WYŻSZE KURSY OBRONNE

Stanisław Koziej

GLOBALNE I EUROATLANTYCKIE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

55843

Warszawa 2003

AKADEMIA OBRONY NARODOWEJ

Stanisław Koziej

GLOBALNE I EUROATLANTYCKIE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid.
Akademii Obrony Narodowej
55843

WARSZAWA 2003

Niniejszy materiał studyjny jest przeznaczony
do wykorzystania na Wyższych Kursach Obronnych
dla kierowniczej kadry administracji publicznej.

92843

SPIS TREŚCI

Wstęp 5
1. Ogólna charakterystyka współczesnego środowiska bezpieczeństwa 6
2. Koncepcje i systemy bezpieczeństwa na progu XXI wieku 9
3. Geneza i ewolucja bezpieczeństwa globalnego 16
4. Globalne aspekty polityki i strategii bezpieczeństwa USA 22
5. Globalne aspekty polityki i strategii bezpieczeństwa Rosji 41
6. Polityka i strategia bezpieczeństwa Chin 58
7. NATO 61
8. OBWE 100
9. Unia Europejska i ESDP 103
Zakończenie 109
Bibliografia 110
Aneksy 113
1. Strategia bezpieczeństwa narodowego USA
2. Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Rosji
3. Koncepcja strategiczna NATO

WSTĘP

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie globalnych i euroatlantyckich uwarunkowań strategicznych współczesnego bezpieczeństwa międzynarodowego. Materiał pomyślany jest jako pomoc dydaktyczna dla uczestników Wyższych Kursów Obronnych w Akademii Obrony Narodowej. Koncentruje się zatem na prezentacji przede wszystkim tych problemów, które są szczególnie istotne dla charakterystyki zewnętrznego środowiska (nadsystemu) bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Najwięcej uwagi poświęca się zatem najnowszym zagadnieniom polityki i strategii dwóch mocarstw światowych – Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej i Rosji oraz dwóch organizacji międzynarodowych – NATO i Unii Europejskiej.

1. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA WSPÓŁCZESNEGO ŚRODOWISKA BEZPIECZEŃSTWA

Charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa determinowany jest przez szereg nowych zjawisk, jakie nasiliły się ze szczególną mocą na progu XXI wieku. Należy do nich zaliczyć – obok rewolucji informacyjnej – takie zwłaszcza procesy, jak: globalizacja, rozpad świata dwubiegunowego oraz gwałtowna erupcja terroryzmu międzynarodowego.

Globalizacja – to obiektywny proces zastępowania autonomiczności podmiotów (osób, społeczności, państw, organizacji itp.) ich integracją w skali globalnej, to proces przechodzenia od podziału do integralności globalnej, od luźnego zbioru elementów do całościowego systemu światowego.[1] Wyraża się wzrostem wzajemnych wielostronnych (politycznych, ekonomicznych, finansowych, kulturowych, informacyjnych, wojskowych itp.) powiązań i uzależnień. W skrajnej postaci może doprowadzić do unifikacji w skali globalnej, przekształcenia zróżnicowanego świata w jedną „globalną wioskę". Globalizacja napędzana jest w głównej mierze przez rewolucję informacyjną. To właśnie informacja umożliwia ekspansję dotychczas lokalnych zjawisk, procesów, wartości itp. na cały glob. To właśnie swobodny i natychmiastowy przepływ informacji ustanawia obiektywne związki, eliminuje różnice, redukuje przestrzeń, przyspiesza czas.

Z punktu widzenia bezpieczeństwa globalizacja prowadzi do rozprzestrzeniania zjawisk zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych. Tworzy sprzyjające warunki do przeciwstawiania się jednym zagrożeniom, ale równocześnie rozsiewa po świecie często dotychczas tylko lokalne zagrożenia i rodzi zupełnie nowe. Globalizacja zmienia środowisko bezpieczeństwa, ale nie eliminuje z niego zagrożeń – sporów, konfliktów, kryzysów. Nadaje im jedynie nową jakość, inny charakter.

---

[1] Szerzej na temat globalizacji zob. m.in. – B. Balcerowicz, *Pokój i „niepokój" na progu XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 90–98; L. Zacher, *Globalne problemy współczesności*, Lublin 1992; R. Kuźniar, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, „Sprawy Międzynarodowe" 2000, nr 1; A. Bógdał-Brzezińska, *Kategorie globalizacji w nauce o stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe" 2001, nr 1–2.

Globalizacja niewątpliwie zmniejsza groźbę klasycznych konfliktów międzypaństwowych – i to zarówno w ich najdramatyczniejszym wymiarze, jakim są konflikty zbrojne, jak i w wymiarze pozazbrojnym (ekonomicznym, politycznym, ideologicznym itp.). Zmniejsza przede wszystkim prawdopodobieństwo wojny globalnej, światowej. Wzajemne powiązania i relacje między państwami, a zwłaszcza relacje i powiązania ponadpaństwowe, pozarządowe, transnarodowe czynią taki sposób rozwiązywania ewentualnych sprzeczności nieracjonalnym i nieefektywnym. W sumie globalizacja chociaż bynajmniej nie eliminuje (przynajmniej do tej pory nie wyeliminowała) groźby wojen międzypaństwowych, to wyraźnie redukuje ich prawdopodobieństwo.

W rezultacie procesów globalizacyjnych nasila się natomiast groźba innych niebezpieczeństw. Dotyczy to zwłaszcza umiędzynarodowienia niemal każdego lokalnego konfliktu, którego skutki stają się teraz odczuwalne nawet w bardzo odległych miejscach globu. Dotyczy to przy tym nie tylko konfliktów zewnętrznych, międzypaństwowych, międzynarodowych, ale także konfliktów i kryzysów wewnętrznych. Globalizacja prowadzi ponadto do globalizowania również takich – często dotychczas raczej lokalnych – plag społecznych, jak terroryzm lub przestępczość zorganizowana. To co było dotychczas zjawiskiem wewnątrzpaństwowym, narodowym staje się globalnym, transnarodowym.

Rozpad świata dwubiegunowego – to kolejny czynnik istotnie warunkujący charakter współczesnego środowiska bezpieczeństwa. W czasach zimnej wojny było ono bardziej jednoznaczne i przewidywalne. Świat był zdominowany przez trwające nieustannie zmagania między dwoma przeciwstawnymi obozami – komunizmu i demokracji. Zmagania te obejmowały wszystkie sfery życia ludzi i narodów (ideologiczną, polityczną, ekonomiczną, wojskową, kulturową itp.). Mogły się one łatwo przerodzić w wielką konfrontację zbrojną, z globalną wojną jądrową włącznie. To był w zasadzie jedyny poważny rodzaj zagrożenia, który determinował ówczesne środowisko bezpieczeństwa.

Na szczęście nie doszło do wybuchu. Zmagania zimnowojenne zakończyły się upadkiem komunizmu i rozpadem świata dwubiegunowego. Odeszło zdecydowanie na dalszy plan niebezpieczeństwo wojny globalnej. Ale świat bynajmniej nie stał się przez to bezpieczniej-

szy. Niemal natychmiast pojawiły się bowiem nowe, inne zagrożenia (okazało się, że także środowisko bezpieczeństwa „nie znosi próżni"). Miejsce groźby wielkiej wojny powszechnej zajęły konflikty i kryzysy lokalne, głównie na tle etnicznym i religijnym, wybuchające i trwające niemal bez przerwy w różnych miejscach globu. Koncepcje i działania skuteczne w zapobieganiu wybuchowi wojny światowej w systemie dwublokowym okazały się zupełnie nieprzydatne i nieskuteczne w zapobieganiu konfliktom lokalnym w wielopodmiotowym środowisku bezpieczeństwa.

Rozluźnieniu reżimu rygorów świata zimnowojennego towarzyszyła także erupcja **terroryzmu międzynarodowego**. Utrzymywane dotychczas w różny sposób (świadomie lub podświadomie) w ramach konfrontacji dwustronnej (dwublokowej) i poprzez to niejako kontrolowane (kanalizowane) zjawisko terroryzmu nagle stało się czymś zupełnie samoistnym. Usamodzielnione, wypuszczone z „klatki" pewnych ograniczeń warunków zimnowojennych, organizacje i grupy terrorystyczne gwałtownie rozwinęły swoją aktywność. Sprzyjały temu procesowi zresztą nie tylko warunki polityczne, ale także inne procesy współczesnego świata. Upowszechnianie rewolucji informacyjnej i globalizacja ułatwiają zarówno dostęp do skutecznych środków, jak i potęgują, zwłaszcza w odbiorze publicznym, skutki działań terrorystycznych do rozmiarów globalnych. Szczególnie niebezpieczeństwo związane jest z groźbą dostępu terrorystów do środków masowego rażenia. Wszystko to spowodowało, że terroryzm międzynarodowy i walka z nim stały się obecnie wręcz najważniejszym problemem bezpieczeństwa współczesnego świata.[2]

---

[2] Na ten temat zob. m.in. – *Terroryzm we współczesnym świecie* (pod red. J. Pawłowskiego), Warszawa 2001; *Transnational Terrorism in the Word System Perspective*, Warsaw 2002.

2. KONCEPCJE I SYSTEMY BEZPIECZEŃSTWA NA PROGU XXI WIEKU

Przedstawiony w poprzednim podrozdziale charakter współczesnych zagrożeń kształtuje właściwości koncepcji i systemów bezpieczeństwa na progu XXI wieku. We współczesnych warunkach w strategiach bezpieczeństwa każdego niemal podmiotu można wyróżnić trzy rodzaje działań strategicznych, czy też po prostu trzy składowe koncepcje bezpieczeństwa. Są nimi: działania prewencyjno-stabilizacyjne; reagowanie kryzysowe; działania obronne (wojenne).

Istotą **działań prewencyjno-stabilizacyjnych** jest zapobieganie pojawianiu się zagrożeń oraz umacnianie stabilności środowiska bezpieczeństwa. Składa się na nie przede wszystkim monitorowanie warunków bezpieczeństwa i prognozowanie ich rozwoju; podejmowanie działań neutralizujących lub eliminujących źródła potencjalnych zagrożeń; aktywne promowanie stabilności oraz utrwalanie pozytywnych trendów rozwoju środowiska bezpieczeństwa; utrzymywanie i doskonalenie systemów bezpieczeństwa stosownie do nowych wyzwań.

Znaczenie tego rodzaju działań we współczesnych strategiach bezpieczeństwa wyraźnie rośnie. Należy naturalnie zauważyć, że prewencja była zawsze nieodłącznym składnikiem strategii bezpieczeństwa. Nie ulega jednak wątpliwości, że obecnie obserwujemy bardzo wyraźne przyspieszenie przenoszenia punktu ciężkości wysiłków w dziedzinie bezpieczeństwa z przeciwstawiania się zagrożeniom (obrony przed zagrożeniami) na zapobieganie ich wystąpieniu. Prewencja staje się obecnie zdecydowanie ważniejsza niż obrona. Tendencja ta jest następstwem zmian charakteru zarówno współczesnych potrzeb, jak i możliwości. Współcześnie wzrosły niepomiernie potencjalne koszty przeciwstawiania się zagrożeniom (prowadzenia działań obronnych). Przesądza o tym przede wszystkim skuteczność nowoczesnych systemów broni (np. broń masowego rażenia). Nawet wygrana kampania obronna może pociągać za sobą tak dotkliwe straty, że stawia to pod znakiem zapytania racjonalność takiego postępowania. Zdecydowanie bardziej opłaca się podejmować profilaktycznie wysiłki prewencyjne, aby nie dopuścić do wystąpienia zagrożenia, niż zwalczać zagrożenie, gdy ono się już pojawi. To jest kontekst potrzeb strategicznych. Ale

współcześnie istnieją także o wiele większe niż kiedyś możliwości zapobiegania zagrożeniom. Nowoczesne systemy monitorowania i trafnego prognozowania oraz skuteczne środki różnorakiego oddziaływania pośredniego (dostępne m.in. dzięki procesom integracyjnym i globalizacyjnym) na inne podmioty zwiększają efektywność działań prewencyjnych i stabilizacyjnych.

Reagowanie kryzysowe to również dynamicznie obecnie się rozwijający rodzaj działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Jego istotą jest skuteczne radzenie sobie z kryzysem w celu jego opanowania (wygaszenia), przy jednoczesnym wyeliminowaniu (zredukowaniu) potencjalnych źródeł ewentualnego odnowienia się kryzysu w przyszłości. Wzrost zainteresowania koncepcjami reagowania kryzysowego wynika z gwałtownego rozprzestrzeniania się różnorakich zagrożeń kryzysowych o charakterze międzynarodowym i wewnętrznym, militarnym i pozamilitarnym (cywilnym). Lokalne konflikty na tle etnicznym i religijnym oraz działalność organizacji terrorystycznych lub przestępczych stwarzają sytuacje kryzysowe o różnym zasięgu międzynarodowym. Również kryzysy wewnętrzne (wewnątrzpaństwowe) promieniują na zewnątrz w o wiele większym stopniu, niż to było kiedyś.

Dlatego warto podkreślić, że współczesne strategie reagowania kryzysowego są w zasadzie strategiami międzynarodowymi. Inna ważna tendencja w tej dziedzinie to coraz bardziej zanikająca granica między militarnymi i pozamilitarnymi (cywilnymi) zagrożeniami kryzysowymi. Pociąga to za sobą z kolei konieczność zintegrowanego, cywilno-wojskowego reagowania kryzysowego.

Działania obronne (wojenne) to najbardziej klasyczny rodzaj działań strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa. Mamy z nimi do czynienia, gdy dochodzi do bezpośredniej agresji zewnętrznej na dany podmiot; innymi słowy – gdy w stosunku do zagrożeń zewnętrznych nie powiodły się ani działania prewencyjno-stabilizacyjne, ani też działania antykryzysowe. Istotą działań obronnych jest odparcie agresji i doprowadzenie do sytuacji uniemożliwiającej (redukującej możliwość) jej wznowienie przez agresora w przyszłości. Działania obronne (wojenne) obejmują działania zbrojne i niezbrojne.

Działania zbrojne mogą składać się z operacji obronnych i zaczepnych na własnym terytorium oraz operacji ekspedycyjnych poza własnym terytorium (w szczególności w obronie zaatakowanego sojusz-

nika). Działania pozazbrojne obejmują aktywne oddziaływanie na przeciwnika środkami niemilitarnymi (dyplomatyczne, ekonomiczne, informacyjne itp.), mające na celu osłabienie jego potencjału wojennego, oraz podtrzymywanie własnego potencjału obronnego poprzez ochronę ludności i struktur państwa, zapewnienie materialnych i niematerialnych podstaw przetrwania w warunkach wojennych oraz wsparcie własnych i sojuszniczych sił zbrojnych.

Mówiąc o właściwościach współczesnych **systemów bezpieczeństwa** tworzonych dla realizacji koncepcji strategicznych należy podkreślić ich wielką różnorodność. Można w istocie mówić o całej sieci systemów bezpieczeństwa – indywidualnego i zbiorowego, narodowego i międzynarodowego, militarnego i niemilitarnego. Tak jak cała problematyka bezpieczeństwa również systemy bezpieczeństwa przeszły ewolucję, zmieniając się wraz z rozwojem ludzkości – od form prostych do coraz bardziej złożonych; od pierwotnych systemów bezpieczeństwa indywidualnego, rodowego, poprzez systemy bezpieczeństwa narodowego do współczesnych systemów bezpieczeństwa międzynarodowego. Wśród tych ostatnich wyróżnić można trzy podstawowe formy: porozumienia (traktaty) dwustronne i wielostronne, koalicje i sojusze.

Porozumienia są „miękkimi" systemami bezpieczeństwa, ustanawiają jedynie pewne zasady współdziałania autonomicznych (oddzielnych) podmiotów w dziedzinie bezpieczeństwa. Przykładami mogą być porozumienia Polski z Francją i Wielką Brytanią w 1939 roku. Koalicje są bardziej zorganizowanymi systemami bezpieczeństwa i obejmują nie tylko współdziałanie na poziomie kierownictw podmiotów, ale także tworzenie wspólnych sił wykonawczych. Przykładami mogą być koalicja USA i Wielkiej Brytanii w czasie II wojny światowej lub koalicja antyiracka podczas wojny w Zatoce Perskiej w 1991 roku. Najwyższą formą systemów bezpieczeństwa są współcześnie sojusze. W sojuszach istnieją nie tylko wspólne siły wykonawcze, ale także wspólne kierownictwa odpowiedzialne za bezpieczeństwo sojuszników. Przykładami sojuszów są Układ Warszawski i NATO.

Zasady i sposoby funkcjonowania poszczególnych elementów systemów bezpieczeństwa ujmowane są w **doktrynach.** Najbardziej dotąd rozwiniętymi doktrynami są doktryny militarne, dotyczące sposobów przygotowania i działania sił zbrojnych, jako jednego z pod-

stawowych, wyspecjalizowanych elementów systemu bezpieczeństwa. Podobnymi elementami – tworzonymi i utrzymywanymi wyłącznie dla potrzeb bezpieczeństwa – są: wywiad i kontrwywiad, policja, straż graniczna, siły ratownicze (np. straż pożarna, pogotowie ratunkowe, formacje obrony cywilnej). One też powinny mieć – i w zasadzie mają, choć nie zawsze tak nazwane – własne doktryny operacyjne. Stosownie do przewidzianych w koncepcjach strategicznych zadań systemów bezpieczeństwa każda doktryna zawierać musi procedury postępowania w odniesieniu co najmniej do czterech podstawowych grup zadań, a mianowicie zadań przygotowawczych, prewencyjnych, kryzysowych i obronnych.

Działania przygotowawcze obejmują przede wszystkim stanowienie prawa międzynarodowego i narodowego w dziedzinie bezpieczeństwa, opracowywanie i uaktualnianie koncepcji i doktryn bezpieczeństwa, bieżące utrzymywanie systemów bezpieczeństwa (planowanie, programowanie, budżetowanie, rozwój organizacyjno-techniczny i doskonalenie sprawnościowe, w tym szkolenie). W odniesieniu do działań prewencyjnych doktryny zawierają sposoby wykorzystania poszczególnych ogniw systemu bezpieczeństwa w ramach monitorowania i prognozowania rozwoju sytuacji, aktywności dyplomatycznej na polu bezpieczeństwa, międzynarodowego współdziałania wojskowego (np. wspólnych ćwiczeń), promowania wartości i instytucji demokratycznych, umacniania międzynarodowych systemów bezpieczeństwa itp. Doktrynalne ustalenia dotyczące reagowania kryzysowego obejmują procedury postępowania w ramach reagowania na zagrożenia cywilne i polityczno-militarne, z uwzględnieniem zwłaszcza uruchamiania, podwyższania i redukowania gotowości oraz funkcjonowania sojuszniczych i narodowych systemów reagowania kryzysowego (pogotowia obronnego i ochronnego), stosownego do zmian w natężeniu zagrożeń rozwijania i „zwijania" systemu bezpieczeństwa (w tym zwłaszcza jego podsystemu kierowania) i wreszcie – sposobów organizowania i prowadzenia operacji kryzysowych. Doktryny wojenne (obronne) w swej treści odnoszą się do przygotowania i prowadzenia zarówno zbrojnych, jak i niezbrojnych działań wojennych. Szczególnie aktualną problematyką jest obecnie współpraca cywilno-wojskowa (CIMIC) w wykonywaniu zadań w dziedzinie bezpieczeństwa.

W podsumowaniu tej problematyki warto zauważyć, że współczesne warunki bezpieczeństwa stawiają szereg specyficznych wymagań

wobec prowadzenia działań wojennych, w tym w szczególności – **działań zbrojnych**. Najnowszym tego wyrazem mogą być doświadczenia z trwających zmagań z terroryzmem międzynarodowym, w tym z kampanii afgańskiej.

Kampania afgańska ujawniła m.in. wielkie możliwości zastosowania **wojsk specjalnych** do celów czysto operacyjnych. Byliśmy świadkami synergicznego efektu sprzężenia możliwości komandosa z potencjałem uderzeniowym wielkich formacji lotniczych. Ujrzeliśmy na polu walki pojedynczego żołnierza dysponującego siłą uderzeniową bombowca strategicznego, a nawet całego zgrupowania bojowego. To właśnie jest jeden z przejawów siły rewolucji informacyjnej, w tym zastosowania systemów precyzyjnej lokalizacji obiektów (GPS – Global Position System) i szybkiej oraz niezawodnej łączności. Żołnierz nie ma z sobą bomb, dział, ani rakiet precyzyjnych, a mimo to może ich użyć w bardzo krótkim czasie. Nawiasem mówiąc, ubocznym skutkiem takiej taktyki jest nasilenie się problemu strat od własnych środków rażenia, naprowadzanych na obiekty zlokalizowane i rozpoznane bezpośrednio przez żołnierzy działających na terytorium przeciwnika.

Kampania afgańska bardzo wyraźnie potwierdziła **prymat jakości nad ilością** we współczesnej sztuce wojennej. Na polu walki ważniejsza od liczby żołnierzy jest jakość ich przygotowania, wyszkolenia i wyposażenia. Myślę, że to powinien być argument już ostatecznie przesądzający o konieczności porzucenia paradygmatu ilościowego w myśleniu o modelu rozwoju także naszych sił zbrojnych. Gdy mówimy o jakości, musimy mieć na uwadze zwłaszcza zdolność do szybkiego reagowania na niespodziewane, zaskakujące zagrożenia o bardzo zróżnicowanym charakterze i skali. Zdolność „przeciwzaskoczeniowa" – to jedno z podstawowych obecnie wymagań jakościowych wobec systemów bezpieczeństwa, w tym wobec sił zbrojnych. Wyeliminować zupełnie zaskoczenia nigdy się nie uda. Ponadto minęła już era dwublokowej konfrontacji o stosunkowo dużej przewidywalności rodzaju i skali, miejsca i ewentualnego czasu wystąpienia zagrożenia. Odpowiedzią na obecną wielowariantowość zagrożeń jest właśnie rozbudowa potencjału „przeciwzaskoczeniowego" oraz zastąpienie tradycyjnego planowania operacyjnego planowaniem ewentualnościowym („contingency planning"), uwzględniającym wiele różnych ewentualności wystąpienia zagrożeń.

Z problemem zaskoczenia wiąże się inne zjawisko, które szczególnie jaskrawo uwidoczniło się w toku obecnej kampanii antyterrorystycznej. Jest nim **asymetryczność zagrożeń i działań**. Jego istotą jest działanie pośrednie, omijanie silnych stron przeciwnika i atakowanie jego miejsc słabych, najbardziej wrażliwych; stosowanie środków i metod niekonwencjonalnych. To nie jest pojedynek rycerski na „udeptanym polu" i wedle ustalonych reguł. Jedyną regułą jest unikanie reguł. Istotą działań asymetrycznych jest wciąganie przeciwnika w obszary nieznane, wykorzystywanie jego siły przeciwko niemu, a jego słabości jako własnej siły. To taktyka judoki, a nie boksera. Tak zaatakowali terroryści 11 września ub. roku. Tak też należy z nimi walczyć – szukać pola starcia innego, niż oni narzucają. Warto zauważyć, że praktyka tej kampanii potwierdza teoretyczną koncepcję tzw. działań pośrednich lansowaną szeroko już ponad pół wieku temu przez znanego teoretyka sztuki wojennej B.H. Liddell Harta.[3]

Z działaniami asymetrycznymi wiąże się problem tzw. **walki sieciowej**. Sieciowa struktura organizacji terrorystycznej powoduje, że nie można jej obezwładnić poprzez zwykłe niszczenie nawet dużej liczby jej ogniw. To jest tak, jak z tępieniem perzu. Wyrywanie poszczególnych kępek niewiele daje. Należy usunąć całą sieć ukorzenienia. Dlatego wszelkie klasyczne operacje, nawet zakończone spektakularnym sukcesem taktycznym, nie mogą doprowadzić do ostatecznego rozstrzygnięcia strategicznego. Muszą być uzupełnione wieloma innymi działaniami, w tym długofalowymi wysiłkami o charakterze pozamilitarnym.

W ten sposób dochodzimy do kolejnej cechy trwających zmagań z terroryzmem. Jest nią zmierzch specjalistycznego (w tym zwłaszcza militarnego) podejścia do problemów bezpieczeństwa na rzecz podejścia kompleksowego. Przejawia się to w konieczności organizowania i prowadzenia **operacji zintegrowanych, cywilno-wojskowych.** Zauważmy bowiem, że najbardziej dramatyczny i spektakularny atak ostatnich czasów dokonany został przy użyciu niemilitarnych narzędzi na niemilitarne cele. Nie został zaplanowany przez sztaby wojskowe, a w jego wykonaniu nie uczestniczyli żołnierze regularnych formacji zbrojnych. Okazuje się, że zagrożenie dla najżywotniejszych interesów najpotężniejszego państwa świata stworzyły nie wyspecjalizowane środki militarne – dobrze rozpoznane, zlokalizowane, śledzone –

[3] Zob. B.H. Liddell Hart, *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959.

lecz najzwyklejsze środki cywilne. Do przeciwstawienia się takim zagrożeniom trzeba wykorzystać cały potencjał, trzeba integrować wysiłki we wszystkich sferach ludzkiej aktywności. Niejako wracamy do pierwotnej sytuacji, gdy wojny prowadziły całe społeczności, a nie tylko ich wyodrębnione, wyspecjalizowane struktury. Wracamy na nowo do najdawniejszej, klasycznej teorii wojen. To jest ostateczne zwycięstwo Sun-Tzy nad Clausewitzem.

Z tego też względu 11 września 2001 jest bez wątpienia datą zapowiadającą koniec ery specjalizacji w sferze bezpieczeństwa. Same tworzone wyłącznie w tym celu narzędzia już nie mogą okazać się wystarczające. Nadchodzi czas integracji. Zintegrowane podejście do spraw bezpieczeństwa, dostrzeganie zintegrowanych (cywilno-wojskowych) zagrożeń kryzysowych i wojennych, opracowywanie koncepcji zintegrowanego przeciwdziałania tym zagrożeniom (operacji cywilno-wojskowych), tworzenie i utrzymywanie zintegrowanych systemów kierowania i struktur wykonawczych – to nieunikniony kierunek ewolucji współczesnych systemów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Wydaje się konieczne, aby tendencja ta znalazła swoje odzwierciedlenie w trwających pracach nad doskonaleniem zarówno sojuszniczego, jak i narodowego systemu bezpieczeństwa. W odniesieniu do systemu sojuszniczego NATO warto rozważyć poszerzenie dotychczasowej formuły sojuszniczych zdolności obronnych. Z kolei w wymiarze narodowym należałoby poszerzyć dotychczasową formułę systemu obronności państwa i rozwinąć go w zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego.

3. GENEZA I EWOLUCJA BEZPIECZEŃSTWA GLOBALNEGO

Mówiąc o bezpieczeństwie globalnym (światowym)[4], mamy na myśli zjawiska i procesy bezpieczeństwa dotykające całej ludzkości, obejmujące w różny sposób całą kulę ziemską, angażujące decydujących graczy na arenie światowej i większość innych podmiotów (w tym organizacji) międzynarodowych. Bezpieczeństwo globalne ma swój kontekst obiektywny, naturalny, niezależny od woli i starań ludzkości. Jest następstwem odwiecznych, naturalnych procesów rozwojowych, przestrzennej ekspansji cywilizacyjnej, przybierającej od pewnego momentu charakter procesów globalizacji. Ale bezpieczeństwo światowe ma także kontekst celowościowy, jako system bezpieczeństwa budowany celowo przez ludzkość dla przeciwstawiania się różnym zagrożeniom o skali globalnej.

W tym świetle praktyczne problemy bezpieczeństwa globalnego mogły się pojawić dopiero wówczas, gdy człowiek opanował glob i gdy zaczął nie tylko myśleć, ale także działać globalnie. Możemy przyjąć, że proces ten rozpoczął się ok. 500 lat temu, gdy w epoce „wielkich odkrywców" (Kolumb, Magellan) człowiek po raz pierwszy podjął i praktycznie rozwiązał wyjściowy problem globalizmu – okrążenie kuli ziemskiej. Stanął wówczas w obliczu spraw globalnych, mierzonych wymiarami kuli ziemskiej. Pierwszym podmiotem międzynarodowym o globalnym zasięgu w pełnym tego słowa znaczeniu i takowym wymiarze interesów i możliwości działania było imperium brytyjskie (zwłaszcza od XIX wieku), nad którym „nie zachodziło słońce". Bezpieczeństwo imperium brytyjskiego miało niewątpliwie wiele składników o charakterze globalnym. W nich też można dopatrywać się pierwiastków bezpieczeństwa globalnego. Jednakże współcześnie rozumiany globalny wymiar bezpieczeństwa międzynarodowego pojawił się w zasadzie dopiero w XX wieku, wraz ze zjawiskiem wojen światowych.

Wojny światowe uzmysłowiły i praktycznie wykazały obecność zagrożeń, które mogą ogarnąć jednocześnie niemal całą ludzkość

---

[4] Te dwa terminy stosujemy w niniejszym opracowaniu jako terminy równoznaczne.

i cały glob. Ukształtowały się mocarstwa światowe o sprzecznych interesach globalnych, dysponujące potężnymi środkami przemocy o zasięgu globalnym (siły morskie, lotnictwo, a w końcu II wojny światowej broń jądrowa). Konfrontacja takich mocarstw doprowadziła też do powstania koalicji wojennych wychodzących swym zasięgiem poza obszar kontynentu i obejmujących obszarem swego działania cały glob. Ocena zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego, dokonana na podstawie przyczyn, przebiegu i skutków I wojny światowej, zaowocowała utworzeniem **Ligi Narodów**, pierwszego systemu zbiorowego bezpieczeństwa globalnego[5]. Powołano ją w 1919 roku podczas kongresu wersalskiego. Rozpoczęła działalność 10 stycznia 1920 roku.

Liga Narodów miała cele bardzo szczytne i ambitne – rozwój współpracy między narodami oraz zapewnienie im pokoju i bezpieczeństwa. Osiągnąć to miano przez realizację takich zobowiązań, jak: nie uciekanie się do wojny; utrzymywanie jawnych stosunków międzynarodowych opartych na sprawiedliwości i honorze; przestrzeganie przepisów prawa międzynarodowego; szanowanie wszelkich zobowiązań traktatowych. Jednakże nadzieje pokładane w tej organizacji w okresie międzywojennym nie spełniły się. Nie zdołała ona zapobiec wybuchowi kolejnej wojny światowej. Było to następstwem rozbieżności między wielkimi mocarstwami, a także pewnych słabości wewnętrznego mechanizmu funkcjonowania Ligi Narodów (zasada jednomyślności przy podejmowaniu uchwał, niejasności w podziale kompetencji między głównymi organami Ligi – Radą i Zgromadzeniem).

II wojna światowa zastała zatem ludzkość bez zbudowanego zawczasu skutecznego systemu bezpieczeństwa globalnego. Dopiero w toku wojny powstała wielka koalicja krajów zaatakowanych przez państwa faszystowskie. Jej trzonem były wielkie mocarstwa – USA, Wielka Brytania i ZSRR. Koalicja ta miała jednak, w sensie historycznym, bardzo doraźny charakter. Spoiwem ją łączącym był wspólny przeciwnik. Gdy został pobity, koalicja przestała istnieć.

Zdążono jednak jeszcze powołać do życia istniejący do dziś ogólnoświatowy system bezpieczeństwa, jakim jest **Organizacja Narodów Zjednoczonych.** Jej koncepcja powstawała w czasie II wojny

---

[5] Podstawowe dane o Lidze Narodów zob. m.in. – *Leksykon Pokoju*, KAW, Warszawa 1987, s. 94–95 oraz 137–138.

światowej na różnych konferencjach i spotkaniach wielkich mocarstw. Ostatecznie została przyjęta podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych (autorem nazwy był prezydent USA F. D. Roosevelt) w San Francisco (25.04–26.06.1945 roku), gdzie podpisano Kartę Narodów Zjednoczonych, która weszła w życie 24.10.1945 roku. Karta jest nie tylko statutem ONZ, ale i swego rodzaju konstytucją społeczności międzynarodowej. Zakłada bowiem (art. 2, ust. 6) wpływanie przez ONZ również na państwa nie będące jej członkami, aby postępowały zgodnie z potrzebami zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Ponadto ustalenia ONZ mają charakter norm wyższego rzędu w stosunku do jakichkolwiek innych porozumień międzynarodowych wiążących członków tej organizacji.

Wśród podstawowych celów ONZ na pierwszym miejscu wymienia się utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez wspólne działania zmierzające do zapobiegania zagrożeniom pokoju, usuwania wszelkich jego naruszeń oraz rozwiązywanie sporów w sposób pokojowy. Inne cele – to: rozwój przyjaznych stosunków między narodami opartych na zasadach równouprawnienia i samostanowienia; zapewnienie współpracy międzynarodowej w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej i humanitarnej; stworzenie ośrodka międzynarodowego uzgadniania powyższych celów.

Dla osiągnięcia swych celów ONZ i jej członkowie zobowiązali się do kierowania się następującymi głównymi zasadami:

1) suwerenna równość wszystkich członków;

2) dotrzymywanie w dobrej wierze zobowiązań podjętych zgodnie z Kartą NZ;

3) pokojowe załatwianie sporów międzynarodowych tak, aby nie naruszać pokoju, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;

4) wyrzeczenie się użycia siły lub groźby jej użycia w stosunkach międzynarodowych;

5) wzajemne wspomaganie się w realizacji zadań na podstawie Karty NZ;

6) konieczność zapewnienia przestrzegania zasad ONZ także przez państwa nie będące członkami ONZ, jeśli to jest niezbędne do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego;

7) nie mieszanie się w sprawy wewnętrzne państw.

Zasady te traktowane są jako podstawowe normy współczesnego prawa międzynarodowego, obowiązujące nie tylko członków ONZ, ale także państwa nie należące do tej organizacji.

Głównymi organami ONZ są: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarczo-Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości i Sekretariat. W Zgromadzeniu Ogólnym każdy członek posiada jeden głos. Uchwały w tzw. „sprawach ważnych" podejmowane są większością 2/3 głosów członków obecnych i głosujących oraz zwykłą większością w pozostałych sprawach. Do spraw ważnych zalicza się w szczególności problemy bezpieczeństwa międzynarodowego. Odpowiedzialność za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego powierzona została Radzie Bezpieczeństwa. Składa się ona z 15 członków, w tym 5 stałych (USA, Rosja, Chiny, Wielka Brytania i Francja) oraz 10 (po 5 wybieranych każdego roku na dwa lata) niestałych. Każdy członek ma jeden głos, uchwały zapadają większością 9 głosów, przy czym w sprawach innych niż proceduralne wymagana jest jednomyślność stałych członków (prawo weta). Do szczególnych kompetencji Rady Bezpieczeństwa należy: pokojowe załatwianie sporów; działania w razie zagrożenia lub naruszenia pokoju oraz aktów agresji; współpraca z organizacjami regionalnymi w zakresie bezpieczeństwa lokalnego.

Nie wszystkie z przewidzianych Kartą Narodów Zjednoczonych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego udało się wprowadzić. Przede wszystkim nie sfinalizowano prac nad wydzieleniem do dyspozycji Rady Bezpieczeństwa stosownych sił zbrojnych, a działalność Wojskowego Komitetu Sztabowego została zawieszona już w 1947 roku. Zredukowało to wyraźnie możliwości skutecznego reagowania ONZ w sytuacjach kryzysowych. Mimo tych słabości ONZ wielokrotnie spełniała pozytywną rolę w opanowywaniu i rozwiązywaniu sporów i konfliktów. Szczególnym polem aktywności ONZ w tej dziedzinie są operacje pokojowe.

Głównym powodem niewykorzystania wszystkich możliwości ONZ stały się sprzeczności interesów wielkich mocarstw, skutkujące brakiem ich jednomyślności w ramach Rady Bezpieczeństwa, co praktycznie uniemożliwiało podejmowanie przez nią decyzji w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego. Sprzeczności owe dały o sobie znać krótko po zakończeniu II wojny światowej i szybko doprowadziły do tzw. „**zimnej wojny**". Według Z. Brzezińskiego praw-

dziwym początkiem i źródłem zimnej wojny był spór między USA i ZSRR o Europę.[6] Rosjanie oczekiwali, że USA opuszczą Europę Zachodnią po zakończeniu wojny i pozwolą im dominować na całym kontynencie, Amerykanie zaś się do tego nie kwapili. Z uwagi na potęgi militarne obydwu mocarstw, spór ten szybko przybrał rozmiary globalne. Nastała epoka dwubiegunowej rywalizacji między USA i ZSRR o hegemonię w świecie, aczkolwiek jego główną treścią była, jak ocenia Z. Brzeziński, rywalizacja o panowanie nad Euroazją[7]. Miała ona od samego początku dwa główne fronty bezpośrednie: zachodni w Europie i wschodni na obrzeżach Azji (Japonia, Korea, Wietnam).

Obydwa mocarstwa w swej konfrontacji światowej wspierały się swoimi sojusznikami, organizując przeciwstawne bloki wojskowe. Najważniejsza linia konfrontacji przebiegała w Europie, gdzie naprzeciwko siebie powstały najpotężniejsze ze znanych w historii sojusze polityczno-militarne: NATO i Układ Warszawski.

Fakt dysponowania bronią jądrową spowodował, że niemożliwe stało się czysto militarne rozstrzygnięcie konfrontacji. Nie mogło dojść do wojny „gorącej". Wojna koreańska pokazała wielkie ryzyko tego typu prób. Możliwe stały się tylko pośrednie starcia w ramach inicjowania i wspierania tzw. ruchów narodowo-wyzwoleńczych w Afryce i Ameryce Południowej. Główne jednakowoż zmagania zimnowojenne rozgrywały się niejako na zastępczym, pozamilitarnym polu – nosiły charakter konfrontacji polityczno-ideologicznej i ekonomicznej, cały czas jednak z psychologiczną groźbą użycia siły militarnej. Realnym wyrazem konfrontacji w sferze militarnej stał się wyścig zbrojeń.

Wyścig zbrojeń był niewątpliwie kluczowym czynnikiem zimnej wojny, w nim zaś główną rolę odgrywał wyścig zbrojeń nuklearnych. Rywalizacja między USA i ZSRR w tej dziedzinie rozgrywała się na dwóch polach: ładunki nuklearne (bomby, pociski, miny, głowice) oraz środki ich przenoszenia, w tym przede wszystkim środki rakietowe. Rosjanie szybko dopędzili i następnie przegonili Amerykanów w wielkości i sile niszczenia potencjału nuklearnego. Wyścig przeniósł się na płaszczyznę jakościową i przybierał coraz to silniejsze

---

[6] Z. Brzeziński, *Plan gry*, Warszawa 1990, s. 23.
[7] Tamże, s. 27.

tempo. Jego spektakularnym wyrazem była rywalizacja w kosmosie. Jej apogeum stało się rzucenie przez USA na progu lat osiemdziesiątych wyzwania w postaci tzw. „gwiezdnych wojen". To było już ponad siły wyczerpanego wysiłkami militarnymi i ekspansjonizmem ideologicznym systemu radzieckiego. Próba sprostania nowemu wyzwaniu przyspieszyła jego upadek i rozpad.

Motorem napędowym zimnej wojny w płaszczyźnie polityczno-ideologicznej była ekspansja ideologii komunistycznej, która znalazła swe organizacyjne ramy w postaci międzynarodowej aktywności państwowej ZSRR i w pewnym stopniu Chin. Ideologia komunistyczna zmaterializowana w strukturach państwowych i potencjale militarnym (w tym jądrowym) totalitarnego mocarstwa światowego, obudowanego tzw. obozem państw socjalistycznych, okazała się głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa globalnego.

Dla powstrzymania ekspansji komunistycznej USA i państwa zachodnie wykorzystywały z kolei swoją główną siłę – potęgę ekonomiczną. To właśnie przewaga ekonomiczna doprowadziła w ostatecznym rachunku do wygrania zimnej wojny przez Zachód. Rywalizacja ekonomiczna i kosztowny wyścig zbrojeń załamały gospodarczo ZSRR. To zaś skompromitowało w końcu ostatecznie ideologię komunistyczną i doprowadziło do rozpadu radzieckiego systemu państwowego.

O wyniku zimnej wojny przesądziły zatem ostatecznie czynniki pozamilitarne. „Ameryka była po prostu znacznie bogatsza, znacznie bardziej zaawansowana technologicznie, bardziej prężna i innowacyjna w sferze militarnej, bardziej twórcza społecznie i atrakcyjna. Potencjał twórczy Związku Sowieckiego był krępowany przez gorset ideologiczny; system stawał się coraz bardziej skostniały, gospodarka coraz bardziej marnotrawna i mniej konkurencyjna pod względem technologicznym. Dopóki nie wybuchła wzajemnie niszcząca wojna nuklearna, w długotrwałym współzawodnictwie Ameryka tak czy owak musiała w końcu zwyciężyć".[8]

---

[8] Z. Brzeziński, *Wielka szachownica*, Warszawa 1997, s. 9.

4. GLOBALNE ASPEKTY POLITYKI I STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA USA

Rozpad ZSRR i Układu Warszawskiego w wyniku przegrania zimnej wojny stworzył nowe warunki bezpieczeństwa globalnego. Ostatnia dekada XX wieku to kształtowanie się nowego systemu takiego bezpieczeństwa, systemu, w którym praktycznie istnieje tylko jedno dominujące mocarstwo światowe, jeden **hegemon globalny – USA**. Obecnie, po wygraniu zimnej wojny i w dobie rewolucji informacyjnej, „Ameryka ma absolutną przewagę w czterech dziedzinach: pod względem militarnym jest potęgą o bezprecedensowym, światowym zasięgu; pod względem ekonomicznym pozostaje główną lokomotywą światowego wzrostu gospodarczego, nawet jeśli rzucają jej niekiedy wyzwanie Japonia i Niemcy (żadne z tych państw nie ma innych atrybutów mocarstwa światowego): zachowuje całkowitą przewagę w sferze najbardziej zaawansowanej technologii; pod względem kulturowym zaś, mimo pewnego prymitywizmu, cieszy się bezkonkurencyjną atrakcyjnością, zwłaszcza wśród młodzieży świata. Wszystko to daje Stanom Zjednoczonym wpływy polityczne, którym nie ma szans dorównać żadne inne państwo. Połączenie owych czterech czynników czyni Stany Zjednoczone jedynym supermocarstwem światowym w pełnym tego słowa znaczeniu."[9]

Bezpieczeństwo narodowe

Takie supermocarstwo zostało jednak dotkliwie zaatakowane i upokorzone 11 września 2001 roku przez organizację terrorystyczną al-Kaida. W reakcji na ten atak USA wydały wojnę terroryzmowi globalnemu. Jej pierwszą częścią stała się kampania afgańska. Walka z terroryzmem, w tym z groźbą tzw. superterroryzmu z użyciem broni masowego rażenia, jest od tej pory głównym wyznacznikiem działań USA w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, odciskającym swe piętno na bezpieczeństwie globalnym. Dotyczy to zarówno koncepcji strategicznych, jak i konkretnych przedsięwzięć w zakresie przebudowy i doskonalenia systemu bezpieczeństwa w wymiarze zewnętrznym (międzynarodowym) i wewnętrznym (krajowym).

---

[9] Tamże, s. 28.

Atak z 11 września 2001 roku wpływa na radykalne zmiany w **strategii bezpieczeństwa narodowego**. Dokument ustanawiający oficjalnie nową strategię bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych przyjęty został we wrześniu 2002 roku[10]. Jest ona w istocie strategią bezpieczeństwa zewnętrznego albo też – jak ujmuje się to już w pierwszym rozdziale dokumentu – amerykańską strategią międzynarodową. Wyłączono z niej niemal wszystkie aspekty wewnętrzne, które są treścią strategii bezpieczeństwa krajowego. Jest ona syntezą myśli, oświadczeń i zadań formułowanych przez prezydenta USA w ostatnim czasie, zwłaszcza po ataku terrorystycznym z 11 września ubiegłego roku.

Cała koncepcja strategiczna oparta jest na podstawowym założeniu, że charakterystyczna dla XX wieku epoka podziału świata przez wielką konfrontację dwóch wizji: totalitaryzmu oraz wolności i równości skończyła się. Zagrożenia stwarzają dzisiaj nie tyle państwa silne, co raczej upadające; nie wielkie armie, lecz niebezpieczne technologie w rękach nielicznych frustratów. Jednocześnie jest to czas nowych szans.

