ukazała się w tym samym roku interesująca praca dwojga autorów, A.H. Chayes i G.T.Raach'a pt. *Peace Operations. Developing An American Strategy*. Szwedzki college wojskowy wydał również w 1996 r. pracę przygotowaną przez L.Ahlqista i M.E.Bengtsson pt. *Co-operation, Command and Control in UN Peace-keeping Operations*. A pilot study from the Swedish War College.

10. ROZWIĄZYWANIE KONFLIKTÓW MIĘDZYNARODOWYCH - W ŚWIETLE OSTATNICH BADAŃ

Zagraniczne piśmiennictwo naukowe z ostatnich lat przynosi wiele znaczących pozycji, które relacjonują wyniki badań nad współczesnymi konfliktami międzynarodowymi i sposobami ich rozwiązywania przy pomocy różnych środków i metod - zarówno politycznej jak i prawnej natury. Niektóre z nich dotyczą kwalifikowanych form działań prowadzonych środkami dyplomatycznymi, z tzw. dyplomacją prewencyjną włącznie.

Podejmowane są także odrębne studia nad dyplomacją współczesną i prawem dyplomatycznym w różnych kontekstach współczesności, bądź retrospektywnie. Sprawia to, że zagadnienie rozwiązywania współczesnych konfliktów powinno być postrzegane również i z takiej perspektywy. Publikowane prace wywodzą się przeważnie z kręgu specjalistycznych placówek badawczych krajów europejskich oraz USA i Kanady, analizujących interesujące nas zjawiska na szerszym tle regionalnym, a niekiedy także globalnym. Dzięki temu wzrasta ich walor poznawczy i użyteczność dla celów dydaktyki w obszarze zagadnień objętych przedmiotem zainteresowania wiedzy o stosunkach międzynarodowych, a także prawa międzynarodowego publicznego.

Swoistym „produktem ubocznym" zakończenia „zimnej wojny" było więc pojawienie się w latach 90. dużej liczby wielodyscyplinarnie ujętej literatury politologicznej, poświęconej konfliktom międzynarodowym i wewnętrznym. W pracach tych jednak raczej rzadko nawiązuje się do zagadnień prawnomiędzynarodowych, co tłumaczone jest tym, że obecnie prawnicy relatywnie w małym stopniu skupiają uwagę na analizie źródeł konfliktów międzynarodowych. Wynika to z pewnego sceptycyzmu na ile skutecznie może wywierać wpływ prawo międzynarodowe na praktykę państw współczesnych, a zwłaszcza w przypadku konfliktów między nimi. Analizy takie są jednak nadal oczekiwane - i to nie tylko przez politologów. (Zob. uwagi D. Wippmana z Cornell Law School w „The American Journal of International Law", Vol. 91, No 3, July 1997, s. 560, na marginesie pracy *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict.* Edited by C.A. Crocker (i in.), Washington 1996).

Staraniem Centralnej Biblioteki Wojskowej, ukazała się w 1997r. obszerna bibliografia autorstwa S.Derejczyk i G.Wójcik, pt. Konflikty zbrojne we współczesnym świecie. Bibliografia za lata 1990-1996, s.59, poprzedzona przedmową płk. dr. hab. K.Łastawskiego

dyrektora CBW. Obejmuje ona głównie piśmiennictwo ze zbiorów tejże biblioteki, charakteryzujące różne czynniki i przyczyny konfliktów zbrojnych, ich genezę, przebieg, a także działania międzynarodowe mające na celu ograniczanie i rozwiązywanie konfliktów. W bibliografii tej, która niewątpliwie będzie użyteczna także dla czytelników prezentowanego zbioru, najszerzej ukazano problemy konfliktów występujących na terenie byłego ZSRR oraz byłej Jugosławii. Są to zarówno publikacje krajowe jak i zagraniczne.

10.1. Badania nad konfliktami - jako rodzaj „nowej generacji" studiów nad współczesnymi stosunkami międzynarodowymi

1. Instytut Studiów Strategicznych Uniwersytetu Obrony Narodowej w Waszyngtonie, zajmujący się m.in. badaniem przyczyn i uwarunkowań konfliktów międzynarodowych (zob. Strategic Forum, No.7, Sept.1994), zwraca uwagę na takie czynniki sprzyjające powstawaniu tych konfliktów jak na przykład: przewidywane do 2015 roku podwojenie liczby ludności świata; nasilenie się zagrożeń ekologicznych, powodujących m.in. zmniejszenie zasobów ryb w morzach; spory o podział transgranicznie usytuowanych zasobów wodnych, obejmujących ponad 200 rzek i około 47% obszaru powierzchni ziemi w skali globalnej, a blisko 60% na obszarach Afryki, Azji i Ameryki Płd. Wskazuje się, że współczesna doktryna prawa międzynarodowego, preferująca nieograniczoną suwerenność terytorialną państw i nieinterwencję, nie pozwala na rozwiązanie tego problemu z korzyścią dla zainteresowanych stron (zob. nowe podejście w: N.Schrijver, *Sovereignty over natural resource balancing rights and duties,* 1997). Z pracy J.Bulloch i A.Darwish wynika m.in., że dane wywiadów państw zachodnich wskazują nawet na możliwość wybuchu konfliktu zbrojnego o zasoby wodne między Turcją i Syrią (zob. *Water Wars: Coming Conflict in the Middle East,* London 1993).

Istotnym czynnikiem konfliktogennym może być także problem uchodźców. Ich liczba w skali globalnej wzrosła z 2,8 mln w roku 1979 - do ponad 19 mln w 1994 r. i oczekuje się, że w ciągu najbliższych 20 lat rosnące dysproporcje rozwoju państw bogatych i biednych, jak również wzrost zjawisk nacjonalizmów, czy wymuszonych, sztucznych podziałów istniejących państw i stworzenie nowych, może generować masowe fale uchodźców.

Tak więc, takie czynniki jak gwałtowny wzrost liczby ludności, brak odpowiednich zasobów i postępująca degeneracja środowiska naturalnego mogą prowadzić do załamania porządku publicznego w wielu państwach, zaś problem uchodźców może wyłonić potrzebę angażowania sił zbrojnych a także podejmowania interwencji wobec państw chylących się ku upadkowi i anarchii, po to aby uniknąć eskalacji problemów, które mogłyby wymknąć

się spod kontroli i spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego (zob. np. Strategic Forum, No.5, April 1994, nt. konfliktów w państwach Afryki Płn).

Instytut Studiów nad Pokojem i Konfliktami Uniwersytetu Malty zajmował się w 1996r. na konferencji międzynarodowej także antropologicznymi perspektywami źródeł konfliktów, na przykładzie wschodnich obszarów Morza Śródziemnego i Bałkanów. Podjęto m.in. takie tematy jak: problem uchodźców palestyńskich, konflikt kulturowy na Cyprze i rola sił ONZ; historyczne i antropologiczne perspektywy na Bałkanach w analizie konfliktów w b.Jugosławii; interwencje humanitarne w sytuacji konfliktów lokalnych na przykładzie Bośni; język, etykieta, kultura i style mediacji; model konceptualny operacji pokojowych; kultura wojskowa i wzorce jej tożsamości oraz oddziaływanie na sytuacje konfliktowe i prowadzenie operacji pokojowych; konflikt etniczny a współczesne prowadzenie działań zbrojnych - istota problemu i środki zaradcze.

Kopenhaski Instytut Badań nad Pokojem (COPRI) w jednym z ostatnich biuletynów kwartalnych (zob. NOD & Conversion, No.39, December 1996) przynosi istotne rekomendacje lektury prac traktujących o rozwiązywaniu konfliktów i misjach pokojowych. W większości są to ostatnie publikacje United States Institute of Peace w Waszyngtonie.

W obszernej, wspomnianej już wcześniej, pracy zbiorowej pt. *Managing global chaos. Sources of and responses to international conflict* (1996), zalecanej także dla potrzeb dydaktyki, skupiono głównie uwagę na zagadnieniu interwencji, bezpieczeństwie zbiorowym, peace keeping i różnych formach rozwiązywania konfliktów, także tych etnopolitycznych. Jeden z autorów formułuje tezę, że przyczyną dezintegracji w krajach trzeciego świata jest przede *wszystkim nieadekwatność władz państwa, a nie nadmierne wykonywanie władzy przez państwo* (M.Ayoob, s.49). W antologii pod red. Jacoba Berkovitcha skupiono zaś uwagę na teoretycznych aspektach mediacji w konfliktach międzynarodowych, a także sięgnięto do przykładów w sprawach konfliktów: na tle ekologicznym oraz tych miedzy Syrią i Izraelem, w Ameryce Środkowej, w Sri Lance i b. Jugosławii. (Zob. *Resolving international conflicts. The theory and practice mediation*, 1996). Raymond Cohen (autor jednego z rozdziałów) skupia uwagę na kulturze jako istotnym czynniku w mediacjach. Zwłaszcza wówczas kiedy strony konfliktu nie podzielają tych samych „reguł gry", kultura jako płaszczyzna mediacji nabiera na znaczeniu. Jeden z proponowanych modeli rozwiązywania konfliktów wskazuje, że kultura jest znaczącym czynnikiem tylko wówczas, kiedy strony pochodzą z różnych „bloków kulturowych", bądź „cywilizacyjnych". Fen Osler Hampson w swym studium porównawczym przedstawia przykłady niepowodzeń (Cypr, Angola) i sukcesów (Namibia, El Salwador) w rozwiązywaniu konfliktów, a także „sytuacji mieszanych" (Kambodża). Zauważa przy tym, że: *paradoksalnie,*

rozwiązanie pokojowe uruchamia siły polityczne, co prowadzi do procesu „niedojrzałości" w którym siły tworzą nową równowagę, która w pierwszym rzędzie ułatwia porozumienie. (Zob. *Nurturing peace. Why peace settlements succeed or fail*, 1996, s. 15-16). Michael Lund wysuwa w swej pracy tezę, że dyplomacja prewencyjna *przedstawia prowokującą, ale rozsądną drogę pośrednią miedzy nierealistycznym przecenianiem interwencjonalizmu a powłoką izolacjonizmu.* (Zob. *Preventing violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*, 1996, s.16).

W swym studium na temat rozwiązywania konfliktów etnicznych, Timonthy Sisk wskazuje, że demokracja może być dobrym czynnikiem rozwiązywania konfliktów w przypadku społeczeństw głęboko podzielonych etnicznie. Autor proponuje więc „konstytucyjną" demokrację, wprowadzającą określony podział władzy między znaczące grupy etniczne. Mogłaby być także preferowana polityczna struktura federacyjna, bowiem centralne instytucje polityczne są zazwyczaj „etnicznie ślepe". Jakkolwiek prowadzone przez autora analizy teoretyczne są płodne poznawczo, to proponowane konkretne rozwiązania, dotyczące różnych stadiów konfliktów, pozostają nadal na poziomie rozwiązań czysto naukowych. (zob. *Power sharing and interantional mediation in the enthnic conflicts*, 1996). Stephen Hill i Shahin P.Malik analizują krytycznie w swej pracy misje pokojowe ONZ od lat 40 i ich klasyfikację w literaturze przedmiotu. Ich zdaniem trudno byłoby doszukać się czegoś „rewolucyjnie nowego" w ostatnich operacjach pokojowych. Postrzegają zaś ich ewolucję jako cykliczną, a ostatnie oceniają jako reminiscencję misji w Kongo w latach 60.

Odrzucają takie określenia jak „druga" czy „trzecia generacja misji pokojowych", co sugerowałoby rzekome istnienie jakichś zmian jakościowych tych misji, a proponują używanie raczej określenia „rozszerzony peace-keeping". W przeciwieństwie do innych autorów, wskazujących na pozytywne zmiany w tym zakresie po epoce zimnej wojny, uważają oni, że odrodzenie misji pokojowych nastąpiło w późnych latach 80. (co kojarzą z Gorbaczowem) i wczesnych 90., a obecny ich kryzys datuje się od 1992 r. Zdecydowanie nieudanymi operacjami pokojowymi - według autorów - były operacje w Angoli, operacja Somalia II oraz działania w b.Jugosławii. Mimo pewnych kontrowersji co do trafności ocen formułowanych przez autorów pracy, jest ona niewątpliwie dobrym przewodnikiem po historii misji pokojowych. (zob. *Peace-keeping and United Nations*, 1996). W pewnym sensie komplementarną pozycją jest praca pod red. Hansa - Georga Ehrharda i Konrada Klinegenburga poświęcona działalności ONZ na rzecz zachowania pokoju w dekadzie lat 1985-1995 wraz z obszerną bibliografią głównie niemieckiego piśmiennictwa dotyczącego misji pokojowych i zagadnień bezpieczeństwa zbiorowego. W części analitycznej przed-

stawiono ogólne problemy peacekeeping, doświadczenia z Bałkanów i Somalii oraz udział RFN w misjach (zob. *UN-Friedenssicherung 1985-1995. Analyse und Bibliographie*, 1996).

Zagadnieniu rozwiązywania konfliktów w Afryce w kontekście problemu: suwerenność jako odpowiedzialność poświęcili swą pracę: F.M. Dend, Sadikiel Kimaro, D. Rothchild i I.W. Zartman (pt. *Sovereignty as responsibility. Conflict management in Africa*) wydanej w 1996 r. w Waszyngtonie przez The Brookings Institution. Misjami pokojowymi na tym kontynencie zajmują się autorzy pracy zbiorowej wydanej przez Południowo-Afrykański Instytut Spraw Międzynarodowych oraz Instytut Polityki Obronnej w 1996 r. pod red. J. Cilliers, G. Mills.

Stałym misjom pokojowym organizacji międzynarodowych poświęcono czterotomowe wydawnictwo pod red. M.Virally, P.Gerbet, J.Salmon i V.J. Ghéball (z lat 1971-1976) zawierające zarówno „studia przypadku", jak i konkluzje teoretyczne na kanwie misji organizowanych przez organizacje międzynarodowe mające swe siedziby w Genewie, Paryżu, Strassburgu i Brukseli oraz pod auspicjami ONZ. W innej publikacji wiele uwagi skupiono na wielostronnych aspektach współczesnych stosunków międzynarodowych w kontekście ich szerokiej panoramy historycznej, różnych form organizacji społeczności międzynarodowej oraz dyplomacji europejskiej - postrzeganej w duchu innowacji z uwzględnieniem konfliktów i różnych wyzwań globalnych niedalekiej przyszłości. Zagadnienia te są prezentowane w zbiorze esei poświęconych pamięci prof. Jean Siots. (Red. Victor-Ives Ghebali, Dietrich Kappeler, *Les aspects des relations internationales. Multiple aspects of international relations* (1995).

Istotnym obszarem badań nad konfliktami współczesnymi jest więc także ich analiza podejmowana w kontekście działalności organizacji międzynarodowych. Powstałe w ich wyniku także inne publikacje dotyczą m.in. zaangażowania tych organizacji w wygaszanie wojen domowych i rozwiązywanie konfliktów etnicznych.

W pracy Hilare McCoubrey i Nigel D. White *(International Organizations and Civil Wars*, Dartmouth Publ. Comp., 1995), odmiennie niż w innych wydanych ostatnio pracach dotyczących zagadnienia interwencji, skupiających uwagę na ONZ i Radzie Bezpieczeństwa, autorzy traktują międzynarodowe organizacji regionalne i organizacje pozarządowe (NGOs) jako pewną integralną całość w kontekście ich zadań przy rozwiązywaniu konfliktów. Objaśniają instytucjonalne i prawne podstawy odnoszące się do ingerowania w przypadku wojen domowych. Oprócz analizy zaangażowania różnych organów ONZ w rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych, rozważane są prerogatywy regionalnych i obronnych organizacji międzynarodowych, takich jak NATO i Organizacja Państw Ame-

rykańskich (OAS) oraz ich relacje z ONZ w świetle rozdziału VIII Karty NZ, a także działalność agencji pomocowych, takich jak Międzynarodowy Czerwony Krzyż.

Omawia się też szeroko praktykę działania tych organizacji w postaci misji fact finding i obserwacyjnych, pomocy humanitarnej, peacekeeping, pomocy uchodźcom i ofiarom czystek etnicznych, nadzorowania wyborów oraz stosowania innych metod rozwiązywania sporów - takich jak mediacje i koncyliacje, stosowanie przymusu przez te organizacje. Podkreśla się szczególną rolę organizacji pozarządowych. Autorzy zwracają uwagę na potrzebę opracowania nowych definicji w związku z rosnącą rolą zaangażowania sił ONZ w rozwiązywanie konfliktów wewnętrznych. Tradycyjnie pojmowany mandat misji pokojowej już obecnie nie wystarcza. Autorzy nie dają jednak klarownej interpretacji wyłaniającej się wielu skomplikowanych kwestii dotyczących aspektów operacyjnych, politycznych i prawnych misji interwencyjnych podejmowanych przez organizacje międzynarodowe. Przedmiotem rozważań są także środki militarne podejmowane przez ONZ i organizacje regionalne, ze szczególnym zwróceniem uwagi na wciąż nie wykorzystane możliwości działania w formach przewidzianych przez Kartę NZ (art. 43, 46, 47).

Z kolei w innej pracy, dotyczącej roli organizacji międzynarodowych wobec konfliktów etnicznych (*International Organizations and Ethnic Conflict*, edited by M.J. Esman, S. Telhami, London, Cornell Univ. Press 1995) podjęto próbę zdefiniowania konfliktu etnicznego jako pewnej *konsekwencji etnicznego pluralizmu, procesu dwu lub więcej wspólnot etnicznych, przebiegającego pod tą samą władzą polityczną*. Rozważany jest problem jak w świetle obowiązujących norm i uwarunkowań politycznych organizacje międzynarodowe, takie jak ONZ, Organizacja Jedności Afrykańskiej i Liga Arabska - mogą interweniować w konfliktach mających swe źródła w różnicach etnicznych. Jako przyczyny słabości ONZ wymienia się przede wszystkim brak własnych, autonomicznych sił wojskowych, niedostateczne wpływy finansowe oraz brak własnego wywiadu lub innych możliwości zbierania informacji.

2. Już w piśmiennictwie z drugiej połowy lat 80., spotkać można prace z zakresu teorii stosunków międzynarodowych, przyjmujące bliższą współczesności perspektywę badań, określaną jako „nowa generacja" (Philippe Régner, red. 1986), czy też doszukujące się kontrastów i paraleli w 60. (1927-1987) stosunków międzynarodowych (Otto Hieronymi, red., 1987-1988). Ale już wcześniej (1972) zajmowano się nowymi formami konfliktów międzynarodowych. Analizowano m.in. konflikt Cypryjski z lat 1946-1959 (F.Crouzet, 1973).

W brukselskim Centre de droit international Henri Rolin'a, począwszy od połowy lat 70., powstało wiele prac zajmujących się m.in.: terroryzmem międzynarodowym, przestęp-

stwami wojennymi przeciwko ludzkości (Pierre Mertens), prawem humanitarnym i konfliktami zbrojnymi. Tym ostatnim poświęcono obecnie odrębne studia, ukazujące m.in. rolę Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża w wojnie nad Zatoką w 1990--1991 r. (Christophe Girod, *Tempête sur le désert*, 1995), konflikty na Kaukazie (Mohammad-Reza Djalili - red., *Le Caucase postsovietique: la transition dans le conflit*, 1995); sankcje ONZ w związku z konfliktem w b.Jugosławii (E.Kalpyris, R.Vork, A.Napolitano, *Les sanctions des Nations Unies dans le conflit de l'ex-Yougoslavie*, 1995); międzypaństwowy konflikt w Libanie (Katia Boustany, *Le conflict interetatique au Liban. Problémes de maintien de la Paix*, 1994); konflikty i zagadnienia strategiczne w Europie (1992); niesądowe środki rozwiązywania konfliktów (P.Lalive d'Epinay i in., 1995); stosunek prawa międzynarodowego wobec tzw. kryzysów humanitarnych (Olivier Paye, 1996).

Mohammed Bedjaoui (członek Instytutu Prawa Międzynarodowego), podjął z okazji 50-lecia ONZ istotny problem potrzeby poddania kontroli ze strony Trybunału światowego (MTS) legalności aktów podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa w sytuacjach konfliktów i innych kryzysów międzynarodowych (zob. *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalit (des actes du Conseil de sécurité)*, 1994).

Z innych, zasługujących na uwagę prac dotyczących problematyki współczesnych konfliktów międzynarodowych, można wskazać m.in. publikację Uniwersytetu w Uppsali nt. zachowania się państw w sytuacjach kryzysowych (B.Heldt, *Public dissatisfaction and the conflict behavior of states: A theory reconstruction with an empirical application*, 1966); obszerną antologię studiów waszyngtońskiego The Brookings Institution, nt. zapobiegania konfliktom w postkomunistycznym świecie z udziałem międzynarodowych organizacji regionalnych (Chayes Abram, red., *Preventing conflict in the post communist world.: Mobilizing international regional organizations*, 1996).

Z prac autorów polskich wskazać można na doprowadzoną do 1996r. historię konfliktów w Afryce i Azji (A.Bartnicki, red., *Zarys dziejów Afryki i Azji 1869-1996*, 1966).

Historią konfliktów po 1945r. zajmuje się prof. G.R.Berridge (Uniwersytet Leicester), analizując istotę i rolę państw, a zwłaszcza wielkich mocarstw w stosunkach międzynarodowych, ich zaangażowania w gospodarce światowej, ich relacje z korporacjami ponadnarodowymi oraz stanowisko wobec konfliktów. Jako instrumenty w konfliktach wymienia się m.in.: wywiad, użycie siły, presję ekonomiczną i propagandę. Omawia on znaczenie równowagi sił, dyplomacji, misji pokojowych oraz rolę ONZ (*International Politics. States, Power and Conflict since 1945*, 1996).

Istotnym przyczynkiem do teorii rozwiązywania konfliktów może być m.in. praca Davida Bloomfielda (Harvard University), na temat elastycznego, komplementarnego

modelu w odniesieniu do strategii stosowanej w Irlandii Północnej (*Peace making Strategies in Northern Ireland. Building Complementarity in Conflict Management Theory*, 1996).

Nacjonalizmom europejskim, jako źródłu wielu konfliktów poświęcili m.in. swe prace: dwaj duńscy eksperci S.R.Bollerup, C. Dons Christensen, skupiając uwagę na Estonii, Mołdowie, Chorwacji i b.Czechosłowacji (*Nationalism in Eastern Europe. Causes and Consequences of the National Revivals and Conflicts in late 20th Century Eastern Europe*, 1997); R. Conquest i D. Djordjevich, analizujący głównie konflikt bałkański i upadek idei Jugosławii (*Political and Ideological confrontations in 20th Century Europe*, 1996); Profesorowie Kas Deprez i Louis Vos - zajęli się nacjonalizmem w Belgii (*Nationalism in Belgium*, 1997); Edgar O'Ballance - wojnami kaukaskimi (*Wars in the Caucasus*, 1988-95, 1996).

3. Z analizy piśmiennictwa zajmującego się konfliktami wynika, iż większość autorów i placówek badawczych skupia swą uwagę na sytuacji po-zimnowojennej w Europie, zwłaszcza analizuje sytuację w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Spotkać można jednak również prace zajmujące się konfliktami w postkolonialnych krajach trzeciego świata (Luc van de Goor, Kumar Rupesinghe, Paul Sciarone, *Betwenn Development and Destruction. An Enquiry into the Causes of Conflict in Post - Colonial States*, 1996).

Z najnowszych prac, w których skupiono uwagę na niektórych zagadnieniach teoretycznych dotyczących konfliktów międzynarodowych wskazać można: monografię pod red. Rod von Lipsey (*Breaking the cycle. A Framework for Conflict Intervention*, 1997), należącą do nowej generacji analiz polityki zagranicznej, w której dziewięciu autorów oferuje nowy sposób myślenia o interwencji w razie konfliktu.

W pracy tej rozwinięto podstawy do interweniowania w sposób pozytywny, kiedy dane państwo zostało dotknięte przemocą, konfliktem międzynarodowym, po to aby, „przełamać cykl" rozlewu krwi i nieudanych interwencji. Stosując pewne zasady modelowe, przeanalizowano pod tym kątem osiem przypadków interwencji w sytuacjach konfliktów w takich regionach jak Bośnia, Czeczenia, El Salvador, Gaza/Palestyna, Haiti, Nagorno-Karabach, Somalia i Tadżykistan.

W innej pracy, autorzy P.A.Weistsman i G.Schneider rozważają jak uniknąć ryzyka konfliktów międzynarodowych w okresie po-zimnowojennym i osiągnąć zdolność społeczności międzynarodowej do bardziej efektywnego „wymuszenia" pokojowej współpracy między państwami (zob. *Enforcing Cooperation. Risky States and Intergovernmental Management of Conflict*, 1966).

Przybliżenie zagadnień rozwiązywania konfliktów międzynarodowych - zmierzając od teorii do praktyki, podjęli w sposób nowatorski, z wykorzystaniem technik komputerowych, L.P.Bloomfield i A.Moulton - przede wszystkim z myślą o dydaktyce. Poddano analizie 85 konfliktów jakie zaistniały na świecie, począwszy od 1945 r. - łącznie z konfliktami na tle etnicznym, zamieszczając szeroką bibliografię. (Zob. *Managing international conflict. From Theory to Practice*, 1997).

W kontekście problematyki rozwiązywania konfliktów prezentowane są ostatnio także istotne w swym wyrazie i znaczeniu dla rozumienia zagadnień bezpieczeństwa międzynarodowego prace dotyczące krytycznej analizy tych zagadnień i postulowanych reform w dziedzinie strategii oraz kształtowania odpowiedniego reżimu bezpieczeństwa w ramach KBWE/OBWE. Andrew Butfoy (Uniw. w Melbourne) skupiając uwagę na idei „kooperacyjnego bezpieczeństwa" przedstawia m.in. jako problemy współczesności: przezwyciężenie dylematu bezpieczeństwa, kooperacyjne planowanie obronne, kontrolę zbrojeń i wymuszanie pokoju (zob. *Common Security and Strategic Reform. A Critical Analysis*, 1997). Innowacyjne studia nad kształtującymi się reżimami bezpieczeństwa w Europie przedstawił Ki-Joon Hong (Uniw. w Seulu) na empirycznym przykładzie KBWE/OBWE (*The CSCE Security Regime Formation*, 1997).

10.2. Dyplomacja i prawo dyplomatyczne a zagadnienia bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwiązywanie konfliktów

1. Z wcześniejszych prac z zakresu współczesnej dyplomacji i prawa dyplomatycznego na uwagę zasługują przede wszystkim wydane w 1985r., pod red. Jean-François Guilhaudis (Uniw.Grenoble) i Maurice Torrelli (Uniw. Nicei) w dwóch tomach materiały pt. *Force armée et diplomatie* - z seminarium poświęconego problematyce NATO. Prof. Victor Jves Ghebali (Uniw. Geneva) wydał w 1989 r. - dwie znaczące prace zatytułowane: *La diplomatie de la détente. La CSCE, d'Helsinki* (Vienne (1973-1989), (oczekiwane jest nowe wydanie), a w 1993, *Les conferences de l'Union interparlementaire sur la coopération et la sécurit(européennes 1973-1991. Contributions sur la coopération et la détente Est-Ouest*. Klaus Gerd Giesen - wydał w 1992 r. monografię pt. *L'éthique de relations internationales. Les théories anglo-arméricanies contemporaines.*

Nadal nie utraciły swej aktualności wcześniejsze studia i podręczniki dotyczące prawa dyplomatycznego oraz praktyki dyplomatycznej m.in. z udziałem organizacji międzynarodowych systemu ONZ i w skali europejskiej, a także negocjacji wielostronnych i międzynarodowych negocjacji gospodarczych. Są to m.in. następujące prace: Farag Moussa, *Ma*

nuel de pratique diplomatique. L'Ambassade (1972); Jean Salmon, *Manuel de droit diplomatique* (1994); Jean-Daniel Clavel, *De la négociation diplomatique multilatérale* (1991); Raymond Ferretti (Uniw.Metz), *La coordination de l'action des organisations internationales au niveau européen* (1984); Alice Landau, *Les négociations économiques internationales: stratégies et pouvoir* (1990).

2. Na oddzielną uwagę zasługuje jednak nowatorsko ujęte studium G.R. Berridge: *Diplomacy. Theory and Practice.* (Prentice Hall, 1995), w którym wnikliwie scharakteryzowano rodzaje profesjonalnej dyplomacji bilateralnej w świetle regulacji normatywnych (konwencja wiedeńska z 1961 r.) i praktyki obejmującej m.in.: promowanie pokojowych stosunków, negocjacje, objaśnienie intencji, zbieranie informacji, doradztwo polityczne, „usługi konsularne", a także działania propagandowe. W obrębie dyplomacji wielostronnej kluczową rolę wyznaczono organizacjom międzynarodowym i kwestiom proceduralnym. Wiele kontrowersji u teoretyków dyplomacji budzi tzw. dyplomacja szczytów, wypełniana z udziałem głów państw lub szefów ich rządów, redukowana do poziomu posunięć propagandowych, jako nie mogąca w pełni zastąpić tradycyjnej dyplomacji profesjonalnej, także zajmującej się kształtowaniem stosunków pokojowych i zapobiegającej konfliktom m.in. przez negocjacje i interpretowanie intencji państwa reprezentowanego. Wśród działań dyplomatycznych wyróżniono także różnego rodzaju mediacje, mające na celu przede wszystkim rozwiązywanie sytuacji konfliktowych między państwami przez właściwe autorytety, państwa trzecie lub ONZ. Z przytaczanych danych wynika, że w latach 1945-1974 drogą mediacji załatwiono 255 spośród 310 konfliktów w skali globalnej.

Dyplomację określa G.R. Berridge jako: kształtowanie stosunków międzynarodowych raczej przez negocjacje niż przez użycie siły; przez propagandę czy uciekanie się do stosowania środków prawem przewidzianych i inne pokojowe środki (takie jak zbieranie informacji okazywanie dobrej woli), co bezpośrednio lub pośrednio służy promowaniu negocjacji (s.1).

Właśnie „sztuce negocjacji" poświęcił autor całą drugą część swego dzieła, wyróżniając takie stadia i rodzaje działań w tym obszarze jak: negocjacje wstępne (pre-negocjacje); negocjacje „okrągłego stołu"; właściwe negocjacje (diplomatic momentum) - po osiągnięciu odpowiedniego poziomu rozmów; zamknięcie negocjacji właściwym międzynarodowym porozumieniem z uwzględnieniem odpowiednich wymogów prawnotraktatowych i związanych z nimi różnych niuansów i procedur dyplomatycznych. Te cechy i działania określa mianem nowoczesnej dyplomacji.

Systematyczne przybliżenie do zagadnień negocjacji międzynarodowych w różnych sytuacjach konfliktów międzynarodowych (m.in. na przykładzie Wietnamu) daje praca

czworga autorów: R.Fisher, i in., pt. *Coping with International Conflict. Systematic Approach to Influence in International Negotiation*, 1996.

Z kolei Robert S. Ross (Harvard University) przybliżył istotną problematykę współpracy państw w trakcie negocjacji na przykładzie negocjacji USA z Chinami w latach 1969--1989 w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa w ich stosunkach z b.ZSRR. (zob. *Negotiating cooperation. The United States and China*, 1969-1989,1997). W pracy tej ukazano, jak obydwa mocarstwa budowały w tych latach drogą negocjacji swe kooperacyjne stosunki wzajemne i jak przebiegały te negocjacje, mimo dość kruchych podstaw takiej współpracy, a to w obliczu trwających wówczas sytuacji konfliktowych zwłaszcza tych związanych z Tajwanem.

Podobnym przykładem, ujmującym syntetycznie praktykę negocjacji dyplomatycznych, może być wcześniej wydana przez rząd Pakistanu dokumentacja dotycząca osiągania stopniowego zbliżania w długotrwających rokowaniach indyjsko-pakistańskich i pokojowego („z honorem') rozwiązania ciągnących się ponad 25 lat sporów terytorialnych oraz podpisania w Simla przez Zulfikara Ali Bhutto i Indirę Gandhi stosownego porozumienia dwustronnego. Pozwoliło to zaprowadzić trwały pokój na subkontynencie indo-pakistańskim oraz przywrócić normalne stosunki handlowe i komunikacyjne oraz partnerską współpracę wzajemną w innych dziedzinach (zob. *Peace with honour. Step by step approach to resolve indo-pakistan dusputes*, Islamabad 1972, s. 74).

Dyplomację nowoczesną charakteryzuje znaczne - niekiedy niekonwencjonalne - zaangażowanie na rzecz rozwiązywania wielu sytuacji konfliktowych. Zdaniem byłego ministra spraw zagranicznych i handlu Australii Richarda Woolcotta (zob. *Pathways of Modern Diplomacy,* Australian Journal of International Affairs, Vol. 51, No. 1, 1997) oprócz takich zaangażowań, interesy narodowe oraz ochrona integralności i suwerenności państwa pozostaje nadal głównym kryterium oceny funkcjonowania nowoczesnej dyplomacji. Wiąże się to z postępującym uzależnieniem międzynarodowym, które wymaga odpowiedniego równoważenia przez uwzględnianie interesów narodowych. Mimo, że sytuacja międzynarodowa w ostatniej dekadzie znacznie się zmieniła, niezmienione pozostały cele stojące przed wszystkimi państwami: ochrona przed agresją lub groźbą agresji oraz zapewnienie rozwoju własnej gospodarce i osiągania odpowiedniego poziomu socjalnego. Wybór opcji do działań na rzecz ochrony polityki państwa jest w istocie znacznie ograniczony, a celów tej ochrony nie można mieszać ze środkami ich urzeczywistniania. Celem takim jest bezpieczeństwo państwa i interesy narodowe, a środkami do jego urzeczywistnienia jest m.in. posiadanie odpowiednich sił zdolnych do odporu agresji, zawieranie sojuszów wojskowych, czy także członkostwo w kolektywnym systemie bezpieczeństwa regionalnego. Pro-

wadzenie zaś polityki zagranicznej wymaga w praktyce równoważenia przez państwa uznawanych zasad międzynarodowych i nakazów moralności z pragmatycznym postrzeganiem realiów. Nowoczesna dyplomacja wykorzystuje obok środków tradycyjnych, także - i to znacznie szerzej - „środki perswazyjne" przy pomocy mediów masowych, dialog i różne formy negocjacji. Wymaga to zaangażowania wysokokwalifikowanych, profesjonalnych służb dyplomatycznych. Obecnie bezpieczeństwo państwa i jego interesy gospodarcze są ściśle powiązane, stąd potrzeba efektywnej koordynacji spraw obrony z polityką zagraniczną i handlową.

Część II

PARTNERSKA WSPÓŁPRACA I STABILIZACJA STOSUNKÓW

11. EWOLUCJA MIEJSCA I ROLI PAŃSTW W ŁADZIE EUROPEJSKIM

11.1. Sytuacja państw europejskich po II wojnie światowej

II wojna światowa poczyniła wielkie zniszczenia w Europie, toczyła się tam bowiem przez cały czas swego trwania. Prowadziły ją wszystkie potęgi europejskie okresu międzywojennego: ZSRR, Francja, Wielka Brytania, Niemcy i Włochy. Ponieważ działania zbrojne umiejscowione zostały na terytoriach każdego z wymienionych państw, spowodowało to ogólny spadek potencjałów mocarstw. Dokonując dość ogólnej klasyfikacji, można powiedzieć, że status mocarstwowy pięciu wspomnianych potęg opierał się w okresie międzywojennym na:

a) liczbie ludności;

b) wielkości terytorium;

c) potencjale ekonomicznym i militarnym;

d) wykorzystywaniu ideologii jako siły mocarstwotwórczej;

e) uczestnictwie w działalności Ligi Narodów, jako pierwszej powszechnej organizacji międzynarodowej.

Po zakończeniu II wojny światowej nastąpił spadek potencjału ekonomicznego i demograficznego mocarstw europejskich. Niemcy i Włochy, jako państwa pokonane w tym konflikcie, po roku 1945 opuściły grono mocarstw. Można powiedzieć, że zwłaszcza Niemcy, ze względu na podział państwa na strefy okupacyjne i praktyczną utratę państwowości, stały się przedmiotem działań innych podmiotów stosunków międzynarodowych. W latach odbudowy Europy ze zniszczeń wojennych i kształtowania się systemu dwubiegunowego mocarstwami mogły określać się trzy państwa: Związek Radziecki, Wielka Brytania i Francja. Państwa europejskie podzieliły los całego systemu międzynarodowego ówczesnego świata. Europa, jak żaden kontynent, uległa podziałowi na system blokowy. Dwubiegunowy charakter Europy podkreślała tzw. „żelazna kurtyna", rozciągnięta od Szczecina po Triest[1]. Sam termin: „zimna wojna" sformułowany został o wiele wcześniej. Użyto go po raz pierwszy w szesnastym stuleciu dla określenia stosunków mię-

[1] M. Nadolski (red), *Historia powszechna 1879-1990, Dzieje polityczne i gospodarcze, historia dyplomatyczna, prawo i stosunki międzynarodowe*, Warszawa 1991, s. 253.

dzy państwami prowadzącymi tzw. wojny włoskie[2]. Zimna wojna okresu po drugiej wojnie światowej była zjawiskiem trwałym z uwagi na jego funkcjonowanie w systemie dwubiegunowym. System ten charakteryzuje się pogrupowaniem jednostek politycznych wokół dwu z nich, których siła jakościowo przewyższa siły pozostałych[3]. Definicje bardziej rozbudowane wskazują na towarzyszącą temu podziałowi podbudowę ideologiczną, cechy ładu władczego, a także oparcie stosunków międzyblokowych na zasadzie równowagi sił między dwoma głównymi podmiotami w oparciu o płaszczyznę militarną[4]. Lata następujące po wojnie przyniosły szybkie wykrystalizowanie tego systemu, gdzie po jednej stronie znalazło się mocarstwo tej wielkości i rangi jak Związek Radziecki, a z drugiej strony dwa inne mocarstwa europejskie: Wielka Brytania i Francja. Ogólnie zaś stosunki gospodarcze między państwami przemieszane były z politycznymi, nad nimi zaś dominowały podniesione do szczególnej roli: ideologia i zagadnienia militarne.

Do mocarstw europejskich w tym okresie zaliczyć można ZSRR oraz Francję i Wielką Brytanię. Obydwa ostatnie z wymienionych państw były potęgami o podobnym statusie i znajdowały się w podobnej sytuacji. Ich mocarstwowość ograniczona została przez zniszczenia wojenne, które w przekładzie na język parametrów ekonomicznych oznaczały np. w przypadku Francji całkowity niemal zanik eksportu i importu w 1945 roku[5]. Gospodarka brytyjska znajdowała się w minimalnie lepszej kondycji, chociażby ze względu na handlowe kontakty ze stanami Zjednoczonymi w oparciu o umowy *lend-lease*. Nie zmieniało to jednak faktu, że obie przedwojenne potęgi potrzebowały pomocy z zewnątrz. Plan Marshalla i powołanie do życia Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej w 1947 roku dało impuls ekonomicznej odbudowie Europy Zachodniej, w tym Wielkiej Brytanii i Francji[6].

Elementem mocarstwowości, łączącym oba państwa, był fakt posiadania przez nie imperiów kolonialnych, które w okresie tworzenia się ładu bipolarnego stawały się anachronizmem. Fakt prowadzenia działań zbrojnych na obszarach kolonii brytyjskich i francuskich, pomimo spustoszeń ekonomiczno-demograficznych, które mu towarzyszyły, spowodował wyzwolenie w społecznościach narodów kolonialnych wzrost aktywności niepodległościowej. W latach 1945-1950 doprowadziło to do dekolonizacji Indii, Birmy, Palestyny, Jordanii, Syrii i Libanu oraz Indochin francuskich. Mocarstwowość Francji i Wielkiej

---

[2] J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, s. 159.
[3] R. Aron, *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1995, s. 181.
[4] J. Stefanowicz, op. cit., s.154.
[5] P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny, rozkwit, upadek*, Warszawa 1995, s. 359.
[6] Por.: J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945-1994*, Warszawa 1994, s. 42-44.

Brytanii jako imperiów kolonialnych zaczęła obumierać. Był to początek procesu, który pochłaniał dyplomację obu mocarstw w latach następnych.

Kolejnym uwarunkowaniem mocarstwowości dwu omawianych państw był ich wcześniejszy udział w koalicji antyhitlerowskiej. Koalicja ta opierała się na silnym trzonie stanowionym przez mocarstwa, które kształtować miały w przyszłości porządek światowy. Nagrodą dla mocarstw koalicji po zakończeniu wojny stało się ustanowienie zasady stałego członkostwa Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zarówno Francja jak i Wielka Brytania posiadały stałe miejsce w Radzie, co dawało im możliwość wpływania na wszystkie ważne procesy i wydarzenia ładu powojennego[7]. Oprócz tego uwzględnić należy fakt posiadania przez głównych członków koalicji stref okupacyjnych na terenie Niemiec. Ideę ich powstania wykreowano na konferencji w Teheranie, natomiast na konferencji jałtańskiej mówiono już o stworzeniu, poza strefami zarządzanymi przez państwa tzw. Wielkiej Trójki, również strefy okupacyjnej dla Francji. Miała być ona wydzielona ze stref: amerykańskiej i brytyjskiej[8].

Uczestnictwo w systemie zarządzania strefami, na które zostały podzielone pokonane Niemcy, wydaje się równocześnie uwarunkowaniem i przejawem mocarstwowości Francji, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego. Potwierdzało ono międzynarodową pozycję państw, dokonujących zarządu, a równocześnie stwarzało sytuację, gdzie okupacja terytorialna strony pokonanej opierała się na idei zabezpieczenia pokoju. Celem okupacji było więc, między innymi, wyeliminowanie systemu politycznego hitlerowskich Niemiec, który mógłby zagrozić pokojowi w przyszłości. Stworzenie stref i ich okupacja (będąc uwarunkowaniem mocarstwowości) nakładały na mocarstwa obowiązek realizacji tego celu (co traktowane być może jako przejaw potęgi).

O ile Francja, skompromitowana działalnością państwa Vichy, była bardziej wstrzemięźliwa w akcentowaniu swej pozycji mocarstwa na płaszczyźnie militarno-politycznej, o tyle Brytyjczykom fakt spadku znaczenia Imperium uświadomiły dopiero kłopoty z utrzymaniem posiadłości kolonialnych. Ostatecznie zarówno jedno jak i drugie mocarstwo europejskie przyjęły na siebie rolę dwu podpór bloku zachodniego, którego przywódcą i nośnikiem głównych idei stały się Stany Zjednoczone. W roku 1947 doszło do sojuszu angielsko-francuskiego, poszerzonego w roku następnym o kraje Beneluksu. Była to podstawa do stworzenia euro-atlantyckiej płaszczyzny współpracy polityczno-militarnej, która

[7] Por.: M. Nadolski, op.cit., s. 212; S. Bieleń, *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Warszawa 1996, s. 27.

[8] Por.: M. Nadolski, op. cit., s. 192, 200.

jako Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego, zaczęła funkcjonować z udziałem USA, Kanady i kilku innych państw Europy Południowej i Zachodniej od kwietnia 1949 roku.

Uczestnictwo Związku Radzieckiego w działaniach koalicji antyhitlerowskiej zapewniło jej zwycięstwo. Trzeba powiedzieć, że brak frontu wschodniego w Europie, zsynchronizowanego z ruchami wojsk alianckich na frontach: zachodnim i południowym albo rozciągnąłby w czasie trwanie działań zbrojnych, obciążając stratami obie strony, albo uniemożliwił zakończenie konfliktu ze skutkiem pozytywnym dla państw alianckich. Podobne do militarnych miały działania polityczne, takie jak: spotkania ministrów spraw zagranicznych koalicjantów, ich specjalnych wysłanników, czy wreszcie przywódców państw. Podejmowane tam decyzje, dotyczące najważniejszych elementów powojennego ładu międzynarodowego, najlepiej wskazywały rangę państw-ich autorów, warunkując przy tym ich mocarstwowość.

Podobnie, jak to miało miejsce w przypadku dwóch poprzednich mocarstw, rozpatrywać można uwarunkowania mocarstwowości ZSRR, biorąc pod uwagę ekonomiczne, polityczne i demograficzne parametry jego wielkości po zakończeniu wojny. Działania wojenne przetoczyły się przez znaczny obszar europejskiej części Związku Radzieckiego. Przyniosło to ze sobą straty ludnościowe, które w połączeniu z liczbą poległych na froncie szacuje się na około 20-25 milionów[9]. Towarzyszyło temu przestawienie produkcji, zwłaszcza w przemyśle ciężkim, na potrzeby armii. Rozwinęły się wówczas miasta w Uralskim Okręgu Przemysłowym gdzie ewakuowano całe zakłady przemysłowe części europejskiej kraju. Po wojnie rozpoczęto gwałtowną odbudowę, lecz względy polityczne zadecydowały o nieprzyjęciu przez ZSRR pomocy amerykańskiej, przedstawionej w ramach planu Marshalla. Toteż po zakończeniu wojny ZSRR prowadził na terenie swej strefy okupacyjnej gospodarkę rabunkową, w celu maksymalnego wyrównania strat wojennych, a przy tym uzyskania źródeł dochodów na rosnące zbrojenia, eskalowane formowaniem się zimnowojennego porządku międzynarodowego. Podobna polityka prowadzona była wobec państw, położonych w radzieckiej strefie wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej. Odrzucając plan Marshalla, ZSRR musiał znaleźć alternatywną płaszczyznę współpracy ekonomicznej, przynajmniej z państwami kształtującego się bloku wschodniego. Działania te sfinalizowało powstanie w styczniu 1949 roku Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej[10].

---

[9] Por. np.: P. Kennedy, op. cit., s. 355.

[10] Cele deklarowane RWPG por. np.: J. Kukułka, op. cit., s. 53; *Słownik wiedzy obywatelskiej*, Warszawa 1970, s. 380-381; E.J. Osmańczyk, *Encyklopedia ONZ i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1986, s. 445; P. Kennedy, op cit., s.369.

Podobnie jak dwa omawiane wcześniej kraje Związek Radziecki posiadał stałe miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, ale w przeciwieństwie do nich - tylko on reprezentował przeciwną do zachodniej opcję polityczną systemu dwubiegunowego. O rozdźwiękach, wynikających z tego faktu, w toku prac Rady będzie tu jeszcze wspomniane.

Ideologia komunistyczna stanowiła kolejną z przesłanek mocarstwowości tego państwa. Oprócz potencjału ludnościowego, militarnego czy głębokości wpływu politycznego ZSRR, sięgających płaszczyzny globalnej, najbardziej prężną i pro mocarstwową była idea walki klas, której wspieranie -racja stanu tego państwa-dotyczyć miała wszystkich rejonów świata[11].

Kolejne uwarunkowanie mocarstwowości Związku Radzieckiego stanowił potencjał militarny. Między rokiem 1945 a rokiem 1949 na Zachodzie przeceniano wojskowe możliwości ZSRR, co aktywizowało spiralę zbrojeń po obu stronach. Związek Radziecki dążył do uzyskania broni jądrowej, posiadanej już przez Stany Zjednoczone, z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze: dawałoby mu to status drugiego supermocarstwa światowego, po drugie: w klimacie zimnej wojny zabezpieczało przed ryzykiem niemożności odparcia ataku przeciwnika, gdyby przerodziła się ona w wojnę „gorącą"[12]. Uzyskanie broni jądrowej przez ZSRR i pierwsza próba tej broni oraz równolegle w tym samym roku - powstanie NATO dają, jak się wydaje, pewną cezurę czasową kończącą proces dopełniania się przesłanek mocarstwowości państw europejskich, uczestniczących w systemie dwubiegunowym.

11.2. Kształtowanie się dwubiegunowego systemu stosunków

W omawianym okresie trwały nadal w świecie procesy, formujące ostateczne ramy systemu dwubiegunowego. Były to procesy długofalowe i krótkofalowe, rozłożone geograficznie w różnych częściach globu:

- w Europie ugruntował się proces istnienia dwu państw niemieckich, podczas, gdy w Azji akcentowało się rozbicie Korei;
- militaryzacja Republiki Federalnej Niemiec doprowadziła do powstania na Wschodzie odpowiednika NATO w postaci Układu Warszawskiego;
- z początkiem lat pięćdziesiątych poczęły funkcjonować zręby europejskich organizacji integracyjnych typu gospodarczego (EWWiS);
- na sile przybrały procesy dekolonizacyjne i wyścig zbrojeń.

---

[11] Por.: A. Sewastaniuk, *Deklarowane racje stanu wielkich mocarstw*; w: Z.J. Pietraś, M. Pietraś (red.) Interesy narodowe,a współistnienie państw, Warszawa -Lublin 1989, s. 56.

[12] P. Kennedy, op. cit., s.362-363.

Od 1949 roku istniały dwa państwa niemieckie. Granice między nimi stanowiły granice między dwoma blokami. Do 1955 roku blok wschodni funkcjonował, co prawda, pod wyraźnym i niekwestionowanym przywództwem ZSRR, nie posiadał jednak zinstytucjonalizowanej formacji obronnej, nie połączył państw składowych sojuszem militarnym. W maju 1955 roku doszło do włączenia RFN do struktur obronnych NATO. Odpowiedzią było podpisanie w Warszawie Układu o przyjaźni, pomocy i współpracy wzajemnej, jako ram struktury militarnej, porównywalnej z NATO[13]. Stworzenie Układu Warszawskiego rozszerzyło płaszczyznę wpływu mocarstwowego ZSRR w aspekcie wojskowo-politycznym. Pojawiła się możliwość upowszechniania radzieckiej doktryny polityczno-militarnej oraz pozwoliło już w 1956 roku na pierwszą interwencję wojsk sojuszu na Węgrzech.

W roku 1951 doszło do powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Pomysłodawcą była strona francuska. Plan ministra spraw zagranicznych R. Schumana zakładał integrację przemysłu ciężkiego RFN i Francji, a w przyszłości innych zainteresowanych państw. Inicjatywa polityczno-ekonomiczna Francji dążyła do stworzenia podstaw skoordynowanej polityki gospodarczej Zachodu. Koncepcja funkcjonalnej integracji, proponowana przez Monneta i Schumana, nie uderzała bezpośrednio w suwerenność państw, jak inne koncepcje integracyjne. Wydawała się przez to atrakcyjniejsza i łatwiejsza w realizacji. Potwierdzała przy tym francuską aktywność w bloku zachodnim i mocarstwowość tego państwa[14].

Rok 1950 rozpoczął okres wykorzystywania Rady Bezpieczeństwa ONZ do wygrywania przez mocarstwa konfliktów regionalnych. USA i ZSRR jako mocarstwa globalne i supermocarstwa, wyposażone w broń jądrową, wykazywały dużą wrażliwość na wydarzenia międzynarodowe w bardzo wówczas konfliktogennej Azji. Rada Bezpieczeństwa była miejscem najczęstszego stosowania prawa veta przez jej stałych członków[15]. O ile Związek Radziecki popierał z założenia ideologicznie podobne siły (KRLD, LDRW), wspomagając politycznie Chiny Ludowe, zaangażowane głębiej niż on w konflikty azjatyckie, o tyle rządy francuski i brytyjski nie obrały polityki bezwzględnej lojalności wobec sojuszniczych Stanów Zjednoczonych. Wynikało to z kilku przesłanek. Po pierwsze Francja i Wielka Brytania negowały konfrontacyjną politykę Waszyngtonu wobec ChRL, prowadzoną przez

[13] Por.: S. Bieleń, op. cit., s. 221-224; M. Nadolski, op. cit., s. 287-291.

[14] Por.: P. Bożyk, W. Grabska, M. Łytko, *Integracja a współpraca gospodarcza w Europie*, Warszawa 1972, s. 103-105; E.J. Osmańczyk, op. cit., s. 399-400; G. Michałowska (red.), *Mały słownik stosunków międzynarodowych*, s. 265.

[15] Por.: R. Sonnenfeld, *ONZ jako czynnik utrzymania pokoju - prawo a praktyka*, Sprawy Międzynarodowe, 1993, nr 4, s. 15.

Mac Arthura jako głównodowodzącego siłami amerykańskimi w Azji. Dochodziło więc do nacisków dyplomatycznych z Londynu i Paryża w celu zablokowania idei wojny z Chinami Ludowymi. Naciski te ostatecznie spowodowały dymisję Mac Arthura ze wszystkich zajmowanych stanowisk dowódczych. Było równocześnie dowodem stosowania przez mocarstwa europejskie niezależnej polityki regionalnej, z którą sojusznik amerykański musiał się liczyć. Po drugie - równolegle z wojną koreańską Francja toczyła wojnę w Wietnamie, a widząc wspólną z Brytyjczykami płaszczyznę interesów jako mocarstwa kolonialne, popierała Wielką Brytanię w rejonie Kanału Sueskiego. Mówiąc najogólniej: Francja i Wielka Brytania na płaszczyźnie ich mocarstwowości regionalnej, związanej z posiadanymi terytoriami zależnymi, wykazywały łączność interesów i celów, co niekiedy prowadziło do wspólnych stanowisk. W latach pięćdziesiątych uwidoczniły się, co prawda, próby sanacji systemu kolonialnego. Formułowano plany i stanowiono ustawy, serwując hasła poprawy standardów życia w koloniach, istniało bowiem przekonanie, że bez kolonii, zwłaszcza afrykańskich, nie ma mowy o rozwoju przemysłu metropolii. „Nadany temu rozgłos był odwrotnie proporcjonalny do faktycznego znaczenia owych projektów"[16]. Powolnie postępujący proces dekolonizacji musiał osłabiać pozycje mocarstw, a zwłaszcza ich prestiż, gdy dokonywały prób interwencji w wyzwalających się krajach. Jak można się było domyślać: system dwubiegunowy nie tolerował anachronicznych imperiów kolonialnych. Tylko zrozumienie tej prawidłowości mogło ocalić mocarstwowość Francji i Anglii. Tym bardziej, że w 1956 roku na XX Zjeździe KPZR przedstawione zostały przez N. Chruszczowa założenia nowej polityki ZSRR i nowego rozumienia jego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Chodziło tu, między innymi, o przewodnictwo Związku Radzieckiego wobec państw, które wyzwalały się z podległości kolonialnym mocarstwom, wchodząc na ścieżkę niepodległości. Cel ten rozszerzał płaszczyzny globalnych interesów Związku Radzieckiego, będąc równocześnie zagrożeniem dla kolonialnych imperiów państw europejskich[17]. Sposobem zapobieżenia całkowitej utraty kontroli nad byłymi obszarami kolonialnymi było uczestnictwo państw zachodnich w paktach regionalnych, konstruowanych z inicjatywy własnej albo przy współudziale USA. W 1954 roku Francja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Australia, Nowa Zelandia, Filipiny, Pakistan i Tajlandia podpisały pakt powołujący Organizację Paktu Azji Południowo-Wschodniej (SEATO). W roku następnym powołano do życia złożoną z Wielkiej Brytanii, Turcji, Iraku, Iranu i Pakistanu Organizację Paktu Centralnego (CENTO). Miało to zablokować

[16] J. Kukułka, op. cit., s.114.

[17] I. Wyciechowska, *Działania ZSRR na rzecz pokoju*, w: J. Kukułka (red.), Pokój w teorii i praktyce stosunków międzynarodowych, Warszawa 1991, s. 241.

radzieckie próby rozszerzenia wpływów na obszary azjatyckie, zwłaszcza sąsiadujące z ZSRR.

Wielość paktów wojskowo-politycznych z udziałem mocarstw europejskich w latach pięćdziesiątych sugerować musi konsekwentny przyrost wydatków na zbrojenia, modernizację armii, inwestycje strategiczne, słowem całą otoczkę, związaną z wyścigiem zbrojeń. Rzeczywiście: omawiany okres (zwłaszcza lata wojny koreańskiej) nakręcał skutecznie spiralę zbrojeń[18]. Następowało ilościowe i jakościowe ulepszanie armii w zakresie sprzętu, technik, szkolenia kadr (niemałe znaczenie miało tu szkolenie doradców i instruktorów wysyłanych za granicę do państw sojuszniczych). Pierwszorzędne znaczenie miały prace nad modernizacją broni nuklearnej, potwierdzającej status supermocarstw; jej zastosowanie w różnych typach uzbrojenia i różnych formacjach zbrojnych. Pierwsze próby rozmów o ograniczeniu zbrojeń prowadzone w 1954 roku miały raczej na celu niedopuszczenie do militaryzacji Niemiec Zachodnich. Po ich przyłączeniu do struktur militarnych NATO dialog został wstrzymany.

Podsumowując ten okres można powiedzieć, że mocarstwowość trzech państw europejskich, podzielonych między dwa bloki sojusznicze, opierała się na maksymalizacji wpływów poza Europą, kształtowaniu sojuszów w rejonach żywotnych interesów, wzajemnemu blokowaniu inicjatyw w tych regionach i konfrontacji politycznej na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Towarzyszyła temu dążność do maksymalizacji zbrojeń, opieranej na strategii odstraszania przeciwnika. Lata następne przyniosły kilka ostrych kryzysów w stosunkach Wschód-Zachód, co uświadomiło głównym uczestnikom ładu powojennego konieczność odprężenia we wzajemnych stosunkach.

Przełom lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych przyniósł zmiany jakościowe mocarstwowości państw europejskich, ale wprowadził także zmiany ilościowe. Zaczęła bowiem zarysowywać się mocarstwowość Niemiec Zachodnich. Jeśli zaś chodzi o zmiany jakościowe, to ukształtował się pogląd o porównywalnej sile militarnej obu bloków systemu dwubiegunowego, stąd pojęcie równowagi sił. Uwarunkowań tego procesu należy szukać w ogromnym zainteresowaniu obszarem obu państw niemieckich ze strony USA i ZSRR. Zainteresowanie to przejawiało się w swego rodzaju „inwestycjach" politycznych i wojskowych, dokonywanych z uwzględnieniem geopolitycznego położenia RFN i NRD, w celu ustabilizowania stosunków międzyblokowych. Skuteczność tych inwestycji oraz własny potencjał demograficzny, militarny, a przede wszystkim - ekonomiczny, sprawiły, że w drugiej połowie lat pięćdziesiątych Niemcy Zachodnie zaczęły wykazywać bardzo kon-

[18] Por.: P. Kennedy, op. cit., s. 376: tabela 37, s. 377-382.

kretne aspiracje mocarstwowe. Zwiastunem tych tendencji była, sformułowana jeszcze w 1955 roku doktryna Hallsteina o wyłączności reprezentacji narodu niemieckiego przez RFN. Od tego czasu zaostrzeniu uległy nie tylko stosunki między państwami niemieckimi, ale również stosunki międzyblokowe. Odpowiedzią strony wschodniej stała się seria projektów, dotyczących demilitaryzacji, a częściej - dezatomizacji obszarów Europy Środkowej[19].

Pewne działania RFN doprowadziły też do wystosowania przez ZSRR ultimatum do państw zachodnich zarządzających formalnie Berlinem Zachodnim w sprawie tej właśnie części miasta i jej statusu. Drugi kryzys berliński wywołał zaostrzenie stosunków Wschód-Zachód, gdyż stanowisko ZSRR, wyrażone w nocie do USA, Francji i Wielkiej Brytanii naruszało ich prestiż. Poprzedzał go czasowo inny incydent, zaostrzający stosunki międzymocarstwowe: naruszenie radzieckiej strefy powietrznej przez amerykański samolot zwiadowczy U-2.

Zaostrzył on nie tylko stosunki między supermocarstwami, ale przede wszystkim ugodził we francuską inicjatywę zwołania konferencji Czterech Mocarstw w Paryżu, która miała być poświęcona normalizacji sytuacji w Berlinie. Inicjatywa Francji miała na celu również stworzenie przez to państwo funkcji pośrednika między superpotęgami, jej bezpośredni autor generał de Gaulle nie krył swego rozczarowania[20]. Na tej samej jednak konferencji pojawiły się sugestie na temat rozszerzenia się wpływów supermocarstw na przestrzeń okołoziemską, gdyż na orbicie funkcjonował radziecki sztuczny satelita. W tym samym czasie Francja musiała uporać się z problemem niepodległości Algierii. Na przełomie obu dekad powstanie arabskie przybierało na sile, by ostatecznie przyczynić się do upadku IV Republiki we Francji. Rząd de Gaulla zdecydował się ostatecznie podpisać porozumienie akceptujące niepodległość Galerii w 1962 roku.

11.3. Rozpoczęcie procesu odprężenia między dwoma blokami

Po trzech kryzysach regionalnych, podważających kruchą strukturę istnienia bloków w warunkach równowagi sił, nastąpił okres określany w terminologii jako pokojowe współistnienie. Z punktu widzenia stosunków w Europie do najważniejszych płaszczyzn rozwoju mocarstwowości państw europejskich można zaliczyć:

- udział ZSRR, Francji, Wielkiej Brytanii, RFN i Włoch w rozmowach rozbrojeniowych i inicjatywach pokojowych;

---

[19] Por.: tzw Plan Rapackiego; W. Michowicz, *Koncepcje edukacji dla pokoju w polskiej myśli i praktyce politycznej* w: A. Rotfeld (red.), Od zaufania do rozbrojenia, Warszawa 1986, s. 29-31; J. Osmańczyk, op. cit., s. 399.

[20] Por.: M. Nadolski (red.), op. cit., s. 318-319.

- rozwój integracji europejskiej i wzrost mocarstwowości RFN i Włoch;
- umowy o normalizacji stosunków między RFN a państwami bloku wschodniego;
- udział mocarstw europejskich w procesie KBWE.