W tych warunkach myślą przewodnią strategii jest nie tylko czynienie świata bezpieczniejszym, ale lepszym, co zamierza się realizować poprzez zapewnianie wolności politycznej i ekonomicznej, pokojowych relacji z innymi państwami oraz szacunku dla godności ludzkiej. Uznając, że jest to kierunek postępowania nie tylko samej Ameryki, ale otwarty dla wszystkich, ustanawia się następujący zestaw podstawowych zadań strategicznych USA w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego:

– wspieranie dążeń do zapewnienia godności ludzkiej;
– umacnianie sojuszy dla pokonania terroryzmu globalnego i zapobiegania atakom na USA oraz ich przyjaciół;
– współpraca z innymi państwami na rzecz wygaszania konfliktów lokalnych;
– zapobieganie zagrożeniom bronią masowego rażenia;
– stymulowanie globalnego wzrostu ekonomicznego przy pomocy gospodarki wolnorynkowej;

---

[10] *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, September 2002.

– rozszerzanie kręgu świata wysokorozwiniętego przez propagowanie społeczeństwa otwartego oraz budowanie podstaw demokracji;

– rozwijanie współpracy z innymi głównymi podmiotami światowymi;

– transformacja amerykańskich instytucji bezpieczeństwa narodowego dla sprostania wyzwaniom i szansom XXI wieku.

Charakterystyczne dla strategii amerykańskiej jest postawienie na pierwszym miejscu spraw godności ludzkiej, a w tym takich wartości, jak praworządność, ograniczenie absolutnej władzy państwa nad obywatelem, wolność słowa i kultu, równość wobec prawa, prawa kobiet, tolerancja religijna i etniczna, poszanowanie własności prywatnej. W istocie jest to kontynuacja, tylko pod nieco innym szyldem, eksponowania w strategii poprzedniej prezydentury znaczenia praw człowieka. Świadczy to o trwałości realnych podstaw strategicznych USA. Stwierdza się jednoznacznie, że kryterium przestrzegania tych zasad będzie przesądzać o decyzjach w sprawie współdziałania międzynarodowego, pomocy zagranicznej i alokacji stosownych zasobów.

W tym też duchu Stany Zjednoczone zobowiązują się:

– mówić otwarcie o wszelkich naruszeniach niepodważalnych potrzeb godności człowieka, wykorzystując swój głos w instytucjach międzynarodowych dla rozwoju wolności w tym względzie;

– użycia swej pomocy zagranicznej dla promowania wolności i wspierania tych, którzy walczą o nie bez stosowania przemocy, zapewniając, że narody zmierzające w kierunku demokracji są nagradzane za kroki, które podejmują;

– uczynienia spraw wolności i rozwoju instytucji demokratycznych kluczowymi problemami relacji dwustronnych, oczekując jednocześnie solidarności ze strony innych demokracji w wywieraniu nacisku na rządy, które nie przestrzegają praw człowieka;

– podejmowania szczególnych wysiłków dla promowania swobody religii i sumienia oraz obrony jej przed bezprawnym naruszaniem przez władze represyjne.

Walka z terroryzmem globalnym – to drugie podstawowe zadanie z dziedziny bezpieczeństwa narodowego USA. Stwierdza się, że przeciwnikiem w tej walce nie jest pojedynczy reżim polityczny, osoba, religia lub ideologia. Przeciwnikiem jest terroryzm – jako politycznie motywowana przemoc skierowana z premedytacją przeciwko niewinnym ludziom. Stany Zjednoczone nie będą czynić żadnych ustępstw

wobec terrorystów i będą ich atakować bez zajmowania się ich żądaniami. Jednakowo będą też traktować terrorystów, jak i tych, którzy świadomie udzielają im gościny lub poparcia. Jest to zatem strategia walki, którą można określić mianem strategii bezwzględnej i bezwarunkowej.

Strategia uwzględnia, że walka z terroryzmem będzie zupełnie inna niż jakakolwiek wojna w historii – walka na wielu frontach, przeciwko wyjątkowemu przeciwnikowi i przez długi czas. Obejmować będzie:

– wykorzystanie wszystkich elementów potencjału narodowego i międzynarodowego, przy koncentrowaniu się w pierwszej kolejności na tych siłach terrorystycznych, które starają się uzyskać dostęp lub próbują użyć broni masowego rażenia;

– obronę państwa, ludzi i interesów przez identyfikowanie i likwidowanie zagrożeń zanim dotrą bezpośrednio do granic. Zabiegając stale o wsparcie społeczności międzynarodowej Stany Zjednoczone nie zawahają się działać w pojedynkę, jeżeli okaże się to konieczne, i korzystając z prawa do samoobrony działać uprzedzająco przeciwko terrorystom;

– wzbranianie sponsorowania, wspierania i udzielania schronienia terrorystom przez nakłanianie poszczególnych państw i wymuszanie na nich realizacji swych zwierzchniczych odpowiedzialności;

– traktowanie terroryzmu jako działań bezprawnych, jak niewolnictwa, piractwa czy ludobójstwa, a więc zachowań, których żadna odpowiedzialna władza nie może tolerować ani wspierać, a wszyscy muszą się im przeciwstawiać;

– wspieranie umiarkowanych i postępowych rządów (zwłaszcza w świecie muzułmańskim), aby wyeliminować warunki i ideologie promujące terroryzm;

– stosowanie efektywnej dyplomacji publicznej dla promowania swobodnego przepływu informacji i idei rodzących nadzieje i aspiracje wolnościowe wśród społeczeństw rządzonych przez reżimy wspierające terroryzm globalny.

Chociaż Stany Zjednoczone uznają, że w walce z terroryzmem najlepszą obroną jest dobry atak, to jednocześnie wzmacniają również swe bezpieczeństwo krajowe – ustanawiając specjalną strategię działania w tym obszarze oraz przeprowadzając największą w ostatnim półwieczu reorganizację struktur rządowych pod tym właśnie kątem. Zamierzają także zabiegać o szerokie wsparcie międzynarodowe ze

strony swych sojuszników i przyjaciół oraz organizacji regionalnych i pozarządowych.

W coraz mocniej wzajemnie powiązanym świecie szczególnego znaczenia nabiera szybkie i skuteczne wygaszanie konfliktów lokalnych. Strategia odnosi się w tym względzie do konfliktu izraelsko-palestyńskiego, indyjsko-pakistańskiego oraz sytuacji w Indonezji, Ameryce Południowej i Afryce. Stany Zjednoczone zamierzają włączać się w działania na rzecz opanowywania konfliktów lokalnych, przy kierowaniu się następującymi zasadami:

- należy inwestować czas i zasoby w budowanie stosunków i instytucji międzynarodowych, które mogą pomagać w opanowywaniu kryzysów lokalnych, gdy one się pojawią;
- należy być realistycznym co do możliwości pomocy tym, którzy sami sobie nie chcą albo nie są gotowi pomóc. Natomiast tam, gdzie jest taka gotowość, Stany Zjednoczone będą skłonne działać zdecydowanie.

Nowa strategia bezpieczeństwa narodowego USA szczególnie akcentuje problem zapobiegania zagrożeniom bronią masowego rażenia. Wykazuje się, że z uwagi na zakończenie zimnej wojny i przejście od konfrontacji do współpracy w stosunkach z Rosją dotychczasowa strategia odstraszania oparta na koncepcji wzajemnie gwarantowanego zniszczenia (MAD) utraciła swój sens. Środowisko bezpieczeństwa zmieniło się bowiem radykalnie. Pojawiły się śmiertelne zagrożenia ze strony państw zbójeckich (rogue states) i terroryzmu. Państwa zbójeckie charakteryzuje szereg wspólnych cech. Otóż państwa te:

- postępują brutalnie wobec swojej ludności i trwonią zasoby narodowe na osobiste korzyści władców;
- lekceważą prawo międzynarodowe, zagrażając sąsiadom i naruszając traktaty międzynarodowe, których są stroną;
- bezwzględnie dążą do uzyskania broni masowego rażenia i innych zaawansowanych technologii wojskowych, aby wykorzystywać je jako środki zastraszania lub ofensywnie dla osiągnięcia swych agresywnych zamiarów;
- sponsorują terroryzm globalny;
- odrzucają podstawowe wartości ludzkie i nie znoszą Stanów Zjednoczonych oraz wszystkiego, za czym one się opowiadają.

Dlatego Stany Zjednoczone muszą być przygotowane do powstrzymania państw zbójeckich i ich klientów terrorystycznych zanim

będą one zdolne do stworzenia zagrożenia lub użycia broni masowego rażenia. Wszechstronna strategia zwalczania broni masowego rażenia obejmuje:

– aktywne wysiłki kontrproliferacyjne (aktywne, uprzedzające wzbranianie rozprzestrzeniania broni masowego rażenia) – zapewniające odstraszanie i obronę przed zagrożeniem zanim ono wystąpi;

– wzmocnione wysiłki nieproliferacyjne (wzbranianie dostępu do broni masowego rażenia) – aby zapobiec uzyskaniu przez państwa zbójeckie i terrorystów materiałów, technologii i ekspertyz na potrzeby broni masowego rażenia;

– efektywne opanowywanie skutków – aby reagować na następstwa użycia broni masowego rażenia i minimalizować je.

Potrzeba było całej dekady, by pojąć prawdziwą naturę tego nowego zagrożenia. Uwzględniając cele państw zbójeckich oraz terrorystów Stany Zjednoczone uznają, że nie mogą już dłużej polegać wyłącznie na podejściu reaktywnym (na rozwiązaniach polegających na reagowaniu na zaistniałe zdarzenia), jak to było w przeszłości. Niemożliwość odstraszenia potencjalnego napastnika, natychmiastowość (nagłość) współczesnych zagrożeń oraz ogrom potencjalnych szkód, jakie mogą być następstwem użycia broni masowego rażenia nie pozwalają na utrzymanie takiej opcji. Nie można pozwolić przeciwnikom, aby uderzyli pierwsi. Takie podejście uzasadnia się m.in. tym, że:

– w czasie zimnej wojny odstraszanie było skutecznym środkiem obrony. Ale efektywność odstraszania opartego tylko na groźbie uderzenia odwetowego jest mniej prawdopodobna wobec przywódców państw zbójeckich, bardziej skłonnych do ryzykowania życiem swej ludności i bogactwem narodowym;

– w czasie zimnej wojny broń masowego rażenia była traktowana jako środek ostateczny, którego użycie wiązało się ze zniszczeniem tego, kto go zastosował. Dzisiaj państwa zbójeckie postrzegają tę broń jako broń szansy, jako narzędzie zastraszania i agresji zbrojnej na sąsiadów oraz środek szantażowania Stanów Zjednoczonych i ich sojuszników;

– tradycyjne koncepcje odstraszania nie będą również skuteczne wobec terrorystów, którzy wyznają taktykę niszczenia i atakowania niewinnych ludzi, których „żołnierze" są samobójcami i których potencjalną ochroną jest brak państwowości.

Biorąc to wszystko pod uwagę Stany Zjednoczone będą, jeżeli okaże się to konieczne, działać uprzedzająco. Nie będą naturalnie używać swej siły we wszystkich przypadkach dla uprzedzenia nadciągającego zagrożenia, ani też nie powinny narody wykorzystywać działań uprzedzających jako pretekstu do agresji. Podkreśla się jednakże, iż w epoce, gdy przeciwnicy otwarcie i aktywnie poszukują najbardziej destrukcyjnych technologii w świecie, Stany Zjednoczone nie mogą pozostać bezczynne, gdy niebezpieczeństwo narasta. Będą jednak zawsze postępować rozważnie, biorąc pod uwagę konsekwencje takiego działania. Dla wsparcia opcji działań uprzedzających zamierza się:

– rozbudowywać i doskonalić potencjał wywiadowczy, aby zapewnić terminowe i dokładne informacje o zagrożeniach, gdziekolwiek mogłyby się pojawić;

– ściśle koordynować swe wysiłki z sojusznikami, aby formułować wspólną ocenę najbardziej niebezpiecznych zagrożeń;

– kontynuować transformację własnych sił zbrojnych, aby zapewnić zdolność do prowadzenia szybkich i precyzyjnych działań gwarantujących osiągnięcie rozstrzygających rezultatów.

Promowanie globalnego rozwoju ekonomicznego uznaje się jako kolejny ważny obszar działań wzmacniających bezpieczeństwo narodowe Stanów Zjednoczonych. Dla stymulowania gospodarki wolnorynkowej, warunkującej ów rozwój, przyjęto wszechstronną strategię postępowania obejmującą:

– przejawianie inicjatywy globalnej;

– nacisk na inicjatywy regionalne;

– postęp w bilateralnych porozumieniach o wolnym handlu;

– odnowienie partnerstwa między władzą wykonawczą i Kongresem;

– promowanie związków między handlem i rozwojem;

– wprowadzanie praw i porozumień handlowych skierowanych przeciwko nieuczciwym praktykom;

– pomoc w dostosowywaniu przemysłu krajowego i pracowników;

– ochronę środowiska i pracowników;

– poszerzanie bezpieczeństwa energetycznego.

Wiąże się z tym także poszerzanie kręgu świata wysokorozwiniętego, jako sposób na poprawę warunków bezpieczeństwa międzynaro-

dowego i narodowego. W tym zakresie Stany Zjednoczone będą dążyć do osiągnięcia następujących celów:

– zapewnienie zasobów potrzebnych do pomocy państwom, które podjęły wyzwanie reform narodowych;

– poprawienie efektywności Banku Światowego i innych banków rozwoju w podwyższaniu standardów życiowych;

– ustanawianie mierzalnych parametrów pomocy rozwojowej, aby móc określić, czy pomoc ta rzeczywiście poprawia warunki życia w obszarach biednego świata;

– zwiększenie wielkości pomocy przekazywanej w formie grantów zamiast w formie pożyczek;

– otwarcie społeczeństw na działalność komercyjną i inwestycyjną;

– ochrona zdrowia publicznego;

– nacisk na edukację;

– kontynuowanie rozwoju środków wsparcia rolnictwa.

Nowa strategia Stanów Zjednoczonych zakłada rozszerzanie programu wspólnych działań z innymi głównymi podmiotami bezpieczeństwa globalnego. Na pierwszym miejscu wymienia się w tym kontekście NATO. Podkreśla się, że zachowując swe podstawowe przeznaczenie – tj. kolektywną obronę transatlantycką – NATO musi jednocześnie rozwijać nowe struktury i zdolności odpowiednie do nowych warunków. Przede wszystkim winno ono osiągnąć zdolność do użycia – w krótkim reżimie czasowym – wysoce mobilnych, specjalnie wyszkolonych wojsk do odparcia w każdej chwili zagrożenia przeciwko każdemu członkowi sojuszu. NATO musi być zdolne do działania wszędzie, gdzie zagrożone są interesy sojuszników, tworząc koalicje na podstawie własnego mandatu, jak również wnosząc wkład do koalicji formowanych specjalnie do wykonania danego zadania („mission-based coalitions"). Aby to osiągnąć, należy:

– poszerzać NATO o nowych członków – pragnących i zdolnych ponosić obciążenia związane z obroną i promowaniem wspólnych interesów;

– zapewnić, aby siły zbrojne poszczególnych państw NATO dysponowały odpowiednimi komponentami bojowymi potrzebnymi w operacjach sojuszniczych;

– doskonalić procesy planowania, aby z owych komponentów narodowych tworzyć skuteczne wielonarodowe siły bojowe;

– wykorzystywać szanse technologiczne oraz optymalizowanie wydatków obronnych do takiego transformowania sił zbrojnych NATO, aby potęgować przewagę nad agresorem i minimalizować własne słabości;

– wzmacniać elastyczność struktur dowodzenia;

– utrzymywać ciągłą zdolność do współpracy i prowadzenia wspólnych operacji bojowych jako sojusz niezależnie od równoległego transformowania i modernizowania sił zbrojnych.

Dużo uwagi w nowej strategii poświęca się Rosji, podkreślając, że Stany Zjednoczone i Rosja już nie są przeciwnikami, budują nowe strategiczne relacje, uwzględniając, że ich interesy strategiczne w wielu obszarach się pokrywają. Istnieją jednakże wciąż jeszcze różnice w podejściu do niektórych spraw i z pewnością budowanie trwałego partnerstwa strategicznego z Rosją zajmie jeszcze sporo czasu i wysiłków. Zwraca się również uwagę na znaczenie stosunków z Chinami i Indiami.

Końcowy rozdział strategii poświęcony jest transformacji amerykańskich instytucji bezpieczeństwa narodowego stosownie do wyzwań i szans XXI wieku. Podkreśla się, że główne instytucje w zakresie bezpieczeństwa były projektowane w innych warunkach i z myślą o sprostaniu zupełnie innym wymaganiom. Wszystkie zatem muszą być przekształcone.

Siły zbrojne, aby wypełniać efektywnie swe podstawowe zadanie, tj. obronę Stanów Zjednoczonych, muszą:

– ubezpieczać sojuszników i przyjaciół;

– zniechęcać przyszłych rywali wojskowych;

– powstrzymywać (odpierać) zagrożenia przeciwko Stanom Zjednoczonym oraz ich sojusznikom i przyjaciołom;

– rozstrzygająco pokonać (pobić) każdego przeciwnika, jeżeli zawiedzie powstrzymywanie (odstraszanie).

Siły zbrojne zorganizowane dla odparcia masowych armii z czasów zimnej wojny muszą być przekształcone tak, aby koncentrowały się bardziej raczej na tym, jak przeciwnik może walczyć, niż na tym, gdzie i kiedy może wybuchnąć wojna. Dla sprostania nowym wyzwaniom w dziedzinie bezpieczeństwa Stany Zjednoczone będą wciąż potrzebowały baz w i wokół Europy Zachodniej i Północno-Wschodniej Azji, a także urządzeń czasowego dostępu dla zapewnienia rozwinięcia sił zbrojnych na dużą odległość. Doświadczenia kampanii

afgańskiej wykazują potrzebę rozwijania takich środków, jak wyprzedzające zdalne rozpoznanie, precyzyjne uderzenia dalekiego zasięgu oraz manewrowe siły ekspedycyjne. Ten zestaw zdolności wojskowych zawierać musi także możliwości obrony kraju, prowadzenie operacji informacyjnych, zapewnienie dostępu do odległych teatrów działań, ochronę krytycznej infrastruktury oraz środki kosmiczne.

Pierwszą linią obrony jest wywiad. Wymaga on też dostosowania do nowych wyzwań i nowej natury zagrożeń. Musi być umiejętnie zintegrowany z systemami obrony i porządku prawnego oraz skoordynowany z sojusznikami. Potrzebne jest wzmocnienie możliwości ostrzegania wywiadowczego i potencjału analitycznego.

Dyplomacja jest trzecią podstawową instytucją w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Zapewnia ona wspólne działanie z innymi państwami. Jednym z jej ważnych aspektów jest dyplomacja publiczna i powiązana z nią informacja publiczna, mająca na celu pomoc w poznaniu i zrozumieniu Stanów Zjednoczonych w świecie.

W zakończeniu akcentuje się, że podstawy siły Ameryki znajdują się w kraju. Są to umiejętności ludzi, dynamizm gospodarki oraz elastyczność instytucji. Różnorodne, nowoczesne społeczeństwo ma wewnętrzną, ambitną i inicjatywną energię. Siła Ameryki wywodzi się z tego, co i jak się robi z tą energią. To jest początek bezpieczeństwa narodowego.

W sumie dwoma czynnikami decydująco kształtującymi oblicze nowej strategii bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych są terroryzm i broń masowego rażenia. Zwłaszcza łączne uwzględnianie zagrożenia z ich strony powoduje, że najbardziej charakterystyczną właściwością nowej strategii jest zerwanie z dotychczasową, wywodzącą się jeszcze z czasów zimnej wojny, strategią odstraszania oraz swoistego przesunięcia na dalszy plan strategii reagowania na zaistniałe zagrożenia – na rzecz ustanowienia strategii prewencyjnej, w tym zwłaszcza przyjęcia koncepcji uderzeń uprzedzających. Warto w tym miejscu zauważyć, że to nowe podejście strategiczne przenoszone jest również stopniowo na grunt strategii NATO.

Obrona przeciwrakietowa

Kolejnym podstawowym elementem koncepcyjnej odpowiedzi USA na nowe warunki w wymiarze globalnym jest program **systemu obrony przeciwrakietowej.** Warto więc przyjrzeć się nieco bliżej te-

mu ważnemu, a jednocześnie wciąż jeszcze kontrowersyjnie odbieranemu problemowi.

Spójrzmy na obronę przeciwrakietową przez pryzmat – z jednej strony – możliwych potrzeb, wynikających ż zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego i – z drugiej strony – możliwego składu i struktury całego systemu. Ponieważ obrona przeciwrakietowa ma w swej istocie wymiar ponadnarodowy, przeto i owe zagrożenia, wyzwania, potrzeby i możliwości należałoby rozpatrywać w ponadnarodowym, międzynarodowym, globalnym odniesieniu.

Zacznijmy zatem od zagrożeń. Gdy mówimy o obronie przeciwrakietowej, naturalnym, niemal odruchowym pytaniem jest: „przed czym, przed jakim zagrożeniem rakietowym ma być ta obrona?" I zaczynamy zastanawiać się nad zagrożeniami. Jedni je dostrzegają, inni nie. Zauważmy jednak, że każda ocena zagrożenia jest z reguły sądem subiektywnym. Wnioski z niej nie bardzo zatem nadają się na podstawę do obiektywnych rozstrzygnięć. Oponenci na ogół pozostają nie przekonani, upierając się przy swoich ocenach, wnioskach i stanowiskach. Tak jest również w stosunku do oceny zagrożeń rakietowych – połączonych, co podkreślmy, z zagrożeniami BMR. Bo dopiero łącznie te dwa rodzaje zagrożeń dają właściwy punkt odniesienia. Obecnie sytuacja wygląda tak, że jedni przekonują o takim zagrożeniu ze strony państw tzw. zbójeckich, czy też delikatniej – niepewnych. Inni – wątpią w to, a niektórzy nawet mocno wątpią. W czym zasadza się istota tych rozbieżności? Czy tkwi ona w tym, że np. terytorium i siły USA są zagrożone, a terytorium i siły innych państw – nie? Z pewnością powód jest nieco inny. Są co najmniej dwie przyczyny różnicy w deklarowaniu oceny zagrożenia.

Przyczyna pierwsza ma charakter pozamerytoryczny, wynika z przeciwności lub co najmniej niezgodności celów politycznych, instrumentalnego – w stosunku do innych i nadrzędnych interesów politycznych – traktowania sprawy zagrożenia rakietowego. Często inne państwa, nawet sojusznicy, wykorzystują sprawę obrony przeciwrakietowej w swej grze z USA. Możliwość takiej gry z USA daje sam charakter problemu. Otóż jest to kwestia o strategicznym, a tym samym długookresowym wymiarze. W tym też tkwi druga przyczyna rozbieżności wyrażanych ocen co do zagrożenia rakietowego. USA traktują ten problem w kategoriach strategicznych, w długiej perspektywie czasowej. Z tej właśnie perspektywy trudno zaprzeczyć, że

mogą pojawić się w przyszłości istotne zagrożenia rakietowe. Inne państwa patrzą na ten problem bardziej politycznie (tj. w kategoriach dnia dzisiejszego), niż strategicznie. I im również trudno zaprzeczyć, gdy mówią, że takiego zagrożenia nie ma. Bo rzeczywiście na dzisiaj nie ma. Obydwie strony sporu mają zatem rację. Tylko, że obydwie stosują tu inne miary, patrzą na problem z innego punktu widzenia, jedni wyrażają oceny strategiczne, drudzy – bieżące, operacyjne, polityczne.

Z obiektywnego punktu widzenia właściwsze jest podejście pierwsze, strategiczne. O obronie przeciwrakietowej zresztą można sensownie rozmawiać chyba tylko wówczas, gdy ma się na uwadze perspektywę strategiczną. Środki do jej zbudowania będą bowiem dostępne dopiero raczej w dalszej (a więc strategicznej), niż bliższej (a więc operacyjnej) przyszłości. Dzisiaj ich jeszcze po prostu nie ma. A więc operacyjne oceny zagrożeń nie mają większego znaczenia. W sumie uważam, że zarówno ocena zagrożeń i wynikających z niej potrzeb, jak i wizja środków do przeciwdziałania im muszą mieć ten sam punkt odniesienia. Nie ma większego sensu „przymierzanie" środków, jakie mogą być dostępne dopiero za 10–20 lat, do zagrożeń dzisiejszych. Żadna racjonalna dyskusja na takim polu nie jest możliwa.

Do kontekstu zagrożeń dodajmy jeszcze jeden aspekt – psychologiczno-strategiczny. Nie zawsze dostrzega się rolę psychologii w strategii. Chociaż już Sun-Tzy w starożytności na niej wręcz budował całą teorię wojen. Dzisiaj to chyba właśnie ona powoduje, że dla takiego mocarstwa jak USA bardziej paraliżująca może być groźba terroru strategicznego w wyniku zagrożenia kilkoma rakietami, niż była „zimnowojenna" groźba zmasowanego ataku rakietowego ze strony innego mocarstwa. Groźba zmasowanego ataku raczej konsolidowała społeczeństwo, potęgowała jego wysiłki i umacniała siłę USA. Groźba pojedynczego ataku raczej dzieli, niż łączy. Pojawiają się wewnątrz spory, jak na nią reagować: miękko czy twardo? Może lepiej ustąpić przed groźbą takiego szantażu? Nie prowokować, nie angażować się w spory szantażysty z innymi naszymi partnerami i sojusznikami? Może lepiej stanąć z boku, izolować się? To są praktyczne dylematy. Myślę, że właśnie z tego – psychologicznego – powodu tak duże znaczenie przypisuje USA tym ewentualnym ograniczonym zagrożeniom rakietowym. Zneutralizować je bowiem – to znaczy zachować swobodę działania na arenie międzynarodowej. A zachowanie swobody

działania w każdej sytuacji, to – jak wykazuje historia i uczy prakseologia – jedna z kluczowych zasad działania sprawnego w ogóle.

Spróbujmy teraz spojrzeć na obronę przeciwrakietową z nieco innego punktu widzenia – z punktu widzenia wyzwań. Otóż bezpieczeństwo międzynarodowe zmienia się nie tylko pod wpływem ewolucji zagrożeń. Nie zawsze na początku pytania o to, co i jak trzeba zrobić w dziedzinie bezpieczeństwa, stoi pytanie o zagrożenia. Zmieniają się wszakże także inne elementy systemu bezpieczeństwa – zmieniają się środki, a przede wszystkim zmieniają się podmioty tego systemu – organizacje międzynarodowe, państwa, społeczności, ludzie, zmienia się człowiek. Zmienia się cały nadsystem systemu bezpieczeństwa. Trzecia, informacyjna fala rewolucji cywilizacyjnej ma w tym szczególną rolę. Wszystko to rodzi wyzwania wobec sposobu organizacji i funkcjonowania bezpieczeństwa międzynarodowego.

Postawienie problemu obrony przeciwrakietowej i cała dyskusja wokół niego – to, w moim przekonaniu, przede wszystkim przykład reakcji na nowe wyzwania w dziedzinie bezpieczeństwa. Konceptualna próba takiej reakcji już została podjęta 20 lat temu w programie tzw. „wojen gwiezdnych". Wznowienie obecnie podobnej filozofii wskazuje, że od tego kierunku rozwoju myślenia strategicznego nie ma odwrotu. Jest to tendencja obiektywnie uwarunkowana. Jest odzwierciedleniem zmian strategicznych w świecie.

Jednym z głównych wyzwań jest dostosowanie globalnej strategii odstraszania nuklearnego do nowych warunków. To przecież ta strategia, oparta na koncepcji wzajemnego gwarantowanego zniszczenia (MAD), zapewniała względną stabilność zimnowojennego świata. Przypomnijmy, że polegała ona na utrzymywaniu – w dwubiegunowym świecie nuklearnym – takiego potencjału uderzeniowego, który gwarantowałby zniszczenie agresora uderzeniem odwetowym nawet po stratach w wyniku jego ataku. W tę filozofię wpisany jest m.in. traktat ABM o ograniczeniu obrony przeciwrakietowej. Miał on zapobiec zbudowaniu obrony przed uderzeniem odwetowym i przez to przekreślić warunki racjonalnej kalkulacji na powodzenie agresji nuklearnej. Agresja nuklearna byłaby samobójstwem strategicznym, byłaby decyzją o samozniszczeniu, doprowadziłaby wyłącznie do globalnego kataklizmu nuklearnego.

Taki wzorzec strategiczny miał swoje uzasadnienie i był – jak się okazuje – skuteczny w erze dwubiegunowego świata nuklearnego.

Zapewnił wzajemne odstraszanie i powstrzymywanie jednej strony przez drugą. Ale już co najmniej od początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku świat się zmienił. Dwubiegunowa konstrukcja nuklearna świata się rozpadła. W to miejsce kształtuje się świat pluralistyczny, wielopodmiotowy, aczkolwiek z dominacją jednego, hegemonistycznego podmiotu. Jednocześnie „zaraza proliferacji" prowadzi do pojawienia się wielu podmiotów nuklearnych – włącznie z organizacjami terrorystycznymi. Czy w takim świecie reguła MAD może być skuteczna? Czy w ogóle ma sens? Chyba nie. Raczej konieczne jest poszukiwanie nowej strategii bezpieczeństwa nuklearnego. Twarda strategia MAD musi być zastąpiona bardziej zróżnicowaną, elastyczną, wielostronną, „miękką" strategią „wielowektorowej reakcji". Jednym z wektorów jest właśnie obrona przeciwrakietowa – jako defensywny komponent strategii powstrzymywania nuklearnego.

Na koniec kilka zdań o składzie, strukturze i funkcjonowaniu projektowanego systemu obrony przeciwrakietowej. A jest to system niezwykle złożony (tzw. system systemów lub supersystem), bogaty w różnorodne elementy organizacyjne i techniczne, działające we wzajemnym, ścisłym powiązaniu.

Przede wszystkim należy pamiętać, że obejmuje on wszystkie poziomy obrony – od strategicznego, poprzez operacyjny do taktycznego. To nie jest program wyłącznie strategiczny, jakim była jego pierwotna wersja w postaci narodowej obrony przeciwrakietowej terytorium USA (NMD). Mieszczą się w nim bowiem zarówno komponenty obrony przed rakietami dalekiego zasięgu (międzykontynentalnymi), jak i rakietami balistycznymi średniego i krótkiego zasięgu (tzw. broń teatru działań). Ma on zapewniać obronę zarówno terytoriów poszczególnych państw w nim uczestniczących, jak i obronę przeciwrakietową wojsk operujących poza terytorium narodowym, w tym np. wojsk pełniących misje pokojowe lub prowadzących operacje w rejonach kryzysowych. Widać z tego wyraźnie, że program oferuje nie tylko obronę USA lub innych naszych sojuszników, ale także bezpośrednią obronę terytorium Polski i ewentualnie naszych wojsk uczestniczących w misjach i operacjach międzynarodowych. Ma on zatem znaczenie także bezpośrednie, a nie tylko pośrednie dla naszego bezpieczeństwa.

Z punktu widzenia funkcjonalnego system obrony przeciwrakietowej składał się będzie z trzech podsystemów: wykrywania i śledzenia,

rażenia (przechwytywania) i kierowania. Celem pierwszego jest wykrycie odpalenia rakiety i następnie śledzenie jej oraz udział w naprowadzeniu na nią środków rażenia. Zakłada się, że główną rolę spełniać w tym będą środki rozpoznania kosmicznego, uzupełnione elementami bazowania morskiego i lądowego. Podsystem rażenia (przechwytywania) ma doprowadzić do zniszczenia rakiety. Dysponował będzie dwojakiego rodzaju, wzajemnie uzupełniającymi się środkami: niszczenia kinetycznego (pociski, antyrakiety) i niszczenia energią przesyłaną (lasery). Środki te mogą być rozmieszczane na lądzie, morzu, w powietrzu i kosmosie. Działania wszystkich elementów wykonawczych koordynowane są przez podsystem kierowania. Głównym wobec niego wymaganiem jest zapewnienie szybkiego, ale jednocześnie pewnego (bezbłędnego) procesu decyzyjnego.

Szczególnie istotne znaczenie ma zsynchronizowanie trzech segmentów wyspecjalizowanych w zwalczaniu rakiet w trzech jakościowo różnych fazach ich lotu: startowej (faza wznoszenia), środkowej (faza lotu balistycznego) i końcowej (faza uderzenia w cel). Każda z tych faz ma swoje specyficzne właściwości z punktu widzenia zwalczania atakujących rakiet.

Faza pierwsza to wznoszenie się rakiety od chwili odpalenia do czasu osiągnięcia prędkości, która zapewniałaby następnie balistyczne dotarcie rakiety do wyznaczonego celu. Trwa od 1,5 do 5 minut. Jest to najbardziej krytyczna faza. Rakieta jest w tym czasie dużym i względnie powolnym obiektem zmagającym się z pokonaniem przyciągania ziemskiego. Jest zatem obiektem wrażliwym na zniszczenie. Jednocześnie z punktu widzenia operacyjnego zwalczanie rakiet balistycznych w tym momencie byłoby rozwiązaniem idealnym. Nie musi być ona nawet całkowicie zniszczona, wystarczy jej uszkodzenie, by nie dotarła do celu. Ponadto zniszczenie rakiety od razu nad terytorium przeciwnika ma szczególne znaczenie w razie przenoszenia przez nią ładunku jądrowego, chemicznego lub biologicznego. To jest dodatkowy czynnik odstraszania. Dodajmy także, że zbudowanie skutecznego systemu zwalczania rakiet w początkowej fazie ich lotu oznaczałoby zapewnienie bezpieczeństwa przeciwrakietowego praktycznie na całym globie. Taką bowiem wartość miałoby niszczenie każdej odpalonej rakiety, niezależnie przecież od tego przeciwko komu i w jakie miejsce na kuli ziemskiej byłaby ona w rzeczywistości wymierzona.

Ale należy zauważyć, że ta początkowa faza jest równocześnie najbardziej wymagającą z punktu widzenia zwalczania rakiet. Problem polega na zapewnieniu błyskawicznej reakcji – wykryciu startu i natychmiastowym skierowaniu tam środków rażenia. Chodzi więc w pierwszym rzędzie o zbudowanie takiego systemu ciągłej obserwacji potencjalnych obszarów zagrożeń, który pozwalałby redukować, korzystne dla potencjalnego przeciwnika, tzw. „bezpieczne nisze", czyli miejsca o ograniczonych (przez czynniki geograficzne i czasowe) możliwościach wykrycia startu rakiet. Najlepiej do tego nadają się systemy rozpoznania kosmicznego. Nad jednym z takich systemów pracują wspólnie Amerykanie i Rosjanie w ramach programu RAMOS. Drugi problem to rażenie wykrytej rakiety w bardzo krótkim czasie. Wymaga to albo bardzo szybkich środków rażenia (np. laserowych), albo rozmieszczenia ich jak najbliżej potencjalnych miejsc startu wrogich rakiet. Optymalnymi rozwiązaniami są zatem systemy laserowe bazowania kosmicznego i powietrznego. Aczkolwiek w określonych warunkach przydatne mogą być także morskie i lądowe systemy rażenia, w tym niszczenia kinetycznego.

Środkowa faza lotu rakiety trwa najdłużej. Dla rakiet (ich głowic) międzykontynentalnych może to być okres nawet ok. 20 minut. Faza ta daje największe możliwości systemowi obrony przeciwrakietowej. Swobodny lot głowic jest łatwiej przewidywalny. Można przewidzieć ich dalszą trajektorię lotu i tym samym ocenić, co jest ich celem. Zwalczanie rakiet w tej fazie zapewnia zatem obronę konkretnych obszarów i regionów. Stosunkowo łatwo monitorować lot głowic, a do ich niszczenia można wykorzystywać wszystkie technicznie dostępne środki i metody. Utrudnieniem jest natomiast możliwość stosowania różnych środków maskowania i mylenia (np. rozproszenie i towarzyszenie głowic pozornych). W tej chwili najbardziej są zaawansowane prace nad systemami bazowania morskiego i lądowego.

Końcowa (uderzeniowa) faza ataku rakietowego trwa najkrócej – kilkanaście do kilkudziesięciu sekund. Obrona przed pociskami rakietowymi w tej fazie ma szczególne znaczenie w odniesieniu do rakiet krótkiego i średniego zasięgu, których środkowa faza lotu balistycznego (i w ogóle cały atak) trwa bardzo krótko. Dlatego obrona przed takimi rakietami wymaga posiadania mobilnych, bardzo „szybkich" systemów antyrakietowych na teatrze działań, operujących ponadto jak najbliżej potencjalnych celów uderzeń. Służą temu m.in.

prace nad takimi programami obrony przeciwrakietowej na teatrze działań, jak: system obrony na dużych wysokościach THAAD, system obrony powietrznej średniego zasięgu MEADS, czy też system obrony powietrznej PATRIOT.

Stworzenie jednego, spójnego systemu obrony przeciwrakietowej wymaga zatem zespolenia i skoordynowania wielu różnych systemów wykrywania, śledzenia i zwalczania rakiet we wszystkich fazach ich lotu i w różnych sytuacjach strategicznych i operacyjnych. Skoordynowanie tych wszystkich elementów i zdolności powinno zmierzać do zorganizowania tzw. obrony wielowarstwowej, zapewniającej, że atakująca rakieta na każdym odcinku swego lotu (od startu do fazy uderzeniowej) napotka stosowne przeciwdziałanie. Tylko w ten sposób można osiągnąć potrzebną pewność (niezawodność) obrony.

Koncepcja bezpieczeństwa krajowego

Inną – tym razem o wymiarze wewnętrznym (krajowym), ale także o znaczeniu globalnym – strategiczną odpowiedzią USA na atak terrorystyczny z 11 września 2001 roku było **przyjęcie Narodowej Strategii Bezpieczeństwa Krajowego oraz utworzenie Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego.** Przy czym bezpieczeństwo krajowe (Homeland Security) definiuje się jako „skoordynowany wysiłek narodowy dla zapobiegania atakom terrorystycznym na terytorium kraju, redukowania wrażliwości państwa amerykańskiego na terroryzm oraz minimalizowania i likwidowania skutków wykonanych ataków".[11]

Strategia bezpieczeństwa krajowego jest rozumiana jako uzupełnienie i rozwinięcie strategii bezpieczeństwa narodowego. O ile ta druga ma na celu zagwarantowanie suwerenności i niepodległości Stanów Zjednoczonych, przy pełnym zachowaniu ich podstawowych wartości i instytucji, to pierwsza ukierunkowana jest na przeciwdziałanie bardzo specyficznemu zagrożeniu, jakim jest terroryzm na terytorium państwa, oraz na zapewnienie wszechstronnych ram dla organizowania wysiłku struktur państwowych, stanowych, lokalnych i prywatnych, których pierwotne funkcje często nie mają nic wspólnego z bezpieczeństwem narodowym.

„Narodowa Strategia Bezpieczeństwa Krajowego" jest pierwszym tego typu dokumentem w historii USA. Ustanowił ją Prezydent

---

[11] *National Strategy for Homeland Security*, Washington 2002, s. 2.

G.W. Bush 16 lipca 2002 roku, a więc w 10 miesięcy po ataku terrorystycznym na USA. Jej celem jest mobilizowanie i organizowanie narodu dla ochrony kraju przed atakami terrorystycznymi. Skierowana jest do całego społeczeństwa – władz państwowych, stanowych i lokalnych, kampanii i organizacji prywatnych oraz pojedynczych obywateli. Strategia, zgodnie z istotą bezpieczeństwa krajowego, ustanawia trzy główne cele strategiczne w tej dziedzinie:

- zapobiegać atakom terrorystycznym na terytorium kraju;
- redukować wrażliwość państwa amerykańskiego na terroryzm;
- minimalizować i likwidować skutki ataków terrorystycznych.

Terroryzm definiuje się jako celowo zamierzony, bezprawny akt zagrażający życiu ludzkiemu lub dobru publicznemu, mający zastraszyć lub zniewolić ludność cywilną lub władze publiczne. Podkreśla się, że obecny terroryzm, mogący potencjalnie wykorzystać najpotężniejsze środki niszczenia, jest najgroźniejszym wyzwaniem, z jakim kiedykolwiek zetknął się naród amerykański. Dla skutecznego sprostania temu wyzwaniu dokonano największej od 50 lat reorganizacji władz federalnych, tworząc Departament Bezpieczeństwa Krajowego, mający zapewnić lepszą koordynację wysiłków na szczeblu władz państwowych, z uwzględnieniem pełnego współdziałania władz stanowych i lokalnych oraz sektora prywatnego i wszystkich obywateli.

Za główne obszary zadaniowe bezpieczeństwa krajowego uznaje się: wywiad (rozpoznanie) i ostrzeganie; bezpieczeństwo granic i transportu; kontrterroryzm wewnętrzny (krajowy); ochrona krytycznej (kluczowej) infrastruktury; obrona przed groźbą katastrof (zwłaszcza następstwami użycia środków masowego rażenia); gotowość i reagowanie w sytuacjach nadzwyczajnych. Pierwsze trzy skupiają się na zapobieganiu zagrożeniom; dwie następne na zmniejszaniu wrażliwości narodowej na ataki i ostatnia na minimalizowaniu zniszczeń oraz zapewnieniu odtworzenia warunków sprzed ataku.

Należy podkreślić, że w całej strategii bardzo mocno eksponuje się możliwość użycia przez terrorystów broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej, uznając, że jest to bardzo realne zagrożenie. Z uwagi na potencjalne skutki takich ataków wprowadza się zupełnie nową kategorię pojęciową „zagrożenia katastroficzne" (*Catastrophic Threats*), poświęcając obronie przed nimi wyodrębniony rozdział dokumentu. Na uwagę zasługuje także zadanie związane z ochroną tzw. infrastruktury krytycznej, mającej decydujące znacze-

nie dla funkcjonowania państwa i życia ludności. W naszych pracach strategicznych problematyka ta mieści się w ramach planowania i organizowania obrony i ochrony obiektów szczególnie ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Do jej dotychczasowego tradycyjnego ujęcia należałoby dodać sprawy bezpieczeństwa cybernetycznego, obejmującego ochronę systemów informacyjnych, jako obiektów szczególnego rodzaju.

Całość aktywności w zakresie reagowania kryzysowego i likwidacji skutków będzie konsolidowana w skali państwa przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego w jeden zintegrowany, narodowy system opanowywania incydentów (*National System for Incident Management*). Jest to kolejne nowe rozwiązanie wprowadzane przez obecną strategię. Amerykanie zauważają bowiem ujemne strony dotychczasowego rozproszenia instytucjonalnego i funkcjonalnego różnych planów reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych, odrębnego traktowania reagowania na ataki terrorystyczne i na klęski naturalne, rozdzielania problematyki opanowywania kryzysów i likwidacji ich skutków.

Uznaje się, że fundamenty bezpieczeństwa krajowego stanowią cztery elementy: prawo; nauka i technologia; obieg informacji i systemy informacyjne; współpraca międzynarodowa.

W zakończeniu warto podkreślić, że bliźniacze strategiczne koncepcje bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa krajowego tworzą podstawy dla szeregu innych bardziej specyficznych strategii. Są wśród nich m.in.: narodowa strategia zwalczania terroryzmu; narodowa strategia walki z bronią masowego rażenia; narodowa strategia bezpieczeństwa przestrzeni cybernetycznej; strategia obrony narodowej; strategia narodowej kontroli narkotyków. Wszystkie te koncepcje mieszczą się w ramach nakreślonych przez strategię bezpieczeństwa narodowego i strategię bezpieczeństwa krajowego, które razem są nadrzędne w stosunku do innych narodowych strategii, programów i planów.

5. GLOBALNE ASPEKTY POLITYKI I STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA ROSJI

Rosja nie jest wyjątkiem i podobnie jak wszystkie inne państwa pokomunistyczne w Europie Środkowej i Wschodniej musiała w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku sformułować swoją strategię i politykę bezpieczeństwa w nowych zupełnie warunkach. Musiała także przeprowadzić gruntowną reorganizację własnego systemu bezpieczeństwa, w tym sił zbrojnych.