W Moskwie w 1963 roku wypracowano układ w sprawie zakazu doświadczeń z bronią jądrową w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą. Podpisały go Wielka Brytania, ZSRR i USA, a nie przystąpiły do niego ani ChRL ani Francja. Podobnie wyglądała sytuacja, gdy podpisywano układ o gwarancjach bezpieczeństwa dla państw rezygnujących z broni jądrowej z 1968 roku. Na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych toczyły się między ZSRR a USA dwustronne rozmowy, zmierzające do ograniczenia niebezpieczeństwa wybuchu konfliktu międzyblokowego z użyciem broni jądrowej. Były to w kolejności: porozumienie o zapobieżeniu incydentom na otwartym morzu i w przestrzeni powietrznej nad nim (1972); układ o ograniczeniu systemów obrony przeciwrakietowej (1972); tymczasowe porozumienie w sprawie niektórych środków w zakresie ograniczenia strategicznych broni ofensywnych - SALT I (1972).

Wycofanie się Francji z zakazu doświadczeń z bronią jądrową było wyrazem braku zgody na samoograniczenie mocarstwowości, które nakładali na siebie sygnatariusze. Równocześnie została podpisana umowa francusko-radziecka o ustanowieniu linii bezpośredniej łączności, która miała służyć szybkim kontaktom międzypaństwowym w sytuacjach kryzysowych (1964). Po podpisaniu podobnych umów z ZSRR przez Wielką Brytanię i USA (1966 i 1967) stało się jasne, że przynajmniej w tej sprawie cztery mocarstwa chcą mieć głos decydujący. Nic w tym dziwnego, gdyż lata sześćdziesiąte to okres najlepiej i najkonkretniej zdefiniowanej mocarstwowej roli Francji. Mocarstwowość Francji miała uwidaczniać się przede wszystkim w niezależnej od innych państw Zachodu polityce zagranicznej. Polityka mocarstwowa, formułowana przez de Gaulla, nastawiona była na nawiązanie bliższych stosunków z państwami socjalistycznymi Europy Środkowej. Odwoływano się do przedwojennych jeszcze porozumień Francji z krajami Małej Ententy[21]. Ideologicznym przesłaniem tej współpracy miało być odbudowanie równowagi europejskiej, opieranej nie tylko na działalności politycznej sensu stricto, ale także powrocie do wzajemnych relacji ekonomicznych. Wyrazem konkretyzacji tego trendu były udzielane kredyty, obniżanie stawek celnych i kooperacja w handlu zagranicznym. Konkurować z Francją o ekonomiczne wpływy w Europie Środkowej i Wschodniej zaczęły również RFN i Włochy oraz Wielka Brytania, udzielając rządowych i pozarządowych kredytów. RFN

[21] W. Dobrzycki, *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815-1945*, Warszawa 1996, s. 363-367, 394-397.

doby kanclerza W. Brandta znormalizowało swe stosunki polityczne z blokiem wschodnim. W 1970 roku podpisano układy między ZSRR a RFN i Polską a RFN. Układ zasadniczy między NRD a RFN podpisano w 1972 roku, a jego bezpośrednim skutkiem było przyjęcie obu państw do ONZ, co wzmocniło prestiż zwłaszcza silniejszego RFN. Finałem starań Niemiec Zachodnich o normalizację stosunków z państwami socjalistycznymi stało się podpisanie porozumień z Węgrami, Bułgarią i Czechosłowacją (1972-1973). Pozostałą do wyjaśnienia kwestię statusu Berlina Zachodniego, będącą w przeszłości powodem międzynarodowych kryzysów, rozwiązano w roku 1971. Uznając RFN za partnera nie zaś za przedmiot tych uzgodnień, mocarstwa zachodnie przedstawiły do akceptacji przez ZSRR projekt, który został przyjęty[22].

Włochy funkcjonować zaczęły jako mocarstwo w omawianym okresie w oparciu o dwie płaszczyzny uczestnictwa w dwu organizacjach międzynarodowych, których były członkami: EWG i NATO. W ramach EWG starały się aktywnie kształtować tzw. jednolitą politykę śródziemnomorską[23]. „Rząd włoski, popierany przez Francję, widział realną możliwość umocnienia pozycji południowych członków Wspólnoty jako przeciwwagi dla istnienia dominacji państw Europy Północnej"[24]. Uczestniczyły też w kreowaniu dialogu euro-arabskiego, do którego w połowie lat siedemdziesiątych przyczynił się światowy kryzys energetyczny. Od 1952 roku Włochy funkcjonowały w ramach Środziemnomorskiego Teatru Działań Wojennych. Po wystąpieniu Francji z wojskowych struktur NATO miała miejsce jego reorganizacja, której skutkiem Włochy przejęły znaczną część funkcji wojsk francuskich. Okresem wzrostu znaczenia flanki południowej struktur wojskowych Paktu Północnoatlantyckiego stał się okres kryzysu cypryjskiego.

Funkcjonowanie NATO w drugiej połowie lat sześćdziesiątych zostało zdywersyfikowane decyzją Francji o opuszczeniu struktur wojskowych i żądaniem opuszczenia przez jednostki natowskie terytorium tego państwa. W okresie prowadzenia przez Stany Zjednoczone wojny w Wietnamie stanowiska mocarstw europejskich były wstrzemięźliwe, zachowując dystans w stosunku do zaangażowania USA w „brudną wojnę".

Początek procesu KBWE pozwolił państwom na powrót i renesans europocentryzmu mocarstwowości. Dotyczyło to nie tyle wpływu na tok rozmów i negocjacji Aktu Końcowego, ile o niektóre płaszczyzny kontroli wzajemnej, nie zastosowane wcześniej na skalę regionalną między najsilniejszymi państwami świata. Chodzi między innymi o takie środki budowy zaufania jak: powiadamianie o manewrach wojskowych, ruchach wojsk i wy-

[22] Por.: J. Kukułlka, op. cit., s. 217.
[23] Por.: K. Szczepanik, *Polityka Włoch w basenie Morza Śródziemnego*, s. 202-203.
[24] K. Szczepanik, *Polityka Włoch...*, op. cit., s.203.

miana obserwatorów. „Obnażało" to w pewnym stopniu istotną dla każdego państwa sferę suwerenności jaką jest bezpieczeństwo narodowe i obronność. Trzeba przy tym stwierdzić, że realizacja postanowień w dalszej praktyce politycznej uzależniona została od bieżącego stanu stosunków Wschód-Zachód[25].

Okres 1963-1974 uważać należy za czas znaczący w pojawianiu się nowych mocarstw na kontynencie europejskim. Nazwane one zostały nowymi, ale w zasadzie mówić należałoby o starych mocarstwach „koncertu europejskiego", wyeliminowanych z tego grona przez wojnę. RFN i Włochy dołączyły swe aspiracje do ambicji mocarstwowych ZSRR, Wielkiej Brytanii i Francji, opierając się głównie na swym rozwoju ekonomicznym. Stały się przy tym żywym odzwierciedleniem pojęcia mocarstwowości selektywnej, w jej wariancie sektorowym[26]. Normalizacja stosunków RFN z państwami bloku wschodniego była próbą odseparowania się od kurateli mocarstw zachodnich, pomogła zamknąć „kryzysogenną" kwestię statusu Berlina Zachodniego, ułatwiła wstąpienie do ONZ, bez czego niewyobrażalnymi wydają się współczesne wizje mocarstwowości. Dużą aktywność międzynarodową wykazywała Francja, przynosząc przy tym swym sojusznikom z NATO wiele problemów. Wielka Brytania, jako mocarstwo atomowe, podpisywała trójstronne układy o nierozprzestrzenianiu broni nuklearnej, opowiadając się za amerykańskim i radzieckim stanowiskiem w tej mierze. Równocześnie dystansowała się wraz z Francją i ZSRR od amerykańskiego uczestnictwa w konflikcie wietnamskim. Wreszcie - mocarstwa europejskie uczestniczyły równolegle z państwami średnimi i małymi w procesie KBWE.

11.4. Erozja układu dwubiegunowego

Lata 1985-1989 należą do okresu poprzedzającego bezpośrednio rozpad świata dwublokowego. Do najbardziej charakterystycznych wydarzeń z udziałem mocarstw należą:

- program „jawności i przebudowy" M. Gorbaczowa w ZSRR;
- wzrost aktywności RFN w kierunku zjednoczenia Niemiec;
- tendencje rezygnacji z modelu dwublokowego przedstawiane podczas obrad Układu Warszawskiego i NATO;
- spotkania na szczycie ZSRR-USA.

---

[25] Por.: M. Tabor, *Znaczenie środków budowy zaufania w umacnianiu pokoju* w: J. Kukułka (red), Pokój w teorii..., op cit., s.348.

[26] Por.: J. Stefanowicz, *Stary nowy świat. Ciągłość i zmiana w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 1978, s. 33-34.

W doktrynie głoszonej od połowy lat osiemdziesiątych przez nowego przywódcę ZSRR Michaiła Gorbaczowa pojawiło się pojęcie „wspólnych interesów" społeczności międzynarodowej, rozumianych jako próba przezwyciężenia jej strukturalnych i funkcjonalnych niedoskonałości[27]. Bezpośrednim skutkiem tych koncepcji był tzw. „plan Gorbaczowa", zakładający trójfazową redukcję broni jądrowej supermocarstw do końca dwudziestego wieku. Zyskał one poparcie mocarstw zachodnich, przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, ale także Wielkiej Brytanii i Francji[28]. Rokowaniom pokojowym towarzyszyły przygotowania do serii spotkań „na szczycie" między ZSRR a USA: w Genewie, w Reykiawiku, w Waszyngtonie i w Moskwie. Oprócz rozmów o redukcji zbrojeń toczyły się na nich dyskusje o globalnej odpowiedzialności supermocarstw za budowanie atmosfery wzajemnego zaufania.

Przejawiając dobrą wolę Związek Radziecki podjął w 1988 roku decyzję o wycofaniu swych wojsk z Afganistanu. Był to krok korzystny z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej ZSRR i pomocny w uwiarygodnianiu idei przebudowy. Obszarami objętymi redukcją stacjonujących oddziałów radzieckich były również Czechosłowacja, NRD i Węgry.

Zjednoczenie Niemiec propagowane przez rząd kanclerza Kohla poprzedzane było akcjami kulturowymi takimi, jak obchody siedemset pięćdziesięciolecia Berlina.

Wobec odprężenia stosunków między Moskwą a Waszyngtonem Francja i RFN podjęły działania, zmierzające do „zeuropeizowania" struktur obronnych NATO. Stworzono w 1988 roku wspólną francusko-niemiecką brygadę wojskową. Kontynuowana była współpraca między RWPG a EWG.

W lutym 1989 roku w Polsce odbywały się rozmowy między stroną rządową a opozycją w ramach tzw. „okrągłego stołu". Bezpośrednim skutkiem tych wydarzeń były wolne wybory do dwuizbowego parlamentu, w których wygrana ugrupowań wywodzących się z nurtu solidarnościowego zapoczątkowała przemiany ustrojowe. Przywrócono urząd prezydenta państwa (lipiec 1989), a w grudniu tego roku dokonano zmian konstytucyjnych (m.in. zmiany nazwy państwa).

W ten sposób rozpoczął się stopniowy proces rozpadu bloku wschodniego. Śladem Polski postąpiły: Czechosłowacja, Bułgaria, Węgry oraz Rumunia, gdzie proces przemian miał wyjątkowo drastyczny przebieg[29]. Jesienią tego roku pojawiły się inicjatywy regionalne ze strony państw wyzwalających się spod wpływu ZSRR w kooperacji z Włochami.

---

[27] M. Pietraś, *Michaiła Gorbaczowa koncepcja „wspólnych interesów" społeczności międzynarodowej* w: Z.J. Pietraś, M.Pietraś (red.), Interesy narodowe..., op. cit., s. 358.

[28] Por.: J. Kukułka, op. cit., s. 421.

[29] Ibidem, s. 441-445.

Włochy jako mocarstwo regionalne, państwo należące do G-7 i mocarstwo selektywne miały niespotykaną po wojnie okazję przejawić swą aktywność i ambicje mocarstwowe. To one pragnęły zająć przywódczą rolę w tworzonej Inicjatywie Środkowoeuropejskiej, złożonej oprócz tego państwa z Austrii, Jugosławii i Węgier, a w ostatecznym kształcie również Czechosłowacji i Polski.

W okresie przeobrażeń miały miejsce również liczne wizyty głów państw i rządów silnych państw Zachodu, które znalazły w nich możliwość terytorialnego i przedmiotowego pogłębiania swej mocarstwowości.

Istotnym elementem procesów omawianego okresu było zjednoczenie Niemiec. W procesie tym starały się uzewnętrznić swoją mocarstwowość zarówno państwa odpowiedzialne za „kwestię niemiecką" po drugiej wojnie światowej jak i RFN. Pierwszym etapem działań RFN, zmierzających do zjednoczenia było zbliżenie z NRD, o czym wspomniano w poprzednim podpunkcie. Latem 1989 roku miało miejsce masowe przedostawanie się Niemców z NRD za pośrednictwem ambasad zachodnioniemieckich w Polsce, Czechosłowacji i na Węgrzech. Był to pierwszy etap osłabiania władzy politycznej NRD. Kolejnym krokiem stało się nakłanianie mocarstw do systemu jednoczenia obu państw niemieckich w tempie i kolejności proponowanej przez RFN. Plan Kohla z listopada 1989 roku, a następnie plan Modrowa, miały przygotować sojuszników z drugiej wojny światowej do ewentualności konfederacji międzyniemieckiej. ZSRR wykazywał sprzeciw, postulując konieczność neutralizacji zjednoczonego państwa, jak miało to miejsce w przypadku Austrii. Rozmowy w ramach negocjacji o zjednoczeniu odbywały się w formule: dwa państwa niemieckie i cztery mocarstwa alianckie. Rozpoczęły się w maju 1990 roku w Bonn, a zakończyły we wrześniu tego roku w Moskwie[30]. Niewątpliwym podkreśleniem międzymocarstwowego charakteru tych rokowań było przeciwstawienie się rozszerzeniu formuły negocjacji o wschodnich sąsiadów państw niemieckich. Ostatnia runda rozmów sankcjonowała zjednoczenie Niemiec, ich przynależność sojuszniczą do NATO. W sferze zobowiązań państwa niemieckiego pozostała sprawa pokojowych stosunków z sąsiadami, a także rezygnacja z broni ABC. Wkrótce też Niemcy podpisały w listopadzie 1990 roku traktat z Polską o potwierdzeniu istniejącej między nimi granicy[31]. Traktat podpisany został w imieniu zjednoczonego już państwa niemieckiego, co nastąpiło 3 października 1990 roku. Był to najbardziej konkretny przejaw mocarstwowości RFN w całym okresie powojennym. Zjedno-

[30] H. Misselwitz, *Problem granic,a rokowania „Dwa plus Cztery"*, s. 67-70; W.M. Góralski, *Droga do polsko-niemieckiego partnerstwa dla bezpieczeństwa europejskiego* w: B. Mikulska-Góralska, W.M. Góralski (red.), Polska-Niemcy-Przyszłość, Warszawa 1996, s. 77.

[31] Por. treść traktatu: ibidem, s. 201-202.

czenie nastąpiło na drodze pokojowej, przy wykorzystaniu przyzwolenia państw zachodnich i w warunkach rozpadu systemu dwubiegunowego.

Kolejnym elementem procesu rozpadu systemu dwubiegunowego był upadek supermocarstwa, jakim było Związek Radziecki. Pierwszym elementem stało się powolne przyzwalanie na reformy ustrojowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, co uważać można za wycofywanie się ze strefy wpływów. Jeśli chodzi natomiast o procesy wewnętrzne, to deklaracje o potępieniu metod przyłączenia w 1940 roku republik nadbałtyckich do ZSRR z jesieni 1988 roku stanowiły początek samoosłabiania potęgi tego kraju. Następnie proces rozkładu państwowości ZSRR postępował wskutek ogłaszania przez republiki członkowskie deklaracji suwerenności w ramach związku (od czerwca 1989), a potem deklaracji niepodległości (od marca 1990). Mimo początkowych prób siłowego zatrzymania tego procesu (interwencja zbrojna na Litwie) spójność wewnętrzna supermocarstwa słabła. Dezintegracja ZSRR stała się szczególnie dotkliwa, gdy deklaracje niepodległości ogłosiły republiki atomowe (Białoruś i Ukraina w czerwcu i lipcu 1990). Etapem przejściowym miało być stworzenie państwa federacyjnego, co proponował Gorbaczow w grudniu 1990 roku. Jednak referenda nad nową formą integracji republik albo nie odbyły się, albo potwierdzały głosami społeczeństw niepodległość.

Nieudany pucz w sierpniu 1991 roku w Moskwie osłabił rolę Gorbaczowa jako prezydenta ZSRR i samego państwa. Wzmocnił natomiast znaczenie Federacji Rosyjskiej i jej prezydenta - Borysa Jelcyna. Rozpad mocarstwa przypieczętowały „umowy białowieskie" z grudnia 1991, podpisane przez Federację Rosyjską, Białoruś i Ukrainę. Decydowały one o rozwiązaniu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich i zastąpieniu go Wspólnotą Niepodległych Państw, do której przystąpiły jeszcze przed końcem roku azjatyckie republiki. Upadek supermocarstwa stał się faktem.

W przedstawionym okresie wyodrębniały się dwie tendencje, związane z funkcjonowaniem mocarstw w systemie międzynarodowym. Pierwszą była integracja, a drugą dezintegracja. Jedna i druga z tych tendencji były ze sobą powiązane, przy czym osłabienie a potem - dezintegracja supermocarstwa wprowadziły korzystny klimat w stosunkach międzynarodowych, pozwalający wykorzystać go dla integracji mocarstwa średniego z obszarem będącym w strefie jego zainteresowania. Uwarunkowaniem wzrostu mocarstwowej siły jednego był spadek znaczenia i de facto upadek drugiego. Przejawem mocarstwowości RFN - zjednoczenie Niemiec. Na upadku ZSRR skorzystało, oprócz Niemiec, inne mocarstwo średnie - Włochy, kreując się na przywódcę bloku regionalnego[32]. Równocześnie załamała się linia polityczna, promowana przez konserwatystów w Wielkiej Brytanii, czego wyrazem była dymisja premier M. Thatcher.

[32] J. Kukułka, op. cit., s. 430.

11.5. Na drodze do stosunków partnerskich

Początek roku 1991 Europa powitała w nowych warunkach międzynarodowych. Zwiększyła się liczba państw na kontynencie, liczne istniejące zmieniły ustrój polityczny. Rozpad systemu dwubiegunowego pozwolił na zmiany, dotyczące mocarstwowości państw europejskich. Europa powróciła do systemu wielobiegunowego. Zmiany te obejmowały płaszczyzny podmiotowo- ilościowe, a także przestrzenne i przedmiotowe.

W zakresie zmian podmiotowych i ilościowych, zaistniałych po rozpadzie systemu dwubiegunowego, wyróżnić należy następujące kwestie:

- zniknięcie supermocarstwa ZSRR i pojawienie się w jego miejsce Rosji, jako mocarstwa, spełniającego co prawda kryteria takie jak: wielkość terytorialna, ludnościowa i potencjał militarny, ale znajdującego się w ostrym kryzysie ekonomicznym;
- pojawienie się zjednoczonych Niemiec, określających wkrótce po zjednoczeniu kierunki swej polityki zagranicznej na kontynencie w oparciu o posiadany potencjał ludnościowy i ekonomiczny;
- postrzeganie jako mocarstwa subregionalnego rozpoczynającej swój byt państwowy Ukrainy.

Federacja Rosyjska po rozwiązaniu ZSRR znalazła się wspólnie z byłymi republikami radzieckimi w stadium zaawansowanego kryzysu gospodarczego. Osłabienie ekonomiczne stało się pierwszą przesłanką niemożności funkcjonowania Rosji jako supermocarstwa. W latach 1992-1993 Rosja traktowana była przez mocarstwa zachodnie jako partner, któremu należy pomóc. Stąd dostawy żywności z państw Wspólnot Europejskich, zatwierdzane na podstawie decyzji indywidualnych i grupowych od 1992 roku i postanowienia o udzielaniu pomocy finansowej czy o odroczeniu spłat długów zagranicznych.

Spośród państw-członków byłego ZSRR jako kandydat na mocarstwo subregionalne postrzegana była Ukraina. Jej potencjał demograficzny, położenie strategiczne, zaplecze surowcowe i fakt posiadania broni jądrowej stanowiły podstawę do kreowania takiej opinii. Zarówno Stany Zjednoczone jak i Rosja starały się eliminować tę możliwość. Przykładami tego niech będą np.: amerykańskie naciski na Ukrainę w celu wycofania z jej terytorium broni nuklearnej z października 1993 roku, a ze strony rosyjskiej - spór o status Krymu i Floty Czarnomorskiej. Zaniepokojenie powstaniem w subregionie państwa o takich potencjałach zgłaszały również państwa średnie i małe, których reprezentantem była chociażby Rumunia, oskarżająca Ukrainę o łamanie praw mniejszości narodowych (styczeń 1994). Okazało się jednak, że państwo ukraińskie wypracowało niemocarstwową koncepcję funk-

cjonowania w stosunkach międzynarodowych na kontynencie, opierając ją na niezależności i oddzielaniu państw byłego ZSRR od krajów aspirujących do NATO.

Zaakcentowana została niemal natychmiast po zjednoczeniu wzmocniona mocarstwowość RFN. W styczniu 1992 roku kanclerz Kohl stwierdził, że państwo niemieckie jest największą potęgą ekonomiczną Europy. Potwierdził też trwałą wolę integracji ze Wspólnotami Europejskimi i pomoc krajom Europy Wschodniej. Nakreśliło to kierunki współpracy politycznej tego mocarstwa. Na potwierdzenie diagnozy o pozycji gospodarczej RFN kurs marki w sierpniu tego roku osiągnął najwyższy po II wojnie światowej poziom w stosunku do dolara amerykańskiego. RFN było też najaktywniejszym mocarstwem europejskim wspomagającym Rosję w dobie kryzysu.

Oprócz wymienionych w gronie mocarstw europejskich doby systemu wielobiegunowego funkcjonowały dotychczasowe: Francja, Wielka Brytania i Włochy.

Zmiany przejawów mocarstwowości dotyczyły jej sfery przedmiotowej i przestrzennej. Najbardziej typową zmianą przedmiotową, dotyczącą funkcjonowania mocarstw europejskich po rozpadzie systemu dwubiegunowego była eliminacja supermocarstwa. Istniały więc i funkcjonowały mocarstwa selektywne. Do selektywności mocarstwowości najbardziej konkretnie przyznawały się Niemcy, a w drugiej kolejności - Włochy.

Francja i Wielka Brytania omijały raczej przedmiotowego ujmowania ich mocarstwowości, kierując się ku ujęciu przestrzennemu. Wynikało to z pewnością z tradycji mocarstwowych tych państw, opierających się o imperia kolonialne. Narzucało to przynajmniej ponadregionalne widzenie prowadzonej polityki zagranicznej i swego uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. Dodatkowym elementem ponadregionalnego lub globalnego ujmowania mocarstwowości tych dwóch państw było trwałe posiadanie miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, co nie dotyczyło ani Włoch, ani RFN[33]. W nowej sytuacji międzynarodowej Francja rozpoczęła nawiązywanie bliższych kontaktów z państwami Europy Wschodniej, podpisując porozumienia o politycznej, gospodarczej i wojskowej współpracy z Rosją (luty 1992) i Ukrainą (czerwiec 1992). Wielka Brytania podpisała podobne porozumienie z Rosją w listopadzie 1992 roku. W kwietniu 1993 roku przedstawiony został z inicjatywy Francji tzw. „plan Balladura", dotyczący pomocy dla państw omawianego subregionu w rozwiązywaniu problemów mniejszościowych i granicznych.

Wobec zaistnienia konfliktu w Bośni i Hercegowinie mocarstwa europejskie wykazywały partnerskie zaangażowanie i aktywność w ramach inicjatyw pokojowych organizacji

[33] We wspomnianej deklaracji Helmuta Kohla o kierunkach polityki zagranicznej RFN pojawiło się stwierdzenie, że Niemcy nie traktują priorytetowo starań o stałe członkostwo w Radzie Bezpieczeństwa ONZ.

międzynarodowych i działalności sił pokojowych ONZ (UNPROFOR) i misji pokojowych KBWE.

Omawiane państwa europejskie w pierwszym etapie kształtowania się na nowo systemu wielobiegunowego wykazywały duże zróżnicowanie w rozumieniu swej mocarstwowości; wykorzystywaniu jej uwarunkowań i kreowaniu przejawów. Lata następne zniosły przewagę państw zachodnich jako mocarstw i wzrost znaczenia Rosji. Pojawiły się też nowe wydarzenia międzynarodowe, stanowiące wyzwania dla mocarstw w ich kontaktach wzajemnych. Instytucjonalizacja procesu KBWE czy dążenia Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej do integracji wojskowo-politycznej i ekonomicznej z Zachodem stały się pożywką dla zaakcentowania interesów mocarstwowych Federacji Rosyjskiej. Powstały nowe napięcia w stosunkach międzymocarstwowych, nie wpłynęło to jednak na zmianę ilości mocarstw europejskich. Współczesny „koncert mocarstw" europejskich składa się znowu z pięciu państw.

12. PROCESY INTEGRACYJNE W EUROPEJSKIM SYSTEMIE GOSPODARCZYM

12.1. Kształtowanie się nowego systemu gospodarczego - jego aktorzy, struktury i bieguny

Przeobrażenia polityczne i międzynarodowe, które zapoczątkowała „Jesień Ludów" dokonały istotnych zmian w układzaniu europejskich stosunków politycznych i gospodarczych. Wśród następstw politycznych przemian w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych na szczególną uwagę zasługuje wśród analityków aspekt polityczno-wojskowy, problemy bezpieczeństwa i jego transformacja w związku z ewolucją i wykreowaniem nowego modelu stosunków Wschód-Zachód.

Rozpatrując ewolucję międzynarodowych stosunków gospodarczych w Europie lat dziewięćdziesiątych należy zauważyć postępującą integrację dwóch systemów gospodarczych-Unii Europejskiej i Wspólnoty Niepodległych Państw[1] oraz na wykreowanie i upadek idei integracji ekonomicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej.

Powstający w ten sposób nowy gospodarczy system europejski, pojmowany jako system relacji między państwami oraz blokami gospodarczymi, ewoluuje według istniejących schematów integracji gospodarczej, najczęściej zresztą świadomie powielanych.

Rozpatrując problematykę integracji ekonomicznej Europy końca lat dziewięćdziesiątych, należy zgodnie z teorią ruchu systemów międzynarodowych wyodrębnić następujące jego zmienne niezależne[2]:

- aktorów, czyli państwa i organizacje o charakterze ponadnarodowym;
- struktury formalne (związki, sojusze) i nieformalne (bieguny systemów itp.);
- czynniki środowiska wpływające na interakcje, środki i możliwości działania aktorów i tendencje ewolucji systemu

oraz zmienne zależne - takie jak:

- pozycja międzynarodowa systemu,
- jego stabilność,
- zdolność do kontrolowania środowiska.

---

[1] W jej aspekcie gospodarczym.

[2] J. Kukułka, *Teoretyczne aspekty ruchu systemów międzynarodowych*, SM.

Europejski system gospodarczy w rzeczywistości stanowi jeden z podstawowych elementów nadsystemu europejskiego. Jego rola w kształtowaniu tego nadsystemu jest istotna ze względu na rolę, którą odegrał aspekt ekonomiczno-gospodarczy w ewolucji tego systemu, oraz w jego ówczesnych i współczesnych interakcjach z innymi systemami światowymi. Można nawet zaryzykować tezę, że w niektórych fazach ewolucji czynnik polityczno-gospodarczy stanowił główną oś ewolucji systemu, również dominujący w owej ewolucji - i z pewnością dużo bardziej spektakularny niż aspekt polityczno-wojskowy tego systemu.

Pozostając w sferze przyjętej metody badania europejskiego systemu gospodarczego, możemy wyróżnić współcześnie następujące jego elementy jak: aktorzy, struktury nieformalne i bieguny oraz czynniki wpływające na interakcję aktorów oraz tendencje ewolucji systemu.

Wśród aktorów systemu współcześnie najistotniejszymi są:

- Unia Europejska oraz trzy państwa aspirujące do roli światowych mocarstw gospodarczych - RFN, Wielka Brytania oraz Francja;

- Wspólnota Niepodległych Państw (stanowiąca po porozumieniu moskiewskim 24.IX.1993 Unię Gospodarczą oraz po porozumieniu z września 1993 - strefę walutową) z najistotniejszym aktorem - Rosją.

Natomiast ulegają marginalizacji, w sensie ich wpływu na międzynarodowe stosunki gospodarcze na kontynencie:

- Środkowoeuropejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu, weszło w życie 1.III.1993;

- Inicjatywa Środkowoeuropejska - w jej gospodarczym aspekcie współpracy;

- Rada Nordycka - również w gospodarczym aspekcie jej działania;

- Rada Państw Morza Bałtyckiego (szczególnie w jej aspekcie działań gospodarczo-infrastrukturalnych).

W odniesieniu do struktur nieformalnych i biegunów, można zauważyć, że europejski system gospodarczy pomimo wielości wymienionych struktur z punktu widzenia składu członkowskiego, dublowania się zakresu ich kompetencji oraz składu dąży wyraźnie do bipolarności. Idealistyczne próby transformacji systemu, których przejawem były inicjatywy państw Europy Środkowej - po pierwsze, zakończyły się fiaskiem i faktyczną degradacją współpracy, po drugie - zostały zniweczone przez pragmatyzm oraz polityczno-gospodarczy kontekst integracji wskrzeszanego w nowej architekturze biegunowego układu - Wschód--Zachód.

Współcześnie istnieją dwa podstawowe bieguny nieformalne. Pierwszy „rosyjski", ze swoją instytucjonalną emanacją - Wspólnotą Niepodległych Państw, dążący jeśli nie do odbudowy strefy wpływów ekonomicznych na państwa dawnego RWPG, to z pewnością odbudowujący zależność państw b. ZSRR od Rosji (co stanowiło od czasu upadku ZSRR fakt

gospodarczy a dopiero w 1993 i 1997 roku doczekało się kolejnych spektakularnych aktów instytucjonalizacji).

Drugi biegun zachodnioeuropejski, który przed ostateczną integracją ekonomiczną - znajduje się na etapie wewnętrznej walki o wyłonienie lidera integracji gospodarczej, w której to rywalizacji bierze udział dwóch aktorów Francja i Niemcy oraz z przyczyn historycznych - dopiero na trzecim miejscu - Wielka Brytania.

Emanacją instytucjonalną tego bieguna jest Unia Europejska, organizacja prowadząca gospodarczą rywalizację ze swoim politycznym sojusznikiem - Stanami Zjednoczonymi, zaś polityczną - z jednym z największych - potencjalnych rynków świata - państwami WNP.

12.2 Czynniki wpływające na interakcje aktorów oraz tendencje ewolucji systemu gospodarczego państw europejskich

Państwa bieguna wschodniego (Wspólnota Niepodległych Państw)

W aspekcie gospodarczym na interakcje wewnątrz systemu Wspólnoty Niepodległych Państw wpływa niewątpliwie ukształtowana w okresie ZSRR struktura produkcji, która abstrahując od aspektów geopolitycznych stanowiła elementy systemu jednego i jednolitego państwa. O ile z punktu widzenia wewnętrznopolitycznego a nawet międzynarodowego (Ukraina, Białoruś) republiki ZSRR stanowiły części autonomiczne, o tyle pod względem gospodarczym ZSRR był organizmem jednolitym. Specjalizacja występująca wewnątrz Związku, nie nosiła charakteru międzynarodowego podziału pracy i nie podlegała prawom rządzącym międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi, uwarunkowana była najczęściej planowym rozmieszczeniem poszczególnych gałęzi i elementów w związku z czynnikami klimatycznymi, występowaniem (lub nie) surowców czy czynników produkcji (np. przemysł dóbr wysoko przetworzonych - w pobliżu zasobów czynnika pracy złożonej - centrów politechniczno-naukowych).

Rozpad ZSRR oznaczał z punktu widzenia gospodarczego - rozczłonkowanie jednolitego systemu gospodarczego, unitarnego rynku zbytu oraz rynku czynników produkcji.

Waśnie polityczne wraz z ich aspektem narodowościowym doprowadziły do likwidacji jednej z najważniejszych podstaw ekonomicznej potęgi dawnego ZSRR - mobilności czynnika pracy.

Stąd istniejące, ukształtowane przez dziesięciolecia zależności gospodarcze, powodują naturalne tendencje integracji gospodarczej państw WNP. Dodatkowo czynnikiem wspoma-

gającym tendencje dośrodkowe, jest zależność surowcowo-energetyczna państw WNP od Rosji.

Rosja współcześnie stosuje politykę zróżnicowanego tempa integracji gospodarczej wobec poszczególnych państw WNP. Uzależnia również, w znacznym stopniu od czynników subiektywnych pomoc gospodarczą (np. tanie kredyty). Współcześnie w ramach systemu można dostrzec wykrystalizowanie się trzech kręgów różniących się stopniem integracji polityczno-gospodarczej[3]:

1) Białoruś;

2) Kazachstan i Kyrgystan;

3) pozostałe państwa WNP.

Wśród współczesnych instytucjonalnych form integracji do najistotniejszych można zaliczyć:

- utworzenie rosyjsko-białoruskiej Unii Celnej oraz przystąpienie do niej w I.1995 Kazachstanu (utworzenie tzw. „twardego jądra WNP")[4];

- powołanie Międzypaństwowego Komitetu Gospodarczego WNP (X.1994) i tendencje do przyznania mu prawa do podejmowania decyzji gospodarczych o charakterze operacyjnym;

- tworzenie quasi korporacji transnarodowych w ramach WNP (np. utworzona w lipcu 1995 Międzypaństwowa Grupa Finansowo- Przemysłowa)[5];

- postępujące zadłużenie państw WNP wobec Rosji (ok. 9 mld USD)[6] co stanowi kolejny element integracji i uzależnienia gospodarczego państw WNP wokół osi bieguna - Rosji.

Casus układu białorusko-rosyjskiego i jego genezy gospodarczej jest tu najbardziej reprezentatywnym przykładem ogólnych tendencji występujących w WNP.

Upadająca pod względem gospodarczym Białoruś, pozbawiona kapitału, nowoczesnych technologii a przede wszystkim rynków zbytu z punktu widzenia decyzji ekonomicznych mogła pogodzić się z postępującym upadkiem gospodarczym lub dążyć do wcielenia jej organizmu gospodarczego do Rosji. Wobec izolacjonizmu i wręcz leseferyzmu Unii Europejskiej wobec dawnych państw bloku wschodniego - przeprowadzenie samodzielne reform kapitalistycznych bez odpowiedniej koncentracji kapitału było (i jest nadal) dla składowych tego systemu - niemożliwe.

---

[3] Rocznik Strategiczny ISM 1995/96, *Były Związek Radziecki - problemy zagospodarowania geopolitycznej przestrzeni*, s. 175.

[4] Ibidem.

[5] Ibidem.

[6] Ibidem.

Państwa bloku zachodniego

1. Państwa w coraz większym stopniu instytucjonalizującego się bloku zachodniego rozdzierane są sprzecznościami dotyczącymi perspektywy ewolucji systemu, którego osią jest Unia Europejska. Sprzeczności te dotyczą przede wszystkim stopnia integracji gospodarczej, który pozornie traktatowo przesądzony w Maastricht, jest faktycznie renegocjowany dzięki procedurze „opting out" z której najprawdopodobniej w aspektach gospodarczych skorzysta większość państw członkowskich Unii. Drugi problem wpływający na interakcje z biegunem zachodnim, to rywalizacja polityczna na linii Paryż Berlin Londyn, co w przypadku dwóch pierwszych aktorów stanowiło główny motor integracji gospodarczej Wspólnot Europejskich (nie tyle rywalizacja co lęk przed jej odnowieniem w formie tradycyjnej) o tyle rola Wielkiej Brytanii stanowi czynnik dezintegrujący zachodnioeuropejski system gospodarczy.

Czynnikiem dodatkowo komplikującym wzajemne oddziaływanie aktorów systemu zachodnioeuropejskiego jest gospodarcza rywalizacja europejsko-amerykańska i rola poszczególnych aktorów systemu w tej rywalizacji, sprzeczności dotyczące polityki śródziemnomorskiej oraz generalnie relacji polityka Unii a interesy dawnych mocarstw kolonialnych w Afryce, coraz wyraźniej rysujące się spory dotyczące stosunków polityczno-gospodarczych z Rosją i biegunem wschodnim oraz, niezwykle istotne - różne postrzeganie przez Unię jako instytucję oraz jej poszczególnych członków - jako aktorów międzynarodowych stosunków politycznych i gospodarczych - ewolucji oraz bieżących aspektów stosunków z państwami Europy Środkowej.

2. Unia Europejska stanowi współcześnie system gospodarczy, który zgodnie z założeniem jego twórców - stanowić miał najpotężniejszy rynek oraz największego i najszybciej rozwijającego się producenta na świecie. Raport Cecchiniego, opublikowany jeszcze w 1988 roku a przedstawiający straty, jakie Wspólnoty ponoszą na skutek braku pełnej integracji rynku wykazał, że wzrost PKB osiągnięty dzięki integracji ma osiągnąć co najmniej 4,5-7%, wzrost zatrudnienia - 2-5 mln ludzi zaś spadek cen towarów konsumpcyjnych oscylować miał o 4,5-6 % [7].

Dla porównania - wzrost gospodarczy w USA szacowany był w roku 1994 na około 2,9%, Polska jako najbardziej dynamicznie rozwijający się kraj europejski - osiąga około 4% przyrostu PKB, Japonia - w 1992 - 1,5% itp.

Osiąganie przez Unię wysokiego wzrostu gospodarczego, charakterystycznego dla krajów rozwijających się raczej niż dla państw wysoko rozwiniętych stanowi oś rywalizacji z

[7] P. Cecchini, *The European Challenge 1992,* Aldershot U.K. Wildwood House 1988.

największymi potęgami gospodarczymi świata - Japonią i USA. Wzajemnie trzy potęgi - stanowią dla siebie najważniejszych partnerów wymiany i najatrakcyjniejsze rynki zbytu. Mechanizmy zagranicznej polityki ekonomicznej, prowadzonej przez UE i Stany Zjednoczone a wsparte rywalizacją polityczną dotyczącą roli USA w ogólnoświatowym i europejskim systemie bezpieczeństwa (np. relacje Europgrupa - USA w NATO) stanowią również podstawę wyraźnych sprzeczności interesów gospodarczych.

Przykładem niezwykle ostrej rywalizacji oraz krystalizacji sprzeczności, był spór francusko-amerykański, blokujący zakończenie negocjacji GATT. Sprzeczności te wpływają również na niektóre aspekty polityki Unii wobec państw Europy Środkowej. Francja w latach sześćdziesiątych udowodniła, że potrafi skutecznie blokować członkostwo we Wspólnotach państwa - sojusznika politycznego USA - Wielkiej Brytanii.

3. Państwa Unii Europejskiej, oprócz wspólnej polityki wobec państw trzeciego świata (np. konwencje z Lome), prowadzą również ożywione stosunki gospodarcze i polityczne z państwami - dawnymi składowymi ich imperiów kolonialnych. Stosunki gospodarcze, pozostałości systemu kolonialnego, mogą prowadzić w sferze gospodarczej, podobnie jak ma to miejsce w sferze politycznej - do sprzeczności wspólnej i narodowej polityki wobec tych państw. Podstawowym aktorem sprzeczności zdaje się być Francja, której działania na terytoriach dawnych kolonii dążą do odbudowy (czy restauracji) wpływów kolonialnych - co stoi w jawnej sprzeczności z założeniami polityki wspólnej.

4. Współcześnie, podstawowym wyzwaniem stanowiącym o obecnym a nie historycznie ukształtowanym obrazie interakcji pomiędzy uczestnikami systemu zachodnioeuropejskiego jest kolejny etap integracji gospodarczej - utworzenie i realizacja unii monetarnej (EMU). Unia ta, zakładająca powołanie banku centralnego we Frankfurcie nad Menem oraz nadanie mu uprawnień banku centralnego dla Unii (rola emisyjna, prowadzenia polityki monetarnej, itp.) prowadzi do istotnych sprzeczności wśród państw systemu. Wpływa również na sceptycyzm dotyczący rozszerzania terytorialnego Unii, wobec istnienia istotnych różnic w sposobie pojmowania dalszej ewolucji systemu.

Dotychczasowa ewolucja Wspólnot przebiegała zgodnie z zasadą obopólnych korzyści gospodarczych państw członkowskich. We wspomnianym już raporcie Cecchiniego, Raporcie Delorsa a nawet Spaaka, planie Schumana i innych dokumentach europejskich, wskazywane są korzyści gospodarcze (i straty dotychczasowe) stanowiące dodatkową motywację dla procesów integracyjnych.

Współcześnie - zlanie się systemów gospodarczych państw Unii w spójną i nierozerwalną całość, jest być może korzystne dla Unii, ale może dotkliwie odbić się na gospodarce poszczególnych jej części składowych. Poza tym, rezygnacja z podstawowych instrumentów

polityczno-ekonomicznych, oznacza jakościowy krok w rezygnacji z suwerenności gospodarczej i politycznej państw członkowskich.

Pojawienie się w strukturach procesu decyzyjnego Unii państw Europy Środkowej z ich niejasnym stanowiskiem na temat ewolucji, antagonizmami regionalnymi oraz gospodarkami nie spełniającymi twardych kryteriów Unii - może doprowadzić do destabilizacji i wstrzymania integracji systemu. Stąd, wobec pojmowanej obustronnie nieuchronności integracji - rywalizacja o wpływy w tych państwach pomiędzy Wielką Brytanią, Francją i Niemcami, stąd też rywalizacja o rolę Unii i Stanów zjednoczonych w (m.in.) systemie bezpieczeństwa i przyszłej roli w strukturach euroatlantyckich.

Nowo sformułowane kryteria dublińskie[8] (tzw. Pakt dla Wzrostu i Stabilizacji) zmieniają całkowicie obraz Europejskiej Unii Monetarnej oraz wskazują na takie uelastycznienie kryteriów akcesji, aby wszystkie państwa sceptyczne wobec Unii, przystąpiły do EMU. Kryteria te nie są jeszcze obowiązujące - zatwierdzone zostaną dopiero na szczycie w Amsterdamie (VI 1997) jednak wskazują na daleko posuniętą liberalizację kryteriów.

Wśród istotnych założeń dyskutowanych w Dublinie możemy wymienić - dopuszczenie do osiągnięcia stosunku dług wewnętrzny do GDP - 57%. Deficyt, może przekroczyć 3,5%, inflacja 17%.

Założenia układu ERM2 również różnią się od ERM1[9]. Zaproponowano np. 15% marżę wahań, co stanowi różnicę rewolucyjną w stosunku do założeń twórców kryteriów Maastricht.

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej[10]

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej znajdują się w strefie oddziaływań obu biegunów nadsystemu europejskiego. Z punktu widzenia sytuacji gospodarczej, utrwalonej struktury międzynarodowych stosunków gospodarczych, państwa te powinny ciążyć w kierunku bieguna wschodniego. W momencie rozpadu RWPG i ówczesnych więzi polityczno-gospodarczo-wojskowych, stopień integracji gospodarek tych państw z ZSRR był tak wysoki, że Bułgaria, Polska i Rumunia niezwykle dotkliwie odczuły zmianę systemu rozliczeń z ZSRR, a następnie praktyczne zamrożenie większości stosunków gospodarczych. Wobec izolacji gospodarczej tych państw przez Wspólnoty europejskie (utrata rynku ZSRR nie oznaczała

[8] Na podstawie *The Dublin Summit - Stability Pact, Euro and ERM2,* Goldman Sachs EMU Briefing Issue 10, 18th December 1996).

[9] Emu Issues for a new Government, Dan Corry i Gerald Holtham, Institute of Public Policy Research, referat na konferencji *Perspectives of British Presidency 1998* Londyn 1997.

[10] Nomenklatura angielska - CEE - Central and Eastern Europe.

wcale otwarcia rynku WE), państwa te poszukiwały odtworzenia przynajmniej części więzi gospodarczych istniejących przed rokiem 1989. Stąd też próby tworzenia strefy wolnego handlu, integracji w ramach grupy Adriatycko-Naddunajskiej itp. De facto porozumienia te nie stanowiły i nie mogły stanowić alternatywy ani dla bieguna wschodniego ani też zachodnioeuropejskiego. Stanowiły swoiste prowizorium, które wobec niewielkiej chłonności rynków państw ogarniętych recesją i kryzysem oraz ze względów historyczno-politycznych - nie mogło zakończyć się sukcesem.

Od lutego 1991 przywódcy Polski, Węgier i Czecho-Słowacji rozpoczęli negocjacje ustanawiające strefę wolnego handlu między tymi państwami.

30 listopada 1991 w Warszawie ministrowie współpracy gospodarczej z zagranicą podpisali oficjalne porozumienie i przyjęli warunki wstępne dotyczące utworzenia strefy:

„....

* *Trójstronna umowa o utworzeniu strefy wolnego handlu będzie obejmować wszystkie grupy wyrobów przemysłowych i rolno-spożywczych.*

* *Nastąpi stopniowa likwidacja takich barier handlowych jak cła, ograniczenia ilościowe eksportu (lub importu) oraz środki o ekwiwalentnym wpływie na eksport lub import, opłaty fiskalne i eksportowe, podatki wewnętrzne o dyskryminującym wpływie na handel.*

* *Modelowym rozwiązaniem dla umowy trójstronnej będą porozumienia państw wyszehradzkich z krajami Unii Europejskiej i EFTA przy zastosowaniu jednak zasady symetrii i ekwiwalentności wzajemnych korzyści.*

* *Okres dochodzenia do całościowej liberalizacji wzajemnego handlu wyniesie 5-10 lat*"[11].

Inicjatywa ta jednak - w związku z antagonizmami politycznymi, koncepcjami polityki zagranicznej Czech oraz obawami pozostałych uczestników przed dominacją polityczno-gospodarczą Polski nie doczekała się instytucjonalizacji w formie analogicznej do Wspólnot.

Jedynie naciski państw UE, które wówczas nie dysponowały wykrystalizowaną ideą przyszłości państw CEE doprowadziło do przetrwania układu[12].

Układ o CEFTA został zawarty - 21 grudnia 1992 roku wraz ze wspólną deklaracją o rozpoczęciu negocjacji przyśpieszających liberalizację. CEFTA weszła w życie z dniem 1 marca 1993 eliminując cła na około 40 % towarów przemysłowych. Pozostałe towary podzielono na dwie grupy, na które to stopniowo znoszone miały być cła w terminie do 1 stycznia 2001 roku. Wyjątkiem miał być eksport samochodów do Polski - do 1 stycznia 2002 roku.

---

[11] P. Deszczyński, M. Szczepaniak, *Grupa Wyszehradzka. Współpraca polityczna i gospodarcza*, Toruń 1995, s. 62-63.

[12] Ibidem, s. 63-64.

Liberalizacja handlu następowała szybciej niż przewidywał to grudniowy układ o CEFTA. Pozwalały na to kolejne Protokoły Dodatkowe wprowadzające zerowe cła na niektóre towary.

25 listopada 1994 roku przyjęto „Deklarację Poznańską" zawierającą warunki rozszerzania CEFTA o nowe kraje i na tej podstawie od 1 stycznia 1996 nowym członkiem CEFTA stała się Słowenia[13].

Należy jednak zaznaczyć, że chociaż w przeciwieństwie do prób integracji polityczno-wojskowej państw CEE, problematyka współpracy gospodarczej wykroczyła poza sferę deklaracji, to jednak CEFTA nie występuje i nie występowała jako aktor w interakcjach z UE czy WNP. Dotychczas instytucjonalne emanacje biegunów systemu europejskiego występowały w stosunkach bilateralnych z państwami Europy Środkowej. Wobec bliskiej perspektywy przystąpienia trzonu państw EFTA i Inicjatywy Środkowoeuropejskiej do UE, znaczenie tych organizacji ulegnie marginalizacji lub podzielą one los EFTA.

12.3. Pozycja międzynarodowa i problem stabilności europejskiego systemu gospodarczego

Pozycja międzynarodowa systemu

Europejski system gospodarczy, związany jest w sensie politycznym i gospodarczym z pozostałymi światowymi systemami. Interakcje, które możemy zaobserwować pod koniec lat dziewięćdziesiątych świadczą o wzmożonej rywalizacji i antagonizacji stosunków gospodarczych z tymi systemami. System amerykański, którego jedną z emanacji jest zinstytucjonalizowana forma współpracy gospodarczej powołana układem NAFTA, jest ze względu na podporządkowanie polityczne Stanom Zjednoczonym, układem w sposób naturalny konkurującym z systemem Unii Europejskiej. Egzemplifikacją charakteru i gwałtowności rywalizacji były negocjacje podczas Rundy Urugwajskiej GATT oraz negocjacje dotyczące umów handlowych Unii z USA. Czynnikiem pogłębiającym antagonizmy jest polityka skrajnego protekcjonizmu stanowiąca podstawę zagranicznej polityki ekonomicznej obu systemów.

System tworzony wokół bieguna wschodniego, jego pozycja gospodarcza przede wszystkim perspektywy rozwoju są zdecydowanie mniej klarowne. System ten, pomimo jego wstępnej instytucjonalizacji, ze względu na zdecydowaną słabość gospodarczą (zdecydowanie niższy PKB, niska stopa wzrostu gospodarczego itp.), nie stanowi jeszcze konkurenta

[13] A.B. Kisiel-Łowczyc, *CEFTA Środkowoeuropejska Strefa Wolnego Handlu*, Gdańsk 1996, s. 162-163.

dla zarówno systemu amerykańskiego, jak i zachodnioeuropejskiego. Istnieje prawdopodobieństwo, w związku z poprawą stosunków Rosji z Chińską Republiką Ludową, iż system „rosyjski" zacieśniając współpracę gospodarczą z państwem środka włączy się skutecznie w rywalizację gospodarczą w Azji, pozostawiając Europę jako strefę aktywności niemal wyłącznie w sferze politycznej lub polityczno-wojskowej.

Problem stabilności systemu

Jak wynika z moich dotychczasowych rozważań, europejski system gospodarczy nie jest układem stabilnym. Składa się na to szereg przyczyn, podlegających lub nie kwantyfikacji. Do przyczyn niestabilności możemy zaliczyć:

- wyraźną dominację gospodarczą systemu zachodnioeuropejskiego, który jest potęgą w sensie światowym a nie tylko europejskim;
- sprzeczności pomiędzy głównymi aktorami systemu co do jego ewolucji, roli i własnej pozycji wewnątrz systemu;
- zasadnicze różnice pomiędzy sferą interesów politycznych gospodarczych a wojskowych (siatka rywalizacji politycznej, gospodarczej oraz współpracy wojskowej są wyraźnie różne);
- brak wyraźnej wizji przyszłego wizerunku systemu zachodnioeuropejskiego, jego roli na kontynencie, w globalnych stosunkach politycznych i gospodarczych oraz wizji stosunków gospodarczych i polityczno-gospodarczych z tworzącym się systemem skupionym wokół Rosji.

Wszystkie te cechy świadczą o przewidywanej zmianie systemu, jego tymczasowości w obecnym kształcie oraz o tym, że pomimo odnotowania dwóch wyraźnych trendów:

- krystalizacji biegunów gospodarczych i politycznych na kontynencie;
- marginalizacji znaczenia całości systemu gospodarczego inicjatyw subregionalnych i regionalnych (Inicjatywa Środkowoeuropejska (IŚE), CEFTA, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Rada Nordycka) oraz paneuropejskich (gospodarcze i naukowo-techniczne aspekty współpracy w ramach Rady Europy i OBWE).

Mamy tu do czynienia z systemem będącym w trakcie transformacji i znajdującym się być może w przeddzień kolejnej destabilizacji politycznej i gospodarczej.

12.4. Zmienność systemu europejskiego a integracja gospodarcza

Zmienność systemu europejskiego podobnie jak każdego systemu międzynarodowego, ma charakter teleologiczny, ponieważ wynika ona z celowości procesów interakcji. Interakcje te oraz ich cele można na podstawie obserwacji systemu wyodrębnić, a następnie na ich podstawie szacować elementy przyszłego charakteru i ewolucji systemu.

Celowość systemu uwarunkowana jest obiektywnymi prawami ewolucji systemów społecznych i gospodarczych[14] oraz subiektywną reakcją na oddziaływania i informacje, których źródłem jest system, jego środowisko oraz podsystemy ustanawiające system.

Na ewolucję systemu międzynarodowego i jego zmienność, wpływa również jeden z podstawowych elementów subiektywnych - wizja jego ewolucji przyjmowana obiektywnie lub nie przez ośrodki decyzyjne stanowiące o długofalowych i koniunkturalnych trendach w zachowaniach poszczególnych aktorów systemu.

Jednym spośród podstawowych elementów wpływających na obecny kształt systemu europejskiego oraz jego ewolucję i perspektywy są idee i procesy integracji państw europejskich.

Wizja federalistyczna - dominująca w latach czterdziestych, zakładała utworzenie struktury konfederacji lub federacji państw europejskich analogicznej do tej, którą tworzyły Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Wizja ta, której autorstwo Brytyjczycy przypisują Churchillowi zaś Francuzi - Jeanowi Monnet - stworzenia jednego organizmu państwowego z państw europejskich, została zarzucona pod koniec lat czterdziestych i powróciła dopiero współcześnie, wobec ewolucji integracji w ramach Unii Europejskiej.

Wizja druga, funkcjonalistyczna kojarzona słusznie z jej realizatorem - Robertem Schumannem, zakładała integrację państw europejskich w konkretnych dziedzinach, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej suwerenności w dziedzinach pozostałych.

Wizja ta - była alternatywą dla państw Europy Zachodniej, wobec fiaska realizacji wizji federalistycznej.

Obie wizje, federalistyczna i funkcjonalistyczna nie wykluczają się wzajemnie. Można nawet zaryzykować tezę, że działania w sferze funkcjonalnej prowadzą w rezultacie do realizacji wizji federalistycznej.

Realizując ideę wizji funkcjonalistycznej, państwa zachodnie przyjęły jako pierwszą dziedzinę integracji - sferę produkcji oraz rynku węgla i stali. Wybrano tę dziedzinę nieprzypadkowo. W historii poprzedzających plan Schumanna blisko 100 lat, to węgiel i stal oraz rejony ich wydobycia i produkcji stanowiły podstawę konfliktów, których efektem były

[14] Np. cykl Kondratiewa.

2 wielkie wojny światowe. W związku z tym integrację w dziedzinie gospodarczej postrzegano i ma to z resztą miejsce do dziś, w kontekście wpływu owej integracji na bezpieczeństwo europejskie. Podstawowymi aktorami układu o EWW i S oraz jego głównymi beneficjentami, były Niemcy i Francja - dotychczas najbardziej zantagonizowane państwa świata.

Skuteczność wizji funkcjonalnej zawdzięczamy obiektywnym prawom ekonomii kapitalistycznej, które wskazywały na korzyści i straty całkowicie niezależnie od stanu koniunktury politycznej. Brak takiego uniwersalnego systemu wartości w sferze np. politycznej, obiektywizującego decyzje integracyjne, doprowadził do fiaska utworzenia Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej.

Wizja funkcjonalna, stanowiła również współcześnie podstawę integracji państw CEE. Utworzenie Grupy Wyszehradzkiej oraz próby przekształcenia jej w organizację międzynarodową, substytut dotychczasowych struktur UW i RWPG a z pewnością organizację wypowiadającą się w jakichkolwiek kwestiach europejskich jednym głosem pozostał jedynie w sferze idei i deklaracji. Sprzeczności interesów politycznych podobnie jak w Europie Zachodniej uniemożliwiły integrację polityczną o jakiejkolwiek strukturze federacyjnej nie wspominając.

Integracja ekonomiczna oraz jej relatywny sukces, oraz podobne tendencje - tworzenia regionalnych ugrupowań gospodarczych w skali całego globu wskazuje na stosunkowo obiektywny charakter realizacji wizji ekonomicznej integracji gospodarczej jako jednego z podstawowych elementów stanowiących o współczesnej zmienności systemów międzynarodowych.

12.5. Przewidywane trendy ewolucji europejskiego systemu gospodarczego

Cechą charakterystyczną nowego europejskiego systemu gospodarczego, jest po okresie przemian, marginalizacja znaczenia dotychczas istniejących oraz utworzonych struktur regionalnych oprócz opisanych dwóch krystalizujących się biegunów oddziaływań.

Tendencja do skupiania się państw w ugrupowania „integracyjne", których celem strategicznym jest utworzenie unii celnej a następnie wspólnego rynku, jest cechą charakterystyczną dla współczesnych globalnych międzynarodowych stosunków gospodarczych. Rywalizacja polityczno-gospodarcza pomiędzy najbardziej uprzemysłowionymi państwami świata, przekroczyła fazę kreowania imperiów narodowych. Żadne państwo samodzielnie ze względu na fizyczną niemożność utworzenia odpowiednio chłonnego rynku, czy osiągnięcia odpowiednio wysokiego stopnia koncentracji kapitału nie jest w stanie skutecznie wytrzy-

mać konkurencji ugrupowań gospodarczych. Stąd również w Europie dążenie do bipolarności układu gospodarczego.

Jednocześnie wyraźnym tendencjom do instytucjonalizacji współzależności i zależności gospodarczych przeciwstawiane są idee przywracania suwerenności państw członków ugrupowań integracyjnych. Zagadnienie suwerenności gospodarczej, przywoływane jest nie tylko w związku z alternatywnymi wizjami ładu europejskiego[15] ale wspomina się również działalność Narodów Zjednoczonych w tym zakresie[16], jednak ekonomicznie uzasadnione tendencje dośrodkowe zdają się być silniejsze niż ideologiczne i historyczne argumenty.

Reasumując, ogólne tendencje ewolucji europejskiego systemu gospodarczego, przyczyny jego dążenia do tworzenia ugrupowań integracyjnych można podsumować cytując Francisa Fukuyamę: *...niezwykle wydajna i dynamiczna przestrzeń gospodarcza (...) ma gigantyczną moc ujednolicającą (...) moc przyciągająca tej przestrzeni kreuje we wszystkich społeczeństwach silną predyspozycję by w tej przestrzeni uczestniczyć(...)*[17].

[15] Najczęściej przywoływana jest wizja de Gaulle'a - „Europy Ojczyzn".
[16] Np. Karta Praw i Obowiązków Ekonomicznych Państw, 14 XII 1974.
[17] Francis Fukuyama, *Koniec historii*, Poznań 1996, wyd. Zysk i S-ka, s. 164.

13. ZWIĄZEK ROSJI I BIAŁORUSI JAKO ELEMENT REINTEGRACJI OBSZARU BYŁEGO ZSRR

Analiza tekstów *Koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, Podstawowych założeń doktryny wojennej Federacji Rosyjskiej* oraz wypowiedzi prezydenta Jelcyna i jego wpływowych doradców (przede wszystkim Andranika Migraniana i Siergieja Kortunowa) pozwala na hipotetyczne przedstawienie, planowanego przez Moskwę, strategicznego kształtu postradzieckiej struktury geopolitycznej na obszarze byłego ZSRR. Jej trzon stanowić ma Federacja Rosyjska ściśle związana z Ukrainą, Kazachstanem i Białorusią, co ma pozwolić Moskwie zachować kontrolę polityczną i wojskową nad Zakaukaziem i Kaukazem, Azją Centralną a także w ograniczonym zakresie nad państwami bałtyckimi. Powołanie od życia 2 kwietnia 1996 roku Stowarzyszenia Białorusi i Rosji (Stowarzyszenie Suwerennych Republik - SSR), a dokładnie rok później Związku Białorusi i Rosji to rezultat kilkuletnich zabiegów integracyjnych w celu realizacji tego zamierzenia.

Wzrost aktywności integracyjnej w kilkuletniej historii kontaktów dwustronnych między Białorusią i Rosją był najczęściej podyktowany chęcią poszerzenia elektoratu przez polityków występujących z podobnymi inicjatywami. Katalizatorem zabiegów integracyjnych bywało również zaostrzenie sytuacji wewnątrzpolitycznej w jednym z państw. Często te dwa procesy przebiegały równocześnie, wzajemnie się przenikając.

13.1. Inicjatywy integracyjne

Po pięciu latach przebudowy państwa i społeczeństwa radzieckiego zapoczątkowanej w kwietniu 1985 roku przez M.Gorbaczowa - sekretarza generalnego KPZR i późniejszego prezydenta ZSRR - okazało się, że nie uda się utrzymać przestarzałej formuły państwa federalnego. Gdy jesienią 1991 roku dwie największe republiki - Rosja i Ukraina odmówiły podpisania nowej wersji traktatu związkowego, stało się jasne, że dni ZSRR są policzone.