Ewolucja bezpieczeństwa

Rosyjskie przemiany w latach dziewięćdziesiątych miały oczywiście własną wyraźną specyfikę, odróżniającą je od przemian np. w Polsce, na Węgrzech, Litwie lub Ukrainie. Ta specyfika wynikała z przejęcia przez Rosję całego imperialnego spadku po Związku Radzieckim. Spadku mentalnościowego, koncepcyjnego, organizacyjnego i materialnego. To były znaczące uwarunkowania determinujące kierunek i tempo ewolucji systemu bezpieczeństwa militarnego Rosji. Najczęściej ich wpływ był hamujący, opóźniający, obiektywnie komplikujący i utrudniający konieczne reformy.

Ale naturalnie ewolucja owa odbywała się także pod wypływem innych – można rzec klasycznych – czynników, typowych dla każdego innego państwa. Mam zwłaszcza na myśli zagrożenia i wyzwania, potrzeby i możliwości państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Nie wnikając w szczególną analizę, warto jednak wśród tych czynników wymienić szczególnie – jak sądzę – dla Rosji istotne. Były to i są:

1) erupcja zagrożeń wewnętrznych, których najwyrazistszym przykładem stała się wojna w Czeczenii;

2) eskalacja zewnętrznego zagrożenia islamskiego na południu Rosji, głównie w Azji Centralnej;

3) ekspansja NATO w Europie Środkowej i Wschodniej (członkostwo nowych państw, program „Partnerstwa dla Pokoju");

4) „ciche" wzbieranie potęgi chińskiej na wschodzie;

5) gwałtowne rozlanie się światowej walki z terroryzmem po 11 września ub. roku;

6) pełzający wewnętrzny kryzys ekonomiczny i nadciągający kryzys demograficzny;

7) rozkład własnego potencjału militarnego zarówno konwencjonalnego, jak i jądrowego. Rozkład moralny, techniczny i organizacyjny.

Już tych kilka przykładów daje wyobrażenie o wyzwaniach, przed jakimi stała i stoi polityka obronna Rosji. Jak sobie radzić w takich warunkach? Jak zabezpieczyć własne interesy narodowe? Innymi słowy – jaką przyjąć strategiczną koncepcję (czy też – jak w Rosji raczej mówią: doktrynę) bezpieczeństwa militarnego? Rosja bezustannie szukała i szuka na to odpowiedzi, kreśląc je w szeregu dokumentów doktrynalnych, jak choćby koncepcja bezpieczeństwa narodowego, doktryna obronna czy też doktryna bezpieczeństwa informacyjnego. Brak tu oczywiście miejsca na ich szersze omówienie. Zatrzymajmy się jednak na trzech interesujących kwestiach.

Pierwszą z nich jest rola broni jądrowej w strategii bezpieczeństwa Rosji. Jest to jej najważniejszy atrybut mocarstwowości. Utrzymywanie jądrowego parytetu z USA jest chyba najważniejszą ambicją Rosji. Ale jest to zadanie wyjątkowo trudne, zwłaszcza w kontekście amerykańskiej dynamiki technologicznej i dążenia do budowy obrony przeciwrakietowej. Rosji nie stać na podjęcie wyścigu technologicznego. Starzejący się potencjał nuklearny przekształca się stopniowo z przydatnego dotąd oręża w obciążający i niebezpieczny (stwarzający sam sobą zagrożenie) arsenał. Arsenał, który wymaga pielęgnacji, ochron, który trzeba pilnować. Więcej – trzeba prosić nawet innych partnerów o pomoc w tym pilnowaniu (np. w czasie zabezpieczenia się przed tzw. „efektem roku 2000" w systemach kierowania). Dramatyczna decyzja w tej dziedzinie stoi więc przed Rosją. Albo unowocześniać broń nuklearną, inwestować w nią, aby utrzymać jej potencjał na poziomie mocarstwa światowego, albo „spasować" i utrzymywać ją na poziomie minimalnym dla potrzeb mocarstwa regionalnego. Wybór podyktuje ekonomia. Chyba, że ambicje zignorują możliwości ekonomiczne. Ale taki wariant już w tym miejscu świata był „ćwiczony" w poprzednich dekadach przez Związek Radziecki. Skończyło się to krachem państwa. Nie sądzę, aby współczesna Rosja chciała popełnić ten sam błąd.

Drugim problemem, który – jak sądzę – wart jest zasygnalizowania, to bezpieczeństwo informacyjne. Nie trzeba chyba nikogo przekonywać, jakie znaczenie we wszystkich dziedzinach ludzkiej aktywności ma dzisiaj informacja. Żyjemy w erze rewolucji informacyjnej

i na progu – jak to określa A. Toffler[12] – trzeciej, właśnie informacyjnej fali rozwoju cywilizacji. Dlatego ten aspekt bezpieczeństwa – bezpieczeństwo informacyjne – znajduje się w centrum uwagi analityków i planistów obronnych, a coraz częściej również decydentów. Przodują w tym oczywiście Stany Zjednoczone Ameryki i – po cichu, jak się okazuje, bez nadmiernego rozgłosu – idą w tym kierunku Chiny.

Trzeba jednak podkreślić, że także właśnie Rosja znajduje się pod tym względem w czołówce. W ubiegłym roku przyjęty został specjalny dokument doktrynalny przedstawiający bardzo szeroko, całościowo i spójnie filozofię podejścia władz Rosji do tego problemu. Ocenia on m.in. główne zagrożenia, ustala koncepcje oraz określa wymagania wobec sił i środków bezpieczeństwa informacyjnego. Prawdę powiedziawszy, jest to chyba pionierski w świecie dokument rządowy traktujący tak kompleksowo, całościowo sprawę bezpieczeństwa informacyjnego. Nawet Amerykanie, choć mają co prawda o wiele bardziej rozbudowany system ocen, ustaleń i założeń dyrektywnych, traktują sprawę bardziej wąsko i specjalistycznie (koncentrując się np. na problemach tzw. wojny informacyjnej). Aby jednak cały problem przedstawić we właściwych proporcjach, należy stwierdzić, że same, nawet najlepsze koncepcje – to jeszcze za mało. Trzeba mieć możliwości realizacyjne. A pod tym względem Rosjanie są jednak zdecydowanie w tyle za USA.

I ostanie z generalnych spostrzeżeń na temat bezpieczeństwa militarnego Rosji. Dotyczy ono sił konwencjonalnych i koncepcji ich wykorzystania do nowych zadań, w tym w operacjach kryzysowych. Jak wiadomo, rosyjskie siły zbrojne, pozostałe w spadku po Związku Radzieckim, przygotowane były do wielkich, masowych operacji w wojnie na dużą skalę. Nowe warunki – a więc zarówno potrzeby strategiczne, jak i możliwości państwa – wymagały i wciąż wymagają radykalnych zmian restrukturyzacyjnych. Przebudowa sił zbrojnych idzie w Rosji bardzo opornie i trudno. Zauważmy jednak, że jest to przedsięwzięcie o niespotykanej skali w wymiarze światowym. Jest to zredukowanie i przeorientowanie na zupełnie inne zadania trudno wyobrażalnej machiny wojskowej. Wielka redukcja oznacza, że dziesiątki tysięcy czołgów, samolotów, wozów bojowych, dział, okrętów muszą powoli rdzewieć gdzieś w specjalnych bazach wojskowych lub

[12] A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1985.

najzwyczajniej na polach Syberii i wodach Oceanu Północnego. Te wszelkie złomowiska różnych metali, śmietniska odpadów nuklearnych grożące katastrofami ekologicznymi trzeba jeszcze pomnożyć przez tysiące ludzkich tragedii, jak choćby śmierć marynarzy z „Kurska", i przez setki tysiące ludzkich upokorzeń i utraconych złudzeń rosyjskich żołnierzy nagle zmuszonych do opuszczania krajów Europy i Azji. Jeśli się zważy taki właśnie obraz militarnego potencjału Rosji, to chyba raczej należałoby się dziwić, że ten proces przemian jeszcze nie wymknął się spod kontroli, że jest jeszcze sterowalny.

Mało. Rosja jakoś włącza się w międzynarodowy wysiłek reagowania kryzysowego. Spełnia nawet rolę stabilizującą w niektórych obszarach na przestrzeni poradzieckiej. Np. Tadżykistan bez obecności tam wojsk rosyjskich pogrążyłby się bez wątpienia w przepaść wojny domowej. Rosja aktywnie uczestniczy w operacjach kryzysowych na Bałkanach. No i to, co jest dla samej Rosji najtragiczniejsze – musi się zmagać z konfliktem w Czeczenii.

Siły zbrojne Rosji stopniowo, krok po kroku, przystosowują się do wymagań nowych zadań. Jest to proces, na który wszyscy patrzą z nadzieją, Bo współcześnie – jakby to paradoksalnie nie zabrzmiało – zagrożenia stwarzają nie tylko silne, sprawne, dobrze zorganizowane i dowodzone siły zbrojne – bo te poddawane są coraz precyzyjniejszemu reżimowi kontroli międzynarodowej – co właśnie siły słabe, w rozkładzie, zdezorganizowane, niesterowalne.

Uporządkowaniu potencjału militarnego Rosji niewątpliwie dobrze może służyć rozwijanie normalnych relacji z otoczeniem zewnętrznym, w tym zwłaszcza z niedawnym przeciwnikiem – czyli z NATO. Chciałbym zatem teraz przejść do kilku refleksji na ten właśnie temat.

Trzeba na wstępie zauważyć, że upłynęła dopiero dekada od czasu, gdy NATO w Rosji było widziane wyłącznie jako główny i najniebezpieczniejszy przeciwnik, jako wróg nr 1. Resentymenty do takiego postrzegania NATO są zatem wciąż jeszcze silne i oczywiste. To przecież minęło dopiero pół pokolenia, gdy tymczasem NATO straszyło Rosjan przez dwa pokolenia. Zwrot więc nie mógł tak szybko nastąpić. Tym bardziej, że wśród przywódców rosyjskich, kształtujących opinię publiczną, tylko nieliczni byli zwolennikami szybkiego zbliżenia z Zachodem. Dużo było i jest przeciwników.

Pierwsze inicjatywy zorganizowania bliższej współpracy były bardzo trudne. Np. rosyjscy wyżsi dowódcy nie mogli długo zaakcepto-

wać sytuacji, że w ramach NACC (North Atlantic Cooperation Council – Rada Współpracy Północno-Atlantyckiej) traktuje ich się na równi z wojskowymi z byłych republik radzieckich lub innych byłych państwa Układu Warszawskiego. To był niełatwy próg mentalnościowy. Przez całe pokolenia przecież Rosjanie przywykli, że w takich wysokich gremiach odgrywali szczególną rolę. A tu moją być równi?

Rosja próbowała również nakłonić NATO jeśli już nie do rozwiązania się (skoro nie ma Układu Warszawskiego, to po co NATO?), to do przekształcenia się w organizację polityczną. To się nie udawało, a w dodatku NATO rozpoczęło marsz na wschód. Na nic naturalnie zdawały się argumenty, że to nie NATO się pcha na wschód, tylko akurat państwa ze wschodu garną się do NATO, że to nie jest tworzenie dodatkowego zagrożenia dla Rosji, że to jest poszerzenie obszaru bezpieczeństwa i likwidowanie tak niebezpiecznej tzw. „szarej strefy". Dla Rosji to były kolejne oznaki spychania jej z imperialnego tronu.

Aby nie doprowadzić do nadmiernego zagrożenia stosunków NATO–Rosja i być może do trudno odwracalnych stanów wrogości, zaproponowano – równolegle z poszerzeniem NATO o Polskę, Węgry i Czechy – podpisanie Aktu Stanowiącego NATO-Rosja, ustanawiającego jednocześnie PJC, Stały Wspólny Komitet NATO-Rosja (19+1). Miał on umożliwić Rosji zabieranie głosu w kluczowych sprawach bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Ta inicjatywa odegrała bardzo pozytywną rolę, neutralizując przykre dla Rosji konsekwencje pierwszej fali poszerzenia NATO.

Wkrótce jednak okazało się, że PJC nie jest formułą mogącą trwale rozwijać stosunki NATO i Rosji. Rosja nie bardzo mogła się wpisać w obyczaje NATO-wskie – stałego, ciągłego, permanentnego dyskutowania, dyskutowania i dyskutowania, uzgadniania, mozolnego zmierzania do consensusu. Nie wyznaczyła swego stałego przedstawiciela w Brukseli. Okazjonalne posiedzenia PJC, to nie to samo, co ciągłe obradowanie. Ponadto Rosja szybko się zniechęciła, gdy przyszło jej za każdym razem, w każdej sprawie stawać w szranki w pojedynkę przeciwko blokowi uzgadnianych zawczasu stanowisk „19". Stwierdziwszy, że to nie jest „19+1", lecz „19 przeciw 1", straciła zainteresowanie merytoryczną pracą na tym forum. Wykorzystała więc natychmiast okazję, by zawiesić swój w nich udział w proteście przeciw operacji NATO w Kosowie w 1999 r.

Co prawda po dojściu do władzy Putina wznowiono pracę PJC w maju 2000 r., ale nowy w pełni realny impuls do relacji NATO–Rosja wniosła dopiero reakcja na atak terrorystyczny na USA z 11.09. ub. roku. W jej to wyniku – po uprzednich inicjatywach T. Blaira i G. Robertsona – prezydenci G. Bush i W. Putin postanowili wzmocnić i poszerzyć stosunki NATO-Rosja i ustanowić nowe mechanizmy konsultacji, współpracy, wspólnych decyzji i skoordynowanych wspólnych akcji. Formą instytucjonalizacji tej współpracy jest nowe ciało w postaci Rady NATO–Rosja w formule nie „19+1", jak było dotąd, lecz „20".

Przyjęcie nowej formuły współpracy Rosji z NATO zbiega się znów z kolejnym poszerzeniem Sojuszu. Nasuwa się prosta analogia do poprzedniej fali poszerzenia. Znów opór Rosji neutralizuje się propozycją ściślejszej współpracy. Tylko, że teraz konsekwencje wadliwego wdrożenia lub załamania się tej inicjatywy mogą być o wiele poważniejsze. Źle skonstruowane mechanizmy mogą z jednej strony „rozsadzić" NATO od wewnątrz, mogą sparaliżować procesy decyzyjne, podważyć wzajemne zaufanie wewnątrz Sojuszu i w konsekwencji nawet spowodować jego rozpad, a w najlepszym wypadku utratę możliwości skutecznego działania. Z drugiej strony – niewypał z „Radą 20" może znów zniechęcić Rosję do współpracy. Teraz już chyba na długo. Mogłoby to grozić nawet nawrotem nowej zimnej wojny.

Koncepcja bezpieczeństwa narodowego

Oficjalne podejście Rosji do spraw bezpieczeństwa narodowego wyłożone zostało w przyjętej na początku 2000 roku, a więc na początku prezydentury W. Putina, **„Koncepcji bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej"**. Obejmuje ona system poglądów na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, społeczeństwa i państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi we wszystkich sferach ich funkcjonowania.

Koncepcja definiuje interesy narodowe Rosji w sferach ekonomicznej, wewnątrzpolitycznej, socjalnej, międzynarodowej, informacyjnej, wojskowej, pogranicznej i ekologicznej. Interesy obywateli polegają na realizacji konstytucyjnych praw i wolności, na zapewnieniu bezpieczeństwa osobistego, na zwiększeniu jakości i poziomu życia, na fizycznym, duchowym i intelektualnym rozwoju człowieka

i obywatela. Interesy społeczeństwa dotyczą umocnienia demokracji, ustanowienia państwa prawnego i socjalnego, osiągnięcia i podtrzymania społecznej zgody oraz duchowego odnowienia Rosji. Interesy państwa polegają na nienaruszalności ustroju konstytucyjnego, suwerenności i całości terytorialnej Rosji, na politycznej, ekonomicznej i socjalnej stabilności, na bezwzględnym zapewnieniu praworządności i utrzymaniu porządku prawnego, na rozwoju równoprawnej i wzajemnie korzystnej współpracy międzynarodowej. Za jeden z ważniejszych aspektów interesów narodowych Rosji uznaje się ochronę przed terroryzmem, w tym terroryzmem międzynarodowym.

Zagrożenia dla interesów narodowych Rosji widzi się zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz kraju. Są wśród nich: stan własnej ekonomiki, nieprawidłowości w organizacji władzy państwowej i społeczeństwa obywatelskiego, socjalno-polityczna polaryzacja społeczeństwa rosyjskiego i kryminalizacja stosunków społecznych, wzrost przestępczości zorganizowanej i zwiększenie skali terroryzmu, zaostrzenie sprzeczności narodowościowych i stosunków międzynarodowych.

Za najważniejsze zadania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Rosji uznaje się:

– terminowe prognozowanie i wykrywanie zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego;

– realizacja operacyjnych i długoterminowych przedsięwzięć w zakresie zapobiegania i neutralizowania zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych;

– zapewnienie suwerenności i całości terytorialnej Federacji Rosyjskiej, w tym bezpieczeństwa jej przestrzeni pogranicznej;

– ożywienie ekonomiki kraju, prowadzenie niezależnego i socjalnie zorientowanego kursu ekonomicznego;

– przełamanie zależności naukowo-technicznej i technologicznej Federacji Rosyjskiej od czynników zewnętrznych;

– zapewnienie na terytorium Rosji osobistego bezpieczeństwa człowieka i obywatela, jego konstytucyjnych praw i wolności;

– doskonalenie systemu władzy państwowej Federacji Rosyjskiej, relacji federacyjnych, samorządów lokalnych i prawodawstwa Federacji Rosyjskiej, kształtowanie harmonijnych stosunków narodowościowych, umocnienie praworządności i ochrona stabilności socjalno-politycznej społeczeństwa;

– zapewnienie bezwzględnego przestrzegania prawodawstwa Federacji Rosyjskiej przez wszystkich obywateli, urzędników, organy państwowe, partie polityczne, organizacje społeczne i religijne;

– zapewnienie równoprawnej i wzajemnie korzystnej współpracy Rosji zwłaszcza z czołowymi państwami świata;

– podniesienie i utrzymanie na wystarczająco wysokim poziomie potencjału wojskowego państwa;

– wzmocnienie reżimu nierozprzestrzeniania broni masowego zniszczenia i środków jej przenoszenia;

– podjęcie efektywnych przedsięwzięć mających na celu wykrycie, zapobieganie i przerwanie działalności rozpoznawczej i wywrotowej innych państw skierowanej przeciwko Federacji Rosyjskiej;

– istotne poprawienie sytuacji ekologicznej kraju.

Koncepcja szczegółowo charakteryzuje działania państwa w różnych sferach jego funkcjonowania, podkreślając szczególne znaczenie sfery ekonomicznej. Dużo miejsca poświęca się sprawom bezpieczeństwa wewnętrznego. Co do bezpieczeństwa militarnego, to podkreśla się, że Rosja bierze pod uwagę użycie sił zbrojnych wychodząc z następujących zasad:

– użycie wszystkich posiadanych sił i środków, włącznie z bronią jądrową, w razie konieczności odparcia agresji zbrojnej, jeżeli wyczerpane zostaną lub okażą się nieskuteczne inne metody rozwiązania sytuacji kryzysowej;

– użycie sił zbrojnych wewnątrz kraju ściśle zgodnie z Konstytucją i prawami federacyjnymi w razie pojawienia się zagrożenia życia obywateli, całości terytorialnej kraju, a także groźby obalenia siłą ustroju konstytucyjnego.

Podstawę systemu bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej stanowią organy, siły i środki bezpieczeństwa wykonujące zadania o charakterze politycznym, prawnym, organizacyjnym, ekonomicznym, wojskowym i innym, ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa osób, społeczeństwa i państwa. W formułowaniu i realizacji polityki bezpieczeństwa narodowego Rosji główną rolę spełniają: Prezydent, Zgromadzenie Federacyjne, Rząd, Rada Bezpieczeństwa, federalne organy władzy wykonawczej, organy władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej.

Koncepcja polityki zagranicznej

Sposoby realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego ujęte są w szeregu innych, bardziej już konkretnych, koncepcyjnych dokumentach państwowych. Jednym z nich jest „**Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej**". Wychodzi ona z założenia, że najwyższym priorytetem rosyjskiej polityki zagranicznej jest obrona interesów obywateli, społeczeństwa i państwa. Powinna być ona skoncentrowana na osiągnięciu następujących głównych celów:

– zapewnienie trwałego bezpieczeństwa kraju, ochrona i umocnienie jego suwerenności i całości terytorialnej, mocnej pozycji w społeczności światowej, która w największym stopniu odpowiadałaby interesom Federacji Rosyjskiej jako wielkiego państwa, jako jednego z wpływowych centrów współczesnego świata [*uwaga*! – S.K.] i co jest konieczne dla rozwoju jej politycznego, ekonomicznego, intelektualnego i duchowego potencjału;

– wpływanie na procesy ogólnoświatowe dla kształtowania stabilnego, sprawiedliwego i demokratycznego ładu światowego, opierającego się na ogólnie uznanych normach prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim na celach i zasadach ONZ, na równoprawnych i partnerskich stosunkach między państwami;

– stworzenie korzystnych warunków zewnętrznych dla stopniowego rozwoju Rosji, ożywienia jej ekonomiki, podwyższenia poziomu życia ludności, pomyślnego przeprowadzenia zmian demokratycznych, umocnienia podstaw ustroju konstytucyjnego, przestrzegania praw i wolności człowieka;

– kształtowanie strefy dobrosąsiedztwa wzdłuż rosyjskich granic, działanie na rzecz likwidacji istniejących i zapobiegania pojawienia się potencjalnych ognisk napięć i konfliktów w regionach leżących w pobliżu Rosji;

– poszukiwanie zgodności i wspólnoty interesów z innymi krajami i organizacjami międzypaństwowymi w rozstrzyganiu zadań określanych priorytetami narodowymi Rosji, budowanie na tej podstawie systemu stosunków partnerskich i sojuszniczych, poprawiających warunki i parametry współpracy międzynarodowej;

– wszechstronna ochrona praw i interesów rosyjskich obywateli i rodaków [*uwaga*! – *S.K.*] za granicą;

– działanie na rzecz pozytywnego odbierania Rosji w świecie, popularyzacji języka rosyjskiego i kultury narodów Rosji w innych państwach.

Za priorytety o charakterze globalnym w rosyjskiej polityce zagranicznej uznaje się:

1) *kształtowanie nowego ładu światowego* – opartego na zasadach równoprawności, wzajemnego poszanowania i wzajemnie korzystnej współpracy. Głównym centrum regulowania stosunków międzynarodowych w XXI wieku winna być ONZ. Rosja będzie działać na rzecz umocnienia jej roli, w tym roli Rady Bezpieczeństwa. Inną ważną strukturą jest grupa ośmiu najbardziej rozwiniętych gospodarczo państw (G-8). Rosja zamierza rozwijać współdziałanie z partnerami na tym forum;

2) *umocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego* – przez przestrzeganie porozumień i traktatów rozbrojeniowych, wzajemne redukcje zbrojeń nuklearnych, zapobieganie rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia, walka z terroryzmem międzynarodowym;

3) *międzynarodowe stosunki ekonomiczne*;

4) *prawa człowieka i stosunki międzynarodowe*;

5) *wsparcie informacyjne politycznej działalności zagranicznej*.

W skali regionalnej akcentuje się współdziałanie w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw. Podkreśla się rolę OBWE, ostrożnie podchodzi do współpracy z NATO.

Doktryna wojskowa

Sposób realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa militarnego określony jest w „**Doktrynie wojskowej Federacji Rosyjskiej**". Rozumie się ją jako zespół oficjalnych poglądów (ustaleń) określających polityczne, strategiczne i ekonomiczne podstawy zapewnienia bezpieczeństwa militarnego Federacji Rosyjskiej. Zastępuje ona doktrynę wojskową z 1993 roku oraz rozwija i konkretyzuje w sferze wojskowej postanowienia koncepcji bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej. Należy ją zatem zaliczyć do typowych koncepcji strategicznych, jakie posiada każde państwo i w większości publikuje je w formie jawnego dokumentu.

Analiza dokumentu rosyjskiego wskazuje, że nie odbiega on od podobnych dokumentów innych państw i swą treścią oraz formą wpisuje się w narodowe koncepcje strategiczne doby postzimnowojennej.

Bez wątpienia treści koncepcji rosyjskiej odpowiadają międzynarodowym standardom państwa demokratycznego. Potwierdza się w niej jednoznacznie wolę Rosji działania w pełnej zgodzie z prawem i porozumieniami międzynarodowymi, podkreśla obronny charakter strategii rosyjskiej, deklaruje kierowanie się zasadą nienaruszalności bezpieczeństwa międzynarodowego i bezpieczeństwa narodowego innych państw, akcentuje przestrzeganie i wdrażanie porozumień rozbrojeniowych oraz środków budowy zaufania, czy też aktywny udział w międzynarodowej działalności pokojowej (operacjach pokojowych).

W swych ocenach, założeniach i postanowieniach doktryna strategiczna Rosji zawiera jednak kilka charakterystycznych, w tym także kontrowersyjnych elementów, na które warto zwrócić uwagę.

Przede wszystkim jest ona dobrze logicznie uporządkowana pod względem pojęciowym. Kluczowym terminem jest „bezpieczeństwo wojskowe (militarne)", rozumiane jako podstawowa część bezpieczeństwa narodowego i oznaczające działalność państwa ukierunkowaną na przeciwstawianie się zagrożeniom militarnym, przy wykorzystaniu nie tylko sił zbrojnych, ale także innych sił i środków składających się w sumie na wojskową organizację państwa. W świetle stosowanej u nas obecnie terminologii jest to zatem najbliższy odpowiednik pojęcia „obronność (lub – obrona narodowa)", a cała doktryna jako dokument koncepcyjny jest odpowiednikiem polskiej strategii obronności.

W ocenie sytuacji polityczno-wojskowej zwraca uwagę akcentowanie zagrożeń, jakie dla Rosji stanowią próby ignorowania jej interesów w rozstrzyganiu problemów bezpieczeństwa międzynarodowego oraz przeszkadzania w umacnianiu jej jako jednego z wpływowych centrów świata wielobiegunowego, a także rozszerzanie bloków i sojuszy wojskowych oraz wprowadzanie wojsk na terytoria innych, zaprzyjaźnionych z Rosją państw z naruszeniem prawa ONZ. Świadczy to wyraźnie o tym, że Rosja rezerwuje sobie rolę aktywnego przywódcy światowego i w obronie tej roli gotowa jest używać także środków wojskowych. Warto zauważyć, że deklarując się jako przeciwnik bloków i sojuszy wojskowych jednocześnie nadaje priorytetowe znaczenie umocnieniu „własnego" sojuszu pod postacią Wspólnoty Niepodległych Państw, jak również zamierza prowadzić wspólną z Białorusią politykę obronną, koordynować z nią działalność w za-

kresie rozwoju sił zbrojnych i wykorzystywania infrastruktury wojskowej.

Tego typu sprzeczności można znaleźć więcej. Jest nią chociażby gotowość utrzymywania swoich baz wojskowych poza granicami państwa. Oznacza to, że Rosja uznaje tego typu działanie za zasadne, zgodne z wyznawanymi przez nią zasadami i – jak należy rozumieć – nie zagrażające innym. Tymczasem w innym miejscu jako zagrożenie traktuje podobne w swej istocie działania ze strony innych.

W doktrynie wyróżnia się wojny sprawiedliwe i niesprawiedliwe; z zastosowaniem broni nuklearnej i innych rodzajów broni masowego rażenia oraz z użyciem tylko konwencjonalnych środków rażenia i wreszcie – z punktu widzenia rozmachu (skali) – klasyfikuje się wojny na: lokalną, regionalną i na dużą skalę. Dużo miejsca poświęca się ponadto dodatkowej – obok wojny – kategorii zagrożeń, którą określa się mianem konfliktu zbrojnego. Jest to chyba jedyna w całym dokumencie wewnętrzna sprzeczność definicyjna, jako że w istocie wojna jest także konfliktem zbrojnym, jest szczególnym rodzajem konfliktu zbrojnego. Z punktu widzenia logiki nie powinno się więc tych dwóch pojęć sytuować na tym samym „piętrze" definicyjnym. Wracając jednakże do treści zjawiska konfliktu zbrojnego w rozumieniu doktryny, to widać wyraźnie, że ukształtowana ona została pod wpływem doświadczeń z konfliktu czeczeńskiego. Dotyczy to zarówno charakterystyki konfliktu zbrojnego, jak i doktrynalnych zasad oraz sposobów działania państwa, w tym jego sił zbrojnych, w takich sytuacjach.

W tym miejscu należy zauważyć, że doktryna rosyjska nic nie mówi o kryzysach i reagowaniu kryzysowym. W ogóle nie posługuje się takimi pojęciami. To różni ją zdecydowanie od niemal wszystkich innych obecnych strategicznych koncepcji obronnych (militarnych), w tym od koncepcji strategicznej NATO, gdzie problematyka ta już od początku lat dziewięćdziesiątych należy do podstawowych dziedzin zainteresowania strategicznego. W NATO i w poszczególnych państwach tego sojuszu kształtuje się obecnie myślenie strategiczne uwzględniające trzy możliwe – jakościowo różne – stany relacji międzynarodowych: pokój, kryzys i wojnę. Uwzględnianie kryzysu jako swego rodzaju stanu pośredniego między klasycznymi kategoriami pokoju i wojny jest reakcją na wzrost skali i znaczenia tego typu zjawisk we współczesnym świecie. Dlaczego zatem rosyjska doktryna

strategiczna nie zajmuje się problematyką kryzysów i reagowania kryzysowego? Pozostawiając – przynajmniej na razie – to pytanie otwarte zauważmy jedynie, że problematyka ta znajduje pewne odzwierciedlenie w doktrynie przy okazji rozpatrywania kwestii konfliktów zbrojnych oraz operacji wsparcia pokoju (mirotworczieskije opieracii).

Zarówno w ocenie zagrożeń, jak i w kreśleniu sposobów przeciwstawiania się im pojawiają się trzy szczególnie istotne nowe elementy – znaczenie czynnika informacji oraz działań pośrednich i tzw. walki bezkontaktowej. Jest to niewątpliwie następstwem uwzględniania ostatnich doświadczeń wojennych oraz wniosków z analizy rozwoju środków walki ery informacyjnej. Nasila się i zaostrza zmaganie informacyjne już w czasie pokoju, zwłaszcza w formie informacyjno-technicznego i psychologicznego wzajemnego oddziaływania na systemy kierowania i dowodzenia. Szczególnie niebezpieczne mogą być skutki takiego oddziaływania na systemy kierowania państwem oraz systemy dowodzenia bronią jądrową. Godna zauważenia jest wzmianka o groźbie wykorzystywania w takich celach także tzw. nietradycyjnych środków i technologii. Od wielu już lat w literaturze pojawiały się informacje o badaniach i eksperymentach w tej dziedzinie (m.in. w dziedzinie psychotroniki). Wielce wymowne jest, że obecnie znajduje to swe odzwierciedlenie już w dokumencie doktrynalnym wielkiego mocarstwa.

Warto zatrzymać się na chwilę na problemie tzw. walki bezkontaktowej. Autorzy doktryny słusznie dostrzegają niebezpieczeństwa dla stabilności polityczno-wojskowej tkwiące w możliwości prowadzenia tego typu walki, czyli atakowania przeciwnika bez konieczności wchodzenia w zasięg jego środków rażenia. Jest to możliwe dzięki szybkiemu rozwojowi broni precyzyjnej o dużym zasięgu. Możliwość użycia broni bez ryzyka strat własnych może zachęcać do nieusprawiedliwionego i pochopnego sięgania po nią.

W tym kontekście należy wspomnieć o podejściu do roli broni jądrowej. Rosja podkreśla, że jest to jeden z podstawowych środków zapewnienia jej bezpieczeństwa. Zdecydowana jest utrzymywać swój potencjał jądrowy na poziomie gwarantującym zadanie potrzebnych strat dowolnemu agresorowi w każdych warunkach. Traktuje go przy tym głównie jako środek odstraszania, powstrzymywania agresji, zapewnienia bezpieczeństwa Rosji i jej sojuszników oraz utrzymywania

stabilności międzynarodowej. Z tego punktu widzenia przeznaczenie broni jądrowej jest podobne jak we wszystkich innych mocarstwach nuklearnych. Rosja nie deklaruje żadnych samoograniczeń co do ewentualnego użycia broni jądrowej, podkreślając, że pozostawia sobie prawo do jej użycia w odwecie na zastosowanie przeciwko niej lub jej sojusznikom broni masowego rażenia (a więc nie tylko broni jądrowej), a także w krytycznej sytuacji dla bezpieczeństwa narodowego w warunkach konwencjonalnej agresji na dużą skalę. Taka deklaracja oznacza niewątpliwie przeniesienie głównego ciężaru odstraszania ze środków konwencjonalnych na środki jądrowe. Z jednej strony wzmacnia funkcję odstraszającą broń jądrową, z drugiej zaś – niedwuznacznie wskazuje na możliwość wykorzystania jej nie tylko w celach odstraszania, lecz także jako środka walki, jeśli wojska konwencjonalne okazałyby się nieskuteczne. Innymi słowy – doktryna zakłada rekompensowanie słabości wojsk konwencjonalnych bronią jądrową.

Dla zapewnienia zintegrowanego przygotowania i realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa militarnego doktryna ustanawia tzw. wojskową organizację państwa. Obejmuje ona siły zbrojne, inne struktury wojskowe oraz część kompleksu naukowego i ekonomicznego pracującego na potrzeby wojskowe. Jest to więc podejście podobne do naszych ustaleń dotyczących systemu obronności państwa. Koordynatorem działalności obronnej organów państwowych jest Ministerstwo Obrony.

W sumie strategiczna doktryna wojskowa Rosji konkretyzuje ustalenia koncepcji bezpieczeństwa narodowego w dziedzinie militarnej oraz kreśli kierunki, w jakich będą zmierzać dalsze prace planistyczne i organizacyjne, a także bieżąca aktywność wojskowa jednego z wojskowo najsilniejszych państw świata i jednocześnie jednego z naszych najważniejszych sąsiadów.

Bezpieczeństwo informacyjne

Integralnym elementem całego systemu strategicznych dokumentów państwowych regulujących problematykę bezpieczeństwa narodowego Rosji jest „**Doktryna bezpieczeństwa informacyjnego Federacji Rosyjskiej**". Jest to pierwszy tego typu dokument w Rosji, „zabudowujący" koncepcyjnie pozostałe, obok spraw zagranicznych i wojskowości, dziedziny bezpieczeństwa narodowego. Do tej pory

w zasadzie tylko w dokumentach strategicznych USA umieszczone były zapisy na ten temat, aczkolwiek i tam nie sformułowano dotychczas odrębnego, oficjalnego dokumentu państwowego o charakterze doktrynalnym, traktującego całościowo sprawy bezpieczeństwa informacyjnego. W tym zakresie doktryna rosyjska może być zatem uznawana za pionierską.

Ustanowienie doktryny bezpieczeństwa informacyjnego Rosji jest kolejnym odzwierciedleniem gwałtowanego wzrostu znaczenia czynnika informacji we współczesnych systemach bezpieczeństwa i obronności. Jest to konsekwencją rewolucji informacyjnej, owej „trzeciej fali", przeobrażającej radykalnie i gwałtownie wszystkie dziedziny ludzkiej aktywności, w tym oczywiście także bezpieczeństwo i obronność. Szczególnie wyraźnie i realnie widać to w najbardziej zaawansowanych technologicznie państwach, w tym głównie w USA. Od lat trwają tam intensywne dyskusje, opracowuje się teorie strategii i operacji informacyjnych, a co ważniejsze – wprowadza się konkretne rozwiązania organizacyjno-techniczne na potrzeby praktycznej realizacji zadań w tej dziedzinie.

Rosja – aczkolwiek sama nie dysponuje tak zaawansowanym potencjałem technologicznym – trafnie ocenia kluczowe dla bezpieczeństwa i obronności znaczenie czynnika informacji. Od dłuższego czasu w literaturze fachowej spotkać można było oceny i analizy świadczące o dostrzeganiu tego problemu i zwracające uwagę na konieczność aktywnego poszukiwania rozwiązań w tej dziedzinie. Obecna doktryna jest swego rodzaju syntezą koncepcyjną dotychczasowych poszukiwań. Abstrahując od realnych zamiarów i możliwości jej realizacji (życie uczy, że dotychczas takie dokumenty stosunkowo szybko były zapominane i nie odgrywały wielkiej roli praktycznej w dłuższej perspektywie), doktryna rosyjska stanowi bardzo czytelny i wręcz modelowy wykład podstawowych założeń bezpieczeństwa informacyjnego państwa.

Doktryna rozwija postanowienia koncepcji bezpieczeństwa i ma służyć jako podstawa do formułowania polityki państwa i opracowywania programów doskonalenia systemu bezpieczeństwa informacyjnego. Przedmiotem jej zainteresowania jest szeroko rozumiana sfera informacyjna państwa, obejmująca całość zasobów informacyjnych, infrastruktury informacyjnej, podmiotów zbierających, przetwarzają-

cych, przesyłających i wykorzystujących informację, wraz z zasadami regulującymi relacje między nimi.

Jak we wszystkich tego typu dokumentach strategicznych punktem wyjścia dla formułowania ocen i koncepcji jest analiza interesów narodowych w sferze informacyjnej. Wyróżnia się ich cztery grupy. Pierwsza to realizacja konstytucyjnych praw i swobód człowieka i obywatela w zakresie dostępu i korzystania z informacji. Rzecz idzie o zapewnienie duchowego rozwoju Rosji, ochrony i umocnienia dziedzictwa oraz kulturowego i naukowego potencjału państwa. Druga grupa interesów dotyczy informacyjnego wsparcia wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, zwłaszcza poprzez właściwe wykorzystywanie państwowych środków masowego przekazu. Do trzeciej grupy zaliczono rozwój własnych nowoczesnych technologii informacyjnych (środków informatyki, telekomunikacji, łączności). Wreszcie czwarta grupa interesów narodowych w sferze informacyjnej – to ochrona zasobów informacyjnych przed nieuprawnionym dostępem oraz fizyczne bezpieczeństwo narodowych systemów informacyjnych.

W takim też ujęciu dokonuje się oceny zagrożeń bezpieczeństwa informacyjnego, jako zagrożeń dla poszczególnych grup interesów. Formułując koncepcję przeciwdziałania tym zagrożeniom wyróżnia się działania o charakterze legislacyjnym, organizacyjno-technicznym i gospodarczym (ekonomicznym). Działania te odnosi się do wszystkich podstawowych dziedzin życia społecznego i funkcjonowania państwa: gospodarki, polityki zewnętrznej i wewnętrznej, nauki i techniki, życia duchowego, systemów informacyjnych i komunikacyjnych oraz obrony. Główną uwagę zwraca się przy tym na przedsięwzięcia w zakresie: opracowania i wdrożenia mechanizmów realizacji porządku prawnego państwa, poprawy efektywności wykorzystania środków masowej informacji, rozwoju infrastruktury informacyjnej oraz doskonalenia kadr.

W sumie bezpieczeństwo informacyjne w wydaniu rosyjskim to cała, szeroko rozumiana pozamaterialna sfera bezpieczeństwa narodowego, w tym także obronności. Nie zawęża się jej – jak to nieraz można spotkać – wyłącznie do sprawy mediów lub techniki informacyjnej. Wydaje się, że takie podejście jest właściwe i daje szansę pełniejszego wykorzystania wszystkich pozamaterialnych zasobów państwa na rzecz bezpieczeństwa i obronności.

Kończąc rozważania o globalnych aspektach strategii bezpieczeństwa narodowego Rosji wypada podkreślić, że jako spadkobierca ZSRR długo nie mogła ona się pogodzić z realiami świata jednobiegunowego, z dominującą pozycją USA. Starała się utrzymać pozycję mocarstwa i organizować przeciwwagę dla pozycji amerykańskiej. Podejmowane działania, zwłaszcza strategia osłabiania NATO i zbliżenia z Chinami, nie dały pozytywnych rezultatów. Obecna linia polityki prezydenta W. Putina świadczy o uznaniu realiów przez Rosję.

6. POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA CHIN

Przegląd spraw bezpieczeństwa globalnego nie byłby pełny, gdyby przynajmniej nie wspomnieć o innych realnych lub potencjalnych jego aktorach. Wśród nich z pewnością są **Chiny**. Warto zauważyć, że prezentują one również wyraźnie pragmatyczne podejście w wymiarze globalnym, starając się jedynie utrzymać pozycję mocarstwa regionalnego.

Podejście takie jest typowe dla tradycji chińskiej. Znajduje ona obecnie swe wyraźne odbicie w strategicznym balansowaniu między dwoma kluczowymi celami narodowymi, jakimi są rozwój i bezpieczeństwo. Pierwszy cel wyraża się w nadawaniu priorytetu trosce o tzw. „wszechstronny potencjał narodowy", drugi w nadawaniu priorytetu „strategicznemu kształtowaniu potencjału". Pierwszy cel oznacza skupienie wysiłku na wszechstronnym rozwoju potencjału państwa, a więc dominuje w okresach bardziej korzystnych w czasie pokoju; drugi ma priorytet w sytuacji zagrożenia, kryzysu i oznacza dostosowywanie posiadanego potencjału do bieżących potrzeb, zwłaszcza oczywiście do potrzeb likwidacji zagrożenia. W pierwszym wypadku chodzi o gromadzenie potencjału, w drugim zaś o jego wykorzystanie. Można więc powiedzieć, że strategia, w której priorytetem jest cel pierwszy – to swoiste strategiczne inwestowanie narodowe, a strategia oparta na priorytecie celu drugiego – to strategiczna konsumpcja.

Chiny starają się maksymalnie stosować strategię pierwszą, rozwojową. Eksponują zatem w swej strategii narodowej założenia o charakterze pozytywnym, pasywnym, kooperacyjnym, otwartym i pokojowym.[13] Taki charakter ma np. podkreślanie w swych założeniach strategicznych pokojowego rozwoju, unikania użycia siły w rozstrzyganiu sporów międzynarodowych, nie mieszania się w wewnętrzne sprawy innych państw, defensywnego charakteru chińskiej strategii militarnej, deklaracji o nie użyciu broni jądrowej w pierwszej kolejności, wsparciu dla stref wolnych od broni nuklearnej, czy też przyrze-

[13] Mówi o tym Raport Departamentu Obrony USA dla Kongresu z 2002 roku (Annual Report on the Military Power of the People's Republic of China).

czeniu, że Chiny nigdy nie będą rozmieszczać swych sił zbrojnych na terytoriach innych państw. Te strategiczne założenia nie oznaczają bynajmniej zachowawczości i pasywności w ewentualnym użyciu sił zbrojnych, gdyby zaszła taka potrzeba.

Takie dwuznaczne sygnały kierowane na zewnątrz nie są naturalnie przypadkowe, są w pełni wpisane w chińską strategię. Zamierzona niejasność i dwuznaczność w relacjach międzynarodowych daje Chinom czas potrzebny na rozwój ich potencjału narodowego i maksymalizuje chińskie możliwości działania w przyszłości.

W obecnych ocenach swej sytuacji bezpieczeństwa Chiny na pierwszym miejscu stawiają wyzwania, jakie stwarzają wobec nich Stany Zjednoczone. Krytycznie odnoszą się np. do budowy systemu obrony przeciwrakietowej, obawiając się, że podważać on będzie wiarygodność ich odstraszania nuklearnego, a rozciągnięty nad Tajwan może zdewaluować wartość strategiczną ich wzrastającego potencjału konwencjonalnych rakiet balistycznych średniego i krótkiego zasięgu. Istnienie potęgi USA i jej obecność w Azji odbierane są jako potencjalne ograniczenie swobody działania Chin zwłaszcza w stosunku do Tajwanu, choć liczą się także z możliwością wtrącania się USA w ich wewnętrzne sprawy (problemy na tle narodowościowym w Tybecie lub spory z mniejszościami muzułmańskimi). Chiny wyrażają także obawy w związku z możliwością odrodzenia się militaryzmu japońskiego. Sporo uwagi poświęca się również współczesnym zagrożeniom niekonwencjonalnym (AIDS, przestępczość międzynarodowa, przemyt narkotyków, terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia.

Wśród swych instrumentów bezpieczeństwa narodowego Chiny nadają priorytet czynnikowi ekonomicznemu. Modernizacja ekonomiczna jest na pierwszym miejscu w rozwoju potencjału państwowego. Czynnik militarny traktowany jest jako pomocniczy, aczkolwiek w okresach kryzysowych zyskuje w hierarchii priorytetów (np. w okresie bałkańskiej operacji NATO).