W takich to okolicznościach, 8 grudnia 1991 roku w Puszczy Białowieskiej, w rezydencji rządu białoruskiego w Wiskuli (koło Brześcia), odbyło się spotkanie liderów Rosji, Ukrainy i Białorusi. Trzy słowiańskie republiki radzieckie wypowiedziały tam Traktat Związkowy z 1922 roku, zapowiadając powstanie Wspólnoty Niepodległych Państw (Sodrużestwo Niezawisimych Gosudarstw). 21 grudnia 1991 roku w Ałma Acie do Wspólnoty (WNP) dołączyło

dalszych 8 republik - Kazachstan, Uzbekistan, Kirgistan, Tadżykistan, Turkiestan, Armenia, Azerbejdżan i Mołdowa (Mołdawia). Po dwóch latach przyłączyła się Gruzja. 25 grudnia 1991 roku dymisję złożył pierwszy i ostatni prezydent radzieckiej federacji - M.Gorbaczow. Rozwiązano Radę Najwyższą ZSRR i zlikwidowano instytucję deputowanych ludowych. Wewnętrzne imperium radzieckie przeszło w ten sposób do historii.

Białorusi nigdy nie ogarnęły tak charakterystyczne np. dla krajów bałtyckich nastroje entuzjazmu związanego z rozpadem Związku Radzieckiego. Białorusini nie walczyli, jak Litwini, o swą niepodległość, a ich kraj nie należał do grona inicjatorów przemian. Uzyskanie niepodległości było konsekwencją gorbaczowowskiej pieriestrojki. Na wzór pozostałych republik 27 lipca 1990 roku Białoruś przyjęła deklarację suwerenności. Nie zmienia to jednak faktu, że 17 marca 1991 roku w ogólnozwiązkowym referendum ponad 70% Białorusinów opowiedziało się za zachowaniem ZSRR. W ślad za innymi republikami 25 sierpnia 1991 roku Białoruś ogłosiła niepodległość. Porozumienia białowieskie, których jednym z trzech sygnatariuszy był przewodniczący Rady Najwyższej Białorusi Stanisław Szuszkiewicz, usankcjonowały rozpad ZSRR i utworzenie WNP. Jednak wkrótce po ich podpisaniu pojawiły się nastroje nostalgii po Związku Radzieckim. Potęgował je początkowo stopniowy, później bardziej gwałtowny, spadek stopy życiowej obywateli młodego państwa. W konsekwencji fakt uzyskania suwerenności zaczęli oni uznawać za źródło wszelkich negatywnych zjawisk.

Nastroje społeczne umiejętnie potrafili wykorzystać liderzy państwa, dla których idea unii z Rosją stała się nie tylko pomysłem na budowę własnego państwa, ale jednocześnie sposobem na zachowanie władzy. Uwzględniając preferencje społeczeństwa odwoływali się więc do wspólnej historii obu państw i słowiańskich korzeni. Jednak wśród polityków brak było zgodności co do tego, jakich sfer powinna dotyczyć integracja, na jakich zasadach ma się opierać, w jakim tempie należy je realizować.

Brzmiące dosyć ogólnie i w gruncie rzeczy neutralnie pytanie- Czy *popierasz działania prezydenta* zmierzające do *integracji gospodarczej z Rosją?* - wyniesione w maju 1995 roku na referendum spotkało się z aprobatą ponad 80% obywateli biorących udział w głosowaniu. Wyniki dwóch plebiscytów[1] (z marca 1991 roku oraz maja 1995 roku) skłaniają do szukania analogii. Trzeba jednak pamiętać, że pierwszy dotyczył zachowania ZSRR, drugi - jedynie integracji gospodarczej z Rosją. Badania socjologiczne wykazują, co stanowi swego rodzaju fenomen, że większość Białorusinów popiera ideę utworzenia wspólnego państwa białoru-

[1] *Białoruś*, Wiadomości OSW, 17.05.1995, nr 95, s. 1-2; M. Graczyk, *Imperium eksperymentów*, Wprost, 1996, nr 14, s. 71.

sko-rosyjskiego, jednak pod warunkiem zachowania własnej suwerenności. Mowa tu nie tylko o przeciętnym obywatelu państwa, lecz również o liderach niektórych partii (np. Partii Komunistów Białorusi). Podobnie zdecydowana większość Rosjan popiera koncepcję unii między obu państwami, ale nie kosztem strat, jakie poniosłaby w jej rezultacie rosyjska gospodarka[2].

Integracja rosyjsko-białoruska na bazie WNP zaczęła nabierać tempa, przynajmniej w zakresie zawierania umów wspólnotowych, nie wnoszących jednak wiele nowego do istniejącej sytuacji. Na przełomie 1993-1994 roku przed wyborami prezydenckimi na Białorusi doszło do zawarcia układu o połączeniu systemów monetarnych; w początkach 1995 roku - unii celnej, której podpisanie zbiegło się w czasie z rozpoczęciem kampanii wyborczej do białoruskiego parlamentu. Ostatnią inicjatywę należy rozpatrywać w kontekście wyborów prezydenckich w Rosji.

Koncepcja zawarcia układu o połączeniu systemów monetarnych Białorusi i Rosji pojawiła się nie tylko przed wyborami prezydenckimi na Białorusi, ale także w warunkach zaostrzenia konfliktu między prezydentem a parlamentem w Rosji jesienią 1993 roku. Dalsze rozmowy na temat planowanej unii monetarnej toczyły się zatem w sytuacji, gdy Moskwie zależało na złagodzeniu poważnego kryzysu politycznego, spowodowanego rozwiązaniem na mocy prezydenckiego dekretu we wrześniu 1993 roku Rady Najwyższej. W Rosji trwała ponadto kampania wyborcza przed zaplanowanymi na 12 grudnia 1993 roku wyborami do nowej Dumy. Jednak w miarę jak sytuacja w Federacji ulegała stabilizacji, a kampania prezydencka na Białorusi przybierała na sile, Rosja wysunęła nowe warunki z niemożliwym dla Białorusi do przyjęcia - połączeniem banków centralnych włącznie. Trzeba pamiętać, że popierany przez Rosję premier Wiaczesław Kiebicz był jednym z głównych pretendentów do fotela prezydenckiego na Białorusi, zaś unia walutowa z Rosją, która miała doprowadzić do wydźwignięcia kraju z kryzysu gospodarczego, jednym z jego atutów w walce przedwyborczej. Mimo że ówczesny rzecznik prasowy Kiebicza, a potem Aleksandra Łukaszenki, Władimir Zamietalin twierdził, że *zjednoczenie mogą udaremnić jedynie* siły *nadprzyrodzone*[3], układ nie doczekał się ostatecznie realizacji. Strony stanęły bowiem w obliczu problemu, kto poniesie koszty planowanej unii. Nie została wprowadzona, jak zakładano, ani wspólna waluta, ani wspólny mechanizm zarządzania systemami budżetowymi, nie doszło do połączenia banków centralnych obu państw.

---

[2] Sowietskaja Belarus, 17.05.1995; Gazeta Wyborcza, 17.05.1995; szerzej zob. A. Naumczuk, *Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania zagrożenia podmiotowości Białorusi*, Biuletyn Białoruski, 1996, nr 7, s. 15-17.

[3] Cyt. za: A. Naumczuk, op.cit., s.16 .

Wśród rosyjskich ekspertów do ostatniej chwili panowała opinia, że układ z Białorusią może przynieść Rosji więcej strat niż korzyści. Twierdzili oni, iż unia monetarna jest klasycznym przykładem tego, jak gospodarka pada ofiarą polityki. Jeszcze zanim unia straciła rację bytu po zwycięstwie Łukaszenki, Rosjanie doszli do wniosku, że za prezydenturę Kiebicza musieliby zapłacić zbyt wysoką cenę. Niemniej niektóre z postanowień układu, np. zniesienie opłat celnych między obu państwami, w trakcie późniejszych negocjacji między Białorusią i Rosją doczekały się urzeczywistnienia. Zawartej w styczniu 1995 roku unii celnej towarzyszyło nasilenie działań wojennych w Czeczenii. Zniesienie granicy białorusko-rosyjskiej - decyzja podjęta w przededniu wyborów parlamentarnych na Białorusi - pozwoliło Rosji tanim kosztem zrekompensować twardą politykę wobec Czeczenii „łagodnym wariantem integracji" z Białorusią.

Przystąpienie kolejnych, nowo powstałych, państw do WNP spowodowało powstanie obszaru politycznego odpowiadającego (poza krajami bałtyckimi) granicom dawnego imperium. Okazało się jednak, że nie można go zintegrować na zasadach określonych w dokumentach Wspólnoty. Bardzo szybko dały znać o sobie sprzeczności interesów, uniemożliwiające przyjęcie choćby jednego znaczącego standardu ekonomicznego czy polityczno-wojskowego akceptowanego w pełni przez wszystkich.

Moskwa zaczęła więc realizować reintegrację poza strukturami WNP.

O tym, że Rosja stara się być konsekwentna w swoich zamiarach integracyjnych świadczy układ o pogłębieniu integracji w dziedzinie gospodarczej, podpisany przez Rosję, Białoruś, Kazachstan i Kirgistan (Kirgizję) 29 marca 1996 roku w Moskwie. W dokumencie[4] stwierdza się, że sygnatariusze układu uznają zasadę suwerenności każdego z państw członkowskich, nienaruszalności istniejących między nimi granic, zasadę równości i wzajemnych korzyści oraz nieingerencji w wewnętrzne sprawy innych krajów. Głównym celem układu jest utworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej, przewidującej swobodny przepływ towarów, kapitału, usług i siły roboczej, rozwój wspólnego systemu energetycznego, transportowego i informacyjnego. Strony zobowiązały się go uzgadniania polityki przemysłowej, cenowej i rolnej oraz wyraziły gotowość do koordynacji polityki socjalnej; zapowiedziały także stworzenie warunków niezbędnych do zachowania i umocnienia wspólnej przestrzeni kulturalno-informacyjnej. W tekście układu stwierdza się, że w przyszłości państwa sygnatariusze planują utworzenie „wspólnoty zintegrowanych państw".

[4] *Porozumienie między Republiką Białoruś, Republiką Kazachstan, Republiką Kirgizji i Federacją Rosyjską o pogłębieniu integracji w dziedzinie gospodarczej i humanitarnej* w: Biuletyn Rosyjski, 1996, nr 1, s. 32-36.

Parlament białoruski 24 maja 1996 roku ratyfikował zawarty 29 marca czterostronny układ o pogłębieniu integracji. Rada Najwyższa wniosła trzy poprawki: pierwsza uzależnia od decyzji parlamentu użycie białoruskich sił zbrojnych do wspólnej ochrony granic stron układu poza terytorium swego kraju; druga dotyczy przyznawania przez Białoruś obywatelstwa na podstawie własnego ustawodawstwa (białoruskie prawo nie przewiduje podwójnego obywatelstwa); trzecia stanowi, że decyzje czterostronnej Rady Międzypaństwowej, z których wynika konieczność zmian w prawie państw-sygnatariuszy, będą miały jedynie charakter rekomendacji.

Państwa-sygnatariusze układu powołały wspólne organy „kierowania integracją" - Radę Międzypaństwową, Komitet Integracyjny oraz Komitet Międzyparlamentarny - które nie mają jednak charakteru ponadpaństwowego organu władzy. Po dwóch miesiącach Komitet Międzyparlamentarny rozpoczął działalność. Zadaniem jego ma być działanie na rzecz *stopniowego pogłębiania integracji w gospodarce, nauce, kulturze, w sferze społecznej i innych oraz doskonalenie współpracy parlamentów*. Komitet będzie zatwierdzać modelowe akty prawne, na podstawie których opracowywane będą akty prawne w poszczególnych państwach. W skład Komitetu weszło po 10 deputowanych z poszczególnych krajów, a każda reprezentacja dysponuje jednym głosem. Siedzibą Komitetu został Petersburg. Porozumienie ma charakter otwarty. Przewodniczącym Komitetu został szef niższej izby kirgiskiego parlamentu - A. Mutabraimow.

Układ, zawarty na pięć lat z możliwością automatycznego przedłużenia, jest otwarty, mogą się do niego przyłączyć również kraje nienależące do WNP. Jelcyn wyraził nadzieję, że „w przyszłości do układu przyłączą się republiki bałtyckie, a może również Bułgaria", podkreślił też, że podstawą integracji gospodarczej może być tylko trzeźwy rachunek ekonomiczny, a każde z państw powinno bazować przede wszystkim na własnym potencjale[5]. Dla prezydenta Kazachstanu Nazarbajewa, układ ma być początkiem realizacji zgłoszonej przez niego w 1993 roku idei utworzenia Związku Eurazjatyckiego[6]. Wtedy, Jelcyn chłodno przyjął koncepcję utworzenia takiego związku. W listopadzie 1995 roku rosyjski przywódca poparł już tę idę.

Ocenę układu należy - moim zdaniem - rozpatrywać w dwóch płaszczyznach. Pierwsza to wewnątrzrosyjska, związana z rywalizacją polityczną. Komunistyczna Partia Federacji Rosyjskiej (KPFR) - od chwili rejestracji w 1993 roku - jako jeden z naczelnych, wysuwa postulat odtworzenia ZSRR. Obliczony na postradzieckie tęsknoty za bezpiecznym socjal-

[5] Cyt. za: Gazeta Wyborcza, 31.03.1996 .

[6] W. Laskowski, *Powrót ZSRR*, Wprost, 1996, nr 12, s. 75; szerzej zob.: T.A. Mansurov, *Respublika Kazachstan* w: Rossija i sovremennyj mir, 1995, nr 2.

nym i uporządkowanym życiem w Związku Radzieckim, był jednym z naczelnych haseł komunistów w wyborach do Dumy w 1995 roku. Sukces wyborczy komunistów i przegłosowanie w połowie marca 1996 roku w Dumie uchwały o unieważnieniu porozumień białowieskich, zmusił rządzący obóz prezydencki do działania na polu WNP. Jelcyn uciekł się do wypróbowanej wcześniej taktyki „ofensywy na polu przeciwnika" - czyli przejmowania haseł opozycji i wcielania ich w życie na własnych warunkach. Wkrótce też nowy minister spraw zagranicznych Jewgienij Primakow na swej pierwszej konferencji prasowej wymienił integrację obszaru WNP jako główny kierunek działań dyplomacji rosyjskiej pod nowym kierownictwem, co następnie w pełni potwierdził licznymi podróżami po stolicach państw związek ten tworzących. Czterostronny układ o pogłębianiu integracji jest jedynym realnym sposobem wzięcia udziału w tej licytacji przez rosyjski obóz rządzący. Inna forma integracji, niż poprzez ujęte w układzie zasady zachowania suwerenności podmiotów tworzących ten układ, nienaruszalności granic oraz nieingerencji w wewnętrzne sprawy państw - sygnatariuszy, byłaby niemożliwa w obecnych warunkach politycznych WNP. Uznając te zasady za naczelne układ precyzuje, że celem państw-sygnatariuszy jest utworzenie wspólnej przestrzeni gospodarczej o swobodnym przepływie towarów, kapitału, usług i siły roboczej, rozwój wspólnych systemów transportu, energetyki oraz informacji.

W takim kształcie układ ten należy zinterpretować jako ostateczny koniec idei ZSRR, a nie jego odrodzenie. Tu dochodzimy do drugiej płaszczyzny, na jakiej należy rozpatrywać to wydarzenie - już nie wewnątrzrosyjskiej, ale związanej z procesami jakie zaszły w ciągu ostatnich sześciu lat na subkontynencie b. ZSRR. Z takiego stanu rzeczy mogła powstać tylko jedna konkluzja: skoro nie da się ze wszystkimi, to można ściśle współpracować z niektórymi a to i szybciej, i efektywniej. W praktyce oznacza to zarzucenie poprzedniego modelu integracyjnego WNP i przejście do tworzenia nowego związku z wybranymi państwami, resztę pozostawiając na później lub z góry wykluczając z elitarnego klubu „lepszych w WNP". Narzuca się tu analogia z dyskusją prowadzoną w krajach Unii Europejskiej nad „twardym jądrem" bardziej rozwiniętych państw Wspólnoty. Wspomniany czterostronny układ nosi wyraźne znamiona pośpiechu związanego z kampanią wyborczą w Rosji i bazuje na tym, co już istnieje oraz na deklaracjach, które będą się zapewne z czasem ukonkretniać.

Niewątpliwie priorytetowym kierunkiem działalności Moskwy w tej dziedzinie jest uzyskanie maksimum korzyści politycznych i geostrategicznych przy jednoczesnym uniknięciu poważnych kosztów, związanych z wyrównywaniem poziomów gospodarek poszczególnych państw.

13.2. Związek Białorusi i Rosji

Kolejnym aktem integrowania WNP było podpisanie na Kremlu 2 kwietnia 1996 roku przez Rosję i Białoruś *Układu o utworzeniu Stowarzyszenia Suwerennych Republik*[7]. Umowa miała otwarty charakter i przewidywała ogólną koordynację polityki obronnej, zagranicznej i gospodarczej z zachowaniem suwerenności i odrębności państwowej obu krajów.

Zgodnie z jej duchem przewidywano stopniową integrację polityczną, militarną i gospodarczą. Strony miały uzgadniać politykę zagraniczną, ogólne stanowiska w kluczowych sprawach międzynarodowych oraz współdziałać w dziedzinie bezpieczeństwa, ochrony granic i walki z przestępczością. Rosja i Białoruś będą także opracowywać zgodnie z narodowym ustawodawstwem wspólne zasady polityki wojskowej i wykorzystania elementów infrastruktury militarnej. W celu utworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej i wspólnego rynku ze swobodnym przepływem towarów, usług, kapitałów i siły roboczej strony postanowiły zsynchronizować etapy, terminy i zakres reform w obu krajach. Zakładano, że w ciągu dwóch lat (okres przejściowy) oba kraje zakończą tworzenie wspólnej przestrzeni celnej oraz stworzą wspólne podstawy prawne dla wolnorynkowej działalności gospodarczej, przewidujące ujednolicenie systemu ustawodawstwa antymonopolowego, podatkowego, inwestycyjnego i socjalnego. Dokument przewiduje, że do końca 1997 r. zostanie zakończona unifikacja systemów finansowo-budżetowych obu krajów w celu stworzenia warunków do wprowadzenia wspólnego pieniądza. Wspólny budżet Stowarzyszenia powstanie z dotacji obu stron na realizację konkretnych programów. Założono optymistycznie, że do końca 1996 roku powinien zostać stworzony jednolity system transportowy, energetyczny i informacyjny. Rosja i Białoruś mają ujednolicić ustawodawstwo dotyczące podatków, prowadzenia księgowości finansowej oraz rejestracji i wydawania licencji na działalność gospodarczą. Rządy obu państw mają też uzgadniać treść swoich aktów normatywnych i rozporządzeń w części dotyczącej warunków działania podmiotów gospodarczych.

Ponadnarodowy Komitet Wykonawczy, którego pierwszym przewodniczącym został premier Rosji W. Czernomyrdin, zajmie się wypracowaniem wspólnej polityki społeczno-gospodarczej, tworzeniem bazy prawnej dla Stowarzyszenia oraz unifikacją systemów finansowych. Wiceprzewodniczącymi Komitetu zostali wicepremierzy Rosji i Białorusi - A. Bolszakow i M. Miasnikowicz. Innymi ponadpaństwowymi organami nowo utworzonej struktury są: Wysoka Rada, w skład której wchodzą prezydenci, szefowie rządów i parlamentów obu krajów oraz Zgromadzenie Parlamentarne, składające się z jednakowej liczby

[7] *Układ o Stowarzyszeniu Rosji i Białorusi*, w: Biuletyn Rosyjski, 1996, nr 1, s. 37-40.

deputowanych rosyjskich i białoruskich, delegowanych przez parlamenty narodowe. Przewodniczącym Rady został A. Łukaszenka.

Sądząc z wypowiedzi Jelcyna przedstawionej w orędziu z 6 marca 1997 roku Moskwa przywiązuje duże znaczenie do umocnienia WNP oraz integracji z Białorusią. Prezydent zapowiedział, iż bieżący rok *będzie rokiem wielkich, nowych decyzji dla Rosji i Białorusi*[8], dając do zrozumienia, że chodzi o utworzenie unii rosyjsko-białoruskiej. Dzień później po podpisaniu w Moskwie z Łukaszenką wspólnej deklaracji dotyczącej potrzeby zjednoczenia, Jelcyn stwierdził, iż oba kraje muszą osiągnąć poziom integracji przekraczający wszystko, co zostało dokonane w tej dziedzinie w Europie i na świecie[9]. Następnym celem ma być pogłębienie integracji w ramach tzw. czwórki - tj. Rosji, Białorusi, Kazachstanu i Kirgistanu.

O tym jak duże znaczenie do integracji z Rosją przywiązuje Białoruś świadczy fakt ustanowienia dekretem prezydenta nowego święta państwowego - *Dnia Jednoczenia Narodów Białorusi i Rosji*. Ma być on obchodzony 2 kwietnia, w rocznicę podpisania porozumienia O *Stowarzyszeniu Białorusi i Rosji*.

Genezę układu o SSR i jego perspektywy trafnie określił Lew Bruni w dzienniku „Siewodnia": *Na zachodzie podpisane porozumienie - to rezultat długich rozmów, które po ratyfikacji nabiera mocy aktu prawnego. U nas, w najlepszych bizantyjskich tradycjach, układy są przygotowywane pod sprzyjającą polityczną okazję i są w istocie jedynie listami intencyjnymi, wymagającymi ogromnych i dodatkowych uzgodnień, nie zawsze możliwych do osiągnięcia*. Spostrzeżenie Bruniego odnosi się w pełni do kolejnego rosyjsko-białoruskiego aktu integracyjnego podpisanego 2 kwietnia 1997 roku w Moskwie. Tym razem umowa dotyczy stworzenia Unii Rosji i Białorusi, mającej zastąpić dotychczasowe Stowarzyszenie. Prezydenci podpisali trzy dokumenty. Pierwszy to umowa, skrócona z aż 18 stron do zaledwie dwóch, w której jedynym konkretnym zapisem jest zmiana nazwy Wspólnoty, a pozostałe mają charakter deklaracji (np. o umacnianiu braterskich stosunków, podnoszenia poziomu życia obu narodów i stałym rozwoju społeczno-ekonomicznym). Drugi podpisany dokument to memorandum o wzajemnym zrozumieniu; trzeci to statut Unii, który szczegółowo opisuje mechanizm działania jego organów. Statut, który jest głównym dokumentem nowej Unii, prezydenci zatwierdzili jednak tylko wstępnie i poddali go ogólnonarodowej ocenie.

23 maja 1997 roku Jelcyn i Łukaszenko podpisali w Moskwie statut Związku Białorusi i Rosji (ZBiR), którego treść uzgodnili dzień wcześniej w czasie godzinnego spotkania. Pod-

[8] Znów rządzę Rosją, Gazeta Wyborcza, 7.03.1997, s. 9.
[9] S.P., *Integracja, jakiej świat nie widział*, Rzeczpospolita, 8-9.03.1997, nr 57, s. 4.

pisany dokument - różni się dość znacznie od projektu statutu parafowanego 2 kwietnia 1997 roku. Przed uroczystością na Kremlu Jelcyn dał do zrozumienia, że Moskwa, a nie Mińsk będzie decydować o najważniejszych sprawach integracji obu państw. W Moskwie znajdować się też będzie siedziba organów Związku.

Jak wynika z dostępnych informacji[10] w statucie nia ma ani słowa na temat zjednoczenia obu państw, nawet w dalszej perspektywie. Białoruś zachowuje tym samym całkowitą suwerenność. W dokumencie znalazły się natomiast postanowienia dotyczące ochrony praw człowieka.

Decyzje najwyższego organu związku jakim jest Wyższa Rada będą podejmować na zasadzie jeden prezydent - jeden głos. Oznacza to, że bez zgody jednego z nich żadna decyzja nie może być przyjęta. Będą one jednak obowiązujące dla wszystkich organów władzy obu państw. Tym samym każda strona będzie mogła zawetować nie odpowiadającą jej decyzję. Tyle, że na razie nie wiadomo, czym tzw. Wyższa Rada ZBiR obu prezydentów miałaby się zajmować.

Funkcję przewodniczącego Wyższej Rady sprawować będą na przemian prezydenci Rosji i Białorusi. Pierwszym przewodniczącym został Łukaszenka. Nie wiadomo jednak na jak długo, bo ze statutu usunięto punkt o rotacji przewodniczącego co dwa lata.

Rosja i Białoruś zachowały suwerenność, a status nie przewiduje stworzenia jednego państwa. Jeszcze przed tygodniem o stowarzyszeniu jednego, federacyjnego państwa mówił sam Borys Jelcyn. Tym razem Łukaszenka, który od lat prze do zjednoczenia z Rosją, okazał się obrońcą białoruskiej niepodległości. *Byłoby to sprzeczne z naszą Białoruską konstytucją, którą z takim trudem niedawno przyjęliśmy* - twierdził w dniu podpisania układu w Radiu Echo Moskwy Łukaszenka. - *Poza tym zjednoczone państwo nie dawałoby możliwości przyłączenia się innych krajów. A to jest naszym najważniejszym celem. Bardzo liczymy na to, że przyłączy się Ukraina, Kazachstan i inne kraje WNP* - dodał.

W umowie zapisano również, że do Związku może przyłączyć się każde państwo należące do ONZ.

Jednym z najbardziej konkretnych zapisów statutu są artykuły, w których oba kraje gwarantują prawa człowieka i obywatela, jak wolność słowa i prasy, działania partii politycznych. Rosyjscy obserwatorzy twierdzą, że teraz Rosja nie będzie mogła powiedzieć, że pacyfikacja demonstracji w Mińsku jest wewnętrzną sprawą Białorusi.

---

[10] *Z dużej chmury*, Gazeta Wyborcza, 24-25.05.1997, nr 12, s. 6; P. Jendroszczyk, *Moskwa stolicą Związku*, Rzeczpospolita, 23.05.1997, nr 119, s. 5; P. Jendroszczyk, *Decydować będzie Moskwa*, Rzeczpospolita, 24-25.05.1997, nr 120, s. 1.

Jak powiedział w tym dniu wicepremier Borys Niemcow, równie ważnymi zabowiązaniami obu krajów są gwarancje nienaruszalności własności prywatnej na terytorium obu krajów, wolnej konkurencji ekonomicznej oraz prawnej ochrony praw inwestorów. Wszystkie one pojawiły się pod naciskiem strony rosyjskiej. Na razie nie będzie wspólnej waluty i jednego banku emisyjnego. Statut musi być ratyfikowany przez parlamenty obu krajów. Choć nie są jeszcze znane wszystkie jego postanowienia, można wierzyć zapewnieniom Jelcyna, że nie należy się spodziewać żadnych niespodzianek. Tym samym nie ulega zmianie charakter funkcjonującego od kwietnia 1996 roku Stowarzyszenia Rosji i Białorusi, przekształconego w kwietniu tego roku w ZBiR.

Kolejnym krokiem w procesie integracji obu państwa ma być zatwierdzenie programu wprowadzenia w życie podstawowych dokumentów Związku.

Ogłoszony z wielkim szumem kolejny akt integracyjny pozwolił Jelcynowi utrzymać inicjatywę integracyjną przyjętą od narodowo-komunistycznej opozycji. Była to także, jak można sądzić, odpowiedź na postępy w procesie integracyjnym NATO i nieustępliwość Zachodu w kwestii przyjęcia nowych członków.

Perspektywy realnego zjednoczenia Rosji i Białorusi zależą jednak przede wszystkim od tego, czy układ opłaci się Moskwie z ekonomicznego punktu widzenia. To, czy Wspólnota okaże się tworem zdolnym do życia, zależy też od zgodności postawionych w układzie celów z faktycznym, istniejącym poziomem integracji organizmów gospodarczych obu państw. Jeśli okaże się, że układ wyprzedza obiektywne procesy integracji, to Unia podzieli los WNP.

13.3. Zwolennicy i przeciwnicy integracji

Inicjatywy integracyjne znajdujące poparcie wielu grup społecznych wielokrotnie prowadziły do rywalizacji różnych sił politycznych o pierwszeństwo na polu zbliżenia dwóch państw. Przed wyborami prezydenckimi na Białorusi Kiebicz i Łukaszenka prześcigali się w zapewnieniach, który z nich prędzej doprowadzi do połączenia Białorusi ze wschodnim sąsiadem. Podobna rywalizacja toczy się również w Rosji i nasila się przed każdymi wyborami federalnymi. Zwycięstwo w wyborach do rosyjskiej Dumy partii komunistycznej występującej pod hasłem przywrócenia dawnej przestrzeni geopolitycznej skłoniło Jelcyna do przechwycenia inicjatywy. Dla walczącego o reelekcję w czerwcowych wyborach 1996 roku rosyjskiego prezydenta była to okazja do rehabilitacji w oczach tej części elektoratu, która obarcza go odpowiedzialnością za rozpad Związku Radzieckiego. Z pewnością zabiegi inte-

gracyjne rosyjskiego prezydenta w niemałym stopniu przyczyniły się do wzrostu jego popularności w ostatnim czasie.

W przypadku Białorusi natomiast można zaryzykować stwierdzenie, że obie ostatnie inicjatywy integracji z Rosją mają swoje źródło przede wszystkim w pogarszającej się systematycznie sytuacji gospodarczej kraju, a nie w spadającej popularności prezydenta Łukaszenki. Polskie źródła podają[11], że wielu białoruskich analityków twierdzi, iż społeczne poparcie dla prezydenta Białorusi, kształtujące się w połowie 1996 roku na poziomie ok. 35% utrzyma się najwyżej do końca roku. Aby je zachować, świadomy nastrojów społecznych Łukaszenka realizował zatem swoje przedwyborcze hasło połączenia Białorusi ze wschodnim sąsiadem. Rok 1997 wykazał, że prezydent stale utrzymuje w badaniach socjologicznych czterdziestokilkuprocentowe poparcie. Natomiast jego kontrkandydaci do urzędu prezydenta nie wyszli poza kilkuprocentowe wielkości. Przyczyna jego siły tkwi w mentalności społeczeństwa. Łukaszenka swym postępowaniem odpowiada na zapotrzebowanie białoruskich mas. Jest wodzem i ojcem ludu („backą"), który zapewnia, iż gospodarka będzie, zorientowana socjalnie a nie kryminalnie", własność państwowa dominować będzie nad prywatną, kolektywizm nad indywidualizmem, a wynoszenie się ponad innych (antyradzieckie „wychodzenie przed szereg") będzie wciąż jednoznacznie potępiane moralnie.

Społeczeństwo białoruskie, niezwykle ciężko doświadczone w przeszłości wojną i stalinowskimi czystkami, boi się wstrząsów społecznych. Chce być rządzone sprawnie, silnie i skutecznie, a nie praworządnie. Tęskni za patriarchalnym przywódcą, który będzie decydował za innych, da biednym i zabierze bogatym. W tej wizji wolność to raczej sfera wewnętrznych przeżyć, a nie aktywnego społecznego samorealizowania się.

Łukaszenka dąży do zjednoczenia od chwili, gdy zajął fotel prezydenta. Udało mu się już zatrzeć atrybuty niepodległości, które pojawiły się na Białorusi w 1991 roku - wyniki zainicjowanego przez niego w maju 1995 roku referendum umożliwiły zamianę narodowej symboliki na symbolikę przypominającą radziecką oraz zrównanie statusu języka rosyjskiego z białoruskim. Posunięcia te okazały się jednak niewystarczające w sytuacji, gdy szanse na wyprowadzenie gospodarki białoruskiej z pogłębiającego się kryzysu były wciąż bardzo nikłe. Stąd też zrodził się pomysł integracji, którego konsekwencją miałoby być przejęcie przez Rosję części odpowiedzialności za ten stan. Mniej istotne okazało się to, że stwarzał on jednocześnie poważne zagrożenie utraty podmiotowości gospodarczej Białorusi. Był to prawdopodobnie jeden z nielicznych, jeśli w ogóle niejedyny, sposób na ugruntowanie noszącej znamiona autorytaryzmu władzy Łukaszenki.

[11] Zob. A. Naumczuk, op.cit.

Wybrany w lipcu 1994 roku osiemdziesięcioma procentami głosów obywateli Białorusi przy 70 % frekwencji Alaksandr Łukaszenka swoje wyborcze powodzenie zawdzięcza obietnicy walki z korupcją i nostalgicznemu hasłu „powrotu do ZSRR" (twierdzi, że jako jedyny spośród deputowanych głosował przeciwko ratyfikacji porozumień białowieskich). Na białoruskiej scenie politycznej pojawił się w chwili powszechnego rozczarowania ładem postradzieckim. Pogarszającą się sytuację gospodarczą kraju społeczeństwo Białorusi zaczęło utożsamiać z faktem uzyskania przez Białoruś suwerenności. Elekcja Łukaszenki był reakcją wyborców na niezdolność dotychczasowych liderów państwa do wyprowadzenia państwa z pogłębiającego się kryzysu. Były dyrektor sowchozu już wtedy wychodził z założenia, że równie dobrze będzie radził sobie z całą republiką, jak z sowchozem. Nic nie wskazuje, by to przekonanie uległo jakiejkolwiek zmianie, ponieważ styl jego rządów w dalszym ciągu przypomina zarządzanie gospodarstwem państwowym.

Łukaszenko[12] nie jest związany z żadną partią polityczną, za to jego intuicja polityczna pozwala na doskonałe wyczucie nastrojów społecznych i umożliwia dotarcie do mentalności znacznej części obywateli państwa.

Jednym z pierwszych posunięć prezydenta Białorusi była reorganizacja systemu sprawowania władzy, mająca na celu umocnienie podporządkowanych prezydentowi struktur władzy wykonawczej, od najniższych w hierarchii struktur terenowych do władz centralnych. W stosunkowo krótkim czasie Łukaszenka doprowadził do utraty przez rząd samodzielności decyzyjnej na rzecz szefa państwa i jego administracji (a także Sekretariatu Rady Bezpieczeństwa). Podstawowym bowiem założeniem programu szefa państwa jest rozszerzenie zakresu realnej władzy i utrzymanie zaufania, jakim cieszył się w trakcie wyborów prezydenckich. Łukaszenka wykorzystuje przy tym społeczną akceptację dla rządów silnej ręki. Jednocześnie żywi on głębokie przekonanie, że jego działania nie wymagają żadnego uprawomocnienia, a władza, którą reprezentuje - szukania kompromisowych rozwiązań. Jest to polityk, któremu obce jest dążenie do porozumienia z innymi siłami politycznymi. Nie ucieka on od stosowania metod niezgodnych z prawem: ograniczył do minimum wolność prasy i słowa, prezydencka administracja przejmuje zarządzanie majątkiem państwowym, sam Łukaszenka nie liczy się ze stanowiskiem Rady Najwyższej, narusza konstytucję i ignoruje orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, marginalizuje znaczenie opozycji zarówno demokratycznej, jak i komunistycznej. Powoduje nim chęć pozostania jedyną znaczącą postacią na białoruskiej scenie politycznej. Swoje posunięcia, choć przyznaje czasami, że są one

[12] Zob.: A.J. Karp, *Białoruska ucieczka od wolności*, Gazeta Wyborcza, cz. I, 26-27.07.1997, nr 173, s. 16-17; cz. II, 28.07.1997, nr 174, s. 15-16; A. Michnik, *Sowiecki orzeł*, Gazeta Wyborcza, 30.11-1.12.1996, nr 279, s. 10-11.

sprzeczne z niedoskonałym, jego zdaniem, systemem prawnym, Łukaszenka usprawiedliwia mandatem, jakiego udzieliło mu białoruskie społeczeństwo najpierw w trakcie wyborów prezydenckich, potem - podczas majowego referendum. Malejące poparcie prezydent odbudowuje niezawodną do tej pory na Białorusi metodą gry na nastrojach społecznych. Ich doskonałe wyczucie pozwala mu na odzyskanie utraconej popularności (tak było choćby w przypadku wspomnianego plebiscytu).

Podobny skutek miało odnieść kolejne referendum na temat pogłębienia integracji Białorusi z Rosją (ideę tę zastąpiło podpisanie rosyjsko-białoruskiego układu o integracji). Z zamiarem jego przeprowadzenia Łukaszenka nosił się już na początku bieżącego roku. Odstąpił od tego zamiaru najwyraźniej pod wpływem partii komunistycznej, której głównym założeniem programowym wciąż pozostaje odbudowa Związku Radzieckiego, choć na nowych zasadach (trudno z tym pogodzić fakt, że jednocześnie opowiadają się oni za zachowaniem suwerenności Białorusi). Mimo że uchwała rosyjskiej Dumy Państwowej o unieważnieniu porozumień białowieskich wpłynęła stymulująco na działalność Partii Komunistów Białorusi, analogiczny wniosek frakcji parlamentarnej tejże partii nie znalazł poparcia Rady Najwyższej. Natomiast reakcja Łukaszenki na uchwałę rosyjskiej Dumy była niejednoznaczna. Początkowo wypowiedział się on o potrzebie wniesienia projektu takiej samej uchwały pod obrady białoruskiego parlamentu, później - po ostrej krytyce uchwały przez Jelcyna - określił ją jako osobistą porażkę.

Mimo zbieżności wielu założeń programu Łukaszenki z programem Partii Komunistów Białorusi, prezydent od początku zdecydowanie zdystansował się wobec komunistycznej przeszłości. W gruncie rzeczy walka między komunistami a Łukaszenką toczyła się o ten sam elektorat, przy czym prezydentem dodatkowo kierowała niechęć do dzielenia się władzą, a w konsekwencji - do utożsamiania się z jakąkolwiek siłą polityczną. Zachowawczy Łukaszenko przekonywał, że zajmuje miejsce w politycznym centrum. Dlatego także w nowo wybranym parlamencie doszło w krótkim czasie do ukształtowania się komunistycznej opozycji, co, biorąc pod uwagę białoruską specyfikę, może brzmieć dość niewiarygodnie. Ponieważ rywalizacja nie mogła toczyć się na gruncie założeń programowych, komuniści wysunęli na pierwszy plan zarzut stosowania niezgodnych z prawem metod rządzenia państwem. Na tej podstawie zarysował się konsensus między komunistami i skrajnie przeciwstawną siłą polityczną - liberałami.

Z drugiej strony, prezydent i komuniści[13] rozpoczęli wyścig o pierwszeństwo na drodze integracji Białorusi z Rosją. Łukaszenka uchodzący za inicjatora procesów integracyjnych w ramach całego WNP nie mógł ustąpić na tym polu miejsca rodzimej partii komunistycznej. Aby nie stać się jedynie wykonawcą woli Rady Najwyższej, wezwał ostatecznie do głosowania przeciwko wnioskowi parlamentarnej frakcji komunistów o przyjęcie uchwały unieważniającej porozumienia białowieskie. Tym samym przeniósł kwestię integracji z Rosją na zupełnie inną płaszczyznę. Wiele wskazuje na to, że mylne było pierwotne wyobrażenie Łukaszenki na temat formy nowej unii białorusko-rosyjskiej. Początkowo informował o zamiarze utworzenia wspólnego państwa, co wywołało na Białorusi szereg protestów, później - o związku dwóch suwerennych państw. Do korekty jego stanowiska niewątpliwie przyczyniła się również oficjalna wypowiedź Borysa Jelcyna.

Rada Najwyższa miała dwa dni na zaakceptowanie przedstawionych jej planów integracyjnych Łukaszenki. Opierała się przy tym jedynie na słowach prezydenta. Projektu dokumentów, które zgodnie z planem za parę dni mieli podpisać obaj prezydenci, deputowanym nie dane było ujrzeć. Łukaszenka już nie pierwszy raz dał wyraz głębokiego lekceważenia najwyższego organu przedstawicielskiego, nie uznając za konieczne włączenie go w tak istotne przecież dla całego społeczeństwa białoruskiego sprawy.

Plany integracyjne Łukaszenki dały impuls do powrotu na scenę polityczną demokratycznej i pronarodowej opozycji, szczególnie pozaparlamentarnej, którą od chwili wyłonienia nowego parlamentu reprezentuje Białoruski Front Narodowy (BFN)[14]. Nowym zjawiskiem na Białorusi stały się częste ostatnio wiece sił opozycyjnych, gromadzące niekiedy nawet po 30 tys. demonstrantów. Prawie tyle samo ludzi manifestowało swój sprzeciw 2 kwietnia 1996 roku - w dniu, w którym prezydenci Białorusi i Rosji podpisali układ o powołaniu stowarzyszenia dwóch republik.

Tak duża, jak na białoruskie warunki, liczba protestujących dowodzi, że BFN, którego aktywność wyraźnie zmalała po porażce w wyborach parlamentarnych, zdołał otrząsnąć się z przegranej. Elektorat tego najstarszego na Białorusi ruchu opozycyjnego wprawdzie nigdy nie był duży, ale za to stosunkowo stabilny (w różnym okresie poparcie dla BFNu kształtowało się w granicach 9-14 %).

---

[13] P. Kościński, *Kraj Rad z prezydentem*, Rzeczpospolita, 22.03.1994, nr 68, s. 21; C. Goliński, *Kłopoty białoruskich komunistów*, Gazeta Wyborcza, 8.12.1995, nr 285, s. 11; W. Górecki, *Czarna dziura Europy*, Rzeczpospolita, 20.11.1995, nr 268, s. 7.

[14] O białoruskiej opozycji piszą m.in.: *Oppositon Scores Customs, Trade Accords With Russia*, Daily Report. Foreign Broadcast Information Service. Central Eurasia, 30 January 1995, s. 51; C. Goliński, *Przywódcy nie z tego świata*, Gazeta Wyborcza, 23.06.1997, nr 144, s. 12; *Opozycja w butonierce*, Rzeczpospolita, 11-12.01.1997, nr 9, s. 13.

Trudno przewidzieć, czy ten alians parlamentarnych i pozaparlamentarnych ugrupowań opozycyjnych, których spoiwem jest przede wszystkim idea suwerenności kraju, doprowadzi do powstania szerokiego frontu opozycji demokratycznej na Białorusi. Bez wątpienia status opozycji parlamentarnej narzuca określone metody działalności, w tym także dążenie do poszukiwania rozwiązań kompromisowych. Reprezentowani w Radzie Najwyższej liberałowie czy socjaldemokraci nie mogą pozwolić sobie ani na zbytni radykalizm, ani tym bardziej na antyrosyjską retorykę. Nie są zainteresowani, co naturalne, w przenoszeniu wewnętrznych sporów na relacje białorusko-rosyjskie. Zdają sobie sprawę, że antyrosyjska „nuta" w praktyce nie „zagra" na gruncie białoruskim. Natomiast znaczna część przedstawicieli BFN-u wydaje się tego nie rozumieć.

Stosunek Białorusinów do partii politycznych - a zatem i do parlamentu - jest zasadniczo inny niż społeczeństw zachodnich. Niechęć wzbudzają nie tylko konkretne ugrupowania - nierzadko negowana jest sensowność całego systemu partyjno-parlamentarnego. Im bardziej parlament próbuje być samodzielny, niezależny od władzy wykonawczej (prezydenta), tym silniej postrzegany jest jako zbiorowisko kłócących się z sobą darmozjadów (przeszkadzających w skutecznym sprawowaniu władzy), których musi utrzymywać lud. Istnieje tradycja silnej władzy rozstrzygającej zdecydowanie i skutecznie powstałe konflikty. Władza nie może być rozmyta. Pojęcie równowagi władz (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej) jest ludowi białoruskiemu obce.

Przyczyny tego zjawiska leżą w tradycji jednowładztwa (rosyjskiego samowładztwa - samodzierżawia) na Wschodzie oraz negatywnej konotacji pojęcia partii politycznej - spadku po KPZR. Dlatego też Białorusini są w znacznej części antypartyjni, a BNF - najbardziej przypominający partie typu zachodnioeuropejskiego - nie posiadał w Radzie Najwyższej ani jednego przedstawiciela. Najliczniejszą grupą deputowanych byli w momencie wyboru posłowie niezależni.

W jaki sposób ma zakorzenić się na Białorusi demokracja, jeśli brak jest wyraźnie wykształconego systemu partyjnego, przy niechęci dość znacznej części społeczeństwa? Jak ma się ona upowszechniać w sytuacji przytłaczającej dominacji własności państwowej nad prywatną, braku klasy średniej i podstaw do formowania się społeczeństwa obywatelskiego? Przy braku demokratycznych nawyków politycznego działania i zarazem przy silnym politycznym zróżnicowaniu frontu przeciwko Łukaszence w parlamencie zrozumiała jest podatność deputowanych na naciski, ich koniunkturalizm, łatwe przechodzenie z obozu do obozu. Elektorat (z którym zresztą związani są bardzo luźno) bynajmniej ich w tym nie ogranicza.

Niekonstytucyjne przejście zdecydowanej większości deputowanych dotychczasowego parlamentu do izby niższej nowego (bądź czekanie na nowe propozycje), w zamian za obie-

cane - jak twierdzi opozycja - mieszkania, samochody i posady, jest szokującym wyrazem braku społecznego poparcia dla demokracji na Białorusi. Jest to dobrowolny (nie narzucony z zewnątrz) powrót do znanej przez dziesięciolecia sytuacji z epoki ZSRR, gdy parlament był taką samą fikcją, jaką staje się obecnie. Łukaszenka, podporządkowując sobie kolejne instytucje będące w stosunku do niego w opozycji, likwiduje kanały rozładowujące społeczne emocje, stwarza w ten sposób warunki do przyszłego wybuchu. Zachód (w tym Europa Środkowa), ograniczając - co zrozumiałe - swoje stosunki z nowym parlamentem i rządzącą ekipą, skazuje Białoruś na Rosję. Z tej sytuacji nie ma dobrego wyjścia, zwłaszcza jeśli się weźmie pod uwagę słabość białoruskiej opozycji.

13.4. Ekonomiczne przesłanki integracji

Gospodarka białoruska[15] jest najmniej zreformowana wśród państw postsocjalistycznych i szczególnie ciąży ku gospodarce rosyjskiej. Jak podaje Fischer Almanach, jedno z najbardziej renomowanych źródeł światowych, w 1990 roku Białoruś miała najwyższy dochód narodowy na jednego mieszkańca spośród republik ZSRR. Nie była największą faworytką Moskwy, ale nie była republiką, która jak na radzieckie standardy miała gospodarkę rozwiniętą.

Od powstania Białorusi jako suwerennego państwa gospodarka przeżywa narastający kryzys, którego końca jak na razie nie widać. Produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca w 1995 roku według parytetu siły nabywczej wynosił 4,1 tys. dol. (Polska 5,5 tys.). W kolejnych latach od 1991 roku dochód narodowy zmniejszał się, a w 1995 roku w porównaniu z 1988 rokiem zmalał o 37%.

Gdzie tkwią przyczyny tak przewlekłej i głębokiej zapaści? Odpowiedź wydaje się oczywista. Rozpad Związku Radzieckiego oznaczał m.in. rozchwianie i daleko idące rozluźnienie powiązań w obrębie imperium radzieckiego, które oparte było jeśli nie na planowych powiązaniach, to na pewno na licznych nakazach. To wszystko przynajmniej w olbrzymim zakresie należy do bezpowrotnej przeszłości. Powstałe na gruzach ZSRR państwa mniej lub bardziej skutecznie zmierzają w kierunku gospodarki rynkowej. Jedynym wyjątkiem jest Białoruś.

Zdaniem licznych i niezależnych instytucji zachodnich nie osiągnięto tam jeszcze masy krytycznej, która zabezpiecza przed recydywą starego systemu.

---

[15] Szerzej zob.: *Zbliżenie Rosji i Białorusi*, Biuletyn Rosyjski, 1997, nr 2, s. 55-57; R. Radzik, *Nic jeszcze nie jest przesądzone*, Rzeczpospolita, 2.01.1997, nr 1, s. 6; *Prywatyzacja na Białorusi tylko w deklaracjach*. Rzeczpospolita 24-25.08.1996.

Jak dotychczas udział gospodarki prywatnej w tworzeniu PKB nie przekracza 15%. Jest zatem najniższy wśród wszystkich państw postkomunistycznych. Mniejszy udział ma tylko Kuba i oczywiście Korea Północna. Prawie cała prywatyzacja została w roku minionym zahamowana. Jedyny, zresztą bardzo powolny proces prywatyzacji miał miejsce w sektorze mieszkaniowym. Między 1989 a 1996 rokiem sprzedano 665 tys. mieszkań, tj. 37% zasobów przewidzianych do prywatyzacji. Przedsiębiorstwa państwowe wprawdzie przekształcono w spółki kapitałowe ale nie wykonano żadnego kroku ku ich prywatyzacji. Plany prywatyzacyjne przedsiębiorstw państwowych i komunalnych w 1996 roku nie zostały zrealizowane, a tzw. prywatyzacja kuponowa została przesunięta na 1997 rok. Zaledwie 1/4 ludności, jak dotychczas, uzyskała przewidywane prawem certyfikaty własnościowe.

Oddolne tworzenie sektora prywatnego zawsze było utrudnione, a w 1996 roku praktycznie je zahamowano. Od połowy 1996 roku istniejące już przedsiębiorstwa prywatne muszą być od nowa zarejestrowane. Wprowadzono przy tym szczególnie uciążliwe przepisy, m.in. takie, które wykluczają funkcjonowanie przedsiębiorstw, jeśli ich właściciele (menadżerowie) nie mają stałego zameldowania w miejscu istnienia przedsiębiorstw, zyski są zbyt małe (przedsiębiorstwa wykazujące straty muszą być zamknięte). Liczba prywatnych przedsiębiorstw w handlu ma być regulowana przez państwo, a wielu obszarach gospodarki, a wielu obszarach gospodarki przedsiębiorstwa prywatne zostały zakazane.

Szczególnie szkodliwe są pomysły monetarne. Z gospodarką rynkową nie mają one żadnego związku. Widać to wyraźnie kiedy analizuje się z jednej strony spadek PKB, inflację (80 % w 1991 r., 2221 % w 1994 r., 709 % w 1995 r. i ok. 80-90 % w 1996 r.), a z drugiej PKB na jednego mieszkańca, według oficjalnego kursu wymiennego do dolara. Tak mierzony PKB w 1994 roku wynosił 1854 dol., a w 1995 roku już 2900 dol.! Była to absolutnie woluntarystyczna polityka - pisze prof. J.Kleer[16] - administracyjnego wzmacniania pieniądza krajowego, której skutki wyrażały się w odpływie kapitału zwłaszcza zagranicznego. i bardzo silnym zahamowaniu obrotów handlu zagranicznego. Ich wielkość według szacunków na 1996 rok stanowiła nie więcej niż 1/4 poziomu z 1995 roku.

Białoruś była zawsze bardzo silnie związana z rosyjskim rynkiem zbytu. Przeciętnie na rynku tym zbywano 50-60% całego eksportu, a import z ZSRR wynosił od 60-70% całego importu. Co drugi zatrudniony w produkcji pracował na potrzeby pozostałych republik związkowych. Po rozpadzie Związku Radzieckiego doszło do oddzielenia białoruskich przedsiębiorstw przemysłowych od struktur związkowych, po czym przeszły one pod rodzimą jurysdykcję. Natomiast podstawowa baza surowcowa i rynki zbytu pozostały w Rosji. W

[16] J. Kleer, *Droga do Moskwy*, Polityka, 1997, nr 15, s. 50; R.Antczak, *Cena zaniedbania*, Gazeta Wyborcza, 14.01.97, s. 2 .

niektórych gałęziach, np. paliwowo-energetycznej, zależność od Rosji okazała się całkowita. Nic więc dziwnego, że pracownicy sektora przemysłowego stali się zagorzałymi przeciwnikami polityki nastawionej na budowanie własnego państwa. Białoruscy przedsiębiorcy zaczęli odnawiać swoje kontakty z wcześniejszymi partnerami, opowiadając się za pogłębieniem integracji z Rosją, z drugiej zaś strony - napotykali przeszkody w postaci barier celnych i narodowej waluty. Rozdzielenie struktur gospodarczych Białorusi i Rosji zaszła jednak zbyt daleko, pojawiła się jeszcze jedna bariera - interes narodowy. Obecne trudności są efektem nie tylko zerwanych więzi gospodarczych, ale również niekompatybilności systemów prawnych w poszczególnych krajach. Dlatego istnieje obawa, że realizacja planów integracyjnych może prowadzić nie tyle do przełamania tendencji dezintegracyjnych, co do odnowienia starych „układów". Przy tym nie należy, zapominać, że w obu krajach zaszły zmiany, a Rosja pod tym względem znacznie wyprzedziła Białoruś.

Ta zależność w dużym stopniu określa politykę prezydenta Łukaszenki, który stara się utrzymać tradycyjny rynek zbytu oraz zapewnić dostatecznie duży dostęp do tanich źródeł energii. Ta ostatnia kwestia, ma jak się wydaje, znaczenie strategiczne. Zadłużenie Białorusi z powodu importu gazu i ropy naftowej oraz licznych innych umów udało się w ostatnim okresie w poważnej mierze zredukować. Znaleziono liczne uzasadnienia, takie jak: koszty stacjonowania wojsk rosyjskich, zwrot pocisków nuklearnych, szkody ekologiczne etc. Białoruś liczy na silną integrację z Rosją, gdyż dla obecnego rządu tylko takie rozwiązanie wydaje się rozsądnym wyjściem z istniejącego kryzysu gospodarczego.

Przedstawiciele białoruskiej opozycji nieustannie podnoszą problem zagrożenia niezależności państwowej kraju, jaką niesie ze sobą podpisanie układu o integracji rosyjsko-białoruskiej. Mają w tym wiele racji, bowiem niezależnie od perspektyw układu trudno będzie uniknąć niewspółmierności interesów obu państw. Nie oznacza to jednak, że Białoruś powinna stronić od współpracy z Rosją. Nie można zapominać o ogromnym uzależnieniu republiki od rosyjskich surowców i rynków zbytu, co powoduje, że współpraca ze wschodnim sąsiadem jest nie tylko nieunikniona, ale wręcz pożądana.

13.5. Polityczne i wojskowe przesłanki integracji

15 maja 1992 roku w Taszkiencie *podpisano Traktat o bezpieczeństwie zbiorowym WNP* (tzw. Traktat Taszkiencki)[17]. Przewidywał on między innymi: szybką budowę armii państw członkowskich; rozwiązywanie sporów między sygnatariuszami na drodze negocjacji; stwo-

[17] *Collective Security Documents From CIS 10 Feb Summit*, w: Foreign Broadcast Information Cervice, 19 May 1995, s. 1-5; *Dogowor o biezopastnosti: nie miecz, a szczit Sodrużestwa*, Rossijskije wiesti, 8.02.1995, nr 24, s. 3.

rzenie cywilnego kierownictwa (Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego - RBZ); kolektywną obronę w przypadku agresji na którekolwiek państwo członkowskie; rozstrzygnięcie przyszłości postradzieckich baz i instalacji wojskowych na drodze bliżej nieokreślonych specjalnych porozumień. Podpisały go wówczas: Rosja, Armenia, Kazachstan, Kirgistan i Uzbekistan. Później przystąpiły do niego inne kraje postradzieckie, z wyjątkiem państw bałtyckich, Ukrainy, Mołdawii i Turkmenistanu, które w tej kwestii nie zajęły wyraźnego stanowiska.

Traktat Taszkiencki ma być podstawową strukturą bezpieczeństwa WNP, której jest:

- stworzenie warunków do zapobiegania konfliktom i eliminowania zagrożeń pokoju;
- kolektywna obrona przed potencjalną agresją oraz popieranie suwerenności i integralności terytorialnej państw członkowskich.

W dokumencie określono także główne założenia bezpieczeństwa zbiorowego:

- niepodzielność bezpieczeństwa (agresja przeciwko jednemu członkowi układu oznacza agresję przeciwko WNP);
- równość;
- odpowiedzialność wszystkich członków za bezpieczeństwo zbiorowe;
- respektowanie suwerenności i nie mieszania się w sprawy wewnętrzne państw członkowskich;
- podejmowanie decyzji w sprawie bezpieczeństwa przy pełnym consensusie;
- oraz odpieranie agresji (lub chociażby tylko jej groźby) odpowiednio przygotowanymi siłami militarnymi.

Bezpieczeństwo mają zapewnić: siły zbrojne i siły bezpieczeństwa państw członkowskich, regionalne zgrupowania koalicyjne zdolne do odparcia agresji przeciwko poszczególnym członkom Wspólnoty, wspólny system obrony powietrznej oraz inne systemy wojskowe tworzone w miarę potrzeb. RBZ odpowiedzialna za realizację postanowień układu, jest uprawniona do wystawiania sił pokojowych, które swoje operacje prowadzą zgodnie z ustaleniami Rady Bezpieczeństwa ONZ lub OBWE.

Założono, że w pierwszej fazie kształtowania bezpieczeństwa Wspólnoty utworzone zostaną narodowe siły zbrojne państw członkowskich, określony zostanie program współpracy wojskowej i wojskowo-technicznej oraz wypracowane zostaną podstawy legislacyjne wspólnego bezpieczeństwa. W drugim etapie mają być utworzone siły koalicyjne i ustalone zasady ich użycia oraz odbudowany wspólny system obrony powietrznej. W trzecim etapie powinny być zrealizowane postanowienia układu o bezpieczeństwie zbiorowym WNP we wszystkich państwach, które go podpisały.

Zasadniczy wysiłek w omawianej kwestii przypadł Rosji. W 1993 roku działania władz rosyjskich skoncentrowany się przede wszystkim na próbie reanimacji i konsolidacji dzia-

łalności WNP. W miejsce rozwiązanego Dowództwa Wojskowego Połączonych Sił Zbrojnych WNP powołano Połączony Sztab do Spraw Koordynacji i Współpracy Krajów WNP z rosyjskim generałem Wiktorem Samsonowem na czele. Pozornie był to krok w kierunku „partneryzacji" stosunków państw członkowskich WNP na płaszczyźnie wojskowej. W rzeczywistości zlikwidowano jedynie fikcję współpracy militarnej.

W kwietniu 1994 roku podczas moskiewskiego szczytu Wspólnoty dyplomacja rosyjska zrobiła kolejny krok w kierunku umocnienia swej obecności wojskowej na obszarze WNP. Dokonano też przesunięcia pewnych akcentów w dotychczasowej koncepcji bezpieczeństwa zbiorowego. Ministrowie obrony państw sygnatariuszy traktatu taszkienckiego podpisali Deklarację „O kolektywnym bezpieczeństwie". Zgodnie z interpretacją ministra obrony Pawła Graczowa dokument ten ma stanowić podstawę prawną *budowy nowych zjednoczonych sił zbrojnych WNP, które będą czymś więcej niż współpracą w ramach porozumienia o zbiorowym bezpieczeństwie*.

Kolejnym etapem dyskusji na temat bezpieczeństwa zbiorowego WNP był szczyt w Aszchabadzie[18] (grudzień 1994 roku) gdzie doszło do podpisania dwustronnych umów wojskowych z poszczególnymi państwami członkowskimi. Porozumienia te dotyczyły między innymi (zgodnie z ustaleniami traktatu taszkienckiego) problemu statusu rosyjskich baz wojskowych na terenie innych państw WNP. Rosja podpisała takie porozumienie z Białorusią, Tadżykistanem i Turkmenistanem. W ostatnim przypadku wiadomo, iż jedna z klauzul przewiduje wspólną, rosyjsko-turkmeńską, obronę granicy tego kraju. Jednocześnie przedstawiciele Rosji, Białorusi i Ukrainy (nie będącej sygnatariuszem traktatu taszkienckiego) podpisali memorandum o współpracy w obronie granic. Kwestia ochrony granic zewnętrznych WNP znalazła kontynuację na szczycie w Mińsku[19] 26 maja 1995 roku, kiedy to przywódcy siedmiu spośród dwunastu państw Wspólnoty (Rosji, Białorusi, Kazachstanu, Kirgizji, Tadżykistanu, Gruzji i Armenii) podpisali układ oraz koncepcję wspólnej ochrony granic zewnętrznych WNP. Układ zakłada stworzenie bazy prawnej dla ochrony granic przed atakiem zewnętrznym, a także przed separatyzmem, nacjonalizmem, szowinizmem i faszyzmem. Dokument przewiduje możliwość powołania regionalnych połączonych kontyngentów armii państw WNP, oraz zobowiązuje strony do współpracy w zakresie działalności operacyjno-wywiadowczej. Zarówno układ, jak i koncepcja były bardzo ogólne i stanowiły tylko podstawę do podjęcia prac nad ewentualnymi konkretnymi programami. Kolejnym

[18] Zob. K. Malak, *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Rosji*, Warszawa 1996, s. 47-48; Sowietskaja Belarus, 17.02.1996.

[19] I. Nowak, *Rosja ante portas? po szczycie WNP w Mińsku*, Polska Zbrojna, 1995, nr 110, s. 4; Wiadomości, (wyd. OSW) 29.05.1995, nr 103, s. 1-3.

więc krokiem było podpisanie 14 maja 1996 roku w Erewaniu deklaracji o zasadach ochrony granic zewnętrznych przez dowódców wojsk ochrony pogranicza 8 krajów Wspólnoty (do wymienionej wyżej siódemki doszła Turkmenia). Podpisano także plan międzypaństwowego programu współpracy w zwalczaniu zorganizowanej przestępczości na terytorium państw Wspólnoty do roku 2000.

Realnym przejawem współpracy w ochronie granic jest udział w ochronie jej odcinka tadżycko-afgańskiego i zewnętrznych granic Białorusi. Działalność rosyjskiej grupy operacyjnej wojsk ochrony pogranicza na Białorusi ma źródło w rosyjsko-białoruskim porozumieniu o wspólnych staraniach w sprawie ochrony granicy państwowej Republiki Białoruś, podpisanym w lutym 1995 roku podczas wizyty prezydenta Jelcyna w Mińsku. W jego rezultacie na głównych przejściach granicznych Białorusi z Polską, Litwą oraz Łotwą działa 70-osobowa grupa operacyjna rosyjskich wopistów. Ma ona zadanie: przeciwdziałać zjawisku kontrabandy oraz dokładnie określić potrzeby technicznego wyposażenia granicy Białorusi z krajami bałtyckimi.

Każdy szczyt szefów państw WNP przynosi nowe dokumenty mające świadczyć o tendencjach integracyjnych i dające jednocześnie Rosji kolejne instrumenty wpływania na politykę partnerów ze Wspólnoty. W Ałma Acie[20] w lutym 1995 roku podpisano trzy dokumenty dotyczące zacieśniania współpracy wojskowej - w tym wspólną deklarację i koncepcję bezpieczeństwa zbiorowego WNP. Podpisano także memorandum o pokoju i stabilności w WNP. Inicjatywę taką zgłosił w połowie stycznia 1995 roku prezydent Kazachstanu Nazarbajew. Dokument ma być gwarancją: nienaruszalności granic; integralności terytorialnej i niewspierania dążeń separatystycznych na terytorium innych państw Wspólnoty; zobowiązywać sygnatariuszy do powstrzymania się od wywierania presji wojskowej, politycznej i gospodarczej w stosunkach wzajemnych oraz do nieuczestniczenia w blokach i sojuszach wymierzonych przeciw jednej ze stron.

Fundamentalne znaczenie dla zrozumienia intencji Moskwy na terytorium b. ZSRR ma dokument - *Strategia polityki Federacji Rosyjskiej wobec państw-stron Wspólnoty Niepodległych Państw*[21], zatwierdzony przez Jelcyna 14 września 1995 roku. Dowiadujemy się z niego, iż *nadrzędnym celem polityki Rosji wobec krajów WNP jest stworzenie sojuszu państw, zintegrowanym pod względem gospodarczym i politycznym, mogącego aspirować do*

[20] Moskowskije nowosti, 12-19.02.1995, nr 11; Rossijskaja gazieta, 12.02.1995, nr 33; szerzej zob.: *Russia and Europe*, The Emerging Security Agenda, Edited by V. Baranovsky Oxford 1997, s. 255-262.

[21] Dekret opublikowany został w: Rossijskaja gazieta, 23.09.1995, nr 186; zob. też: *Anty-NATO. Nowa strategia Rosji wobec WNP*, Przegląd Prasowy, 28.09.1995, nr 62, s. 1-4.

zajęcia godnego miejsca we wspólnocie światowej. Dokument wyznacza cztery priorytetowe zadania:

- utrzymanie skutecznej stabilności na terytorium WNP we wszystkich dziedzinach - politycznej, wojskowej, gospodarczej, prawnej i humanitarnej;
- udzielenie pomocy krajom WNP w tworzeniu stabilnych politycznie i gospodarczo państw, prowadzących politykę przyjazną wobec Rosji;
- umocnienie roli Rosji jako wiodącej siły w budowaniu nowego systemu stosunków międzynarodowych na obszarze postradzieckim;
- umacnianie procesów integracyjnych w WNP.

W sferze wojskowo-obronnej celem polityki Rosji w WNP jest - jak głosi dokument - utworzenie systemu bezpieczeństwa zbiorowego na podstawie Układu Taszkienckiego i porozumień dwustronnych. Rosja będzie jednak domagać się od państw WNP, aby dotrzymały zobowiązania, że nie będą wchodzić w sojusze i bloki wymierzone przeciwko któremukolwiek z nich. Moskwa będzie też domagać się utrzymania obiektów wojskowych wspólnych dla całej przestrzeni obronnej WNP, a w przypadku obopólnych interesów - tworzenia na terytorium tych krajów rosyjskich baz wojskowych. Problem baz będzie rozwiązany odpowiednio do sytuacji wojskowo-politycznej w każdym z tych państw. W dokumencie podkreślono potrzebę konsekwentnego i uporczywego skłaniania państw WNP do koordynacji działań na arenie międzynarodowej, zwłaszcza w takich sprawach, jak ich stosunek do NATO, Unii Europejskiej, Rady Europy, a także ONZ i OBWE.

Na podstawie tekstów zamieszczonych porozumień i umów oraz wypowiedzi wysokich rangą wojskowych można przyjąć, że koncepcja bezpieczeństwa zbiorowego WNP przewiduje utworzenie czterech stref regionalnych: zachodniej, wschodniej, środkowoazjatyckiej i kaukaskiej. Strefy tworzy dziewięciu sygnatariuszy układu o bezpieczeństwie zbiorowym WNP, zawartego w 1992 roku. W niektórych przypadkach przewidziano współpracę z republikami, które nie podpisały układu: Ukrainą, Mołdawią i Turkmenią. Strefę zachodnią tworzą: Białoruś oraz rosyjskie obwody - kaliningradzki i smoleński. W razie konieczności przyłączy się do nich Mołdawia i Ukraina. W strefie kaukaskiej znajdą się: Azerbejdżan, Armenia, Gruzja oraz rosyjskie republiki Kaukazu Północnego. Strefa środkowoazjatycka składać się będzie z: Kirgizji, Tadżykistanu i Uzbekistanu oraz współpracującej z nimi „w pewnych kwestiach" Turkmenii. Strefę wschodnią utworzą: Rosja, Kazachstan i część Kirgizji. Strefy bezpieczeństwa regionalnego powstaną na bazie wojsk stacjonujących w tych regionach. Nie przewidziano tworzenia nowych zgrupowań wojskowych ani przerzucania nowych jednostek do tych obszarów. W przypadku zbrojnej agresji na jedno państwo strefy

pozostali jej członkowie wezmą czynny udział w odparciu sił agresora. Szkolenie koalicyjnych sił zbrojnych ma być ujednolicone; planuje się przeprowadzenie wspólnych manewrów.

Wśród podstawowych kierunków długofalowej polityki Rosji w stosunku do WNP „Strategia" wymienia:

a) w dziedzinie politycznej i kulturalnej: przygotowanie politycznej bazy procesów integracyjnych na szczeblu stosunków międzypaństwowych; utworzenie i stopniowe rozszerzanie „jądra" Wspólnoty; wprowadzenie podwójnego obywatelstwa na terytorium WNP; przyznanie wszystkim obywatelom, niezależnie od narodowości i innych różnic, równych praw i swobód; aktywne wspieranie adaptacji emigrantów z Rosji do nowych warunków politycznych i socjalno-ekonomicznych w krajach ich stałego pobytu i zapobieganie tym samym ich masowemu wyjazdowi stamtąd; przywrócenie pozycji Rosji jako duchowego i oświatowego centrum na terytorium byłego ZSRR, z uwzględnieniem konieczności wychowania młodego pokolenia państw WNP w duchu przyjaznego nastawienia do Rosji i na odwrót;

b) w dziedzinie gospodarczej: zbliżenie narodowych systemów gospodarczych i stworzenie sprzyjających warunków do wzajemnych kontaktów gospodarczych - w tym przez aktywizację Międzypaństwowego Komitetu Gospodarczego; normalizację stosunków płatniczo-rozliczeniowych i realizację porozumienia o utworzeniu Unii Celnej; rozszerzenie Unii Celnej; rozwój współpracy w dziedzinie produkcji, nauki i techniki, konwersji przemysłu obronnego przy zachowaniu, rozwoju i wykorzystywaniu wysokich technologii w interesach wszystkich państw Wspólnoty; formowanie na obszarze geoekonomicznym WNP strategii wektorowej (wielowektorowość współpracy gospodarczej z zagranicą na podstawie różnych modeli współpracy);

c) w dziedzinie organizacji współpracy wielostronnej: doskonalenie bazy normatywno-prawnej w różnych sferach, w tym w ramach Zgromadzenia Międzyparlamentarnego; utworzenie efektywnego mechanizmu realizacji zawartych w ramach WNP porozumień; zwiększenie skuteczności organów wykonawczych i koordynacyjnych WNP, mechanizmów współpracy międzyregionalnej; wyznaczenie międzypaństwowych organów, które mają prawo podejmowania obowiązujące decyzje; formowanie aparatu Rady Bezpieczeństwa Zbiorowego WNP i struktur systemu bezpieczeństwa zbiorowego; stworzenie bazy prawnej dla obrony interesów Rosjan i emigrantów z Rosji w krajach WNP; okazywanie realnej pomocy rosyjskim diasporom w krajach Wspólnoty; przywrócenie jednego obszaru telewizyjnego i radiowego w krajach WNP. Zarówno Rosjanie, jak i obywatele innych państw Wspólnoty powinni realnie odczuć zalety współistnienia. To nie tylko wzmocni Wspólnotę, lecz będzie także sprzyjać stabilizacji sytuacji we wszystkich krajach WNP.

Zarówno w warunkach rosyjskich, jak i białoruskich, trudno jest rozgraniczyć kwestie gospodarcze i wojskowe. Głównym argumentem zwolenników przystąpienia Białorusi do układu taszkienckiego było to, że pociągnie ono za sobą, wzrost zamówień dla białoruskiego kompleksu wojskowo-przemysłowego. Mimo że oczekiwany wzrost zamówień nie nastąpił, w obu państwach zachowały się siły zainteresowane współpracą wojskową i wojskowo-techniczną. Dlatego przeniesienie akcentów integracji z aspektów czysto gospodarczych na wojskowe jeszcze bardziej pozwala Moskwie utrzymać Białoruś w orbicie swoich wpływów. Białoruś niezaprzeczalnie ma dla Rosji duże znaczenie geopolityczne. Jej terytorium jest swego rodzaju korytarzem komunikacyjnym, przez który realizowana jest przeważająca część obrotu towarowego Rosji z Europą. Białoruś zamyka Rosji bezpośredni dostęp do Europy Środkowej (pomijając Kaliningrad). Obecnie handel zagraniczny Rosji z Europą w zdecydowanej większości odbywa się przez terytorium Białorusi. Dla Amerykanów, traktujących Rosjan w kategoriach globalnego układu sił, pierwszorzędne znaczenie ma, co zrozumiałe, Ukraina (jej przetrwanie jest również niezwykle ważne dla nas). Dla Polaków likwidacja niepodległej Białorusi oznacza zmianę lokalnego układu geopolitycznego, relacji: Rosja - Europa Środkowowschodnia.

Na mocy porozumień między stronami rosyjską i białoruską stacjonują na Białorusi jednostki rosyjskich sił zbrojnych znajdujące się pod całkowitą kontrolą Federacji Rosyjskiej. Zostały one określone przez obydwa państwa jako siły strategiczne i obejmują jednostki oraz obiekty wchodzące w skład wojsk obrony powietrznej, wojsk lotniczych, marynarki wojennej, łączności, a także walki radioelektronicznej[22] stacjonujących na białoruskim terytorium wynosi do 10 tys. żołnierzy, którzy użytkują około 40 obiektów.

Do najważniejszych jednostek i obiektów sił zbrojnych Federacji Rosyjskiej znajdujących się na terytorium Białorusi należą:

- Dywizja Lotnictwa Bombowego (w Bobrujsku), sześć pułków lotniczych (rozlokowanych w Bałbasowie, Moczuliszczach, Baranowiczach, Bobrujsku, Bobrowiczach) oraz pułk lotnictwa rozpoznawczego (w Zjabrowce);
- Centrum Łączności Marynarki Wojennej (w Wilejce), podległe dowództwu Floty Bałtyckiej;
- radiolokacyjny posterunek wczesnego ostrzegania o napadzie rakietowym (w Baranowiczach);
- stacja radiolokacyjnego systemu dalekiej nawigacji; i element systemu dowodzenia siłami morskimi (w Gancewiczach).

[22] K. Górski: *Polityka bezpieczeństwa i siły zbrojne Białorusi*, Warszawa 1986, s. 52-54.

W myśl rosyjsko-białoruskiego porozumienia, strategiczne jednostki rakietowe zostały całkowicie wycofanie w 1996 roku, natomiast jednostki Marynarki Wojennej i obrony powietrznej oraz pułk lotnictwa rozpoznawczego (wchodzący w skład 46 Armii Lotniczej) mają tam stacjonować do roku 2000. Pułk posiada na uzbrojeniu 29 samolotów rozpoznawczych dalekiego zasięgu Tu-22. Porozumienie przewiduje również, że niektóre obiekty mogą być wykorzystywane przez Rosjan w okresie dłuższym niż podano. Posterunek radiolokacyjny w Baranowiczach oraz obiekty marynarki wojennej w Wilejce i Gancewiczach zostały wydzierżawione Rosjanom nieodpłatnie na okres 25 lat. Wybudowanie identycznych baz na terytorium Rosji łączyłoby się z ogromnym nakładem kosztów.

Białoruskie siły zbrojne tworzone były niemal od podstaw dlatego, że Białoruś - podobnie zresztą jak większość państw byłego ZSRR - nie miała w swej nowożytnej historii armii narodowej. Kadry oraz zaplecze wojskowe, po które sięgnięto, były w 100% poradzieckie (na tej zasadzie powołane zostały na Białorusi np. nowe armie i dywizje: dwie Armie Czołgów czy Dywizja Powietrznodesantowa). Odziedziczony został również w całości przemysł zbrojeniowy, zatrudniający około 200 tys. pracowników w ponad 100 przedsiębiorstwach oraz instytutach badawczych.

Znaczenie Białorusi wzrasta szczególnie w warunkach rozszerzenia NATO na Wschód. Teza o zagrożeniu zewnętrznym była nie tylko czynnikiem stymulującym proces zbliżenia obu krajów; ale także umacniającym integralność terytorialną samej Rosji: W rezultacie Białoruś; która ogłosiła swoje dążenie do neutralności, wciągnięta została w proces tworzenia bloku wojskowo-politycznego pod egidą Moskwy.

13.6. Podsumowanie

Układ o utworzeniu Unii zakłada stopniową integrację Białorusi i Rosji zarówno w sferze wojskowo-politycznej, jak i gospodarczej. Strony jednak szczególnie mocno akcentują fakt zachowania suwerenności i integralności terytorialnej każdego z państw oraz utrzymania wszelkich atrybutów władzy państwowej, takich jak herb, hymn, czy flaga państwowa (zrozumiałe, że chodzi tu o podkreślenie zachowania suwerenności przez Białoruś, bowiem tylko w jej przypadku zachodzi obawa utraty samodzielności państwowej). W myśl założeń układu Rosja i Białoruś mają uzgadniać swoją politykę zagraniczną, wspólne stanowisko w ważnych kwestiach międzynarodowych, współdziałać w dziedzinie bezpieczeństwa, w kwestii ochrony granic i walki z przestępczością. W celu skutecznego zapewnienia sobie bezpieczeństwa oba państwa mają zamiar opracowywać wspólne zasady polityki wojskowej i wykorzystywania infrastruktury wojskowej respektując przy tym ustawodawstwo narodowe.

Układ przewiduje również utworzenie w przyszłości wspólnego systemu finansowego. Po dwuletnim okresie przejściowym strony mają osiągnąć poziom integracji, pozwalający na wprowadzenie wspólnego pieniądza. W tym czasie Rosja i Białoruś zamierzają utworzyć wspólną przestrzeń gospodarczą ze swobodnym przepływem towarów, usług, kapitału i siły roboczej, a także ujednolicić ustawodawstwo, dokonać unifikacji systemu finansowo-budżetowego oraz połączyć systemy transportowe, energetyczne i informacyjne. Układ przewiduje także powołanie ponadnarodowych organów władzy.

Oceniając założenia podpisanego układu należy stwierdzić, że stanowi on raczej dokument polityczny i deklarację intencji niż podstawę prawną gospodarczej integracji dwóch państw. Pospieszne jego przygotowanie sprawiło, że nie rozwiązał on wielu zasadniczych kwestii, głównie ekonomicznych. Inne natomiast, szczególnie w sferze polityczno-wojskowej, są już obecnie realizowane w oparciu o dwustronne porozumienia rosyjsko-białoruskie i porozumienia zawarte w ramach współpracy WNP. (Prezydent Białorusi twierdzi, że porozumienia WNP-owskie pozostają wciąż „na papierze"). Układ ogólnie wnosi więc niewiele nowego w stan stosunków białorusko-rosyjskich. Rozwiązana została w gruncie rzeczy jedynie kwestia nielegalnego dotąd zatrudnienia Białorusinów w Rosji. Nasuwa się w związku z tym analogia: suwerenność Białorusi nigdy nie stała się prawdziwą suwerennością, ponieważ władze kraju nie potrafiły wypełnić jej konkretną treścią, podobnie proces integracji nie nabierze cech realności dopóty, dopóki nie zostaną skonkretyzowane jej założenia i jasno określone korzyści wypływające z niej dla integrujących się państw.

Władze Białorusi zdają się być nieświadome tego, że integracja może być efektem dojrzałej suwerenności, a nie jej alternatywą. Na razie przystąpienie Białorusi do układu oznacza - moim zdaniem - jedynie jej kapitulację w imię *przyjaźni i braterstwa* z Rosją. Władze białoruskie tradycyjnie liczą na tanie surowce energetyczne, poprawę sytuacji materialnej swoich mieszkańców, a w konsekwencji - na gwarancje utrzymania swoistego reżimu w kraju. Dla Rosji natomiast korzyści gospodarcze przedstawiają się w sposób nader wątpliwy, co pozwala oceniać jej dążenia integracyjne przez pryzmat interesów politycznych i wojskowych. Niewątpliwie unia białorusko-rosyjska jest instrumentem zwiększenia osłabionego po rozpadzie ZSRR znaczenia i roli Rosji na arenie międzynarodowej. Z racji swego położenia geopolitycznego Białoruś może odegrać istotną rolę w zacieśnianiu kontaktów Rosji z Zachodem. Jest ona właściwie jedynym skłonnym do współpracy sojusznikiem Rosji w jej polityce wobec państw zachodnioeuropejskich. Stanowiska obu państw są zbieżne także w kwestii problemu bezpieczeństwa europejskiego, jakim jest rozszerzenie NATO na Wschód.

To, czy do realizacji postanowień układu dojdzie, będzie zależało przede wszystkim od przyjętej przez Rosję wizji rozwoju gospodarczego i społeczno-politycznego, jak również od

tego, czy faktyczny poziom transformacji gospodarczej obu państw pozwoli na urzeczywistnienie założonych w unii celów. Od tego ostatniego warunku będzie uzależniony rachunek ekonomiczny, który ostatecznie sporządzi Moskwa. Na razie nic nie wskazuje na to, że Białoruś zdoła w najbliższym czasie osiągnąć w ramach stowarzyszenia na tyle silną pozycję, by zmusić Rosję do respektowania białoruskich interesów narodowych.

Biorąc pod uwagę omówione tendencje, uwzględniając historię powstania i rozwoju obu państw, a także tendencje rozwoju stosunków międzynarodowych, można z dużym prawdopodobieństwem prognozować jak będą się rozwijały procesy integracyjne na obszarze byłego ZSRR. Zakładam, że w najbliższym pięcioleciu stanie się jasne, według jakiego scenariusza będą się rozwijać procesy reintegracyjne i dezintegracyjne. Istnieje wystarczająco dużo podstaw do tego, by przewidzieć powstanie jądra integracyjnego w którego skład wejdą Rosja oraz bliskie i potrzebujące jej republiki w tym prawdopodobnie Białoruś. Bardzo możliwe, że na obszarze byłego ZSRR zostanie do pewnego stopnia wprowadzany ten typ stosunków, z jakim obecnie mamy do czynienia w Europie, gdzie zachodzi proces zbliżenia państw, różniących się wielkością i rozwojem gospodarczym, ale wykazujących bezwzględną wolę i gotowość oraz zdolność do pogłębionej integracji.

Jestem przekonany, że odrodzenie ZSRR w jego poprzedniej formie jest utopią. Polityka, specjalnie nastawiona na odrodzenie ZSRR nieuchronnie osłabi siły Rosji i nie obejdzie się bez rozlewu krwi. Dlatego odrodzenie ZSRR to nie tylko utopia, lecz także utopia skrajnie reakcyjna.

Wprawdzie tendencje dezintegracyjne, szczególnie w stosunkach państwami bałtyckimi trwają nadal, ale od 1995 r. procesy integracyjne zaczęły coraz wyraźniej przeważać, przede wszystkim w stosunkach z Białorusią, Kazachstanem, Kirgizją, Armenią. Można oczekiwać ich nasilenia w najbliższym czasie także w stosunkach z Ukrainą, Gruzją i Azerbejdżanem. W każdym przypadku nowe zbliżenie i integracja przy całej ich historycznej nieuchronności dla dużej części byłego ZSRR będą procesami długotrwałymi i nierównymi. Wszelkie więc próby przyspieszenia ich za pomocą metod siłowych z góry będą skazane na niepowodzenie i w ostatecznym rozrachunku tylko je spowolnią. Tempo nowej integracji zależeć będzie przede wszystkim od sukcesów reform gospodarczych i stabilizacji politycznej w Rosji.

Dość realny jest również scenariusz odrodzenia na początku XXI wieku - w postaci konfederacji byłego państwa związkowego w składzie: Rosja, Białoruś, Kazachstan, Kirgizja, Tadżykistan, Armenia - z bardzo dużym prawdopodobieństwem; Ukraina, Uzbekistan, Gruzja, Mołdawia - ze znacznym, ale nie przeważającym prawdopodobieństwem; Azerbejdżan, Turkmenia - z jeszcze mniejszym prawdopodobieństwem; Łotwa - mało prawdopodobne, ale szanse nie są zerowe; Estonia i Litwa - prawie wykluczone. Następnie można by

mówić o stworzeniu stosunków federacyjnych z niektórymi państwami z pierwszej grupy przy zachowaniu przez nie podstawowych oznak międzynarodowej podmiotowości prawnej.

Na obszarze byłego ZSRR powstaje teoretyczna możliwość i pojawiają się obiektywne przesłanki zbudowania na ruinach rozbitego państwa prawdziwie federacyjnego związku państw. Wszystkie byłe republiki związkowe uzyskały formalne i nieformalne atrybuty państwowości, których wcześniej większość z nich nie posiadała. Zestaw takich oznak u potencjalnych partnerów w federacji jest właśnie podstawą prawdziwie wolnego przyszłego ustroju federacyjnego, który może powstać za 10-15 lat. Stosunki z tymi byłymi radzieckimi republikami, które nie wejdą do przyszłej federacji będą możliwe na zasadach dwustronnych w ramach WNP, jako „okrągłego stołu" byłej wspólnoty kulturowo-historycznej (coś w rodzaju brytyjskiego Commonwealthu).

Ogólnie rzecz biorąc, budowa przez Rosję stosunków na różnych kierunkach może w niedalekiej przyszłości stworzyć asymetryczny system wzajemnych zobowiązań, przy czym w każdym przypadku w centrum tego systemu będzie Rosja. Niezależnie od rozmów o nowych modelach integracji (czy to będzie WNP czy Unia Eurazjatycka, jakaś konfederacja czy nawet federacja na obszarze byłego ZSRR), powoli i bez rozgłosu, ale realnie, niezależnie od. woli uczestników i obiektywnie powstaje system dominacji Rosji w większej części strefy geopolitycznej, przy czym różny na różnych kierunkach. I jeśli to przywództwo jest dzisiaj ograniczone, to tylko możliwościami samej Rosji.

Podstawowym warunkiem pozytywnego rozwoju korzystnych dla Rosji procesów zbliżenia i integracji w ramach WNP jest zapewnienie pomyślnego rozwoju ekonomicznego samej Rosji, kontynuacja przemian demokratycznych i rynkowych, rozpoczęcie aktywnej polityki wzrostu gospodarczego. Tylko potężna, dynamicznie rozwijająca się Rosja może się stać tym magnesem, który wytworzy pole przyciągania dla nowego „zjednoczenia ziem" na zasadzie dobrowolności. Rosja w planie długofalowym zainteresowana jest maksymalną otwartością dla niej rynków państw WNP. Unie celne i płatnicze to kroki zmierzające w tym kierunku. Otwarcie rynków sprzyja tworzeniu miejsc pracy we wszystkich państwach, łagodząc tym samym polityczne i psychologiczne konsekwencje rozpadu ZSRR.

Mimo poparcia w wielu dokumentach WNP polityki zmierzającej do utworzenia systemu obrony zbiorowej w ramach Wspólnoty, wątpliwości co do jej celowości utrzymują się. Jedna sprawa to nawiązywanie konkretnej współpracy w wielu dziedzinach (obrona powietrzna, obrona przeciwrakietowa, służba graniczna, przygotowanie kadr oficerskich, zaopatrzenie itp.), druga - utworzenie sojuszu, który na dodatek będzie traktowany jako zagrożenie przez wielu sąsiadów i może nawet zmniejszyć obronne możliwości Rosji. Stąd też analitycy rosyjscy ostrzegają, że w żadnym przypadku nie wolno, ulegać emocjom, podejmować prób od-

nowy gorszego wariantu Organizacji Układu Warszawskiego, a tym bardziej, uważać go za efektywny środek przeciwdziałania planowanemu rozszerzeniu NATO.

Z racji braku wspólnego przeciwnika wojskowego budowa powszechnego i skutecznego systemu obrony zbiorowej WNP w najbliższej przyszłości nie wydaje się Rosjanom obiektywnie niezbędna. Co więcej, - twierdzą niektórzy doradcy Jelcyna - polityka odbudowy przestrzeni obronnej ZSRR oznacza zwrot ku przeszłości, a nie przyszłości. Jeśli więc realizacja planu, zwartego w *Układzie o bezpieczeństwie zbiorowym z* 1992 roku okaże się niemożliwa, celowe dla Rosji będzie posiadanie kilku regionalnych systemów bezpieczeństwa, koncentrujących się na Moskwie. Kreml planuje, że sojusznicze stosunki Rosji i tych państw można by ująć w formie dwustronnych układów o bezpieczeństwie i obronie. W tym przypadku wspólny układ, obejmujący wszystkie kraje WNP (zwłaszcza że nie znalazłaby się w nim Ukraina) nie będzie potrzebny, a koncepcja obrony zbiorowej WNP mogłaby, obejmować wspólne wysiłki mające na celu podtrzymanie stabilności, zapobieganie konfliktom i zbiorową działalność pokojową.

Eksperci kremlowscy zalecają ponadto, że Rosja powinna uwzględniać różne znaczenie tych czy innych państw WNP dla jej bezpieczeństwa narodowego. Niektóre z tych krajów mogą być uważane za perspektywicznych sojuszników, a pozostałe - tylko za strategicznych partnerów. Trzeba też - twierdzą - brać pod uwagę, że sojusz z Armenią - może zaszkodzić interesom Rosji w Azerbejdżanie, a unia z Kazachstanem - zrodzić określone obawy w Chinach. Dlatego inicjatywa sojuszniczych stosunków powinna być realizowana „od dołu do góry", jawnie i w dialogu z sąsiednimi państwami. Nie ulega wątpliwości, że szafowanie wojskowo-politycznymi zobowiązaniami, które zmuszałyby Rosję do gospodarczego, wojskowego i in. ratowania sojusznika czy jego terytorialnej integralności jest ponad jej siły. Krąg takich zobowiązań jest ograniczony przez możliwości i interesy państwa.

Krótko mówiąc, jeśli obecny wektor rozwoju Rosji utrzyma się i wreszcie zacznie się wzrost ekonomiczny i socjalny, można oczekiwać dalszego wzmocnienia pozycji Federacji Rosyjskiej w porównaniu z niemal wszystkimi państwami WNP. Dlatego Rosja bardzo ostrożnie podchodzi do przyjmowania na siebie ścisłych zobowiązań traktatowych w stosunkach z sąsiadami i partnerami ze Wspólnoty. Rosjanie liczą zapewne, że w przyszłości uda im się uzyskać bardziej korzystne dla siebie warunki.

Jak już wspomniano, najważniejsze dla Rosji są stosunki z Ukrainą, Białorusią, Kazachstanem i Kirgizją, a także z Gruzją i Armenią. Eksperci zalecają by wobec każdego z tych państw stosować szczególne podejście, odrębną strategię i taktykę.

Przykładem Białoruś, która z geopolitycznego punktu widzenia rozdziela państwa bałtyckie i Ukrainę oraz jest „pomostem" między Rosją a Zachodem. Utrata perspektywy politycznego, a zwłaszcza wojskowo-politycznego zbliżenia z Białorusią grozi poważnym prawdopodobieństwem osłabienia pozycji Rosji w WNP. Niemniej priorytetowym kierunkiem rosyjskiej polityki w WNP są stosunki z Ukrainą. Nie oznacza to jednak, że Rosjanie uznają za konieczne wspierania gospodarki Ukrainy przy ponoszeniu kosztów jej reform. Na to Rosja sobie teraz po prostu nie może pozwolić. Nawiązanie współpracy politycznej twierdzą dyplomaci rosyjscy - jest jednak możliwe i konieczne. Dużą rolę - ich zdaniem - powinny odgrywać w tym regularne robocze spotkania na najwyższym szczeblu - prezydentów, premierów, przewodniczących parlamentów Rosji i Ukrainy. Konieczne są też regularne konsultacje w najważniejszych kwestiach stosunków międzynarodowych, ich instytucjonalizacja. Perspektywy rosyjsko-ukraińskiego sojuszu strategicznego w dużym stopniu będą zależeć także od tego, jak ułożą się stosunki Rosji z Białorusią i Kazachstanem. W przypadku integracji rosyjsko-białoruskiej i rosyjsko-kazachstańskiej Ukrainie grozi półizolacja w WNP. Jeśli zaś współpraca ekonomiczna trzech państw doprowadzi do podniesienia poziomu życia Białorusinów i Kazachów, ukraińskim przywódcom coraz trudniej będzie wytłumaczyć społeczeństwu zalety samoizolacji Kijowa.

Interesy - polityczne, wojskowe, ekonomiczne, historyczne i duchowe - Rosji, Armenii i Gruzji w regionie kaukaskim w dużym stopniu się pokrywają. Obecne władze polityczne tych państw rozumieją, że bez pomocy Rosji będzie im trudno, a może nawet nie uda się zachować integralności terytorialnej, ani umocnić się w charakterze wpływowych państw w regionie, ani rozwiązać problemów gospodarki, gdyż to Rosja dostarcza im nośników energii, większości surowców i towarów pierwszej potrzeby. Zbliżenie z Gruzją i Armenią nie powinno jednak - twierdzą w Moskwie - stać na przeszkodzie wzmocnieniu rosyjskich wpływów w Azerbejdżanie, mającym kluczowe znaczenie z punktu widzenia długofalowych interesów gospodarczych. Rosja posiada bowiem wszelkie możliwości wywierania wpływu na sprawy związane z kaspijską ropą naftową.

Rosja jako najpotężniejsze mocarstwo na obszarze byłego ZSRR powinna - zdaniem ekspertów z Rosyjskiej Akademii Nauk - inicjować zbliżenie z krajami bałtyckimi, ruch na rzecz nawiązania z nimi dobrosąsiedzkich stosunków - pod warunkiem, że zostaną rozwiązane problemy mniejszości narodowościowych w tych państwach i zrezygnują one z aspiracji wchodzenia do bloków wojskowo-politycznych, których Kreml nie kontroluje.

Reasumując podstawą nowej polityki wobec regionu byłego ZSRR może się stać związek z kluczowymi z historycznego i geopolitycznego punktu widzenia państwami - Białorusią i Kazachstanem, a także z Ukrainą. Ta polityka - jeśli ma się powieść - powinna, z jednej

strony, orientować się na skuteczne funkcjonowanie dwustronnych i wielostronnych mechanizmów współpracy politycznej, wojskowej i ekonomicznej, a z drugiej - być nastawiona na długofalową perspektywę, na umocnienie i utworzenie w ościennych państwach struktur społecznych i ekonomicznych, grup szczególnych interesów, opowiadających się za rozsądną, zgodną z interesami narodów ich państw polityką.

14. WSPÓŁPRACA REGIONALNA PAŃSTW BAŁTYCKICH

1. Regionalizm jest jednym z charakterystycznych kierunków z rozwoju stosunków międzynarodowych ostatnich dziesięcioleci. Rozwój regionalizmu jest wyrazem przekonania, że państwo samodzielnie nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb i interesów. Regionalizmem można nazwać wszelkiego rodzaju formy współpracy międzynarodowej różnego rodzaju sojuszów i związków integracyjnych państw położonych blisko geograficznie.

Dzięki zmianom geopolitycznym, jakie zaszły w Europie, procesowi normalizacji i integracji, w stosunkach międzynarodowych następuje instytucjonalizacja więzi regionalnych. Współpraca ta jest ukierunkowana przez system Narodów Zjednoczonych, proces KBWE/OBWE, status prawnomiędzynarodowy Morza Bałtyckiego oraz umowy dwu- i wielostronne, podpisane przez państwa tego regionu.

2. W praktyce wytworzyły się dwa sposoby pojmowania regionu Morza Bałtyckiego. W formie ściślejszej obejmuje on Litwę, Łotwę, Estonię, Finlandię, Danię, Szwecję, landy niemieckie: Szlezwik-Holsztyn, Hamburg, Meklemburgię-Pomorze, Polskę oraz obwody rosyjskie: kaliningradzki i petersburski; razem około 100 mln mieszkańców.

W szerszej perspektywie, oprócz wyżej wymienionych państw, landów i obwodów, pojęcie to obejmuje również Norwegię, Islandię, Białoruś, północno-zachodnią Rosję, a niekiedy również Czechy i Słowację.

Region bałtycki jest obszarem, w którym wielopłaszczyznowo rozwija się współpraca regionalna.

3. Od początku dekady lat dziewięćdziesiątych Region Bałtycki jest w trakcie dynamicznej ewolucji. W jej wyniku kształtują się nowe powiązania instytucjonalne. Jednocześnie w procesie tym duże znaczenie odgrywa również wspólnota kulturowa i wspólne dziedzictwo historyczne państw tego regionu.

Po II wojnie światowej w regionie wykształciły się trzy podstawowe ośrodki instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych. Najbardziej spójna kulturowo i w sferze ekonomicznej jest wspólnota państw nordyckich. Kolejne ośrodki integracji to Wspólnoty Europejskie - obecnie Unia Europejska oraz RWPG, która należy już do historii. Układy te nie były całkowicie izolowane i miały wspólne obszary działania. W przypadku EWG i EFTA, od 1973 państwem łączącym była Dania. Rolę pomostu między wspólnotą nordycką a RWPG pełniła Finlandia.

W latach 90. powstały nowe instytucje regionalne współpracy bałtyckiej - zarówno rządowe jak i pozarządowe. Do rządowych należą Rada Państw Morza Bałtyckiego (1992) oraz Rada Bałtycka (1993).

14.1. Regionalne instytucje współpracy państw bałtyckich - nordyckich, Litwy, Łotwy i Estonii, Rady Państw Morza Bałtyckiego oraz instytucji pozarządowych

14.1.1. Instytucje i dziedziny współpracy państw nordyckich

Po II wojnie światowej rozwinął się kierunek integracji nordyckiej, który był związany z procesami integracyjnymi z zakresu ustawodawstwa, gospodarki, kultury, spraw socjalnych i transportu. Proces daleko posuniętej współpracy nie obejmował do 1990 roku, ze względów politycznych, zagadnień związanych ze sprawami wojskowymi i polityką zagraniczną.

Drugim specyficznym elementem tej integracji było to, iż w przeciwieństwie do integracji zachodniocuropejskiej nie miała ona charakteru totalnego. Oznacza to, że obejmowała ona jedne dziedziny, a w innych rozwijała się normalna współpraca międzynarodowa. Integracja ta nie była przeprowadzana według odgórnie ustalanych wieloletnich planów, a odbywało się to zazwyczaj w miarę zaistnienia potrzeb. Jednocześnie nie wszystkie państwa nordyckie lub przedsiębiorstwa i instytucje uczestniczyły i uczestniczą nadal w poszczególnych przedsięwzięciach integracyjnych.

Trzecim elementem integracji nordyckiej jest to, że kraje w niej uczestniczące preferują integrację bezinstytucjonalną. Dotychczas więc nie utworzyły jednej ogólnonordyckiej organizacji, która zajmowałaby się całokształtem procesów integracyjnych, a te, które powstały - przede wszystkim Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów - w przeciwieństwie do Unii Europejskiej - nie mają uprawnień ponadnarodowych. Procesy integracyjne są inspirowane przez różnego typu komitety pozarządowe, z drugiej zaś strony przez międzynarodowe komitety, które ponadto podejmują decyzje w sprawie podjęcia poszczególnych przedsięwzięć integracyjnych, nadzorują oraz koordynują ich realizację[1].

Niezależnie od nich, procesami integracyjnymi zajmują się ministrowie analogicznych resortów, szefowie urzędów centralnych i innych z państw nordyckich, którzy spotykają się dwa lub więcej razy w roku na tzw. spotkaniach konsultacyjnych oraz wspomniane wyżej dwie najważniejsze organizacje nordyckie, tj. Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów.

[1] Z. M. Doliwa-Klepacki, *Europejska Integracja Gospodarcza*, Białystok 1996, s. 48.

Podstawową dziedziną współpracy państw nordyckich była harmonizacja prawa. W Traktacie Helsińskim, podpisanym w marcu 1962 roku, zostały kompleksowo potwierdzone mechanizmy współpracy ustanowione w ciągu minionych kilkudziesięciu lat. W latach sześćdziesiątych dokonano harmonizacji przepisów o obywatelstwie w Danii, Norwegii i Szwecji, zostało ujednolicone ustawodawstwo dotyczące praw autorskich, ujednolicono prawo patentowe i przeprowadzono harmonizację przepisów o znakach handlowych. W 1991 roku podpisano nową konwencję o ubezpieczeniu socjalnym. Pierwsza została podpisana w 1975 roku.

Zgodnie z programem przyjętym przez Radę Nordycką w 1988 roku oraz decyzją Nordyckiej Rady Ministrów z 1991 roku, w 1993 roku zakończony został pięcioletni etap harmonizacji systemów prawnych państw nordyckich, który przystosowuje je do rozwiązań obowiązujących w Unii Europejskiej. Zmiany zostały częściowo wymuszone decyzją o powstaniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, a później dążeniem Finlandii, Szwecji i Norwegii do członkostwa w Unii Europejskiej.

Rozwiązania prawne przyjęte w państwach nordyckich zapewniają swobodny przepływ ludności między tymi państwami (m.in. na podstawie Unii Paszportowej z 1954 r.), dostęp do rynku pracy i nauki, do systemu świadczeń socjalnych - ostatnia Konwencja Socjalna z 1991 roku - oraz udział w życiu samorządowym w państwie osiedlenia. Nordyckie mniejszości narodowe mają prawnie zagwarantowane możliwości zachowania własnej tożsamości kultury i języka - Konwencją o Językach z 1981 roku oraz zapewnione określone środki na te cele. Podobne są w państwach skandynawskich rozwiązania prawne w zakresie bezpieczeństwa socjalnego, prawa pracy oraz równouprawnienia kobiet. Wysoki poziom opieki socjalnej, przestrzegania praw jednostki, równouprawnienia kobiet oraz ochrony środowiska stały się podstawowymi elementami modelu państwa nordyckiego, które zostały zachowane i zastrzeżone w traktacie o członkostwie Finlandii i Szwecji w Unii Europejskiej. Daleko jest posunięte ujednolicenie prawa rodzinnego, w tym praw dotyczących dzieci[2].

Z myślą o aktywizacji współpracy gospodarczej państw nordyckich osiągnięto daleko idącą harmonizację prawa gospodarczego, w tym: prawa spółek, znaków handlowych, praw konsumentów. Ujednolicone zostały systemy podatkowe. Prowadzona była współpraca w dziedzinach prawa regulujących: bankructwa, odszkodowania, transfer kapitału, tajemnicę gospodarczą, leasing, franchising, przewozy i transport, prawa autorskie oraz badania naukowe.

---

[2] St. Parzymies (red.), *Europejskie Struktury Współpracy - Informator*; B. Kołecka, *Rada Nordycka, Nordycka Rada Ministrów*, Warszawa 1995, s. 185-186; Z. M. Klepacki, *Organizacje międzynarodowe ...*, op. cit., s. 274.

Nordycka Rada Ministrów wykonuje zadania w dziedzinie polityki gospodarczej oraz koordynuje ją w zakresie sprzyjającym rozwojowi ekonomicznemu wszystkich państw nordyckich i współpracy między nimi. Największą wagę poświęca się projektom infrastrukturalnym - w telekomunikacji i transporcie oraz energetyce i usuwaniu istniejących w tych dziedzinach przeszkód o charakterze formalnoprawnym. Do realizowanych z inicjatywy Nordyckiej Rady Ministrów projektów należy Nordycki Program Badań Energetycznych. Współpraca w dziedzinie wykorzystania energii elektrycznej koordynowana jest przez NORDEL[3] i w jej ramach stworzono nordycki system sieci energetycznej. Wprowadzane rozwiązania pozwalają na wykorzystanie komplementarności gospodarek państw nordyckich zgodnie z zasadą korzyści komparatywnej.

Porozumienie o nordyckim rynku pracy daje możliwość podejmowania pracy w każdym państwie nordyckim bez konieczności ubiegania się o zezwolenie. Nordycka Konwencja Socjalna stwarza dostęp do opieki socjalnej w każdym z tych państw. Stopniowo znoszone są istniejące bariery hamujące swobodny przepływ siły roboczej. Nordycka Rada Ministrów inicjuje i koordynuje działania zmierzające do zmniejszenia poziomu bezrobocia. Należą do nich wspólne wystąpienia w tej sprawie na forum państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Współpracy gospodarczej sprzyja ujednolicenie systemów podatkowych i harmonizacja różnych dziedzin prawa, także tych, których nie obejmują porozumienia EOG oraz wewnętrzne prawodawstwo Unii Europejskiej.

Nordycka Rada Ministrów była inicjatorem powołania Nordyckiego Banku Inwestycyjnego[4] oraz szeregu funduszy na rzecz rozwoju. Nordycki Bank Inwestycyjny, z siedzibą w Helsinkach, jest instytucją finansową, ustanowioną w 1975 roku przez traktat państwowy celem wspomagania integracji nordyckiej na polu gospodarczym. Właścicielami Banku są rządy państw nordyckich, które ustalają priorytety jego działalności. NBI bierze udział w finansowaniu projektów inwestycyjnych, zgodnych z nordyckimi interesami. NBI koncentruje swoją działalność w regionie na finansowaniu projektów infrastrukturalnych takich, jak: sieć przemysłowa gazu i ropy naftowej w Danii i Norwegii, energetyczna sieć przesyłowa państw nordyckich, projekty transportowe; wzmacniających więzi internordyckie i konkurencyjność eksportu państw nordyckich, tzw. *Nordic Project Export Programme*.

W działalności Banku poza obszarem nordyckim dominują Projektowe Pożyczki Inwestycyjne, *Project Instrument Loans*, udzielane od 1982 roku wiarygodnym kredytowo krajom

[3] *Nordic Energy Research Programme, NORDEL - Organization for Nordic Electricity Cooperation*, w: The Use of Economic Instruments in Nordic Environmental Policy, NCM Report, 1994.

[4] Nordycki Bank Inwestycyjny - *Nordic Investment Bank*.

rozwijającym się, rządom lub instytucjom rządowym, wymagają niekiedy regwarancji; oraz państwom Europy Środkowej i Wschodniej. Pożyczki są długoterminowe do 25 lat i do 50% kosztów projektu i w 90% gwarantowane przez rządy państw nordyckich. Z pożyczek Banku korzysta około 20. krajów. W najbliższym czasie prawdopodobnie dołączy do nich Polska, a w przyszłości - być może - także Rosja. Dotąd zrealizowano ponad 150 projektów na sumę około 1 mld ECU. Bank udziela także pożyczek inwestycyjnych, na zasadach komercyjnych, nordyckim firmom realizującym projekty poza obszarem nordyckim, jak również Bałtyckich Pożyczek Inwestycyjnych sektorowi prywatnemu w państwach bałtyckich. Pozyskuje fundusze, którymi operują na międzynarodowym rynku kapitałowym, gdzie jest zaliczany do najkorzystniejszej grupy kredytowej.

Nordycki Fundusz Rozwoju Technologicznego i Przemysłowego jest finansowany z budżetu nordyckiego - budżetu państw nordyckich oraz przez środowiska gospodarcze tych państw. Zadaniem funduszu jest promocja nowoczesnych technologii w gospodarce. Nordycki Fundusz Projektowy, z siedzibą w Helsinkach, odgrywa istotną rolę w promocji rozwoju wspólnych nordyckich przedsiębiorstw oraz przemysłu[5].

Do najważniejszych zadań finansowych realizowanych przy pomocy nordyckich instytucji finansowych należy ochrona środowiska. Konkretne programy oraz instrumenty prawno-finansowe są koordynowane w ramach Nordyckiej Rady Ministrów ds. Ochrony Środowiska[6]. System rozwiązań obejmuje m.in. zaangażowanie instrumentów podatkowych, depozytów, subsydiów i kar finansowych. Promowane są technologie energooszczędne i sprzyjające ochronie środowiska. Jednocześnie na forum nordyckim uzgadniane są programy utylizacji szczególnie niebezpiecznych odpadów. Warunki członkostwa Danii, a także Finlandii i Szwecji w Unii Europejskiej zapewniają tym państwom utrzymanie wysokich standardów ochrony środowiska.

Z inicjatywy nordyckich ministrów ochrony środowiska powołana została w 1990 roku - początkowo na 6 lat - Nordycka Korporacja Finansowa Ochrony Środowiska (*Nordic Environment Financial Corporation* - NEFCO). Jej założeniem jest udzielanie pomocy Europie Środkowej i Wschodniej w realizacji inwestycji w tej dziedzinie. Siedzibą NEFCO są Helsinki. Wyborów projektów dokonuje Rada, złożona z przedstawicieli z każdego państwa nordyckiego, która podejmuje decyzje o wysokości inwestowanych środków. Warunkiem uzyskania pomocy jest udział nordyckiego partnera w realizacji projektu. Do 1995 r. zaakceptowano 36 projektów: w Polsce, Czechach, Słowacji, Litwie, Łotwie, Estonii i w Rosji.

---

[5] B. Kołecka, *Rada Nordycka...*, op. cit., s. 186–187.
[6] Z. M. Klepacki, *Organizacje międzynarodowe...*, op. cit., s. 274.

NEFCO przygotowuje także studia na temat zanieczyszczenia środowiska w regionie Morza Barentsa. Na sesji w Tromsř w listopadzie 1994 roku Nordycka Rada Ministrów podjęła decyzję o kontynuacji działalności NEFCO i podwojeniu jej kapitału do 2001 roku do 80 mln ECU[7].

Naturalnym obszarem zainteresowania państw nordyckich jest region Morza Bałtyckiego, w tym zagadnienia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa międzynarodowego. Zagadnienia te zostały wprowadzone na forum Nordyckiej Rady Ministrów w 1991 roku. Nie zmieniło to statusu poszczególnych państw członkowskich. Dania, Islandia i Norwegia pozostają członkami NATO, Finlandia i Szwecja deklarują prowadzenie własnej polityki bezpieczeństwa oraz zastrzegają możliwość jej zmiany w przyszłości. W dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, współpraca państw nordyckich ukierunkowana jest przede wszystkim na problemy regionu, kontakty z Europą Środkową i Wschodnią, problemy bezpieczeństwa europejskiego, w tym ze szczególnym uwzględnieniem problemów byłej Jugosławii oraz globalne problemy rozwoju i bezpieczeństwa, w tym działalność ONZ i udział w operacjach pokojowych. Ze szczególnym zainteresowaniem państwa nordyckie analizują sytuację w państwach regionu Morza Bałtyckiego, w tym w Rosji oraz udzielają pomocy Litwie, Łotwie i Estonii we włączaniu się do współpracy europejskiej. Państwa nordyckie wspólnie uczestniczą w operacjach pokojowych ONZ. W skład Nordyckiej Brygady wchodzi również polski batalion. Współpracę w dziedzinie operacji pokojowych koordynują ministrowie obrony, natomiast kwestie polityczne tej współpracy uzgadniają ministrowie spraw zagranicznych.

Skandynawia podjęła się udzielić Litwie, Łotwie i Estonii pomocy w tworzeniu struktur państwowych, przeprowadzeniu reform społeczno-gospodarczych oraz zbliżaniu tych państw do struktur Europy Zachodniej. Dania, Szwecja i Finlandia popierają integrację trzech krajów nadbałtyckich z UE. W 1995 roku zostały zawarte umowy stowarzyszeniowe tych państw z Unią Europejską, umowy o wolnym handlu podpisano w lipcu 1994 roku. Państwa skandynawskie udzielają Litwie, Łotwie i Estonii pomocy, głównie szkoleniowej, ale także i finansowej, wraz z Wielką Brytanią, USA, RFN, Holandią i Francją, w tworzeniu w ramach Partnerstwa dla Pokoju wspólnego brytyjskiego batalionu dla potrzeb operacji pokojowych[8].

Zacieśnione zostały kontakty polityczne między Radą Nordycką i Nordycką Radą Ministrów a trzema państwami nadbałtyckimi. Instytucje współpracy nordyckiej popierały odtworzenie istniejących przed II wojną światową struktur współpracy Litwy, Łotwy i Estonii -

[7] B. Kołecka, *Rada Nordycka...*, op. cit., s. 188.
[8] *Baltic Battallion - BALTBAT*, lista subskrypcyjna NATO: scherwe@hq.nato.nt (Internet).

Zgromadzenia Bałtyckiego i Rady Bałtyckiej. Zgodnie z decyzją NRM z 1992 roku, premierzy Litwy, Łotwy i Estonii są zapraszani przynajmniej raz do roku na spotkania Nordyckiej Rady Ministrów. Rada Nordycka w 1990 roku ustanowiła pakiet pomocy dla Litwy, Łotwy i Estonii, który stanowi część Programu Pomocy Regionom Przyległym (*Nordic Working Programme for Adjacent Areas*). Zostały powołane Nordyckie Biura Informacyjne w Tallinie, Rydze i Wilnie. Realizowany jest program grantów: stypendia, wymiana urzędników i parlamentarzystów; program współpracy gospodarczej i przemysłowej, m.in. praktyki w firmach nordyckich; w dziedzinie ochrony środowiska, opieki społecznej i zdrowia. Prowadzona jest współpraca środków masowego przekazu i udzielana pomoc w stworzeniu infrastruktury. Strumień pomocy kierowany jest m.in. przez Bałtycki Program Inwestycyjny, NEFCO - Nordycką Korporację Finansową Ochrony Środowiska i Program Badań w Dziedzinie Ochrony Środowiska. Litwa, Łotwa i Estonia są, obok Polski, głównymi beneficjentami pomocy ze strony państw skandynawskich. W latach 1990–1993 nordycki program pomocy regionom sąsiedzkim koncentrował się na Litwie, Łotwie i Estonii. Od 1994 roku zdecydowano o poszerzeniu go na północno-zachodnie regiony Rosji. W 1995 roku zostało otwarte nordyckie biuro informacyjne w Petersburgu[9].

Państwa skandynawskie aktywnie uczestniczą we współpracy w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego, powołanej w Kopenhadze 6 marca 1992 r. (szerzej zob. 2.3.), której inicjatorami były Polska i Szwecja. Z myślą o przyspieszeniu rozwoju gospodarczego i integracji regionu ze strukturami Europy Zachodniej, na zlecenie premierów państw nordyckich został przygotowany przez grupę roboczą raport na temat możliwości pogłębiania i poprawy koordynacji współpracy RPMB.

Państwa nordyckie angażują się we współpracę w ramach Rady Regionu Euroarktycznego Morza Barentsa. Została ona utworzona w styczniu 1993 roku z inicjatywy Norwegii, z myślą o włączeniu Rosji we współpracę regionalną i o wspólne rozwiązywanie problemów zanieczyszczenia środowiska, a także gospodarczym rozwoju regionu Półwyspu Kola i Morza Barentsa. Współpraca w ramach Rady, mimo częstych spotkań ministrów, rozwija się stosunkowo wolno, głównie z powodu braku potrzebnych środków finansowych. Najbardziej zainteresowana tą współpracą Norwegia, stara się pozyskać do współudziału w finansowaniu takie organizacje i instytucje międzynarodowe jak UE i EBOR[10].

[9] B. Kołecka, *Rada Nordycka*..., op. cit., s. 191.
[10] Ibidem, s. 192.

Udział w Radzie Państw Morza Bałtyckiego oraz Radzie Regionu Euroarktycznego Morza Barentsa jest postrzegany przez państwa nordyckie w szerszym, europejskim kontekście. Obok rozwoju gospodarczego, celem jest bezpieczeństwo i stabilizacja w regionie sąsiadującym ze Skandynawią.

14.1.2. Instytucje i dziedziny współpracy Litwy, Łotwy i Estonii

Przemiany polityczne w ZSRR w latach 1985-1989 umożliwiły wykrystalizowanie się koncepcji współdziałania Litwy, Łotwy i Estonii. W lecie 1988 roku powstały masowe organizacje, które wyrażały dążenia trzech ujarzmionych narodów: litewski Sajudis oraz łotewski i estoński Fronty Ludowe.

Po wyborach do Rady Deputowanych Ludowych ZSRR w marcu 1989 roku, przedstawiciele wyżej wymienionych organizacji, w znacznej części deputowani ludowi, spotkali się w maju 1989 roku w Tallinie i utworzyli forum parlamentarnej współpracy pod nazwą Zgromadzenie Bałtyckie. Podjęto wtedy uchwałę o dążeniu do gospodarczej samodzielności republik oraz ogłoszono Deklarację Praw Narodów Państw Bałtyckich. W sierpniu przedstawiciele Sajudisu i Frontów Ludowych spotkali się w Rydze. Sformułowano wówczas apel do ONZ w sprawie badania sytuacji w państwach bałtyckich. We wrześniu odbyło się spotkanie przewodniczących Rad Najwyższych trzech państw w Poniewieżu (Panevežys) na Litwie. Omawiano głównie problemy gospodarcze, między innymi postulowano powołanie do końca 1993 roku wspólnego rynku tych państw. Spotkanie to po raz pierwszy nazwano Radą Bałtycką i termin ten w latach następnych określa całokształt współpracy między Litwą, Łotwą i Estonią[11].

Rada Bałtycka jest organizacją zamkniętą, skupiającą Estonię, Litwę i Łotwę. Nie przyjmuje nowych członków, nie przewiduje także statusu członka stowarzyszonego czy też specjalnego gościa. Jej zadaniem jest koordynacja współpracy trójstronnej między wymienionymi państwami. Rada nie ma jednolitego statutu, zastępuje go zespół regulacji, tworzonych z reguły *ad hoc*, odrębnie dla każdej instytucji wchodzącej w skład Rady. Do końca 1994 roku nie uregulowano całokształtu relacji między poszczególnymi instytucjami Rady. Polska do końca 1994 roku nie nawiązała oficjalnych kontaktów z Radą.

[11] J. Kukułka, *Historia współczesnych*, op. cit., s. 506–508.

Do stałych organów Rady Bałtyckiej zaliczamy: Bałtycką Radę Prezydentów, Bałtycką Radę Ministrów oraz Zgromadzenie Bałtyckie[12].

Bałtycka Rada Prezydentów została powołana w 1994 roku. Nie ma stałego sekretariatu. Jej działalność ogranicza się do organizacji spotkań prezydentów państw bałtyckich. Jest to w istocie zinstytucjonalizowana forma koordynacji spotkań głów państw Litwy, Łotwy i Estonii, które odbywają się kilka razy w roku. Najczęściej są zwoływane *ad hoc*. Funkcja przewodniczącego BRP ma charakter wyłącznie honorowy. Rada sprawuje ogólny nadzór nad działalnością innych organów, nie jest to jednak ściśle skodyfikowane. BRP spotyka się na sesjach zwyczajnych dwa razy do roku. Możliwa jest organizacja sesji nadzwyczajnych.

Bałtycka Rada Ministrów składa się z trzech szczebli. Najwyższy szczebel stanowią spotkania premierów, ministrów ds. współpracy bałtyckiej oraz ministrów kierujących poszczególnymi resortami. W lipcu 1994 roku pierwszym przewodniczącym BRM został premier Łotwy, Valdis Birkavs. Ministrami ds. współpracy bałtyckiej są wiceministrowie spraw zagranicznych, którzy odpowiedzialni są za współpracę bałtycką. Jednakże, zgodnie z regulacjami, możliwe jest desygnowanie innego ministra do pełnienia tej funkcji.

Średni szczebel stanowi Bałtycki Komitet Współpracy, składający się z trzech osób koordynujących roboczą działalnością Bałtyckiej Rady pomiędzy sesjami. Sprawuje on nadzór nad piętnastoma branżowymi komitetami wyższych urzędników, działającymi na poziomie ministerstw.

Najniższy szczebel Rady to Sekretariat, wchodzący w skład ministerstw spraw zagranicznych. Od 1995 roku Sekretariat zmienia swoją siedzibę wraz ze zmianą przewodnictwa w Radzie. Bałtycka Rada Ministrów odpowiada za swoją działalność zarówno przed rządami państw bałtyckich, jak i przed Zgromadzeniem Bałtyckim.

Zgodnie z rezolucją premierów w 1994 roku powołano piętnaście branżowych komitetów wyższych urzędników. Należą do nich:

1. Komitet Spraw Zagranicznych;
2. Komitet Obrony i Utrzymania Pokoju;
3. Komitet Finansowy, Walutowy i Celny;
4. Komitet Problemów Gospodarczych;
5. Komitet Sprawiedliwości i Prawodawstwa;
6. Komitet Kultury, Nauki i Oświaty;
7. Komitet Energetyki;
8. Komitet Handlu;

[12] St. Cios, J. Wiejacz, *Współpraca...*, op. cit., s. 45–46.

9. Komitet Budownictwa;
10. Komitet Rolnictwa;
11. Komitet Leśnictwa;
12. Komitet Transportu i Komunikacji;
13. Komitet Ochrony Środowiska;
14. Komitet Spraw Socjalnych;
15. Komitet Ochrony Porządku Publicznego i Kontroli nad Przestępczością.

Premierzy ustalili regulaminy prac komitetów i zdecydowali, że ministrowie powołają do komitetów swoich przedstawicieli.

Zgromadzenie Bałtyckie rozpoczęło działalność w 1992 roku. Jest to forum parlamentarzystów z Estonii, Litwy i Łotwy, reprezentujące wszystkie istniejące frakcje parlamentarne tych krajów. Corocznie odbywają się dwie sesje. Nie ma stałej siedziby. Na zasadzie każdorazowej rotacji następuje zmiana miejsca organizacji sesji. Istnieje zwyczaj, iż przewodniczącym Zgromadzenia powinien zostać członek prezydium parlamentu państwa członkowskiego. Dopuszczalna jest reelekcja przewodniczącego na drugą kadencję. Od 1994 roku istnieje instytucja Prezydium Zgromadzenia. Składa się ono z trzech osób, po jednym z każdego państwa, w tym przewodniczącego Zgromadzenia. Prezydium zajmuje się koordynacją przygotowań do organizacji sesji Zgromadzenia oraz prac między sesjami[13].

Działalność Rady Bałtyckiej cechuje zróżnicowana aktywność i skuteczność, odzwierciedlająca różnice w zaawansowaniu procesu reform oraz odmienne rozłożenie akcentów w polityce wewnętrznej i zagranicznej w tych trzech państwach. Państwa te współdziałały szczególnie zgodnie w polityce wobec Rosji, a zwłaszcza w kwestii wycofania obcych wojsk z ich terytorium oraz wypracowaniu modelu wspólnej integracji gospodarczej. Współpraca nie jest jednak wolna od obciążeń. Od kwietnia 1995 roku stosunki w Radzie uległy pewnemu ochłodzeniu, do czego przyczyniły się spory łotewsko-estoński i łotewsko-litewski o wytyczenie granicy morskiej[14].

12.1.3. Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB)

Rada Państw Morza Bałtyckiego, będąc istotną formą partnerskiej współpracy regionalnej nie ma sformalizowanej struktury instytucjonalnej (brak stałego sekretariatu i budżetu). Zgodnie z przyjętym w 1992 r. w Kopenhadze zakresem działań tej Rady - jako dziedziny współpracy przewidziano:

---

[13] P. Cieplak, *Rada Bałtycka*, w: Europejskie struktury, op. cit., s. 195–197.
[14] L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Wyd. Nauk. Scholar , Warszawa 1997, s. 81–83.

- pomoc dla nowych instytucji demokratycznych oraz pomoc gospodarczą i techniczną;

- zagadnienia humanitarne i ochronę zdrowia oraz ochronę środowiska naturalnego i współpracę w zakresie energetyki, transportu i łączności;

- kulturę, nauczanie, turystykę i wymianę informacji.

Współpraca ta może być rozszerzona także na inne dziedziny, a członkami Rady są również kraje zaproszone na założycielską konferencją kopenhaską ministrów spraw zagranicznych oraz Komisja Europejska.

W strukturze RPMB występują takie instytucje, jak: Doroczna Sesja Rady, której przewodniczą ministrowie-gospodarze spotkania; Komitet Wyższych Urzędników odbywający spotkania między sesjami Rady, którego prace wspiera nieformalny organ tzw. Trójka - w składzie: były, obecny i przyszły przewodniczący RPMB; stanowiska Komisarza RPMB ds. instytucji demokratycznych i praw człowieka; grupy robotnicze; ds. Wspierania Instytucji Demokratycznych, ds. Bezpieczeństwa Nuklearnego i Radiologicznego, ds. Współpracy Gospodarczej.

Działalność partnerska państw uczestniczących w Radzie sprzyja umacnianiu ich tożsamości bałtyckiej, rozwijaniu różnych inicjatyw i przedsięwzięć, które służą zarówno rozszerzeniu współpracy i umacnianiu wielu więzi instytucjonalnych, także we współpracy z innych organizacjami europejskimi.