Elementem kluczowym w chińskiej strategii bezpieczeństwa jest Tajwan. Jednym z najważniejszych interesów jest niedopuszczenie do trwałej separacji Tajwanu i zapewnienie możliwości przyszłego rozstrzygnięcia tej kwestii na warunkach Pekinu, tj. ponownego przyłączenia Tajwanu do Chin kontynentalnych. Można przewidywać, że również w przyszłości będzie to głównym czynnikiem kształtującym strategię bezpieczeństwa Chin. Jednocześnie Chiny stać będą w obli-

czu nasilających się problemów związanych z otwarciem się na Zachód i włączaniem się w procesy globalizacyjne oraz konsekwencjami wpływu tych czynników na stosunki wewnętrzne w państwie. Utrzymanie w tych warunkach jedności narodowej i stabilności może być zadaniem na tyle absorbującym, że nie pozwoli to Chinom stać się realnym graczem na skalę globalną.

Wydaje się, że większe możliwości stania się takim graczem ma jednocząca się Europa, czyli **Unia Europejska**. Aby jednak stać się aktorem zdolnym w pełni konkurować z USA, musiałaby to być realna i pełna integracja, zmierzająca do utworzenia Stanów Zjednoczonych Europy. Na to dzisiaj się jednak nie zanosi i należy w związku z tym raczej oczekiwać długiego okresu hegemonii USA we współczesnym świecie, a w tym także w globalnym systemie bezpieczeństwa międzynarodowego.[14]

[14] Na ten temat zob. m.in. – R. Kagan, *Kowboje i barmani*, „Gazeta Wyborcza" z 17 sierpnia 2002.

7. NATO[15]

Istota, geneza i ewolucja

Istotą NATO jest wspólne i równoprawne działanie państw członkowskich w celu zagwarantowania sobie, środkami politycznymi i militarnymi, bezpieczeństwa, zgodnie z zasadami Kart Narodów Zjednoczonych. Sojusz bazuje na wyznawaniu wspólnych wartości demokracji, praw człowieka i praworządności. Główną zasadą jego działania jest współpraca suwerennych państw, oparta na niepodzielności bezpieczeństwa wszystkich członków. NATO jest stowarzyszeniem wolnych państw zespolonych wolą kolektywnego działania na rzecz swego bezpieczeństwa. Decyzje w NATO podejmowane są na zasadzie jednomyślności. Podstawą prawną i traktatową NATO jest Traktat Północnoatlantycki oparty na art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, mówiącym o niezbywalnym prawie każdego państwa do samodzielnej i zbiorowej obrony. NATO jest organizacją międzyrządową państw zachowujących pełną suwerenność i niepodległość. Organizacja stanowi forum konsultacji wszelkich problemów bezpieczeństwa jej członków. Jest ogniwem trwale łączącym bezpieczeństwo państw europejskich z bezpieczeństwem USA i Kanady.

Genezy NATO upatrywać należy w obawach państw zachodnich przed ekspansjonistyczną polityką ZSRR bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej. Zachód przeprowadził demobilizację swoich sił zbrojnych, podczas gdy ZSRR wyraźnie nie zamierzał tego czynić w podobnym stopniu. Utrzymywanie potężnego potencjału militarnego oraz twardy ideologiczny kurs komunistyczny, wprowadzanie niedemokratycznych metod sprawowania władzy w kontrolowanych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym przewrót w Czechosłowacji oraz blokada Berlina w 1948 roku, utrwalały przekonanie państw zachodnich o narastającym niebezpieczeństwie agresji zewnętrznej lub wewnętrznej działalności wywrotowej. Pierwszym europejskim krokiem zaradczym było podpisanie w marcu 1948 roku Traktatu Brukselskiego przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię. W ślad za tym nastąpiły negocjacje z USA i Kana-

[15] Opracowano głównie na podstawie: *Vademecum NATO*, Warszawa 1999 oraz *NATO Handbook*, Brussels 2001.

dą w sprawie utworzenia Sojuszu Północnoatlantyckiego, opartego na gwarancjach bezpieczeństwa i wspólnych zobowiązaniach. Rokowania, w których uczestniczyły również inne państwa europejskie, zakończyły się podpisaniem traktatu waszyngtońskiego w kwietniu 1949 roku, powołującego wspólny system bezpieczeństwa euroatlantyckiego pod nazwą Organizacja traktatu północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization – NATO). Założycielami było 12 państw: 5 sygnatariuszy traktatu brukselskiego, 5 dodatkowo zaproszonych państw europejskich (Dania, Islandia, Norwegia, Portugalia i Włochy) oraz USA i Kanada. W 1952 roku przystąpiły do NATO Grecja i Turcja, w 1955 roku Republika Federalna Niemiec, w 1982 roku Hiszpania i w 1999 roku Czechy, Polska i Węgry.

Ewolucja NATO, jego struktury i koncepcji strategicznej, była ściśle związana ze zmianami warunków bezpieczeństwa światowego i europejskiego. W okresie zimnej wojny ewolucję tę wyznaczał głównie charakter konfrontacji między dwoma mocarstwami globalnymi USA i ZSRR oraz konfrontacji NATO z przeciwstawnym blokiem polityczno-militarnym, jakim był Układ Warszawski. Pierwsze sformułowanie sojuszniczej strategii znalazło się w dokumencie zatytułowanym „Strategiczna koncepcja obrony obszaru północnoatlantyckiego", który został przyjęty w 1950 roku. Koncepcja ta zakładała prowadzenie operacji na wielką skalę w obronie terytorium Sojuszu. W połowie lat pięćdziesiątych opracowana i przyjęta została tzw. strategia zmasowanego odwetu. Wobec zdecydowanej przewagi konwencjonalnej ZSRR możliwość obrony widziano w zasadzie jedynie w odstraszaniu użyciem od razu całego arsenału nuklearnego. Taka strategia odstraszała od bezpośredniej agresji na Europę Zachodnią, ale była zbyt jednostronna. Dlatego w latach sześćdziesiątych, gdy nastąpiło większe zróżnicowanie zagrożeń i gdy wzrósł potencjał konwencjonalny NATO, przyjęto strategię elastycznego reagowania. Obydwie strategie były dokumentami niejawnymi, adresowanymi do rządów i dowództw wojskowych, ale nie do opinii publicznej. Odpowiadało to warunkom konfrontacji ideologiczno-militarnej z okresu zimnej wojny.

Największe zmiany zaszły w NATO w latach dziewięćdziesiątych, po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie Układu Warszawskiego oraz ZSRR. NATO musiało się szybko dostosować do radykalnie zmienionych warunków. Pierwszym krokiem w tym kierunku był

szczyt w Rzymie w 1991 roku, gdzie przyjęto nową koncepcję strategiczną, jako dokument jawny skierowany do publicznej wiadomości. Nakreślono tam szerokie ramy bezpieczeństwa opartego na dialogu, współpracy i utrzymywaniu wspólnego potencjału obronnego. Integralną częścią nowej strategii była oferta szerokiej współpracy z nowymi partnerami z Europy Środkowej i Wschodniej. Zakładała ona również zmniejszenie uzależnienia od broni jądrowej, zmniejszenie liczebności i poprawę jakości wojsk, zwłaszcza ich zdolności do elastycznego reagowania. Położono nacisk na wielonarodowe struktury wojskowe. Dla ułatwienia współpracy z nowymi partnerami utworzono Północnoatlantycką Radę Współpracy (NACC). Kilkuletnia działalność tej Rady koncentrowała się głównie na sprawach politycznych i szeroko rozumianego bezpieczeństwa (np. kontrola zbrojeń, polityka i planowanie obronne, cywilna kontrola nad siłami zbrojnymi, rekonwersja przemysłu obronnego, budżety obronne, ochrona środowiska itp.).

W 1994 roku NATO wystąpiło z nową inicjatywą pod nazwą „Partnerstwo dla Pokoju". Program ten został skierowany do wszystkich członków NACC oraz OBWE. W 1977 roku NACC przekształciła się w Euroatlantycką Radę Partnerstwa (EAPC), która stała się forum koordynacji programu „Partnerstwo dla Pokoju". Program okazał się bardzo ważnym czynnikiem umocnienia stabilizacji i bezpieczeństwa w Europie i jednocześnie doskonałą formą przygotowania potencjalnych kandydatów do wstąpienia do Sojuszu. Koncentruje się na współpracy obronnej i tworzy warunki do realnego, obudowanego proceduralnie i instytucjonalnie, partnerstwa, a nie tylko dialogu i współpracy. Jednym z ważnych elementów takiego partnerstwa jest np. zobowiązanie się NATO do konsultacji z każdym aktywnym partnerem, jeśli ten uzna, że jego integralność terytorialna, niezależność polityczna i bezpieczeństwo są zagrożone. Jest to niewątpliwie czynnik znacząco zwiększający bezpieczeństwo państw partnerskich. Innym istotnym, zwłaszcza z punktu widzenia dobrego przygotowania się do ewentualnego członkostwa w NATO, elementem „Partnerstwa dla Pokoju" jest udział w „Procesie Planowania i Oceny Partnerstwa" (PARP). Daje on możliwość z jednej strony dostosowania procedur planowania obronnego i z drugiej stopniowego przekształcania modelu sił zbrojnych do wymagań sojuszniczych.

Szczyt NATO w Madrycie w 1997 roku zapoczątkował kolejną fazę rozwoju Sojuszu – otwarcie na nowych członków z byłego Układu Warszawskiego. Głównym tego wyrazem stało się zaproszenie do członkostwa Polski, Czech i Węgier, które zostało w praktyce zrealizowane za dwa lata w 1999 roku. Jednocześnie stworzono formalne podstawy do ścisłej współpracy z Rosją i Ukrainą, podpisując „Fundamentalny Akt o Wzajemnych Stosunkach, Współpracy i Bezpieczeństwie między NATO a Federacją Rosyjską" oraz „Kartę Szczególnego Partnerstwa między NATO a Ukrainą". Współpracę tę miały koordynować Stała Wspólna Rada NATO–Rosja (PJC) oraz Komisja NATO–Ukraina (NUC). W 2002 roku PJC, pracującą w tzw. formule „19 + 1", zastąpiono nowym ciałem Rada NATO–Rosja (NRC), pracującym w tzw. formule „20".

Struktura i zasady funkcjonowania NATO

W NATO można wyróżnić trzy kategorie instytucji: polityczne organy kierowania, organy wojskowe i administrację. Podstawowymi politycznymi instytucjami kierowania w NATO są Rada Północnoatlantycka (NAC), Komitet Planowania Obronnego (DPC) oraz Grupa Planowania Nuklearnego (NPG). Powyższe podstawowe organy konsultacyjne i decyzyjne wspierane są na bieżąco całą siecią (kilkudziesięciu) różnorodnych organów roboczych (komitetów i grup).

Rada Północnoatlantycka jest jedynym traktatowym organem kierowniczym Sojuszu. W jej skład wchodzą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, dysponujący jednakowym prawem głosu. Decyzje zapadają na zasadzie konsensusu. Rada może także zbierać się na wyższym szczeblu (ministrów spraw zagranicznych, ministrów obrony, szefów rządów i państw), ale w każdym wypadku ma jednakowe kompetencje decyzyjne. Jest ona kompleksowym forum konsultacji między rządami wszystkich państw członkowskich we wszystkich sprawach dotyczących ich bezpieczeństwa, a także najwyższym organem decyzyjnym w NATO. Rada zbiera się rutynowo raz w tygodniu, ale może się spotkać natychmiast w razie nagłej potrzeby. Posiedzenia NAC na szczeblu ministerialnym odbywają się zwykle dwa razy do roku, a na najwyższym szczeblu (tzw. „szczyty") – co kilka lat.

Komitet Planowania Obronnego składa się również ze stałych przedstawicieli (z wyjątkiem Francji), ale co najmniej dwa razy do ro-

ku spotyka się na szczeblu ministrów obrony. Zajmuje się sprawami planowania obronnego, ustalaniem wytycznych dla wojskowych władz NATO. W zakresie swojej odpowiedzialności ma te same funkcje i atrybuty co NAC.

Grupa Planowania Nuklearnego składa się z ministrów obrony (z wyjątkiem Francji) i zajmuje się sprawami strategii i polityki nuklearnej Sojuszu, w tym m.in. składem i strukturą sił nuklearnych, zasadami ich użycia, ich rozmieszczaniem i bezpieczeństwem, proliferacją broni nuklearnej.

Skuteczne funkcjonowanie NATO w niemałym stopniu zależy od sprawnego działania struktur administracyjnych i sztabowych zabezpieczających pracę organów konsultacyjnych i decyzyjnych. Składają się one w sumie na **Kwaterę Główną** w Brukseli, która jest polityczną siedzibą władz Sojuszu. Pracują tu cywilne i wojskowe delegacje narodowe państw członkowskich i misje państw partnerskich oraz Sekretariat Międzynarodowy i Międzynarodowy Sztab Wojskowy. W sumie w Kwaterze Głównej zatrudnionych jest na pełnym etacie ponad 3000 osób, z czego ok. połowę stanowią pracownicy przedstawicielstw narodowych i połowę etatowi pracownicy Sekretariatu Międzynarodowego i Międzynarodowego Sztabu Wojskowego.

Najwyższym urzędnikiem NATO jest **Sekretarz Generalny**. Jest on z urzędu przewodniczącym wszystkich trzech podstawowych politycznych gremiów decyzyjnych (NAC, DPC, NPG). Odpowiada za kierowanie procesami konsultacji i podejmowania decyzji. Reprezentuje Sojusz na zewnątrz w stosunkach z innymi podmiotami międzynarodowymi oraz wobec środków masowego przekazu. Kieruje całością prac Sekretariatu Międzynarodowego. Ma zastępcę i pięciu asystentów kierujących bezpośrednio pięcioma departamentami operacyjnymi Sekretariatu Międzynarodowego.

Sekretariat Międzynarodowy wspiera prace Rady Północnoatlantyckiej oraz podległych jej komitetów. Pracuje w nim personel z państw członkowskich zatrudniany bezpośrednio przez NATO lub oddelegowany przez poszczególne rządy. Personel ten jest odpowiedzialny przed Sekretarzem Generalnym i zobowiązanym do lojalności wobec NATO w okresie zatrudnienia. Składa się z Biura Sekretarza Generalnego, Biura Zarządzania, Biura Kontrolera Finansowego oraz pięciu departamentów operacyjnych: Departamentu Spraw Politycznych, Departamentu Planowania Obronnego i Operacji, Departamentu

Wsparcia Obronnego, Departamentu Inwestycji, Logistyki i Nadzwyczajnego Planowania Cywilnego oraz Departamentu Spraw Naukowych i Środowiskowych. Na czele każdego z departamentów stoi asystent Sekretarza Generalnego, który zazwyczaj jest przewodniczącym głównego komitetu zajmującego się sprawami leżącymi w zakresie jego odpowiedzialności.

Najwyższą władzą wojskową w NATO jest **Komitet Wojskowy** (MC). Składa się on ze stałych przedstawicieli wojskowych wszystkich państw i funkcjonuje pod politycznym nadzorem NAC, DPC i NPG. Co pewien czas spotyka się na szczeblu szefów obrony. Głównym jego zadaniem jest zapewnienie doradztwa w sprawach strategii i polityki militarnej organom politycznym NATO oraz kierowania zintegrowaną strukturą wojskową Sojuszu. Przygotowuje wytyczne dla wyższych dowództw NATO, uczestniczy w kształtowaniu strategii sojuszniczej, przygotowuje długoterminowe oceny i rekomendacje wojskowe.

Międzynarodowy Sztab Wojskowy jest odpowiedzialny za planowanie, ocenianie i przygotowanie projektów decyzji Komitetu Wojskowego, a także za właściwe ich wdrażanie. Składa się z pięciu departamentów (wydziałów): Departamentu Planowania i Polityki, Departamentu Operacji, Departamentu Wywiadu, Departamentu Współpracy i Bezpieczeństwa Regionalnego oraz Departamentu Logistyki, Uzbrojenia i Zasobów.

Wykonawstwo sojuszniczych zadań w sferze militarnej zapewnia **zintegrowana struktura wojskowa NATO**. Stanowią ją wszystkie siły i środki udostępnione przez państwa do wspólnej dyspozycji. Składają się na nią dowództwa sojusznicze oraz wydzielone do ich dyspozycji siły zbrojne. Obecnie dzielą się one na siły reagowania (natychmiastowego i szybkiego), główne siły obronne oraz siły wzmocnienia. Większość sił NATO pozostaje cały czas pod pełnym narodowym dowództwem, dopóki nie zostaną wydzielone do Sojuszu dla konkretnych działań, o których decyzja zapada na szczeblu politycznym. Wyjątkiem od tej generalnej zasady są: zintegrowane sztaby w różnych dowództwach sojuszniczych; część zintegrowanej obrony powietrznej, włączając w to powietrzne elementy wczesnego ostrzegania i dowodzenia (AWACS); pewne jednostki łączności, tzw. Stałe Siły Morskie oraz inne elementy sojuszniczych sił reagowania.

Dowodzenie zintegrowanymi siłami zbrojnymi sprawują **dowódcy strategiczni**, którzy ponoszą odpowiedzialność za realizację decyzji sojuszniczych w swych strefach odpowiedzialności. Obecnie są to Naczelny Dowódca Sojuszniczy w Europie (SACEUR) i Naczelny Dowódca Sojuszniczy na Atlantyku (SACLANT). Oni również zapewniają doradztwo dla Komitetu Wojskowego poprzez swych stałych przedstawicieli w Kwaterze Głównej w Brukseli. Prowadzą planowanie wojskowe, włączając w to określenie i zapotrzebowanie sił potrzebnych do realizacji pełnego zakresu zadań stabilizacyjnych, kryzysowych i obronnych w obszarach swojej odpowiedzialności. W razie pojawienia się zagrożenia organizują i prowadzą całość działań wojskowych niezbędnych dla zademonstrowania solidarności sojuszniczej i powstrzymania oraz odparcia ewentualnej agresji i zapewnienia integralności terytorium oraz bezpieczeństwa w swoim obszarze odpowiedzialności.

Dowództwom strategicznym podlegają **dowództwa regionalne**. W Europie są to dowództwa Północnoeuropejskich Sił Sojuszniczych (AFNORTH, z siedzibą w Brunssum, Holandia) oraz Południowoeuropejskich Sił Sojuszniczych (AFSOUTH, z siedzibą w Neapolu, Włochy). Z kolei dowództwom regionalnym podlegają połączone (zintegrowane) dowództwa subregionalne i tzw. dowództwa komponentowe, czyli samodzielne dowództwa powietrzne i morskie. Np. w ramach Północnoeuropejskich Sił Sojuszniczych istnieją trzy połączone dowództwa subregionalne: centralne (Heidelberg, Niemcy), północno-wschodnie (Karup, Dania) i północne (Stavanger, Norwegia) oraz dwa dowództwa komponentowe: powietrzne (Ramstein, Niemcy) i morskie (Northwood, Wielka Brytania).

Podstawową zasadą **funkcjonowania NATO** są permanentne konsultacje, wymiana poglądów, ocen, zamierzeń w różnych sprawach politycznych i obronnych. Umożliwia to w razie potrzeby szybkie wypracowanie decyzji uwzględniających interesy wszystkich członków i optymalny ich udział we wspólnych działaniach. Jest to szczególnie istotne w sytuacjach kryzysowych. Sojusznicze procedury uwzględniają tutaj szeroką paletę różnorodnych działań politycznych, dyplomatycznych i wojskowych w ramach zapobiegania konfliktom i opanowywania kryzysów, w tym prowadzenia operacji reagowania kryzysowego.

Ważną porządkującą rolę w funkcjonowaniu NATO odgrywa sojuszniczy system planowania w dziedzinie obronnej, obejmujący wspólne planowanie operacyjne i kolektywne planowanie (programowanie) sił zbrojnych. Bazuje ono na koncepcji strategicznej i wydawanych co dwa lata Wytycznych Ministerialnych. Planowanie operacyjne prowadzone jest prze zintegrowane dowództwa sojusznicze i składa się nań opracowywanie ocen wywiadowczych, planów ewentualnościowych (*contingency plans)* i stałych planów operacji. Planowanie sił zbrojnych ujęte jest w ramy dwuletniego cyklu opracowywania celów sił zbrojnych i dokonywania przeglądów obronnych, tzn. przeglądów narodowych planów i programów utrzymywania i rozwoju sił zbrojnych.

W sytuacjach kryzysowych, w tym w razie bezpośredniego zagrożenia agresją, następuje uaktualnianie przygotowanych zawczasu planów ewentualnościowych lub opracowywanie zupełnie nowych oraz ich praktyczna implementacja. Na szczeblu politycznym cały czas prowadzone są intensywne konsultacje, podejmowane decyzje, wydawane wytyczne i zatwierdzane plany wykonawcze opracowywane przez dowództwa strategiczne i operacyjne odpowiedzialne za konkretne operacje. W Kwaterze Głównej rozwijane jest stosownie do potrzeb Centrum Sytuacyjne, zabezpieczające operacyjną pracę NAC, DPC i MC. Dowództwa wojskowe (strategiczne i operacyjne) uruchamiają stosowne plany operacyjne, wprowadzają odpowiednie przedsięwzięcia Systemu Pogotowia NATO, przejmują w podporządkowanie operacyjne wydzielane dla nich siły narodowe, organizują i następnie przeprowadzają stosowne operacje kryzysowe, a w razie agresji – kampanię i operacje obronne.

Koncepcja strategiczna NATO

Generalna wizja sposobu realizacji misji NATO ujętej w traktacie waszyngtońskim zawarta jest w sojuszniczej koncepcji strategicznej. Obecnie obowiązująca koncepcja przyjęta została na szczycie NATO w Waszyngtonie w 1999 roku. Jest ona oficjalnym dokumentem precyzującym cele i zadania NATO oraz formułującym wytyczne najwyższego szczebla sojuszniczego co do politycznych i wojskowych środków prowadzących do ich osiągnięcia.

Koncepcja wychodzi z określonego w traktacie waszyngtońskim celu NATO, którym jest zapewnienie wolności i bezpieczeństwa jego

członków przy wykorzystaniu środków politycznych i wojskowych. Przyjmuje jako podstawę sojuszniczego działania wartości demokracji, praw człowieka i praworządności i wyraża zobowiązanie sojuszników nie tylko do wspólnej obrony w razie agresji, ale także do udziału w zapewnieniu pokoju i stabilności w całym obszarze euroatlantyckim. Za fundamentalną zasadę funkcjonowania Sojuszu uznaje wspólne zobowiązanie i wzajemne współdziałanie suwerennych państw we wsparciu nierozdzielności bezpieczeństwa wszystkich jego członków. Solidarność i zwartość oraz równość bezpieczeństwa – to podstawowe czynniki skuteczności Sojuszu.

Strategia definiuje podstawowe zadania bezpieczeństwa, wskazując zarówno na zadania związane bezpośrednio z kolektywną obroną członków NATO, jak i z umocnieniem bezpieczeństwa i stabilności w całym obszarze eurotlantyckim (opanowywanie kryzysów i partnerstwo).

Oceniając środowisko bezpieczeństwa podkreśla się jego pozytywne zmiany w ostatnim okresie, wskazując jednocześnie na szereg wyzwań i ryzyk, jakie już występują i jakie mogą dodatkowo pojawić się w przyszłości. Chociaż groźba wojny na dużą skalę jest mało prawdopodobna dziś, to nie można jej zupełnie wykluczyć w przyszłości. Większe zagrożenie dziś stanowią lokalne konflikty i kryzysy. Brać należy pod uwagę zagrożenia militarne i niemilitarne nowego typu, jak konflikty etniczne i religijne, naruszenia praw człowieka, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, terroryzm, zorganizowana przestępczość.

Strategia podkreśla szerokie podejście NATO do problematyki bezpieczeństwa, z uwzględnieniem jego wymiaru politycznego, ekonomicznego, socjalnego, środowiskowego i obronnego. Tak rozumiane bezpieczeństwo może być zapewnione wspólnym wysiłkiem wszystkich organizacji europejskich i euroatlantyckich, jak również ONZ. W tym duchu NATO zamierza koncentrować swoje wysiłki na rzecz ochrony pokoju i wzmocnienia stabilności i bezpieczeństwa na następujących głównych kierunkach działania:

– zachowanie jedności transatlantyckiej – jako wyrazu niepodzielności bezpieczeństwa Europy i Ameryki Północnej;

– utrzymanie zdolności militarnych – niezbędnych dla odstraszania i obrony oraz wykonywania innych zadań stabilizacyjnych i kryzyso-

wych (zapobieganie konfliktom, opanowywanie kryzysów, współpraca partnerska);

– rozwijanie w ramach NATO Europejskiej Tożsamości w Dziedzinie Bezpieczeństwa i Obrony (ESDI) – jako czynnika wzmacniającego wkład sojuszników europejskich w realizację zadań NATO w sferze bezpieczeństwa i obrony;

– rozszerzanie aktywności w dziedzinie zapobiegania konfliktom i opanowywania kryzysów – jako efektywnego sposobu wspólnego z innymi podmiotami międzynarodowymi przeciwstawiania się nowym zagrożeniom;

– kontynuowanie idei partnerstwa, współpracy i dialogu – jako środków promowania stabilności i bezpieczeństwa w obszarze euroatlantyckim;

– utrzymywanie ciągłej otwartości NATO na nowych członków – co powinno służyć politycznym i strategicznym interesom Sojuszu oraz wzmocnić stabilność i bezpieczeństwo w Europie;

– wspieranie kontroli zbrojeń, rozbrojenia i zapobiegania proliferacji broni – co powinno umożliwić zapewnienie bezpieczeństwa przy możliwie najniższym poziomie sił zbrojnych.

Kolejną kluczową częścią strategii są wytyczne dla sił zbrojnych, dotyczące ich budowy, utrzymywania oraz planowania ich użycia. Wśród podstawowych zasad sojuszniczej strategii w tym względzie wyróżnia się takie m.in., jak:

– solidarność i jedność strategiczna – bezpieczeństwo jest niepodzielne, atak na jednego oznacza atak na wszystkich; agresja winna być zatrzymana tak wcześnie, jak to tylko jest możliwe, aby zachować niezależność polityczną i integralność terytorialną wszystkich członków;

– sprawiedliwy udział w ponoszeniu ryzyka i odpowiedzialności, jak również w czerpaniu korzyści ze wspólnej obrony;

– zbiorowość wysiłków obronnych – oparta na procedurach konsultacji, zintegrowanej strukturze wojskowej, porozumieniach standaryzacyjnych;

– właściwa kompozycja sił konwencjonalnych i nuklearnych – zapewnia potrzebne odstraszanie i szerokie spektrum opcji reagowania konwencjonalnego.

Co do sił zbrojnych wskazuje się, że ich wielkość, gotowość, dostępność i rozmieszczenie winny odzwierciedlać wymagania zarówno

obrony kolektywnej, jak i operacji reagowania kryzysowego, prowadzonych poza terytorium NATO. Szczególnie akcentuje się problem interoperacyjności (czyli zdolności do wspólnego działania sił zbrojnych różnych państw) oraz wymagań co do możliwości działania we współczesnych warunkach (czyli tzw. zdolności operacyjnych) – takich, jak: skuteczność zwalczania przeciwnika, mobilność, odporność na oddziaływanie przeciwnika i wytrwałość, czyli zdolność do długotrwałego działania w różnych warunkach. Ustanawia się przy tym trzy kategorie gotowości sił zbrojnych: siły najwyższej gotowości, zdolne do podjęcia działań natychmiast stosownie do potrzeb; siły obniżonej gotowości, przeznaczone do rotacji zaangażowanych już sił lub wzmocnienia poszczególnych regionów; siły mobilizowane i tworzone od nowa, przewidziane do prowadzenia obrony w razie wojny na dużą skalę.

Koncepcja strategiczna, odwołując się do trwałych celów NATO i ustanawiając zestaw fundamentalnych zadań bezpieczeństwa, ukierunkowuje prowadzenie polityki bezpieczeństwa i obrony Sojuszu, kształtuje jego koncepcje operacyjne, strukturę sił konwencjonalnych i nuklearnych oraz wszelkie przedsięwzięcia w zakresie wspólnej obrony.

Strategia i polityka nuklearna

Mówiąc o **ogólnych założeniach strategii nuklearnej** NATO warto na wstępie zauważyć, że obejmuje ona dwa główne nurty. Pierwszy – to koncepcje, plany i przedsięwzięcia dotyczące własnych sił nuklearnych oraz obrony przed bronią masowego rażenia, drugi zaś – to stanowisko Sojuszu wobec problemów związanych z istnieniem broni jądrowej poza NATO, w tym jej proliferacji oraz kontroli zbrojeń i rozbrojenia nuklearnego.

Odnosząc się do pierwszej z wymienionych kwestii należy podkreślić, że strategia nuklearna NATO – ujęta przede wszystkim w „Koncepcji Strategicznej" przyjętej na ostatnim szczycie NATO w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. – określa zasadniczy cel sił nuklearnych w kategoriach politycznych – jako: zachowanie pokoju i zapobieganie zagrożeniom i wojnie. Podstawową funkcją sił nuklearnych jest zatem udział w odstraszaniu potencjalnego agresora przed podjęciem jakichkolwiek wrogich wobec Sojuszu kroków. Z uwagi na swe możliwości siły jądrowe wnoszą szczególny wkład w uczynienie ja-

kiejkolwiek agresji na Sojusz przedsięwzięciem nie dającym się skalkulować i nie do zaakceptowania.

Zdolność do odstraszania i jej pożądana skuteczność wynikać ma nie tylko ze świadomości i wiedzy nt. przewidywanych skutków ewentualnego użycia broni jądrowej, ale także, a może nawet przede wszystkim, na oddziaływaniu czynnika niepewności i niejasności co do rzeczywistego potencjału nuklearnego Sojuszu oraz zasad i możliwości jego użycia. Wspomniany czynnik w założeniu ma uniemożliwić „potencjalnemu agresorowi dokonanie kalkulacji co do charakteru reakcji Sojuszu na wojskową agresję". Oznacza to, iż przeciwnik w każdym przypadku, bez względu na jego zakładane zaangażowanie, liczyć się powinien z ewentualnością pełnego uderzenia jądrowego Sojuszu.

Koncepcja Strategiczna akcentuje jednocześnie rolę i znaczenie obecności amerykańskiej broni jądrowej w Europie w utrzymaniu skuteczności zasady nuklearnego odstraszania. W kontekście odstraszania wypowiada się także nt. wymogów co do potencjału i charakterystyki sił nuklearnych. Generalnym wymogiem jest zachowanie, stosownie do stanu bezpieczeństwa i sytuacji międzynarodowej, potencjału nuklearnego (w tym jego liczebności) na minimalnym, możliwie najniższym poziomie, ale gwarantującym zachowanie pełnej, wiarygodnej skuteczności odstraszania. Postulat zmniejszania i dostosowywania liczebności sił jądrowych do sytuacji w zakresie bezpieczeństwa jest elementem szerszej polityki NATO – popierania procesu kontroli zbrojeń, w tym redukcji arsenałów nuklearnych, co w żadnym razie nie oznacza dopuszczenia możliwości i ewentualności zmniejszenia skuteczności samego odstraszania. To wszystko prowadzi do konkluzji, iż odstraszanie nuklearne jest fundamentalnym składnikiem Koncepcji Strategicznej NATO, wpływającym w sposób istotny na poziom bezpieczeństwa Sojuszu i jego wiarygodności.

Koncepcja strategiczna definiuje także funkcje strategicznych i substrategicznych sił nuklearnych. Siły strategiczne stanowią najwyższą gwarancję bezpieczeństwa Sojuszu. Natomiast amerykańskie siły substrategiczne, stacjonujące w Europie i przewidziane do użycia w ramach NATO, oprócz spełniania funkcji odstraszania – zapewniają i umacniają więź transatlantycką w sferze politycznej i wojskowej, są wyrazem zasady solidarności, wspólnego zaangażowania sojuszników w zapobieganie wojnie. Praktyczna realizacja tych zasad – wspólnej

odpowiedzialności europejskich sojuszników za poszczególne aspekty polityki jądrowej – odbywa się poprzez tzw. podział ról, czyli zróżnicowany, zależnie od woli i decyzji poszczególnych państw, udział sojuszników w planowaniu nuklearnym, w procesie konsultacji oraz porozumieniach w zakresie kierowania i dowodzenia siłami nuklearnymi. Wskazane wyżej cele Sojuszu, charakter zobowiązań sojuszniczych oraz możliwe zagrożenia stanowią uzasadnienie dalszego utrzymywania przez NATO sił jądrowych w Europie. Warto zauważyć, iż Koncepcja nie formułuje wprost, które zagrożenia powinny być minimalizowane lub likwidowane przez siły nuklearne. Cele i zadania sił nuklearnych są określone ogólnie a retoryka i argumentacja kładzie nacisk na polityczny aspekt ich funkcjonowania. Wskazuje się na ich „pozytywną'' rolę w utrzymaniu bezpieczeństwa i stabilności oraz zapobieganiu zjawiskom kryzysowym. Koncepcja w daleko mniejszym stopniu odnosi się do operacyjnych funkcji sił nuklearnych.

Warto odnotować także podejście NATO do tzw. reguły „No-First-Use'', czyli nie używania broni jądrowej, jeśli nie użyje jej przeciwnik. NATO nie wypowiada się ani za, ani przeciw tej regule. Nie określa zawczasu, jak reagowałoby na agresję. Pozostawia tę kwestie otwartą, do zdecydowania wtedy dopiero, gdyby taka sytuacja zaistniała. Postępując w ten sposób NATO stara się utrzymywać w niepewności potencjalnego agresora co do charakteru sojuszniczego reagowania na agresję. Przy czym podkreśla, że w obecnej sytuacji strategicznej bardzo mało prawdopodobne są warunki, w których mogłoby być rozważane jakiekolwiek użycie broni jądrowej.

Jak już wcześniej wspomniano, Koncepcja Strategiczna formułuje także stanowisko w związku z problemami proliferacji broni masowego rażenia i rozbrojenia nuklearnego. Uznaje je za istotne kwestie polityki międzynarodowej, wpływające bezpośrednio na sytuację w zakresie bezpieczeństwa NATO. Stanowisko Sojuszu można scharakteryzować w sposób następujący: NATO uznaje wspomniane kwestie za część szerszego podejścia do zasad bezpieczeństwa. Dlatego też opowiada się za kontynuowaniem procesu kontroli zbrojeń, rozbrojenia i przeciwdziałania proliferacji broni nuklearnej i szerzej broni masowego rażenia, uważając je za korzystne i zgodne z celami Sojuszu. Zarazem zaznacza, że polityka w tym zakresie nie może powodować osłabienia zdolności i potencjału obronnego Sojuszu rozpatrywanego

na tle obecnego środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego. Dylematem NATO jest zatem poszukiwanie równowagi między wspieraniem powyższych procesów i celami związanymi z zapewnieniem bezpieczeństwa i stabilności oraz zachowaniem zdolności obronnych Sojuszu na możliwie najniższym, ale w pełni wystarczającym poziomie. Wymaga podkreślenia fakt, iż Koncepcja Strategiczna szczególnie mocno eksponuje zagrożenie wynikające z proliferacji broni masowego rażenia i akcentuje potrzebę wzmożenia wysiłków politycznych na rzecz jego zmniejszenia. Drogą realizacji jest zapobieganie proliferacji – lub też – w przypadku jej wystąpienia – przeciwdziałanie jej skutkom środkami dyplomatycznymi.

Należy podkreślić, że **potencjał nuklearny** NATO jest w istocie potencjałem nuklearnym państw NATO posiadających taką broń i znajdujących się w strukturze wojskowej Sojuszu – a więc praktycznie USA i Wielkiej Brytanii (bez Francji).

Oznacza to również, że pełnym i wyłącznym dysponentem broni jądrowej są Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. Wynika to z zobowiązań dotyczących przestrzegania zasad odnoszących się do dysponowania bronią nuklearną w myśl postanowień Traktatu o Nierozprzestrzenianiu Broni Jądrowej (Non Proliferation Treaty – NPT). W myśl tego traktatu państwa posiadające status nuklearny nie mogą sprzedawać, przekazywać w posiadanie czy też administrowanie własnej broni jądrowej stronie drugiej. Dlatego szczegółowe zasady przechowywania amerykańskich bomb nuklearnych w bazach europejskich państw NATO regulują dwustronne umowy między Stanami Zjednoczonymi i państwami, na których terytorium jest ona przechowywana. Należy wspomnieć, że amerykańska broń jądrowa stacjonuje na terytorium tylko niektórych europejskich państw NATO. Są także państwa NATO, których własne założenia polityki nuklearnej nie zezwalają na stacjonowanie lub przemieszczanie się na ich terytorium w czasie pokoju broni nuklearnej.

Broń nuklearna dzieli się na strategiczną, substrategiczną (operacyjną) i taktyczną (pola walki). W tej chwili na europejskim terytorium NATO znajduje się jedynie broń substrategiczna. Cechą charakterystyczną zmian potencjału nuklearnego Sojuszu w ostatnim okresie jest radykalna redukcja substrategicznych sił jądrowych w latach 1991–1993. W rezultacie tej redukcji siły nuklearne Sojuszu zmniejszyły się aż o 85% w stosunku do stanu sprzed 1991 r. Ponadto reduk-

cji tej towarzyszyła likwidacja wielu obiektów przechowywania broni nuklearnej (ok. 80%) oraz „wyprowadzenie z użycia" całej gamy typów broni nuklearnej i środków jej przenoszenia. Jednocześnie Sojusz zrezygnował z wdrażania szeregu programów modernizujących jego siły nuklearne. Efektem tych wszystkich przedsięwzięć jest ograniczenie typów broni nuklearnej przechowywanej na lądzie z 11 w latach siedemdziesiątych i 5 na początku lat dziewięćdziesiątych do jednego – amerykańskich bomb grawitacyjnych przenoszonych przez samoloty podwójnego przeznaczenia (dual capable aircraft – DCA). Są one zdolne do przenoszenia ładunków zarówno konwencjonalnych jak i jądrowych. Niektóre europejskie państwa NATO dysponują własnymi samolotami typu DCA. Dodatkowo siły jądrowe Wielkiej Brytanii posiadają ograniczoną liczbę systemów rakietowych typu Trident, zainstalowanych na okrętach podwodnych.

Istotną modyfikacją w funkcjonowaniu sił nuklearnych są także decyzje dotyczące zmian w liczebności samolotów podwójnego przeznaczenia oraz stanu ich gotowości do użycia. Oznaczało to w praktyce stopniowe zmniejszenie liczebności tychże samolotów oraz (od 1995 r.) znaczące wydłużenie czasu niezbędnego do ich uruchomienia. W okresie „zimnej wojny" określona liczba samolotów podwójnego przeznaczenia stale utrzymywana była w stanie „alarmowym", tzn. zdolności do podjęcia realizacji zadań w ciągu zaledwie kilku minut. Obecnie siły nuklearne nie funkcjonują w systemie gotowości „alarmowej", a gotowość do użycia osiągają w ciągu tygodni.

Zasady planowania i użycia sił nuklearnych opierają się na zawartych w „Koncepcji Strategicznej" podstawowych zasadach solidarności i wzajemności zobowiązań. Zawarte są w politycznych „Wytycznych do nuklearnego planowania i konsultacji". Najistotniejsze zmiany w planowaniu nuklearnym w stosunku do zasad i praktyki z okresu zimnej wojny, zgodnie z zapisami Koncepcji Strategicznej, która nie definiuje żadnych państw w kategorii zagrożenia – dotyczą rezygnacji z tworzeniu planów użycia broni jądrowej przeciwko określonym państwom oraz tzw. listy celów. Oznacza to, że broń nuklearna nie jest obecnie nakierowana na żaden konkretny cel strategiczny oraz nie jest przeznaczona do likwidowania czy usuwania sprecyzowanego zagrożenia. W zamian przyjęto zasadę tzw. planowania adaptacyjnego, zbiór zasad i procedur planowania użycia broni nuklearnej, niezależnie od typu zagrożenia i okoliczności. Ponadto wytyczne

te rozstrzygają o zachowaniu politycznej kontroli w procesie planowania nuklearnego i politycznym charakterze samego procesu konsultacji nuklearnych, jak również formułują funkcję dowódców strategicznych w procesie konsultowania, jako doradczo-wspierającą.

Podstawowym problemem sojuszniczej polityki nuklearnej ostatniej dekady jest, ogólnie rzecz ujmując, jej **adaptacja do nowych warunków**, czyli konieczność dostosowania jej do nowego, zmieniającego się dynamicznie środowiska międzynarodowego oraz sprostanie wynikającym z tego faktu wielowarstwowym wyzwaniom.

Z punktu widzenia polityki jądrowej NATO zasadnicze znaczenie ma fakt, iż rozpad globalnego układu bipolarnego w wyniku przemian w Europie Środkowo-Wschodniej spowodował zanik bezpośredniego zagrożenia inwazją konwencjonalną na państwa NATO i tym samym prawdopodobieństwa wybuchu wojny w Europie na dużą skalę. Co więcej, wkrótce okazało się, iż państwa Sojuszu dysponują większym potencjałem ekonomicznym, technologicznym i militarnym (w tym przewagą w siłach konwencjonalnych) niż jakikolwiek możliwy przeciwnik. To wszystko postawiło na porządku dziennym potrzebę zmian w strategii i polityce nuklearnej, a w tym kwestię redukcji części arsenału nuklearnego Sojuszu i modyfikacji zasad jego użycia.

Stopniowo nasilały się także głosy i opinie kwestionujące w ogóle zasadność i celowość utrzymywania przez NATO w Europie broni nuklearnej. Opinie te były fragmentem szerszego zjawiska – nasilającego się od połowy lat dziewięćdziesiątych – wzrostu zainteresowania opinii publicznej w państwach NATO kwestiami polityki nuklearnej. Ujawniło się ono ze strony organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, mediów, a także kręgów akademickich i politycznych. W rezultacie sprawy nuklearne włączone zostały do debaty publicznej, w tym parlamentarnej. Polityka nuklearna NATO stała się w większym stopniu niż za czasów „zimnej wojny" przedmiotem krytycznej refleksji ze strony opinii publicznej.

Przyczyną tego stanu rzeczy było po pierwsze to, iż obawy opinii publicznej związane z negatywnymi następstwami stacjonowania broni nuklearnej na terytorium ich państw nie były zrównoważone w wystarczający sposób przez zrozumienie uwarunkowań geostrategicznych. Po wtóre miała miejsce większa akceptacja dla dążeń do daleko idącego rozbrojenia nuklearnego. Miało to związek z faktycznym zmniejszeniem poczucia zagrożenia wojną w społeczeństwach Europy

Zachodniej – a w konsekwencji umocnienia się tendencji do poddania tych zagadnień w większym niż do tej pory stopniu kontroli opinii publicznej. Dyskusje obracały się m.in. wokół zagadnień bezpieczeństwa technicznego i ochrony broni jądrowej, zależności między zasadami i praktyką polityki nuklearnej Sojuszu a postępami i dalszymi perspektywami procesu NPT, tzn. rozbrojenia nuklearnego i nieproliferacji broni masowego rażenia. Przeciwnicy dalszej obecności amerykańskiej broni nuklearnej w Europie próbowali wykazywać, że jest ona jedną z przyczyn niechęci innych mocarstw nuklearnych do radykalnego rozbrojenia lub nawet uznawali ją za pośrednią przyczynę proliferacji broni masowego rażenia, czyli nabywania i produkcji broni nuklearnej przez państwa dotychczas nie posiadające statusu państwa nuklearnego. Bardziej radykalne środowiska prezentowały pogląd o konieczności całkowitego rozbrojenia nuklearnego w jak najkrótszym czasie oraz – jako pierwszego kroku w tym kierunku – zmiany zasad polityki nuklearnej, a przede wszystkim wprowadzenia zasady nie używania broni jądrowej, jeśli nie użyje jej przeciwnik („no first use"). Działania te korespondowały wielokrotnie z wysiłkami podejmowanymi przez grupę państw na rzecz pełnego rozbrojenia nuklearnego, m.in. na forum ONZ oraz podczas Konferencji Przeglądowych NPT.