Rada dąży do rozbudowy energetyki i transportu drogowego i morskiego, stanowiących istotny komponent infrastruktury europejskiej. Poprzez współpracę z międzynarodowymi instytucjami finansowymi zmierza do realizacji różnych projektów regionalnych, zwłaszcza zaś w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego Bałtyku. Rada udziela pomocy Komisji Helsińskiej HELCOM oraz uczestniczy w procesach na rzecz bezpieczeństwa nuklearnego i radiologicznego. Decyzją Rady z 1993 r. został utworzony w Rydze Eurofakultet (filie w Wilnie i Tartu) kształcący dla trzech państw bałtyckich kadry pracowników, ekonomistów i specjalistów od zarządzania.

Istotną rolę w RPMB odgrywa także Polska, dzięki swoim licznym inicjatywom, sięgającym lat 70. Promuje głównie współpracę gospodarczą, rozwój infrastruktury w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji, program ochrony środowiska Bałtyku, a także program pomocy w umacnianiu instytucji demokratycznych w państwach bałtyckich.

Rada w swych działaniach prointegracyjnych zmierza w kierunku utworzenia obszaru wolnego handlu dla całego regionu bałtyckiego, a także do zawarcia porozumienia regionalnego dla wczesnego ostrzegania o incydentach związanych z energią jądrową. Jednym z priorytetowych zadań RPMB jest też pomyślna implementacja konwencji helsińskiej z 1992 r. w sprawie kompleksowego programu ochrony środowiska Bałtyku.

14.1.4. Pozarządowe instytucje współpracy bałtyckiej

Ważnym czynnikiem w stosunkach międzypaństwowych są, jak wiadomo, nieformalne, pozarządowe powiązania w wielu dziedzinach. Kluczową rolę odgrywają regionalne powiązania gospodarcze. Ważną płaszczyzną jest także współpraca naukowa środowisk akademickich na rzecz kształcenia przyszłych elit regionu. Wśród pozarządowych instytucji i programów współpracy bałtyckiej najbardziej znaczącymi są: Związek Miast Bałtyckich, Konferencja Bałtyckich Izb Gospodarczych oraz Program Copernicus.

1. Związek Miast Bałtyckich (*Union of the Baltic Cities*) powstał w 1991 roku. Zjazd założycielski Związku Miast Bałtyckich odbył się we wrześniu 1991 roku w Gdańsku. Spotkali się tam przedstawiciele 32 miast związanych z Morzem Bałtyckim. Proces demokratycznych przemian w Europie stworzył nowe warunki polityczne i gospodarcze umożliwiające taką współpracę. Dla państw nordyckich jest to okazja do rozszerzenia rynku zbytu towarów. Natomiast kraje dokonujące transformacji swoich systemów polityczno-gospodarczo-społecznych potrzebują technologii oraz środków kapitałowych, co mogą uzyskać od państw skandynawskich i Niemiec.

Na spotkaniu założycielskim powołano cztery komisje zajmujące się dziedzinami uznanymi przez Zjazd za podstawowe dla dalszej współpracy. Powołano Komisję Telekomunikacji, Komisję Transportu, Komisję Ochrony Środowiska oraz Komisję do Spraw Społeczno-Kulturalnych.

Komisja Telekomunikacji[15], mająca w pierwszym etapie za zadanie zapewnienie stałej łączności między członkami Związku. Realizację tego projektu koordynują dwa miasta: Ryga i Kalmar. Komisja Transportu, której zadania koordynowane są przez Gdańsk i Kaliningrad, obejmują budowę linii komunikacyjnych, sieci dróg, autostrad, połączeń promowych i kolejowych w regionie.

Komisja Ochrony Środowiska, kierowana przez Arhus i Turku, zajmuje się realizacją postanowień w dziedzinie ochrony środowiska na szczeblu rządowym.

W pierwszej Konferencji, która miała miejsce w Kalmarze w dniach 22-24 1992 roku, uczestniczyli oprócz przedstawicieli wszystkich państw bałtyckich także delegaci z Norwegii oraz reprezentanci Nordyckiego Banku Inwestycyjnego. Przedmiotem dyskusji były raporty

[15] Związek Miast Bałtyckich - *Union of the Baltic Cities*; Komisja Telekomunikacji - *Commission on Telecommunication*, Komisja Transportu - *Commission on Transportation*, Komisja Ochrony Środowiska - *Commission on Environmental Protection*.

przygotowane przez poszczególne Komisje. Na drugiej Konferencji ZBM w 1993 roku przyjęto *Program trwałego rozwoju miast nadbałtyckich na lata 1994-1996*[16].

Związek Miast Bałtyckich posiada 58 członków (stan w maju 1995 r.), w tym z Polski następujące miasta: Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Kołobrzeg, Łeba, Sopot, Szczecin i Świnoujście. Siedziba ZBM znajduje się w Gdańsku[17].

2. Konferencja Bałtyckich Izb Gospodarczych została powołana w roku 1972 z inicjatywy Izby Handlowo-Przemysłowej z Lubeki. „Komitet wykonawczy" sprawował funkcje sekretariatu oraz organu zarządzającego w okresie pomiędzy konferencjami odbywającymi się co dwa lata w różnych miastach bałtyckich.

Stowarzyszenie Bałtyckich Izb Gospodarczych powstało w 1992 roku. Gdańska Izba Gospodarcza jest członkiem tego Stowarzyszenia. W jego ramach działają Stałe Komitety do spraw: Informacji i Kontaktów, Infrastruktury i Przemysłu oraz Handlu. Sekretariat ma siedzibę w Kilonii (RFN), gdzie wydawany jest biuletyn informacyjny Stowarzyszenia „Baltchambers News". Jest to organizacja komercyjna, kierująca się w swoim działaniu przesłankami korzystnego lokowania kapitału i inwestowania. Instytucje tego typu odgrywają ważną rolę w rozwoju stosunków ekonomicznych w tym regionie. Świadczy to o istnieniu zainteresowania przedsiębiorców państw bałtyckich rozwijaniem współpracy w regionie bałtyckim i stanowi ważki element wspierający wzajemne powiązania gospodarcze.

Sieć powiązań gospodarczych wpływa stabilizująco na całokształt stosunków międzynarodowych w regionie bałtyckim. Unormowana sytuacja polityczna pozwala na wszechstronny rozwój współpracy gospodarczej. To z kolei wpływa na łagodzenie ewentualnych napięć politycznych[18].

3. Program COPERNICUS jest specjalnym programem Europejskiej Konferencji Rektorów. Organizacja ta skupia ponad 400 uniwersytetów z 27. krajów. Program został zaprezentowany we wrześniu 1988 roku na Konferencji Ministrów Edukacji Regionu Europejskiego oraz włączony do bieżącego programu UNESCO na Konferencji Ogólnej NZ w listopadzie 1989 roku. Siedzibą sekretariatu jest Genewa.

Jednym z pilotażowych projektów programu COPERNICUS został program regionu bałtyckiego - *The Baltic Copernicus*. Dzięki temu programowi region bałtycki stał się przedmiotem interdyscyplinarnych i międzynarodowych prac naukowo-badawczych, na poziomie studentów starszych lat studiów oraz pracowników naukowych uniwersytetów.

---

[16] Newsletter, Nr 2, 1992.
[17] S. Bukowicka, *Region Bałtycki...*, op. cit., s. 141–142; St. Cios, J. Wiejacz, *Współpraca...*, op. cit., s. 80-81.
[18] S. Bukowicka, *Region Bałtycki...*, op. cit., s. 143-144; *Union of the Baltic Cities*, Gdańsk 1991.

Celem tej instytucji jest stymulowanie prac badawczych oraz edukacyjnych w wybranych dziedzinach. Podstawową formą działania są seminaria i kursy specjalistyczne.

Sekretariat programu bałtyckiego COPERNICUS mieści się na Uniwersytecie Sztokholmskim. Z Polski udział w programie biorą: Uniwersytet Gdański, Uniwersytet Łódzki, Uniwersytet Szczeciński, Uniwersytet Toruński, Uniwersytet Warszawski oraz Politechnika Gdańska i Politechnika Lubelska.

COPERNICUS - Europa Bałtycka współpracuje z komisją helsińską HELCOM, Komitetem Oceanografów Bałtyckich, Biologami Morza Bałtyckiego oraz z Komisją UE. Znaczenie tej instytucji w kształtowaniu stosunków regionalnych polega głównie na odpowiednim przygotowaniu studentów - przyszłych pracowników administracji państwowej w zakresie problematyki regionalnej w basenie Morza Bałtyckiego oraz interdyscyplinarnego podejścia do zagadnień związanych z gospodarką zasobami przyrodniczymi[19].

14.2. Współpraca ekologiczna państw w regionie Morza Bałtyckiego[20]

1. Problem ochrony żywych zasobów Morza Bałtyckiego wystąpił już w latach pięćdziesiątych. Związany był z niepokojącym zmniejszaniem się zasobów niektórych gatunków ryb o ważnym znaczeniu gospodarczym. Dotyczyło to zwłaszcza dorszy oraz ryb płaskich i łososiowatych. Na zwołanej w 1955 roku w Gdyni konferencji przedstawicieli rybołówstwa Polski, NRD i ZSRR, zostały ustalone wymiary ochronne ryb, parametry sprzętu rybackiego stosowanego do ich połowu oraz okresowe zakazy połowów. Działania te miały na celu zapobieżenie przełowieniu. Postulowano również, aby wszystkie państwa bałtyckie systematycznie zarybiały Bałtyk łososiem.

Na 45. sesji Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES), Komitet Morza Bałtyckiego i Bełtów zaproponował zwrócenie się do rządu Danii o zwołanie przedstawicieli wszystkich krajów leżących nad Bałtykiem w celu opracowania tekstu konwencji w sprawie ochrony zasobów rybnych Morza Bałtyckiego. Jednakże atmosfera polityczna lat pięćdziesiątych nie sprzyjała realizacji propozycji słusznej z ekologicznego punktu widzenia, a wyprzedzającej epokę w wymiarze politycznym[21].

---

[19] St. Cios, J.Wiejacz, *Współpraca...*, op. cit., s. 69-72; S.Bukowicka, *Region Bałtycki...*, op. cit., s. 144.

[20] E. Berkowska, H. Rasz, M. Sobolewski, D. Stankiewicz, *Międzynarodowa współpraca na rzecz ochrony środowiska naturalnego Bałtyku*, BSiE KS, Raport nr 46, 1993, s 2; M. Jaworowski, *Współpraca państw bałtyckich w zakresie ochrony zasobów biologicznych Bałtyku*, ISP PAN, Warszawa 1994, s. 18. Zob. także: L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Wyd. Nauk. Scholar, Warszawa 1997.

[21] L. Gelberg, *Problemy prawne współpracy państw bałtyckich*, Ossolineum, Wrocław 1976, s. 85.

Problem rybołowstwa na Bałtyku w latach sześćdziesiątych stawał się coraz poważniejszy. Jednak klimat polityczny uniemożliwiał podjęcie regionalnych i kompleksowych działań w tej sprawie. W tej sytuacji doszło do zawarcia osobnych porozumień zmierzających do ochrony zasobów rybnych w Bałtyku. W lipcu 1962 roku w Warszawie, RFN, ZSRR i Polska zawarły porozumienie o współpracy w zakresie rybołówstwa morskiego. W grudniu 1962 roku w Sztokholmie została podpisana umowa pomiędzy Danią, RFN i Szwecją, dotycząca ochrony zasobów łososia w Bałtyku[22].

Współpraca państw bałtyckich odbywała się na wielu płaszczyznach. Równolegle z umowami międzynarodowymi prowadzona była współpraca dwustronna skupiająca się na poszczególnych akwenach Morza Bałtyckiego. W celu ochrony obszaru cieśnin duńskich, w roku 1960 został utworzony przez Danię i Szwecję Komitet Sundu. W roku 1971 Szwecja i Finlandia powołały Komitet Zatoki Botnickiej, natomiast Finlandia i ZSRR podpisały w roku 1974 porozumienie dotyczące współpracy w Zatoce Fińskiej. Umowa ta stała się później częścią realizacji konwencji helsińskiej[23].

W dniach 4-14 września 1973 roku odbyła się konferencja dyplomatyczna państw bałtyckich w sprawie rybołówstwa i ochrony żywych zasobów Bałtyku.

W wyniku obrad konferencji została uchwalona i podpisana konwencja o rybołówstwie i ochronie żywych zasobów w Morzu Bałtyckim i Bełtach. Konwencja, nazwana od miejsca podpisania „gdańską", dała początek współpracy regionalnej wszystkich państw bałtyckich[24].

Do realizacji swoich celów konwencja powołała Międzynarodową Komisję Rybołówstwa Morza Bałtyckiego (IBSFC) z siedzibą w Warszawie, złożoną z przedstawicieli umawiających się państw. Najważniejszym zadaniem Komisji jest przygotowanie zaleceń w sprawie środków i zakresu ochrony oraz opracowywanie przedsięwzięć służących odtwarzaniu i zwiększaniu zasobów biologicznych Bałtyku.

W okresie od października 1973 roku do lipca 1974 roku konwencja gdańska została ratyfikowana lub zatwierdzona przez: Polskę, ZSRR, NRD, Szwecję, Danię i Finlandię. Konwencja weszła w życie 28 lipca 1974 roku, a pierwsza sesja Międzynarodowej Komisji Rybołówstwa Morza Bałtyckiego (IBSFC) odbyła się w Warszawie, w dniach 28-31 października tegoż roku. Proces ratyfikacji konwencji gdańskiej zakończył się we wrześniu 1977 roku wraz ze złożeniem odpowiedniego dokumentu przez RFN[25].

---

[22] M. Jaworski, *Współpraca regionalna...*, op. cit, s. 24; Tekst Porozumienia: Dz. U. PRL 1971, Nr 20, poz. 190, zał.

[23] S. Bukowicka, *Region Bałtycki...*, op. cit., s. 209.

[24] J. Łopuski, *Problemy prawne współpracy w zakresie korzystania z Bałtyku*, SM, 1975, Nr 6, s. 110-112 oraz Dz. U. PRL 1974, Nr 32, poz. 188.

[25] Dz. U. PRL 1974, Nr 32, poz. 189; Dz. U. PRL 1977, Nr 39, poz. 184.

2. W kilka miesięcy po zawarciu konwencji gdańskiej, w marcu 1974 roku, odbyła się w Helsinkach konferencja dyplomatyczna państw bałtyckich, poświęcona problemom ekologicznym. Prace nad przygotowaniem konferencji rozpoczęto jeszcze przed podpisaniem konwencji gdańskiej. W styczniu 1973 roku rząd fiński zaprosił Szwecję i Danię do przygotowania rozmów oraz założeń wielostronnej konwencji w sprawie środowiska morskiego Bałtyku. W maju tego samego roku przedstawiciele siedmiu państw nadbałtyckich spotkali się w Helsinkach. Rząd Finlandii zaoferował przygotowanie projektu konwencji w oparciu o założenia przyjęte przez rządy. Podczas kolejnych rund - spotkań uzgodniono tekst konwencji. Konwencja w sprawie ochrony środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego została podpisana na konferencji dyplomatycznej 22 marca 1974 roku w Helsinkach przez przedstawicieli rządów państw leżących nad Morzem Bałtyckim: Danii, Finlandii, NRD, Polski, RFN, Szwecji i ZSRR. Jako obserwatorzy uczestniczyli w tej konferencji przedstawiciele Czechosłowacji i Norwegii oraz reprezentanci organizacji międzynarodowych: UNEP, UNICEF, FAO, IMO (d. IMCO), IOC, ICES, Biura Regionalnego WHO, Rady Nordyckiej i Nordyckiej Rady Ministrów.

Konwencja obejmuje cały obszar Bałtyku z wyjątkiem wód wewnętrznych i dotyczy wszelkich źródeł zanieczyszczenia pochodzących zarówno ze statków morskich jak i z lądu. Dla realizacji celów konwencji została ustanowiona Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku z siedzibą w Helsinkach. Konwencja weszła w życie 3 maja 1980 roku[26]. Sprawa przeciwdziałania degradacji morza była nagląca, a proces ratyfikacji trwał kilka lat. W zaistniałej sytuacji Komisja Helsińska rozpoczęła działalność już w roku 1974 jako Tymczasowa Komisja.

Konwencja Helsińska weszła w życie w maju 1980 roku. Realizacja jej postanowień przebiega wielostopniowo. Na spotkaniach najwyższego szczebla szefowie rządów wypracowują zasady i zakres współpracy. Kierunki polityki na rzecz środowiska naturalnego są przedmiotem spotkań ministrów ochrony środowiska. Instytucje szczebla lokalnego są miejscem, gdzie realizowane są konkretne działania na rzecz poprawy stanu środowiska przyrodniczego, a szczególnie środowiska morskiego.

Działalność Komisji Helsińskiej przejawia się przede wszystkim w wydawaniu normatywów i zaleceń. Nakłada ona zobowiązania odnośnie informacji, konsultacji i kooperacji oraz koordynuje współpracę państw członkowskich w poszczególnych dziedzinach, na przykład monitoringu środowiska morskiego.

[26] Dz. U. PRL 1980, Nr 18, poz. 64 i 65.

Spośród państw, które weszły w skład HELCOM w latach osiemdziesiątych, Finlandia uważana jest za najbardziej prężnego uczestnika konwencji. Wniosła ona także większy udział finansowy niż inne państwa. W 1988 roku Finlandia dostarczyła 42% wkładu finansowego, a pozostałe państwa po 9,6% - dodatkowy wkład Finlandii był dobrowolny. Wykazała ona najwięcej inicjatyw, a największa liczba jej przedstawicieli uczestniczyła w spotkaniach Komisji oraz organów HELCOM.

Szwecja i Dania były również aktywnymi uczestnikami Konwencji. Pod koniec lat osiemdziesiątych nastąpił wzrost aktywności Republiki Federalnej Niemiec.

Komisja Helsińska zbiera się raz do roku, czasem na szczeblu ministrów. Decyzje, podejmowane jednomyślnie, są traktowane jako rekomendacje dla rządów, do uwzględnienia w wewnętrznych przepisach krajów członkowskich. W skład Komisji wchodzą cztery komitety:

- Komitet do Spraw Środowiska;
- Komitet do Spraw Technologii;
- Komitet do Spraw Morskich;
- Komitet do Spraw Zwalczania Rozlewów.

Stałym organem Komisji jest Sekretariat, z siedzibą w Helsinkach. Polski Sekretariat ds. Konwencji Helsińskiej znajduje się w Gdańsku.

3. Istotnym momentem w działalności HELCOM była konferencja premierów w Ronneby w 1990 roku. Główne zmiany polegały na zaostrzeniu przepisów dotyczących zapobiegania i eliminacji działalności gospodarczej, prowadzącej do pogarszania stanu środowiska Bałtyku. Znalazło to swój wyraz w zwiększeniu obszaru działalności Konwencji o morskie wody wewnętrzne. Praktycznie Konwencja obejmuje całą zlewnię Morza Bałtyckiego. Ponadto Komisja Helsińska powołała grupę zadaniową wysokiego szczebla do opracowania Programu Ochrony Bałtyku. Program został przygotowany przez firmy consultingowe. Prace zostały sfinansowane przez cztery międzynarodowe instytucje finansowe: Bank Światowy, Nordycki Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Program Ochrony Bałtyku został przyjęty na konferencji w kwietniu 1992 roku. Dla jego realizacji powołano grupę zadaniową do spraw realizacji programu - *Programme Implementation Task Force*[27]. W programie ustalono 132 tzw. „gorące punkty" (*hot spots*), czyli rejony, gdzie znajdują się główni producenci zanieczyszczeń zlokalizowanych na lądzie wokół Bałtyku, w tym 47 punktów priorytetowych. Rozwiązanie problemów ściekowych w tych punktach podzielono na dwa etapy i rozłożono na 20 lat. Program ma przynieść 50% ograniczenie zanieczyszczeń odprowadzanych do Morza Bałtyckiego.

[27] S. Cios, J. Wiejacz, *Współpraca regionalna...*, op. cit., s. 57.

38 tych punktów, tj. 28%, znajduje się na terenie Polski, w tym 20 - to punkty priorytetowe. Koszt pełnej realizacji Programu Ochrony Bałtyku oszacowany został na 18 mld ECU, z czego 9 mld ECU przeznaczono na „gorące punkty".

W 1994 roku HELCOM zainicjował reformę finansową. Powołano Specjalną Komisję Ekspertów Państw Stron Konwencji do przeanalizowania i zweryfikowania organizacji, zakresu działania i priorytetów HELCOM. Zainicjowano działania zmierzające do realizacji najważniejszych celów konferencji bez nadmiernego wzrostu kosztów. Podjęto również propozycję utworzenia w rejonie Bałtyku Systemu Brzegowych i Morskich Stref Chronionych.

Zaplanowano objęcie tych obszarów Zintegrowanym Monitoringiem Bałtyckim. Zostaną dla nich opracowane specjalne plany zagospodarowania uwzględniające ochronę środowiska i zrównoważone użytkowanie zasobów naturalnych[28].

21 lutego 1994 roku na mocy decyzji Rady Wspólnoty Europejskiej, państwa członkowskie tego ugrupowania podpisały Konwencję Helsińską z 1974 roku i przyjęły postanowienia Konwencji o Ochronie Obszarów Środowiska Morskiego Morza Bałtyckiego - Helsinki 1992.

Instytucją, która aktywnie wspiera działania na rzecz ochrony środowiska Bałtyku jest Rada Państw Morza Bałtyckiego. RPMB jest ogólnym forum współpracy i koordynacji między państwami Morza Bałtyckiego. Ważne miejsce w działalności Rady zajmują sprawy ochrony środowiska naturalnego Bałtyku. RPMB udziela pomocy i poparcia działaniom Komisji Helsińskiej w realizacji jej zadań w zakresie oraz w pracy Grupy Roboczej ds. Bezpieczeństwa Nuklearnego i Radiologicznego[29].

W wyniku prac Grupy Roboczej ds. Bezpieczeństwa Nuklearnego i Radiologicznego ustalono źródła potencjalnych zagrożeń promieniowaniem jonizującym w regionie Morza Bałtyckiego.

4. W lutym 1990 roku w Helsinkach została powołana przez niezależne organizacje ekologiczne pozarządowa forma współdziałania pod nazwą Koalicja Czystego Bałtyku. Grupuje ona ponad 20 organizacji pozarządowych ze Szwecji, Danii, Finlandii, Estonii, Łotwy, Litwy, Rosji, Polski i Niemiec. Ze strony Polski członkami Koalicji są Polski Klub Ekologiczny i Fundacja EKOBALTIC. Koalicja Czystego Bałtyku ma status obserwatora na spotkaniach Helsińskiej Komisji Ochrony Środowiska Morskiego Obszaru Morza Bałtyckiego - HELCOM.

---

[28] *Notatka informacyjna dotycząca XV posiedzenia Komisji Helsińskiej*, MOŚZNiL, Warszawa 1994.

[29] H. Ognik, *Rada Państw Morza Bałtyckiego*, w: *Europejskie struktury...*, op. cit., s. 169-173; H. Ognik, R. Popiński, *Instytucjonalizacja współpracy w regionie Europy Bałtyckiej - stan i perspektywy*, w: B. Jałowiecki (red.), Europa Bałtycka, EIRRiL „Studia Regionalne i Lokalne", UW, 1992, Nr 6, s. 65-82.

Głównym zadaniem Koalicji jest poszukiwanie alternatywnych w stosunku do rządowych rozwiązań prowadzących do ochrony środowiska morskiego Morza Bałtyckiego. W ramach tej formy współpracy prowadzone są badania stanu środowiska morskiego, opracowywane na ich podstawie raporty oraz tworzone programy ochronne[30].

14.3. Perspektywy rozwoju współpracy regionalnej państw w obszarze Morza Bałtyckiego

1. Podstawą współpracy regionalnej są wspólne interesy państw wynikające z bliskiego sąsiedztwa, podobieństwa ustrojów społeczno-politycznych, zbliżonego rozwoju gospodarek i ich komplementarności oraz podobieństwo pod względem językowym, kulturowym, tradycji historycznych, religii. Źródłem regionalizmu są stale rosnące potrzeby i interesy państw, co wymaga zastosowania nowych, efektywniejszych form współpracy między nimi[31].

Zjawisko regionalizmu przybrało dynamiczny charakter po upadku systemu dwubiegunowego. Było naturalną potrzebą sąsiadujących ze sobą państw, powiązanych wiekami wspólnej historii i cywilizacji, a rozdzielonych w ostatnich dziesięcioleciach przez postanowienia jałtańskie. Takie były przyczyny powstania, po likwidacji Układu Warszawskiego i RWPG, Grupy Wyszehradzkiej, w której Polska, Czechy, Słowacja i Węgry postanowiły współdziałać w celu szybkiego włączenia się we współpracę z zachodnioeuropejskimi strukturami. Pod niektórymi względami podobna była geneza powstania Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Stała się ona poniekąd wzorem dla następnych ugrupowań regionalnych, takich jak Rada Państw Morza Bałtyckiego (powstała w marcu 1992 roku), Wspólnota Ekonomiczna Państw Morza Czarnego (lipiec 1992 roku) i Rada Państw Morza Barentsa (styczeń 1993 roku)[32].

2. Region Europy Środkowej, obejmujący swym zasięgiem strefę bałtycką, należy do bardzo interesujących obszarów globu ziemskiego, gdzie u schyłku dwudziestego stulecia dokonuje się zmiana cywilizacyjno-ustrojowa, pełna dylematów i przewartościowań, złożonych wyzwań i wyborów. Dotyczy to przede wszystkim transformacji ustrojowej w sensie politycznym i gospodarczym oraz tworzenia nowej struktury bezpieczeństwa. Po raz pierwszy od stuleci współpraca państw różnej rangi od Skandynawii po Adriatyk i Morze Czarne stwarza realną podstawę dla nowego porządku, opartego na naturalnej przestrzeni geopoli-

[30] S. Bukowicka, *Region Bałtycki...*, op. cit., s. 145-146.

[31] E. Haliżak, *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych po zimnej wojnie*, SM 1996, Nr 2, s. 32.

[32] F. Gołembski, A. Kupich, J. Wiejacz, *Polska w ugrupowaniach regionalnych*, Rocznik Polskiej Polityki Zagranicznej, 1992, s. 84.

tycznej i geostrategicznej. U podstaw wspólnych interesów państw leżących na osi skandynawsko-adriatyckiej znajdują się przesłanki obiektywne. Należy do nich bliskie położenie względem siebie wielkich potęg gospodarczych oraz sieć rozmaitych współzależności[33].

Cechą charakterystyczną współpracy bałtyckiej jest rozbudowa różnych powiązań instytucjonalnych na szczeblu rządowym i pozarządowym. Na obecnym etapie rozwoju kontaktów regionalnych, najważniejsze jest budowanie i rozwijanie współpracy gospodarczej. Rozwój gospodarczy zadecyduje o przyszłości regionu. Motywy współpracy gospodarczej w regionie bałtyckim są różne w subregionach bogatych i biednych[34].

Poważnymi barierami technicznymi w regionie bałtyckim są przede wszystkim transport, komunikacja i infrastruktura graniczna. Wąskim gardłem we współpracy Niemiec i Polski jest niedostateczna przepustowość przejść granicznych. Problemem jest także stan sieci transportu drogowego i kolejowego. Na przeciw temu zapotrzebowaniu wychodzą plany budowy autostrad *Via Baltica* i *Via Hanseatica*[35].

3. Jedną z nowych form rozwoju regionów w Europie Środkowej i Wschodniej jest próba ożywienia przygranicznych subregionów w postaci euroregionów. Współpraca między regionami (lub subregionami) jest dopiero w stadium rozwoju. Zagadnienie to jest przedmiotem zainteresowania Komitetu Wyższych Urzędników Rady Państw Morza Bałtyckiego. Przedstawiciele St. Petersburga sygnalizują, że są zainteresowani rozwojem współpracy, przede wszystkim gospodarczej z Polską, Niemcami i państwami nordyckimi[36]. Polska podpisała z Rosją odpowiednie umowy o współpracy regionalnej, na mocy których nasze województwa mogą rozwijać współpracę z Kaliningradem i St. Petersburgiem. Wiele projektów współpracy realizuje się w ramach Związku Miast Bałtyckich. Istnieje także umowa polsko-niemiecka o współpracy przygranicznej oraz o tworzeniu wspólnych euroregionów[37].

W krajach położonych w zlewni Morza Bałtyckiego powołane zostały euroregiony: „Neisse-Nisa-Nysa" oraz „Karpaty". Jako euroregion nieformalny działa region „Oresund". Euroregion „Neisse-Nisa-Nysa" zwany również „regionem Trzech Ziem" powstał w grudniu 1991 roku na pograniczu polsko-czesko-niemieckim. Na pograniczu Polski, Słowacji, Węgier i Ukrainy utworzono euroregion „Karpaty". Deklaracja o jego utworzeniu została pod-

---

[33] S. Bieleń, *Bałtycka strefa bezpieczeństwa regionalnego*, w: S. Bieleń (red.), Regiony przygraniczne. Współzależność i współpraca, PRBP, Warszawa 1993, s. 143.

[34] *Wizja i strategie wokół Bałtyku 2010 - VASAB 2010*, Przegląd Rządowy, 1994, Nr 1, s. 109-114; *Region z interesującą przyszłością*, Rynki Zagraniczne, 23.04.1994.

[35] A. Sitkowski, *Międzynarodowa struktura transportu w Europie Bałtyckiej*, w: B. Jałowiecki (red.), Europa..., op. cit., s. 45-58.

[36] M. Kostrzewski, *Współpraca Polski z Obwodem Kaliningradzkim*, w: S. Bieleń (red.), Region przygraniczny..., op. cit., s. 123-132.

[37] M. Tomala, *Polsko-niemiecka współpraca przygraniczna*„ w: S. Bieleń (red.), Region przygraniczny..., op. cit., s. 111-122 oraz *Spór o Pomeranię*, Życie Gospodarcze, 16.05.1993; *Euroregion czy rozbiory*, Sztandar Młodych, 7.01.1993.

pisana 14 lutego 1993 roku w Debreczynie. Region „Oresund" utworzony pomiędzy Danią (Seeland) i Szwecją (Schonen) posiada stałe struktury robocze oparte na władzach lokalnych i regionalnych. W wyniku wyborów lokalnych ukonstytuowała się Rada „Oresund".

Kolejnymi regionami współpracy są euroregion „Pomerania", który obejmuje obszary północno-zachodniej Polski, północno-wschodnich Niemiec, wyspę Bornholm oraz południową Szwecję[38]. Podobna inicjatywa dotyczy euroregionu Śląsko-Morawskiego na pograniczu Polski i Czech oraz obszarów Szprewa-Nysa-Bug i środkowej Odry.

Dla krajów dawnego bloku wschodniego euroregiony są przede wszystkim szansą przyspieszenia gospodarczego i rozwoju cywilizacyjnego. Mogą stać się obszarami o dużym stopniu innowacyjności gospodarczej i technologicznej, a przez to obszarami aktywizującymi gospodarki i życie społeczne tych krajów. Podstawą ich rozwoju jest przeważnie finansowanie zewnętrzne. Środki własne tych euroregionów zazwyczaj są zbyt małe, by można było w nich w rozsądnym czasie realizować zakładane cele[39].

Biorąc pod uwagę czynniki geograficzne, historyczne oraz istniejące więzi gospodarcze, można wskazać obszary o potencjalnie największych możliwościach współpracy regionalnej. Do takich obszarów należą kraje znajdujące się w zlewni Bałtyku[40].

Region Morza Bałtyckiego jest obszarem posiadającym jeszcze duże możliwości rozwoju w wielu dziedzinach. Jednak potencjalne szanse wzrostu powinny być przede wszystkim wykorzystane do zbudowania trwałych powiązań gospodarczych między państwami regionu.

Polska ma traktatowo uregulowane stosunki ze wszystkimi państwami w basenie Morza Bałtyckiego. Czyni to z naszego kraju ważnego partnera w regionie bałtyckim i europejskim systemie bezpieczeństwa[41].

Region bałtycki cechują procesy dynamicznej ewolucji. Przeobrażają się stare i kształtują nowe powiązania instytucjonalne o charakterze subregionalnym i ogólnoeuropejskim. Dzięki nim państwa położone nad Morzem Bałtyckim mają szansę zbudowania silnych powiązań strukturalnych, wzmacniających ten region. Ratowanie zdegradowanego środowiska morskiego Bałtyku stało się katalizatorem współpracy regionalnej państw w innych dziedzinach.

---

[38] Z. Galicki, J. Jeziorski, *Współpraca regionalna...*, op. cit., s. 4-5; *Euroregion Pomerania - szanse i bariery*, Rzeczpospolita, 1.04.1993.

[39] G. Grzelak, *Północne Morze Śródziemne*, Polska w Europie, OSM, 1992, Zeszyt 8, s. 37-41.

[40] G.Galicki, J. Jeziorski, *Współpraca regionalna...*, op.cit. s.16-17.

[41] Zob. szerzej: L. Łukaszuk, *Ponad and the new lega system of regional Baltic cooperaion* w: R. Platzöder, Ph. Verlaan (eds.), The Baltic Sea: New Developments in national policies and international cooperation. 1996, Kluwer Law International.

15. ROLNICTWO POLSKIE W PROCESIE INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ (1994-1996)

Integracja rolnictwa polskiego z Unią Europejską jest jednym z najtrudniejszych i zarazem najbardziej „drażliwych" elementów całego procesu integracji tak dla Polski, jak i dla Unii. Jak pokazują wyniki badań[1], stosunek mieszkańców wsi do integracji z UE nacechowany jest dużą ostrożnością i niejednoznacznością. Najmniejszą aprobatą Polaków (głównie ludności wiejskiej) cieszy się możliwość zakupu bez ograniczeń ziemi, domów itp. przez obywateli innych państw. Negatywny stosunek obserwuje się także w odniesieniu do towarów spożywczych importowanych ze Wspólnoty. Przeważają oceny, iż są to towary gorsze od rodzimych, a jednocześnie o wiele droższe.

Potwierdza się także istnienie pewnych ogólnych prawidłowości, takich jak te, że postawy wobec zmian, w tym również integracji, są tym bardziej otwarte, im wyższe jest wykształcenie i lepsza pozycja materialna respondentów. Jeśli chodzi o środowisko mieszkańców wsi, to w zakresie integracji wydają się dominować w nim dwa stereotypy. Jeden wyraża aprobatę dla włączenia Polski w struktury zachodnioeuropejskie. Opiera się on bardziej na pragnieniu integracji, niż na wiedzy o tym procesie i o jego konsekwencjach. Drugi stereotyp wyraża poczucie zagrożenia własnych ekonomicznych interesów i obawy przed pełnym otwarciem kraju na towary i ludzi. Istnienie tych stereotypów należy brać pod uwagę przy kształtowaniu polityki rolnej[2].

Reasumując, proces integracji Polski ze Wspólnotą wymaga więc nie tylko dostosowania politycznego, prawnego i ekonomicznego, lecz również pokonania pewnych barier kulturowych.

15.1. Działania podejmowane przez organy administracji państwowej w zakresie wykonania postanowień Układu Europejskiego w sektorze rolnictwa

Układ Europejski, funkcjonujący *de facto* już od 1 stycznia 1992 roku (w postaci Umowy Przejściowej), nakłada na Polskę pewne zadania, wynikające z jego bezpośrednich zapisów. Świadomość tych zadań potwierdza Uchwała Nr 4 Rady Ministrów z dnia 1 lutego 1994 roku w

[1] Zob. M. Nawojczyk, *Postawy rolników - szanse czy zagrożenia integracji z Unią Europejską*, w: R. Borowicz (red.), Polskie samorządy rolnicze w procesie integracji z Unią Europejską, Wyd. „Adam Marszałek", Toruń 1995, s. 223-233.

[2] Ibidem, s. 223-233.

sprawie wejścia w życie Układu Europejskiego, która postawiła przed organami administracji państwowej zadanie dokonania w najbliższych latach przeobrażeń dostosowujących polską gospodarkę i system prawny, w tym również w dziedzinie rolnictwa do wymagań Układu i umożliwiających uzyskanie przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Zgodnie z postanowieniami Układu Europejskiego oraz obecnym etapem rozwoju procesów integracyjnych i przebudowy rolnictwa, najistotniejsze znaczenie mają: intensyfikacja obrotów handlowych, dopływ kapitału inwestycyjnego, dostosowanie prawa i standardów towarowych, budowa systemów i instytucji rynku rolnego oraz systemu kontroli sanitarnej.

Polskie rolnictwo jest wielokrotnie słabiej powiązane z rynkiem światowym, niż kraje Unii Europejskiej, stąd nadrabianie tego dystansu jest warunkiem prawidłowego procesu integracji. Zasadnicze znaczenie dla rozwoju handlu ze Wspólnotą ma stworzenie infrastruktury rynku rolnego. Do dnia dzisiejszego większość rynku obsługiwana jest przez nowe, drobne, prymitywnie zorganizowane i zarządzane firmy, odczuwające drastyczny brak kapitału obrotowego, co utrudnia zakup towarów w partiach eksportowych. Z tego powodu Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (MRiGŻ) prowadzi prace nad stworzeniem sieci instytucji rynkowych. Organizowane są giełdy i aukcje rolno-żywnościowe. Działania takie będą miały długofalowe znaczenie dla rozwoju produkcji i organizacji zbytu, w tym zwłaszcza na eksport oraz dla unowocześnienia systemu transakcji międzynarodowych, standaryzacji i kontroli jakości. Zakończone zostały prace nad ustawą o kredytach preferencyjnych dla gospodarki żywnościowej i rybołówstwa. Na jej podstawie będzie można udzielać również preferencyjnych kredytów na skup, modernizację i powiększanie gospodarstw. Podejmowane są również działania promocyjno-informacyjne, w wyniku których w 1995 roku powołane zostało do życia Centrum Informacyjno-Dokumentacyjne, gromadzące informacje o Unii i Wspólnej Polityce Rolnej. Planuje się także utworzenie innych ośrodków informacji rynkowej i monitorowania rynków zagranicznych.

W 1994 roku wprowadzona została ustawa o opłatach wyrównawczych, co dało dodatkowe możliwości reagowania na spowodowane nadmiernym importem zakłócenia na niektórych rynkach rolnych.

W wyniku podpisania w kwietniu 1994 roku Aktu Końcowego Rundy Urugwajskiej GATT, Polska „związała" cła na artykuły rolno-spożywcze na wysokim poziomie, znacznie wyższym niż dotychczas i porównywalnym z poziomem ochrony rynku krajów Unii Europejskiej. W ten sposób uzyskano potencjalny instrument ochrony krajowych rynków rolnych, a tym samym możliwość przeciwstawienia się wysokim subsydiom w państwach członkowskich Wspólnego Rynku.

Dostosowywanie rolnictwa polskiego do wymogów Unii Europejskiej zakłada przeprowadzenie jego modernizacji i restrukturyzacji. Długofalowa strategia tych działań została w sposób ogólny sprecyzowana w dokumencie *Strategia dla Polski*. Jej część IV, zatytułowana *Rozwój obszarów wiejskich* zawiera diagnozę sytuacji w tej dziedzinie, a także określa długookresowe cele oraz środki niezbędne do ich osiągnięcia. Rozwinięcie programu *Strategii dla Polski* znajduje się w *Programie rozwoju rolnictwa do 2000 roku*.

Ważną instytucją, powołaną w 1994 roku do życia na mocy ustawy, jest Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Jej zadaniem jest realizowanie polityki państwa w tej dziedzinie, poprzez uruchamianie specjalnych linii kredytowych na modernizację i specjalizację rolnictwa. Skala tych działań widoczna była szczególnie w 1995 roku, kiedy to nakłady na modernizację osiągnęły kilkaset milionów złotych i w którym większość środków budżetowych dla rolnictwa kierowana była na modernizację, a nie - jak dotychczas - na prostą interwencję rynkową.

Z instrumentów wprowadzonych w życie w 1994 roku, mających na celu wzrost produkcji rolnej, wymienić trzeba trzy programy sektorowe. Pierwszy z nich to program mleczarski, który powinien w ciągu kilku lat przekształcić jakościowo bazę surowcową i zmodernizować połowę potencjału przetwórczego mleka. Widocznym tego objawem jest opanowanie produkcji wielu produktów dotychczas importowanych (np. jogurty) oraz zapoczątkowanie dużego eksportu produktów mleczarskich. Podobne zmiany zapoczątkowano także w sektorze bydła mięsnego i owczarstwa.

W 1994 roku rozpoczęto także dynamiczne wykorzystanie dwóch linii kredytowych Banku Światowego, przeznaczonych na rozwój przetwórstwa rolnego i infrastruktury wsi. Są to pierwsze z serii kredytów zaciąganych w bankach międzynarodowych zgodnie z Programem Dostosowawczym Polskiego Rolnictwa, przygotowanym wspólnie przez Bank Światowy, Unię Europejską i Rząd Rzeczypospolitej Polskiej. Kredyty te zasilą w fundusze inwestycyjne sektor rolno-spożywczy w wysokości 350 mln USD, a w perspektywie kilku lat - około 1 mld USD[3]. Jest to istotne dla przyspieszenia rozwoju nieżywnościowego, przetwórstwa na wsi, stworzenia kilkuset tysięcy nowych miejsc pracy, co w konsekwencji spowoduje poprawę struktury agrarnej.

Ważnym czynnikiem rozwoju tych procesów jest także oddłużanie gospodarstw rolnych, przedsiębiorstw i banków. W 1994 roku zapoczątkowano wzmacnianie banków spółdzielczych w rolnictwie i restrukturyzację Banku Gospodarki Żywnościowej we współpracy z

[3] Por. *Raport z wykonania programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w 1994 roku*, URM, Warszawa 1995, s. 31.

Bankiem Światowym i przy pomocy PHARE-FAPA, Fundacji Spółdzielczości Wiejskiej i krajów członkowskich Unii Europejskiej. Stwarza to podstawę do rozwoju normalnych procesów inwestycyjnych i funkcjonowania instytucji otoczenia rolnictwa.

W roku 1994 dokonał się również przełom w procesach prywatyzacji sektora państwowego w rolnictwie i przetwórstwie rolnym. Obecnie obserwuje się stałe ich nasilanie, zwłaszcza w takich branżach, jak cukrownictwo, przemysł zbożowy, ziemniaczany i owocowo-warzywny. Powoduje to wzrost zainteresowania ze strony kapitału zagranicznego. Wszystkie wielkie międzynarodowe korporacje rolno-spożywcze są już obecne na polskim rynku. MRiGŻ podejmuje działania w tym zakresie poprzez POLAGRĘ, w toku licznych wizyt zagranicznych oraz poprzez działania informacyjno-promocyjne w kraju. Następuje intensyfikacja współpracy z wielkimi przetwórcami żywności, zrzeszonymi w branżowych organizacjach Unii Europejskiej. Prywatyzacja ziemi (głównie w formie dzierżawy) rozpoczęła proces powstawania średnich i dużych gospodarstw i przedsiębiorstw rolnych. Doprowadzi to w ciągu kilku lat do zasadniczej zmiany struktury agrarnej.

Bardzo ważnym zadaniem w procesie integracji polskiego rolnictwa (i nie tylko) z Unią Europejską jest zbliżanie norm i przepisów prawnych do obowiązujących w Unii. Działalność normalizacyjna związana z rolnictwem i przemysłem rolno-spożywczym koordynowana jest przez Zespół Rolno-Żywnościowy, powołany przez Polski Komitet Normalizacyjny. Do polskich norm wprowadzono już normy Europejskiej Komisji Gospodarczej[4] dla grupy owoców i warzyw (świeżych i suszonych). Proces harmonizowania przepisów technicznych, nie mających charakteru norm, wymaga uregulowania prawnego, umożliwiającego szybkie wprowadzenie w życie dyrektyw Komisji regulujących te kwestie.

W trakcie realizacji lub przygotowania znajdują się przepisy regulujące ocenę i kwalifikację produktów rolniczych dla przemysłu zbożowo-młynarskiego oraz mleczarskiego, zgodnie z zasadami przyjętymi przez Unię Europejską.

Zakończone zostały prace przygotowawcze nad ustawami, których uchwalenie przez Sejm zharmonizuje ważne fragmenty polskiego prawa z prawem Wspólnoty. Są to ustawy: o nasiennictwie, o państwowym nadzorze weterynaryjnym, o ochronie roślin uprawnych, prawo żywnościowe, prawo paszowe oraz o rolnictwie ekologicznym.

Wspomnieć również należy, że uregulowane już zostały zagadnienia fitosanitarne i weterynaryjne w umowach z krajami ościennymi i Unią Europejską, co znacznie ułatwi stosunki handlowe. Ponadto obowiązuje już rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 31 maja 1993 roku (Dz. U. Nr 48) w sprawie znakowania środków spożyw-

[4] Normy te są zbieżne z normami OECD.

czych, używek i substancji dodatkowych, dozwolonych i przeznaczonych do obrotu, wprowadzające obowiązek oznakowania w języku polskim towarów sprowadzanych z zagranicy.

W 1994 roku dokonano jakościowych zmian w zakresie i efektywności wykorzystania pomocy zagranicznej w urynkowieniu gospodarki żywnościowej i jej integracji. W ramach tej pomocy wykonano kilkadziesiąt prac analitycznych, mających na celu przede wszystkim harmonizację umów Rundy Urugwajskiej GATT z Układem Europejskim. Środki pomocowe przeznaczane są także na metodyczno-techniczne wspieranie spółdzielczości wiejskiej, banków spółdzielczych, Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Równolegle realizowane są mniejsze projekty, rozwiązujące problemy na szczeblu lokalnym. W tym przypadku wykorzystaniem środków pomocowych zajmuje się Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA[5]).

Wsparciem dla programu dostosowawczego w rolnictwie (finansowanego z Programu Współpracy) są również prace badawczo-analityczne i ekspertalne, a także szkolenia i upowszechnianie wiedzy o warunkach współpracy z rolnictwem Unii Europejskiej.

Realizację działań dostosowawczych ułatwia intensyfikacja kontaktów instytucjonalnych i personalnych z władzami Unii, w tym przede wszystkim z Komisją Europejską. Dialog na szczeblu ekspertów jest właściwie nieustanny i obejmuje wszystkie sprawy, będące w sferze zainteresowań obu stron. Ważnym forum uzgodnień jest Podkomitet Rolny[6], zajmujący się przede wszystkim:

- stworzeniem warunków dla swobodnego przepływu towarów, w tym analizą obustronnych zmian w regulacjach rynku;
- dostosowaniem polskiego systemu prawnego w zakresie dotyczącym sektora rolno-spożywczego do obowiązującego w Unii Europejskiej;
- rozwojem gospodarstw indywidualnych, kanałów rynku, bazy magazynowej oraz marketingu;
- modernizacją infrastruktury wsi;
- modernizacją zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego;
- rozwojem współpracy służb weterynaryjnych i fitosanitarnych.

Powołana do życia ustawą z dnia 7 czerwca 1990 roku Agencja Rynku Rolnego, realizując swoje zadania statutowe oraz zalecenia Banku Światowego, wspiera rozwój infrastruktury rynkowej o otoczeniu rolnictwa.

---

[5] Z ang. *Foundation of Assistance Programmes for Agriculture.*

[6] Komitet ten został powołany decyzją Rady Stowarzyszenia z dnia 7 marca 1994 roku.

15.2. Strategia i kierunki rozwoju polskiego rolnictwa w drodze do Unii Europejskiej

Polskie rolnictwo weszło w okres transformacji z nieporównywalnie niską w stosunku do rozwiniętych krajów Europy Zachodniej wydajnością pracy i efektywnością ponoszonych nakładów. Gospodarka rynkowa postawiła je wobec niepewnych cen zbytu, konieczności szukania nabywcy na swoje produkty, znacznego spadku popytu na żywność, a zarazem rosnących cen na środki produkcji, drogich kredytów i wysokiego bezrobocia.

Nie potwierdziło się przekonanie, że gospodarka rynkowa sama wymusi przemiany strukturalne w rolnictwie poprzez wypadanie z rynku słabszych gospodarstw. Nastąpiło natomiast bardzo silne zróżnicowanie tych gospodarstw pod względem możliwości reprodukcji majątku oraz więzi z rynkiem. Coraz wyraźniej kształtuje się podział gospodarstw na trzy grupy:

- rozwojowe - są to wysokoefektywne, silnie ekonomicznie gospodarstwa, kierowane przez młodych, wykształconych pod względem menedżerskim rolników, dające na rynek ponad połowę podaży produktów żywnościowych;
- stagnacyjne - z których część ma szansę, przy wprowadzeniu polityki interwencyjnej państwa, zmodernizować się i przejść do grupy pierwszej; pewna liczba rolników prowadzących takie gospodarstwa łączyć będzie pracę w rolnictwie z innym zawodem;
- słabe - które nie są w stanie zapewnić nawet odtworzenia zużytego majątku trwałego i odpowiednich dochodów rodzinie właściciela; część z nich będzie musiała znaleźć inne źródła dochodów, związane z pracą poza rolnictwem, a część będzie musiała uzyskać wsparcie socjalne[7].

Sektor rolno-spożywczy wkroczył w proces przebudowy ustroju gospodarczego nieprzygotowany pod względem strukturalnym do działania w warunkach gospodarki rynkowej. Obecnie jego podstawowym problemem jest odzyskanie zdolności rozwoju i dalsza modernizacja.

Wskaźniki makroekonomiczne warunkujące rozwój rolnictwa i jego otoczenia w najbliższych latach określone zostały w przyjętym przez Sejm rządowym programie *Strategia dla Polski*. Do celów przyjętych w tym dokumencie należą: odnowa wsi oraz wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, zorientowanie zmian w rolnictwie na procesy przyszłościowe, wynikające z obecnych zmian w polityce rolnej Unii oraz w handlu światowym, rozwój

[7] Zob. M. Zwolińska, *Kierunki rozwoju wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000*, w: Droga do integracji rolnictwa Polski z Unią Europejską, MRiGŻ FAPA,Warszawa, s. 24.

infrastruktury społeczno-gospodarczej (spółdzielczość, izby rolnicze, system giełd) oraz wykorzystanie naturalnych walorów wsi. Z kolei środki, jakimi będą realizowane powyższe cele to przede wszystkim: aktywizacja działalności pozarolniczej, interwencjonizm kładący nacisk na program pomocy państwa dla rolnictwa w przyszłości, a nie doraźnie, finansowanie rozwoju rolnictwa, oparte na środkach własnych rolników, kredytach komercyjnych, pomocy finansowej państwa i instytucji międzynarodowych, prowadzenie odpowiedniej polityki ekonomicznej i finansowej wspomagającej program łagodzenia bezrobocia na obszarach wiejskich, finansowe wspieranie rozwoju rolnictwa i przedsiębiorczości zwłaszcza w dziedzinach postępu biologicznego, doradztwa rolniczego, inwestycji powodujących obniżkę kosztów i poprawę jakości, rozwoju infrastruktury wsi i rynku rolnego, oświaty i różnych form kształcenia[8].

Z kolei Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej opracowało wieloletnią strategię rozwoju produkcji rolnej i żywnościowej, która została zaprezentowana i przyjęta przez Rząd w *Założeniach polityki społeczno-gospodarczej dla wsi, rolnictwa i gospodarki żywnościowej do roku 2000*[9]. Dokument ten deklaratywnie wskazuje, że polityka rolna państwa do 2000 roku koncentrować się będzie na działaniach zapewniających długofalowy rozwój rolnictwa i gospodarki żywnościowej w tym zwłaszcza na: modernizacji i restrukturyzacji rolnictwa oraz przetwórstwa rolno-żywnościowego, rozwoju infrastruktury wsi, poprawie funkcjonowania krajowego rynku rolnego, rozwiązywaniu problemów handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi oraz dostosowaniu rolnictwa do warunków ekorozwoju[10].

W styczniu 1997 roku Rada Ministrów przyjęła, opracowany przez Komitet Integracji Europejskiej, dokument o nazwie *Narodowa Strategia Integracji*. Jego zapisy, obejmujące również polski sektor rolny, wskazują kierunki działań dostosowawczych, a także zadania, jakie rysują się przed polskim rolnictwem w okresie stowarzyszenia.

Dokument powyższy stwierdza, iż celem przyjętej strategii integracji rolnictwa i gospodarki żywnościowej jest zapewnienie wzrostu efektywności i konkurencyjności, a przez to korzystne miejsce tego sektora w produkcji i na rynku UE (pkt 2.101).

Narodowa Strategia Integracji wskazuje zarazem niezbędne działania dostosowawcze polskiego rolnictwa już w okresie przedczłonkowskim. Tak więc przekształcenia strukturalne w sferze wsi i rolnictwa związane będą z realizacją dwóch równoległych procesów:

---

[8] Zob. G. Kołodko, *Strategia dla Polski*, URM, Warszawa 1994, źródło dokumentu: sieć Internet.
[9] MRiGŻ, Warszawa 1994.
[10] Por. F. Tomczak, *Problemy i perspektywy rozwoju rolnictwa*, Wieś i Państwo, nr 3-4/1994, s. 100.

- modernizacji rolnictwa, skierowanej na poprawę struktury agrarnej i społeczno-zawodowej oraz wzrostu konkurencyjności polskiego rolnictwa;

- wielofunkcyjnego rozwoju wsi, umożliwiającego stały bądź częściowy odpływ ludności rolniczej do zawodów pozarolniczych, wspierania alternatywnych źródeł zarobkowania przy jednoczesnym intensywnym rozwoju technicznej i społecznej infrastruktury wiejskiej.

Narodowa Strategia Integracji zakłada prowadzenie polityki gospodarczej, która będzie wspierać wzrost wydajności pracy, przesuwania siły roboczej z produkcji rolniczej do otoczenia rolnictwa i działów pozarolniczych na obszarach wiejskich. Procesy te wymagają bardzo dużych nakładów finansowych i dlatego muszą być wspierane środkami zewnętrznymi - stwierdza tekst dokumentu - funduszami przedakcesyjnymi, dopłatami do kredytów, pożyczkami dla potencjalnych inwestorów, kredytami itp.

Omawiany dokument kładzie ponadto duży nacisk na wielofunkcyjny rozwój wsi - podobnie jak ma to miejsce w UE. Oznacza to podejmowanie wysiłków na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich poza rolnictwem (pkt 2.109).

Przewiduje się także rozwój nowych instytucji oraz reorganizacji instytucji już istniejących. Dotyczy to samego Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, agencji, urzędów regionalnych i lokalnych, instytucji o funkcjach interwencyjnych, urzędów celnych i kontroli weterynaryjnej, grup producentów i przetwórców. Bardziej istotne niż dotąd będzie znaczenie decentralizacji uprawnień i zarządzania, a jednocześnie wraz z uzyskaniem członkostwa należy się liczyć z przesunięciem szeregu ważnych decyzji na szczebel unijny[11].

Wszystkie wymienione powyżej dokumenty wskazują kształt polskiej polityki rolnej, na którą składają się przede wszystkim następujące kierunki działania:

- modernizacja i restrukturyzacja rolnictwa oraz rozbudowa technicznej infrastruktury wsi, które służą obniżeniu jednostkowych kosztów produkcji, ułatwiają procesy restrukturyzacyjne zachodzące na wsi, a także podnoszą standard życia jej mieszkańców;

- rozwój przetwórstwa spożywczego włącznie z przedsięwzięciami prywatyzacyjnymi, umożliwiające wzrost konkurencyjności polskich produktów rolno-spożywczych w porównaniu z produktami zagranicznymi;

- działania na rynkach artykułów rolno-spożywczych - prowadzonych poprzez (powołaną specjalnie w tym celu) Agencję Rynku Rolnego oraz rozbudowę infrastruktury rynku - bez których nie będzie można ograniczyć ryzyka związanego z inwestowaniem w sektorze rolnictwa;

---

[11] Por. *Narodowa Strategia Integracji*, KIE, Warszawa 1997, s. 29-30.

- działania w zakresie nauki, oświaty i doradztwa rolniczego, wspomagające przedsięwzięcia proefektywnościowe, wzrost jakości produktów rolno-spożywczych oraz wskazujące na alternatywne sposoby wykorzystania produktów rolniczych, jak np. dla celów paliwowych;

- podejmowanie przedsięwzięć dotyczących polityki ekologicznej, regionalnej, infrastruktury społecznej i podatkowej na obszarach wiejskich;

- podejmowanie działań służących wzrostowi popytu krajowego i zewnętrznego na artykuły rolno-żywnościowe, przede wszystkim inicjowanie polityki wyżywieniowej, rozwój systemu zabezpieczeń służących ograniczaniu ryzyka związanego z eksportem, systemu informacji o sytuacji rynkowej;

- usprawnieniem funkcjonowania instytucji rządowych i pozarządowych obsługujących procesy rozwoju, w tym o charakterze samorządowym, a także instytucji mających charakter służb publicznych itp.;

- podejmowanie wysiłków na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy na terenach wiejskich poza rolnictwem.

Prawdopodobne jest, że realizacja przedstawionych wyżej założeń, doprowadzi w ciągu najbliższych lat do: wyłonienia się 600-700 tys. gospodarstw rolnych powiększających stan majątku i modernizujących potencjał wytwórczy, dostarczających wysokiej jakości produkty rolne po niskich kosztach wytwarzania, inspirujących ponadto innych rolników, reaktywowania ruchu spółdzielczego na wsi, kontynuacji postępu, jaki dokonał się w ostatnich latach w sektorze przedsiębiorstw przetwórstwa rolno-spożywczego w zakresie zaspokojenia potrzeb konsumentów, udoskonalania sposobów interwencji państwa i postępu w tworzeniu infrastruktury rynku (ograniczą one nadmierne wahania koniunktury na krajowym rynku, co uczyni go bardziej przewidywalnym i spowoduje napływ kapitału inwestycyjnego), wykorzystania możliwości większego eksportu artykułów rolno-spożywczych, a także doprowadzi do złagodzenia problemów bezrobocia wśród ludności wiejskiej.

Przygotowując się do przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej, Polska tworzy warunki do doskonalenia własnego aparatu produkcyjnego, wychodząc z założenia o niepełnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego, ludzkiego i kapitałowego „drzemiącego" w sektorze rolno-spożywczym. Chcemy produkować to, co jest poszukiwane na rynku, tak własnym, jak i zagranicznym, podnosząc jednocześnie jakość i efektywność produkcji, co ułatwi konkurencję produktów krajowych z zagranicznymi. Polityka rolna zmierza także (m.in. poprzez rozwijanie poczynań służących osiąganiu dodatkowych, alternatywnych dochodów, rozwój infrastruktury technicznej, przetwórstwa spożywczego itp.) do ograniczenia skali bezrobocia i podniesienia standardu życia mieszkańców wsi.

Założenia polskiej polityki rolnej olbrzymią wagę przywiązują - jak można było zauważyć to powyżej - do rozwoju infrastruktury wsi. Dlatego zagadnieniu temu poświęcić należy nieco więcej miejsca.

Rozwój szeroko pojętej infrastruktury pozwoli poprawić poziom techniczny wsi i daje szansę na zwiększenie zatrudnienia. Środki finansowe na ten cel pochodzą z funduszy Banku Światowego.

Regionalne zróżnicowanie wsi wymaga, aby polityka rolna łagodziła istniejące rozpiętości. W najbliższych latach działania wspomagające ukierunkowane zostaną na rozwój regionów północno-wschodnich, gdzie wspierane będą zwłaszcza turystyka i rolnictwo biodynamiczne; regionów zdominowanych dotychczas przez rolnictwo państwowe, gdzie przewiduje się uruchomienie robót publicznych (zalesienia, budowa dróg), organizowanie ekstensywnych form wypasu bydła rzeźnego, chowu koni itp.; regionów południowo-wschodnich i częściowo centralnych o wysokim przeludnieniu agrarnym, gdzie wspierane będą pracochłonne, lecz efektywne ze względu na eksport kierunki produkcji[12].

Rozwój infrastruktury społecznej na wsi będzie polegać na planowanym wprowadzeniu powszechnego systemu ubezpieczeń zdrowotnych wraz z racjonalnymi zasadami ich finansowania, właściwym zarządzaniu i finansowaniu placówek oświatowych i kulturalnych, reaktywowaniu ruchu spółdzielczego na wsi oraz popieraniu różnych form organizacji związkowych, gospodarczych i samorządowych na wsi.

Z kolei rozwój infrastruktury ekonomicznej to przede wszystkim tworzenie spółdzielczości bankowej i instytucji rynkowych zajmujących się informacją rynkową oraz doradztwem ekonomicznym.

Realizacja programu polityki rolnej dokonywana przy pomocy wciąż doskonalonych instrumentów o charakterze ekonomicznym, prawnym, organizacyjnym i instytucjonalnym, pozwoli w niedalekiej - należy mieć nadzieję - przyszłości na pełną integrację polskiego rolnictwa z Unią Europejską i gospodarką światową, co zwiększy poczucie bezpieczeństwa i stabilności naszego kraju.

15.3. Perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej a rolnictwo polskie

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiązało się będzie nierozerwalnie przede wszystkim z powstaniem unii celnej polskiego i wspólnotowego obszaru celnego. W następnej kolejności nasze członkostwo w Unii pociągnie za sobą konieczność przyjęcia Wspólnej

[12] Por. M. Zwolińska, *Kierunki rozwoju...*, op. cit., s. 27.

Polityki Rolnej. W związku z tym Polska będzie musiała wtedy dokonywać wpłat na fundusz FEOGA[13], posiadając jednocześnie możliwość korzystania z jego środków. Ogólne saldo rozliczeń będzie wtedy prawdopodobnie wysoko dodatnie[14]. Kolejną konsekwencją wejścia Polski do Unii Europejskiej stanie się konieczność przyjęcia regulacji w dziedzinie prawa żywnościowego oraz normalizacji obowiązujących we Wspólnocie.

Proces integracji polskiego rolnictwa z Unią Europejską stwarzać będzie nowe uwarunkowania jego rozwoju, a także rozwoju całej gospodarki żywnościowej. Tym samym rodzi zarówno wielkie szanse, jak i istotne zagrożenia.

Po stronie tych pierwszych widzi się przede wszystkim: uzyskanie dostępu do bogatego rynku europejskiego, ekspansję eksportu rolnego, a z drugiej strony dogodnego importu nowoczesnych produktów, ważnych zwłaszcza dla postępu biologicznego i technicznego, znaczny przypływ kapitałów inwestycyjnych i handlowych, powstanie ekonomicznego przymusu rekonstrukcji polskiego rolnictwa w kierunku struktur bardziej efektywnych i zdolnych do absorbcji postępu oraz ujawnienie się korzyści skali i wyższej efektywności, w wyniku czego polskie rolnictwo zacznie wytwarzać nadwyżkę ekonomiczną, którą będzie można następnie przeznaczyć na jego rozwój.

Natomiast po stronie zagrożeń znajdują się: wielkie koszty dostosowań i modernizacji polskiego sektora żywnościowego[15], trudności okresu przejściowego, zwłaszcza przy rozległych regulacjach ochronnych Unii i powolnym rozwoju instytucji rynku i handlu zagranicznego, prawdopodobieństwo utraty części rynku krajowego na rzecz dostawców ze Wspólnoty i - w związku z tym - wyeliminowanie części krajowych producentów, zakłócenia systemu cen żywności i produktów rolniczych spowodowane wysokim stopniem alokacji środków publicznych na wsparcie cen oraz stosowaniem instrumentów kontroli podaży, ze wszystkimi bezpośrednimi i pośrednimi kosztami gospodarczymi i społecznymi, niedostatecznie szybką i efektywną reakcją firm krajowych na zwiększoną konkurencję co może prowadzić do utraty udziałów na rynkach krajowych i eksportowych, powstawanie strat budżetowych w konsekwencji nieefektywnego systemu kontroli fiskalnej, słaba pozycja polskich produktów żywnościowych na rynku unijnym spowodowana brakiem nowoczesnych technik marketingu, niska efektywność instytucji przygotowujących programy i zarządzają-

[13] Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji (Ukierunkowania) Rolnictwa (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* - EAGGF). Skrót ten pochodzi od francuskiej nazwy Funduszu: *Fonds European d'Orientation et de Garantie Agricole.*

[14] Por. W. Piskorz, *Unia Europejska i jej polityka rolna. Problemy integracji polskiego rolnictwa*, Materiał na prawach rękopisu, FAPA, Warszawa 1995, s. 27.

[15] Jak obliczyli eksperci Unii Europejskiej, koszty te mogą wynieść od 13,5 do 32 mln ECU rocznie. (Zob. *Jakie koszty? W drodze do Unii*, Gazeta Opolska, 6.03.1995).

cych funduszami strukturalnymi co może doprowadzić do ich słabego wykorzystania i odbić się na ekonomicznie słabszych grupach społecznych i regionach mniej rozwiniętych[16], a także niewielkie realne możliwości szybkich zmian struktury agrarnej, głównie ograniczenia rozdrobnienia rolnictwa[17].

W dłuższym okresie, członkostwo Polski w Unii Europejskiej przyniesie nam więcej korzyści, choć w pierwszym okresie - trzeba to wyraźnie powiedzieć - wystąpią zjawiska niekorzystne. Po pierwsze, polski sektor żywnościowy poddany zostanie ostrej konfrontacji i w niektórych dziedzinach, jako względnie nieefektywny, będzie ustępował konkurencji z innych państw członkowskich. Po drugie, charakterystyczna dla polskiego rolnictwa duża liczba gospodarstw słabych ekonomicznie nie sprosta konkurencji i będzie musiała wspierać się dochodami spoza rolnictwa. Wreszcie ceny żywności mogą ukształtować się na poziomie wyższym od obecnego, tzn. wyższym od cen rynku światowego i równym cenom występującym na rynku Unii. Wzrost cen żywności może wpłynąć na podniesienie dochodów rolniczych przy jednoczesnym zwiększeniu dochodów konsumentów i nasileniu presji inflacyjnej.

Należy mieć jednak świadomość, że skutki integracji Polski z Unią Europejską zależeć będą także w dużym stopniu od kierunku ewolucji Wspólnej Polityki Rolnej tej drugiej. Analizy ekonometryczne wskazują, że - wbrew pozorom - dla polskiej gospodarki znacznie korzystniejsza byłaby liberalna, a nie protekcyjna polityka Wspólnoty w dziedzinie handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi. Wówczas, w wyniku ograniczania produkcji rolnej w Unii, wzrosłyby polskie możliwości eksportowe.

Mając na uwadze fakt, że na obszarze Unii Europejskiej współistnieje wiele typów rolnictwa, poczynając od wielkoobszarowego w Wielkiej Brytanii, poprzez bardzo intensywne w Holandii, a kończąc na drobnych i słabych ekonomicznie gospodarstwach greckich, należy mieć nadzieję, że znajdzie się zatem miejsce również dla rolnictwa polskiego.

15.4. Podsumowanie

Uwaga Polski nie powinna koncentrować się w procesie integracji na dotychczasowej polityce rolnej Unii Europejskiej, która w nadchodzących latach zostanie znacznie zmodyfikowana, lecz na kierunkach zmian, których efektem może być powstanie zupełnie nowego modelu, z którym Polska zetknie się w przyszłości. Dla nas bardzo ważne jest, że zarysowujące się kierunki zmian będą prawdopodobnie sprzyjać większemu zróżnicowaniu struk-

[16] Por. *Narodowa strategia integracji...*, op. cit., s. 31.
[17] Zob. *Rolnicze szanse i bariery. W drodze do Unii*, Gazeta Opolska, 27.02.1995.

tur w rolnictwie, większemu wyeksponowaniu elementu ekologicznego w produkcji rolnej i polityce rolnej oraz przesunięciom wydatków budżetowych z podtrzymywania cen na rzecz programów regionalnych i strukturalnych.

Określenie modelu docelowego Wspólnej Polityki Rolnej okazało się niezwykle trudne. W samej Unii Europejskiej toczą się na ten temat spory, w które zaangażowane są poważne siły polityczne. Przewidzenie rezultatów tych sporów nie jest obecnie możliwe. Należy mieć na uwadze fakt, że próby wprowadzenia metod i poziomu wsparcia polskiego rolnictwa na wzór dotychczasowej polityki rolnej Unii Europejskiej prowadziłyby do przeniesienia kosztów tej operacji na polskich konsumentów i podatników z poważnymi, negatywnymi konsekwencjami dla rozwoju całej gospodarki - między innymi w postaci wzrostu kosztów utrzymania i obciążeń budżetowych - w tym również rolnictwa. Z tych powodów, przed uzyskaniem członkostwa we Wspólnocie, Polska powinna prowadzić własną politykę rolną, dostosowaną do stanu polskiej gospodarki i nie powodującą dodatkowych obciążeń.

Przyjęcie rozwiązań specyficznych dla modelu polityki rolnej Unii Europejskiej powinno być zatem odłożone do okresu przejściowego w ramach członkostwa, czyli po roku 2000. Rozwiązanie takie zastosowały Hiszpania i Portugalia[18]. W ich przypadku okres ten trwał 10 lat i składał się z dwóch etapów: pierwszego (3-5 lat), poświęconego stworzeniu niezbędnej infrastruktury dla funkcjonowania mechanizmów wspólnorynkowych w nowych państwach członkowskich oraz drugiego (7-10 lat), w którym dokonywało się stopniowe wyrównywanie poziomów cen. Od momentu przystąpienia do Unii oba kraje mogły korzystać z pomocy z funduszy strukturalnych. Polityką tą objęte zostało całe terytorium Portugalii i większość obszaru Hiszpanii.

Scenariusz dostosowania polskiego rolnictwa do Unii Europejskiej zakłada dochodzenie do członkostwa w Unii z niższego poziomu wsparcia polskiego rolnictwa, niż ma to miejsce we Wspólnocie. Powinno to ułatwić procesy adaptacyjne w polskiej gospodarce, w tym także w rolnictwie. Trzeba jednak pamiętać o pewnych zagrożeniach z tego wynikających. Jednym z nich jest oczekiwanie formułowane przez część przedstawicieli Unii wprowadzania w Polsce (i w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej) elementów polityki rolnej zbieżnych z reformowanym modelem Unii. Jeśli tego rodzaju opcja przeważałaby we Wspólnocie, wówczas niższy poziom i odmienne mechanizmy wsparcia polskiego rolnictwa mogłyby posłużyć jako argument opóźniania procesów integracyjnych[19].

---

[18] Zob. A. Kwieciński, *Integracja polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, w: Droga do integracji..., op. cit., s. 94.

[19] Por. A. Kwieciński, *Procesy integracyjne polskiego rolnictwa z Unią Europejską*, w: Rolnictwo krajów Europy Środkowo-Wschodniej w drodze do Unii Europejskiej, Fundacja „Polska w Europie", Warszawa 1994, s. 47.

Z dyskusji z lat 1994-1996 wynika, że innym uwarunkowaniem, które należałoby uwzględnić przy wyborze tego rodzaju strategii, jest konieczność wygospodarowania większych środków na socjalne wsparcie ludności wiejskiej, które częściowo kompensowałoby niższy poziom wsparcia cenowego. Efektywność ekonomiczna takiego scenariusza jest jednak bez porównania większa niż scenariusza alternatywnego sprowadzającego się do powielania dotychczasowego modelu Wspólnej Polityki Rolnej, prowadzącego do gromadzenia się niesprzedawalnych nadwyżek, lawinowo rosnących kosztów interwencji, w tym subsydiów eksportowych, relatywnego spadku dochodów rolników, koncentracji korzyści w gospodarstwach największych i najbardziej intensywnych - nie potrzebujących pomocy.

Rolnictwo polskie dzieli obecnie znaczny dystans od rolnictwa państw Unii Europejskiej. W związku z tym jest ono mniej konkurencyjne w porównaniu z rolnictwem tych państw. Wprawdzie dysponuje ono większymi niż Unia zasobami ziemi (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), to jednak niższa jest na ogół jej żyzność. Przeciętne gospodarstwo rolne w Polsce użytkuje znacznie mniej ziemi niż aniżeli w państwach Wspólnoty. W przeciwieństwie do tych państw, gdzie w szybkim tempie dokonują się procesy koncentracji użytków rolnych, obszar przeciętnego gospodarstwa rolnego w Polsce uległ jedynie nieznacznym zmianom. Stąd struktura agrarna tych gospodarstw jest znacznie gorsza niż w najbardziej rozwiniętych państwach członkowskich Unii i jest ona czynnikiem hamującym postęp produkcyjny i społeczny na wsi.

Procesowi dostosowawczemu musi jednak sprzyjać polityka rolna państwa, w tym szczególnie cenowa, kredytowa, podatkowa oraz w zakresie dotacji, gdyż bez wsparcia ze strony państwa nie nastąpią w polskim rolnictwie korzystne przemiany, prowadzące do wzrostu jego efektywności konkurencyjności w stosunku do rolnictwa Unii Europejskiej[20].

Na zakończenie należy podkreślić, że sygnalizowane w państwach Unii obawy przed integracją polskiego sektora żywnościowego ze Wspólnym Rynkiem są mocno przesadzone. Wynikają one z faktu powstawania wielu różnego rodzaju opracowań, z których część obliczona jest na manipulowanie opinią publiczną krajów-członków Wspólnoty. Rolników tych krajów straszy się zalewem taniej żywności ze Wschodu, podatników natomiast groźbą konieczności wysokiego dotowania niesprawnego rolnictwa byłych krajów socjalistycznych. Mówi się więc na przykład, że po zintegrowaniu z krajami Unii Europejskiej Polska stanie się olbrzymim eksporterem mleka i żywca wołowego, który ma sprzedawać za granicą w ilości około 1,5 mln ton rocznie, że opanuje rynek rzepaku itp. Nie brak jednocześnie wypowiedzi w podobnym tonie i po naszej stronie. Polskich rolników próbuje się przerazić

[20] Zob. D. Czykier-Wierzba, *Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską*, Wyd. UG, Gdańsk 1995, s. 128.

wizją upadku ponad miliona gospodarstw rolnych oraz wprowadzeniem wielu restrykcji odnośnie do ilości i jakości produkowanej żywności. Najogólniej mówiąc, podejmowane są próby straszenia polskiego rolnika wizją całkowitego uzależnienia go od Brukseli[21].

[21] Por. *Kto zyska, kto straci. Integracja rolnictwa Polski z Unią Europejską*, Rzeczpospolita, nr 159, 11.07.1994.

16. ZNACZENIE BEZPOŚREDNICH INWESTYCJI ZAGRANICZNYCH W POLSCE DLA STABILNOŚCI EUROPY

16.1. Regulacje dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

16.1.1. Przepisy dotyczące inwestycji zagranicznych w Polsce

O polepszeniu klimatu inwestycyjnego w Polsce zadecydowały przemiany polityczne i gospodarcze zapoczątkowane w 1989 roku. Nowe podejście do kapitału zagranicznego znalazło wyraz w nowej Ustawie o spółkach z udziałem zagranicznym, która weszła w życie w lipcu 1991 roku.

Ustawa ta gwarantuje równość praw i obowiązków wszystkich podmiotów gospodarczych - tak krajowych, jak i zagranicznych - wprowadzając tym samym zasadę narodowego traktowania inwestycji. Konsekwencją tego jest ograniczenie regulacji dotyczących działalności inwestorów zagranicznych oraz podporządkowanie jej powszechnie obowiązującym w Polsce aktom prawnym, takim jak Kodeks Handlowy, czy Kodeks Cywilny. Zmniejszenie zakresu obowiązywania specjalnych przepisów odnoszących się do zagranicznych podmiotów gospodarczych posiada dla tych ostatnich ogromne znaczenie z tego względu, że ogranicza możliwość ingerencji administracyjnej w ich działalność. Należy jednak podkreślić, że generalnej akceptacji powyższej zasady mogą towarzyszyć wyjątki wyłączające jej stosowanie, które w przypadku Polski dotyczą sfer obronności, bezpieczeństwa oraz prywatyzacji[1].

16.1.2. Podmiotowość inwestora zagranicznego oraz formy prawne prowadzenia działalności

W świetle Ustawy z 1991 roku, za podmiot zagraniczny uważa się osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania za granicą, osoby prawne z siedzibą za granicą oraz nie posiadające osobowości prawnej spółki wyżej wymienionych osób, utworzone zgodnie z ustawodawstwem państw obcych. Ponadto, za podmiot zagraniczny uznaje się osobę prawną z siedzibą

[1] *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, praca zbiorowa pod red. Barbary Durki, IKCHZ; PAIZ, Warszawa 1995, s. 15.

na terytorium Polski, zależną w zdefiniowany w ustawie sposób od podmiotów zagranicznych[2].

Ustawa stwarza podmiotom zagranicznym możliwość zakładania spółek kapitałowych na podstawie Kodeksu Handlowego oraz dokonywania BIZ w ramach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej. Ponadto, na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 1976 roku, firmy zagraniczne mogą po uzyskaniu zezwolenia stosownego resortu tworzyć w Polsce swe przedstawicielstwa, czy też oddziały (*permanent establishment*) w takich dziedzinach gospodarki, jak handel zagraniczny, turystyka, transport międzynarodowy oraz usługi kulturalne[3].

Ustawa nie przewiduje ograniczeń odnośnie minimalnego, czy maksymalnego udziału kapitałowego inwestorów zagranicznych w spółce. Podmioty zagraniczne mogą tworzyć jednostkę gospodarczą od podstaw (*greenfield investment*) samodzielnie lub z polskimi udziałowcami. Drugą możliwość stanowi wejście w spółkę z osobami fizycznymi lub prawnymi, prywatnymi i państwowymi, prowadzącymi już działalność gospodarczą, czyli joint venture, ostatnią zaś - uczestnictwo w procesie przekształceń własnościowych, przez zakup akcji prywatyzowanych przedsiębiorstw na giełdzie lub w wyniku przetargu[4].

16.1.3. Reglamentacja działalności inwestorów zagranicznych

W myśl Ustawy o spółkach z udziałem zagranicznym z 1991 roku przedsiębiorstwa zagranicznego inwestowania są generalnie tworzone bez zezwolenia. Istnieją jednakże tzw. sektory „wrażliwe" poddane kontroli ministra przekształceń własnościowych bądź ministrów resortów właściwych dla danego rodzaju działalności.

Najniższy stopień nadzoru polega na konieczności uzyskania zezwolenia przed podjęciem aktywności gospodarczej. Dotyczy to zarządzania portami morskimi i lotniczymi, działalności w zakresie pośrednictwa i obrotu nieruchomościami, przemysłu obronnego nie objętego koncesjonowaniem, handlu hurtowego importowanymi towarami konsumpcyjnymi oraz świadczenia pomocy prawnej[5]. Kolejną grupę, w której obowiązują nieco większe obostrzenia w postaci określonej formy prawnej lub wymogów kapitałowych, stanowią dziedziny o ograniczonym udziale inwestorów zagranicznych. Jednym z takich sektorów jest

---

[2] Dz.U. z 1991 r., nr 60, poz. 253.

[3] *Zakładanie przedstawicielstwa firmy zagranicznej w Polsce*, PAIZ.

[4] Ewa Sadowska-Cieślak, *Uregulowania prawne dotyczące inwestycji zagranicznych w Polsce*, Handel Zagraniczny, 1994, nr 4, s. 16.

[5] Dz.U. z 1991 r., nr 60, poz. 253.

bankowość; zgodnie z Prawem Bankowym podmioty zagraniczne mogą tworzyć banki - wyłącznie w formie spółek akcyjnych - oraz ich delegatury za zgodą prezesa Narodowego Banku Polskiego, wydaną w porozumieniu z ministrem finansów, po udokumentowaniu zgromadzenia minimalnego kapitału i spełnieniu pozostałych wymogów[6]. Na mocy Ustawy o radiofonii i telewizji udział podmiotów zagranicznych w spółce, której działalność dotyczy tej branży mediów jest ograniczony do 33%; progu tego nie może przekroczyć również odsetek głosów podmiotów zagranicznych w zgromadzeniu wspólników lub walnym zgromadzeniu, a członkami władz spółki muszą być w większości obywatele polscy, zamieszkali w Polsce. Podobne ograniczenia odnośnie wymogów kapitałowych obowiązują w sferze nadawczej telekomunikacji, nieco większe zaś - 49% - w przypadku używania międzymiastowych linii i sieci telekomunikacyjnych. Inne dziedziny o ograniczonym dostępie inwestorów zagranicznych to transport powietrzny i morski, rybołówstwo oraz działalność ubezpieczeniowa, którą można podejmować za zezwoleniem ministra finansów jedynie w formie spółki akcyjnej oraz po spełnieniu określonych wymogów kapitałowych. W ostatniej grupie, którą tworzą dziedziny całkowicie zamknięte dla inwestorów zagranicznych, znajdują się tylko gry losowe.

16.1.4. Finansowe aspekty inwestycji zagranicznych

W odniesieniu do kapitału inwestycyjnego ustawa z 1991 roku stanowi, że wkłady do spółki mogą być wnoszone w formie pieniężnej, w walucie polskiej, oraz niepieniężnej, w postaci aportów rzeczowych. Spółki z udziałem kapitału zagranicznego podlegają takiemu opodatkowaniu, jak krajowe podmioty gospodarcze, w związku z czym odprowadzają 40% podatek dochodowy. Od 1994 roku inwestorzy zagraniczni mogą korzystać z ulg w podatku dochodowym na powszechnie obowiązujących zasadach tj. odnoszących się do reinwestowanych zysków. Ponadto, w związku z możliwością korzystania ze zwolnień tylko jednego rodzaju, dotyczą one tych przedsiębiorstw, którym wcześniej nie przyznano innych preferencji fiskalnych[7].

Na mocy Ustawy prawo celne z 1989 roku oraz ustawy z 1991 roku, zagranicznym podmiotom gospodarczym inwestującym w Polsce przysługują zwolnienia celne na środki trwałe będące przedmiotem niepieniężnego wkładu do kapitału spółki oraz służące do jego

[6] E. Sadowska-Cieślak, op.cit., s. 16-17.
[7] *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, op.cit., s. 27.

podwyższenia. Likwidacja przedsiębiorstwa korzystającego ze zwolnień w okresie ich obowiązywania lub w trzy lata po ich ustaniu powoduje ich anulowanie i obowiązek zapłacenia cła[8].

Ważną zmianą jest wprowadzenie prawa do pełnego transferu opodatkowanej części zysku przypadającego na wspólnika zagranicznego. Posunięcie to eliminuje jeden z najpoważniejszych hamulców rozwoju BIZ i w zdecydowany sposób służy ich promocji w Polsce. Podobne znaczenie ma także nieistniejący przed rokiem 1991 system gwarancji ochrony praw i interesów zagranicznych inwestorów. Ustawa o spółkach z udziałem zagranicznym z 1991 roku chroni podmioty zagraniczne przed ryzykiem politycznym zapewniając im rekompensatę strat poniesionych w wyniku nacjonalizacji, wywłaszczenia lub zastosowania innych środków wywołujących równoznaczne skutki.

Do innych instrumentów zapewniających pełniejszą ochronę interesów zagranicznych inwestorów należą umowy w sprawie unikania podwójnego opodatkowania oraz umowy o popieraniu i ochronie inwestycji.

16.1.5. Nabywanie ziemi i nieruchomości przez inwestorów zagranicznych

Możliwość nabywania gruntów i nieruchomości przez podmioty zagraniczne reguluje Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z 1985 roku, znowelizowana w 1990 roku. Akt ten stanowi, iż zezwolenie na sprzedaż nieruchomości cudzoziemcom wydaje minister spraw wewnętrznych, za zgodą ministra obrony narodowej, a w przypadku nieruchomości o specjalnym znaczeniu handlowym, przemysłowym, czy rolniczym - w porozumieniu z właściwymi ministrami resortowymi. Przy wydawaniu zezwoleń stosowane są preferencje dla osób fizycznych lub podmiotów gospodarczych, które prowadzą w Polsce działalność gospodarczą, posiadają kartę stałego pobytu, mają polskie pochodzenie lub są małżonkami polskich obywateli[9].

16.1.6. Udział inwestorów zagranicznych w prywatyzacji

Podstawy prawne uczestnictwa inwestorów zagranicznych w procesie przekształceń własnościowych reguluje Ustawa o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 1990 roku, która stanowi, iż podmioty zagraniczne mogą uczestniczyć w tym procesie w przypadku

[8] Dz.U. z 1991 r., nr. 60, poz. 253.
[9] E. Sadowska-Cieślak, op.cit., s. 19; *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, op.cit., s. 20.

komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych, likwidacji lub w sytuacji podjęcia działań naprawczych. Większość transakcji związanych z powyższymi przypadkami wymaga wyrażenia zgody przez ministra przekształceń własnościowych. Ponadto inwestorzy mogą kupować akcje na Giełdzie Papierów Wartościowych, ale fakt zakupu pakietu akcji przekraczającego 10% musi być podany do wiadomości publicznej. W regionach dotkniętych bezrobociem strukturalnym zagraniczni przedsiębiorcy są również dopuszczeni do prywatyzacji na drodze szybkiej sprzedaży przedsiębiorstw w całości[10].

16.1.7. Polskie uregulowania prawne na tle przepisów obowiązujących w innych państwach Europy Środkowo-Wschodniej

Pomimo zróżnicowania istniejącego między regulacjami poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej, zauważalne są cechy wspólne dla całego regionu. Wszystkie państwa dopuszczają tworzenie spółek w formie joint ventures lub przedsiębiorstw o kapitale w 100% zagranicznym. Wszędzie przeprowadzono reformy systemów podatkowych oraz podpisano, bądź renegocjowano, umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania i umowy o popieraniu i wzajemnej ochronie inwestycji. W każdym z państw została zapewniona, w większym lub mniejszym stopniu, ochrona praw autorskich[11].

Biorąc pod uwagę stopień zaawansowania regulacji oraz dostosowania ich do warunków wolnego rynku i panującej na nim konkurencji, można wyróżnić trzy grupy państw[12]. W pierwszej znajdują się Czechy, Słowacja oraz Węgry, których system przepisów odnoszących się do BIZ jest oceniany najwyżej. Dalej sytuują się Rumunia, Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa i Rosja; obowiązujące w tych państwach uregulowania składają się zarówno z przepisów nowoczesnych i atrakcyjnych dla zagranicznych inwestorów, jak i takich, które tworzą liczne bariery. Polska jest umiejscawiana pomiędzy pierwszą i drugą grupą. Najgorzej oceniane są Białoruś, Ukraina, Kazachstan i Albania, gdzie odnośne regulacje powstają najwolniej i nie tworzą odpowiednich warunków dla potencjalnych lokat.

Rosja, Białoruś i Łotwa wprowadziły obowiązek uzyskiwania zezwoleń w przypadku zagranicznego udziału kapitałowego przekraczającego określony próg. W Polsce oraz na Węgrzech, w Czechach, w Słowacji i w Bułgarii obowiązują natomiast pewne ograniczenia w stosunku do inwestycji dotyczących m.in. przemysłu obronnego, porządku publicznego,

[10] E. Sadowska-Cieślak, op.cit., s. 18.
[11] R. Alter, F. Wehrlé, *Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe*, Intereconomics, 1993, No. 3, s. 127.
[12] Ibidem, s. 126-127.

lotnictwa i żeglugi morskiej. Jednak w porównaniu z poważnymi barierami prawnymi uniemożliwiającymi swobodniejszą działalność zagranicznych podmiotów gospodarczych na terenie byłego Związku Radzieckiego, prawne regulacje krajów Europy Środkowej wypadają znacznie korzystniej. Z największą krytyką spotyka się Rosja, Ukraina oraz Litwa, Łotwa i Estonia, w których obowiązują najbardziej restrykcyjne przepisy zastrzegające udział w niektórych produkcyjnych i usługowych sektorach gospodarki wyłącznie dla przedsiębiorstw krajowych.

Porównanie ustawodawstwa dotyczącego możliwości uczestnictwa inwestorów zagranicznych w prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych wypada dla Polski nieco gorzej. Choć system regulacji formalnych jest oceniany przychylnie i plasuje nas obok Węgier, Czech i Słowacji, nie można tego samego powiedzieć o jego stronie merytorycznej. Polska jest obok Rosji jedynym krajem, w którym zainwestowanie kapitału w prywatyzowane przedsiębiorstwo może wymagać uzyskania specjalnego zezwolenia. Ponadto inwestorzy zagraniczni nie mogą uczestniczyć w przejmowaniu majątku zakładów państwowych na drodze tzw. leasingu pracowniczego. Innym elementem nie spotykającym się z aprobatą inwestorów jest fakt, że w Polsce, a ponadto na Węgrzech, w Bułgarii, w Rosji, na Litwie i na Ukrainie, pracownicy mogą nabywać udziały lub akcje przedsiębiorstw na korzystniejszych warunkach, niż zagraniczne podmioty gospodarcze.

16.2. Atrakcyjność Polski dla inwestorów zagranicznych

16.2.1. Czynniki wynikające z transformacji gospodarczej

Początek lat dziewięćdziesiątych był dla polskiej gospodarki okresem przełomowym. Obowiązujący do tamtej pory model centralnego sterowania został porzucony na rzecz systemu rynkowego, wzorowanego na zasadach wypracowanych w wysoko rozwiniętych państwach Europy Zachodniej. U podstaw nowego systemu legła reguła wolności gospodarczej, którą wprowadziła w 1989 roku Ustawa o przedsiębiorczości. Przywrócono konstytucyjne prawo własności oraz zrównano w prawach wszystkie jej formy: prywatną, państwową i spółdzielczą. Zniesiono utrudnienia i ograniczenia w podejmowaniu aktywności gospodarczej przez przedsiębiorstwa prywatne, stworzono warunki do rozwoju wolnej konkurencji oraz zliberalizowano wymianę z zagranicą. Istotnym elementem przemian było także wprowadzenie wewnętrznej wymienialności złotego, w ramach której firmy krajowe, wraz ze spółkami zagranicznymi, zyskały prawo do nabywania nieograniczonej ilości dewiz przeznaczonych na import dóbr i usług. Wprowadzono swobodny system kształtowania się cen

oraz prawo antymonopolowe. W 1991 roku otwarto Warszawską Giełdę Papierów Wartościowych, przez co przywrócono w Polsce funkcjonowanie rynku kapitałowego. Zreformowano również system podatkowy, a w 1992 roku wprowadzono podatek od wartości dodanej (VAT) oraz system księgowości zgodny z międzynarodowymi standardami[13].

Zmiany te stworzyły dogodny klimat inwestycyjny, bez którego sama ustawa nie miałaby w praktyce większego znaczenia. Poza przywróceniem w Polsce zasad gospodarki rynkowej oraz liberalizacją przepisów prawnych, atrakcyjność naszego kraju, ale także i reszty państw Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły podnosić procesy prywatyzacji majątku państwowego. Z punktu widzenia zagranicznych podmiotów gospodarczych największe znaczenia ma prywatyzacja kapitałowa. Ta metoda przekształceń dotyczy bowiem dużych oraz średnich przedsiębiorstw, których rozmiar wewnętrznych oszczędności daleko odbiega od nakładów potrzebnych do sprywatyzowania całości majątku[14]. Jednak pomimo deklarowanego przez większość polskich polityków zamiaru intensyfikacji prywatyzacji[15], w rzeczywistości mamy do czynienia ze spowolnieniem tego procesu. Niezależni ekonomiści uważają, że przekształcenia własnościowe odbywają się obecnie jedynie „na powierzchni", co objawia się formalnym transferem praw własności i pewnym zmniejszeniem przepływu pieniędzy państwowych do przedsiębiorstw. Proces niepogłębianej prywatyzacji może prowadzić do stagnacji gospodarczej, zaś w zakresie BIZ może spowodować zaprzepaszczenie szans na większy udział kapitałowy podmiotów zagranicznych[16].

16.2.2. Ogólne wskaźniki ekonomiczne

Ze względu na stosunkowo niedawno rozpoczęte przemiany, niektóre z czynników wyznaczających atrakcyjność kraju jako miejsca lokat bezpośrednich nie mogą w przypadku Polski zostać wzięte pod uwagę. Przykładem tego jest wskaźnik napływu BIZ w przeszłości. W wyniku autoregresywności tego typu inwestycji można założyć, iż państwa atrakcyjne dla lokat bezpośrednich w przeszłości będą się również cieszyć ich napływem w przyszłości, gdyż przedsiębiorstwa zazwyczaj kontynuują inwestowanie w miejsce początkowego zaangażowania kapitałowego[17]. Ponieważ przed rokiem 1989 nie istniały warunki umożliwiające

---

[13] M. Małecki, *Inwestycje zagraniczne w Polsce - ewolucja uwarunkowań i możliwości*, Sprawy Międzynarodowe, 1992, nr. 1-2, s. 86-87.

[14] St. Kubielas, *The Attractiveness of Poland to Foreign Direct Investors. Trends and Factors in 1989-1993*, PPRG Discussion Papers, No. 28, Warsaw University 1994, s. 23; *Poland, Fundamental Facts, Figures and Regulations*, PAIZ, March 1996, s. 30.

[15] *Economic Performance, Poland*, PAIZ, September 1995, s. 5.

[16] W. W. Charemza, K. Strzała, *Sukcesy będą mniejsze*, Rzeczpospolita, 23 IV 1996, s. 13.

[17] S. Markowski, S. Jackson, *The Attractiveness of Poland to Foreign Direct Investors*, PPRG Discussion Papers, No. 24, Warsaw University 1993, s. 28.

przesuwanie kapitału w formie BIZ do Polski, w jej przypadku ten element oceny atrakcyjności nie może znaleźć zastosowania.

Z podobnych względów należy traktować z ostrożnością inną zmienną: względną wielkość inwestycji. Kraje, w których udział inwestycji w wartości produktu krajowego brutto (PKB) jest niewielki, łatwiej pozyskują BIZ, niż państwa, w których występuje wysoka skłonność wewnętrzna do inwestowania; w tych pierwszych kapitał zagraniczny wykorzystuje istniejącą lukę inwestycyjną[18]. Wydawałoby się zatem, że Polska powinna działać na potencjalnych inwestorów jak magnes; niestety, rzeczywistość każe zauważyć, że czynnik ten może odegrać rolę dopiero po osiągnięciu większej rynkowej stabilizacji.

Istotnym elementem branym pod uwagę w strategiach inwestycyjnych jest przyrost PKB, którego pozytywna wartość pobudza napływ BIZ. Analogicznie, odwrotny wpływ na atrakcyjność wywiera ujemny przyrost PKB. Zatem w przypadku Polski, aż do przełamania recesji w 1992 roku nie można było oczekiwać większego napływu inwestycji, który rzeczywiście nie następował. Sytuacja ta uległa diametralnej zmianie w ciągu dwóch kolejnych lat, kiedy to znaczny wzrost PKB (o 3.8% i 5.2%) sytuował Polskę w grupie najbardziej dynamicznie rozwijających się państw Europy. Według raportu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOR) w 1995 roku Polska, obok Albanii i Rumunii, zanotowała najwyższy wzrost gospodarczy w Europie Środkowo-Wschodniej[19].

Kolejnym wskaźnikiem, którym posługują się zagraniczni inwestorzy przy ocenie tzw. makrostabilizacji państwa goszczącego jest poziom inflacji[20]. Zastosowanie tego kryterium w latach 1989-1991 wyraźnie ukazywało brak uzasadnienia dla długoterminowych i niespekulacyjnych działań inwestycyjnych w Polsce; panująca w tym okresie trzycyfrowa inflacja osiągnęła rekordowy poziom 600% w 1990 roku[21], a do poziomu poniżej 20% spadła dopiero 6 lat później. Według badaczy z Łódzkiego Instytutu Prognoz i Analiz Ekonomicznych LIFEA, w 1998 roku inflacji nie uda się ograniczyć poniżej 10%[22]. EBOR uważa, że Polska, ale także Czechy oraz Węgry, mogą mieć w najbliższym czasie trudności z obniżeniem stopy inflacji w związku z planowaną liberalizacją rynku finansowego, która może spowodować dalszy napływ kapitału zagranicznego, w tym krótkoterminowego. Należy zatem wnioskować, że również i kryterium stopy inflacji nie przysporzy w najbliższej przyszłości Polsce dodatkowych punktów w ocenie jej atrakcyjności inwestycyjnej.

Następnym czynnikiem branym pod uwagę w inwestycyjnych strategiach jest poziom zadłużenia potencjalnego kraju goszczącego. Ma on bezpośredni wpływ na przyszłe opodat-

[18] Ibidem, s. 28.
[19] *Europa Środkowa i Wschodnia bliżej rynku*, Rzeczpospolita, 2 IV 1996, s. 9.
[20] S. Kubielas, op.cit., s. 25.
[21] Ibidem, s. 25.
[22] *5 lub 9 proc. wzrostu*, Rzeczpospolita, 20-21 IV 1996, s. 5.

kowanie inwestorów oraz na ocenę ryzyka inwestycyjnego[23]. Pod koniec 1990 roku zadłużenie Polski względem rządów państw zachodnich wynosiło 33 mld USD[24], co wobec niemożności zapewnienia pełnej obsługi długu stanowiło poważną barierę dla inwestycji. Podpisanie w 1991 roku porozumienia z państwami należącymi do Klubu Paryskiego przewidującego warunkową 50% redukcję zadłużenia i spłatę zredukowanego długu do 2014 roku oraz umowa z wierzycielami zrzeszonymi w Klubie Londyńskim z 1994 roku odsuwająca termin płatności do 2024 roku, znormalizowały stosunki z zagranicznymi instytucjami finansowymi. Polska przestała być zaliczana do grupy krajów wysokiego ryzyka inwestycyjnego (do której zalicza się państwa nie spłacające długów), co poprawiło warunki kredytowania inwestycji lokowanych w naszym kraju. Restrukturyzacja zadłużenia i wywiązywanie się ze związanych z jego spłatą zobowiązań zaowocowały m.in uzyskaniem pozytywnej oceny inwestycyjnej w agencji ratingowej Moody's przy emisji euroobligacji w 1995 roku oraz uwolnieniem gwarancji eksportowych dla Polski przez rząd Japonii. Poważny problem i zarazem przeszkodę dla BIZ stanowi jednak dług publiczny i utrzymujący się od 1991 roku deficyt budżetowy, który charakteryzuje się nierównomiernymi tendencjami spadkowo-wzrostowymi.

Ważnym elementem jest również siła robocza: jej cena, dostępność oraz umiejętności zawodowe. Inwestor zagraniczny poszukuje połączenia, w którym konkurencyjnym kosztom pracy będzie towarzyszyć jej wydajność oraz odpowiedni poziom kwalifikacji pracowników[25]. Polska, z populacją przekraczającą 38,5 mln osób, z których 62% zamieszkuje miasta, oraz z największym w Europie odsetkiem ludzi zawodowo czynnych poniżej 40 lat, zajmuje pod tym względem dość dobrą pozycję.

16.2.3. Ocena atrakcyjności Polski przez inwestorów zagranicznych[26]

Czynniki skłaniające do podejmowania działalności gospodarczej

Najważniejszymi powodami, dla których zagraniczni inwestorzy angażują kapitał w Polsce są koszt siły roboczej, wielkość polskiego rynku, perspektywy wzrostu gospodarczego, podaż siły roboczej oraz możliwość zredukowania kosztów produkcji. W porównaniu z wynikami sondażu sprzed dwóch lat, przedsiębiorcy większą wagę przykładają do gwarancji

[23] S. Kubielas, op.cit., s. 25.
[24] J. Rutkowski, op.cit., s. 141.
[25] S. Kubielas, op.cit., s. 25.
[26] Porównanie wyników badań opinii inwestorów na temat warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przeprowadzonych przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR w 1993 oraz w 1995 roku na podstawie: J. Błuszkowski, J. Garlicki, *Społeczne warunki działalności inwestorów zagranicznych w Polsce*, Fundacja im. Friedricha Eberta i PAIZ, Warszawa 1993; W. Mickiewicz, *Inwestorzy zagraniczni o Polsce*, Rynki Zagraniczne, 9-11.IV.1996, s. 3; *Polska sprzyja zagranicznym inwestycjom*, PAIZ, Warszawa, marzec 1996.

własności oraz do bezpieczeństwa prawnego; znaczenie tych elementów wzrosło odpowiednio o 11% i 8,6%.

Spośród innych elementów sprzyjających działalności przedsiębiorstw zagranicznych w Polsce inwestorzy zwracają uwagę na przekształcenia własnościowe i rozwój mechanizmów rynkowych w gospodarce oraz sąsiedztwo Polski z wielkim rynkiem wschodnim. Pewne znaczenie mają również dość wysoko oceniane kompetencje polskich pracowników, z których najlepiej są postrzegane umiejętności zawodowe, jakość pracy, dyscyplina i wydajność pracy.

Obawy związane z działalnością w Polsce

Największy niepokój zagranicznych przedsiębiorców wywołują w tym samym stopniu, co przed dwoma laty niekorzystne zmiany przepisów prawnych oraz, w nieco mniejszym, możliwość wzrostu podatków i innych opłat. Połowa menadżerów obawia się destabilizacji sytuacji politycznej, zaś ponad 40% odczuwa zagrożenie wzrostem ceł. W porównaniu z rokiem 1993, wzrosły obawy inwestorów łączące się ze zjawiskiem ograniczania konkurencji. Do najczęściej wymienianych praktyk tego rodzaju zalicza się wymuszanie poziomu cen sprzedaży lub zakupu, podział rynku zbytu oraz ograniczenia importowe[27]. Niezwykle interesująca jest opinia zagranicznych przedsiębiorców wskazująca na podmioty stosujące wobec nich dyskryminacyjne praktyki. Pierwsze miejsce w tym zestawieniu należy do administracji państwowej, którą wymienia niemal połowa badanych, następne zaś do firm z kapitałem polskim (30,9%), urzędów celnych (26,5%), firm z kapitałem mieszanym (21,3%) oraz urzędów podatkowych (19,5%). Z faktu takiego sklasyfikowania administracji powinny zostać jak najszybciej wyciągnięte odpowiednie wnioski. Wyniki te należy odczytywać z tym większym niepokojem, że są one niemal identyczne z rezultatami sondażu sprzed dwóch lat, a zatem w odczuciu inwestorów zagranicznych nie nastąpiła w tym zakresie poprawa warunków ich działalności.

Ocena infrastruktury prawno-finansowej, telekomunikacyjnej, transportowej i informacyjnej

Biznesmenom przeszkadza niejasny i niespójny system prawny oraz częste i niespodziewane zmiany przepisów. Działalność utrudnia również fakt różnej interpretacji oraz egzekwowania prawa przez władze. Inwestorzy uskarżają się na opieszałość urzędników przy podejmowaniu decyzji związanych z wydawaniem wymaganych zezwoleń (zwłaszcza w

[27] J. Błuszkowski, J. Garlicki, E. Sadowska-Cieślak, *Ekonomiczne warunki działalności spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Fundacja im. Friedricha Eberta i PAIZ, Warszawa 1993, s. 14; *Polska sprzyja zagranicznym inwestycjom*, PAIZ, Warszawa, Marzec 1996, s. 14.

zakresie prywatyzacji), a niekiedy również na uchylanie się od decyzji i zmiany uzgodnionych wcześniej stanowisk[28]. Liczba negatywnych ocen prawnych aspektów działalności w Polsce wzrosła w porównaniu do sytuacji sprzed dwóch lat i fakt ten powinien zostać dostrzeżony przez gremia odpowiedzialne za ten stan rzeczy.

Z nieco lepszą niż w 1993 roku, acz również krytyczną oceną spotyka się infrastruktura finansowa. Najgorzej oceniono opłacalność brania kredytów w polskich bankach, w której to kwestii negatywnie wypowiada się aż 74,2% menadżerów. Ankietowani spoglądają z dezaprobatą na polski system podatkowy oraz system bankowy, który negatywnie ocenia połowa biznesmenów. Barierą dla inwestycji jest także system celny. Z ogółu elementów składających się na finansowe warunki działalności w Polsce najkorzystniej wypada system ubezpieczeń działalności gospodarczej, który mimo to otrzymał aż 40% negatywnych ocen.

W odczuciu inwestorów pewien postęp dokonał się w sferze telekomunikacji, w której najwyżej ocenia się telefoniczną łączność międzynarodową. Wiele do życzenia pozostawia łączność międzymiastowa. Poszczególne dziedziny transportu oceniane są podobnie, jak przed dwoma laty; najlepiej - prywatny transport samochodowy, natomiast najgorzej - transport kolejowy. Menadżerowie spółek z udziałem zagranicznym określają także sfery niezaspokojonego zapotrzebowania w dziedzinie usług biznesowych, w których dość dotkliwy jest brak wyspecjalizowanych firm informujących o partnerach gospodarczych oraz ogólny niedobór informacji o polskiej gospodarce. Niedociągnięcia te akcentowane są również w wypowiedziach członków izb handlowych i innych zagranicznych instytucji zajmujących się ułatwianiem współpracy gospodarczej pomiędzy przedsiębiorstwami z kraju ich pochodzenia oraz polskimi firmami[29]. Ich zdaniem skala działań informacyjnych o możliwościach inwestowania w Polsce jest zbyt wąska, aby można było nasz kraj skutecznie promować wśród potencjalnych inwestorów. Nasilenie głosów wyrażających podobne opinie jest zbyt duże, aby można było ten problem lekceważyć, jednak fakt braku poprawy także i w tej kwesti, pomimo upływu czasu, skłania do mało optymistycznych wniosków. Z powyżej przedstawionych zestawień wynika bowiem, że administracja państwowa jest głównie zainteresowana wejściem kapitału zagranicznego w formie BIZ do Polski, przykłada zaś za małą wagę do tego, jak spółka będzie funkcjonować na rynku. Jest to o tyle niepokojące, że korzyści gospodarcze nie wynikają z podejmowania działalności gospodarczej, ale z jej prowadzenia i rozwijania, do czego należy stworzyć odpowiednie warunki. Z drugiej strony należy również mieć świadomość, że pewna część wymienionych niedociągnięć łączy się z charak-

[28] E. Sadowska-Cieślak, op.cit., s. 22.
[29] *Strumień inwestycji*, Cash, 1996, nr 12, s. III; *Odrabianie zaległości*, Gazeta Bankowa, 10 III 1996, s. I.

terystycznym dla wszystkich państw Europy Środkowo-Wschodniej brakiem wolnorynkowego doświadczenia. Postrzeganie Polski pod względem atrakcyjności inwestycyjnej dowodzi, że mimo wszystko jest ona relatywnie dobrze przygotowana na inwestycje zagraniczne, co oczywiście nie oznacza, że można poniechać prób poprawy obecnej sytuacji.

16.3. Struktura bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Polsce

16.3.1. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz ich ewolucja w latach 1989-1996

Napływ BIZ do Polski rozpoczął się w 1989 roku, kiedy to, według bilansu rozrachunkowego NBP, zainwestowano 4 mln USD[30]. Rok później wysokość zaangażowanego w Polsce kapitału zagranicznego zwiększyła się dwudziestodwukrotnie, zaś w latach 1991 i 1992 osiągnęła odpowiednio 360 i 680 mln USD. Dopiero w 1993 roku został przekroczony próg miliarda USD (o 720 mln USD), jednak mimo to kolejny rok nie przyniósł spodziewanego gwałtownego napływu lokat bezpośrednich, których wartość wzrosła jedynie o 1280 mln USD. W ciągu rekordowego jak dotychczas roku 1995, w formie BIZ napłynęło do Polski ponad 2500 mln USD. Według najnowszych danych PAIZ, do końca 1996 roku cudzoziemcy ulokowali w Polsce łącznie 12 mld 27,7 mln dolarów, wliczając w to również reinwestycję zysków[31]. Ożywienie to wróży optymistycznie polskiej gospodarce, ale nie jest wystarczająco duże, by zaspokoić jej ogromne potrzeby kapitałowe. Krajowi i zagraniczni specjaliści twierdzą, że dla przeprowadzenia modernizacji bazy wytwórczej i podtrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego Polska potrzebuje nakładów rzędu 10 mld USD rocznie[32].

Mimo to, ŁĄczna wartość BIZ z lat 1995 i 1996 i tak plasuje Polskę w czołówce państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wyznaczenie konkretnej pozycji jest trudne ze względu na małą porównywalność danych pochodzących z różnych źródeł: według niektórych agencji Polska zajmuje trzecie miejsce, za Węgrami i Rosją, zaś według Deutsche Bank Research Review - drugie[33]. Zgodnie ze stanem na koniec roku 1994, bezsprzecznym liderem w zestawieniach obejmujących skumulowaną wartość inwestycji były Węgry - z kapitałem w wysokości 7,09 mld USD - kolejna pozycja należała do Polski, następna zaś do Czech, w których zainwestowano 3,1 mld USD. Napływ kapitału zagranicznego w formie lokat bez-

[30] Dane CUP, Departament Gospodarki Światowej.
[31] E. Więcław, *Dwanaście miliardów dolarów*, Gazeta Wyborcza, 7 II 1997, s. 21.
[32] W. Mickiewicz, op.cit., s. 3.
[33] *Inwestycje zagraniczne w Polsce w 1994 roku*, PAIZ.

pośrednich do Rosji wyniósł w tym samym czasie 2,9 mld USD[34]. Wyniki rankingów są dla Polski korzystne, zwłaszcza że prawdziwy poziom zainwestowanego kapitału jest wyższy o kwotę lokat spółek, które nie angażowały środków przekraczających 1 mln USD i w związku z tym nie objęła ich lista PAIZ. Innym elementem, o którym trzeba pamiętać, są oficjalnie potwierdzone zobowiązania inwestycyjne największych inwestorów, które w końcu 1995 roku wynosiły 5249,6 mln USD[35].

16.3.2. Struktura zainwestowanego kapitału według kraju pochodzenia

W początkowym okresie napływu BIZ do Polski wśród inwestorów przeważały państwa z jej najbliższego otoczenia geograficznego; w 1989 roku 45% zainwestowanego kapitału zagranicznego pochodziło głównie z Niemiec, z Austrii i ze Szwecji[36]. Udział Europy Zachodniej w kwocie lokat przypadającej na tamten okres wynosił 85%. Pierwsza, nieco większa fala BIZ, zmieniła te proporcje na korzyść państw bardziej od Polski odległych, jednocześnie zaś, w ogólnej kwocie lokat bezpośrednich spadł udział Niemiec, który ewoluował od 29,8% w 1989 roku do zarejestrowanych cztery lata później 8%. Ponadto w łącznej wielkości przypadających na Polskę BIZ zmniejszył się odsetek kapitału pochodzącego z Europy Zachodniej, który pod koniec 1993 roku wyniósł 53%. Zmianom tym towarzyszyła dynamizacja działań podmiotów gospodarczych ze Stanów Zjednoczonych, które wysunęły się na pierwszą pozycję. Nie zanotowano natomiast napływu kapitału ze strony drugiego z globalnych inwestorów, Japonii. W końcu 1993 roku udział krajów Azji i Pacyfiku (wliczając w to Japonię, Koreę, Singapur i Australię) w całkowitym napływie BIZ do Polski wynosił jedynie 1,2%[37]. W roku 1995 inwestorzy amerykańscy nadal przodowali pod względem zainwestowanego kapitału, którego wartość, nie uwzględniając zobowiązań, wzrosła do 1698 mln USD. Kolejna pozycja należała do koncernów międzynarodowych, których nakłady inwestycyjne w tym czasie wyniosły 1414 mln USD. Na trzecim miejscu uplasowały się Niemcy z kwotą 683 mln USD. Należy wspomnieć, że w przypadku Niemiec inwestycje powyżej 1 mln USD stanowią 30% całości zainwestowanego kapitału, zatem udział tego państwa w łącznej kwocie BIZ jest znacznie wyższy, niż wskazują na to dane PAIZ[38]. Rok 1995 przyniósł wzmożone zainteresowanie polskim rynkiem inwestorów francuskich, którzy więcej niż podwoili swój wkład, wyprzedzając Włochów, których inwestycje w porównaniu z po-

[34] *Foreign Direct Investment in Poland*, PAIZ, 1996, s. 1.
[35] *Poland, Fundamental Facts, Figures....* op.cit., s. 14.
[36] S. Kubielas, op.cit., s. 8.
[37] Ibidem, s. 11.
[38] M. Karczewski, *Sąsiedzkie inwestycje*, Gazeta Bankowa, 10 III 1996, s. I.

przednim rokiem wzrosły o niecałe 100 mln USD. Pod względem liczby przedsiębiorstw angażujących kapitał w wysokości przekraczającej 1 mln USD Francja zajmuje trzecią pozycję, jednak podobnie jak w przypadku Niemiec, wśród spółek z kapitałem francuskim przeważają firmy małe. W ogólnej liczbie jednostek gospodarczych z udziałem zagranicznego kapitału zarejestrowanych do końca pierwszego kwartału 1995 roku (20865) znalazło się 413 spółek francuskich, z czego w 19 obecny był także kapitał z innych krajów[39].

Bardzo korzystny jest fakt uaktywnienia się inwestorów spoza Europy Zachodniej i Ameryki Północnej: firm australijskich, południowokoreańskich i japońskich. Według zestawienia PAIZ, trzy największe spółki australijskie zainwestowały do końca pierwszego kwartału 1996 roku 298,1 mln USD, co plasuje Australię na ósmej pozycji, tuż za Wielką Brytanią. Dwie firmy z Korei Południowej przeznaczyły na BIZ 101,5 mln USD[40] (trzynasta pozycja pod względem wielkości nakładów inwestycyjnych), zaś osiem przedsiębiorstw japońskich zainwestowało 33 mln USD, zajmując dziewiętnaste miejsce[41].

Najmniejszy udział kapitałowy w formie BIZ na polskim rynku mają firmy z Grecji, Słowenii i Lichtensteinu.

16.3.3. Struktura branżowa bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Przeważająca część kapitału zainwestowanego przez największe zagraniczne podmioty gospodarcze trafiła do przemysłu. W 1995 roku wartość tych inwestycji wynosiła 4325,6 mln USD. Największe nakłady zostały ulokowane w przetwórstwie rolno-spożywczym (20% zainwestowanych kapitałów) oraz w przemyśle elektromaszynowym (19%). Poza przemysłem, największą ilość kapitału zaabsorbował sektor finansowy (19%), najmniej zaś inwestycji zrealizowano w dziedzinie ubezpieczeń (16 mln USD) oraz w rolnictwie (9 mln USD).

16.3.4. Regionalne rozmieszczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Aktywność większości spółek z udziałem kapitału zagranicznego koncentruje się w dużych aglomeracjach, gdzie działa znaczna liczba instytucji związanych z tzw. środowiskiem dla biznesu. Na decyzje lokalizacyjne inwestorów wpływa ponadto stan infrastruktury łączności, dostępność komunikacyjna, chłonność regionalnych rynków, sytuacja panująca na

[39] *Inwestycje francuskie w Polsce*, PAIZ, 1995.
[40] Z czego Daewoo zainwestowało 91,50, zaś Samsung - 10,0 mln USD.
[41] *List of Major Foreign Investors...*, op.cit.

rynku pracy, zaplecze przemysłowe oraz wiele innych[42]. Biorąc pod uwagę te elementy nietrudno spostrzec, że najbardziej atrakcyjne warunki dla zagranicznych podmiotów gospodarczych oferują województwa najlepiej rozwinięte ekonomicznie, czyli warszawskie, katowickie, szczecińskie, poznańskie, gdańskie, krakowskie i łódzkie. Na przeciwnym krańcu sytuują się w większości województwa z Polski centralnej oraz wschodniej - rolnicze, o słabym zapleczu infrastrukturalnym, zbyt małym zaawansowaniu zmian systemowych oraz niewielkiej chłonności rynku: ostrołęckie, łomżyńskie, włocławskie, ciechanowskie, chełmskie, siedleckie i sieradzkie[43].

Największa liczba spółek z udziałem kapitału zagranicznego - 8071 - jest zarejestrowana w Warszawie[44]. Właśnie w stolicy i w jej okolicach zaangażowane zostało 38% ogólnej kwoty kapitału składającego się na BIZ. Kolejna pozycja należy do województwa poznańskiego, gdzie jednak zarejestrowanych jest ponad pięć razy mniej przedsiębiorstw z udziałem zagranicznym - 1572 spółki. Na dalszych miejscach znajdują się takie województwa, jak katowickie (1502 firmy z udziałem kapitału zagranicznego), gdańskie (1480), szczecińskie (1307), wrocławskie (1350), krakowskie (896) oraz łódzkie (807). Najmniej przedsięwzięć inwestycyjnych powstało w województwie zamojskim (22 spółki), nieco więcej w przemyskim (28) i chełmskim (29).

Z danych PAIZ wynika, że 12 województw zaabsorbowało ponad 80% kapitału zakładowego spółek z udziałem zagranicznym, zaś na terenie 25 województw ulokowano zaledwie 5% tego kapitału. Świadczy to o tendencji do koncentracji inwestycji zagranicznych w najlepiej uprzemysłowionych okręgach Polski, a zupełnym ich niedostatku w regionach dotkniętych recesją, co przyczynia się do powiększania i tak dotkliwych dysproporcji rozwojowych[45]. Niepokojące w tym kontekście jest również zjawisko tzw. bezwładności kapitału, polegające na „ciążeniu" największych inwestorów w kierunku dużych aglomeracji[46]. W jego wyniku gorzej rozwinięte regiony Polski mogą oczekiwać znacznie niższego wsparcia kapitałowego, niż sygnalizują to ich potrzeby.

Problem dysproporcji regionalnych niesie ze sobą poważne konsekwencje i może przyczynić się do pogorszenia perspektyw wejścia Polski do Unii Europejskiej. Z tych też względów konieczne jest podjęcie działań, które zachęcą inwestorów do angażowania kapitału w niedoinwestowanych regionach. Uzasadnionym wydaje się zatem dalsze tworzenie specjal-

---

[42] K. Gawlikowska-Hueckel, *Aglomeracje jak magnes*, Gazeta Bankowa, 21 IV 1996, s. 26.

[43] J. M. Dąbrowski, Z. Dworzecki, K. Gawlikowska-Hueckel, B. Wyżnikiewicz, *Nadal bardziej atrakcyjni niż bezpieczni*, Rzeczpospolita, 15.II.1996, s. 12.

[44] Dane z grudnia 1995 roku, w: *Poland, Fundamental Facts, Figures...*, op.cit., s. 16.

[45] *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, op.cit., s. 50.

[46] K. Gawlikowska-Hueckel, op.cit., s. 28.

nych stref ekonomicznych[47], w których zagraniczne podmioty gospodarcze uzyskają preferencje fiskalne, a także stref wolnocłowych. Wskazane jest również podejmowanie działań promocyjnych obliczonych na przełamanie niekorzystnego wizerunku województw rolniczych i nisko uprzemysłowionych; istotnym elementem tego rodzaju kampanii powinno być informowanie potencjalnych inwestorów o lokalnych zasobach pracy, a także o warunkach ekologicznych, które w mniej rozwiniętych rejonach są niejednokrotnie znacznie lepsze, niż w ośrodkach zurbanizowanych. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z tego, że zmiana tej sytuacji stanie się możliwa dopiero wtedy, gdy zachętom ekonomicznym i kampaniom promocyjnym będzie towarzyszyć rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej, transportowej i bankowej.

16.4. Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych dla Polski i Europy

Oceniając znaczenie BIZ w Polsce, nie sposób nie brać pod uwagę okoliczności, w których są one dokonywane, a które tworzy następujący w naszym kraju od 1989 roku proces transformacji ustrojowej i gospodarczej. Sukces przeprowadzanych w jego wyniku reform jest w dużej mierze uzależniony od zagranicznego wsparcia kapitałowego oraz pozostałych czynników produkcji, których nośnikiem są lokaty bezpośrednie.

Napływ kapitału jest niezbędny dla restrukturyzacji polskiej gospodarki. Zaangażowania wielkich nakładów wymaga przemysł, którego modernizacja nie może zostać dokonana w zakresie wewnętrznym z powodu braku krajowych środków na inwestycje. W świetle tego, duże zainteresowanie zagranicznych podmiotów gospodarczych sferą przemysłu jest tendencją korzystną i dobrze wróży unowocześnieniu bazy wytwórczej. Podejmowanie aktywności ekonomicznej w nowoczesnych gałęziach przemysłu przeczy mniemaniu, jakoby zagranicznym podmiotom zależało głównie na eksploatacji zasobów naturalnych kraju goszczącego BIZ i świadczy o ich długoterminowym zainteresowaniu polską gospodarką. W licznych przypadkach inwestycje zagraniczne łączą się też z rozwojem infrastruktury, np. bankowości czy telekomunikacji. Oprócz korzyści jakie odnosi z powodu poprawy jakości danych usług Polska, fakt ten posiada istotne znaczenie dla potencjalnych inwestorów, których napływ jest uzależniony również od stopnia rozwoju bazy techniczno-finansowej.

Podmioty zagraniczne odgrywają ogromną rolę w procesie przekształceń własnościowych, głównie ze względu na fakt dostarczania kapitału, na którego niedobór cierpi polska gospodarka i bez którego nie można by zrealizować programu prywatyzacji. Szczególnie

[47] *Poland, Fundamental Facts, Figures...*, op.cit., s. 29.

ważny jest udział zagranicznych inwestorów w prywatyzacji kapitałowej, ale również i w odbywającej się przez likwidację przedsiębiorstw państwowych. Z łącznej kwoty BIZ napływających do Europy Środkowo-Wschodniej w latach 1988-1992, aż 67% zaabsorbowały procesy prywatyzacyjne, z czego w Polsce - 45%, na Węgrzech - 78%, zaś w Czechach i na Słowacji - 87%[48]. Z zarejestrowanych w Polsce w 1990 roku 8441 zakładów należących do państwa, ponad 60% zostało włączonych do programu przekształceń własnościowych. Spośród nich 160 zostało sprywatyzowanych metodą kapitałową, a ponad 1100 zlikwidowano celem wniesienia majątku do nowej spółki[49]. W latach 1990-1993 udział spółek z kapitałem zagranicznym w ogólnej liczbie spółek prywatnych powstałych z przekształcenia, wniesienia majątku lub likwidacji wzrósł z 20% do 48%. Od roku 1990 do połowy roku 1994 liczba firm z udziałem kapitału zagranicznego utworzonych w wyniku procesu przekształceń własnościowych zwiększyła się czterdziestokrotnie, od 2 do 83.[50] Liczby te świadczą o istotnym wkładzie zagranicznych inwestorów w urynkowienie polskiej gospodarki oraz w rozwój i wzmacnianie sektora prywatnego, którego udział w PKB wzrósł w roku 1994 do 60%[51].