Zarazem NATO nie mogło pozostać obojętne na fakt, iż pomimo zaniku wrogości i konfrontacji ideologicznej między NATO i Rosją, występuje w dalszym ciągu znacząca dysproporcja między ich potencjałami jądrowymi. Ogromnej redukcji arsenału jądrowego NATO na początku lat dziewięćdziesiątych nie towarzyszył bowiem analogiczny, co do rozmiarów, wysiłek Rosji.

Jednym z niezmiernie ważnych zadań jest **bezpieczeństwo i ochrona broni jądrowej.** NATO podjęło w latach dziewięćdziesiątych szereg przedsięwzięć techniczno-inwestycyjnych i organizacyjnych w tym zakresie. Jeden obszar tych wysiłków związany był ze wspomnianą już likwidacją wielu obiektów przechowywania broni nuklearnej (ok. 80%). Jednocześnie, w miejsce likwidowanych, wybudowano niewielką ilość, ale za to w pełni nowoczesnych obiektów, przystosowanych do składowania jedynie będących obecnie na wyposażeniu NATO, bomb grawitacyjnych.

W sferze organizacyjnej podjęto działania w celu zwiększenia kontroli i nadzoru nad bezpieczeństwem broni nuklearnej. Ustanowio-

no stanowisko zastępcy Przewodniczącego Grupy Wysokiego Szczebla NATO ds. polityki nuklearnej (HLG)[16], odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa i ochrony broni jądrowej. Jego zadaniem jest dokonywanie regularnych wizytacji baz sił nuklearnych w Europie, w czasie których ocenia się stan ochrony i zabezpieczenia technicznego (safety and security) broni nuklearnej. Rezultaty tych wizytacji są następnie przedstawiane na posiedzeniach HLG. Wprowadzono także zwyczaj organizowania co jakiś czas wyjazdowych posiedzeń HLG w bazach sił nuklearnych. Przygotowany został ponadto dokument dotyczący bezpieczeństwa broni jądrowej, w którym także scharakteryzowano system przedsięwzięć organizacyjnych, personalnych, technicznych służących zabezpieczeniu i ochronie broni jądrowej. Dokument był dyskutowany na posiedzeniu HLG w marcu br. Powyższe przedsięwzięcia są także spełnieniem postulatu włączenia wszystkich sojuszników w kwestie nadzoru nad bezpieczeństwem broni jądrowej.

Nowym zjawiskiem w polityce nuklearnej NATO jest próba sformułowania koncepcji **zwiększenia otwartości** w informowaniu o wybranych problemach z dziedziny nuklearnej. Jest to odpowiedzią na wątpliwości niektórych kręgów opinii publicznej co do zasadności kontynuowania dotychczasowej polityki nuklearnej NATO, jak i krytykę jej różnych aspektów ze strony innych państw, organizacji międzynarodowych i pozarządowych. Koncepcja ta jest wyrazem poglądu o konieczności poszerzania wiedzy środowisk opiniotwórczych w tej dziedzinie. Argumentuje się, że mała wiedza zainteresowanych tematyką kręgów opiniotwórczych nt. zmian w polityce nuklearnej NATO, w tym np. o dokonanych przez NATO redukcjach broni nuklearnej, skutkuje niezrozumieniem istoty tej polityki, a tym samym obraca się faktycznie przeciwko NATO. Uznano także, że polityka większej otwartości mogłaby służyć zintensyfikowaniu dialogu nuklearnego NATO–Rosja.

Impulsem do zainicjowania tej polityki był Szczyt NATO w Waszyngtonie. Wówczas to sformułowano postulat wypracowania rozwiązań w zakresie budowy środków zaufania i bezpieczeństwa, weryfikacji, kontroli zbrojeń i rozbrojenia (paragraf 32 Komunikatu ze szczytu waszyngtońskiego).

---

[16] High Level Group – organ NATO zajmujący się sprawami nuklearnymi Sojuszu.

Kolejnym krokiem w tym kierunku było wypracowanie propozycji tematów dotyczących otwartości i rozwoju środków bezpieczeństwa i zaufania w dziedzinie nuklearnej przez Grupę Wysokiego Szczebla NATO ds. polityki nuklearnej. W grudniu 1999 r. program ten został zaakceptowany na posiedzeniu ministrów obrony państw NATO.

Z polityką otwartości korespondują inicjatywy NATO w zakresie **rozwoju środków zaufania i bezpieczeństwa w dziedzinie nuklearnej.** U-ich źródeł leży „zewnętrzna aktywność" NATO – dążenie do ożywienia i pogłębienia dialogu między NATO i Rosją. Skomplikowana materia oraz silnie polityczny kontekst tej problematyki powoduje, że prawdopodobnie będzie ona angażowała NATO w dłuższej perspektywie czasowej. Ponadto nie wiadomo, czy Rosja jest już gotowa do zaakceptowania tego rodzaju propozycji. Forum dyskusji wewnątrz NATO w tym zakresie jest Grupa Wysokiego Szczebla ds. polityki nuklearnej.

Doświadczenia bałkańskie

Założenia koncepcyjne zawsze weryfikuje praktyka. NATO przeszło ostatnio dwie takie weryfikacje. Pierwszą jest operacja bałkańska, drugą – operacja afgańska. Ostatnia operacja bałkańska NATO przejdzie zapewne do kanonu klasycznych przykładów rozpatrywanych w najbliższych latach w ramach analizy ewolucji sposobów reagowania na zagrożenia bezpieczeństwa międzynarodowego. Mimo upływu czasu wciąż utrzymuje się różnica zdań w kwestii zasadniczej – czy NATO w ogóle powinno interweniować w trwający konflikt wokół Kosowa? Nie są rzadkie głosy, iż NATO popełniło błąd angażując się w tę operację.[17] Sądzę, że jest to teza bardzo dyskusyjna i bazuje na co najmniej dwóch wątpliwych założeniach. Pierwsze – że istniało jakieś inne, lepsze, alternatywne rozwiązanie i drugie – że operację NATO należy traktować jako wojnę przeciwko Jugosławii.

Co do pierwszego założenia, to warto przede wszystkim zauważyć, że konflikt w Jugosławii trwał już bardzo długo i żadna organizacja międzynarodowa nie była w stanie go opanować. Nie dały sobie z nim rady ani ONZ, ani OBWE, ani UE. Jedynie NATO okazało się organizacją zdolną z ramienia społeczności międzynarodowej do jakiego-

[17] Zob. np. Ch. J. Dick, *Kosovo's legacy for the future of NATO*, „Jane's Intelligence Review", July 1999.

kolwiek praktycznego reagowania na dramatyczny rozwój sytuacji w Kosowie. Zdecydowanie się NATO na działanie nie może więc być traktowane jako błąd, lecz jako obiektywna konieczność spowodowana niemożnością skutecznego działania innych instytucji międzynarodowych. Jeśli więc można mówić o jakimś błędzie, to raczej należałoby wskazać, że błąd popełniła społeczność międzynarodowa, ustanawiając mandaty, uprawnienia i procedury działania organizacji międzynarodowych, nie gwarantujące ich skuteczności w chwilach największej potrzeby.

NATO oczywiście stało przed alternatywą: obserwować czystki etniczne w Kosowie lub próbować coś robić. 17 państw europejskich i 2 amerykańskie zdecydowały interweniować w trwający kryzys bałkański. Jak mogliśmy zaobserwować podczas szczytu waszyngtońskiego, decyzja ta jest wspierana nie tylko przez 19 członków NATO, ale także przez następnych 25 krajów partnerskich. Jedynie Rosja i Białoruś nie brały udziału w szczycie waszyngtońskim (dokonując w ten sposób swego rodzaju samoizolacji od pozostałych państw obszaru euroatlantyckiego) i nie poparły operacji NATO.

W tej sytuacji można też zapytać: kto być może popełnił błąd – 44 kraje, czy może 2? Sądzę, że raczej 2. Gdyby bowiem Rosja zdobyła się na odwagę polityczno-strategiczną i zamiast ostentacyjnie dystansować się od NATO oraz wykonywać spektakularne gesty antynatowskie, starała się aktywnie uczestniczyć w montowaniu operacji wielorakich nacisków na władze w Belgradzie, to jest wielce prawdopodobne, że kryzys kosowski mógłby być opanowany dużo wcześniej i z pewnością z mniejszym kosztem.

Natomiast jeśli idzie o sferę militarną, to wydaje się, że jednym ze źródeł owych trudności było i jest patrzenie na tę operację przez pryzmat klasycznej operacji wojennej. Prowadziło to od początku i nadal prowadzi do wielu nieporozumień, sprzecznych ocen, wątpliwych wniosków.[18] Z tej perspektywy operacja owa jawi się jako dziwna „niby-wojna", jako seria błędów, pomyłek, przypadkowych działań,

[18] Na jakościową odmienność ostatniej operacji bałkańskiej od klasycznego modelu operacji wojennej zwracałem uwagę już po pierwszych dniach jej przebiegu. Zob. np. S. Koziej, *Ta wojna nie jest wojną*, „Gazeta Wyborcza", 16 kwietnia 1999 roku.

jako przykład nieudolności dowódców wojskowych i słabości całego systemu militarnego NATO.

No bo cóż to za wojna, w której nie obowiązywały najbardziej podstawowe zasady sztuki wojennej: zaskoczenia, koncentracji wysiłków i ekonomii sił, czy też maksymalizacji strat po stronie przeciwnika? Jak można mówić o zaskoczeniu, gdy termin rozpoczęcia uderzeń powietrznych rozgłaszany jest już co najmniej dobę wcześniej przez wszystkie media świata i termin ten jest precyzyjnie dotrzymany? Żaden, nawet początkujący, student akademii wojskowej, który przeczytał traktat Sun-Tzy, nie podjąłby takiej decyzji. Czy można doszukać się koncentracji wysiłków i ekonomii sił w równomiernym (by nie rzec – monotonnym) bombardowaniu różnorodnych obiektów jednocześnie na całym obszarze operacji przez cały czas jej prowadzenia. Nie ma to wiele wspólnego z clausewitzowską zasadą zmasowania sił (koncentracji wysiłków). Czy można nazwać operacją wojenną taką operację powietrzną, w czasie której piloci myślą tylko o tym, aby skutki ich uderzeń nie były zbyt dotkliwe, a za każde szkody cywilne pociągani są wręcz do odpowiedzialności? Douhet, jeden z pierwszych klasyków teorii wojny powietrznej, zapewne nie mógłby tego pojąć. Przykłady można byłoby mnożyć.[19]

Czy to wszystko miałoby oznaczać, że dowódcy wojskowi okazali się kompletnymi dyletantami w sztuce wojennej, że nie znają jej teorii, nie studiowali dzieł klasyków lub – w najlepszym razie – najzwyczajniej w świecie zignorowali znane i przestrzegane od wieków zasady wojowania? To byłaby oczywiście najprostsza – by nie rzec prymitywna – diagnoza takiego a nie innego przebiegu ostatniej operacji bałkańskiej NATO. Diagnoza naturalnie z gruntu fałszywa. W moim przekonaniu istota sprawy jest o wiele głębsza i poważniejsza. Po prostu ta operacja nie była zwykłą operacją wojenną w klasycznym rozumieniu tego słowa.[20] Bardzo jednoznacznie na ten temat wypowiedział się również sekretarz generalny NATO J. Solana, mówiąc: „... to nie była wojna. Akcja militarna w Kosowie była jedyną możliwością powstrzymania czystek etnicznych w sytuacji, gdy zawiodły wszystkie

[19] Interesujące studium na ten temat znaleźć można w E.B. Atkeson, *The Death of Strategy*? „Army" 1999, nr 6.

[20] Tezę taką prezentował również były szef Komitetu Wojskowego NATO, gen. K. Naumann w wywiadzie dla tygodnika „Defense News" z 17 maja br. („We are not in a war, we are in a military operation").

środki dyplomatyczne. Celem naszej interwencji nie było niszczenie, lecz powstrzymanie przemocy – wycofanie wojsk serbskich z Kosowa, powrót uchodźców i stworzenie na tym terenie cywilnej administracji. Nie zamierzaliśmy zdobywać terytoriów. Nie chodziło o ropę ani o interesy handlowe, lecz jedynie o obronę wartości."[21]

Operacja ta przejdzie zapewne do historii jako zaczyn, pierwowzór nowego zjawiska, nowej kategorii działań międzynarodowych w dziedzinie bezpieczeństwa, nie dającej się opisywać znanymi do tej pory wzorcami i schematami. Podejmuje się różne próby zidentyfikowania istoty ostatnich działań NATO. Jedną z nich jest interpretowanie interwencji NATO na Bałkanach jako bardziej przedłużenia działań dyplomatycznych wspartych siłą, niż działań czysto militarnych – jako bardziej dyplomacji wymuszającej („coercive diplomacy"), niż wojny.[22]

Warto zauważyć, jak trudno uświadamiamy sobie, że żyjemy w okresie wyjątkowo dynamicznych, rewolucyjnych przemian we wszystkich sferach ludzkiej aktywności. Powodowane są one głównie rewolucją w sferze informacji, o której tak plastycznie i przekonująco piszą Tofflerowie.[23] Rzeczywistość zmienia się tak szybko, że wyprzedza tworzenie adekwatnych do niej modeli jej opisu. Wykorzystywanie w tych warunkach starych kategorii i modeli pojęciowych do diagnozy i analizy jakościowo nowych zjawisk prowadzi do nie zawsze właściwych wniosków.[24] Sądzę, że tak właśnie jest obecnie w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego, a operacja bałkańska NATO jest tego wyraźnym przykładem.

Otóż nie trudno dostrzec, że w tej operacji działania zbrojne podlegały zupełnie innym regułom – nie regułom działań wojennych, lecz regułom reagowania kryzysowego. Dlatego działania takie gotów byłbym nazywać operacjami kryzysowymi lub – ściślej – operacjami re-

---

[21] J. Solana, *To nie była wojna*, „Gazeta Wyborcza", 9 września 1999 r.

[22] S.P. Aubin, *Operation Allied Force: War or „coercive diplomacy"*, „Strategic Review", Summer 1999.

[23] Zob. np. – A. i H. Toffler, *Wojna i antywojna*, Warszawa 1997.

[24] Amerykański ekspert w sprawach wojskowych, gen. E. Atkeson pisze o tego typu dylemacie: Albo kampania jest źle prowadzona, albo nasz punkt widzenia nie jest właściwy. Konflikt jest nową formą walki, do której co prawda siły powietrzne NATO zostały odpowiednio przygotowane, lecz do której rozpatrywania klasyczne zachodnie myślenie wojskowe dostarcza słabych instrumentów. Zob. E.B. Atkeson, *Rhe Death of Strategy*? „Army" June 1999.

agowania kryzysowego.[25] Jest to nowa kategoria, która rodzi się na styku działań pokojowych i wojennych, w swego rodzaju szarej strefie między aktywnością pokojową sił zbrojnych, a aktywnością wojenną.[26] Jak je nazywać – to oczywiście sprawa umowna. Można się upierać, że będziemy je nazywać wojną, jakąś nową odmianą wojny (jak np. to, co działo się do niedawna, nazywaliśmy „zimną wojną"). Jak zawsze w tego typu sytuacjach – gdy pojawia się nowe jakościowo zjawisko – mamy do wyboru dwie możliwości: nowe zjawisko nazywać starą, już znaną nazwą, poszerzając oczywiście jej zakres i modyfikując jej klasyczne rozumienie, zmieniając jej definicję lub też wprowadzić nową nazwę. Wydaje się, że w tym wypadku właściwsze jest drugie podejście. Nowe zjawisko, jakim jest kryzys, jest na tyle różne zarówno od wojny, jak i od pokoju, że usprawiedliwia to wprowadzenie nowej kategorii pojęciowej – „operacja kryzysowa (operacja reagowania kryzysowego)".

Potrzeba takich właśnie działań leży naturalnie poza samym wojskiem. Wynika z istoty i charakteru współczesnego świata, z istoty problemów w dziedzinie bezpieczeństwa, jakie zrodziły się z chwilą nabrania na znaczeniu umiejętności funkcjonowania w warunkach trudno dających się zdefiniować jako pokojowe lub wojenne. Świat przestał być czarno-biały – albo pokój albo wojna. Świat raczej jest przede wszystkim szary – trochę pokoju trochę wojny; innymi słowy, świat znajduje się w stanie permanentnego kryzysu. Jak w takich warunkach wykorzystywać wszystkie instrumenty, w tym także siły zbrojne – to ważne wyzwanie. Praktycznie uczymy się tego m.in. na Bałkanach. Operację bałkańską można więc rozpatrywać jako przykład poszukiwania sposobu wykorzystywania sił zbrojnych w warunkach kryzysu. Okazuje się, iż te warunki są na tyle różne od warunków wojennych, że zasady wojenne nie są adekwatne do nich i należy wypracować nowe.[27]

---

[25] Rolę takich właśnie operacji („crisis response operations") podkreśla się mocno w nowej koncepcji strategicznej NATO. Pełny tekst w „NATO Review" 1999, nr 2.

[26] Szersze rozwinięcie tego stanowiska – S. Koziej, *Nowa optyka kryzysowa*, „Rzeczpospolita", 11 maja 1999 roku.

[27] Wspomniany już gen E. Atkeson stawia taką też tezę i zadaje dramatyczne dla obecnego stanu wiedzy pytania: Jest to coś nowego w działaniach wojennych i być może jest to zjawisko, z którym dowódcy wojskowi będą musieli uczyć się radzić sobie. Stawia ono klasyczną strategię na głowie. Być może równowaga między sprawami politycznymi i wojskowymi została zachwiana

Spróbujmy krótko przyjrzeć się owym warunkom z punktu widzenia NATO – jako strony interweniującej w trwający już od dawna konflikt. W tym miejscu należy podkreślić, że we wszystkich analizach konieczne jest jasne określenie punktu odniesienia, inaczej mówiąc – kierowanie się regułami... teorii względności. Inaczej bowiem dane zjawisko wygląda z punktu widzenia jednej strony, inaczej z punktu widzenia drugiej, a jeszcze inaczej z punktu widzenia strony trzeciej. Nie tylko w fizyce, ale także w życiu społecznym, w tym w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, funkcjonują prawa teorii względności. Inaczej konflikt bałkański postrzegany jest przez Serbów, inaczej przez kosowskich Albańczyków, a inaczej przez NATO. Odnosi się to także do innych sytuacji. Jeśli np. z punktu widzenia globalnego możemy mówić o trwającym od wielu lat kryzysie kaukaskim, to np. z perspektywy Azerbajdżanu i Armenii mieliśmy do czynienia z najnormalniejszą wojną między tymi państwami; w Gruzji trwała wojna domowa itd. Dlatego chcę wyraźnie zaznaczyć, że mówiąc w dalszej części niniejszej publikacji o operacji kryzysowej na Bałkanach mam na myśli działanie sił NATO, operację, której podmiotem jest NATO. Czym zatem – na przykładzie właśnie operacji bałkańskiej NATO – charakteryzuje się współczesna operacja kryzysowa?

Po pierwsze – w takiej operacji uwidacznia się szczególnie wyraźnie transnarodowość jej celów. Nie są one związane bezpośrednio z celami narodowymi jednego państwa, czy narodu biorącego udział w operacji. Siła zbrojna użyta zostaje nie bezpośrednio w wąsko rozumianym interesie podmiotu interweniującego, lecz w szerszym interesie całego nadsystemu – a szczególnie w interesie najogólniejszych wartości ogólnoludzkich, wokół których próbuje się zorganizować współczesny świat[28] – i dopiero przez to pośrednio we własnym intere-

---

w takim stopniu, że strategia wojskowa, jaką znamy, rzeczywiście jest nauką martwą i powinniśmy rozglądać się za nowym modelem postępowania. E.B. Atkeson, *The Death of Strategy*? „Army" June 1999.

[28] W tym sensie mówi się nawet o tzw. „doktrynie Clintona" jako próbie odpowiedzi na nowe wyzwania. Główną treścią tej doktryny jest „interwencja humanitarna" oparta na dwóch założeniach: użycie siły w obronie wartości uniwersalnych, a nie tylko w wąskim interesie narodowym oraz interweniowanie militarne w wewnętrzne sprawy suwerennych państw w takich właśnie sytuacjach (gdy te wartości uniwersalne zostają naruszone). Zob. M. Mandelbaum, *A Perfect Failure. NATO's War Against Yugoslavia*, „Foreign Affairs", September/October 1999.

sie. Przy tym działania zbrojne musi cechować bezstronność, czyli występowanie strony interweniującej jako strony trzeciej w istniejącym sporze lub trwającym już konflikcie, a nie jako jednej ze stron konfliktu. Wymownym tego dowodem jest występowanie wojsk NATO najpierw w obronie kosowskich Albańczyków przed Serbami i następnie w obronie Serbów przed Albańczykami.

Druga cecha – wiążąca się z pierwszą – to bardzo zróżnicowana wielopodmiotowość strony interweniującej w dany konflikt (nie tylko różne państwa, ale różne współdziałające, a niekiedy konkurujące między sobą organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe itp.).[29] W wymiarze militarnym przesądza to z kolei o wielonarodowości sił zbrojnych, już od najniższych szczebli począwszy.

Szczególnie charakterystyczną cechą tego typu operacji jest bardzo silne sprzężenie działań zbrojnych z polityką. Polityka i sztuka wojenna przenikają się wzajemnie na wszystkich szczeblach działań, a nie tylko na szczeblu strategicznym, jak było to w klasycznych działaniach wojennych. Przypomnijmy, że np. podczas wojny w Zatoce Perskiej decyzje polityczne dotyczyły rozpoczęcia i przerwania wojny (słynne zatrzymanie operacji przez prezydenta G. Busha po 100 godzinach działań wojennych), pozostawiając sztuce wojennej realizację zadań operacyjnych i taktycznych w toku działań zbrojnych. Podczas operacji bałkańskiej niemal każda akcja zbrojna była pod ścisłą kontrolą polityczną.[30]

---

[29] Działania takie J.M. Nowak nazywa „kooperatywną interwencją", traktując ją jako nową, kształtującą się obecnie kategorię bezpieczeństwa międzynarodowego. Wystąpienie na „Spotkaniach Atlantyckich i Europejskich" w Sejmie RP, 8 lipca 1999 roku.

[30] Spektakularną akcją zbrojną nie mającą żadnych uwarunkowań wojskowych, lecz jedynie inspirację czysto polityczną był rajd komandosów rosyjskich w celu uprzedzenia... sojuszników (!!!) i opanowania lotniska w Prisztinie. Zob. M. Galeotti, *Dash for Pristina airport secures the Russians a chip in the big Balkan game*, „Jane's Intelligence Review", July 1999. Także – Zb. Brzeziński, *Dlaczego Milioszewicz skapitulował*? „Rzeczpospolita", 7 września 1999 r. Była to w ogóle czysta rozgrywka polityczna, o czym świadczy storpedowanie „naturalnej" w warunkach rzeczywistego pola walki reakcji wojskowej, jaką był zamiar uprzedzenia Rosjan przez kontrdesant sił NATO, uniemożliwiony z motywacji czysto politycznych, a nie operacyjnych. Reagowanie bojowe na klasycznie polityczną prowokację rosyjską byłoby bowiem zastosowaniem niewłaściwego środka w danej sytuacji.

Z taką ingerencją polityki w sprawy operacyjne i taktyczne wiąże się wyraźne ograniczenie celów i swobody działania sił zbrojnych. Ogólny cel militarny z góry nie jest wyraźnie określony, sformułowany jest bardzo ogólnikowo i precyzuje się go oraz koryguje dopiero w toku operacji, niemal z dnia na dzień, zależnie od rozwoju sytuacji polityczno-militarnej. Jedną z podstawowych zasad użycia sił zbrojnych, która uwidoczniła się ze szczególną ostrością w czasie operacji bałkańskiej, jest minimalizacja strat własnych[31] oraz strat i zniszczeń ubocznych w rejonach wykonywanych zadań. Staje się to możliwe dzięki wykorzystywaniu na coraz szerszą skalę broni precyzyjnej,[32] aczkolwiek analizy wykazują, że podczas kampanii kosowskiej uwidoczniły się istotne różnice w możliwościach, jakimi dysponują w tym względzie siły zbrojne USA i pozostałych sojuszników z NATO.[33] Warto podkreślić, że jak wykazują doświadczenia, zastosowanie broni precyzyjnej wpływa rewolucjonizująco na wiele aspektów sztuki wojennej. Jedną z konsekwencji stosowania możliwej dzięki broni precyzyjnej „doktryny minimalizacji strat" przez stronę wykonującą uderzenia jest pojawienie się praktyki wykorzystywania „żywych (ludz-

---

[31] Ten aspekt operacji kryzysowej wywoływał najwięcej dyskusji i niekiedy wręcz namiętnych sporów. Niektórzy dyskutanci wprost pytali, czy można tak „niemoralnie" prowadzić działania zbrojne, aby nie ginęli żołnierze „sprawiedliwie" po obydwu stronach? Były też pytania bardziej refleksyjne, jak np. – czy można skutecznie spełniać funkcje imperialne bez gotowości do ponoszenia strat własnych? (P. Hassner – w czasie dyskusji na konferencji zorganizowanej przez Fundację Batorego nt. „Wojny bałkańskie 1991–1999", 3 lipca 1999 roku). Podkreślmy, że zwyciężanie przy jak najmniejszych stratach własnych jest odwiecznym ideałem, do którego zawsze dążyli i dążą dowódcy w czasie walki zbrojnej; jest najbardziej chyba znaną dyrektywą sztuki wojennej, charakterystyczną zwłaszcza dla tzw. zachodniej sztuki wojennej, także mocno eksponowaną w polskiej sztuce wojennej.

[32] Podczas ostatniej operacji bałkańskiej ponad 35% rakiet i pocisków wystrzelonych przez siły sprzymierzonych stanowiły środki precyzyjnego rażenia, w porównaniu np. z 8% podczas wojny w Zatoce Perskiej. Jak określił to W. Cohen, operacja ta była najbardziej precyzyjną kampanią w historii wojen. K. Kresa, *Investment in the Future. Kosovo Unveiled Fruits of Smart War Research*, „Defense News", 30. 08. 1999 r.

[33] C. Clark, *Campaign in Kosovo Highlights Allied Interoperability Shortfals*, „Defense News", 16. 08. 1999 r. Problem ten był jednym z głównych tematów spotkania ministrów obrony państw NATO w Toronto we wrześniu 1999 roku.

kich) tarcz" przez drugą stronę. W czasie ostatniej operacji bałkańskiej NATO była ona szeroko stosowana przez Serbów – np. słynne spacery ludności serbskiej po mostach jako obiektach strategicznych lub wykorzystywanie cywilnych kolumn Albańczyków do osłony serbskich kolumn wojskowych w Kosowie. Przypomnieć można również wykorzystywanie jeńców lub zakładników w tym celu podczas konfliktu w Bośni albo ludności cywilnej w Iraku.[34]

Konsekwencją doktryny minimalizacji strat było również np. ograniczenie operacji tylko do działań powietrznych i uchylanie się od przeprowadzenia ofensywy lądowej, która to niechybnie musiałaby doprowadzić do dużych strat i w istocie przekształcić operację kryzysową w normalną operację wojenną.[35] Na ten temat istniały zresztą cały czas rozbieżności nie tylko wśród niezależnych ekspertów, ale nawet wśród planistów i decydentów sojuszu. Obecnie można chyba z całą pewnością stwierdzić, że całe szczęście, iż nie doszło do inwazji lądowej. Jak bowiem słusznie zauważają dwaj eksperci amerykańscy, ceną niepowodzenia takiego przedsięwzięcia, a nawet sukcesu uzyskanego zbyt dużym kosztem istnień ludzkich i wielkich zasobów materialnych, mogłoby być załamanie się NATO i niechęć do pomocy następnym ofiarom ludobójstwa w niespokojnym świecie.[36]

W tym miejscu chciałbym nie zgodzić się z ocenami i opiniami niektórych ekspertów głoszącymi, jakoby Kosowo wykazało, że współczesne wojny można wygrywać samym lotnictwem.[37] Otóż

---

[34] Problem ten przedstawia nieco szerzej Ch.J. Dunlap, Jr., *Technology and the 21st century battlefield: Recomplicating moral life for the statesman and the soldier*, US Army War College, Carlisle Barrack 1999.

[35] Zauważmy, że Rosja w czasie ostatniego kryzysu kaukaskiego wokół Dagestanu również próbuje stosować tę metodę, starając się rozbić grupy fundamentalistów islamskich w Czeczenii i Dagestanie przy pomocy lotnictwa, bez angażowania – na ile tylko się da – jednostek wojsk lądowych.

[36] G.E. Myers, T.A. Wolfe, *The Price of Greatness: Air Power in the Balkans*, „Strategic Review", Summer 1999.

[37] Tezę taką postawił np. znany historyk wojen J. Keegan pisząc w „Daily Telegraph" z 6 czerwca 1999 r. o rewolucyjnym wydarzeniu na Bałkanach w postaci wygrania wojny przez same siły powietrzne. Zob. G.E. Myers, T.A. Wolfe, op. cit. Na ten temat patrz również – M.A. McPeak, *The Kosovo Result. The Facts Speak for Themselves*, „Armed Forces Journal", September 1999. W Polsce pogląd taki przedstawiał na łamach „Polski Zbrojnej" płk R. Szpyra z Akademii Obrony Narodowej.

gdyby to była rzeczywista wojna, w której chodziłoby o istnienie Jugosławii jako państwa, o istnienie Serbii i Serbów, z pewnością samo lotnictwo nie byłoby wystarczające do rozstrzygnięcia i zakończenia działań. Kosowo – moim zdaniem – udowodniło jedynie to, że operacje kryzysowe (ale nie wojny) mogą być rozstrzygane także bez konieczności inwazji lądowej, że mogą w takich warunkach okazać się wystarczające skoncentrowane oddziaływania informacyjne i precyzyjne uderzenia ogniowe, w których to podstawową rolę odgrywają siły powietrzne. Teza o zdolności wygrywania wojen przez jeden tylko rodzaj sił zbrojnych (w tym wypadku przez siły powietrzne) jest – w moim przekonaniu – zdecydowanie przedwczesna.[38] W tym względzie gotów byłbym zgodzić się z opinią cytowanych już ekspertów amerykańskich, że co prawda lekceważyć takiego kierunku myślenia z pewnością nie można, ale bez wątpienia nie wszystkie konflikty mogą być rozstrzygane przez samo lotnictwo.[39] O ile idzie o sytuacje kryzysowe – być może tak, ale klasyczne wojny – raczej nie.

Inną cechą operacji reagowania kryzysowego jest wzrastająca w niej rola pozamilitarnych środków i sposobów realizacji zadań operacyjnych i taktycznych. Siły zbrojne nie są nie tylko jedynym, ale nie są także przesądzającym i rozstrzygającym środkiem wykorzystywanym w takich działaniach. Środki cywilne mają coraz większe znaczenie i powodzenie operacji zależy w głównej mierze od odpowiedniego skoordynowania działań zbrojnych i pozazbrojnych. Stąd też tak dużo uwagi przywiązuje się w takich operacjach do problematyki tzw. CIMIC, czyli współpracy cywilno-wojskowej. Zauważmy, że zwycięstwo NATO w ostatniej operacji na Bałkanach nie było zwycięstwem militarnym,[40] lecz właśnie cywilno-militarnym. Było rezultatem sko-

---

[38] Na samym początku konfliktu, 7 kwietnia 1999 r., w czasie audycji Programu III PR pt. „Salon Polityczny Trójki", zapytany przez Panią Monikę Olejnik, czy można wygrać wojnę samym lotnictwem, odpowiedziałem: „Wojny z pewnością nie, ale operację kryzysową, z jaką mamy do czynienia w Kosowie, być może tak". Rzeczywistość potwierdziła to przypuszczenie.

[39] G.E. Myers, T.A. Wolfe, op. cit.

[40] Rzeczywiste straty i zniszczenia w wyniku działań zbrojnych były o wiele niższe, niż początkowo oceniano. Zob. T. Ripley, *Kosovo: a bomb damage assessment*, „Jane's Intelligence Review", September 1999. Co do rażenia militarnych obiektów manewrowych to dowództwo wojskowe NATO ocenia, że w czasie całej 79 dniowej operacji zniszczono ich ok. 1000 (93 czołgów,153 transporterów opancerzonych, 339 pojazdów wojskowych oraz 389 dział samobieżnych i innego sprzętu artyleryjskiego). „Rzeczpospolita", 17 września 1999 r.

ordynowanych akcji militarnych i wielorakich nacisków dyplomatycznych.[41] Ponadto operacja ta płynnie przekształca się w pokojową operację stabilizacyjną, w której dominujące znaczenie mają cele cywilne (pomoc humanitarna, ekonomiczna, organizacyjna, administracyjna, edukacyjna itp.), przy usługowej w stosunku do tych celów roli sił zbrojnych.

Lekcje kosowskie będą z pewnością jeszcze długo analizowane, a jednym z wiodących wątków tych analiz będzie bez wątpienia wykorzystanie sił zbrojnych w operacjach reagowania kryzysowego.[42] Polska powinna w tym aktywnie uczestniczyć, aby wnieść swój wkład w kształtowanie się teorii i praktyki operacji kryzysowych. Mamy szansę być współkreatorem strategii NATO w tym zakresie. Leży to ponadto w naszym najżywotniejszym interesie. Jako państwo graniczne NATO jesteśmy bardziej niż inni nasi sojusznicy zagrożeni ewentualnymi kryzysami w otoczeniu NATO. Sprawność reagowania NATO na zagrożenia kryzysowe jest zatem jednym z ważnych czynników naszego bezpośredniego bezpieczeństwa. Sądzę, że naszym szczególnym zadaniem powinno być wypracowanie koncepcji reagowania sojuszu na specyficzny rodzaj zagrożenia kryzysowego, jakim mógłby okazać się niebezpieczny z punktu widzenia międzynarodowego rozwój sytuacji na przestrzeni postradzieckiej.[43]

Operacja afgańska

Atak terrorystyczny z 11 września ub. roku i kontrofensywa antyterrorystyczna, która po nim nastąpiła, z trudnością dają się zakwalifikować do znanych nam dotąd zjawisk z dziedziny bezpieczeństwa.

---

[41] Zob. Z. Brzeziński, *Dlaczego Miloszewicz skapitulował*? „Rzeczpospolita", 7 września 1999 r. Są oczywiście i inne opinie, co tylko potwierdza, jakie kontrowersje i jak duży rozrzut ocen wywołuje to nowe zjawisko, jakim jest operacja kryzysowa. Patrz np. M. Mandelbaum, *A Perfect Failure. NATO's War Against Yugoslavia*, „Foreign Affairs", September/October 1999. Autor formułuje tezę, że operacja NATO była militarnym sukcesem, lecz politycznym niepowodzeniem.

[42] Dobry punkt wyjścia do tych analiz stanowić mogą pierwsze refleksje gen. W.K. Clarca odpowiedzialnego za strategiczne dowodzenie siłami zbrojnymi NATO w czasie ostatniej operacji bałkańskiej. Zob. W.K. Clarc, *When force is necessary: NATO's military response to the Kosovo crisis*, „NATO Review" 1999, nr 2.

[43] S. Koziej, *Pełzający kryzys*, „Rzeczpospolita", 27. 08. 1999 r.

Chyba dlatego wywierają one tak znaczący wpływ na kształtowanie się zarówno strategicznych, jak i operacyjnych składników koncepcji i planów oraz systemów i przygotowań w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Zatrzymajmy się na niektórych z nich.

Rozpocznijmy od krótkiego spojrzenia na **atak z 11 września**. Znamy go zapewne dobrze, bo z pewnością wszyscy go na swój sposób przeżywaliśmy. To co jest jego najbardziej charakterystyczną cechą z punktu widzenia strategicznego – to uzyskanie totalnego zaskoczenia i spowodowanie gigantycznego szoku w wymiarze globalnym. Już same jego rozmiary przesądzają o nowej jakości zjawiska. Ale nie tylko to. Zauważmy, że w istocie to nie był atak zbrojny. Nie przygotowały go sztaby wojskowe, nie wykonano go przy użyciu środków militarnych, wykonawcami nie byli żołnierze regularnych formacji zbrojnych, a obiektami ataku nie były cele ściśle wojskowe. To była zatem w istocie agresja pozamilitarna, tzw. agresja asymetryczna. Ale jakże brzemienna w skutki. Ziściło się to, co niektórzy teoretycy zakładali tylko w najczarniejszych scenariuszach.

Pojawia się nieraz w związku z tym pytanie, czy można było uniknąć takiego zaskoczenia, czy można było obronić się przed takim atakiem? Odpowiedź wydaje się być prosta. Nie, nie można było. Mało – nie będzie można uniknąć podobnych zdarzeń w przyszłości. Ta niezbyt – przyznajmy – optymistyczna teza zasadza się na najzwyklejszej konstatacji dziejów wojen i sztuki wojennej. Zaskoczenie zawsze było, jest i z pewnością będzie jedną z podstawowych zasad sztuki wojennej i jednym z nieodłącznych elementów każdych działań wojennych. Gdyby były jakieś skuteczne środki przeciw zaskoczeniu, ludzkość już dawno by je wymyśliła. Możemy co najwyżej minimalizować możliwość zaskoczenia. I to jest bardzo poważne zadanie współczesnych systemów bezpieczeństwa. Głównym działaniem w tym obszarze jest oczywiście wywiad i prewencja. Rozpoznać i eliminować przede wszystkim źródła zagrożeń – to najefektywniejsza forma obrony. I świat próbuje budować system przeciwdziałania rozpoczynając od organizowania skuteczniejszej współpracy w dziedzinie wywiadu i dyplomacji.

W ten sposób przechodzimy do reakcji na atak, czyli do zagadnienia, jakim jest **kontrofensywa antyterrorystyczna**. Rozpoczęła się ona od kampanii afgańskiej. Mówię o kampanii, jako że jest to jedynie

fragment, jedynie część, a więc właśnie jedna z kampanii większego zjawiska, jakim są zmagania z terroryzmem globalnym, nazywane już obecnie wojną.[44] Wojna wybuchła z chwilą ataku z 11 września, kampania afgańska rozpoczęła się po około miesiącu. Zatrzymajmy się nieco na specyfice tej kampanii. Jak każdą, tak i tę można scharakteryzować przede wszystkim z punktu widzenia celów i sposobów ich osiągania. Na początku należy wskazać, że kampania afgańska rozpoczęła się przede wszystkim jako bezpośrednia reakcja na atak z 11 września. Reakcja niejako odruchowa w sensie strategicznym, psychologicznym. Zaatakowana i zszokowana społeczność amerykańska oczekiwała w miarę szybkiej reakcji i ukarania bezpośrednich sprawców zamachu. Ta reakcja musiała nastąpić tak szybko, jak tylko to możliwe, niezależnie od stanu jej przygotowania. Moment rozpoczęcia operacji militarnej w Afganistanie był zatem bardziej wynikiem swego rodzaju presji psychologicznej niż kalkulacji strategicznej. To też zdeterminowało cele tej kampanii. Oczywistym celem bliższym, operacyjnym, było ukaranie w jakiś sposób bezpośrednich organizatorów ataku na Nowy Jork i Waszyngton, zlikwidowanie lub pojmanie przynajmniej części kierownictwa *al-Kaidy*, jeśli nie wręcz samego *Bin Ladena,* zdezorganizowanie podstaw funkcjonowania tej organizacji w Afganistanie. Celem długofalowym, strategicznym, było obalenie władzy Talibów i zainstalowanie tam rządu, który doprowadzi do przekształcenia Afganistanu w państwo co najmniej neutralne, jeśli nie wręcz aktywnie uczestniczące po stronie koalicji w dalszej wojnie z terroryzmem.

Dzisiaj koalicja antyterrorystyczna jest bliska osiągnięcia tych celów. Aczkolwiek należy być bardzo ostrożnym w ferowaniu daleko idących wniosków. Międzynarodowy wysiłek militarny będzie wciąż potrzebny, choćby dla likwidowania i wygaszania wewnętrznych, frakcyjnych, międzyplemiennych sporów, napięć i konfliktów. Innymi słowy – dla militarnego wsparcia opanowywania kryzysu afgańskiego. Co do dotychczasowego przebiegu kampanii afgańskiej to warto podkreślić, że historyczne doświadczenia powstrzymywały Amerykanów i ich sojuszników od zaangażowania większych regularnych formacji

[44] Nawiasem mówiąc rodzi to szereg problemów z samym zdefiniowaniem zjawiska wojny. Kategoria wojny obejmować będzie chyba musiała obecnie coś więcej, niż znaczyło to w jej klasycznym rozumieniu.

lądowych. Z góry było wiadomo, że nie będzie to ani powtórka z wojny w Zatoce Perskiej, ani też nie zakończy się to modelem operacji kosowskiej. Mieliśmy do czynienia z jakościowo inną formą działań strategicznych w postaci operacji rajdowych. Uczestniczyły w nich siły powietrzne i wysoce profesjonalne jednostki wojsk specjalnych. Bezpośrednią ofensywę lądową w klasycznym stylu pozostawiono – i słusznie – wojskom miejscowej opozycji. Szeroko rozumiane wsparcie i zabezpieczenie ich operacji było główną formą wysiłku militarnego koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie.

Jeśli przyjrzymy się zastosowanym środkom, to zauważymy z jaką starannością i konsekwencją Stany Zjednoczone montowały na drodze dyplomatycznej szeroką koalicję antyterrorystyczną. O wiele trudniejsza była chyba kampania informacyjno-psychologiczna, skierowana nie tyle do rządów, co do społeczeństw. Postawiłbym tezę, że wygranie tej właśnie kampanii było kluczowym czynnikiem przesądzającym o dotychczas pomyślnym przebiegu kampanii afgańskiej. Chodzi tu o pozyskanie przychylności lub co najmniej zneutralizowanie oporu wobec celów działań antyterrorystycznych nie tylko zróżnicowanych i skłóconych wewnętrznie etnicznych grup w Afganistanie, ale także w sąsiednim Pakistanie i szerzej – w świecie islamu. Więcej – chodzi o podtrzymywanie determinacji i woli ponoszenia wysiłków we własnych społeczeństwach, co wcale nie jest tak łatwe i oczywiste.

Jest to już naturalnie obszar refleksji nad możliwym dalszym przebiegiem zmagań z tą wyjątkową patologią międzynarodową, jaką jest terroryzm globalny i nad **wyzwaniami wobec systemów bezpieczeństwa**.[45] Nie ulega wątpliwości, że jednorazowy wysiłek tu nie wystarczy. Nawet pełne zwycięstwo w kampanii afgańskiej nie rozwiąże problemu terroryzmu globalnego. Siatki terrorystyczne są rozprzestrzenione po całym niemal globie. Nie jest tajemnicą, że nie tylko poprzedni reżim Talibów, ale także inne rządy i państwa wspierają terrorystów, jeśli nie wręcz same stosują takie formy walki ze swoimi przeciwnikami. Znamy pojęcie i praktykę terroryzmu państwowego. Konieczne więc będą dalsze kampanie i skoordynowane wysiłki, jeżeli społeczność międzynarodowa zdecyduje się na trwałe dążenie do

[45] Syntetyczną kwintesencję globalnego wymiaru współczesnego terroryzmu zob. P.R. Pillar, *Terrorism Goes Global*, „Brookings Review", Fall 2001.

eliminacji tego tragicznego schorzenia ludzkości. Nie jest to jednak zadanie dla jednego pokolenia. To wyzwanie dla wielu pokoleń.[46]

Do walki z plagą terroryzmu globalnego potrzebna jest silna determinacja całej społeczności międzynarodowej, różnych organizacji i różnych cywilizacji. W tym kontekście sądzę, że warto podkreślić, iż byłoby czymś najtragiczniejszym, gdyby obecne zmagania z terroryzmem przekształciły się w zderzenie cywilizacji, o którym pisze prof. S.P. Huntington.[47] Aby tak się nie stało, konieczne jest przede wszystkim umiejętne, przemyślane, oparte na rzetelnej wiedzy i unikające emocjonalnych uprzedzeń, racjonalne, strategicznie zaplanowane pro-wadzenie kampanii informacyjnej w wymiarze międzynarodowym i narodowym. Samo reagowanie na zagrożenia terrorystyczne, jako element reagowania kryzysowego, musi zawsze być działaniem międzynarodowym, nigdy sprawą wyłącznie narodową. Musi być logicznie wkomponowane w cały międzynarodowy system funkcjonowania współczesnych państw i narodów.

Działania te w pierwszej kolejności muszą być ukierunkowane na wczesne i wiarygodne rozpoznawanie potencjalnych źródeł i przyczyn samego zjawiska terroryzmu, na prewencyjne ich eliminowanie i zapobieganie rozprzestrzenianiu się. Prewencyjna strategia walki z terroryzmem globalnym obejmować musi bardzo zróżnicowane, kompleksowe wysiłki i działania w różnych sferach – ekonomicznej, finansowej, społecznej, kulturowej, naukowej, ekologicznej, pomocy humanitarnej. itp. Nie ulega wątpliwości, że wypracowanie takiej kompleksowej strategii walki z terroryzmem globalnym jest wielkim wyzwaniem dla organizacji międzynarodowych. Nie wszystkie z nich po raz kolejny okazały się nie w pełni przygotowane do operatywnego reagowania na tego typu zagrożenia. Spośród nich jedynie NATO ponownie (po reakcji na konflikt bałkański) wykazało konieczną wolę i dynamikę podjęcia nowego wyzwania. Jest to w tej chwili bez wątpienia najsilniejsza, najsprawniejsza i najbardziej operatywna międzynarodowa struktura bezpieczeństwa i obrony. Tym nie mniej musi i ona podjąć szereg działań w celu dostosowania się do nowych wy-

---

[46] A. Usikov, V. Jaremenko, *Mnogograннaja borba s terrorizmom*, „Nezavisimoje Vojennoje Obozrenie", 7.12.2001.

[47] S.P. Huntington, *Zderzenie cywilizacji*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA, Warszawa 1997.

zwań, takich jak walka z terroryzmem.[48] Niewątpliwie czeka nas w ramach NATO wielka debata strategiczna na ten temat, która obejmie zapewne wiele różnych kwestii strategicznych i operacyjnych. Chciałbym zasygnalizować niektóre z nich.

Atak z 11 września i trwająca kampania afgańska wskazują bardzo wyraźnie na **zintegrowany charakter współczesnego bezpieczeństwa**, na zacieranie się granicy między tym, co militarne i tym, co niemilitarne oraz tym co, zewnętrzne i tym, co wewnętrzne w obszarze bezpieczeństwa. Ani zagrożenia nie mogą już być oceniane odrębnie – jako tylko militarne lub niemilitarne, ani też sposoby reagowania nie mogą być rozpatrywane specjalistycznie: operacje wojskowe, dyplomatyczne, ekonomiczne, humanitarne itp. Muszą być zintegrowane w jedną, jednolicie prowadzoną kampanię. To jest pewna analogia do tego, co w sztuce wojennej od dłuższego czasu nazywamy „joint operations" (operacjami połączonymi). Chodzi o to, aby taką filozofię myślenia przenieść na wyższy szczebel i w ramach szeroko rozumianej aktywności w sferze bezpieczeństwa analogicznie przygotować i prowadzić operacje zintegrowane, cywilno-wojskowe.

To rodzi wyzwania wobec sił, zasobów i struktury NATO. Do tej pory NATO dysponuje wyłącznie środkami militarnymi. Mamy sojusznicze dowództwa wojskowe. Mamy siły zbrojne poszczególnych państw przewidziane do wydzielenia w podporządkowanie tych dowództw na czas prowadzenia operacji. Czy jednak, w obliczu konieczności reagowania zintegrowanego, cywilno-wojskowego, NATO – jeśli chce odgrywać w tym odpowiednią rolę – nie powinno dysponować również niemilitarnymi zasobami, strukturami i możliwościami działania. Czy obok dowództw wojskowych, albo może w ich ramach, NATO nie powinno posiadać „dowództw", sztabów, struktur kierowniczych i przewidzianych do wydzielenia w ich podporządkowanie środków niemilitarnych (policyjnych, antyterrorystycznych, ratowniczych, informacyjnych, wsparcia humanitarnego itp.). Istnieje potrzeba odpowiedzi na pytanie: czy NATO ma pozostać organizacją zdolną do działania wyłącznie w wymiarze militarnym, czy również w innych

---

[48] Na ten temat zob. np. R. Kupiecki, *NATO po 11 września. Prognoza krótkoterminowa*, „Polska w Europie", nr 3(37), Warszawa 2001 oraz R. Kupiecki, *NATO a terroryzm. Nowy etap transformacji Sojuszu*, „Sprawy Międzynarodowe" nr 3 (LIV), Warszawa 2001.

wymiarach bezpieczeństwa, a więc zdolną do działania zintegrowanego? W mojej ocenie NATO winno kontynuować swój rozwój, swoją trwającą przez ostatnią dekadę adaptację do zmieniających się warunków, a to oznacza konieczność docelowego zmierzania do osiągnięcia zdolności działań zintegrowanych.[49] Sądzę, że potrzebna jest – na wzór dotychczasowej Inicjatywy Zdolności Obronnych (DCI) – nowa inicjatywa dotycząca zdolności sojuszu w dziedzinie bezpieczeństwa: Security Capabilities Initiative (SCI).

Proces zmiany paradygmatu planistycznego z podejścia ilościowego na **podejście jakościowe** trwa w NATO przez całą ostatnią dekadę – od czasu zniknięcia głównego przeciwnika – Układu Warszawskiego i potem ewolucji pozycji Rosji. Ekspansja zagrożenia terrorystycznego i oddalanie się klasycznego zagrożenia agresją na dużą skalę ze strony jednoznacznie określonego przeciwnika – przeciwnika dobrze opisanego, zdeterminowanego parametrami sił, przestrzeni i czasu (znanych sił, ich geograficznego, przestrzennego ulokowania, możliwego czasu zagrożenia itp.) – powodują, że również ilościowe parametry własnego potencjału tracą na znaczeniu. Ilość posiadanych sił i ich dyslokacja są mniej ważne, niż jakość ich przygotowania, niż ich wysoka zdolność do reagowania na bardzo zróżnicowane, niespodziewane co do czasu i miejsca zagrożenia, takie choćby, jak zagrożenia terrorystyczne. Jakość jest zdecydowanie ważniejsza niż ilość. Odpowiednie ustalenie priorytetów w tym względzie jest kluczem do powodzenia programów modernizacyjnych.[50] USA w swoim ostatnim Czteroletnim Przeglądzie Obronnym jednoznacznie przyjęły takie podejście i wprowadziły je jako dyrektywę planistyczną (planować siły nie w stosunku do zagrożeń, lecz w stosunku do potrzebnych zdolności).[51] Sądzę, że NATO też powinno usankcjonować taką filozofię planistyczną w tegorocznych Wytycznych Ministerialnych.

Ujawnione z taką mocą wielkie zagrożenie terrorystyczne nakazuje bardzo wnikliwie ponownie rozważyć **proporcję między ochroną własnego terytorium działaniami ekspedycyjnymi,** między wysił-

---

[49] Szerzej w tej sprawie zob. S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wyd. Adam Marszałek, Warszawa 1998.

[50] Zob. np. E.N. Luttwak, *For Europe, a lesson in military spending*. „Boston Globe", 14.01.2002.

[51] *Quadrenial Defense Review. Report*, DoD, USA, September 30, 2001.

kami na rzecz ściśle ochronnych, defensywnych środków i działań w ramach ochrony własnego terytorium, ludności, zasobów przed atakami z zewnątrz, a wysiłkami na rzecz działań ekspedycyjnych, interwencyjnych, prewencyjnych, operacji reagowania kryzysowego poza własnym terytorium. Do ubiegłego roku wiele państw NATO czuło się coraz bardziej bezpiecznie i coraz mniej narażone na bezpośredni atak, bezpośrednią agresję na ich terytorium. To dotyczyło nie tylko USA, co jest oczywiste, ale także, jak się wydawało, strategicznie bezpiecznie ulokowanych państw Europy Zachodniej. Myślę, że 11 września był zimnym prysznicem pod tym właśnie względem. Widzimy, że bardzo szybko zareagowały na to USA – tworząc m.in. specjalną Agencję Obrony Kraju i nadając priorytet temu zadaniu dla swoich sił zbrojnych.[52] Również Wielka Brytania, przygotowując nowelizację swojego Strategicznego Przeglądu Obronnego, akcentuje mocniej niż dotąd tę problematykę. Nie ulega wątpliwości, że będzie musiało to znaleźć swe odzwierciedlenie również w strategii Sojuszu. Przy okazji – jest to ciekawy przyczynek także do trwającej u nas, w Polsce, już od dłuższego czasu dyskusji o miejscu i roli obrony terytorium w całej strategii obronności państwa, w tym w ramach strategii sojuszniczej.

Na koniec warto podnieść sprawę chyba największego wyzwania dla strategii Sojuszu, jakim jest **interpretacja art. 5.** w nowych warunkach strategicznych.[53] Wiadomo, że był on pomyślany jako odpowiedź na groźbę bezpośredniej, wielkiej agresji zagrażającej integralności terytorialnej członków NATO. Tymczasem jego pierwsza praktyczna implementacja ma zupełnie inny kontekst. W konsekwencji – mechanizm uruchamiania tej implementacji, a także sposób działania NATO na podstawie art. 5. odbiegają od naszych – przedwrześniowych – wyobrażeń, ustaleń i projekcji. Przez całe dziesięciolecia wyobrażenia o sposobie prowadzenia obrony na podstawie tego artykułu kształtowały wizję NATO jako operatywnego i skutecznego instrumentu bezpieczeństwa, kierującego się zasadą muszkieterów: „jeden za wszystkich, wszyscy za jednego". Na osnowie interpretacji arty-

---

[52] *The Global War on Terrorism. The First 100 Days*, The Coalition Information Centers, Washington, London, Islamabad 2002.

[53] Problem ten porusza m.in. O. Osica, *Twardy rdzeń NATO*, „Rzeczpospolita", 9 stycznia 2002.

kułu 5. budowane były koncepcje strategiczne i plany operacyjne, które wdrażać miały sojusznicze zintegrowane struktury dowodzenia.

Można powiedzieć, że tak było. Bo oto wydarzenia po 11 września ub. roku wprowadziły do tego obrazu niemało zamieszania. Efekty zderzenia wyobrażeń, interpretacji, a nawet planów z praktyką zastosowania art. 5. okazały się zgoła nieoczekiwane. Przede wszystkim wprowadzony on został w odniesieniu do najmniej przewidywanej i nie planowanej sytuacji – w obronie najsilniejszego sojusznika, zaatakowanego na kontynencie amerykańskim. To przecież Amerykanie mieli bronić Europejczyków, a nie odwrotnie. To przecież struktury dowódcze Sojuszu miały dysponować przydzielonymi im środkami narodowymi, a nie odwrotnie – gdy dowództwo narodowe wykorzystuje środki sojusznicze (AWACS). To przecież miały być sojusznicze operacje obronne na własnym terytorium, a nie operacje ofensywne „koalicji ad hoc" poza terytorium NATO. Taka właśnie implementacja art. 5. musi rodzić rozliczne konsekwencje dla przyszłości NATO, w tym dla wizji sojuszniczych operacji kolektywnej obrony. Oto NATO – na podstawie „precedensu wrześniowego" – może wykorzystywać mechanizmy art. 5. do prowadzenia działań poza własnym terytorium. W związku z tym przyszłe możliwe operacje na podstawie art. 5. to już nie tylko operacje kolektywnej obrony (obrony terytorium), ale także operacje ekspedycyjne, jako forma „obrony interesów" poza własnym terytorium. Czy pojawi się nowe pojęcie „obrona ekspedycyjna"? Precedens wrześniowy pokazuje także, że implementacja art. 5. nie jest równoznaczna z uruchomieniem zintegrowanego systemu dowodzenia sojuszniczego. Okazuje się, że przyszłe operacje art. 5. nie muszą już być kierowane przez zintegrowane dowództwa NATO. Podobnie jak dotychczasowe operacje kryzysowe mogą być kierowane przez dowództwa tworzone doraźnie, na potrzeby danej operacji, w tym przez odpowiednio uzupełnione dowództwa narodowe.

Tego typu konsekwencje muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w sojuszniczej, jak i w narodowych strategiach i planach operacyjnych. Szczególnie istotna jest potrzeba nowego przemyślenia i odpowiedniego do „powrześniowych" warunków zorganizowania „styku" narodowego systemu obrony z systemem sojuszniczym. Jeżeli art. 5. może być wprowadzony w życie bez uruchamiania zintegrowanego dowodzenia sojuszniczego, to nie ulega wątpliwości, że jeszcze bardziej wzrasta znaczenie posiadania dobrze zorganizowanego naro-

dowego systemu kierowania reagowaniem obronnym (reagowaniem kryzysowym i obroną państwa), w tym dowodzenia siłami zbrojnymi. Brak rozstrzygnięć co do budowy takiego systemu na szczeblu państwa jest niewątpliwie najwstydliwszą i – w świetle wniosków z obecnej kampanii antyterrorystycznej – potencjalnie wyjątkowo brzemienną w negatywne skutki stroną naszego systemu bezpieczeństwa narodowego.[54] Wdrożenie postanowień ustawowych w zakresie kierowania bezpieczeństwem i obronnością, w tym utworzenie zalążka Sztabu Obrony Państwa (na szczeblu najwyższym, przy prezesie Rady Ministrów) i Połączonego Dowództwa Operacyjnego (na szczeblu sił zbrojnych) – to pierwsze podstawowe kroki, jakie należałoby w tym zakresie natychmiast podjąć.

W zakończeniu niech wolno mi będzie podkreślić jeszcze raz wyjątkowo ważną rolę zintegrowanego, cywilno-wojskowego podejścia do rozpatrywania i rozwiązywania kwestii współczesnych kryzysów i konfliktów. 11 września kończy erę specjalizacji w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Użycie odrębne wyspecjalizowanych narzędzi w postaci czy to sił zbrojnych, czy dyplomacji, czy sił specjalnych, czy też instrumentów ekonomicznych – już nie jest wystarczające, nie może rokować sukcesu. Konieczne jest reagowanie zintegrowane. To koniec ery Clausewitza, w której sztuka wojenna była sztuką użycia sił zbrojnych. To renesans chińskiego myśliciela Sun-Tzy,[55] powrót neoklasycznych koncepcji, w myśl których wojny to zmagania całych społeczeństw, przy użyciu wszystkich dostępnych środków.

Mieć to musi swoje bezpośrednie przełożenie na zmiany w koncepcjach strategicznych oraz sposobach zorganizowania i przygotowania systemów bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego.[56] W odniesieniu do bezpieczeństwa sojuszniczego w ramach NATO można przewidywać potrzebę pewnego zmodyfikowania koncepcji strategicznej tak, aby mocniej wyeksponować zadania walki z terroryzmem. Nowe elementy będą musiały być uwzględnione w ewentual-

---

[54] Nieco szerzej na ten temat zob. S. Koziej, *Improwizacja nie wystarczy*, „Polska Zbrojna", 24 października 2001.

[55] Pisałem na ten temat – głównie w kontekście rewolucji informacyjnej – w: S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, wyd. Bellona, Warszawa 1993 oraz S. Koziej, *Zmierzch Clausewitza*, „Polska Zbrojna", 25 września 1998.

[56] B.R. Posen, *The Struggle against Terrorism. Grand Strategy, Strategy, and Tactics*, „International Security", Winter 2001/02.

nościowych planach operacyjnych (Contingency Plans), gdzie scenariusze możliwych ataków terrorystycznych będą musiały być szerzej rozwinięte. Oczekują nas także stosowne korekty w wymaganiach wobec składu, struktury i szkolenia sił zbrojnych, aby zapewnić im większe zdolności rozpoznawczo-informacyjne, uczynić je jeszcze bardziej mobilnymi strategicznie i operacyjnie, odpornymi na różnorakie zaskakujące ataki asymetryczne oraz zdolnymi do prowadzenia zintegrowanych operacji cywilno-wojskowych. Jednocześnie pojawiają się zwiększone wymagania w sferze pozamilitarnej. Sekretarz Generalny NATO wymienia wśród nich przykładowo między innymi lepszą obronę cywilną, bardziej mobilną policję, efektywniejszy monitoring prania brudnych pieniędzy.[57]

Równolegle z tego typu zmianami w ramach całego NATO również w Polsce będzie konieczne podjęcie szeregu działań dostosowawczych w celu zapewnienia niezbędnej zdolności antyterrorystycznej całego systemu bezpieczeństwa państwa, w tym systemu obronności. Pierwszą i najważniejszą sprawą jest zorganizowanie zintegrowanego systemu kierowania reagowaniem kryzysowym i obroną państwa, w tym także stworzenie systemu długofalowego planowania strategicznego.[58] Jest to w tej chwili nasza największa słabość. Drugie zadanie to stworzenie pełnych podstaw prawnych funkcjonowania wszystkich struktur państwowych, rządowych i pozarządowych, w sytuacjach nadzwyczajnych. I wreszcie trzecie kluczowe zadanie – to przygotowanie środków i szkolenie kadr w tym zakresie.

---

[57] L. Robertson: „*The Transatlantic Link*". Speech by the Secretary General at the Annual Conference of the Defence and Society, 21 January 2002, Salen, Sweden.

[58] Piszę o tym szerzej w: *Strategia psa*, „Gazeta Wyborcza", 8 stycznia 2002.

8. OBWE

Po szczytowym okresie zimnej wojny w latach pięćdziesiątych rozpoczęło się stopniowe poszukiwanie sposobów wyjścia z bezwzględnej konfrontacji. Momentem przełomowym był kryzys kubański. Widmo katastrofy nuklearnej było już blisko. Refleksje na ten temat zaowocowały inicjatywami i praktycznymi krokami w kierunku odprężenia. Ich kulminacją była Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Rozpoczęty w 1972 roku proces konsultacji politycznych państw Europy, Azji Środkowej i Ameryki Północnej doprowadził w roku 1975 do podpisania Aktu Końcowego w Helsinkach. W 1995 roku formuła konferencji została przekształcona w instytucję pod nazwą Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

Jest to największa regionalna organizacja bezpieczeństwa w świecie, skupiająca 55 państw z trzech kontynentów. Działa w obszarze wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom, opanowywania kryzysów i odbudowy pokonfliktowej. Głównymi cechami podejścia OBWE do problematyki bezpieczeństwa są kompleksowość i kooperatywność. Kompleksowość wyraża się w zajmowaniu się szerokim zakresem spraw bezpieczeństwa, włączając w to kontrolę zbrojeń, dyplomację prewencyjną, przedsięwzięcia budowania zaufania i bezpieczeństwa, prawa człowieka, demokratyzację, monitorowanie wyborów, oraz bezpieczeństwo ekonomiczne i środowiskowe. Kooperatywność oznacza, że wszystkie państwa OBWE mają jednakowy status i decyzje są podejmowane na zasadzie konsensusu.

Główna siedziba OBWE znajduje się w Wiedniu. Ma ona również swoje biura w Kopenhadze, Genewie, Hadze, Pradze i Warszawie. Podstawowymi organami decyzyjnymi OBWE są: Rada Stała – ciało pracujące ciągle, w reżimie tygodniowym, Forum Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa, Wyższa Rada/Forum Ekonomiczne, szczyty z udziałem głów państw i rządów, Rada Ministerialna. Dla realizacji decyzji OBWE posiada szereg instytucji i biur (np. Urzędujący Przewodniczący, Zgromadzenie Parlamentarne, Sekretariat z sekretarzem generalnym, Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych). Organizacja prowadzi kilkanaście misji i innych form aktywności „polowej" w Europie

Południowo-Wschodniej, na Kaukazie, w Europie Wschodniej i Azji Centralnej. Są one ukierunkowane na ułatwianie procesów politycznych, zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów oraz promowanie społeczeństwa cywilnego i praworządności.

Podstawę funkcjonowania OBWE stanowi Akt Końcowy przyjęty w Helsinkach w 1975 roku. Obejmuje on szeroki wachlarz spraw dotyczących wszystkich dziedzin życia międzynarodowego (stosunki polityczne, kwestie wojskowe, gospodarka, handel, nauka i technika, współpraca humanitarna, kontakty międzyludzkie, informacja, kultura i oświata). OBWE stała się od samego początku interesującą próbą ponadblokowego podejścia do spraw bezpieczeństwa. Państwa uczestniczące w OBWE zobowiązały się do kierowania się w stosunkach między sobą następującymi 10 zasadami:

- suwerenna równość i poszanowanie praw suwerenności,
- powstrzymywanie się od groźby użycia lub użycia siły,
- nienaruszalność granic, pokojowe załatwianie sporów
- nieingerencja w sprawy wewnętrzne,
- poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, włącznie z wolnością myśli, sumienia, religii i przekonań,
- równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia, współpraca między państwami,
- wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego.

Nie ulega wątpliwości, że OBWE była w dużej mierze współtwórcą pozytywnych przemian w stosunkach międzynarodowych, w tym w bezpieczeństwie międzynarodowym ostatniego ćwierćwiecza. Na uwagę zasługują praktyczne osiągnięcia w procesie rozbrojenia i budowy środków zaufania, w tym układy o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE Treaty). Ich realizacja doprowadziła do istotnych redukcji podstawowego uzbrojenia i stanów osobowych sił zbrojnych w państwach europejskich oraz ustanowienia reżimów kontroli zbrojeń. Na konferencji państw OBWE w Paryżu w 1990 roku przyjęto tzw. „Paryską Kartę Nowej Europy", która jest nie tylko traktatem o konwencjonalnych siłach zbrojnych, lecz także ważnym ustaleniem w dziedzinie bezpieczeństwa. Stwierdzono, że uczestnicy

OBWE przestają traktować się wzajemnie jako przeciwnicy i wyrażają wspólną wolę przezwyciężania europejskich różnic i podziałów.[59]

W latach dziewięćdziesiątych, po rozpadzie sytemu dwublokowego w Europie, pojawił się spór o rolę OBWE. Z jednej strony Rosja dążyła do instytucjonalnego wzmocnienia tej organizacji i uczynienia zeń instytucji będącej kośćcem systemu bezpieczeństwa nie tylko europejskiego, ale euro-atlantycko-azjatyckiego. Państwa zachodnie z kolei wolały traktować OBWE jako jeden z wielu elementów tego systemu, wyspecjalizowany zwłaszcza w tzw. zajmowaniu się reagowaniem na tzw. „miękkie" (pozamilitarne) zagrożenia dla bezpieczeństwa. OBWE ma naturalnie wiele zalet – skupia większość mocarstw światowych, pokrywa dużą przestrzeń trzech kontynentów („od Vancuver do Władywostoku"), daje szansę aktywności międzynarodowej nowym państwom „poradzieckim", umożliwia szerokie podejście do spraw bezpieczeństwa. Ale jednocześnie jest to organizacja o wielu sprzecznościach interesów jej członków i w związku z tym mało operatywna w decydowaniu i powolna w działaniu; ponadto nie dysponuje środkami realizacyjnymi w sferze bezpieczeństwa, w tym nie ma żadnej struktury wojskowej. Wszystko to sprawia, że do tej pory nie stała się i wiele wskazuje na to, że nie stanie się także w przyszłości głównym systemem bezpieczeństwa na obszarze euroatlantyckim.

---

[59] J. Kaczmarek, A. Skowroński, *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Wrocław 1998, s. 127.

9. UNIA EUROPEJSKA I ESDP

Bardziej prężna niż OBWE i z większymi perspektywami na spełnianie istotnej roli w dziedzinie bezpieczeństwa w Europie jawi się Unia Europejska ze swą wspólną Europejską Polityką Bezpieczeństwa i Obrony (ESDP). Unia Europejska została utworzona na podstawie Traktatu Rzymskiego z 1957 roku. Obecnie jej funkcjonowanie koncentruje się na trzech „filarach": gospodarka, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Głównymi instytucjami Unii Europejskiej są: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej (Rada Ministerialna), Komisja i Trybunał Sprawiedliwości. Z punktu widzenia spraw bezpieczeństwa europejskiego szczególne znaczenie mają podjęte w latach dziewięćdziesiątych decyzje państw członkowskich Unii Europejskiej o ustanowieniu Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, wraz z ich stopniową instytucjonalizacją i operacjonalizacją.

Obecna aktywność Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony (ESDP) jest w istocie przejęciem i kontynuacją działalności **Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE).** Powstała ona formalnie w 1954 roku, ale jej geneza sięga roku 1948, gdy podpisano traktat brukselski o utworzeniu Unii Zachodniej. W 1949 roku zadania wojskowe Unii Zachodniej przekazano nowopowstałemu sojuszowi NATO, a w 1954 roku przemianowano ją (po dołączeniu Niemiec i Włoch) na Unię Zachodnioeuropejską. Aktywność wojskową UZE reaktywowano w 1984 roku w celu lepszego kształtowania europejskiej tożsamości obronnej poprzez współpracę w zakresie bezpieczeństwa i wzmocnienie europejskiego filaru NATO. W ewolucji UZE ważne miejsce zajmują decyzje państw Unii Europejskiej i państw UZE z Maastricht (1991 rok) w sprawie współpracy tych dwóch organizacji, a także współpracy z NATO. W 1992 roku określono zakres działań UZE w sferze bezpieczeństwa, znany pod nazwą „misji petersberskich" (od nazwy miejscowości w pobliżu Bonn, gdzie przyjęto deklarację w tej sprawie), obejmujących akcje humanitarne i ratownicze, misje pokojowe, operacje kryzysowe. Taki też zakres działań przejęty został następnie również przez Unię Europejską. W następnych latach następowała stopniowa integracja obydwu organizacji europejskich, pro-

wadząca docelowo do włączenia UZE do Unii Europejskiej, gdy tylko ta uzyska zdolności operacyjne w sferze bezpieczeństwa i obrony.

Drugi aspekt ewolucji UZE wiąże się z ustanowieniem w ramach NATO tzw. **Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony** (ESDI). Stała się ona istotnym czynnikiem adaptacji Sojuszu do nowych zadań i obejmowała przede wszystkim sprawy współpracy NATO z UZE oraz następnie z UE. Jej podstawą było założenie, że UZE i następnie UE mogłaby wykorzystywać zdolności i zasoby NATO do przeprowadzenia operacji kryzysowych pod własnym kierownictwem w sytuacjach, w których NATO nie zamierzałoby się angażować. W praktyce współpraca ta koncentrowała się i koncentruje na takich m.in. kwestiach, jak rozwój efektywnych mechanizmów wzajemnych konsultacji, udział w ESDI sojuszników europejskich nie będących członkami UZE i UE, procedury dostępu UZE i UE do systemu planowania NATO oraz korzystania z jego zasobów i zdolności, doskonalenie europejskich zdolności wojskowych.

Na szczycie NATO w Waszyngtonie w 1999 roku przyjęto, że dalszy rozwój ESDI bazował będzie na następujących zasadach:

– Sojusz przyjmuje do wiadomości dążenie Unii Europejskiej do posiadania zdolności autonomicznego działania w sytuacjach, w których NATO jako całość nie jest zaangażowane;

– w miarę rozwoju tego procesu NATO i UE zapewnią doskonalenie wzajemnych konsultacji, współpracy i transparentności, opartych na mechanizmach istniejących do tej pory między NATO i UZE;

– z uznaniem przyjmuje się determinację zarówno członków UE, jak i innych sojuszników europejskich do podjęcia koniecznych kroków do wzmocnienia ich zdolności obronnych, zwłaszcza w kontekście nowych zadań, przy unikaniu jednakże niepotrzebnego dublowania wysiłków;

– ważne jest zapewnienie możliwie pełnego włączenia sojuszników europejskich nie będących członkami UE do operacji prowadzonych pod kierownictwem Unii, opartego na istniejących dotychczas procedurach w ramach UZE, z uwzględnieniem także ewentualności udziału w nich Kanady;

– rozwijana i doskonalona winna być koncepcja użycia w operacjach prowadzonych przez UE zdolnych do oddzielnego użycia, ale nie oddzielnych („separable but not separate") zasobów i zdolności Sojuszu.

Rozwijanie ESDI w ramach NATO jest tylko jednym aspektem doskonalenia bezpieczeństwa europejskiego. Drugim jest kształtowanie się **Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony** (ESDP) w ramach Unii Europejskiej. ESDI i ESDP są więc niejako dwoma stronami tego samego zjawiska.

ESDP jest jedną z form aktywności Unii Europejskiej w ramach jej drugiego filaru, jakim jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (CFSP). Jej podstawę stanowią zapisy traktatowe, które definiują następujące główne cele CFSP[60]:

– ochrona wspólnych wartości, fundamentalnych interesów oraz niezależności Unii,

– wzmocnienie bezpieczeństwa Unii jej członków przy wykorzystaniu wszystkich środków,

– zapewnienie pokoju i wzmocnienie bezpieczeństwa międzynarodowego,

– promowanie współpracy międzynarodowej,

– rozwijanie i konsolidowanie demokracji, praworządności oraz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności.

Państwa UE podkreślają, że NATO pozostaje podstawą obrony kolektywnej jego członków (przy utrzymywaniu swej istotnej roli w opanowywaniu kryzysów), a ESDP rozwijane będzie bez uszczerbku dla zobowiązań państw członkowskich w ramach artykułu 5. traktatu waszyngtońskiego. Ważnym krokiem w rozwoju ESDP stało się ustalenie w 1999 roku w Helsinkach tzw. „wiodącego celu" (Headline Goal) dla państw członkowskich w zakresie ich zdolności wojskowych do prowadzenia operacji kryzysowych. Zakłada on osiągnięcie przez UE w 2003 roku zdolności do szybkiego, w ciągu 60 dni, rozwinięcia i następnie ciągłego działania co najmniej przez rok zgrupowania wojskowego w sile do 60 000 żołnierzy w operacjach tzw. typu „petersberskiego" (misje i operacje kryzysowe).[61] Ich przeznaczeniem byłoby reagowanie pod kierownictwem UE na te kryzysy, na które nie

---

[60] *NATO. Handbook*, Brussel 2001, s. 357.

[61] Co do realizacji tej idei istnieje sporo wątpliwości. Europejczycy bowiem – poza deklaracjami – niezbyt garną się do praktycznych wysiłków na rzecz wzmocnienia swego potencjału militarnego. Pisze o tym wymownie m.in. znany politolog amerykański R. Kagan, uznając, że sprawy polityki zagranicznej i obronnej są najsłabszym ogniwem Unii Europejskiej. R. Kagan, *Kowboje i barmani*, „Gazeta Wyborcza" z 17 sierpnia 2002 r.

reagowałoby militarnie NATO jako całość. Podkreślono przy tym, że nie oznacza to tworzenia armii europejskiej, ani też dublowania struktur NATO.

Równolegle z tymi siłami UE postanowiła zorganizować stałe struktury polityczne i wojskowe, w tym Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa, Komitet Wojskowy i Sztab Wojskowy. Ich przeznaczeniem jest zapewnienie politycznego kierowania i strategicznego ukierunkowywania operacji wojskowych Unii w sytuacjach kryzysowych.

Unia Europejska traktuje bezpieczeństwo jako kategorię szeroką, obejmującą zarówno aktywność militarną, jak niemilitarną. Zgodnie z tym podjęto decyzję o rozwijaniu także cywilnych zdolności reagowania kryzysowego, w tym w obszarze policji, wzmocnienie praworządności, wzmocnienia administracji cywilnej, a także ochrony cywilnej.

Jednym z głównych problemów wspólnej europejskiej polityki obronnej są relacje z NATO, a w tym przede wszystkim **relacje między Europą i USA**. Czy rozwijanie tej polityki wzmocni, czy też osłabi relacje transatlantyckie? Czy ułatwi np. pokonanie poszerzającej się luki między USA i Europą w sferze bezpieczeństwa i obrony?

Otóż zaniepokojenie obecnym stanem owych relacji wzmogło się wyraźnie po rozpoczęciu afgańskiej kampanii antyterrorystycznej. Ponieważ chodziło w niej – inaczej niż dwa lata wcześniej w Kosowie – bezpośrednio o amerykański interes narodowy, USA wolały nie ryzykować wojskowo i nie tylko nie wypuściły z rąk kierowania kampanią, ale nawet zbytnio nie kwapiły się skorzystać z oferty pomocy europejskich sojuszników. Z trudem obmyślono jakieś formy realnej, praktycznej aktywności w ramach najsilniejszej broni NATO, jaką jest art. 5. Trochę dotąd skrywana wstydliwie prawda stała się publiczną. Europejski król okazał się nagi na tle potęgi amerykańskiej.

Więcej, owa nagość okazała się jeszcze bardziej wstydliwą, niż można było przypuszczać. Wbrew bowiem potocznemu mniemaniu, wcale nie ma ona tylko technicznego wyrazu. To nie jest tylko luka technologiczna, to nie są tylko problemy interoperacyjności na polu walki. To jest także brak jednolitości myślenia koncepcyjnego. Inaczej do współczesnych problemów bezpieczeństwa podchodzą dzisiaj, po ubiegłorocznym szoku wrześniowym, Amerykanie, a inaczej – Europejczycy. Przy czym różnice nie tkwią w niuansach. To jest różnica w samych generalnych celach strategicznych. Dla USA głównym

obecnie celem jest walka z terroryzmem międzynarodowym i to walka już teraz, natychmiast, poważna, wszelkimi środkami. Chodzi głównie o niedopuszczenie do rozwinięcia się obecnej, początkowej formy terroryzmu globalnego w superterroryzm z użyciem broni masowego rażenia. Europa nie bardzo chce przyjąć takiej linii postępowania. Ale też nie proponuje strategii alternatywnej.

Więcej – trudno nawet zidentyfikować jakąś czytelną pozytywną, konstruktywną myśl europejską w odniesieniu do dalszej walki z plagą terroryzmu. Wszystko sprowadza się w zasadzie tylko do kontestacji, krytyki, w najlepszym wypadku – do zgłaszania wątpliwości wobec zamiarów i propozycji amerykańskich. Myślę, że jako charakterystyczny przykład może tu posłużyć głośna sprawa tzw. „osi zła", czyli przedstawionego przez Prezydenta G. Busha zestawu państw, które w ocenie amerykańskiej mogą w najbliższej przyszłości stanowić szczególne zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego, w tym oczywiście dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Europejczycy z miejsca zaczęli szukać „dziury w całym". A to Korea Północna nie pasuje do tego zestawu, a to Iran akurat nie w tym momencie powinien być wspomniany, a to znowu Irak lepiej zostawić w spokoju, bo nie wiadomo, co z tego może wyniknąć. Krzywe patrzenie na „oś Busha" jest w zasadzie jedyną wspólną linią strategicznego myślenia Europy. Ale to chyba zdecydowanie za mało, jak na potrzeby wizji strategicznej. Ponadto w tym pozbawionym strategicznej propozycji podejściu nie zauważa się czytelnej – w moim przekonaniu – logiki, na której oparta jest amerykańska ocena i jej rezultat w postaci owej „osi zła". Otóż wszystkie te trzy państwa łączą aż cztery, bardzo ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego, wspólne elementy. Są to: skłonność do wyłamywania się z respektowania postanowień międzynarodowych; dążenie do posiadania broni masowego rażenia i duże prawdopodobieństwo jej uzyskania; możliwości wzbogacania i rozwijania rakietowego potencjału przenoszenia broni masowego rażenia; bardziej lub mniej otwarte sprzyjanie metodom i siłom terrorystycznym.

Wobec bardzo widocznych różnic koncepcyjnych między USA i Europą coraz trudniej przychodzi mówić o zwartym sojuszu Europy i USA. Uzyskanie jednolitości koncepcyjnej może naturalnie być dodatkowo utrudnione przez operacyjno-techniczny wymiar euroatlantyckiej luki strategicznej. Przyspieszone tempo inwestowania Amery-

kanów w badania i rozwój coraz bardziej pogłębia lukę i grozi przekształceniem się jej w przepaść. Podkreślić wypada zwłaszcza nierównowagę w takich kluczowych obszarach, jak potencjał informacyjny (w tym „cyfryzacja" działań zbrojnych), mobilność strategiczna, efektywność broni precyzyjnej, czy wreszcie żywotność w warunkach zagrożenia i użycia broni masowego rażenia. Amerykanie bardzo mocno eksponują ten ostatni czynnik. I chyba słusznie. Znowu ujawnia się w tym dalekosiężne, perspektywiczne podejście do spraw bezpieczeństwa. Brak wystarczającej obrony przed bronią masowego rażenia może być czynnikiem rozbijającym koalicję w najbardziej krytycznym momencie, w obliczu szantażu ze strony przeciwnika. Potrzebna jest dokładna analiza takich zagrożeń, zapewnienie środków ochrony na własnym terytorium i dla wojsk przeznaczonych do działania w odległych rejonach kryzysowych, a także intensywne, wspólne szkolenie w tym zakresie.

Mówiąc o luce trzeba mieć dodatkowo na uwadze „różnice prędkości", z jakimi poruszają się w dziedzinie bezpieczeństwa USA i Europa. Wymowne jest m.in. to, że bieżące wydatki amerykańskie na badania i rozwój przewyższają dwudziestokrotnie analogiczne wydatki europejskie. Dlatego też najprostszym, niejako odruchowym, sposobem na powstrzymanie poszerzania się luki między możliwościami USA i Europy jawi się zwiększeniem wydatków obronnych przez Europejczyków. Nie wydaje się to jednak łatwe i realne do osiągnięcia. Należy raczej skoncentrować się w Europie na mądrzejszym, efektywniejszym wydawaniu tego, co można mieć na obronę.

ZAKOŃCZENIE

W niniejszym opracowaniu przedstawione są jedynie podstawowe problemy współczesnego bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego. Ze względu na szczególną dynamikę problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego na progu XXI wieku konieczne jest nieustanne śledzenie, analizowanie i aktualizowanie stanu wiedzy na ten temat.

BIBLIOGRAFIA

1. Aron R., *Pokój i wojna między narodami*, Warszawa 1995.
2. Balcerowicz B., *Obrona państwa średniego*, Warszawa 1997.
3. Balcerowicz B., *Pokój i „nie-pokój"*, Warszawa 2002.
4. Balcerowicz B., *Sojusz a obrona narodowa*, Warszawa 1999.
5. Brzeziński Z., *Wielka szachownica*, Warszawa 1998.
6. Clausewitz C., *O wojnie*, Lublin 1995.
7. Czaputowicz J., *System czy nieład?* Warszawa 1998.
8. Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996.
9. Howard M., *Wojna w dziejach Europy*, Wrocław 1990.
10. Huntington P., *Zderzenie cywilizacji*, Warszawa 1997.
11. Kaczmarek J., *Problemy współczesnego świata*. Wrocław 1999.
12. Kaczmarek J., *Unia Europejska. Rozwój i zagrożenia*, Wrocław 2001.
13. Kaczmarek J., Skowroński A., *Bezpieczeństwo. Świat – Europa – Polska*, Wrocław 1998.
14. Keegan J., *Historia wojen*, Warszawa 1998.
15. *Kontrola zbrojeń. Rozbrojenie u progu XXI wieku* (pod red. A.D. Rotfelda), PISM, Warszawa 2002.
16. Koziej S., *Rozważania o przyszłej strategii NATO oraz strategii bezpieczeństwa i obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1999.
17. Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993.
18. Kupiecki R., *NATO u progu XXI wieku*, Warszawa 2000.
19. Liddel Hart B.H., *Strategia. Działania pośrednie*, Warszawa 1959.
20. *Między polityką a strategią* (pod red. R. Kuźniara), Warszawa 1994.
21. Osica O., *Wspólna europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (CESDP) w perspektywie Polski*, CSM, Warszawa 2001.
22. Pawłowski J. (red.), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa 2001.
23. Rosa R., *Filozofia bezpieczeństwa*, Warszawa 1995.
24. Rudniański J., *Kompromis i walka*, Warszawa 1989.
25. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
26. Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.

27. Toffler A., *Trzecia fala*, Warszawa 1985.
28. Toffler A. i H., *Wojna i antywojna*, Warszawa 1997.
29. *Vademecum NATO*, Warszawa 1999.
30. Weinberger G., Schweizer P., *Następna wojna światowa*, Warszawa 1998.
31. Wróblewski R., *Państwo w kryzysie*, AON, Warszawa 2001.
32. *Wystarczalność obronna*, Warszawa 1996.

Aneks 1

THE NATIONAL SECURITY STRATEGY of the UNITED STATES of AMERICA

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom–and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. People everywhere want to be able to speak freely; choose who will govern them; worship as they please; educate their children–male and female; own property; and enjoy the benefits of their labor. These values of freedom are right and true for every person, in every society–and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage.We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better.We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants.We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal–military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists– because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology. Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination. The United States will not allow these efforts to succeed.We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed.We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

As we defend the peace, we will also take advantage of an historic opportunity to preserve the peace. Today, the international community has the best chance since the rise of the nation-state in the seventeenth century to build a world where great powers compete in peace instead of continually prepare for war. Today, the world's great powers find ourselves on the same side– united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security.We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror. Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political fre-

edom is the only source of national greatness. America will encourage the advancement of democracy and economic openness in both nations, because these are the best foundations for domestic stability and international order. We will strongly resist aggression from other great powers–even as we welcome their peaceful pursuit of prosperity, trade, and cultural advancement.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.

The United States will stand beside any nation determined to build a better future by seeking the rewards of liberty for its people. Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty–so the United States will work with individual nations, entire regions, and the entire global trading community to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity. The United States will deliver greater development assistance through the New Millennium Challenge Account to nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom. We will also continue to lead the world in efforts to reduce the terrible toll of HIV/AIDS and other infectious diseases.

In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required.

We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO

as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment.

Freedom is the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person–in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom's triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission.

George W. Bush
THE WHITE HOUSE,
September 17, 2002

I. Overview of America's International Strategy

„Our Nation's cause has always been larger than our Nation's defense. We fight, as we always fight, for a just peace–a peace that favors liberty. We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

The United States possesses unprecedented– and unequaled– strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.

For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality.

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defe-

ated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty. The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.

And this path is not America's alone. It is open to all. To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;
- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;
- expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
- develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
- transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.

II. Champion Aspirations for Human Dignity

„Some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property.

These demands can be met in many ways. America's constitution has served us well. Many other nations, with different histories and cultures, facing different circumstances, have successfully incorporated these core principles into their own systems of governance. History has not been kind to those nations which ignored or flouted the rights and aspirations of their people.

America's experience as a great multi-ethnic democracy affirms our conviction that people of many heritages and faiths can live and prosper in peace. Our own history is a long struggle to live up to our ideals. But even in our worst.moments, the principles enshrined in the Declaration of Independence were there to guide us. As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society.

Today, these ideals are a lifeline to lonely defenders of liberty. And when openings arrive, we can encourage change–as we did in central and eastern Europe between 1989 and 1991, or in Belgrade in 2000.When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and Africa, we see examples of how autho-

ritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish.

Embodying lessons from our past and using the opportunity we have today, the national security strategy of the United States must start from these core beliefs and look outward for possibilities to expand liberty.

Our principles will guide our government's decisions about international cooperation, the character of our foreign assistance, and the allocation of resources. They will guide our actions and our words in international bodies.

We will:

- speak out honestly about violations of the nonnegotiable demands of human dignity using our voice and vote in international institutions to advance freedom;
- use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take;
- make freedom and the development of democratic institutions key themes in our bilateral relations, seeking solidarity and cooperation from other democracies while we press governments that deny human rights to move toward a better future; and
- take special efforts to promote freedom of religion and conscience and defend it from encroachment by repressive governments.

We will champion the cause of human dignity and oppose those who resist it.

III. Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends

„Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing."

President Bush
Washington, D.C. (The National Cathedral)
September 14, 2001

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism– premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.

In many regions, legitimate grievances prevent the emergence of a lasting peace. Such grievances deserve to be, and must be, addressed within a political process. But no cause justifies terror. The United States will make no concessions to terrorist demands and strike no deals with them.We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.

The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. Progress will come through the persistent accumulation of successes–some seen, some unseen.

Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support; and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists' ability to plan and operate.

We will continue to encourage our regional partners to take up a coordinated effort that isolates the terrorists. Once the regional campaign localizes the threat to a particular state, we will help ensure the state has the military, law enforcement, political, and financial tools necessary to finish the task.

The United States will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism.We will identify and block the sources of funding for terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks.

However, this campaign need not be sequential to be effective, the cumulative effect across all regions will help achieve the results we seek. We will disrupt and destroy terrorist organizations by:

- direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;
- defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders.While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and
- denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities. We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism. This includes:
- using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;
- supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;
- diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and
- using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism.

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack. This Administration has proposed the largest government reorganization since the Truman Administration created the National Security Council and the Department of Defense. Centered on a new

Department of Homeland Security and including a new unified military command and a fundamental reordering of the FBI, our comprehensive plan to secure the homeland encompasses every level of government and the cooperation of the public and the private sector.