Zaangażowanie zagranicznych inwestorów w przedsięwzięcia realizowane w Polsce wiąże się z transferem nowych technologii, co przyczynia się do podniesienia konkurencyjności naszych wyrobów. Ponad 60% spółek z udziałem kapitału zagranicznego używa technologii i urządzeń produkcyjnych nie starszych, niż sprzed roku. Taki sam odsetek inwestorów stosuje rozwiązania techniczne sprzed 5 lat, zaś nieco mniej, niż jedna trzecia posługuje się technologiami sprzed 10 lat[52]. W świetle niewykształcenia w Polsce gałęzi przemysłowej o silnej aktywności innowacyjnej, która przyciągałaby zagraniczny kapitał oraz stymulowała jego działania badawcze, jest to wynik stosunkowo dobry. Nowości znajdują zastosowanie przede wszystkim w informatyce, wydawnictwach i poligrafii, hotelach, a także przy produkcji maszyn i urządzeń; sprowadzają je głównie inwestorzy z Kanady, Wielkiej Brytanii, Austrii i Stanów Zjednoczonych[53].

Inwestorzy przyczyniają się do wdrażania nowoczesnych metod zarządzania i organizacji produkcji, co przez podniesienie wydajności pracy umożliwia m.in. obniżenie kosztów wytwórczych przy utrzymaniu wysokiej jakości. To z kolei prowadzi do poprawy konkurencyjności produkowanych w Polsce towarów względem wyrobów zachodnich, a poza tym zmusza polskich producentów do pracy nad jakością towarów i usług oraz do obniżania cen.

---

[48] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne*, op.cit., s. 16.
[49] Dane z końca 1995 roku, w: *Poland, Fundamental Facts, Figures...*, op.cit., s. 30.
[50] *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, op.cit., s. 88.
[51] *Poland, Fundamental Facts, Figures...*, op.cit., s. 37.
[52] W. Mickiewicz, op.cit., s. 3.
[53] *Polska sprzyja zagranicznym inwestycjom*, op.cit., s. 18.

Postęp techniczny i organizacyjny rozprzestrzenia się na polskich kooperantów inwestora i prowadzi do podniesienia także i ich poziomu gospodarowania.

Ze wspomnianymi wyżej efektami BIZ łączy się uzyskiwanie przez coraz więcej firm mających związki z zagranicznymi partnerami międzynarodowych certyfikatów jakości ISO 9000. Stanowi to kolejny element umożliwiający produktom spółek z udziałem kapitału zagranicznego skuteczne konkurowanie na rynkach zachodnich. To zaś przyczynia się do stworzenia możliwości eksportowania towarów, a wzrost eksportu stanowi istotną siłę napędową gospodarki. Według badań przeprowadzonych w 1995 roku, działalność eksportową prowadzi ponad dwie trzecie spółek, co w porównaniu z wynikami sprzed dwóch lat - 53,8% - stanowi znaczący wzrost. Udział eksportu w wartości sprzedaży co piątej spółki kształtuje się na poziomie przekraczającym 75%; w roku 1993 ten wynik osiągało 14% firm[54]. Według danych GUS z końca 1994 roku, przedsiębiorstwa z udziałem kapitału zagranicznego zrealizowały ok. 15,7% sprzedaży w eksporcie. Ponad 80% przychodów z eksportu firm zagranicznych jest realizowane przez przemysł - 22,3% sprzedaży. Oznacza to, że w przeciwieństwie do większości BIZ na świecie nastawionych na opanowanie rynków lokalnych, wśród produkcyjnych spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce przeważa tendencja proeksportowa. Wzrastający udział podmiotów zagranicznych w krajowym eksporcie przyczynia się do poprawy bilansu handlowego poprzez zmniejszanie deficytu w handlu zagranicznym, a poza tym oznacza zwiększenie wpływów dewizowych do budżetu.

Korzyścią wynikającą z napływu BIZ oraz z ich proeksportowej orientacji jest uzyskanie dostępu do obcych rynków oraz integracja polskiej gospodarki ze światowym systemem ekonomicznym. Wynika to w znacznej mierze ze specyfiki przedsiębiorstw międzynarodowych, w których działalności bardzo dużą rolę odgrywa element wewnętrznej kooperacji pomiędzy jednostkami produkcyjnymi z różnych krajów. Na liście największych inwestorów w Polsce znajduje się piętnaście korporacji wielonarodowych, spośród których cztery zajmują wysokie lokaty w pierwszej dwunastce[55]. Nastawienie proeksportowe jest zresztą charakterystyczne nie tylko dla przedsiębiorstw transnarodowych, ale i dla większości zagranicznych podmiotów, które rozpoczęły działalność w naszym kraju. W eksporcie spółek z udziałem kapitału zagranicznego występuje tendencja do kierowania swych wyrobów do najważniejszych partnerów gospodarczych Polski: prawie dwie trzecie firm wysyła towary i usługi do Niemiec, 17,5% - do Rosji, 12% - do Holandii i 10,5% - do Francji[56]. Biorąc pod

[54] J. Błuszkowski, J. Garlicki, E. Sadowska-Cieślak, op.cit., s. 8; W. Mickiewicz, op.cit., s. 3.

[55] Są to takie przedsiębiorstwa, jak EBOR, Międzynarodowa Korporacja Finansowa, ABB i Unilever; *List of Major Foreign Investors...*, op.cit.

[56] W. Mickiewicz, op.cit., s. 3.

uwagę panujący jeszcze nie tak dawno układ zależności polskiego handlu zagranicznego od ówczesnego Związku Radzieckiego i innych krajów byłej RWPG, przestawianie kierunków wymiany handlowej w stronę Zachodu, szczególnie zaś państw Unii Europejskiej, jest zjawiskiem bardzo korzystnym. W tym miejscu należy wyraźnie powiedzieć, że poza polską gospodarką, drugim beneficjentem BIZ jest polska polityka zagraniczna, a zwłaszcza nasze starania o integrację z Zachodem. Coraz silniejsze więzi gospodarcze z państwami wysoko uprzemysłowionymi wzmacniają szansę na dopuszczenie Polski do dokonywanej w ramach Unii Europejskiej integracji gospodarczej. Natomiast zapoczątkowane procesy integracyjne z Europą Zachodnią przemawiają za włączeniem naszego kraju również i w struktury polityczne, a w ich ramach - obronne, z czym łączy się dążenie Polski do członkostwa w NATO. Połączenia gospodarcze występujące pomiędzy Polską a innymi państwami europejskimi przyczyniają się także do regionalnej stabilizacji, która z racji położenia geograficznego naszego kraju posiada dlań kluczowe znaczenie.

Wracając do sfery gospodarki, niezwykle istotne jest proinwestycyjne podejście spółek z udziałem kapitału zagranicznego. Mimo negatywnej oceny opłacalności finansowania aktywności rynkowej w polskich bankach, w ciągu ostatnich dwóch lat wzrosła niemal dwukrotnie liczba przedsiębiorstw zaciągających kredyty, co świadczy o zamiarze rozwijania działalności gospodarczej[57]. Porównanie danych z roku 1993 oraz 1995 pokazuje, że zmniejszyła się grupa firm nie inwestujących - z 34% do 18,7%, a także najdrobniejszych inwestorów - z 22,3% do 10,9%. Jednocześnie wzrosła liczba spółek angażujących wyższe nakłady kapitałowe - od 100 mln pln wzwyż. Nie są to wyniki imponujące, niemniej jednak oznaczają wyraźną poprawę. Innym elementem proinwestycyjnego nastawienia zagranicznych podmiotów jest fakt wykorzystywania zysku do podwyższania kapitału zakładowego spółki lub przeznaczania go na reinwestycję, do czego w roku 1994 doszło w blisko trzech czwartych przedsiębiorstw z udziałem zagranicznym. Wśród podmiotów reinwestujących zysk w całości, bądź w znacznej części, znaleźli się przede wszystkim Francuzi, Norwegowie, Niemcy i Brytyjczycy[58]. Transferu zysku za granicę dokonało tylko 15,3% partnerów zagranicznych spółek.

Efektem inwestycji prowadzonych przez zagraniczne firmy jest powstawanie nowych miejsc pracy, co jest szczególnie istotne w sytuacji utrzymującego się w Polsce bezrobocia. Od czasu rozpoczęcia działalności, spółki z udziałem zagranicznego kapitału odnotowują stały wzrost liczby zatrudnionych. Według danych GUS, w latach 1991-1993, a więc w

[57] Dla 76,4% zagranicznych inwestorów podstawowym kredytodawcą są polskie banki, dla 29,4% - instytucje zagraniczne; *Polska sprzyja zagranicznym inwestycjom*, op.cit., s. 15.

[58] *Polska sprzyja zagranicznym inwestycjom*, op.cit., s. 17-18.

czasie gwałtownego zwiększenia się bezrobocia, w przedsiębiorstwach zagranicznego inwestowania pracowało odpowiednio 1,3%, 2% i 2,8% ogółu zatrudnionych w Polsce[59]. Ponadto, poprzez systemy kooperacyjne działalność podmiotów zagranicznych napędza koniunkturę, czego rezultatem jest tworzenie nowych miejsc pracy w firmach polskich współpracujących z inwestorami.

Pośrednim skutkiem napływu do Polski bezpośrednich lokat jest podnoszenie zawodowych kwalifikacji pracowników zatrudnianych w spółkach z udziałem obcego kapitału, ale także i we współpracujących z nimi rodzimych przedsiębiorstwach. Prawie 80% zagranicznych firm angażujących w Polsce swój kapitał prowadzi szkolenia dla własnych pracowników, przy czym najbardziej aktywni pod tym względem są Belgowie (92% spółek organizujących szkolenia), Amerykanie (90,2%), Duńczycy (89,5%) oraz Austriacy i Włosi (po 88%). Najbardziej intensywnie kształceni są pracownicy firm działających w łączności oraz w przemyśle materiałów budowlanych (odpowiednio po 90%) oraz w przemyśle chemicznym (88,9%)[60]. Zdobycie lepszych kwalifikacji oznacza możliwość awansu i wyższe zarobki, zatem znajduje przełożenie na sferę mikroekonomicznych korzyści płynących z BIZ.

Analizując znaczenie jakie posiadają dla Polski bezpośrednie lokaty nie można pominąć kwestii poprawy zaopatrzenia rynku wewnętrznego. Fakt ten zagroził monopolistycznej pozycji wielu polskich producentów, wymusił poprawę jakości towarów i usług, i zdopingował do koniecznych przekształceń. Polskie firmy pragnące utrzymać się na rynku zostały włączone w mechanizm wolnej konkurencji, ze wszystkimi konsekwencjami tego stanu rzeczy przejawiającymi się w sferze organizacji i zarządzania.

Z BIZ łączy się szereg pozytywnych skutków gospodarczych, stąd też współzawodnictwo o pozyskanie tych lokat jest szczególnie intensywne. Aby jednak nie przedstawiać następstw tego procesu jednostronnie, należy również wspomnieć o zagrożeniach, które stwarza napływ BIZ. Efektem działalności na polskim rynku silnych przedsiębiorstw zagranicznych, posiadających wolnorynkowe doświadczenie i odpowiednie zasoby rezerw materialnych, może być zagrożenie pozycji przedsiębiorstw krajowych, któremu mogą towarzyszyć bankructwa jednostek słabszych technicznie i ekonomicznie. Likwidowanie działalności nieefektywnych podmiotów jest jednak konsekwencją gospodarki wolnorynkowej, a także jedną z zasad, na których ona bazuje. Niekorzystnym następstwem takiej ewentualności może być częściowa utrata suwerenności gospodarczej przez państwo goszczące inwestycje oraz moż-

[59] *Inwestycje zagraniczne w Polsce*, op.cit., s. 63.
[60] J. Błuszkowski, J. Garlicki, E. Sadowska-Cieślak, op.cit., s. 49.

liwość wytransferowania za granicę znacznego kapitału pochodzącego z zysków generowanych przez przedsiębiorstwa inwestorów.

Znana jest również skłonność do ekonomizacji procesu produkcji charakterystyczna zwłaszcza dla korporacji transnarodowych, które dążą do uzyskania maksymalnej wydajności pracy przy ograniczaniu zatrudnienia. Występująca dotychczas w Polsce tendencja do tworzenia miejsc pracy dzięki napływającym inwestycjom może zatem ulec zmianie i przyczyniać się do wzrostu bezrobocia.

Z przedstawionego powyżej bilansu korzyści i zagrożeń wynika, że pierwsze są w zdecydowanej przewadze. Ponadto ewentualnym negatywnym skutkom BIZ państwo może zapobiegać zawierając z eksporterami inwestycji odpowiednie umowy. W aktach tego rodzaju zagraniczne podmioty gospodarcze zobowiązują się np. do utrzymania poziomu zatrudnienia lub też do jego redukcji w uzgodnionym terminie i stopniu, a także do wniesienia odpowiedniego potencjału technologicznego, czy też wprowadzenia odpowiednich standardów produkcji. Również problem zagrożenia ekonomicznej niezależności posiada rozwiązanie - każdy suwerenny kraj dysponuje instrumentami, za pomocą których może się zabezpieczyć przed niepożądaną penetracją gospodarczą lub wkraczaniem na obszary zastrzeżone ze względów np. strategicznych. Zaś groźba odpływu kapitału na skutek transferu całego zysku jak dotychczas Polski nie dotyczy, natomiast każda ewentualna zmiana tego stanu rzeczy, w porównaniu do braku BIZ i wystąpienia konieczności finansowania rozwoju gospodarczego za pomocą kredytów zagranicznych, i tak wydaje się mieć mniejsze konsekwencje dla bilansu płatniczego, niż gdyby było to związane ze spłatą zadłużenia i ponoszeniem ogromnych kosztów jego obsługi.

Innym faktem, o którym należy wspomnieć jest wciąż dosyć ograniczony zakres pozytywnego oddziaływania BIZ na polską gospodarkę, czego przyczyną jest ich niedostatecznie duży napływ. Korzystne efekty zagranicznych lokat nie rozprzestrzeniają się równomiernie ze względu na branżową i geograficzną koncentrację inwestycji, co prowadzi do powiększania się dysproporcji regionalnych. Z tego też względu administracja powinna bardziej aktywnie działać na rzecz poprawy atrakcyjności inwestycyjnej Polski. Radykalnej zmiany wymaga wizerunek polskiej gospodarki, co łączy się z koniecznością zintensyfikowania akcji promocyjnych i informacyjnych na rynku międzynarodowym.

16.5. Zakończenie

W porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej, Polska stwarza inwestorom zagranicznym relatywnie dobre warunki działalności gospodarczej. Źródłem tej sytuacji są korzystne wyniki ekonomiczne zarejestrowane w ciągu ostatnich dwóch lat oraz postępująca transformacja, której elementem są procesy prywatyzacji. Inne czynniki sprzyjające aktywności zagranicznych podmiotów to liberalizacja dotyczących ich przepisów oraz dostosowywanie ich do standardów europejskich. Istotne znaczenie posiada dostęp inwestorów do giełdy papierów wartościowych oraz fakt międzynarodowego uwiarygodnienia Polski jako importera zagranicznego kapitału. Ponadto polskim atutem jest geograficzne usytuowanie w bezpośrednim sąsiedztwie rynków wschodnich, opanowaniem których coraz bardziej interesuje się kapitał międzynarodowy.

Szereg wymienionych uwarunkowań pozwala przewidywać, że w najbliższych latach powinna utrzymać się wzrostowa tendencja w napływie BIZ, acz mało prawdopodobne jest by był to kapitał wielki, szczególnie potrzebny polskiej gospodarce. Zwiększonego zainteresowania poważnych inwestorów można oczekiwać dopiero wtedy, gdy zakończy się przebudowa systemu, a pozytywne wyniki ekonomiczne będą miały trwały charakter. Analizując obecne wskaźniki gospodarcze oraz prognozy na najbliższe lata można założyć, że nie nastąpi to już w XX wieku, a zatem należy skoncentrować się na stwarzaniu atrakcyjnych warunków mniejszym inwestorom, których zainteresowaniem cieszy się Polska.

Przede wszystkim powinna nastąpić intensyfikacja procesu prywatyzacji kapitałowej, która stanowi jeden z głównych kanałów dopływu zagranicznego kapitału. Ważnym czynnikiem zachęcającym do gospodarczego angażowania się w Polsce będzie też znoszenie sektorowych ograniczeń w dostępie dla inwestorów zagranicznych, a także zmniejszanie obciążeń fiskalnych i na ubezpieczenia społeczne. Nie spełnienie tych warunków może znacznie spowolnić napływ BIZ, zwłaszcza, że prawdopodobnie w nieodległej perspektywie czasowej nastąpi wykorzystanie ścieżki prywatyzacyjnej. Konieczne jest również zmniejszenie częstotliwości zmian przepisów prawnych i wykonawczych, których stałość i przewidywalność stanowią najważniejszy warunek prowadzenia działalności gospodarczej. Poza tym niezbędne jest wykształcenie rozsądnej polityki informacyjno-promocyjnej i bardziej aktywne docieranie z ofertami do potencjalnych inwestorów, niż czyni to obecnie PAIZ. Podejmowane przez tą instytucję działania wspierają sprawę pozyskiwania BIZ, acz ich skala jest zdecydowanie niewystarczająca.

Listę postulatów można by kontynuować; te jednak wydają się najistotniejsze dla poprawy warunków inwestowania w Polsce. Optymizmem napawa fakt, że przeprowadzenie po-

wyższych zmian leży w gestii parlamentu, rządu i administracji państwowej, a więc istnieje szansa podniesienia atrakcyjności Polski, która nie jest uwarunkowana czynnikami zewnętrznymi lub takimi, na jakie nie mamy większego wpływu. Z drugiej jednak strony, obserwując biurokrację szkodliwą dla ekonomicznie korzystnych rozwiązań i paraliżujący polskie reformy brak „woli politycznej", można żywić uzasadnione obawy co do tego, czy w najbliższym czasie BIZ rzeczywiście będą miały szansę stać się motorem transformacji gospodarczej.

17. UNIA ZACHODNIOEUROPEJSKA W KOOPERACYJNYM SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA W EUROPIE

17.1. Uwagi wstępne

1. Ewolucja Unii Zachodnioeuropejskiej zapoczątkowana w 1984 r., w trzydziestą rocznicę powstania organizacji, w najbardziej dynamiczny sposób ukazuje zmiany jakie zachodzą w procesach bezpieczeństwa na naszym kontynencie. Niezależnie od braku zdolności operacyjnej i samodzielności, co jest następstwem organicznych związków Unii Zachodnioeuropejskiej z Sojuszem Północnoatlantyckim, pragnie odgrywać i w znacznej mierze już to czyni, bardziej autonomiczną rolę, niż miało to miejsce w „okresie zimnej" wojny. Będąc czynnikiem stabilności i bezpieczeństwa w Europie i na obszarach z nią sąsiadujących Unia Zachodnioeuropejska buduje podstawy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony.

Prawdopodobieństwo włączenia UZE do Unii Europejskiej nie umniejsza znaczenia tych dążeń, gdyż wszystkie państwa członkowskie Unii Zachodnioeuropejskiej należą do Unii Europejskiej i swoje wzajemne zobowiązania w dziedzinie samoobrony zbiorowej wynikające z artykułu V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego z 1954 r. włączą prawdopodobnie do będącego obecnie przedmiotem rewizji Traktatu z Maastricht. Dotyczyć to również będzie infrastruktury operacyjnej i dowódczej UZE. Dzięki temu zapewniona zostanie kontynuacja działań prowadzonych przez Unię Zachodnioeuropejską na rzecz realizacji idei Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony zwłaszcza, iż w swej obecnej wersji Traktat o Unii Europejskiej z 10 grudnia 1991 w artykule J. 4, paragraf 1 i 2, przewiduje:

1) Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa obejmuje wszystkie kwestie dotyczące bezpieczeństwa Unii Europejskiej, w tym wypracowanie z czasem wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić w stosownym momencie do wspólnej obrony.

2) Unia zwraca się do Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE), która stanowi integralną część rozwoju Unii Europejskiej, o opracowanie i realizację decyzji i działań Unii mających znaczenie dla obrony. Rada, w porozumieniu z instytucjami UZE, przyjmuje niezbędne rozwiązania praktyczne[1].

[1] J. Menkes, S. Parzymies, A. Prystrom, *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia*, Dokumenty, Zeszyt 1-2, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1994, s. 128-129.

2. W sytuacji integrowania kontynentu europejskiego wokół i w ramach Unii Europejskiej, spotykamy się z nową kategorią bezpieczeństwa, która pojawiła się po 1990 r. Jest nią bezpieczeństwo kooperatywne, składające się z grupy takich elementów jak: przetrwanie (państwa, narodu), integralność terytorialna, niezależność polityczna, jakość życia oraz tych czynników, które odnoszą się do definiowania bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych. Jak formułuje to Józef Kukułka *(...) za najważniejszą przesłankę bezpieczeństwa europejskiego w nowych warunkach zaczęto uważać uruchamianie instrumentów stabilizujących współpracę państw, zapewniających równowagę sił na jak najniższym poziomie, wyrażających troskę o rozwiązywanie problemów gospodarczych i socjalnych, jak również sprzyjających dobremu sąsiedztwu w myśl porozumień regionalnych i subregionalnych* [2]. Zasadniczym celem bezpieczeństwa, wynikającym z tej koncepcji jest znalezienie sposobu zapobiegania powstawaniu zagrożeń tak obiektywnych, jak i subiektywnych dla państwa oraz grupy państw. Bezpieczeństwo w znaczeniu obiektywnym oznacza brak zagrożeń dla wartości istotnych dla państwa i narodu, a w znaczeniu subiektywnym brak obaw, że te wartości mogą być zagrożone[3].

Istotę tego bezpieczeństwa najlepiej oddaje koncepcja „bezpieczeństwa wszechstronnego", posiadającego następujące wymiary: polityczny, dotyczący przede wszystkim struktur stabilizujących ład międzynarodowy; gospodarczy, w związku ze wzrastającym stopniem współzależności państw i kontynentów; społeczny, dotyczący m.in. tożsamości kulturowej oraz zdolności jej ochrony; ekologiczny, chroniący środowisko naturalne[4].

Wszystkie te elementy zawiera, utworzona przez kraje Europy Zachodniej, Unia Europejska, która od chwili powstania w 1991 r. zajmuje się także, za pośrednictwem Unii Zachodnioeuropejskiej, aspektami militarnymi w międzynarodowej polityce bezpieczeństwa. Dzieje się tak, ponieważ rosnąca liczba współzależności między krajami uświadamia konieczność wspólnego występowania nie tylko w przypadku ewentualnej agresji, lecz także stabilizacji środowiska międzynarodowego. Następuje zatem poszerzenie zakresu interesów bezpieczeństwa. Pojawia się zjawisko bezpieczeństwa międzynarodowego, będącego czymś więcej niż sumą bezpieczeństw narodowych poszczególnych państw. O jego istocie stanowi zespół warunków, norm, mechanizmów, które zapewniają każdemu państwu poczucie bezpieczeństwa oraz możliwość niezagrożonego istnienia, rozwoju i braku nacisków zewnętrz-

[2] J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i koncepcje bezpieczeństwa międzynarodowego*, Stosunki Międzynarodowe, 1996, tom 18, s. 11.

[3] A. Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore 1962, s: 150.

[4] Szerzej na ten temat w: J. Kukułka, *Narodziny nowych koncepcji bezpieczeństwa*, w: J. Kukułka (red), Bezpieczeństwo międzynarodowe w Europie Środkowej po zimnej wojnie, Warszawa 1994.

nych[5]. Bezpieczeństwo międzynarodowe pojawia się wówczas, gdy interpretacja zbiorowa uznaje istnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Jest zjawiskiem systemowym i interakcyjnym, osiąganym tylko poprzez wzajemną redukcję zagrożeń, które są umiędzynarodowione w swym zakresie przestrzennym[6].

Omówiona próba definiowania bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych nie przedstawia całej złożoności tego zagadnienia. Ukazuje natomiast najistotniejsze elementy: wartości będące przedmiotem ochrony, wagę relacji międzynarodowych i ich wpływ na definiowanie zakresu bezpieczeństwa oraz polityczną naturę bezpieczeństwa jako jednego z zasadniczych celów działań państw i innych podmiotów[7].

17.2. Ewolucja europejskiego systemu bezpieczeństwa od 1989 r.

1. Rok 1989, którego symbolem stał się upadek muru berlińskiego, stał się punktem zwrotnym w rozwoju europejskiego systemu bezpieczeństwa. Postęp w rozpoczętych już wcześniej negocjacjach rozbrojeniowych oraz układy w sprawie wymiany informacji na temat działalności wojskowej sprawiły, że pojawiła się szansa na rozwiązanie dotychczas niemożliwych do uregulowania problemów kontynentu. Pozwoliło to krajom skupionym w Sojuszu Północnoatlantyckim i Układzie Warszawskim przejść od polityki konfrontacji i rywalizacji do dialogu i poszukiwania płaszczyzn porozumienia.

Zjednoczenie Niemiec w 1990 r. zakończyło trwający od 1948 r. podział Europy. W związku z tym na szczycie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie 19 listopada 1990 r. w Paryżu przyjęto doniosłe dokumenty: wspólną „Deklarację 22 państw" (sześciu krajów UW i szesnastu NATO), która podkreśliła zakończenie epoki podziałów i konfrontacji w Europie; Traktat o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (Traktat CFE); Paryską Kartę Nowej Europy[8].

Rozpad Związku Radzieckiego, odzyskanie suwerenności przez państwa będące w orbicie jego wpływów oraz wyłonienie krajów powstałych w wyniku upadku imperium radzieckiego sprawiły, że dotychczasowy kształtowany przez blisko pięćdziesiąt lat bipolarny system bezpieczeństwa europejskiego oparty na zasadzie konfrontacji przestał istnieć. Wraz z nim, decyzją sześciu państw członkowskich Układu Warszawskiego z 31 marca 1991 r.

---

[5] Szerzej na ten temat w: R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989, nr 10.

[6] W. Multan, *Bezpieczeństwo międzynarodowe ery nuklearnej*, Warszawa 1991, s. 14-15.

[7] R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa...* .

[8] P. Włodarski, *Europejski system bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo RP na tle rozwoju sytuacji polityczno-militarnej w Europie*, DBM MON, Warszawa 1994, s. 128-249.

rozwiązano struktury wojskowe tej organizacji. Tym samym zniesiono jeden z filarów, na którym w latach 1948-1991 był oparty bipolarny ład europejski. Lukę, jaka powstała po rozwiązaniu UW zaczęły stopniowo zajmować struktury euroatlantyckie w tym, pozostające dotychczas poza dziedziną bezpieczeństwa: Unia Europejska i Unia Zachodnioeuropejska. Zarówno UE, jak i UZE są stworzone przez państwa zachodnioeuropejskie posiadające w nich pełne członkostwo i współdecydujące wraz ze Stanami Zjednoczonymi i Federacją Rosyjską o kształcie europejskiego bezpieczeństwa. Dzięki temu, że NATO daje im gwarancje suwerenności zaś Unia Europejska gwarancje stabilnego rozwoju, są obecnie jedynymi strukturami, które stwarzają krajom Europy warunki do pomyślnego zabezpieczenia przyszłości.

Rozpad Układu Warszawskiego oraz coraz bardziej prozachodnia orientacja krajów Europy Środkowej i Wschodniej sprawiły, iż konieczne stało się określenie nowej formuły bezpieczeństwa kontynentu. Jedyną organizacją, o ważącym w tej dziedzinie głosie, okazał się być Sojusz Północnoatlantycki. Na zakończenie trwającej w Rzymie w dniach 7-8 listopada 1991 r. sesji Rady Północnoatlantyckiej przyjęto nową doktrynę polityczną NATO oraz Deklarację, w której zaproponowano stworzenie nowego ładu instytucjonalnego opartego na koncepcji strategicznej NATO[9].

2. Nowy system bezpieczeństwa zaoferowany przez Sojusz, nazwany kooperacyjnym, oparty na już działających organizacjach wyklucza tworzenie jednej dominującej struktury. W Deklaracji Rzymskiej przyjęto, że jedynie współpraca państw i instytucji międzynarodowych może to umożliwić. Za podstawę nowego ładu europejskiego uznano następujące struktury: Sojusz Północnoatlantycki, Unię Europejską, Unię Zachodnioeuropejską, Radę Europy oraz Konferencję Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Fundamentem tej konstrukcji jest założenie, że żadna pojedyncza organizacja nie jest w stanie samodzielnie sprostać ogółowi wyzwań okresu transformacji kontynentu europejskiego i najrozsądniejszym rozwiązaniem jest utworzenie systemu ściśle współpracujących ze sobą struktur. Ich zadania zdefiniowano następująco: zapobieganie zagrożeniom stabilizacji kontynentu; promowanie wartości demokratycznych; zapewnienie rozwoju Europy; integracja polityczna, ekonomiczna kontynentu wokół krajów tworzących Wspólnoty Europejskie[10].

Stworzenie kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa, w oparciu o jak najszerszą współpracę międzynarodową rozwiązuje kwestię wroga - jest nim to państwo, bądź grupa krajów, które dążą do podważenia systemu niekoniecznie przy użyciu tradycyjnych środków kon-

[9] K. Piątkowski, B. Świetlicki, P. Włodarski, *Pakt Północnoatlantycki*, BPI MON, Studia i materiały nr 2/1994, s. 46; *Rome Declaration on Peace and Cooperation*, Rome 8.11.1991, s. 129-163.
[10] Tamże.

frontacji (militarnych), lecz również innych. Problem „niestabilności" staje się zatem kwestią wszystkich państw i wspólne ma być ich dążenie do jego rozwiązania. Sprostać temu wyzwaniu może rozszerzenie struktur zachodnioeuropejskich na te kraje, które mogłyby stanowić potencjalne źródło destabilizacji. Będzie to proces długotrwały, wymagający także odpowiedniej zachęty ze strony państw euroatlantyckiej wspólnoty. Wykluczy to wówczas powstanie „szarych stref bezpieczeństwa" mogących być źródłem różnych konfliktów. Odmiennym zagadnieniem jest rola Stanów Zjednoczonych i kwestia ich obecności na kontynencie. Tutaj decydującym czynnikiem jest ułożenie stosunków euroatlantyckich, na fundamencie Sojuszu Północnoatlantyckiego, oraz zawarcie nowego przymierza na zasadzie partnerstwa między nimi a krajami Unii Europejskiej. W takiej sytuacji, europejska tożsamość obronna budowana przez Unię Zachodnioeuropejską będzie efektem zdefiniowania szeroko rozumianej euroatlantyckiej przestrzeni bezpieczeństwa.

Koncepcja kooperacyjnego bezpieczeństwa spotkała się z aprobatą państw europejskich i organizacji przez nie utworzonych. Stała się również fundamentem rozważań nad przyszłym systemem bezpieczeństwa europejskiego oraz rolą i miejscem w niej poszczególnych struktur międzynarodowych. Formuła współpracy wszystkich państw respektująca ich indywidualne cele, podporządkowana zasadzie wspólnego bezpieczeństwa, stwarza nowe możliwości. Przede wszystkim godzi interesy krajów, które mają odmienne poglądy i swoje indywidualne cele, nie wywołując wśród nich podziałów, a wręcz przeciwnie - zapobiegając im. Dzięki wielopłaszczyznowej ofercie współpracy między organizacjami i grupami państw każdy kraj może określić swoje potrzeby i realizować je na arenie międzynarodowej. Stwarza to szansę na trwałą stabilizację polityczną kontynentu europejskiego oraz sąsiadującej z nim strefy, gdyż łączy współpracę regionalną, europejską i euroatlantycką wywierając wpływ na relacje międzynarodowe.

Odmienne zadania NATO, UE - UZE i OBWE zajmujących się wieloma aspektami europejskiego systemu bezpieczeństwa sprawiają, że problematyka bezpieczeństwa Europy rozpatrywana jest w szerszym kontekście. Uzgodnienia, które zapadną co do roli i miejsca każdej z nich w nowym ładzie europejskim, będą zatem obejmowały wszystkie płaszczyzny współpracy międzynarodowej: polityczną, ekonomiczną i militarną. Jeśli konstrukcja ta zostanie ustalona, wówczas powstanie system bezpieczeństwa kontynentu, który będzie funkcjonował prawdopodobnie przez najbliższe dziesiątki lat.

3. Rola i miejsce poszczególnych organizacji w przyszłym systemie bezpieczeństwa europejskiego jest obecnie dyskutowana i zależy od: rozszerzenia struktur zachodnioeuropejskich - Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej; dalszej integracji państw europejskich w ramach Unii Europejskiej oraz charakteru więzi

między Unią Zachodnioeuropejską, a Unią Europejską; relacji między krajami - członkami Unii Europejskiej i NATO a Federacją Rosyjską i szerzej Wspólnotą Niepodległych Państw. Znaczenie NATO, UE, UZE, OBWE dla kontynentu europejskiego zależne będzie od tego, jaki system bezpieczeństwa kontynentu zbudują kraje europejskie, czy będzie on oparty na modelu dobrowolnej współpracy zawartym w Karcie Narodów Zjednoczonych, czy też rywalizacji, podobnym do tego z okresu zimnej wojny.

Unia Europejska poza zapewnieniem należącym do niej krajom stabilności i bezpieczeństwa ekonomicznego, demokratycznego rozwoju, zwiększenia wpływu na politykę międzynarodową, zaczyna odgrywać wraz ze Stanami Zjednoczonymi coraz większą rolę w globalnym systemie bezpieczeństwa. NATO i Unia Europejska, wykorzystując w tym celu UZE, dysponując niezbędnym zapleczem ekonomicznym i militarnym, są w stanie realizować operacje nie tylko w Europie i jej najbliższym sąsiedztwie, lecz również w pozostałych częściach świata. Współpraca ta może zapobiegać konfliktom, wojnom oraz służyć rozwiązywaniu innych sytuacji kryzysowych. Pozostaje jednak otwartym pytanie, czy państwa euroatlantyckiej wspólnoty są gotowe i zechcą podjąć zadania i wyzwania poza najbliższym obszarem kontynentu europejskiego.

4. Od 1991 r., kiedy to została zapoczątkowana implementacja koncepcji kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa, nie otrzymała ona dotychczas formalno-prawnej podstawy. Dążeniem państw zachodnioeuropejskich jest utworzenie „platformy kooperacyjnego bezpieczeństwa", polegającej na umocnieniu bezpieczeństwa europejskiego poprzez współpracę i współdziałanie - jako pewnego systemu. Ich celem jest uporządkowanie i zorganizowanie współpracy wzajemnie uzupełniających się instytucji poprzez instytucjonalizację dialogu między nimi, zwłaszcza w pierwszym okresie funkcjonowania tego systemu po to, by w przyszłości ustanowić „Kartę kooperacyjnego bezpieczeństwa". Jednocześnie instytucje działające w oparciu o „platformę" byłyby zobowiązane do przestrzegania zasad i standardów OBWE, traktowanych i kształtowanych jako jeden z normatywnych filarów europejskiego systemu bezpieczeństwa. Instytucje włączone do tego systemu nie zostałyby sobie nawzajem podporządkowane, zachowując tożsamość i odrębność. Zakres działalności uczestników „platformy" służyłby rozwojowi dialogu, współpracy, podejmowaniu wspólnych przedsięwzięć, a także oferowaniu współpracy i partnerstwa państwom nie będącym jej członkami. W rezultacie powstałaby jedna przestrzeń kooperacyjnego bezpieczeństwa w Europie[11]. Nie wykluczyłoby to już zachodzących procesów, takich jak rozszerzenie Sojuszu

[11] Szerzej na ten temat: *Lisbon Document*, OSCE, REF, S/174/96, 3 December 1996 oraz J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska a NATO, UE, OBWE. Fakty, analizy, syntezy, opinie*, Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, Warszawa 1996, nr 27.

Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, co byłoby elementem stabilności. Formuła ta równoważy postulaty Rosji dotyczące kolektywnego bezpieczeństwa, przewidując powołanie mechanizmów umacniania zaufania w sferze bezpieczeństwa oraz tworząc klimat sprzyjający rozszerzeniu NATO.

17.3. Instytucje współzależne kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa w Europie

Europejska współpraca w ramach kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa rozwija się w trzech kierunkach: politycznym, ekonomicznym i wojskowym. Choć kwestie militarne nie są najistotniejsze to one jednak w sposób widoczny wpłyną na kształt przyszłej architektury bezpieczeństwa. Rozszerzenie zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa określi nowy ład europejski i jeśli zostanie on ukształtowany na drodze dialogu z Rosją, przy uznaniu przez ten kraj zachodzących w Europie przemian, wówczas system bezpieczeństwa zbudowany zostanie na bazie współpracy i współdziałania a nie rywalizacji i ponownego wyścigu zbrojeń. Współpraca w ramach kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa odbywa się na dwóch poziomach: polityczno-ekonomicznym i polityczno-wojskowym.

Organizacją, która kreuje współpracę polityczno-ekonomiczną, jest Unia Europejska. Skupiając piętnaście wysoko rozwiniętych państw zachodnioeuropejskich, współpracując z pozostałymi krajami tego regionu i wytwarzając największy produkt globalny, jest najsilniejszą strukturą gospodarczą na świecie[12]. Mimo niezaprzeczalnego wzrostu znaczenia Unii Europejskiej, jej wpływ jako jednolitego podmiotu stosunków międzynarodowych na ich kształtowanie będzie się raczej w dalszym ciągu rozwijał nieproporcjonalnie. Poza przedkładaniem interesów narodowych nad interes wspólny wiąże się to z tym, że państwa spoza Unii dysponujące efektywną dyplomacją mogą do pewnego stopnia oddziaływać na jej politykę. Unia Europejska jest jak dotąd niedostatecznie przygotowana, by samoistnie, w dłuższej perspektywie czasu, odgrywać rolę mocarstwa politycznego. Znaczenie Unii, a tym samym Unii Zachodnioeuropejskiej, w kształtowaniu nowego ładu europejskiego i tworzeniu europejskiej tożsamości obronnej, będzie się jeszcze przez najbliższe lata opierało na relacjach z Sojuszem Północnoatlantyckim i jego najważniejszym ogniwem - Stanami Zjednoczonymi[13]. Rola i miejsce Unii Zachodnioeuropejskiej w europejskiej tożsamości obronnej, które zostały jej wyznaczone w Traktacie z Maastricht, będą do czasu decydujących rozstrzygnięć jakie zapadną w tej kwestii, pochodną relacji wewnątrz Unii Europejskiej oraz

[12] Kwartalnik Statystyki Międzynarodowej nr 1-2, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 1995.
[13] Szerzej na ten temat: W.J. Crowe, Jr: *Toward a new security architecture for Europe*, USIS 05/19/1995.

między Unią a Stanami Zjednoczonymi. Charakter tych decyzji, które w sposób bezpośredni nie muszą odnosić się do problematyki bezpieczeństwa europejskiego będzie jednak wywierał na UZE swój wpływ.

Rozwój współpracy międzynarodowej w sferze polityczno-wojskowej kreuje Sojusz Północnoatlantycki i dzięki niemu istnieje współpraca wojskowa między krajami Europy Zachodniej a Europy Środkowej i Wschodniej. Celem tej współpracy stało się rozszerzenie euroatlantyckich struktur obronnych na kraje, które dotychczas są pozbawione gwarancji stabilnego rozwoju i bezpieczeństwa.

Uznanie przez Sojusz Północnoatlantycki Unii Zachodnioeuropejskiej za „europejski filar NATO" oznacza, że może ona korzystać ze wsparcia logistycznego i militarnego Sojuszu. Niewątpliwie ułatwia to realizację przewidzianych w 1992 r. operacyjnych funkcji UZE. Wszystkie te działania są dopiero wstępem do budowy Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Jej budowie służą wspólnie realizowane przedsięwzięcia Unii Europejskiej i UZE, polegające na codziennym rozwiązywaniu problemów współpracy oraz zdobywaniu dalszych doświadczeń w celu jej usprawnienia.

W sferze politycznej główną barierą na tej drodze są istotne rozbieżności utrzymujące się między państwami Unii Europejskiej w kwestii przyszłości kontynentalnego komponentu obronnego. Ewolucją UZE w kierunku autonomicznej struktury bezpieczeństwa zainteresowane są Francja, Belgia, Hiszpania - i do pewnego stopnia Włochy. Pozostałe kraje opowiadają się raczej za europejską tożsamością przede wszystkim w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Te różnice będą wpływały na treść Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w najbliższej przyszłości, jak też w dłuższym okresie czasu, rzutując na współpracę euroatlantycką. Nie bez znaczenia jest polityka Stanów Zjednoczonych wobec Unii Europejskiej, która w najwyższym stopniu będzie modyfikować dążenia Europejczyków[14].

Rozwój sytuacji polityczno-militarnej na kontynencie europejskim będzie miał niewątpliwie wpływ na kształtowanie stosunków Unii Zachodnioeuropejskiej z organizacjami działającymi na rzecz pokoju i stabilizacji w Europie i świecie, jakimi są Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Jednak nie będą to, jak można przypuszczać, relacje bezpośrednie, lecz pośrednie - poprzez Unię Europejską i Sojusz Północnoatlantycki. Wynika to zarówno z politycznej roli obu tych organiza-

[14] Stany Zjednoczone opowiadają się za dalszym zaangażowaniem w europejski system bezpieczeństwa uwzględniający nowe typy zagrożeń dla Europy. Szerzej na ten temat: *Secretary Perry outlines U.S. policy on european security issues and NATO. EUROSEC,* Transcript: interview by American Forces Network Europeat Marshall Center, Garmisch, Germany, May 24. USIS 05/30/1995

cji jak i prawdopodobnego wkomponowania UZE w struktury Unii Europejskiej co spowoduje, że przestanie ona odgrywać, tak jak to ma miejsce obecnie, do pewnego stopnia samodzielną rolę[15].

17.4. Koncepcja Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych - jako realizacja zadań Unii Zachodnioeuropejskiej w kooperacyjnym systemie bezpieczeństwa

Koncepcja Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych (Combined Joint Task Forces - CJTF) jest niewątpliwie najlepszą ilustracją realizacji Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Pierwsze po wejściu w życie Traktatu z Maastricht posiedzenie Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej w dniu 22 listopada 1993 r. potwierdziło zarówno potrzebę dalszego rozwoju europejskiej tożsamości obronnej, jak i wzmocnienia euroatlantyckiej więzi oraz stworzenia możliwości udostępnienia przez Sojusz sił i środków do operacji nie wynikających z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego. Chodziło o systemy dowodzenia i łączności, siły operacyjne oraz stanowiska dowodzenia[16].

Postulaty te, przedstawione podczas szczytu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli 10 i 11 stycznia 1994 r. spotkały się z jej poparciem i zostały zaakceptowane w formie koncepcji CJTF. Sojusz przyjął wówczas ustalenia definiujące tzw. misje petersberskie jako wiążące dla operacji CJTF. Siły CJTF będą przeznaczone do operacji nie wynikających z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego i artykułu V Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego, a mogą w nich uczestniczyć również kraje spoza Sojuszu. Operacje te, zdefiniowane jako misje petersberskie - utrzymywania, przywracania i stanowienia pokoju, a także ewakuacji uchodźców - stanowią podstawę działania sił CJTF[17]. Obecnie, w ramach NATO i UZE, toczy się debata nad zakresem sił i środków oraz sposobem ich udostępnienia Unii Zachodnioeuropejskiej. Prace nad koncepcją Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych powiązano z przyjętą przez Unię Zachodnioeuropejską procedurą oddawania do jej dyspozycji jednostek poszczególnych państw w ramach Forces Answerable to WEU - FAWEU.

Utworzenie sił, niezbędnych we współczesnych realiach, jakimi są Wielonarodowe Połączone Siły do Zadań Specjalnych jest zgodne z oczekiwaniami państw Europy Zachodniej.

---

[15] Szerzej na ten temat: J. Gryz, *Unia Zachodnioeuropejska a NATO, UE, OBWE. Fakty, analizy, syntezy, opinie.* Departament Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, Warszawa 1995, nr 27.

[16] Tamże.

[17] Deklaracja Petersburska przyjęta na spotkaniu Rady Ministrów UZE (Bonn, 19 czerwca 1992 r.), J. Menkes, S. Parzymies, A. Prystrom, PISM *UZE a Europa Środkowa i Wschodnia*, Dokumenty; zeszyt 1-2; s. 65-75.

Odpowiada ono i wychodzi również naprzeciw dążeniom NATO, gdyż w rozumieniu Sojuszu prowadzi do wykorzystania jego sił i środków do realizacji zadań w nowych, zmiennych warunkach polityczno-wojskowych. Pomysł powołania sił CJTF polegał na utworzeniu wielonarodowego systemu dowodzenia, który opierałby się zarówno na istniejących jak i tworzonych dowództwach Sojuszu oraz na dowództwach pozostających poza jego zintegrowaną strukturą. Jednostki CJTF mogłyby działać pod kierunkiem Sojuszu, lub - za zgodą Rady Północnoatlantyckiej - pod auspicjami UZE[18]. W koncepcji CJTF wyrażona jest potrzeba stworzenia stałej formacji, zdolnej do działań poza obszarem Sojuszu, w konfliktach, w operacjach utrzymywania pokoju, misjach humanitarnych misjach i przywracania pokoju, opierająca się na strukturach dowodzenia Sił Sojuszniczych Europy Środkowej (AFCENT), Sił Sojuszniczych Europy Południowej (AFSOUTH), Sił Sojuszniczych Europy Północno-Zachodniej (AFNORTHWEST). Dzięki temu Unia Zachodnioeuropejska mogłaby używać sił CJTF do wykonywania misji utrzymania pokoju, przywracania pokoju i ewakuacji uchodźców wymienionych w Deklaracji Petersberskiej z 1992 r. [19].

Zapoczątkowany na ministerialnym spotkaniu Rady Północnoatlantyckiej 3 czerwca 1996 r. w Berlinie proces instytucjonalnej reformy Sojuszu sprzyjał będzie rozwojowi koncepcji CJTF poprzez: wydzielenie dla jej potrzeb sił i środków; stworzenie dowództw operacyjnych oraz dalsze pogłębienie prac nad jej implementacją. Rozwój Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych pozwoli wykorzystać zasoby NATO oraz rozbudować i wzmocnić zdolności operacyjne UZE. Zasady kolektywnej obrony państw Sojuszu oraz konieczność respektowania transatlantyckiej więzi ze Stanami Zjednoczonymi utrudniają szybkie zaangażowanie NATO w sytuację kryzysową (np. konflikt bałkański) wymagającą podjęcia niemal natychmiastowych decyzji i działań, gdy istnieje groźba destabilizacji regionu. Siły CJTF, zdolne do szybkiego reagowania, mogłyby odegrać decydującą rolę w takich okolicznościach, dzięki posiadaniu większej swobody działania.

Kwestia podporządkowania Sojuszowi Północnoatlantyckiemu sił i środków w operacjach realizowanych przez UZE jest obecnie dyskutowana, lecz jest rzeczą niewątpliwą, że to Rada Północnoatlantycka w porozumieniu z Radą Unii Zachodnioeuropejskiej będzie wyrażała zgodę na użycie zasobów Sojuszu. W celu zabezpieczenia realizacji zadań przez siły CJTF przewiduje się utworzenie odpowiednich organów dowodzenia w Naczelnym Dowództwie Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (SACEUR) i bezpośrednio pod-

[18] Szerzej na ten temat: *The United States and security in Europe. Assembly of Western European Union*, Document 1519. 13.05.1996.

[19] Szerzej na ten temat: J.A. Myers, *The Western European Union: Pillar of NATO or defence arm of EU*, London Defence Studies, 1995 nr 16, s. 5 i dalej oraz *The Combined Joint Task Force concept: a key component of the Alliance's adaptation*, NATO Review, 1996 nr 4.

ległych dowództwach (AFNORTHWEST, AFCENT, AFSOUTH). W Naczelnym Dowództwie Połączonych Sił Zbrojnych NATO Atlantyku zakłada się utworzenie Floty Uderzeniowej Wschodniego Atlantyku (STRIKEFLETLANT) lub Strefy Iberyjsko-Atlantyckiej (IBERLANT).

Szefami organów planowania mają być generałowie lub admirałowie, którzy będą pełnili funkcję zastępcy szefa sztabu CJTF. W ich skład będą wchodzili oficerowie z dowództw przy których będą one zorganizowane. W sytuacji kryzysowej powstałe organy, w razie potrzeby, mają być rozbudowane do etatu samodzielnego sztabu i otrzymają wzmocnienie personalne z dowództwa, w którym się znajdują, a w przypadku braku niezbędnych oficerów - z podległych i innych dowództw. Ostateczna wielkość dowództwa i sztabu będzie zależała od zakresu operacji, rodzaju sił, których trzeba będzie użyć oraz innych wymogów. Przewiduje się możliwość tworzenia sił CJTF według trzech wariantów: formowanie tylko z sił wydzielonych z NATO; formowanie z sił wydzielonych z NATO oraz krajów uczestników programu Partnerstwa dla Pokoju; złożenie z sił zbrojnych państw UZE i państw stowarzyszonych.

W początkowym okresie działania CJTF najprawdopodobniej będzie brany pod uwagę pierwszy wariant, gdyż zakłada on użycie jednostek szybkiego reagowania NATO: wielonarodowej dywizji powietrznodesantowej „Centrum" (MDC), korpusu sił szybkiego reagowania (ARRC), stałych zespołów sił morskich Atlantyku (STANAVFORLANT) i Morza Śródziemnego (STANAVFORMED).

Korpus Europejski, powołany decyzją podjętą 22 maja 1992 r. w La Rochelle, podczas francusko - niemieckiego spotkania na szczycie, nie jest obecnie brany pod uwagę z uwagi na braki w transporcie lotniczym i morskim. Formacje, lądowa EUROFOR - Europejskie Siły Reagowania i morska EUROMARFOR - Europejskie Siły Morskie, powołane w trakcie spotkania Ministrów Spraw Zagranicznych i Obrony państw UZE 15 maja 1995 r. w Lizbonie, przeznaczone do szybkiego reagowania w basenie Morza Śródziemnego na południowej flance NATO, nie są jeszcze odpowiednio przygotowane do wypełniania ewentualnych zadań[20].

Na przyszły kształt Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskiego filaru NATO oraz na sposób jej funkcjonowania będą miały wpływ decyzje, jakie zapadną na trwającej obecnie Konferencji Międzyrządowej państw Unii Europejskiej. Dlatego też nie można jednoznacznie stwierdzić, czy to właśnie Unia Zachodnioeuropejska będzie realizować koncepcję Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, określoną w traktacie z Maastricht, a zaakceptowaną w deklaracji szczytu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli w styczniu 1994 r. Może się zdarzyć, że w związku z ewentualnym wygaśnięciem w 1998 r. Traktatu Bruksel-

[20] Wojskowy Przegląd Zagraniczny nr 1 (211), Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 1996, s. 2-9.

skiego, będącego podstawą Unii Zachodnioeuropejskiej, jej kompetencje przejmie Unia Europejska i ona stanie się europejskim filarem NATO. Wynika to z niedostatecznie umiejscowionych w czasie podstaw prawnych UZE, a także określenia mocy prawnej traktatów - Brukselskiego z 1948 r. i zmodyfikowanego z 1954 r.

Traktat Brukselski z 17 marca 1948 r. w sprawie współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobrony rozciągnął sojusz wojskowy francusko - brytyjski z 4 marca 1947 r., zawarty w Dunkierce na państwa Beneluksu, kładąc fundament pod europejską strukturę obronną. W celu koordynowania swych działań sygnatariusze Traktatu powołali stałą Radę Konsultatywną, a następnie Unię Zachodnią, która w 1950 r. włączona została do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Kiedy w 1954 r. w Układach Paryskich z 23 października dokonano modyfikacji Traktatu Brukselskiego z 1948 r. w artykule VIII dawną Radę Konsultatywną nazwano Radą Unii Zachodnioeuropejskiej. Właśnie w ten szczególny sposób powołano do życia Unię Zachodnioeuropejską. Jest to rzadki sposób tworzenia organizacji międzynarodowej. Pojawia się tym samym kwestia jak określić trwanie mocy prawnej traktatów z 1948 r. i 1954 r. Jest to zagadnienie będące przedmiotem kontrowersji pomiędzy państwami członkowskimi UZE. W istocie chodzi tu o jeden traktat z 1948 r., który w roku 1954 został zmodyfikowany.

Zarówno w wersji pierwotnej, jak i zmodyfikowanej Traktat Brukselski zawiera klauzulę, że *Po upływie 50 lat każda Wysoka Umawiająca się Strona będzie miała prawo wypowiedzieć Traktat w swoim imieniu (...) z rocznym wyprzedzeniem*. Jedne państwa uważają, że Traktat będzie można wypowiedzieć już w 1998 r. i włączyć UZE do Unii Europejskiej, inne natomiast, jak Wielka Brytania, że dopiero w 2004, a do tego czasu UZE powinna istnieć jako samodzielna organizacja. Jest to więc bardziej kwestia polityczna niż prawna, gdyż wiąże się z tym, czy Europa, a ściślej Unia Europejska ma się szybciej, czy wolniej uniezależnić się od Stanów Zjednoczonych pod względem obronnym. Pomimo podejmowanych prób europeizacji struktur bezpieczeństwa, kraje Europy Zachodniej w najbliższej przyszłości nie będą jednak w stanie samodzielnie realizować polityki bezpieczeństwa bez udziału Stanów Zjednoczonych. To warunkuje zachowanie silnej euroatlantyckiej więzi w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego[21].

[21] Szerzej na ten temat: *A European Security Policy. Assembly of Western European Union*, Document 1439, 10.11.1994.

17.5. Unia Zachodnioeuropejska a Polska

Po zakończeniu „zimnej wojny" w nowej sytuacji prawno-międzynarodowej Polska, ukierunkowała swą politykę na dołączenie do Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego, Unii Zachodnioeuropejskiej[22].

Mając na uwadze potrzebę dostosowania kraju do nowej sytuacji międzynarodowej 2 listopada 1992 r. rząd Polski wraz z prezydentem RP Lechem Wałęsą sformułował dwa akty normatywne określające polską politykę bezpieczeństwa w nowej Europie. Pierwszym z nich były *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa*[23], drugim *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczpospolitej Polskiej.*

W dokumencie pierwszym stwierdzono *(...) Uznając, że Sojusz Północnoatlantycki pozostaje zasadniczym czynnikiem stabilności politycznej i pokoju w pierwszym stwierdzono: (...) strategicznym celem Polski w latach dziewięćdziesiątych jest członkostwo w NATO oraz w Unii Zachodnioeuropejskiej jako europejskim filarze NATO i istotnym czynniku europejskiego systemu zbiorowego bezpieczeństwa.* W dokumencie drugim podkreślono, że: *(...) Utrwalając swoją niepodległość i bezpieczeństwo Polska pragnie współuczestniczyć w budowaniu jedności europejskiej i tworzeniu nowego, sprawiedliwego porządku międzynarodowego*[24].

Szeroko rozumiana polityka europejska służąca integracji z Unią Europejską, Sojuszem Północnoatlantyckim i Unią Zachodnioeuropejską stała się fundamentem polskiej racji stanu i uzyskała priorytet jako nadrzędny czynnik łączący wszystkie elementy polityki państwa: wewnętrznej, zagranicznej i obronnej[25]. Najistotniejszym składnikiem tej polityki jest rozwój współpracy bilateralnej we wszystkich dziedzinach z państwami Europy Zachodniej oraz Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Niezbędnym uzupełnieniem polityki integracji z euroatlantyckimi organizacjami, w tym przede wszystkim z organizacjami są: dobre stosunki ze wszystkimi sąsiadami, w tym także z sąsiadami wschodnimi - do priorytetowych należą stosunki z Rosją, Ukrainą i Litwą; współpraca w regionie w ramach takich instytucji międzynarodowych jak: Inicjatywa Środkowoeuropejska, Grupa Wyszehradzka, Rada Państw Morza Bałtyckiego, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie; współ-

---

[22] K. Skubiszewski, *Pozycja Polski w Europie: dziś i jutro,* Gazeta Wyborcza, 8-9.01.1994.

[23] *Założenia polskiej polityki bezpieczeństwa,.* Komitet Obrony Kraju, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 1992, s. 5-7.

[24] *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczpospolitej Polskiej,* Komitet Obrony Kraju, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego Warszawa 1992, s: 9.

[25] K. Skubiszewski, *Perspektywy polityki zagranicznej RP w Europie,* Rocznik Polskiej Polityki Międzynarodowej, PISM, Warszawa 1994, s. 17-18.

działanie z NATO w ramach programu Partnerstwa dla Pokoju oraz, wkrótce przekształconej w Euroatlantycką Radę Współpracy (EAPC), Radzie Współpracy Północnoatlantyckiej (NACC)[26].

2. W podpisanym w dniu 16 grudnia 1991 r. w Brukseli Układzie Europejskim, Polska zadeklarowała chęć uczestniczenia na pełnych prawach w działalności Unii Zachodnioeuropejskiej, związanej z Unią Europejską. Jest to konsekwencją faktu, że europejska tożsamość obronna staje się nie tylko militarnym elementem procesu dochodzenia do jedności Europy, lecz również jako europejski komponent Sojuszu Północnoatlantyckiego, elementem szerzej pojmowanej więzi transatlantyckiej[27].

Równocześnie z wszczętym procesem formalnego uregulowania kwestii akcesu Polski do Unii Europejskiej, podjęte zostały działania mające na celu włączenie jej do Unii Zachodnioeuropejskiej. Procedura w tej sprawie rozpoczęta została wiosną 1990 r. podczas nadzwyczajnej sesji Zgromadzenia Parlamentarnego UZE w Luksemburgu, w której uczestniczył polski minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski. Był on pierwszym politykiem tej rangi, pochodzącym z byłych krajów komunistycznych, uczestniczącym w posiedzeniu Zgromadzenia co oznaczało istotną zmianę w działalności organizacji. W dniu 5 czerwca 1991 r. Zgromadzenie Parlamentarne UZE przyjęło zalecenie dla Rady UZE, w którym czytamy *(...) Preambuła i artykuł VIII Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego określiły, że powołaniem UZE jest podejmowanie niezbędnych kroków, promujących jedność i sprzyjających stopniowej integracji Europy bez ograniczenia zasięgu geograficznego tego przedsięwzięcia*[28]. Zgromadzenie zaproponowało również wspólne zbadanie przez UZE oraz kraje Europy Środkowej, które przestały być członkami Układu Warszawskiego, możliwości nadania im statusu państw stowarzyszonych. Intencją Zgromadzenia Parlamentarnego UZE było włączenie tych krajów w prace niektórych organów organizacji.

Tymczasem 18 listopada 1991 r., po pewnych wahaniach, Rada Ministrów UZE podjęła decyzję o nawiązaniu kontaktów i podjęciu stałego dialogu w kwestii bezpieczeństwa europejskiego z krajami Europy Środkowej[29]. Na nadzwyczajnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych i obrony państw UZE z ich odpowiednikami z krajów Europy Środkowej i Wschodniej w dniu 19 czerwca 1992 r. w Bonn zapoczątkowano konsultację i współpracę w ramach instytucji nazwanej na kolejnym spotkaniu ministrów w Rzymie w maju 1993 r. Forum Konsultacyjnym. To pierwsze od czasu utworzenia mechanizmu wzajemnych kon-

---

[26] *Basic Document of the Euro - Atlantic Partnership Council*, Annex to PFP (SLG)N(97)7(Revised), s. 1 - 3.

[27] K. Piątkowski, B. Świetlicki, P. Włodarski, *Pakt Północnoatlantycki*, op. cit., s. 120-164.

[28] Patrz. *Assembly Documents I, II, III*, WEU, Paris 1991.

[29] S. Parzymies, *Unia Europejska a Europa Środkowa; Polityczne aspekty współpracy*, Polska Fundacja Spraw Międzynarodowych, Warszawa 1997, s. 84.

sultacji spotkanie Forum Konsultacyjnego na szczeblu ministrów spraw zagranicznych i obrony zakończyło się ogłoszeniem wspólnego komunikatu, w którym zaznaczono, że rozwój stosunków UZE z krajami środkowoeuropejskimi *(...) będzie w dalszym ciągu odzwierciedlać coraz ściślejszą współpracę między z jednej strony krajami Europy Środkowej oraz przyszłą Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z drugiej, prowadzącą do rozszerzenia strefy stabilności i bezpieczeństwa w Europie*[30].

Były to ważne stwierdzenia, ale formuła współpracy z UZE ograniczona do konsultacji nie zadawalała państw Europy Środkowej zwłaszcza, że działalność Forum Konsultacyjnego w dużej mierze dublowała działania Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC). Dlatego też minister spraw zagranicznych Polski, Andrzej Olechowski, wykorzystał spotkanie z ministrami spraw zagranicznych Francji i Niemiec 12 listopada 1993 r. w Warszawie w ramach Trójkąta Weimarskiego, aby do wspólnej deklaracji wprowadzić postanowienie, że ministrowie spraw zagranicznych Francji i Niemiec wystąpią do pozostałych państw UZE z propozycją określenia statusu stowarzyszenia. Status ten miał być przeznaczony dla państw Europy Środkowej i Wschodniej już stowarzyszonych z Unią Europejską lub, które będą stowarzyszone w przyszłości[31]. Zgodnie z obietnicą ministrowie spraw zagranicznych Niemiec i Francji zaproponowali na spotkaniu Rady Ministrów UZE w Luksemburgu 22 listopada 1993 r. przyznanie Polsce i innym partnerom z Europy Środkowej należącym do Forum Konsultacyjnego oraz stowarzyszonym z Unią Europejską status partnera stowarzyszonego Unii Zachodnioeuropejskiej. W efekcie w przyjętej 9 maja 1994 r. Deklaracji z Kirchbergu Rada Ministrów UZE przyznała Polsce oraz ośmiu innym państwom z Europy Środkowej status partnerów stowarzyszonych[32]. Mogą oni uczestniczyć w obradach Rady UZE, ale bez prawa blokowania decyzji przyjętych jednomyślnie przez kraje członkowskie. Mogą także brać udział w pracach (wybranych przez pełnoprawnych członków) grup roboczych oraz przyłączyć się do decyzji państw członkowskich UZE, dotyczących misji petersberskich.