This strategy will turn adversity into opportunity. For example, emergency management systems will be better able to cope not just with terrorism but with all hazards. Our medical system will be strengthened to manage not just bioterror, but all infectious diseases and mass-casualty dangers. Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic.

While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends.Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists.

In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life. Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict. In leading the campaign against terrorism, we are forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the twenty-first century.

IV. Work with others to Defuse Regional Conflicts

„We build a world of justice, or we will live in a world of coercion. The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small."

President Bush
Berlin, Germany
May 23, 2002

Concerned nations must remain actively engaged in critical regional disputes to avoid explosive escalation and minimize human suffering. In an increasingly interconnected world, regional crisis can strain our alliances, rekindle rivalries among the major powers, and create horrifying affronts to human dignity. When violence erupts and states falter, the United States will work with friends and partners to alleviate suffering and restore stability.

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action–direct or indirect–is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind:

- The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.
- The United States should be realistic about its ability to help those who are unwilling or unready to help themselves. Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively.

The Israeli-Palestinian conflict is critical because of the toll of human suffering, because of America's close relationship with the state of Israel and key Arab states, and because of that region's importance to other global priorities of the United States. There can be no peace for either side without freedom for both sides. America stands committed to an independent and democratic Palestine, living beside Israel in peace and security. Like all other people, Palestinians deserve a government that serves their interests and listens to their voices. The United States will continue to encourage all parties to step up to their responsibilities as we seek a just and comprehensive settlement to the conflict.

The United States, the international donor community, and the World Bank stand ready to work with a reformed Palestinian government on economic development, increased humanitarian assistance, and a program to establish, finance, and monitor a truly independent judiciary. If Palestinians embrace democracy, and the rule of law, confront corruption, and firmly reject terror, they can count on American support for the creation of a Palestinian state.

Israel also has a large stake in the success of a democratic Palestine. Permanent occupation threatens Israel's identity and democracy.

So the United States continues to challenge Israeli leaders to take concrete steps to support the emergence of a viable, credible Palestinian state. As there is progress towards security, Israel forces need to withdraw fully to positions they held prior to September 28, 2000. And consistent with the recommendations of the Mitchell Committee, Israeli settlement activity in the occupied territories must stop. As violence subsides, freedom of movement should be restored, permitting innocent Palestinians to resume work and normal life. The United States can play a crucial role but, ultimately, lasting peace can only come when Israelis and Palestinians resolve the issues and end the conflict between them.

In South Asia, the United States has also emphasized the need for India and Pakistan to resolve their disputes. This Administration invested time and resources building strong bilateral relations with India and Pakistan. These strong relations then gave us leverage to play a constructive role when tensions in the region became acute. With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror and move toward building a more open and tolerant society. The Administration sees India's potential to become one of the great democratic powers of the twentyfirst century and has worked hard to transform our relationship accordingly. Our involvement in this regional dispute, building on earlier investments in bilateral relations, looks first to concrete steps by India and Pakistan that can help defuse military confrontation.

Indonesia took courageous steps to create a working democracy and respect for the rule of law. By tolerating ethnic minorities, respecting the rule of law, and accepting open markets, Indonesia may be able to employ the engine of opportunity that has helped lift some of its neighbors out of poverty and desperation. It is the initiative by Indonesia that allows U.S. assistance to make a difference.

In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere.

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while–as important–we work to reduce the demand for drugs in our own country.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States– preserving human dignity–and our strategic priority– combating global terror. American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.

An ever more lethal environment exists in Africa as local civil wars spread beyond borders to create regional war zones. Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats.

Africa's great size and diversity requires a security strategy that focuses on bilateral engagement and builds coalitions of the willing. This Administration will focus on three interlocking strategies for the region:

- countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention;

- coordination with European allies and international institutions is essential for constructive conflict mediation and successful peace operations; and

- Africa's capable reforming states and sub-regional organizations must be strengthened as the primary means to address transnational threats on a sustained basis.

Ultimately the path of political and economic freedom presents the surest route to progress in sub-Saharan Africa, where most wars are conflicts over material resources and political access often tragically waged on the basis of ethnic and religious difference. The transition to the African Union with its stated commitment to good governance and a common responsibility for democratic political systems offers opportunities to strengthen democracy on the continent.

V. Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction

„The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology—when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends—and we will oppose them with all our power."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

The nature of the Cold War threat required the United States–with our allies and friends–to emphasize deterrence of the enemy's use of force, producing a grim strategy of mutual assured destruction.With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation.

Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counterterrorism and missile defense that until recently were inconceivable.

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world's strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today's security environment more complex and dangerous.

In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
- display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
- are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
- sponsor terrorism around the globe; and
- reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.

At the time of the Gulf War, we acquired irrefutable proof that Iraq's designs were not limited to the chemical weapons it had used against Iran and its own people, but also extended to the acquisition of nuclear weapons and biological agents. In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations.

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis.

Our comprehensive strategy to combat WMD includes:

- *Proactive counterproliferation efforts.* We must deter and defend against the threat before it is unleashed. We must ensure that key capabilities–detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities–are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.
- *Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction.* We will enhance diplomacy, arms control, multilateral export controls, and threat reduction assistance that impede states and terrorists seeking WMD, and when necessary, interdict enabling technologies and materials. We will continue to build coalitions to support these efforts, encouraging their increased political and financial support for nonproliferation and threat reduction programs. The recent G-8 agreement to commit up to $20 billion to a global partnership against proliferation marks a major step forward.
- *Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states.* Minimizing the effects of WMD use against our people will help deter those who possess such weapons and dissuade those who seek to acquire them by persuading enemies that they cannot attain their desired ends. The United States must also be prepared to respond to the effects of WMD use against our forces abroad, and to help friends and allies if they are attacked.

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of reta-

liation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations.

- In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.
- Traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness. The overlap between states that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action.

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat–most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction–weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.

The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction.

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction– and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather. We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- coordinate closely with allies to form a common assessment of the most dangerous threats; and
- continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

The purpose of our actions will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

VI. Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade

When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few, no amount-no amount-of development aid is ever enough. When nations respect their people, open markets, invest in better health and education, every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital is used more effectively.

President BushMonterrey,
Mexico
March 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth

supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America's shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges.We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies–particularly lower marginal tax rates–that improve incentives for work and investment;
- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies–industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of nonperforming loans in the Japanese banking system.We will continue to

use our regular consultations with Japan and our European partners–including through the Group of Seven (G-7)–to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets.We will work actively with other countries, the International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so.We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of „free trade" arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person–or a nation–to make a living. To promote free trade, the Unites States has developed a comprehensive strategy:

• *Seize the global initiative.* The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World

Trade Organization.We will assist Russia's preparations to join the WTO.

• *Press regional initiatives.* The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement.We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.

• *Move ahead with bilateral free trade agreements.* Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.

• *Renew the executive-congressional partnership.* Every administration's trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.

• *Promote the connection between trade and development.* Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration–all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub- Saharan Africa.We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market

access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health.We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.

• *Enforce trade agreements and laws against unfair practices.* Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.

• *Help domestic industries and workers adjust.* There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.

• *Protect the environment and workers.* The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity.We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy "network" between multilateral environmental agreements with the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.

• *Enhance energy security.* We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners, and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region.We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America's greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power–which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;
- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of $4.5 billion–the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a $700 million increase over last year's budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

VII. Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructure of Democracy

„In World War II we fought to make the world safer, then worked to rebuild it. As we wage war today to keep the world safe from terror, we must also work to make the world a better place for all its citizens."

President Bush
Washington, D.C. (Inter-American Development Bank)
March 14, 2002

A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than $2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world's poor in an expanding circle of development–and opportunity–is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy.

Decades of massive development assistance have failed to spur economic growth in the poorest countries. Worse, development aid has often served to prop up failed policies, relieving the pressure for reform and perpetuating misery. Results of aid are typically measured in dollars spent by donors, not in the rates of growth and poverty reduction achieved by recipients. These are the indicators of a failed strategy.

Working with other nations, the United States is confronting this failure. We forged a new consensus at the U.N. Conference on Financing for Development in Monterrey that the objectives of assistance–and the strategies to achieve those objectives–must change.

This Administration's goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance. The United States and other developed countries should set an ambitious and specific target: to double the size of the world's poorest economies within a decade.

The United States Government will pursue these major strategies to achieve this goal:

- *Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform.* We propose a 50 percent increase in the core development assistance given by the United States. While continuing our present programs, including humanitarian assistance based on need alone, these billions of new dollars will form a new Millennium Challenge Account for projects in countries whose governments rule justly, invest in their people, and encourage economic freedom. Governments must fight corruption, respect basic human rights, embrace the rule of law, invest in health care and education, follow responsible economic policies, and enable entrepreneurship. The Millennium Challenge Account will reward countries that have demonstrated real policy change and challenge those that have not to implement reforms.

• *Improve the effectiveness of the World Bank and other development banks in raising living standards.* The United States is committed to a comprehensive reform agenda for making the World Bank and the other multilateral development banks more effective in improving the lives of the world's poor. We have reversed the downward trend in U.S. contributions and proposed an 18 percent increase in the U.S. contributions to the International Development Association (IDA)–the World Bank's fund for the poorest countries–and the African Development Fund. The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how much it will increase productivity growth in developing countries.

• *Insist upon measurable results to ensure that development assistance is actually making a difference in the lives of the world's poor.* When it comes to economic development, what really matters is that more children are getting a better education, more people have access to health care and clean water, or more workers can find jobs to make a better future for their families. We have a moral obligation to measure the success of our development assistance by whether it is delivering results. For this reason, we will continue to demand that our own development assistance as well as assistance from the multilateral development banks has measurable goals and concrete benchmarks for achieving those goals. Thanks to U.S. leadership, the recent IDA replenishment agreement will establish a monitoring and evaluation system that measures recipient countries' progress. For the first time, donors can link a portion of their contributions to IDA to the achievement of actual development results, and part of the U.S. contribution is linked in this way. We will strive to make sure that the World Bank and other multilateral development banks build on this progress so that a focus on results is an integral part of everything that these institutions do.

• *Increase the amount of development assistance that is provided in the form of grants instead of loans.* Greater use of results-based grants is the best way to help poor countries make productive invest-

ments, particularly in the social sectors, without saddling them with ever-larger debt burdens. As a result of U.S. leadership, the recent IDA agreement provided for significant increases in grant funding for the poorest countries for education, HIV/AIDS, health, nutrition, water, sanitation, and other human needs. Our goal is to build on that progress by increasing the use of grants at the other multilateral development banks.We will also challenge universities, nonprofits, and the private sector to match government efforts by using grants to support development projects that show results.

• *Open societies to commerce and investment. Trade and investment are the real engines of economic growth.* Even if government aid increases, most money for development must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.

• *Secure public health.* The scale of the public health crisis in poor countries is enormous. In countries afflicted by epidemics and pandemics like HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis, growth and development will be threatened until these scourges can be contained. Resources from the developed world are necessary but will be effective only with honest governance, which supports prevention programs and provides effective local infrastructure. The United States has strongly backed the new global fund for HIV/AIDS organized by U.N. Secretary General Kofi Annan and its focus on combining prevention with a broad strategy for treatment and care. The United States already contributes more than twice as much money to such efforts as the next largest donor. If the global fund demonstrates its promise, we will be ready to give even more.

• *Emphasize education.* Literacy and learning are the foundation of democracy and development. Only about 7 percent of World Bank resources are devoted to education. This proportion should grow. The United States will increase its own funding for education assistance by at least 20 percent with an emphasis on improving basic education and teacher training in Africa. The United States can also bring information technology to these societies, many of whose education systems have been devastated by HIV/AIDS.

• *Continue to aid agricultural development.* New technologies, including biotechnology, have enormous potential to improve crop yields in developing countries while using fewer pesticides and less

water. Using sound science, the United States should help bring these benefits to the 800 million people, including 300 million children, who still suffer from hunger and malnutrition.

VIII. Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power

„We have our best chance since the rise of the nation-state in the 17th century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war."

President Bush
West Point, New York
June 1, 2002

America will implement its strategies by organizing coalitions–as broad as practicable– of states able and willing to promote a balance of power that favors freedom. Effective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation of others' interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility.

There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe. Europe is also the seat of two of the strongest and most able international institutions in the world: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which has, since its inception, been the fulcrum of transatlantic and inter-European security, and the European Union (EU), our partner in opening world trade.

The attacks of September 11 were also an attack on NATO, as NATO itself recognized when it invoked its Article V self-defense clause for the first time. NATO's core mission–collective defense of the transatlantic alliance of democracies –remains, but NATO must develop new structures and capabilities to carry out that mission under new circumstances. NATO must build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance.

The alliance must be able to act wherever our interests are threatened, creating coalitions under NATO's own mandate, as well as contributing to mission-based coalitions. To achieve this, we must:

- expand NATO's membership to those democratic nations willing and able to share the burden of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;
- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and
- maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.

If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War.We will sustain a common perspective on the threats to our societies and improve our ability to take common action in defense of our nations and their interests. At the same time, we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO.We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

The attacks of September 11 energized America's Asian alliances. Australia invoked the ANZUS Treaty to declare the September 11 was an attack on Australia itself, following that historic decision with the dispatch of some of the world's finest combat forces for Operation Enduring Freedom. Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack.We have deepened cooperation on counterterrorism with our alliance partners in Thailand and the Philippines and received invaluable assistance from close friends like Singapore and New Zealand.

The war against terrorism has proven that America's alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges. To enhance our Asian alliances and friendships, we will:

- look to Japan to continue forging a leading role in regional and global affairs based on our common interests, our common values, and our close defense and diplomatic cooperation;
- work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term;
- build on 50 years of U.S.-Australian alliance cooperation as we continue working together to resolve regional and global problems–as we have so many times from the Battle of the Coral Sea to Tora Bora;
- maintain forces in the region that reflect our commitments to our allies, our requirements, our technological advances, and the strategic environment; and
- build on stability provided by these alliances, as well as with institutions such as ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, to develop a mix of regional and bilateral strategies to manage change in this dynamic region.

We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition–most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape.

With Russia, we are already building a new strategic relationship based on a central reality of the twenty-first century: the United States and Russia are no longer strategic adversaries. The Moscow Treaty on Strategic Reductions is emblematic of this new reality and reflects a critical change in Russian thinking that promises to lead to productive, long-term relations with the Euro-Atlantic community and the United States. Russia's top leaders have a realistic assessment of their country's current weakness and the policies–internal and external–needed to reverse those weaknesses. They understand, increasingly, that Cold War approaches do not serve their national interests and that Russian and American strategic interests overlap in many areas.

United States policy seeks to use this turn in Russian thinking to refocus our relationship on emerging and potential common interests

and challenges.We are broadening our already extensive cooperation in the global war on terrorism. We are facilitating Russia's entry into the World Trade Organization, without lowering standards for accession, to promote beneficial bilateral trade and investment relations.We have created the NATO-Russia Council with the goal of deepening security cooperation among Russia, our European allies, and ourselves.We will continue to bolster the independence and stability of the states of the former Soviet Union in the belief that a prosperous and stable neighborhood will reinforce Russia's growing commitment to integration into the Euro-Atlantic community.

At the same time, we are realistic about the differences that still divide us from Russia and about the time and effort it will take to build an enduring strategic partnership. Lingering distrust of our motives and policies by key Russian elites slows improvement in our relations. Russia's uneven commitment to the basic values of free-market democracy and dubious record in combating the proliferation of weapons of mass destruction remain matters of great concern. Russia's very weakness limits the opportunities for cooperation. Nevertheless, those opportunities are vastly greater now than in recent years–or even decades.

The United States has undertaken a transformation in its bilateral relationship with India based on a conviction that U.S. interests require a strong relationship with India.We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. India is moving toward greater economic freedom as well.We have a common interest in the free flow of commerce, including through the vital sea lanes of the Indian Ocean. Finally, we share an interest in fighting terrorism and in creating a strategically stable Asia.

Differences remain, including over the development of India's nuclear and missile programs, and the pace of India's economic reforms. But while in the past these concerns may have dominated our thinking about India, today we start with a view of India as a growing world power with which we have common strategic interests. Through a strong partnership with India, we can best address any differences and shape a dynamic future.

The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific

region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China's leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.

The United States seeks a constructive relationship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula. Likewise, we have coordinated on the future of Afghanistan and have initiated a comprehensive dialogue on counterterrorism and similar transitional concerns. Shared health and environmental threats, such as the spread of HIV/AIDS, challenge us to promote jointly the welfare of our citizens.

Addressing these transnational threats will challenge China to become more open with information, promote the development of civil society, and enhance individual human rights. China has begun to take the road to political openness, permitting many personal freedoms and conducting village-level elections, yet remains strongly committed to national one-party rule by the Communist Party. To make that nation truly accountable to its citizen's needs and aspirations, however, much work remains to be done. Only by allowing the Chinese people to think, assemble, and worship freely can China reach its full potential.

Our important trade relationship will benefit from China's entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies. China is our fourth largest trading partner, with over $100 billion in annual two-way trade. The power of market principles and the WTO's requirements for transparency and accountability will advance openness and the rule of law in China to help establish basic protections for commerce and for citizens. There are, however, other areas in which we have profound disagreements. Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its

nonproliferation commitments. We will work to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree.

The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.

Every agency of the United States Government shares the challenge. We can build fruitful habits of consultation, quiet argument, sober analysis, and common action. In the long-term, these are the practices that will sustain the supremacy of our common principles and keep open the path of progress.

IX. Transform America's National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century

„Terrorists attacked a symbol of American prosperity. They did not touch its source. America is successful because of the hard work, creativity, and enterprise of our people."

President Bush
Washington, D.C. (Joint Session of Congress)
September 20, 2001

The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.

It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- assure our allies and friends;
- dissuade future military competition;
- deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and
- decisively defeat any adversary if deterrence fails.

The unparalleled strength of the United States armed forces, and their forward presence, have maintained the peace in some of the world's most strategically vital regions. However, the threats and enemies we must confront have changed, and so must our forces. A military structured to deter massive Cold War-era armies must be transformed to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur. We will channel our energies to overcome a host of operational challenges.

The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces.

Before the war in Afghanistan, that area was low on the list of major planning contingencies. Yet, in a very short time, we had to operate across the length and breadth of that remote nation, using every branch of the armed forces.We must prepare for more such deployments by developing assets such as advanced remote sensing, long-range precision strike capabilities, and transformed maneuver and expeditionary forces. This broad portfolio of military capabilities must also include the ability to defend the homeland, conduct information operations, ensure U.S. access to distant theaters, and protect critical U.S. infrastructure and assets in outer space.

Innovation within the armed forces will rest on experimentation with new approaches to warfare, strengthening joint operations, exploiting U.S. intelligence advantages, and taking full advantage of science and technology.We must also transform the way the Department of Defense is run, especially in financial management and recruitment and retention. Finally, while maintaining near-term readiness and the ability to fight the war on terrorism, the goal must be to provide the President with a wider range of military options to discourage aggression or any form of coercion against the United States, our allies, and our friends.

We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy–whether a state or non-state actor–to impose its will on the United States, our allies, or our friends.We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.

Intelligence–and how we use it–is our first line of defense against terrorists and the threat posed by hostile states. Designed around the priority of gathering enormous information about a massive, fixed object–the Soviet bloc–the intelligence community is coping with the challenge of following a far more complex and elusive set of targets.

We must transform our intelligence capabilities and build new ones to keep pace with the nature of these threats. Intelligence must be appropriately integrated with our defense and law enforcement systems and coordinated with our allies and friends.We need to protect the capabilities we have so that we do not arm our enemies with the knowledge of how best to surprise us. Those who would harm us also seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury.

We must strengthen intelligence warning and analysis to provide integrated threat assessments for national and homeland security. Since the threats inspired by foreign governments and groups may be conducted inside the United States, we must also ensure the proper fusion of information between intelligence and law enforcement.

Initiatives in this area will include:

- strengthening the authority of the Director of Central Intelligence to lead the development and actions of the Nation's foreign intelligence capabilities;
- establishing a new framework for intelligence warning that provides seamless and integrated warning across the spectrum of threats facing the nation and our allies;
- continuing to develop new methods of collecting information to sustain our intelligence advantage;

- investing in future capabilities while working to protect them through a more vigorous effort to prevent the compromise of intelligence capabilities; and

- collecting intelligence against 'the terrorist danger across the government with allsource analysis.

As the United States Government relies on the armed forces to defend America's interests, it must rely on diplomacy to interact with other nations. We will ensure that the Department of State receives funding sufficient to ensure the success of American diplomacy. The State Department takes the lead in managing our bilateral relationships with other governments. And in this new era, its people and institutions must be able to interact equally adroitly with non-governmental organizations and international institutions. Officials trained mainly in international politics must also extend their reach to understand complex issues of domestic governance around the world, including public health, education, law enforcement, the judiciary, and public diplomacy.

Our diplomats serve at the front line of complex negotiations, civil wars, and other humanitarian catastrophes. As humanitarian relief requirements are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by American readiness to play our part.

Just as our diplomatic institutions must adapt so that we can reach out to others, we also need a different and more comprehensive approach to public information efforts that can help people around the world learn about and understand America. The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel.

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept.We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and

bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC.We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.

We will make hard choices in the coming year and beyond to ensure the right level and allocation of government spending on national security. The United States Government must strengthen its defenses to win this war. At home, our most important priority is to protect the homeland for the American people.

Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing. In a globalized world, events beyond America's borders have a greater impact inside them. Our society must be open to people, ideas, and goods from across the globe. The characteristics we most cherish–our freedom, our cities, our systems of movement, and modern life–are vulnerable to terrorism. This vulnerability will persist long after we bring to justice those responsible for the September 11 attacks. As time passes, individuals may gain access to means of destruction that until now could be wielded only by armies, fleets, and squadrons. This is a new condition of life.We will adjust to it and thrive–in spite of it.

In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require.When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives.We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values.

Ultimately, the foundation of American strength is at home. It is in the skills of our people, the dynamism of our economy, and the resilience of our institutions. A diverse, modern society has inherent, ambitious, entrepreneurial energy. Our strength comes from what we do with that energy. That is where our national security begins.

Aneks 2

КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Концепция национальной безопасности Российской Федерации (далее именуется - Концепция) - система взглядов на обеспечение в Российской Федерации безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности. В Концепции сформулированы важнейшие направления государственной политики Российской Федерации.

Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

I. Россия в мировом сообществе

Положение в мире характеризуется динамичной трансформацией системы международных отношений. После окончания эры биполярной конфронтации возобладали две взаимоисключающие тенденции.

Первая тенденция проявляется в укреплении экономических и политических позиций значительного числа государств и их интеграционных объединений, в совершенствовании механизмов многостороннего управления международными процессами. При этом все большую роль играют экономические, политические, научно-технические, экологические и информационные факторы. Россия будет способствовать формированию идеологии становления многополярного мира на этой основе.

Вторая тенденция проявляется через попытки создания структуры международных отношений, основанной на доминировании в международном сообществе развитых западных стран при лидерстве США и рассчитанной на односторонние, прежде всего военно-силовые, решения ключевых проблем мировой политики в обход основополагающих норм международного права.

Формирование международных отношений сопровождается конкуренцией, а также стремлением ряда государств усилить свое влияние на мировую политику, в том числе путем создания оружия массового уничтожения. Значение военно-силовых аспектов в международных отношениях продолжает оставаться существенным.

Россия является одной из крупнейших стран мира с многовековой историей и богатыми культурными традициями. Несмотря на сложную международную обстановку и трудности внутреннего характера, она в силу значительного экономического, научно-технического и военного потенциала, уникального стратегического положения на Евразийском континенте объективно продолжает играть важную роль в мировых процессах.

В перспективе – более широкая интеграция Российской Федерации в мировую экономику, расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами. Объективно сохраняется общность интересов России и интересов других государств по многим проблемам международной безопасности, включая противодействие распространению оружия массового уничтожения, предотвращение и урегулирование региональных конфликтов, борьбу с международным терроризмом и наркобизнесом, решение острых экологических проблем глобального характера, в том числе проблемы обеспечения ядерной и радиационной безопасности.

Вместе с тем активизируются усилия ряда государств, направленные на ослабление позиций России в политической, экономической, военной и других областях. Попытки игнорировать интересы России при решении крупных проблем международных отношений, включая конфликтные ситуации, способны подорвать международную безопасность и стабильность, затормозить происходящие позитивные изменения в международных отношениях.

Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, резко обострилась проблема терроризма, имеющего транснациональный характер и угрожающего стабильности в мире, что обусловливает необходимость объединения усилий всего международного сообщества, повышения эффективности имеющихся форм и методов борьбы с этой угрозой, принятия безотлагательных мер по ее нейтрализации.

II. Национальные интересы России

Национальные интересы России – это совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах. Они носят долгосрочный характер и определяют основные цели, стратегические и текущие задачи внутренней и внешней политики государства. Национальные интересы обеспечиваются институтами государственной власти, осуществляющими свои функции в том числе во взаимодействии с действующими на основе Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации общественными организациями.

Интересы личности состоят в реализации конституционных прав и свобод, в обеспечении личной безопасности, в повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии человека и гражданина.

Интересы общества состоят в упрочении демократии, в создании правового, социального государства, в достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства состоят в незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и поддержании правопорядка, в развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества.

Реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики. Поэтому национальные интересы России в этой сфере являются ключевыми.

Во внутриполитической сфере национальные интересы России состоят в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства, правопорядка и в завершении процесса становления демократического общества, а также в нейтрализации причин и условий, способствующих возникновению политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и их последствий – социальных, межэтнических и религиозных конфликтов, терроризма.

Национальные интересы России в социальной сфере заключаются в обеспечении высокого уровня жизни народа.

Национальные интересы в духовной сфере состоят в сохранении и укреплении нравственных ценностей общества, традиций патриотизма и гуманизма, культурного и научного потенциала страны.

Национальные интересы России в международной сфере заключаются в обеспечении суверенитета, упрочении позиций России как великой державы – одного из влиятельных центров многополярного мира, в развитии равноправных и взаимовыгодных отношений со всеми странами и интеграционными объединениями, прежде всего с государствами – участниками Содружества Независимых Государств и традиционными партнерами России, в повсеместном соблюдении прав и свобод человека и недопустимости применения при этом двойных стандартов.

Национальные интересы России в информационной сфере заключаются в соблюдении конституционных прав и свобод граждан в области получения информации и пользования ею, в развитии современных телекоммуникационных технологий, в защите государственных информационных ресурсов от несанкционированного доступа.

Национальные интересы России в военной сфере заключаются в защите ее независимости, суверенитета, государственной и территориальной целостности, в предотвращении военной агрессии против России и ее союзников, в обеспечении условий для мирного, демократического развития государства.

Национальные интересы России в пограничной сфере заключаются в создании политических, правовых, организационных и других условий для обеспечения надежной охраны государственной границы Российской Федерации, в соблюдении установленных законодательством Российской Федерации порядка и пра-вил осуществления экономической и иных видов деятельности в пограничном пространстве Российской Федерации.

Национальные интересы России в экологической сфере заключаются в сохранении и оздоровлении окружающей среды.

Важнейшими составляющими национальных интересов России являются защита личности, общества и государства от терроризма, в том числе международного, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, а в военное время – от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

III. Угрозы национальной безопасности Российской Федерации

Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация российского общества и криминализация общественных отношений, рост организованной преступности и увеличение масштабов терроризма, обострение межнациональных и осложнение международных отношений создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны.

В сфере экономики угрозы имеют комплексный характер и обусловлены прежде всего существенным сокращением внутреннего валового продукта, снижением инвестиционной, инновационной активности и научно-технического потенциала, стагнацией аграрного сектора, разбалансированием банковской системы, ростом внешнего и внутреннего государственного долга, тенденцией к преобладанию в экспортных поставках топливно-сырьевой и энергетической составляющих, а в импортных поставках – продовольствия и предметов потребления, включая предметы первой необходимости.

Ослабление научно-технического и технологического потенциала страны, сокращение исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития, отток за рубеж специалистов и интеллектуальной собственности угрожают России утратой передовых позиций в мире, деградацией наукоемких производств, усилением внешней технологической зависимости и подрывом обороноспособности России.

Негативные процессы в экономике лежат в основе сепаратистских устремлений ряда субъектов Российской Федерации.

Это ведет к усилению политической нестабильности, ослаблению единого экономического пространства России и его важнейших составляющих – производственно-технологических и транспортных связей, финансово-банковской, кредитной и налоговой систем.

Экономическая дезинтеграция, социальная дифференциация общества, девальвация духовных ценностей способствуют усилению напряженности во взаимоотношениях регионов и центра, представляя собой угрозу федеративному устройству и социально-экономическому укладу Российской Федерации.

Этноэгоизм, этноцентризм и шовинизм, проявляющиеся в деятельности ряда общественных объединений, а также неконтролируемая миграция способствуют усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создают условия для возникновения конфликтов.

Единое правовое пространство страны размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Рос-сийской Федерации над иными правовыми нормами, федераль-ных правовых норм над нормами субъектов Российской Феде-рации, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально-политического устройства и экономической деятельности, приобретает особую остроту. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохрани-тельной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно-нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции.

Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми

организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер.

Масштабы терроризма и организованной преступности возрастают вследствие зачастую сопровождающегося конфликтами изменения форм собственности, обострения борьбы за власть на основе групповых и этнонационалистических интересов. Отсутствие эффективной системы социальной профилактики правонарушений, недостаточная правовая и материально-техническая обеспеченность деятельности по предупреждению терроризма и организованной преступности, правовой нигилизм, отток из органов обеспечения правопорядка квалифицированных кадров увеличивают степень воздействия этой угрозы на личность, общество и государство.

Угрозу национальной безопасности России в социальной сфере создают глубокое расслоение общества на узкий круг богатых и преобладающую массу малообеспеченных граждан, увеличение удельного веса населения, живущего за чертой бедности, рост безработицы.

Угрозой физическому здоровью нации являются кризис систем здравоохранения и социальной защиты населения, рост потребления алкоголя и наркотических веществ.

Последствиями глубокого социального кризиса являются резкое сокращение рождаемости и средней продолжительности жизни в стране, деформация демографического и социального состава общества, подрыв трудовых ресурсов как основы развития производства, ослабление фундаментальной ячейки общества - семьи, снижение духовного, нравственного и творческого потенциала населения.

Углубление кризиса во внутриполитической, социальной и духовной сферах может привести к утрате демократических завоеваний.

Основные угрозы в международной сфере обусловлены следующими факторами:

- стремление отдельных государств и межгосударственных объединений принизить роль существующих механизмов обеспечения международной безопасности, прежде всего ООН и ОБСЕ;

- опасность ослабления политического, экономического и военного влияния России в мире;

- укрепление военно-политических блоков и союзов, прежде всего расширение НАТО на восток;

- возможность появления в непосредственной близости от российских границ иностранных военных баз и крупных воинских контингентов;

- распространение оружия массового уничтожения и средств его доставки;

- ослабление интеграционных процессов в Содружестве Независимых Государств;

- возникновение и эскалация конфликтов вблизи государственной границы Российской Федерации и внешних границ государств - участников Содружества Независимых Государств;

- притязания на территорию Российской Федерации.

Угрозы национальной безопасности Российской Федерации в международной сфере проявляются в попытках других государств противодействовать укреплению России как одного из центров влияния в многополярном мире, помешать реализации национальных интересов и ослабить ее позиции в Европе, на Ближнем Востоке, в Закавказье, Центральной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации представляет терроризм. Международным терроризмом развязана открытая кампания в целях дестабилизации ситуации в России.

Усиливаются угрозы национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере. Серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира; нарушение нормального функционирования информационных и телекоммуникационных систем, а также сохранности информационных ресурсов, получение несанкционированного доступа к ним.

Возрастают уровень и масштабы угроз в военной сфере.

Возведенный в ранг стратегической доктрины переход НАТО к практике силовых (военных) действий вне зоны ответственности блока и без санкции Совета Безопасности ООН чреват угрозой дестабилизации всей стратегической обстановки в мире.

Увеличивающийся технологический отрыв ряда ведущих держав и наращивание их возможностей по созданию вооружений и военной техники нового поколения создают предпосылки качественно нового этапа гонки вооружений, коренного изменения форм и способов ведения военных действий.

Активизируется деятельность на территории Российской Федерации иностранных специальных служб и используемых ими организаций.

Усилению негативных тенденций в военной сфере способствуют затянувшийся процесс реформирования военной организации и оборонного промышленного комплекса Российской Федерации, недостаточное финансирование национальной обороны и несовершенство нормативной правовой базы. На современном этапе это проявляется в критически низком уровне оперативной и боевой подготовки Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, в недопустимом снижении укомплектованности войск (сил) современным вооружением, военной и специальной техникой, в крайней остроте социальных проблем и приводит к ослаблению военной безопасности Российской Федерации в целом.

Угрозы национальной безопасности и интересам Российской Федерации в пограничной сфере обусловлены:

– экономической, демографической и культурно-религиозной экспансией сопредельных государств на российскую территорию;

– активизацией деятельности трансграничной организованной преступности, а также зарубежных террористических организаций.

Угроза ухудшения экологической ситуации в стране и истощения ее природных ресурсов находится в прямой зависимости от состояния экономики и готовности общества осознать глобальность и важность этих проблем. Для России эта угроза особенно велика из-за преимущественного развития топливно-энергетических отраслей промышленности, неразвитости законодательной сновы природоохранной деятельности, отсутствия или

ограниченного использования природосберегающих технологий, низкой экологической культуры. Имеет место тенденция к использованию территории России в качестве места переработки и захоронения опасных для окружающей среды материалов и веществ.

В этих условиях ослабление государственного надзора, недостаточная эффективность правовых и экономических механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций увеличивают риск катастроф техногенного характера во всех сферах хозяйственной деятельности.

IV. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации

Основными задачами в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются:

- своевременное прогнозирование и выявление внешних и внутренних угроз национальной безопасности Российской Федерации;
- реализация оперативных и долгосрочных мер по предупреждению и нейтрализации внутренних и внешних угроз;
- обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, безопасности ее пограничного пространства;
- подъем экономики страны, проведение независимого и социально ориентированного экономического курса;
- преодоление научно-технической и технологической зависимости Российской Федерации от внешних источников;
- обеспечение на территории России личной безопасности человека и гражданина, его конституционных прав и свобод;
- совершенствование системы государственной власти Российской Федерации, федеративных отношений, местного самоуправления и законодательства Российской Федерации, формирование гармоничных межнациональных отношений, укрепление правопорядка и сохранение социально-политической стабильности общества;
- обеспечение неукоснительного соблюдения законодательства Российской Федерации всеми гражданами, должностными

лицами, государственными органами, политическими партиями, общественными и религиозными организациями;

– обеспечение равноправного и взаимовыгодного сотрудничества России прежде всего с ведущими государствами мира;

– подъем и поддержание на достаточно высоком уровне военного потенциала государства;

– укрепление режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки;

– принятие эффективных мер по выявлению, предупреждению и пресечению разведывательной и подрывной деятельности иностранных государств, направленной против Российской Федерации;

– коренное улучшение экологической ситуации в стране.

Обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере являются приоритетными направлениями политики государства.

Важнейшими задачами во внешнеэкономической деятельности являются:

– создание благоприятных условий для международной интеграции российской экономики;

– расширение рынков сбыта российской продукции;

– формирование единого экономического пространства с государствами – участниками Содружества Независимых Государств.

В условиях либерализации внешней торговли России и обострения конкуренции на мировом рынке товаров и услуг необходимо усилить защиту интересов отечественных товаропроизводителей.

Важнейшее значение приобретает проведение сбалансированной кредитно-финансовой политики, нацеленной на поэтапное сокращение зависимости России от внешних кредитных заимствований и укрепление ее позиций в международных финансово-экономических организациях.

Необходимо усилить роль государства в регулировании деятельности иностранных банковских, страховых и инвестиционных компаний, ввести определенные и обоснованные ограничения на передачу в эксплуатацию зарубежным компаниям месторожден-

ий стратегических природных ресурсов, телекоммуникаций, транспортных и товаропроводящих сетей.

Эффективные меры должны быть приняты в сфере валютного регулирования и контроля в целях создания условий для прекращения расчетов в иностранной валюте на внутреннем рынке и предотвращения бесконтрольного вывоза капитала.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации во внутриэкономической деятельности государства являются:

– правовое обеспечение реформ и создание эффективного механизма контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации;

– усиление государственного регулирования в экономике;

– принятие необходимых мер по преодолению последствий экономического кризиса, сохранению и развитию научно-технического, технологического и производственного потенциала, переходу к экономическому росту при снижении вероятности техногенных катастроф, повышению конкурентоспособности отечественной промышленной продукции, подъему благосостояния народа.

Переход к высокоэффективной и социально ориентированной рыночной экономике должен осуществляться путем постепенного формирования оптимальных механизмов организации производства и распределения товаров и услуг в целях максимально возможного роста благосостояния общества и каждого гражданина.

На первый план выдвигаются задачи, связанные с устранением деформаций в структуре российской экономики, с обеспечением опережающего роста производства наукоемкой продукции и продукции высокой степени переработки, с поддержкой отраслей, составляющих основу расширенного воспроизводства, с обеспечением занятости населения.

Существенное значение имеют усиление государственной поддержки инвестиционной и инновационной активности, принятие мер по созданию устойчивой банковской системы, отвечающей интересам реальной экономики, облегчение доступа предприятий к долгосрочным кредитам на финансирование капитальных вложений, оказание реальной государственной подде-

ржки целевых программ структурной перестройки промышленности.

Важнейшие задачи – опережающее развитие конкурентоспособных отраслей и производств, расширение рынка наукоемкой продукции. В целях их решения должны быть приняты меры, стимулирующие передачу новых военных технологий в гражданское производство, введен механизм выявления и развития прогрессивных технологий, освоение которых обеспечит конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке.

Решение указанных задач предполагает концентрацию финансовых и материальных ресурсов на приоритетных направлениях развития науки и техники, оказание поддержки ведущим научным школам, ускоренное формирование научно-технического задела и национальной технологической базы, привлечение частного капитала, в том числе путем создания фондов и использования грантов, реализацию программ развития территорий, обладающих высоким научно-техническим потенциалом, создание при поддержке государства инфраструктуры, обеспечивающей коммерциализацию результатов научно-исследовательских разработок с одновременной защитой интеллектуальной собственности внутри страны и за рубежом, развитие общедоступной сети научно-технической и коммерческой информации.

Государство должно содействовать созданию равных условий для развития и увеличения конкурентоспособности предприятий независимо от формы собственности, в том числе становлению и развитию частного предпринимательства во всех сферах, где это способствует росту общественного благосостояния, прогрессу науки и образования, духовному и нравственному развитию общества, защите прав потребителей.

В кратчайшие сроки должны быть разработаны механизмы поддержания жизнедеятельности и экономического развития особо кризисных регионов и районов Крайнего Севера, а также тарифная политика, обеспечивающая единство экономического пространства страны.

Приоритет экономических факторов в социальной сфере принципиально важен для укрепления государства, для реального

государственного обеспечения социальных гарантий, для развития механизмов коллективной ответственности и демократического принятия решений, социального партнерства. При этом важно проведение социально справедливой и экономически эффективной политики в области распределения доходов.

Организация работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации конкретных мер, направленных на предотвращение и преодоление угроз национальным интересам России в области экономики, также требует дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в указанной области и обеспечения строгого его соблюдения всеми хозяйствующими субъектами.

Сближение интересов населяющих страну народов, налаживание их всестороннего сотрудничества, проведение ответственной и взвешенной государственной национальной и региональной политики позволит обеспечить в России внутриполитическую стабильность. Комплексный подход к решению этих задач должен составлять основу внутренней государственной политики, обеспечивающей развитие Российской Федерации как много-национального демократического федеративного государства.

Укрепление российской государственности, совершенствование федеративных отношений и местного самоуправления должны способствовать обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. Необходим комплексный подход к решению правовых, экономических, социальных и этнополитических проблем при сбалансированном соблюдении интересов Российской Федерации и ее субъектов.

Осуществление конституционного принципа народовластия требует обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия всех органов государственной власти, жесткой вертикали исполнительной власти и единства судебной системы России. Это обеспечивается конституционным принципом разделения властей, установлением более четкого функционального распределения полномочий между государственными институтами, укреплением федеративного устройства России путем

совершенствования ее отношений с субъектами Российской Федерации в рамках их конституционного статуса.

Основными направлениями защиты конституционного строя в России являются:

- обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствование на этой основе законодательства субъектов Российской Федерации;
- разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, обеспечение единства правового пространства и национальных интересов России;
- выработка и реализация региональной политики, обеспечивающей оптимальный баланс федеральных и региональных интересов;
- совершенствование механизма, препятствующего созданию политических партий и общественных объединений, преследующих сепаратистские и антиконституционные цели, и пресечение их деятельности.

Требуется консолидация усилий, направленных на борьбу с преступностью и коррупцией. Россия крайне заинтересована в искоренении экономической и социально-политической основы этих общественно опасных явлений, выработке комплексной системы мер для эффективной защиты личности, общества и государства от преступных посягательств.

Приоритетное значение имеет формирование системы мер действенной социальной профилактики и воспитания законопослушных граждан. Эти меры должны быть направлены на защиту прав и свобод, нравственности, здоровья и собственности каждого человека независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств.

Важнейшими задачами в области борьбы с преступностью являются:

- выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность;

– усиление роли государства как гаранта безопасности личности и общества, создание необходимой для этого правовой базы и механизма ее применения;

– укрепление системы правоохранительных органов, прежде всего структур, противодействующих организованной преступности и терроризму, создание условий для их эффективной деятельности;

– привлечение государственных органов в пределах их компетенции к деятельности по предупреждению противоправных деяний;

– расширение взаимовыгодного международного сотрудничества в правоохранительной сфере, в первую очередь с государствами - участниками Содружества Независимых Государств.

Решения и меры, принимаемые органами государственной власти в области борьбы с преступностью, должны быть открытыми, конкретными и понятными каждому гражданину, носить упреждающий характер, обеспечивать равенство всех перед законом и неотвратимость ответственности, опираться на поддержку общества.

Для профилактики преступности и борьбы с нею в первую очередь необходимо развитие правовой базы как основы надежной защиты прав и законных интересов граждан, а также соблюдение международно-правовых обязательств Российской Федерации в сфере борьбы с преступностью и соблюдения прав человека. Важно лишить преступность питательной среды, обусловленной недостатками в законодательстве, кризисом в экономике и социальной сфере.

В целях предупреждения коррупции и устранения условий для легализации капиталов, нажитых незаконным путем, необходимо создать действенную систему финансового контроля, усовершенствовать меры административного, гражданского и уголовно-правового воздействия, отработать механизм проверки имуще-ственного положения и источников доходов должностных лиц и служащих организаций и учреждений независимо от формы собственности, а также соответствия их расходов этим доходам.

Борьба с терроризмом, наркобизнесом и контрабандой должна осуществляться на основе общегосударственного комплекса контрмер по пресечению этих видов преступной деятельности.

Основываясь на международных соглашениях, необходимо эффективно сотрудничать с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также международными организациями, в задачу которых входит борьба с терроризмом. Необходимо также шире использовать международный опыт борьбы с этим явлением, создать скоординированный механизм противодействия международному терроризму, надежно перекрыть все возможные каналы незаконного оборота оружия и взрывчатых веществ внутри страны, а также их поступления из-за рубежа.

Федеральные органы государственной власти должны преследовать на территории страны лиц, причастных к террористической деятельности, независимо от того, где планировались и осуществлялись террористические акции, наносящие ущерб Российской Федерации.

Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации включает в себя также защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и норм общественной жизни, сохранение культурного достояния всех народов России, формирование государственной политики в области духовного и нравственного воспитания населения, введение запрета на использование эфирного времени в электронных средствах массовой информации для проката программ, пропагандирующих насилие, эксплуатирующих низменные проявления, а также включает в себя противодействие негативному влиянию иностранных религиозных организаций и миссионеров.

Духовное обновление общества невозможно без сохранения роли русского языка как фактора духовного единения народов многонациональной России и языка межгосударственного общения народов государств - участников Содружества Независимых Государств.

В целях обеспечения сохранности и развития нашего культурного и духовного наследия необходимо создание социально-экономических условий для осуществления творческой деятельности и функционирования учреждений культуры.