W zamyśle pierwotnym status partnera stowarzyszonego miał mu umożliwić szeroki udział w działaniach Unii Zachodnioeuropejskiej, w praktyce jednak nadal zamyka się w obrębie zagadnień poruszanych wcześniej przez Forum Konsultacyjne i dlatego w niewielkim stopniu zmienił pozycję Polski wobec UZE. Status partnera stowarzyszonego Unii Zachodnioeuropejskiej umożliwia Polsce: uczestniczenie, bez prawa głosu, w pracach organów

[30] *Reunion du Forum de Consultation an nieveau ministeriel*, Rome, 20 mai 1993, s. 2 (maszynopis).

[31] *Wspólna deklaracja ministrów spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec. UZE a Europa Środkowa i Wschodnia*, Dokumenty, Studia i Materiały PISM, op. cit. s. 142.

[32] *Kirchberg Declaration*, WEU Ministerial Council, 9 Mai 1994. WEU Press Review, 10 Mai 1994, suplement.

wybranych przez pełnoprawnych członków UZE; selektywny udział w pracach grup roboczych; udział w pracach Polityczno - Wojskowej Grupy Roboczej (PMWG) i podlegającej jej podgrupy zajmującej się realizacją Traktatu „Otwarte przestworza"[33]; za zgodą wszystkich pełnoprawnych członków wykorzystanie prawa do udziału w operacjach; zgłaszanie wojsk do misji petersberskich w ramach sił oddanych przez państwa członkowskie do dyspozycji UZE, czyli FAWEU (Forces Answerable to WEU); regularnie otrzymywanie informacji o działalności Komórki Planowania, bez prawa kierowania do niej przedstawicieli; udział w opracowywaniu dokumentów, wspólnych dla wszystkich państw UZE.

Status partnera stowarzyszonego nie pozwala więc Polsce na bardziej aktywne uczestniczenie w pracach UZE. Polska pragnęłaby odgrywać w tej organizacji inną, niż wyznaczona jej rola. Jednak zmiana statusu Polski pociągnęłaby za sobą pewną dyferencjację wśród państw kandydujących do członkostwa w UZE, co na obecnym etapie nie jest niemożliwe i nie jest wskazane. Zróżnicowanie państw aspirujących do Unii Europejskiej i Unii Zachodnioeuropejskiej po zaproszeniu 9 lipca 1997 r w Madrycie Polski, Czech i Węgier do Sojuszu Północnoatlantyckiego mogłoby doprowadzić do napięć między krajami kandydującymi do tych organizacji. Byłoby to niepożądane również z punktu widzenia państw zachodnioeuropejskich, gdyż sprawiałoby wrażenie podziału państw aspirujących do członkostwa w obu organizacjach na kraje pierwszej i drugiej kategorii.

Poza tym ubieganie się przez Polskę o członkostwo w Unii Zachodnioeuropejskiej przed uzyskaniem członkostwa w Sojuszu Północnoatlantyckim, który ma jej stwarzać właściwe gwarancje bezpieczeństwa, nie byłoby uzasadnione. Polska docenia jednak i przywiązuje uwagę do członkostwa w UZE. Pełne członkostwo w tej organizacji stanowiłoby, w dalszej perspektywie, istotny etap na drodze do pełnej integracji z euroatlantycką wspólnotą. Otrzymanie pełnego członkostwa lub członkostwa stowarzyszonego, które daje podobne uprawnienia w Unii Zachodnioeuropejskiej związane jest jednak ze spełnieniem określonych warunków. Należy być uprzednio członkiem Unii Europejskiej, jak też uzyskać członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim. Bez tego zaaprobowanie przez kraje UZE polskiego wniosku o pełne członkostwo w organizacji nie wydaje się w obecnych warunkach możliwe.

Przyjęta na początku 1997 r. Narodowa Strategia Integracji poświęca wiele uwagi współpracy Polski z Unią Zachodnioeuropejską. Członkostwo w UZE, obok członkostwa w Unii Europejskiej i NATO, wymienia się tam jako jedyny sposób zapewnienia Polsce w obecnych warunkach poczucia bezpieczeństwa, zrównoważony rozwój w długim okresie czasu oraz możliwość udziału w procesie podejmowania decyzji istotnych z punktu polskiej

[33] Polska jest jednym z sygnatariuszy Traktatu „Otwarte przestworza" i stąd jej stały udział w pracach tej Grupy.

racji stanu. W Narodowej Strategii Integracji stwierdza się ponadto, że członkostwo w Unii Zachodnioeuropejskiej umożliwi Polsce udział w rozwoju Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, gdyż to UZE odegra istotną rolę w jej budowie. Polska liczy także na dalszy rozwój współpracy Unii Zachodnioeuropejskiej z Unią Europejską przy jednoczesnym zacieśnieniu stosunków z Sojuszem Północnoatlantyckim[34].

Koncepcja Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony jest przez Polskę postrzegana jako pożądana i niezbędna dla pełniejszego przejęcia przez państwa europejskie odpowiedzialności za losy kontynentu pod warunkiem, że będzie realizowana w ramach więzi transatlantyckiej. Polska wizja współpracy euroatlantyckiej w dziedzinie bezpieczeństwa zasadza się na kooperacyjnym systemie bezpieczeństwa, w którym nadrzędną rolę odgrywa Sojusz Północnoatlantycki. Podczas swego wystąpienia w dniu 20 lutego 1997 r. przed Radą Unii Zachodnioeuropejskiej premier Włodzimierz Cimoszewicz, przedstawił stanowisko na temat roli, jaką odgrywa Polska wespół z UZE w formowaniu nowego systemu bezpieczeństwa w Europie[35]. UZE jako integralna część Unii Europejskiej, wykonująca decyzje odnoszące się do sfery bezpieczeństwa spełnia niezwykle ważną rolę w umacnianiu współpracy transatlantyckiej. Przede wszystkim zwiększa odpowiedzialność Europejczyków za bezpieczeństwo na kontynencie i zapobiega nakładaniu się kompetencji w ramach euroatlantyckich struktur obronnych. Z tego względu, że Polska jest czynnikiem stabilizującym w Europie, a szczególnie w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, jej współpraca z Unią Zachodnioeuropejską nabiera szczególnego znaczenia dla obu stron. Buduje bowiem fundament pod dalszy rozwój Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, w tym koncepcji Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych (CJTF).

Premier podkreślił również zainteresowanie Polski rozwojem współpracy w dziedzinie uzbrojenia z państwami UZE oraz członkostwem w Zachodnioeuropejskiej Organizacji ds. Uzbrojenia. Wypowiadając się na temat dotychczasowej współpracy, stwierdził, że sprzyja ona włączaniu Polski w zachodnioeuropejskie struktury bezpieczeństwa, lecz na obecnym etapie jest już niewystarczająca i należy pomyśleć nad zmianą jej formuły. Życzeniem Polski jest branie udziału w pracach wszystkich grup roboczych oraz w działaniach organizacji. Polska chciałaby korzystać z doświadczeń dwudziestu ośmiu państw Unii Zachodnioeuropejskiej we wszystkich dziedzinach, podobnie jak przy tworzeniu dokumentu *Wspólna refleksja na temat europejskich interesów bezpieczeństwa u progu XXI wieku*.

[34] *Narodowa Strategia Integracji*, Monitor Integracji Europejskiej, Wydanie specjalne, styczeń 1997, s. 50.
[35] WEU Press Review, Bruksela, 21 January 1997, suplement.

Relacje Polski ze strukturami europejskimi i euroatlantyckimi zależą jednak przede wszystkim od tempa w jakim będzie dokonywało się ich rozszerzenie. Jeśli proces ten będzie przebiegał zgodnie z zapowiedziami (tzn. rozszerzenie NATO w 1999 r., zaś Unii Europejskiej około roku 2000-2004) to: urzeczywistnione zostaną deklaracje o poszerzeniu przestrzeni euroatlantyckiego bezpieczeństwa oraz zaistnieje realna szansa na zbudowanie przyszłego systemu bezpieczeństwa europejskiego opartego na kooperacyjnym systemie bezpieczeństwa; zmobilizowane zostaną w swych staraniach o przyjęcie te kraje, które jako pierwsze nie dołączą do euroatlantyckiej wspólnoty; poprzez integrację pogłębiona zostanie więź euroatlantycka. Najbliższa przyszłość pokaże w jaki sposób wszystkie te czynniki uda się skoordynować.

17.6. Niektóre przewidywane następstwa integracji Polski z europejskimi strukturami bezpieczeństwa

1. Postęp w procesie integracji Polski z europejskimi strukturami jest - jak wiadomo - znacznie zaawansowany. Polska spełnia najważniejszy warunek umożliwiający jej ubieganie się o członkostwo w Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Zachodnioeuropejskiej jakim jest demokratyzacja życia politycznego i poszanowanie praw człowieka. I mimo, iż pozostałe dziedziny są również ważne, to ta dziedzina stanowi fundament, na którym Polska może budować swe nadzieje na członkostwo w zjednoczonej Europie. Jednakże perspektywy dołączenia do euroatlantyckiej wspólnoty zależne są od powodzenia następujących procesów: transformacji Unii Europejskiej oznaczającej zmiany strukturalne, które umożliwią włączenie do Unii ubiegających się o to państw; tworzenia przyszłego systemu bezpieczeństwa europejskiego, a w niej roli i miejsca Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony reprezentowanej przez Unię Zachodnioeuropejską; pozytywnego rozwoju sytuacji na obszarze Federacji Rosyjskiej i Wspólnoty Niepodległych Państw.

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej przewidywane jest około lat 2000-2004, a w Sojuszu Północnoatlantyckim w roku 1999, w pięćdziesiątą rocznicę powstania organizacji. Co do Unii Zachodnioeuropejskiej, to nie ma tu jednoznacznej odpowiedzi, gdyż sprawa członkostwa może być nieaktualna w przypadku rozwiązania UZE i włączenia jej do Unii Europejskiej. Gdyby to jednak nie nastąpiło, to można przypuszczać, iż proces włączania Polski w budowanie Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony zacząłby się po roku 1999, kiedy to prawdopodobnie Polska zostanie członkiem NATO.

2. Przynależność Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego w pełni zintegruje ją z euroatlantyckim systemem bezpieczeństwa[36] i sprawi, że stanie się w nim jednym z jego najistotniejszych składników. Wynika to z polskiego potencjału, położenia geostrategicznego, znajomości realiów Europy Środkowej i Wschodniej. Przy nieuchronnym wzroście znaczenia Polski jako państwa stabilizującego tę część kontynentu nastąpi intensyfikacja współpracy z pozostałymi krajami w ramach struktur regionalnych i paneuropejskich. Będzie to miało istotne znaczenie dla wzrostu wzajemnego zaufania. Stworzy to sytuację w której Polska, jako członek Sojuszu Północnoatlantyckiego, będzie mogła aktywniej angażować się we współpracę na rzecz bezpieczeństwa z krajami pozostającymi poza euroatlantyckimi strukturami: Litwą, Łotwą, Estonią, Ukrainą. Włączenie Polski do Unii Europejskiej zapewni jej nie tylko bezpieczeństwo ekonomiczne, lecz również rozwój gospodarczy co nie pozostanie bez wpływu na naszych wschodnich sąsiadów. Nowa sytuacja stworzy także dodatkowe możliwości w realizacji programu Partnerstwa dla Pokoju i aktywizacji Unii Zachodnioeuropejskiej w tej części Europy.

3. Jakkolwiek istnieje duża zbieżność stanowisk Polski i państw Unii Europejskiej w odniesieniu do problemów międzynarodowych, wydaje się, że największym wyzwaniem dla polskiej polityki zagranicznej może być włączenie się w prace Unii Europejskiej w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Może się to bowiem wiązać z koniecznością: ograniczenia podmiotowości w stosunkach międzynarodowych na rzecz organizacji, której interesy mogą niekiedy być sprzeczne z polskimi interesami; zaangażowania w działania, które, przynajmniej na początku, mogą mieć niewiele wspólnego z polską racją stanu; ponoszenia konsekwencji działań, których Polska bezpośrednio nie inspirowała. Wiąże się to m.in. z udziałem w misjach określanych jako petersberskie. Jeśli będą to działania prowadzone w Afryce Północnej lub na Bliskim Wschodzie należy się spodziewać, że konieczne będzie sformowanie w ramach Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych jednostki przystosowanej do działań na obszarze pustynnym i subtropikalnym oraz wzięcie na siebie kosztów operacji w podobny sposób, jak w b. Jugosławii. Sformowanie takiej jednostki będzie niezbędne o ile Europejska Tożsamość Bezpieczeństwa i Obrony realizowana już w basenie Morza Śródziemnego przez zainteresowane państwa (vide Euromar, Euromarfor) ma być wspólna dla całej Unii. W przypadku sformowania odpowiedniej jednostki należy się także liczyć z możliwością jej stacjonowania w którymś z państw śródziemnomorskich. Jest to tylko przykład jednego z potencjalnych wyzwań, przed jakimi stanie Polska po jej wejściu do zachodnioeuropejskich struktur gospodarczych i bezpieczeństwa.

[36] *New Atlantic Community for 21st Century*, USIS American Ambassy, Stockolm 48, 40.18.11.96.

4. Trudno obecnie przewidzieć jak rozwiną się założenia polskiej polityki bezpieczeństwa po integracji z Sojuszem Północnoatlantyckim, Unią Europejską i Unią Zachodnioeuropejską. Kierunki prawdopodobnego rozwoju sytuacji są uwarunkowane ukształtowaniem się nowej struktury bezpieczeństwa europejskiego na zasadach kooperacyjnego systemu bezpieczeństwa oraz urzeczywistnieniem europejskiej tożsamości obronnej. Decyzje o poszerzeniu Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej niewątpliwie przyspieszą kształtowanie się nowego środowiska bezpieczeństwa Polski oraz nowej polskiej polityki bezpieczeństwa.

17.7. Uwagi końcowe

Unia Zachodnioeuropejska, jako jedyna w Europie organizacja zbiorowej samoobrony, pragnie odgrywać coraz większą rolę w europejskim systemie bezpieczeństwa, który bywa nazywany kooperacyjnym. Rola ta jest jednak stosunkowo niewielka ze względu na brak możliwości operacyjnych UZE. Dynamikę rozwoju tych możliwości hamuje brak jednoznacznego stanowiska państw członkowskich co do przyszłości tej organizacji. Jednak, co najmniej do roku 2004, to jest do wygaśnięcia Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego Unia Zachodnioeuropejska prawdopodobnie będzie istnieć. Daje to podstawy do angażowania się Polski we współpracę z tą strukturą, tym bardziej, że po wygaśnięciu Zmodyfikowanego Traktatu Brukselskiego UZE zostanie prawdopodobnie włączona do Unii Europejskiej wraz ze wszystkimi formalno - prawnymi atrybutami, które zostały ujęte w tym Traktacie i późniejszych deklaracjach.

Obecnie zaletą UZE jest to, że jako komponent obronny Unii Europejskiej i europejski filar Sojuszu Północnoatlantyckiego najpełniej uzewnętrznia współpracę euroatlantycką w dziedzinie bezpieczeństwa.

UZE może być nowym czynnikiem wpływającym na bezpieczeństwo europejskie poprzez koncepcję Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych. Przyszły kształt Unii Zachodnioeuropejskiej prawdopodobnie będzie godził zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w system bezpieczeństwa w Europie z pewną podmiotowością państw zachodnioeuropejskich w dziedzinie obronności. Tak też większość państw, w tym Polska, rozumieją istotę Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony. Nie powinna ona podważać amerykańskiej obecności wojskowej w Europie, jako jedynej rzeczywistej gwarancji bezpieczeństwa i politycznej stabilności kontynentu.

Dotychczasowa ewolucja sytuacji na kontynencie europejskim w dziedzinie bezpieczeństwa wskazuje na dwa główne kierunki działań, od których zależeć będzie model przyszłego

ładu międzynarodowego w Europie. W ramach pierwszego z tych kierunków dąży się do powiązania procesu rozszerzania struktur europejskich i euroatlantyckich - Unii Europejskiej, Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego z rozbudową ogólnokontynentalnych form współpracy. Od tego, jak ten cel zostanie zrealizowany, zależeć będzie umacnianie więzi pomiędzy poszczególnymi organizacjami i instytucjami międzynarodowymi, podejmującymi działania na rzecz stabilizacji i rozwiązywania konfliktów w całej Europie i jej sąsiedztwie. Drugi kierunek działań dotyczy rozwoju wewnętrznych stosunków w łonie struktury euroatlantyckiej. Utworzenie Wielonarodowych Połączonych Sił do Zadań Specjalnych (CJTF) oraz reforma struktury dowodzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego winny zagwarantować współdziałanie między jego północnoamerykańskimi i europejskimi członkami.

Obecnie, stosunki w dziedzinie bezpieczeństwa między Stanami Zjednoczonymi a ich europejskimi sojusznikami zmierzają w kierunku rzeczywistego partnerstwa. Przy zachowaniu obecności amerykańskiej w Europie dokonuje się nowy podział zobowiązań, uwzględniający zwiększoną odpowiedzialność państw zachodnioeuropejskich za stabilność kontynentu. Powstają więc warunki, aby Unia Zachodnioeuropejska mogła w pełni odgrywać swą podwójną rolę: europejskiego filaru Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz zbrojnego ramienia Unii Europejskiej.

18. MIĘDZYNARODOWA WSPÓŁPRACA WOJSKOWA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ PO 1989 ROKU

Najważniejszą wartością dla każdego państwa jest jego bezpieczeństwo, a co za tym idzie, także suwerenność, niezależność, integralność terytorialną. Zachowanie i utrwalenie tych wartości staje się priorytetowym zadaniem państwa. Jego realizacja jest jednak uzależniona od szeregu uwarunkowań wewnętrznych (potencjał ekonomiczny, demograficzny, militarny) i zewnętrznych (istnienie realnych i potencjalnych zagrożeń ze strony innych państw). Polityka zagraniczna na tym obszarze aktywności zewnętrznej państwa musi być efektem optymalizacji możliwości wynikających z analizy otoczenia międzynarodowego.

Środkiem bardzo często wykorzystywanym przez państwa do zwiększenia własnego bezpieczeństwa są sojusze. Istota takiego porozumienia państw polega na połączeniu swych sił (bądź ich części) dla osiągnięcia pewnych wspólnie uzgodnionych celów politycznych i militarnych. Konsekwencją jest zaś zwielokrotnienie własnej siły obronnej (w przypadku sojuszy obronnych) i umocnienie poczucia bezpieczeństwa państw tworzących dany sojusz[1].

Budowanie bezpieczeństwa Polski w nowych warunkach europejskich jest procesem bardziej złożonym, niż w sytuacji bipolarnego podziału Europy i świata. Jednym z głównych elementów tego procesu są dwustronne i wielostronne traktaty polityczne rozwiązujące podstawowe problemy między Polską a innymi państwami oraz tworzące ramy pokojowej i konstruktywnej współpracy.

18.1. Nowe regulacje traktatowe RP o dobrym sąsiedztwie i współpracy w dziedzinie wojskowej

Należy podkreślić, że istotnym osiągnięciem polskiej dyplomacji ostatnich lat jest zawarcie nowych traktatów o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy ze wszystkimi sąsiadującymi z Polską państwami. Zasada dobrosąsiedztwa jest jedną z zasad prawa międzynarodowego ukształtowaną w toku wielorakich przemian i procesów zachodzących we współczesnym świecie, a zwłaszcza zwielokrotnieniem wzajemnych stosunków i rozwojem współzależności państw[2].

---

[1] *Polityka zagraniczna państwa*, pod red. nauk. J. Kukułki, R. Zięby, Warszawa 1992.

[2] *Uwarunkowanie bezpieczeństwa i obronności Polski. Aspekty prawnomiędzynarodowe i polityczne*, red. nauk. L. Łukaszuk, W. Kostecki, Warszawa 1995, s. 79-80.

Traktaty z sąsiadującymi państwami zawarte po 1990 roku to:

* Traktat między Rzeczypospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 17 czerwca 1991 r. W art. 5 i art. 6 umawiające się strony m.in. zobowiązują się do umocnienia pokoju przez tworzenie kooperacyjnych struktur bezpieczeństwa dla całej Europy i do współpracy w zakresie wykorzystywania nowych możliwości podejmowania wspólnych wysiłków w dziedzinie bezpieczeństwa[3].

* Układ między Rzeczpospolitą Polską a Czeską i Słowacką Republiką Federacyjną o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy, podpisany 6 października 1991 r. W wyniku rozmów na temat sukcesji traktatów ustalone zostało, że Traktat powstaje w mocy i obowiązywać będzie w stosunkach między Polską a Republiką Czeską i Polską a Republiką Słowacką.

* W art.6 Traktatu mówi się, że *Umawiające się strony będą rozwijać wzajemnie korzystną współpracę w dziedzinie wojskowej na podstawie odrębnych umów między właściwymi ministerstwami*[4].

* Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, podpisany 18 maja 1992 r.

W art. 5 określono, ze strony będą rozwijać wzajemnie korzystną współpracę wojskową na podstawie odrębnych porozumień[5].

* Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 22 maja 1992 r. Powołując się m.in. w art. 4 na postanowienia odpowiednich dokumentów KBWE strony będą współdziałać na rzecz umacniania bezpieczeństwa na kontynencie europejskim, a w art. 5 mówi się, że *Strony w razie potrzeby mogą układać swoje stosunki, w innych sprawach z dziedziny wojskowości, na podstawie odrębnych umów*[6].

* Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białorusi o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany 23 czerwca 1992 r. Art. 9 Traktatu mówi, że *Umawiające się strony będą, w razie potrzeby, przeprowadzać konsultacje w dziedzinie obrony w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.*[7]

* Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Litewską o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisany 26 kwietnia 1994 r. Art. 5 Traktatu określa, że:

---

[3] Dz.U. nr 14 z 1993 poz. 54.
[4] Dz.U. nr 59 z 1993 poz. 296.
[5] Dz.U. nr 125 z 1993 poz. 573.
[6] Dz.U. nr 61 z 1993 poz. 291.
[7] Dz.U. nr 118 z 1993 poz. 527.

Strony będą układać swoje stosunki w dziedzinie wojskowości na podstawie odrębnych porozumień[8].

Traktaty szeroko uwzględniają sprawy bezpieczeństwa. Pewne uogólnienia z nich wynikające dotyczą m.in. takich aspektów, jak:

- nienaruszalność istniejących granic między Polską a państwami sąsiednimi oraz potwierdzenie nieposiadania wobec siebie żadnych roszczeń terytorialnych;

- rozstrzyganie sporów wyłącznie środkami pokojowymi i wyrzeczenie się użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach wzajemnych;

- niedopuszczenie do wykorzystania terytorium stron przez państwo trzecie lub państwa trzecie do dokonania aktu agresji zbrojnej przeciwko drugiej stronie;

- wspieranie procesu rozbrojenia w dziedzinie broni jądrowej, chemicznej i innych rodzajów broni masowej zagłady oraz broni konwencjonalnej, wyrzeczenie się posiadania, nabywania i wytwarzania broni masowej zagłady oraz dążenie do utrzymania potencjału wojskowego o wyraźnie obronnym charakterze.

W podobnym zakresie sprawy bezpieczeństwa ujmują traktaty z innymi państwami, w tym z państwami z regionu Europy Środkowo-Wschodniej: z Republiką Bułgarii (25 lutego 1993 r.), Republiką Estonii (2 lipca 1992 r.), Republiką Łotewską (1 lipca 1992 r.), Rumunią (25 stycznia 1993 r.), Republiką Węgierską (6 października 1991 r.).

Procesom integracji Polski ze strukturami europejskimi i umacnianiu bezpieczeństwa w Europie mają służyć też zawarte przez nasz kraj traktaty z Republiką Francuską (9 kwietnia 1991 r.), Republiką Włoską (11 października 1991 r.) oraz Królestwem Hiszpanii (26 października 1992 r.).

Analiza treści zawartych przez Polskę traktatów pozwala na stwierdzenie, że stanowią one podstawę normatywną sprzyjającą właściwemu kształtowaniu bezpieczeństwa i obronności Państwa - zgodnie z Kartą ONZ i standardami międzynarodowymi obowiązującymi w europejskich strukturach bezpieczeństwa[9].

Międzynarodowa współpraca wojskowa Polski ma swój szczególny charakter. Jest ona przede wszystkim pochodną polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej naszego państwa i odbywa się w warunkach formowania się nowego europejskiego systemu bezpieczeństwa, zamierzonego procesu rozszerzenia NATO i transformacji wewnętrznych tej organizacji, a także znaczących, historycznych przeobrażeń wewnętrznych w naszym kraju. Prze-

[8] Dz.U. nr 15 z 1993 poz. 71.

[9] L.Łukaszuk, *Prawnomiędzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa i obronności Polski*, w: Myśl Wojskowa, nr 1/1995.

miany wewnętrzne obejmują również system obrony państwa, a ściśle mówiąc - system militarny.

Współpraca wojskowa na arenie międzynarodowej realizowana jest głównie przez resort obrony narodowej, w ścisłej współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych, a w pewnym zakresie - także z innymi resortami[10].

W latach 1990-97 Polska zawarła 119 umów (porozumień) międzynarodowych z 34 krajami i dwoma organizacjami ponadnarodowymi (NATO, UZE)[11]. Zestawienie tych podmiotów przedstawia tabela 1).

Wśród zawartych umów 13 to umowy rządowe, 32 dotyczą zasadniczych porozumień resortowych zawartych między Ministerstwem Obrony Narodowej RP a ministerstwem obrony drugiej strony. Te ostatnie z nazwy wymienia się jako np. „Porozumienie... o dwustronnej współpracy wojskowej", „... w sprawie rozwoju stosunków w dziedzinie współpracy i kontaktów wojskowych..." itp.

Uzupełnieniem tych umów „zasadniczych" jest szeroka gama 74 porozumień i protokołów, które można nazwać uzupełniającymi lub cząstkowymi.

Generalnie, co do zasady, podpisane umowy są standardowymi umowami (porozumieniami) o współpracy wojskowej pomiędzy resortami obrony zainteresowanych państw. Różnice jakie się pojawiają w tekstach umów wynikają ze specyfiki prawodawstwa poszczególnych państw, jak i z negocjowania ich ostatecznego kształtu. Ponadto w jednym przypadku podpisano list intencyjny (z Republiką Korei). Na uwagę zasługują umowy rządowe. Warto wskazać, że tylko jedna spośród nich generalnie *traktuje ... o stosunkach w dziedzinie spraw wojskowych* (Kanada), pozostałe dotyczą różnych dziedzin funkcjonowania wojska.

Do ważniejszych umów rządowych należą:

- umowa z Republiką Federalną Niemiec o zapobieganiu incydentom na morzu;
- zawarta w drodze wymiany not umowa ze Stanami Zjednoczonymi dotycząca Międzynarodowego Programu Szkolenia Wojskowego (IMET) oraz
- umowa z Republiką Turecką o współpracy w dziedzinie techniki i przemysłu obronnego.

Dość szczególne miejsce w grupie międzynarodowych umów wojskowych zajmują umowy o ochronie informacji niejawnych. Umowy takie na szczeblu rządowym zawarto dotąd ze Stanami Zjednoczonymi, NATO oraz Litwą, a na szczeblu resortowym z Holandią, Izraelem i Szwecją.

---

[10] F.Gągor, K. Paszkowski, *Przez współpracę wojskową do NATO* w: Wojsko i Wychowanie, nr 3/1997.
[11] Stan na 1.05.1997.

Tabela 1

PODMIOTY, Z KTÓRYMI RP ZAWARŁA UMOWY MIĘDZYNARODOWE O WSPÓŁPRACY WOJSKOWEJ

Lp.	Państwo, inny podmiot	Rodzaj umowy		
		rządowa (data podpisania)	zasadnicze porozumienie resortowe (data podpisania)	inne porozumienia, protokoły - liczba
1	2	3	4	5
1	Albania		13.XI.1996	
2	Austria		8.XI.1995	
3	Belgia		5.III.1993	
4	Białoruś		21.IV.1993	
5	Bułgaria		31.VIII.1994	
6	Chiny		2.XII.1996	
7	Czechy		13.IV.1996	5
8	Dania		18.X.1993	3
9	Estonia		31.VIII.1995	2
10	Francja		15.VI.1992	1
11	Grecja		3.XI.1992	
12	Gruzja		12.XII.1996	
13	Hiszpania		21.VI.1994	1
14	Holandia		1.III.1993	5
15	Izrael		28.IV.1994	1
16	Kanada	28.III.1994	28.III.1994	
17	Korea		list intencyjny - 1995	
18	Litwa	14.II.1997	15.VI.1993	5
19	Luksemburg			1
20	Łotwa		16.IX.1992	
21	Macedonia		5.IX.1996	
22	Niemcy	27.XI.1990	25.I.1993	13
23	Norwegia		11.IX.1996	
24	Portugalia		12.VII.1995	1
25	Rosja		7.VII.1993	4
26	Rumunia		23.II.1994	
27	Szwecja	16.V.1994		2
28	Słowacja		9.VI.1993	4
29	Turcja	19.VI.1994	19.VII.1994	
30	Ukraina	10.X.1996	3.II.1993	
31	USA	25.IV.1991, 25.III.1994, 17.II.1995, 13.XII.1996	17.II.1995	8
32	Węgry		20.III.1991	8
33	Wielka Brytania	18.VI.1996	30.X.1995	1
34	Włochy		6.XII.1996	2
35	Dania Niemcy		-	1
36	Francja Niemcy		-	1
37	NATO	SOFA- PdP ustawa z 21.XI.1996	-	-
38	UZE	9.V.1994	-	-
	RAZEM	13	32	74

Biorąc pod uwagę kierunki naszej międzynarodowej współpracy wojskowej przyjmuje się, że jest ona realizowana niejako w trzech działach:

- jako współpraca **dwustronna** z poszczególnymi państwami;
- współpraca **wielostronna** w ramach danej grupy państw (np. współpraca trójstronna);
- współpraca wielostronna w ramach **programu Partnerstwa dla Pokoju**.

Na szczególne podkreślenie zasługuje to, że Polska ma podpisane umowy (porozumienia) ze wszystkimi sąsiadami graniczącymi bezpośrednio z naszym krajem oraz państwami basenu Morza Bałtyckiego.

18.2. Dziedziny i formy partnerskiej współpracy wojskowej RP - dwustronnej i wielostronnej

W wielu przypadkach współpraca dwustronna i wielostronna wzajemnie się uzupełniają. Można to stwierdzić na przykładzie między innymi wspólnych ćwiczeń, które są uzgadniane w ramach dwu - i wielostronnych, a te w dużym zakresie dotyczą problematyki realizowanej jako przedsięwzięcie w duchu Partnerstwa dla Pokoju.

Dwustronna współpraca wojskowa z innymi państwami jest obecnie realizowana głównie poprzez:

- wizyty najwyższych przedstawicieli resortów obrony; obejmują one w szczególności kontakty z przedstawicielami kierownictwa NATO i resortami obrony państw członkowskich i te wizyty są najbardziej ożywione;
- udział we wspólnych ćwiczeniach wojskowych organizowanych przede wszystkim w duchu Partnerstwa dla Pokoju na terytorium Polski i innych państw (np. w USA); są to głównie ćwiczenia dwu - i wielostronne;
- kształcenie kadry oficerskiej w uczelniach wojskowych i centrach szkolenia, staże i praktyki wymienne. Trzeba podkreślić, że tego rodzaju współpraca oraz pomoc w nauczaniu języka angielskiego w kraju i za granicą to obok standaryzacji jeden z ważnych sposobów osiągania przez nasze Siły Zbrojne tzw. interoperacyjności ze strukturami NATO;
- wymianę doświadczeń dydaktycznych i naukowych między uczelniami i instytutami naukowymi (wspólne badania naukowe, dostęp do nowych technologii, wymiana informacji naukowej);
- wymianę doświadczeń w przygotowaniu pododdziałów oraz obserwatorów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych;

- tworzenie i przygotowanie wspólnych jednostek wojskowych przeznaczonych do wykonywania zadań w ramach misji pokojowych. Przykładem może być batalion polsko-ukraiński przygotowywany przy współudziale Kanady i Wielkiej Brytanii;

- współpracę w ramach „bliźniaczych" jednostek wojskowych (dotyczy to głównie niemieckich i polskich jednostek przygranicznych oraz jednostek amerykańskich w Europie);

- współdziałanie morskich i lotniczych jednostek poszukiwawczo-ratowniczych (ich wspólne szkolenie);

- udział w konferencjach i warsztatach na tematy z dziedziny obronności;

- wspólne inspekcje w ramach wykonywania postanowień porozumień i wdrażania środków budowy zaufania (dotyczy to współpracy naszego zespołu inspektorów do tych porozumień z ośrodkami weryfikacji NATO i państw członkowskich: głównie Niemcy, Dania, Holandia, Wielka Brytania)[12].

Z punktu widzenia naszych aspiracji integracyjnych ważne są dwie umowy zawarte z Sojuszem Północnoatlantyckim. I tak:

* umowa z ... o ochronie informacji niejawnych pozwala na dostęp do informacji istotnych dla procesu dostosowywania naszych struktur obronnych do możliwości współdziałania z odpowiednimi strukturami NATO;

* umowa, z ... tzw. PfP SOFA, dotycząca statusu sił zbrojnych czasowo przebywających na terytorium innych państw reguluje kwestie prawne i organizacyjne związane z prowadzeniem w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju wspólnych ćwiczeń w Polsce oraz z udziałem naszych jednostek wojskowych w ćwiczeniach na terytorium innych państw. Kwestie te będą szerzej omówione w dalszej części opracowania[13].

Przy omówieniu wskazano już na istotne znaczenie stosunków z państwami sąsiednimi i przedstawiono zawarte w traktatach ogólne odniesienia do spraw bezpieczeństwa i współpracy wojskowej.

W grupie państw sąsiadujących z Polską **czołową rolę odgrywa współpraca z Republiką Federalną Niemiec** regulowana porozumieniem z 25.I.1993 między Ministrem Obrony RP a Federalnym Ministrem Obrony RFN.

Wzajemne stosunki wojskowe Polski i Niemiec można uznać za modelowe pod każdym względem. Współpraca wojskowa z RFN odbywa się na wielu płaszczyznach i w wielu wymiarach.

---

[12] Np. Porozumienie między Federalnym Ministrem Obrony RFN a Ministrem Obrony Narodowej RP o współpracy w dziedzinie wojskowej z 25.01.1993, w: *W służbie pokoju, Bundeswehra 1955-1993*,Warszawa 1993.

[13] Dz.U. nr 6 z 1993 poz. 30.

W artykule 2 umawiające się strony określiły 15 zasadniczych dziedzin współpracy obejmujących całokształt działalności sił zbrojnych obu państw od polityki bezpieczeństwa i kontroli zbrojeń poprzez struktury organizacyjne i zasady planowania w siłach zbrojnych aż do ochrony środowiska naturalnego. Umawiające się strony zagwarantowały również ochronę informacji wojskowych co w zasadniczy sposób ułatwia kontakty i nie ogranicza ich do wymiaru czysto kurtuazyjnego.

Istotną sprawą zawartą w porozumieniu jest wola ułatwiania i popierania kontaktów między jednostkami stacjonującymi w rejonie przygranicznym. Ta forma kontaktów w ostatnich dwóch latach przeżywa burzliwy rozwój, a jej rozmiary wydają się znacznie przekraczać oczekiwania. O intensywności współpracy może świadczyć fakt, że RFN przoduje w ilości kontaktów wśród wszystkich państw, z którymi Polska utrzymuje kontakty wojskowe.

Umowa z RFN podpisana jest na czas nieokreślony[14].

Współpraca wojskowa z Republiką Czeską regulowana była początkowo porozumieniem podpisanym jeszcze w 1991 r. z Federalnym Ministerstwem Obrony Czeskiej i Słowackiej Republiki Federalnej. W 1994 r. strona polska przedstawiła partnerowi projekt nowego porozumienia, którego treść jest bliższa nowym czasom i ujmuje mi.in. zagadnienia bezpieczeństwa i budowy środków zaufania oraz zagadnienia współpracy przygranicznej. Nowe porozumienie zostało podpisane przez ministrów obrony 13 kwietnia 1996 r.

W artykule 1 obecnej umowy „umawiające się strony" określiły 18 głównych dziedzin współpracy obejmujących rutynową działalność sił zbrojnych obu państw.

Podstawą współpracy są plany dwustronne uzgadniane przez partnerów i podpisywane przez pełnomocników ministrów obrony.

Oceniając współpracę wojskową z Republiką Czeską należy podkreślić, że do 1995 r. była ona sformalizowana pomimo istnienia wspólnych interesów w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Strona czeska, zaprzątnięta swoim dążeniem do NATO i EU, nie przejawiała ani inicjatywy ani woli systematycznego wzbogacania treści wspólnych zamierzeń. Nie istniała w zasadzie współpraca przygraniczna. O ile kontakty na najwyższym szczeblu odpowiadały oczekiwaniom stron o tyle bezpośrednie kontakty niższego szczebla były bardzo „oficjalne". W 1995 r. nastąpił przełom w podejściu partnera do wzajemnych kontaktów. Wśród wielu powodów zmiany sposobu myślenia partnera dwa wydają się być najistotniejszymi:

- Polska, w opinii Zachodu, pozostaje niekwestionowanym liderem w regionie, a jej aktywność w dążeniu do włączenia się w struktury bezpieczeństwa europejskiego nie odbywa się kosztem innych państw;

[14] *W służbie pokoju...* op.cit.

- Polska jest i będzie siłą napędową procesów integracyjnych w regionie. Pomoc Zachodu dla inicjatyw regionalnych zależy od udziału w nich Polski i przynosi wymierne korzyści finansowe dla pozostałych partnerów.

Zmianę sposobu myślenia potwierdził minister obrony RCz. W czasie ostatniego spotkania z ministrem obrony RP informując, że Czesi liczą się z faktem, że Polska pierwsza uzyska członkostwo w NATO.

Korzystne wydają się być także perspektywy rozwoju współpracy w dziedzinie techniki wojskowej, głównie współpraca w dziedzinie lotniczej[15].

Współpraca wojskowa z Republiką Słowacką regulowana jest porozumieniem zawartym w 9.VI.1993 r. na czas nieokreślony i obejmującym 10 dziedzin działalności sił zbrojnych.

Porozumienie przewiduje opracowywanie planów dwustronnych podpisywanych przez pełnomocników ministrów obrony.

Współpraca pomiędzy siłami zbrojnymi odpowiada oczekiwaniom i jest na poziomie zgodnym z aktualnymi możliwościami partnera. Strona słowacka zdaje sobie sprawę z korzyści płynących z obopólnych kontaktów i w przeciwieństwie do partnera czeskiego od początku przejawia inicjatywę w poszukiwaniu kolejnych możliwości ich rozwoju. Wartym podkreślenia jest fakt bardzo dobrych kontaktów sztabów generalnych i w tym kontekście wspólnych inicjatyw wkraczających poza ramy kontaktów dwustronnych (np. poparcie dla wspólnej inicjatywy centralizacji remontu sprzętu czołgowego państw GW).

Bardzo obiecująco rysują się perspektywy kooperacji przemysłów zbrojeniowych, głównie w produkcji sprzętu artyleryjskiego, którym zainteresowane jest wojsko polskie (haubica ZUZANA).

Współpraca wojskowa z Republiką Czeską i Republiką Słowacką, oprócz kontaktów dwustronnych regulowanych porozumieniami, ma również wymiar szerszy w ramach Grupy Wyszehradzkiej. Aczkolwiek generalnie brak jest znaczących inicjatyw o wymiarze regionalnym, jedna zasługuje na uwagę. Wspólny projekt systemu zarządzania przestrzenią powietrzną (wspierany przez USA) ma duże szanse powodzenia i może stać się elementem napędowym kolejnych wspólnych przedsięwzięć[16].

Współpraca wojskowa z Ukrainą oparta jest na porozumieniu podpisanym w 3.II.1993 r. na 5 lat (z automatycznym przedłużeniem na następny okres pięcioletni) i obej-

---

[15] Rzeczpospolita z 28.02.1997.

[16] W.Śmiałek, *Regionalna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obronności (na przykładzie Grupy Wyszehradzkiej)*, w: Problemy bezpieczeństwa w myśli społecznej i wojskowej, red. nauk. R. Rosa, Warszawa 1996, s. 279-285.

mujący 12 dziedzin działalności wojskowej, w tym rozbrojenie i środki budowy zaufania w kierunku zapewnienia wzajemnego, europejskiego i międzynarodowego bezpieczeństwa.

Porozumienie nie przewiduje opracowywania rocznych planów kontaktów dwustronnych, niemniej strony wymieniają propozycje ich dotyczące.

Współpraca z Ukraina w przeszłości nie należała do owocnych, jednak od końca 1994 r. nabrała nowego wymiaru, głownie za sprawą udziału tejże w programie Partnerstwa dla Pokoju[17].

Współpraca z Republiką Białorusi realizowana na podstawie porozumienia z 21.IV.1993 r. i zgodnie z jego 2 artykułem koncentruje się na:

- współpracy w zakresie prac naukowo-badawczych i doświadczalno-konstrukcyjnych oraz wymiany informacji dotyczących techniki wojskowej i prawa wojennego;
- współdziałaniu w sprawach związanych z wzajemnymi dostawami techniki wojskowej, części zapasowych, urządzeń i wyposażenia, a także uzbrojenia.

Porozumienie przewiduje, że inne formy współpracy strony konsultują w ramach ich kompetencji, zwracając szczególną uwagę na zagadnienia wzajemnego bezpieczeństwa, w tym na środki budowy zaufania w strefie przygranicznej.

Pomimo ciążenia Białorusi w kierunku Federacji Rosyjskiej, współpraca wojskowa układa się dobrze i chociaż nie jest zbyt rozbudowana, strona białoruska nie stroni od kontaktów.

Porozumienie zawarte zostało na okres 5 lat z automatycznym przedłużeniem każdorazowo na okres 1 roku.

Współpraca z Republiką Litewską regulowana porozumieniem z 15.VI.1993 r. obejmuje 10 dziedzin działalności wojskowej i zobowiązuje strony do zwrócenia szczególnej uwagi na sprawę umacniania bezpieczeństwa, w tym na środki budowy zaufania w rejonie Bałtyku i w strefie przygranicznej.

Współpraca oparta jest o plany roczne podpisane każdorazowo przez pełnomocników ministrów obrony (obrony kraju).

Z uwagi na fakt, że po uzyskaniu niepodległości Litwa rozpoczęła budowę swoich sił zbrojnych praktycznie od podstaw, jakakolwiek forma kontaktów wojskowych ma dla niej duże znaczenie. Wydaje się, że Polska spełnia oczekiwania swojego sąsiada wspierając go zarówno sprzętowo i materiałowo, jak również w dziedzinie szkolenia kadr oraz propozycji współpracy w ramach misji pokojowych ONZ.

W 1995 r., w rocznicę bitwy pod Grunwaldem, zostało podpisane porozumienie o ustanowieniu „związku bliźniaczego" pomiędzy 15 DZ i litewską brygadą „Żelazny Wilk".

[17] Porozumienie między MON RP a MO Ukrainy o współpracy wojskowej z 3.02.1993.

Porozumienie z Litwą zawarte zostało na czas nieokreślony[18].

Porozumienie między Ministerstwem Obrony RP i Ministerstwem Obrony Federacji Rosyjskiej z 1993 r. obejmuje 9 dziedzin działalności wojskowej, wśród których na szczególne podkreślenie zasługuje punkt 1 - *rozbrojenie i rozbudowa środków umacniania zaufania, współpraca w kierunku zapewnienia wzajemnego i międzynarodowego, a w szczególności europejskiego bezpieczeństwa. Udział w uzgadnianiu problemów umacniania bezpieczeństwa i środków budowy zaufania w rejonie Bałtyku.*

Stan współpracy z Federacją Rosyjską ogólnie odpowiada stanowi realizacji punktu 1 porozumienia tzn. formalnie współpraca istnieje, natomiast jej merytoryczna wartość nie jest najwyższa.

Powody takiego stanu rzeczy są powszechnie znane i wynikają głównie ze stanowiska Rosji w sprawie członkostwa państw EŚW w NATO.

Polska ze swej strony czyni wysiłki, by współpracy wojskowej z Rosją nadać właściwą rangę (np. w 1995r. dwukrotnie uzgadniano ze stroną rosyjską spotkanie ministrów obrony i za każdym razem do spotkania nie dochodziło), ale do tego potrzebna jest wola obu stron.

Najlepiej układa się współpraca w dziedzinie techniki wojskowej, co jest zrozumiałe z uwagi na wyposażenie Sił Zbrojnych RP oraz współpraca bałtycka, w której Rosjanie uczestniczą stosunkowo aktywnie.

Porozumienie z Federacją Rosyjską podpisane zostało na 5 lat z automatycznym przedłużeniem na kolejne okresy 5-letnie[19].

Wszystkie umowy (porozumienia) z sąsiadami oparte są o zasadę wzajemności w sprawach związanych z przyjmowaniem delegacji. Strona przyjmująca pokrywa koszty pobytu i zapewnia podstawową opiekę medyczną. Strona delegująca ponosi pozostałe koszty.

W dniu 18 sierpnia 1995r. z inicjatywy polskiej podpisano na wyspie Aerse (Dania) **trójstronne porozumienie między Ministerstwem Obrony Królestwa Danii, Ministerstwem Obrony Republiki Federalnej Niemiec i Ministerstwem Obrony Narodowej Rzeczypospolitej Polskiej** o wzajemnej współpracy. Dotyczy to głównie wspólnych ćwiczeń wojskowych i innych przedsięwzięć realizowanych w duchu Partnerstwa dla Pokoju.

Zagadnienia te, jak też szeroko rozumiane problemy bezpieczeństwa europejskiego są przedmiotem cyklicznych, organizowanych przeważnie 2 razy w roku, spotkań ministrów

[18] Porozumienie między MON RP a MOK Republiki Litewskiej w sprawie ustanowienia dwustronnej współpracy z 15.06.1993.

[19] Porozumienie między MON RP a MO Federacji Rosyjskiej o dwustronnej współpracy w dziedzinie wojskowej z 7.07.1993.

obrony. Współpracę tę postrzega się jako modelową współpracę wojskową w regionie Morza Bałtyckiego.

Drugim elementem współpracy wielostronnej jest **trójstronna współpraca polsko-francusko-niemiecka** oparta na porozumieniu o intensyfikacji współpracy polityczno-wojskowej i wojskowej, podpisanym w Warszawie 3 lutego 1997 roku. W ramach tej współpracy już w minionych latach raz w roku odbywały się spotkania ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony trzech zainteresowanych państw, a także corocznie organizowano wspólne ćwiczenia pod kryptonimem „Concordia".

Ćwiczenie takie odbyło się ostatnio w październiku 1996 roku w Polsce jako ćwiczenie dowódczo-sztabowe w prowadzeniu operacji humanitarnych na szczeblu brygady. Generalnie, współpraca ta ma przede wszystkim charakter polityczny i ma stanowić przyszłościowy aspekt systemu bezpieczeństwa w Europie, co ma swoje źródło głównie w świetle decyzji ministrów spraw zagranicznych państw NATO w Berlinie 3 czerwca 1996 r., dotyczących wewnętrznej reformy Sojuszu i budownictwa Europejskiej Tożsamości Obronnej[20].

Kolejną formą współpracy wielostronnej jest „**Grupa Wyszehradzka**", która powstała jako przejaw inicjatywy zwłaszcza w sprawie tworzenia podstaw i szukania nowych form współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej, zapoczątkowanej 9 kwietnia 1990 r. w Bratysławie na spotkaniu prezydentów, premierów i parlamentarzystów trzech państw: **Czecho-Słowacji, Polski i Węgier.** Dlatego też pierwsza nazwa brzmi - „Trójkąt Wyszehradzki", a po podziale Czecho-Słowacji (co nastąpiło 1992 r.) GW stanowią cztery państwa. Deklaracja została podpisana 15 lutego 1991r. w Wyszehradzie i dotyczyła rozwijania wielopłaszczyznowej (w tym także wojskowej) współpracy, opracowania regionalnego systemu bezpieczeństwa i solidarności we wspólnym „marszu" do Europy.

Po okresie indywidualnych, formalnych i nieformalnych zabiegów dyplomatycznych, w tym na najwyższym szczeblu, niekiedy mających charakter politycznego współzawodnictwa, pod koniec 1991 r. państwom członkowskim udało się ustalić wspólną linię postępowania wobec NATO. Przykładem było oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Polski, Czecho-Słowacji i Węgier w sprawie współpracy z Sojuszem Północnoatlantyckim, podpisane w Krakowie 5 października 1991 r.

Potwierdzeniem postanowień oświadczenia wydanego przez ministrów spraw zagranicznych było podpisanie w następnym dniu przez przywódców państw GW „Deklaracji Krakowskiej" oraz układów dwustronnych o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy. Rozwijana w duchu podpisanych porozumień współpraca wojskowa zaczęła

[20] Traktat Weimarski.

nabierać realnych kształtów. I tak, np. w 1994 r. siły zbrojne oraz sztaby generalne państw czworokąta przeprowadziły blisko 50 wspólnych przedsięwzięć. Między innymi ćwiczenia polsko-czesko-węgierskie nad Morzem Bałtyckim na terytorium Polski oraz udział armii polskiej i czeskiej w ćwiczeniach NATO w Danii. Ważnym i ciekawym przedsięwzięciem w procesie budowy wspólnego bezpieczeństwa było i jest urzeczywistnienie koncepcji zintegrowanego systemu obrony powietrznej krajów Grupy. Generalnie jednak - trzeba to podkreślić - ze względu na pewne rozbieżności celów oraz dążeń i sposobów wychodzenia do struktur Europy Zachodniej, rola i aktywność GW zmalały[21].

18.3. Rozwój współpracy wojskowej RP z NATO

Na szczycie NATO w Brukseli 10 stycznia 1994 r. uzgodniono i podpisano Dokument Ramowy w sprawie Partnerstwa dla Pokoju oraz wystosowano zaproszenie do programu otwarte dla wszystkich państw uczestniczących w procesie KBWE. Przystąpienie do programu PdP następuje przez podpisanie Dokumentu Ramowego[22].

Polska, jako trzecia z kolei, podpisała ten dokument 2 lutego 1994 r. (Rumunia 26 stycznia, a Litwa 27 stycznia 1994 r.) i tym samym przyjęła obowiązek współpracy z NATO w dążeniu do osiągnięcia między innymi następujących celów:

- działanie na rzecz przejrzystości w narodowym planowaniu obronnym i pracach nad budżetami wojskowymi;
- zapewnienie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi;
- utrzymanie zdolności i gotowości do wnoszenia wkładu, w zależności od uwarunkowań konstytucyjnych, w operacje prowadzone pod auspicjami ONZ i/lub KBWE;
- rozwój współpracy wojskowej z NATO w zakresie wspólnego planowania, szkolenia i ćwiczeń w celu wzmocnienia ich zdolności do podejmowania misji pokojowych, operacji poszukiwawczo-ratowniczych, humanitarnych a także innych, które mogą być uzgodnione w terminie późniejszym;
- rozwój - w perspektywie długookresowej - sił lepiej przygotowanych do prowadzenia działań z siłami członków Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Przyjmując Dokument Ramowy za punkt wyjścia, zespół ekspertów z Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Obrony Narodowej opracował polski Dokument Prezentacyjny. Przedstawiono w nim nasze priorytety, intencje polityczne oraz wstępną listę przedsięwzięć,

---

[21] W.Śmiałek, *The Institutionalization of Central European Security in a Time of Change*, w: The Journal of Slavic Military Studies, nr 1/1994 London.

[22] *NATO Vademecum. Partnerstwo i współpraca*, Warszawa 1995.

mogących służyć celom Partnerstwa. Zaproponowano sposoby i środki, jakimi Polska zamierza je realizować.

Całość proponowanej problematyki współpracy podzielono na **pięć** obszarów tematycznych. Pierwsze **trzy** - związane z planowaniem obronnym i pracami nad budżetem, demokratyczną kontrolą nad siłami zbrojnymi oraz utrzymaniem zdolności i gotowości naszego uczestnictwa w operacjach pokojowych podejmowanych przez ONZ i/lub OBWE mają w większym stopniu charakter polityczny niż wojskowy. Ich realizację warunkuje wprowadzenie odpowiednich regulacji na szczeblu państwa. I ten proces trwa.

Dwie ostatnie części dokumentu dotyczą wprost naszych sił zbrojnych. W rozdziale **czwartym** mówi się o rozwoju współpracy wojskowej z NATO w zakresie wspólnego planowania, szkolenia i ćwiczeń, w celu wzmocnienia ich zdolności do podejmowania misji pokojowych, operacji poszukiwawczo-ratowniczych, humanitarnych, a także innych.

Piąty rozdział zawiera propozycje związane z długookresowym rozwojem sił zbrojnych i przygotowaniem ich do współdziałania z siłami państw Sojuszu poprzez utrzymanie ścisłych kontaktów z ośrodkami kierowniczymi NATO, dostosowanie systemu dowodzenia, łączności, logistyki, uzbrojenia i kształcenia do standardów NATO.

Lapidarnie rzecz ujmując z treści dokumentu wynikało, że Polska jest zainteresowana przede wszystkim: modernizacją i dostosowaniem do standardów zachodnich naszych systemów dowodzenia, łączności i rozpoznania; rozbudową obrony powietrznej; wspólnymi ćwiczeniami na polskich i zagranicznych poligonach.

Mimo początkowej rezerwy do programu Partnerstwa 25 kwietnia 1994 r. Polska jako pierwsza złożyła Dokument Prezentacyjny w Kwaterze Głównej NATO.

Przez dwa miesiące toczyły się negocjacje dotyczące zakresu i mechanizmów współdziałania z Sojuszem. Zakończyły się on 5 lipca ceremonią akceptacji przez stałą Radę Ambasadorów Sojuszu „Indywidualnego Programu Partnerstwa między Polską a NATO". Dokument prezentuje nasz udział w PdP, wykaz priorytetów współpracy z NATO, listę wspólnych przedsięwzięć na 1994 rok oraz opis sił i środków przeznaczonych na realizację. Na wstępie podkreślono, że Polska zabiega o pełne członkostwo oraz uzyskanie interoperacyjności i kompatybilności z wojskowymi strukturami Sojuszu[23].

W pierwszej części wymienia się 15 obszarów tematycznych współpracy m.in. takie jak: bezpieczeństwo w przestrzeni powietrznej (kontrola i kierowanie ruchem, obrona obszaru powietrznego), dowodzenie, komunikowanie, wymiana informacji, gotowość w sytuacjach

[23] *NATO Vademecum. Partnerstwo i współpraca*, Warszawa 1995.

nagłej konieczności, standaryzacja, interoperacyjność, ćwiczenia i operacje, plany zaopatrzenia obronnego.

Zaproponowano sposób realizacji wytyczonych celów, ustalono hierarchię ważności przedsięwzięć oraz instytucje odpowiedzialne za ich wykonanie. Wyróżniono przedsięwzięcia do szybkiej oraz długoterminowej realizacji. Za sugestią strony „natowskiej" umieszczono tu klauzulę, w której wynikało, że realizacja programu uzależniona jest od wkładu finansowego obydwu partnerów: Polski i Sojuszu.

Część druga dotyczyła naszego zaangażowania w operacje pokojowe. Wskazano między innymi polskie jednostki, które mogłyby w tych działaniach uczestniczyć.

Pierwszy *Indywidualny Program Partnerstwa między Polską i NATO* zawierał 41 przedsięwzięć. W kolejnych latach ogólne priorytety współpracy zostały zachowane (najwięcej przedsięwzięć planowano w takich obszarach tematycznych, jak: ćwiczenia i operacje, dowodzenie, kierowanie i łączność, szkolnictwo i szkolenie wojskowe oraz interoperacyjność i standaryzacja), ale bnastąpił dynamiczny wzrost ilościowy i jakościowy.

Bez wątpienia Polska znajduje się na czele grupy krajów partnerskich jesli chodzi o zakres tej współpracy. Wystarczy jedynie powiedzieć, że w 1995 r. nasz program był porównywalny z tym co łącznie zaproponowały: Bułgaria, Czechy, Rumunia, Słowacja i Węgry. Program na 1997 r. przewiduje dalszy, dość znaczny wzrost tak liczby, jak i rangi przedsięwzięć.

Planuje się np. po raz pierwszy zorganizowanie ćwiczeń dowódczo-sztabowych na szczeblu korpusu. Jednak w kontekście spodziewanego, już na lipcowym „szczycie" NATO, zaproszenia Polski do rozmów akcesyjnych, taka intensywność działań jest zrozumiała.

Współdziałanie naszych sił zbrojnych z NATO wiąże się w sposób oczywisty z tymczasową obecnością obcych wojsk na terytorium Polski, jak też naszych żołnierzy poza granicami państwa. Może tu powstać wiele kwestii spornych na tle różnych przepisów celno-paszportowych, roszczeń cywilnych, odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej czy sprawy pozornie tylko prozaicznej, jak noszenie mundurów wojskowych w obecnym kraju. Państwa członkowskie Sojuszu mają umowę regulującą wszystkie kwestie związane ze statusem sił zbrojnych łącznie z ich całym pobytem na obcym terytorium. Podpisano ją 19 czerwca 1951 r. w Londynie. Zgodnie jednak z przyjętą wewnątrz Sojuszu wykładnią art. 18 ust. 3 Porozumienia NATO-SOFA państwa nie będące członkami Paktu nie mogą stać się stronami tego porozumienia. Aby jakoś ominąć tę przeszkodę i objąć jego posstanowienia kraje uczestniczące w programie Partnerstwa, 19 czerca 1995 r. wyłożono do podpisu w Kwaterze

Głównej NATO umowę pomiędzy państwami - stronami Traktatu Północnoatlantyckiego a innymi państwami uczestniczącymi w Partnerstwie dla Pokoju[24].

Umowa przeszła wymaganą ścieżką legislacyjną, przyjęta została przez polski parlament i ostatecznie ratyfikowana w styczniu 1997 r. przez prezydenta RP. Jak skomplikowany jest to problem potwierdza fakt, że wprowadzenie jej w życie wymaga znowelizowania wielu ustaw, m.in. o broni, amunicji i materiałach wybuchowych, o powszechnym obowiązku obrony RP, o drogach publicznych, o granicy państwowej, o zakwaterowaniu sił zbrojnych, prawa celnego oraz karnego i procedury karnej[25].

*

Współczesna treść bezpieczeństwa obejmuje zarówno kwestie polityczne i militarne, jak i aspekty gospodarcze i ekologiczne, społeczne i etniczne. Jednym z elementów tworzących bezpieczeństwo państwo jest dwu- i wielostronna współpraca wojskowa.

Wojsko jest bowiem częścią społeczeństwa dobrze zorganizowaną, swego rodzaju grupą nacisku, grupą interesu. Jest także pracodawcą i edukatorem; animatorem wielu badań naukowych; kreatorem wysokokwalifikowanych kadr oraz twórcą nowoczesnych technik i technologii. Wykonuje niejednokrotnie zadania i funkcje gospodarcze i ratownicze. Jest wreszcie nosicielem pewnych tradycji i wartości. W sytuacji trwałego pokoju wewnętrznego i zewnętrznego, zwłaszcza w społeczeństwie demokratycznym, obywatelskim, te niemilitarne wartości wojska można rozwijać i umacniać.

Wojsko może współcześnie pełnić - i pełni - funkcje mniej typowe, jak na przykład: policji ekologicznej; sił antyterrorystycznych, sił antynarkotycznychi antymafijnych; sił ratowniczych w przypadku klęsk ekologicznych; technicznych i innych; sił kontrolnych w odniesieniu do ruchu lotniczego i morskiego; sił pomocniczych, inżynierskich w projektowaniu i budowie obiektów technicznych, czy infrastruktury komunikacyjnej, jak na przykład: tory, lotniska, mosty; sił ochronno-konserwacyjnych w odniesieniu do zabytków kultury.

Te wszystkie nietypowe funkcje sił zbrojnych RP znajdują także odzwierciedlenie w zawartych przez RP umowach o współpracy wojskowej lub w odrębnych porozumieniach, jak na przykład:

- w porozumieniu między służbami ratownictwa lotniczego RP i RFN (z 5.III.1993 r.);

[24] Dz.U. nr 6 z 1997 poz. 30.

[25] Druk Sejmowy nr 1995 z 4.09.1996; S. Małecki, P. Pabisiak-Karwowski, *Ratyfikacja umowy SOFA*, w: Rzeczpospolita z 7.2.1997.

- w porozumieniu między MON RP a Min. Obrony Rosji w sprawie współpracy w dziedzinie zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi w rejonach odpowiedzialności obu stron na Morzu Bałtyckim (z 14.XII.1993 r.);

- w porozumieniu o współpracy lotniczej w nagłych wypadkach między służbami poszukiwania i ratownictwa SAR-RP i RFN (z 5.III.1992 r.).

Porozumienia te stanowią istotny komponent w całym wolumenie powiązań traktatowych RP dotyczących współpracy wojskowej, mającej także istotne znaczenie dla sfery cywilnej.

Druk AON nr 445/WW


50215