В области охраны и укрепления здоровья граждан необходимы усиление внимания общества, органов государственной власти Российской Федерации к развитию государственной (федеральной и муниципальной) страховой и частной медицинской помощи, осуществление государственного протекционизма в отечественной медицинской и фармацевтической промышленности, реализация федеральных программ в области санитарии и эпидемиологии, охраны здоровья детей, оказания скорой и неотложной медицинской помощи, медицины катастроф.

К числу приоритетных направлений деятельности государства в экологической сфере относятся:

- рациональное использование природных ресурсов, воспитание экологической культуры населения;
- предотвращение загрязнения природной среды за счет повышения степени безопасности технологий, связанных с захоронением и утилизацией токсичных промышленных и бытовых отходов; предотвращение радиоактивного загрязнения окружающей среды, минимизация последствий произошедших ранее радиационных аварий и катастроф;
- экологически безопасное хранение и утилизация выведенного из боевого состава вооружения, прежде всего атомных подводных лодок, кораблей и судов с ядерными энергетическими установками, ядерных боеприпасов, жидкого ракетного топлива, топлива атомных электростанций;
- безопасное для окружающей природной среды и здоровья населения хранение и уничтожение запасов химического оружия;
- создание и внедрение безопасных производств, поиск способов практического использования экологически чистых источников энергии, принятие неотложных природоохранных мер в экологически опасных регионах Российской Федерации.

Необходимы новый подход к организации и ведению гражданской обороны на территории Российской Федерации, качественное совершенствование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе дальнейшая интеграция ее с аналогичными системами иностранных государств.

Внешняя политика Российской Федерации должна быть направлена на:

– проведение активного внешнеполитического курса;

– упрочение ключевых механизмов многостороннего управления мировыми политическими и экономическими процессами, в первую очередь под эгидой Совета Безопасности ООН;

– обеспечение благоприятных условий для экономического и социального развития страны, для сохранения глобальной и региональной стабильности;

– защиту законных прав и интересов российских граждан за рубежом, в том числе с применением в этих целях мер политического, экономического и иного характера;

– развитие отношений с государствами – участниками Содружества Независимых Государств согласно принципам международного права, развитие отвечающих интересам России интеграционных процессов в рамках Содружества Независимых Государств;

– полноправное участие России в глобальных и региональных экономических и политических структурах;

– содействие урегулированию конфликтов, включая миротворческую деятельность под эгидой ООН и других международных организаций;

– достижение прогресса в сфере контроля над ядерными вооружениями, поддержание стратегической стабильности в мире на основе выполнения государствами своих международных обязательств в этой сфере;

– выполнение взаимных обязательств в области сокращения и ликвидации оружия массового уничтожения, обычных вооружений, осуществление мер по укреплению доверия и стабильности, обеспечение международного контроля за экспортом товаров и технологий, а также за оказанием услуг военного и двойного назначения;

– адаптацию существующих соглашений по контролю над вооружениями и по разоружению к новым условиям международных отношений, а также разработку при необходимости новых соглашений, в первую очередь по мерам укрепления доверия и безопасности;

– содействие созданию зон, свободных от оружия массового уничтожения;

- развитие международного сотрудничества в области борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом.

Обеспечение военной безопасности Российской Федерации является важнейшим направлением деятельности государства. Главной целью в данной области является обеспечение возможности адекватного реагирования на угрозы, которые могут возникнуть в XXI веке, при рациональных затратах на национальную оборону.

В предотвращении войн и вооруженных конфликтов Российская Федерация отдает предпочтение политическим, дипломатическим, экономическим и другим невоенным средствам. Однако национальные интересы Российской Федерации требуют наличия достаточной для ее обороны военной мощи. Вооруженные Силы Российской Федерации играют главную роль в обеспечении военной безопасности Российской Федерации.

Важнейшей задачей Российской Федерации является осуществление сдерживания в интересах предотвращения агрессии любого масштаба, в том числе с применением ядерного оружия, против России и ее союзников.

Российская Федерация должна обладать ядерными силами, способными гарантированно обеспечить нанесение заданного ущерба любому государству-агрессору или коалиции государств в любых условиях обстановки.

Вооруженные Силы Российской Федерации боевым составом мирного времени должны быть способны обеспечить надежную защиту страны от воздушного нападения и решение совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами задач по отражению агрессии в локальной войне (вооруженном конфликте), а также стратегическое развертывание для решения задач в крупномасштабной войне. Вооруженные Силы Российской Федерации должны обеспечивать осуществление Российской Федерацией миротворческой деятельности.

Одним из важнейших стратегических направлений в области обеспечения военной безопасности Российской Федерации является эффективное взаимодействие и сотрудничество с государствами - участниками Содружества Независимых Государств.

Интересы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации предопределяют при соответствующих обст-

оятельствах необходимость военного присутствия России в некоторых стратегически важных регионах мира. Размещение в них на договорной и международно-правовой основе, а также на принципах партнерства ограниченных воинских контингентов (военных баз, сил Военно-Морского Флота) должно обеспечивать готовность России выполнять свои обязательства, содействовать формированию устойчивого военно-стратегического баланса сил в регионах и давать возможность Российской Федерации реагировать на кризисную ситуацию в ее начальной стадии, способствовать реализации внешнеполитических целей госу-дарства.

Российская Федерация рассматривает возможность применения военной силы для обеспечения своей национальной безопасности, исходя из следующих принципов:

- применение всех имеющихся в ее распоряжении сил и средств, включая ядерное оружие, в случае необходимости отражения вооруженной агрессии, если все другие меры разрешения кризисной ситуации исчерпаны или оказались неэффективными;
- применение военной силы внутри страны допускается в строгом соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в случаях возникновения угрозы жизни граждан, территориальной целостности страны, а также угрозы насильственного изменения конституционного строя.

Важная роль в обеспечении национальных интересов России принадлежит оборонному промышленному комплексу. Реструктуризация и конверсия оборонного промышленного комплекса должна осуществляться без ущерба для развития новых технологий и научно-технических возможностей, модернизации вооружений, военной и специальной техники и укрепления позиций российских производителей на мировом рынке вооружений.

Требуется создать все необходимые условия для организации приоритетных фундаментальных, прогнозных и поисковых научных исследований, обеспечивающих создание в интересах обороны и безопасности государства перспективного и опережающего научно-технического задела.

Основными задачами Российской Федерации в пограничной сфере являются:

- создание необходимой нормативной правовой базы;

– развитие межгосударственного сотрудничества в этой области;

– противодействие экономической, демографической и культурно-религиозной экспансии на территорию России со стороны других государств;

– пресечение деятельности транснациональной организованной преступности, а также незаконной миграции;

– осуществление коллективных мер по обеспечению безопасности пограничного пространства государств – участников Содружества Независимых Государств.

Важнейшими задачами обеспечения информационной безопасности Российской Федерации являются:

– реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации в сфере информационной деятельности;

– совершенствование и защита отечественной информационной инфраструктуры, интеграция России в мировое информационное пространство;

– противодействие угрозе развязывания противоборства в информационной сфере.

Особое значение для обеспечения национальной безопасности Российской Федерации имеет эффективное использование и всестороннее развитие возможностей разведки и контрразведки в целях своевременного обнаружения угроз и определения их источников.

Система обеспечения национальной безопасности Российской Федерации создается и развивается в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, федеральными программами в этой области.

Основу системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации составляют органы, силы и средства обеспечения национальной безопасности, осуществляющие меры политического, правового, организационного, экономического, военного и иного характера, направленные на обеспечение безопасности личности, общества и государства.

Полномочия органов и сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, их состав, принципы и порядок

действий определяются соответствующими законодательными актами Российской Федерации.

В формировании и реализации политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации принимают участие:

- Президент Российской Федерации - руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности; в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности; выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности, в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию уточняет отдельные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации, определяет направления текущей внутренней и внешней политики страны;

- Федеральное Собрание Российской Федерации – на основе Конституции Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации формирует законодательную базу в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- Правительство Российской Федерации – в пределах своих полномочий и с учетом сформулированных в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию приоритетов в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, а также органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, формирует в установленном порядке статьи федерального бюджета для реализации конкретных целевых программ в этой области;

- Совет Безопасности Российской Федерации - проводит работу по упреждающему выявлению и оценке угроз национальной безопасности Российской Федерации, оперативно готовит для Президента Российской Федерации проекты решений по их предотвращению, разрабатывает предложения в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, а также предложения по уточнению отдельных положений Концепции

национальной безопасности Российской Федерации, координирует деятельность сил и органов обеспечения национальной безопасности, контролирует реализацию федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений в этой области;

- федеральные органы исполнительной власти – обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности Российской Федерации; в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой области и представляют их Президенту Российской Федерации и Прави-тельству Российской Федерации;

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – взаимодействуют с федеральными органами исполнительной власти по вопросам исполнения законодательства Российской Федерации, решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области национальной безопасности Российской Федерации, а также федеральных программ, планов и директив, издаваемых Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации, в области военной безопасности Российской Федерации; совместно с органами местного самоуправления проводят мероприятия по привлечению граждан, общественных объединений и организаций к оказанию содействия в решении проблем национальной безопасности согласно законодательству Российской Федерации; вносят в федеральные органы исполнительной власти предложения по совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

***

Российская Федерация намерена решительно и твердо обеспечивать свою национальную безопасность. Созданные правовые демократические институты, сложившаяся структура органов государственной власти Российской Федерации, широкое участие политических партий и общественных объединений в реализации Концепции национальной безопасности Российской Федерации - залог динамичного развития России в XXI веке.

Aneks 3

THE ALLIANCE'S STRATEGIC CONCEPT

Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999

Introduction

1. At their Summit meeting in Washington in April 1999, NATO Heads of State and Government approved the Alliance's new Strategic Concept.

2. NATO has successfully ensured the freedom of its members and prevented war in Europe during the 40 years of the Cold War. By combining defence with dialogue, it played an indispensable role in bringing East-West confrontation to a peaceful end. The dramatic changes in the Euro-Atlantic strategic landscape brought by the end of the Cold War were reflected in the Alliance's 1991 Strategic Concept. There have, however, been further profound political and security developments since then.

3. The dangers of the Cold War have given way to more promising, but also challenging prospects, to new opportunities and risks. A new Europe of greater integration is emerging, and a Euro-Atlantic security structure is evolving in which NATO plays a central part. The Alliance has been at the heart of efforts to establish new patterns of cooperation and mutual understanding across the Euro-Atlantic region and has committed itself to essential new activities in the interest of a wider stability. It has shown the depth of that commitment in its efforts to put an end to the immense human suffering created by conflict in the Balkans. The years since the end of the Cold War have also witnessed important developments in arms control, a process to which the Alliance is fully committed. The Alliance's role in these positive

developments has been underpinned by the comprehensive adaptation of its approach to security and of its procedures and structures. The last ten years have also seen, however, the appearance of complex new risks to Euro-Atlantic peace and stability, including oppression, ethnic conflict, economic distress, the collapse of political order, and the proliferation of weapons of mass destruction.

4. The Alliance has an indispensable role to play in consolidating and preserving the positive changes of the recent past, and in meeting current and future security challenges. It has, therefore, a demanding agenda. It must safeguard common security interests in an environment of further, often unpredictable change. It must maintain collective defence and reinforce the transatlantic link and ensure a balance that allows the European Allies to assume greater responsibility. It must deepen its relations with its partners and prepare for the accession of new members. It must, above all, maintain the political will and the military means required by the entire range of its missions.

5. This new Strategic Concept will guide the Alliance as it pursues this agenda. It expresses NATO's enduring purpose and nature and its fundamental security tasks, identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's broad approach to security, and provides guidelines for the further adaptation of its military forces.

Part I - The Purpose and Tasks of the Alliance

6. NATO's essential and enduring purpose, set out in the Washington Treaty, is to safeguard the freedom and security of all its members by political and military means. Based on common values of democracy, human rights and the rule of law, the Alliance has striven since its inception to secure a just and lasting peaceful order in Europe. It will continue to do so. The achievement of this aim can be put at risk by crisis and conflict affecting the security of the Euro-Atlantic area. The Alliance therefore not only ensures the defence of its members but contributes to peace and stability in this region.

7. The Alliance embodies the transatlantic link by which the security of North America is permanently tied to the security of Europe. It

is the practical expression of effective collective effort among its members in support of their common interests.

8. The fundamental guiding principle by which the Alliance works is that of common commitment and mutual co-operation among sovereign states in support of the indivisibility of security for all of its members. Solidarity and cohesion within the Alliance, through daily cooperation in both the political and military spheres, ensure that no single Ally is forced to rely upon its own national efforts alone in dealing with basic security challenges. Without depriving member states of their right and duty to assume their sovereign responsibilities in the field of defence, the Alliance enables them through collective effort to realise their essential national security objectives.

9. The resulting sense of equal security among the members of the Alliance, regardless of differences in their circumstances or in their national military capabilities, contributes to stability in the Euro-Atlantic area. The Alliance does not seek these benefits for its members alone, but is committed to the creation of conditions conducive to increased partnership, cooperation, and dialogue with others who share its broad political objectives.

10. To achieve its essential purpose, as an Alliance of nations committed to the Washington Treaty and the United Nations Charter, the Alliance performs the following fundamental security tasks:

Security: To provide one of the indispensable foundations for a stable Euro-Atlantic security environment, based on the growth of democratic institutions and commitment to the peaceful resolution of disputes, in which no country would be able to intimidate or coerce any other through the threat or use of force.

Consultation: To serve, as provided for in Article 4 of the Washington Treaty, as an essential transatlantic forum for Allied consultations on any issues that affect their vital interests, including possible developments posing risks for members' security, and for appropriate co-ordination of their efforts in fields of common concern.

Deterrence and Defence: To deter and defend against any threat of aggression against any NATO member state as provided for in Articles 5 and 6 of the Washington Treaty.

And in order to enhance the security and stability of the Euro-Atlantic area:

- Crisis Management: To stand ready, case-by-case and by consensus, in conformity with Article 7 of the Washington Treaty, to contribute to effective conflict prevention and to engage actively in crisis management, including crisis response operations.
- Partnership: To promote wide-ranging partnership, cooperation, and dialogue with other countries in the Euro-Atlantic area, with the aim of increasing transparency, mutual confidence and the capacity for joint action with the Alliance.

11. In fulfilling its purpose and fundamental security tasks, the Alliance will continue to respect the legitimate security interests of others, and seek the peaceful resolution of disputes as set out in the Charter of the United Nations. The Alliance will promote peaceful and friendly international relations and support democratic institutions. The Alliance does not consider itself to be any country's adversary.

Part II - Strategic Perspectives

The Evolving Strategic Environment

12. The Alliance operates in an environment of continuing change. Developments in recent years have been generally positive, but uncertainties and risks remain which can develop into acute crises. Within this evolving context, NATO has played an essential part in strengthening Euro-Atlantic security since the end of the Cold War. Its growing political role; its increased political and military partnership, cooperation and dialogue with other states, including with Russia, Ukraine and Mediterranean Dialogue countries; its continuing openness to the accession of new members; its collaboration with other international organisations; its commitment, exemplified in the Balkans, to conflict prevention and crisis management, including through peace support operations: all reflect its determination to shape its security environment and enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area.

13. In parallel, NATO has successfully adapted to enhance its ability to contribute to Euro-Atlantic peace and stability. Internal reform has included a new command structure, including the Combined Joint

Task Force (CJTF) concept, the creation of arrangements to permit the rapid deployment of forces for the full range of the Alliance's missions, and the building of the European Security and Defence Identity (ESDI) within the Alliance.

14. The United Nations (UN), the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), the European Union (EU), and the Western European Union (WEU) have made distinctive contributions to Euro-Atlantic security and stability. Mutually reinforcing organisations have become a central feature of the security environment.

15. The United Nations Security Council has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security and, as such, plays a crucial role in contributing to security and stability in the Euro-Atlantic area.

16. The OSCE, as a regional arrangement, is the most inclusive security organisation in Europe, which also includes Canada and the United States, and plays an essential role in promoting peace and stability, enhancing cooperative security, and advancing democracy and human rights in Europe. The OSCE is particularly active in the fields of preventive diplomacy, conflict prevention, crisis management, and post-conflict rehabilitation. NATO and the OSCE have developed close practical cooperation, especially with regard to the international effort to bring peace to the former Yugoslavia.

17. The European Union has taken important decisions and given a further impetus to its efforts to strengthen its security and defence dimension. This process will have implications for the entire Alliance, and all European Allies should be involved in it, building on arrangements developed by NATO and the WEU. The development of a common foreign and security policy (CFSP) includes the progressive framing of a common defence policy. Such a policy, as called for in the Amsterdam Treaty, would be compatible with the common security and defence policy established within the framework of the Washington Treaty. Important steps taken in this context include the incorporation of the WEU's Petersberg tasks into the Treaty on European Union and the development of closer institutional relations with the WEU.

18. As stated in the 1994 Summit declaration and reaffirmed in Berlin in 1996, the Alliance fully supports the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance by making

available its assets and capabilities for WEU-led operations. To this end, the Alliance and the WEU have developed a close relationship and put into place key elements of the ESDI as agreed in Berlin. In order to enhance peace and stability in Europe and more widely, the European Allies are strengthening their capacity for action, including by increasing their military capabilities. The increase of the responsibilities and capacities of the European Allies with respect to security and defence enhances the security environment of the Alliance.

19. The stability, transparency, predictability, lower levels of armaments, and verification which can be provided by arms control and non-proliferation agreements support NATO's political and military efforts to achieve its strategic objectives. The Allies have played a major part in the significant achievements in this field. These include the enhanced stability produced by the CFE Treaty, the deep reductions in nuclear weapons provided for in the START treaties; the signature of the Comprehensive Test Ban Treaty, the indefinite and unconditional extension of the Nuclear Non-Proliferation Treaty, the accession to it of Belarus, Kazakhstan, and Ukraine as non-nuclear weapons states, and the entry into force of the Chemical Weapons Convention. The Ottawa Convention to ban anti-personnel landmines and similar agreements make an important contribution to alleviating human suffering. There are welcome prospects for further advances in arms control in conventional weapons and with respect to nuclear, chemical, and biological (NBC) weapons.

Security challenges and risks

20. Notwithstanding positive developments in the strategic environment and the fact that large-scale conventional aggression against the Alliance is highly unlikely, the possibility of such a threat emerging over the longer term exists. The security of the Alliance remains subject to a wide variety of military and non-military risks which are multi-directional and often difficult to predict. These risks include uncertainty and instability in and around the Euro-Atlantic area and the possibility of regional crises at the periphery of the Alliance, which could evolve rapidly. Some countries in and around the Euro-Atlantic area face serious economic, social and political difficulties. Ethnic and religious rivalries, territorial disputes, inadequate or failed efforts at

reform, the abuse of human rights, and the dissolution of states can lead to local and even regional instability. The resulting tensions could lead to crises affecting Euro-Atlantic stability, to human suffering, and to armed conflicts. Such conflicts could affect the security of the Alliance by spilling over into neighbouring countries, including NATO countries, or in other ways, and could also affect the security of other states.

21. The existence of powerful nuclear forces outside the Alliance also constitutes a significant factor which the Alliance has to take into account if security and stability in the Euro-Atlantic area are to be maintained.

22. The proliferation of NBC weapons and their means of delivery remains a matter of serious concern. In spite of welcome progress in strengthening international non-proliferation regimes, major challenges with respect to proliferation remain. The Alliance recognises that proliferation can occur despite efforts to prevent it and can pose a direct military threat to the Allies' populations, territory, and forces. Some states, including on NATO's periphery and in other regions, sell or acquire or try to acquire NBC weapons and delivery means. Commodities and technology that could be used to build these weapons of mass destruction and their delivery means are becoming more common, while detection and prevention of illicit trade in these materials and know-how continues to be difficult. Non-state actors have shown the potential to create and use some of these weapons.

23. The global spread of technology that can be of use in the production of weapons may result in the greater availability of sophisticated military capabilities, permitting adversaries to acquire highly capable offensive and defensive air, land, and sea-borne systems, cruise missiles, and other advanced weaponry. In addition, state and non-state adversaries may try to exploit the Alliance's growing reliance on information systems through information operations designed to disrupt such systems. They may attempt to use strategies of this kind to counter NATO's superiority in traditional weaponry.

24. Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised

crime, and by the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large numbers of people, particularly as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, co-ordination of their efforts including their responses to risks of this kind.

Part III - The Approach to Security in the 21st Century

25. The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension. This broad approach forms the basis for the Alliance to accomplish its fundamental security tasks effectively, and its increasing effort to develop effective cooperation with other European and Euro-Atlantic organisations as well as the United Nations. Our collective aim is to build a European security architecture in which the Alliance's contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and the contribution of these other international organisations are complementary and mutually reinforcing, both in deepening relations among Euro-Atlantic countries and in managing crises. NATO remains the essential forum for consultation among the Allies and the forum for agreement on policies bearing on the security and defence commitments of its members under the Washington Treaty.

26. The Alliance seeks to preserve peace and to reinforce Euro-Atlantic security and stability by: the preservation of the transatlantic link; the maintenance of effective military capabilities sufficient for deterrence and defence and to fulfil the full range of its missions; the development of the European Security and Defence Identity within the Alliance; an overall capability to manage crises successfully; its continued openness to new members; and the continued pursuit of partnership, cooperation, and dialogue with other nations as part of its cooperative approach to Euro-Atlantic security, including in the field of arms control and disarmament.

The Transatlantic Link

27.NATO is committed to a strong and dynamic partnership between Europe and North America in support of the values and interests they share. The security of Europe and that of North America are indivisible. Thus the Alliance's commitment to the indispensable transatlantic link and the collective defence of its members is fundamental to its credibility and to the security and stability of the Euro-Atlantic area.

The Maintenance Of Alliance Military Capabilities

28.The maintenance of an adequate military capability and clear preparedness to act collectively in the common defence remain central to the Alliance's security objectives. Such a capability, together with political solidarity, remains at the core of the Alliance's ability to prevent any attempt at coercion or intimidation, and to guarantee that military aggression directed against the Alliance can never be perceived as an option with any prospect of success.

29.Military capabilities effective under the full range of foreseeable circumstances are also the basis of the Alliance's ability to contribute to conflict prevention and crisis management through non-Article 5 crisis response operations. These missions can be highly demanding and can place a premium on the same political and military qualities, such as cohesion, multinational training, and extensive prior planning, that would be essential in an Article 5 situation. Accordingly, while they may pose special requirements, they will be handled through a common set of Alliance structures and procedures.

The European Security And Defence Identity

30.The Alliance, which is the foundation of the collective defence of its members and through which common security objectives will be pursued wherever possible, remains committed to a balanced and dynamic transatlantic partnership. The European Allies have taken decisions to enable them to assume greater responsibilities in the security and defence field in order to enhance the peace and stability of the Euro-Atlantic area and thus the security of all Allies. On the basis of decisions taken by the Alliance, in Berlin in 1996 and subsequently, the

European Security and Defence Identity will continue to be developed within NATO. This process will require close cooperation between NATO, the WEU and, if and when appropriate, the European Union. It will enable all European Allies to make a more coherent and effective contribution to the missions and activities of the Alliance as an expression of our shared responsibilities; it will reinforce the transatlantic partnership; and it will assist the European Allies to act by themselves as required through the readiness of the Alliance, on a case-by-case basis and by consensus, to make its assets and capabilities available for operations in which the Alliance is not engaged militarily under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, taking into account the full participation of all European Allies if they were so to choose.

Conflict Prevention And Crisis Management

31. In pursuit of its policy of preserving peace, preventing war, and enhancing security and stability and as set out in the fundamental security tasks, NATO will seek, in cooperation with other organisations, to prevent conflict, or, should a crisis arise, to contribute to its effective management, consistent with international law, including through the possibility of conducting non-Article 5 crisis response operations. The Alliance's preparedness to carry out such operations supports the broader objective of reinforcing and extending stability and often involves the participation of NATO's Partners. NATO recalls its offer, made in Brussels in 1994, to support on a case-by-case basis in accordance with its own procedures, peacekeeping and other operations under the authority of the UN Security Council or the responsibility of the OSCE, including by making available Alliance resources and expertise. In this context NATO recalls its subsequent decisions with respect to crisis response operations in the Balkans. Taking into account the necessity for Alliance solidarity and cohesion, participation in any such operation or mission will remain subject to decisions of member states in accordance with national constitutions.

32. NATO will make full use of partnership, cooperation and dialogue and its links to other organisations to contribute to preventing crises and, should they arise, defusing them at an early stage. A coherent approach to crisis management, as in any use of force by the Al-

liance, will require the Alliance's political authorities to choose and co-ordinate appropriate responses from a range of both political and military measures and to exercise close political control at all stages.

Partnership, Cooperation, And Dialogue

33. Through its active pursuit of partnership, cooperation, and dialogue, the Alliance is a positive force in promoting security and stability throughout the Euro-Atlantic area. Through outreach and openness, the Alliance seeks to preserve peace, support and promote democracy, contribute to prosperity and progress, and foster genuine partnership with and among all democratic Euro-Atlantic countries. This aims at enhancing the security of all, excludes nobody, and helps to overcome divisions and disagreements that could lead to instability and conflict.

34. The Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC) will remain the overarching framework for all aspects of NATO's cooperation with its Partners. It offers an expanded political dimension for both consultation and cooperation. EAPC consultations build increased transparency and confidence among its members on security issues, contribute to conflict prevention and crisis management, and develop practical cooperation activities, including in civil emergency planning, and scientific and environmental affairs.

35. The Partnership for Peace is the principal mechanism for forging practical security links between the Alliance and its Partners and for enhancing interoperability between Partners and NATO. Through detailed programmes that reflect individual Partners' capacities and interests, Allies and Partners work towards transparency in national defence planning and budgeting; democratic control of defence forces; preparedness for civil disasters and other emergencies; and the development of the ability to work together, including in NATO-led PfP operations. The Alliance is committed to increasing the role the Partners play in PfP decision-making and planning, and making PfP more operational. NATO has undertaken to consult with any active participant in the Partnership if that Partner perceives a direct threat to its territorial integrity, political independence, or security.

36. Russia plays a unique role in Euro-Atlantic security. Within the framework of the NATO-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security, NATO and Russia have committed themselves to developing their relations on the basis of common interest, reciprocity and transparency to achieve a lasting and inclusive peace in the Euro-Atlantic area based on the principles of democracy and co-operative security. NATO and Russia have agreed to give concrete substance to their shared commitment to build a stable, peaceful and undivided Europe. A strong, stable and enduring partnership between NATO and Russia is essential to achieve lasting stability in the Euro-Atlantic area.

37. Ukraine occupies a special place in the Euro-Atlantic security environment and is an important and valuable partner in promoting stability and common democratic values. NATO is committed to further strengthening its distinctive partnership with Ukraine on the basis of the NATO-Ukraine Charter, including political consultations on issues of common concern and a broad range of practical cooperation activities. The Alliance continues to support Ukrainian sovereignty and independence, territorial integrity, democratic development, economic prosperity and its status as a non-nuclear weapons state as key factors of stability and security in central and eastern Europe and in Europe as a whole.

38. The Mediterranean is an area of special interest to the Alliance. Security in Europe is closely linked to security and stability in the Mediterranean. NATO's Mediterranean Dialogue process is an integral part of NATO's co-operative approach to security. It provides a framework for confidence building, promotes transparency and cooperation in the region, and reinforces and is reinforced by other international efforts. The Alliance is committed to developing progressively the political, civil, and military aspects of the Dialogue with the aim of achieving closer cooperation with, and more active involvement by, countries that are partners in this Dialogue.

Enlargement

39. The Alliance remains open to new members under Article 10 of the Washington Treaty. It expects to extend further invitations in coming years to nations willing and able to assume the responsibilities

and obligations of membership, and as NATO determines that the inclusion of these nations would serve the overall political and strategic interests of the Alliance, strengthen its effectiveness and cohesion, and enhance overall European security and stability. To this end, NATO has established a programme of activities to assist aspiring countries in their preparations for possible future membership in the context of its wider relationship with them. No European democratic country whose admission would fulfil the objectives of the Treaty will be excluded from consideration.

Arms Control, Disarmament, And Non-Proliferation

40. The Alliance's policy of support for arms control, disarmament, and non-proliferation will continue to play a major role in the achievement of the Alliance's security objectives. The Allies seek to enhance security and stability at the lowest possible level of forces consistent with the Alliance's ability to provide for collective defence and to fulfil the full range of its missions. The Alliance will continue to ensure that - as an important part of its broad approach to security - defence and arms control, disarmament, and non-proliferation objectives remain in harmony. The Alliance will continue to actively contribute to the development of arms control, disarmament, and non-proliferation agreements as well as to confidence and security building measures. The Allies take seriously their distinctive role in promoting a broader, more comprehensive and more verifiable international arms control and disarmament process. The Alliance will enhance its political efforts to reduce dangers arising from the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery. The principal non-proliferation goal of the Alliance and its members is to prevent proliferation from occurring or, should it occur, to reverse it through diplomatic means. The Alliance attaches great importance to the continuing validity and the full implementation by all parties of the CFE Treaty as an essential element in ensuring the stability of the Euro-Atlantic area.

Part IV - Guidelines for the Alliance's Forces

Principles Of Alliance Strategy

41. The Alliance will maintain the necessary military capabilities to accomplish the full range of NATO's missions. The principles of Allied solidarity and strategic unity remain paramount for all Alliance missions. Alliance forces must safeguard NATO's military effectiveness and freedom of action. The security of all Allies is indivisible: an attack on one is an attack on all. With respect to collective defence under Article 5 of the Washington Treaty, the combined military forces of the Alliance must be capable of deterring any potential aggression against it, of stopping an aggressor's advance as far forward as possible should an attack nevertheless occur, and of ensuring the political independence and territorial integrity of its member states. They must also be prepared to contribute to conflict prevention and to conduct non-Article 5 crisis response operations. The Alliance's forces have essential roles in fostering cooperation and understanding with NATO's Partners and other states, particularly in helping Partners to prepare for potential participation in NATO-led PfP operations. Thus they contribute to the preservation of peace, to the safeguarding of common security interests of Alliance members, and to the maintenance of the security and stability of the Euro-Atlantic area. By deterring the use of NBC weapons, they contribute to Alliance efforts aimed at preventing the proliferation of these weapons and their delivery means.

42. The achievement of the Alliance's aims depends critically on the equitable sharing of the roles, risks and responsibilities, as well as the benefits, of common defence. The presence of United States conventional and nuclear forces in Europe remains vital to the security of Europe, which is inseparably linked to that of North America. The North American Allies contribute to the Alliance through military forces available for Alliance missions, through their broader contribution to international peace and security, and through the provision of unique training facilities on the North American continent. The European Allies also make wide-ranging and substantial contributions. As the process of developing the ESDI within the Alliance progresses, the European Allies will further enhance their contribution to the common

defence and to international peace and stability including through multinational formations.

43. The principle of collective effort in Alliance defence is embodied in practical arrangements that enable the Allies to enjoy the crucial political, military and resource advantages of collective defence, and prevent the renationalisation of defence policies, without depriving the Allies of their sovereignty. These arrangements also enable NATO's forces to carry out non-Article 5 crisis response operations and constitute a prerequisite for a coherent Alliance response to all possible contingencies. They are based on procedures for consultation, an integrated military structure, and on co-operation agreements. Key features include collective force planning; common funding; common operational planning; multinational formations, headquarters and command arrangements; an integrated air defence system; a balance of roles and responsibilities among the Allies; the stationing and deployment of forces outside home territory when required; arrangements, including planning, for crisis management and reinforcement; common standards and procedures for equipment, training and logistics; joint and combined doctrines and exercises when appropriate; and infrastructure, armaments and logistics cooperation. The inclusion of NATO's Partners in such arrangements or the development of similar arrangements for them, in appropriate areas, is also instrumental in enhancing cooperation and common efforts in Euro-Atlantic security matters.

44. Multinational funding, including through the Military Budget and the NATO Security Investment Programme, will continue to play an important role in acquiring and maintaining necessary assets and capabilities. The management of resources should be guided by the military requirements of the Alliance as they evolve.

45. The Alliance supports the further development of the ESDI within the Alliance, including by being prepared to make available assets and capabilities for operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed.

46. To protect peace and to prevent war or any kind of coercion, the Alliance will maintain for the foreseeable future an appropriate mix of nuclear and conventional forces based in Europe and kept up to date where necessary, although at a minimum sufficient level. Taking into account the diversity of risks with which the Alliance could be faced,

it must maintain the forces necessary to ensure credible deterrence and to provide a wide range of conventional response options. But the Alliance's conventional forces alone cannot ensure credible deterrence. Nuclear weapons make a unique contribution in rendering the risks of aggression against the Alliance incalculable and unacceptable. Thus, they remain essential to preserve peace.

The Alliance's Force Posture

The Missions of Alliance Military Forces

47. The primary role of Alliance military forces is to protect peace and to guarantee the territorial integrity, political independence and security of member states. The Alliance's forces must therefore be able to deter and defend effectively, to maintain or restore the territorial integrity of Allied nations and - in case of conflict - to terminate war rapidly by making an aggressor reconsider his decision, cease his attack and withdraw. NATO forces must maintain the ability to provide for collective defence while conducting effective non-Article 5 crisis response operations.

48. The maintenance of the security and stability of the Euro-Atlantic area is of key importance. An important aim of the Alliance and its forces is to keep risks at a distance by dealing with potential crises at an early stage. In the event of crises which jeopardise Euro-Atlantic stability and could affect the security of Alliance members, the Alliance's military forces may be called upon to conduct crisis response operations. They may also be called upon to contribute to the preservation of international peace and security by conducting operations in support of other international organisations, complementing and reinforcing political actions within a broad approach to security.

49. In contributing to the management of crises through military operations, the Alliance's forces will have to deal with a complex and diverse range of actors, risks, situations and demands, including humanitarian emergencies. Some non-Article 5 crisis response operations may be as demanding as some collective defence missions. Well-trained and well-equipped forces at adequate levels of readiness and in sufficient strength to meet the full range of contingencies as well as the appropriate support structures, planning tools and command and control capabilities are essential in providing efficient mili-

tary contributions. The Alliance should also be prepared to support, on the basis of separable but not separate capabilities, operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed. The potential participation of Partners and other non-NATO nations in NATO-led operations as well as possible operations with Russia would be further valuable elements of NATO's contribution to managing crises that affect Euro-Atlantic security.

50. Alliance military forces also contribute to promoting stability throughout the Euro-Atlantic area by their participation in military-to-military contacts and in other cooperation activities and exercises under the Partnership for Peace as well as those organised to deepen NATO's relationships with Russia, Ukraine and the Mediterranean Dialogue countries. They contribute to stability and understanding by participating in confidence-building activities, including those which enhance transparency and improve communication; as well as in verification of arms control agreements and in humanitarian de-mining. Key areas of consultation and cooperation could include inter alia: training and exercises, interoperability, civil-military relations, concept and doctrine development, defence planning, crisis management, proliferation issues, armaments cooperation as well as participation in operational planning and operations.

Guidelines for the Alliance's Force Posture

51. To implement the Alliance's fundamental security tasks and the principles of its strategy, the forces of the Alliance must continue to be adapted to meet the requirements of the full range of Alliance missions effectively and to respond to future challenges. The posture of Allies' forces, building on the strengths of different national defence structures, will conform to the guidelines developed in the following paragraphs.

52. The size, readiness, availability and deployment of the Alliance's military forces will reflect its commitment to collective defence and to conduct crisis response operations, sometimes at short notice, distant from their home stations, including beyond the Allies' territory. The characteristics of the Alliance's forces will also reflect the provisions of relevant arms control agreements. Alliance forces must be adequate in strength and capabilities to deter and counter aggression against any Ally. They must be interoperable and have appropriate

doctrines and technologies. They must be held at the required readiness and deployability, and be capable of military success in a wide range of complex joint and combined operations, which may also include Partners and other non-NATO nations.

53. This means in particular:

a. that the overall size of the Allies' forces will be kept at the lowest levels consistent with the requirements of collective defence and other Alliance missions; they will be held at appropriate and graduated readiness;

b. that the peacetime geographical distribution of forces will ensure a sufficient military presence throughout the territory of the Alliance, including the stationing and deployment of forces outside home territory and waters and forward deployment of forces when and where necessary. Regional and, in particular, geostrategic considerations within the Alliance will have to be taken into account, as instabilities on NATO's periphery could lead to crises or conflicts requiring an Alliance military response, potentially with short warning times;

c. that NATO's command structure will be able to undertake command and control of the full range of the Alliance's military missions including through the use of deployable combined and joint HQs, in particular CJTF headquarters, to command and control multinational and multiservice forces. It will also be able to support operations under the political control and strategic direction either of the WEU or as otherwise agreed, thereby contributing to the development of the ESDI within the Alliance, and to conduct NATO-led non-Article 5 crisis response operations in which Partners and other countries may participate;

d. that overall, the Alliance will, in both the near and long term and for the full range of its missions, require essential operational capabilities such as an effective engagement capability; deployability and mobility; survivability of forces and infrastructure; and sustainability, incorporating logistics and force rotation. To develop these capabilities to their full potential for multinational operations, interoperability, including human factors, the use of appropriate advanced technology, the maintenance of information superiority in military operations, and highly qualified personnel with a broad spectrum of skills will be important. Sufficient capabilities in the areas of command, control and

communications as well as intelligence and surveillance will serve as necessary force multipliers;

e. that at any time a limited but militarily significant proportion of ground, air and sea forces will be able to react as rapidly as necessary to a wide range of eventualities, including a short-notice attack on any Ally. Greater numbers of force elements will be available at appropriate levels of readiness to sustain prolonged operations, whether within or beyond Alliance territory, including through rotation of deployed forces. Taken together, these forces must also be of sufficient quality, quantity and readiness to contribute to deterrence and to defend against limited attacks on the Alliance;

f. that the Alliance must be able to build up larger forces, both in response to any fundamental changes in the security environment and for limited requirements, by reinforcement, by mobilising reserves, or by reconstituting forces when necessary. This ability must be in proportion to potential threats to Alliance security, including potential long-term developments. It must take into account the possibility of substantial improvements in the readiness and capabilities of military forces on the periphery of the Alliance. Capabilities for timely reinforcement and resupply both within and from Europe and North America will remain of critical importance, with a resulting need for a high degree of deployability, mobility and flexibility;

g. that appropriate force structures and procedures, including those that would provide an ability to build up, deploy and draw down forces quickly and selectively, are necessary to permit measured, flexible and timely responses in order to reduce and defuse tensions. These arrangements must be exercised regularly in peacetime;

h. that the Alliance's defence posture must have the capability to address appropriately and effectively the risks associated with the proliferation of NBC weapons and their means of delivery, which also pose a potential threat to the Allies' populations, territory, and forces. A balanced mix of forces, response capabilities and strengthened defences is needed;

i. that the Alliance's forces and infrastructure must be protected against terrorist attacks.

Characteristics of Conventional Forces

54. It is essential that the Allies' military forces have a credible ability to fulfil the full range of Alliance missions. This requirement has implications for force structures, force and equipment levels; readiness, availability, and sustainability; training and exercises; deployment and employment options; and force build-up and mobilisation capabilities. The aim should be to achieve an optimum balance between high readiness forces capable of beginning rapidly, and immediately as necessary, collective defence or non-Article 5 crisis response operations; forces at different levels of lower readiness to provide the bulk of those required for collective defence, for rotation of forces to sustain crisis response operations, or for further reinforcement of a particular region; and a longer-term build-up and augmentation capability for the worst case -- but very remote -- scenario of large scale operations for collective defence. A substantial proportion of Alliance forces will be capable of performing more than one of these roles.

55. Alliance forces will be structured to reflect the multinational and joint nature of Alliance missions. Essential tasks will include controlling, protecting, and defending territory; ensuring the unimpeded use of sea, air, and land lines of communication; sea control and protecting the deployment of the Alliance's sea-based deterrent; conducting independent and combined air operations; ensuring a secure air environment and effective extended air defence; surveillance, intelligence, reconnaissance and electronic warfare; strategic lift; and providing effective and flexible command and control facilities, including deployable combined and joint headquarters.

56. The Alliance's defence posture against the risks and potential threats of the proliferation of NBC weapons and their means of delivery must continue to be improved, including through work on missile defences. As NATO forces may be called upon to operate beyond NATO's borders, capabilities for dealing with proliferation risks must be flexible, mobile, rapidly deployable and sustainable. Doctrines, planning, and training and exercise policies must also prepare the Alliance to deter and defend against the use of NBC weapons. The aim in doing so will be to further reduce operational vulnerabilities of NATO military forces while maintaining their flexibility and effectiveness despite the presence, threat or use of NBC weapons.

57. Alliance strategy does not include a chemical or biological warfare capability. The Allies support universal adherence to the relevant disarmament regimes. But, even if further progress with respect to banning chemical and biological weapons can be achieved, defensive precautions will remain essential.

58. Given reduced overall force levels and constrained resources, the ability to work closely together will remain vital for achieving the Alliance's missions. The Alliance's collective defence arrangements in which, for those concerned, the integrated military structure plays the key role, are essential in this regard. The various strands of NATO's defence planning need to be effectively coordinated at all levels in order to ensure the preparedness of the forces and supporting structures to carry out the full spectrum of their roles. Exchanges of information among the Allies about their force plans contribute to securing the availability of the capabilities needed for the execution of these roles. Consultations in case of important changes in national defence plans also remain of key importance. Cooperation in the development of new operational concepts will be essential for responding to evolving security challenges. The detailed practical arrangements that have been developed as part of the ESDI within the Alliance contribute to close allied co-operation without unnecessary duplication of assets and capabilities.

59. To be able to respond flexibly to possible contingencies and to permit the effective conduct of Alliance missions, the Alliance requires sufficient logistics capabilities, including transport capacities, medical support and stocks to deploy and sustain all types of forces effectively. Standardisation will foster cooperation and cost-effectiveness in providing logistic support to allied forces. Mounting and sustaining operations outside the Allies' territory, where there may be little or no host-nation support, will pose special logistical challenges. The ability to build-up larger, adequately equipped and trained forces, in a timely manner and to a level able to fulfil the full range of Alliance missions, will also make an essential contribution to crisis management and defence. This will include the ability to reinforce any area at risk and to establish a multinational presence when and where this is needed. Forces of various kinds and at various levels of readiness will be capable of flexible employment in both intra-European

and transatlantic reinforcement. This will require control of lines of communication, and appropriate support and exercise arrangements.

60. The interaction between Alliance forces and the civil environment (both governmental and non-governmental) in which they operate is crucial to the success of operations. Civil-military cooperation is interdependent: military means are increasingly requested to assist civil authorities; at the same time civil support to military operations is important for logistics, communications, medical support, and public affairs. Cooperation between the Alliance's military and civil bodies will accordingly remain essential.

61. The Alliance's ability to accomplish the full range of its missions will rely increasingly on multinational forces, complementing national commitments to NATO for the Allies concerned. Such forces, which are applicable to the full range of Alliance missions, demonstrate the Alliance's resolve to maintain a credible collective defence; enhance Alliance cohesion; and reinforce the transatlantic partnership and strengthen the ESDI within the Alliance. Multinational forces, particularly those capable of deploying rapidly for collective defence or for non-Article 5 crisis response operations, reinforce solidarity. They can also provide a way of deploying more capable formations than might be available purely nationally, thus helping to make more efficient use of scarce defence resources. This may include a highly integrated, multinational approach to specific tasks and functions, an approach which underlies the implementation of the CJTF concept. For peace support operations, effective multinational formations and other arrangements involving Partners will be valuable. In order to exploit fully the potential offered by multinational formations, improving interoperability, inter alia through sufficient training and exercises, is of the highest importance.

Characteristics of Nuclear Forces

62. The fundamental purpose of the nuclear forces of the Allies is political: to preserve peace and prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfil an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression. They demonstrate that aggression of any kind is not a rational option. The supreme guarantee of the security of the Allies is provided by the strategic nuclear forces of the Alliance, parti-

cularly those of the United States; the independent nuclear forces of the United Kingdom and France, which have a deterrent role of their own, contribute to the overall deterrence and security of the Allies.

63. A credible Alliance nuclear posture and the demonstration of Alliance solidarity and common commitment to war prevention continue to require widespread participation by European Allies involved in collective defence planning in nuclear roles, in peacetime basing of nuclear forces on their territory and in command, control and consultation arrangements. Nuclear forces based in Europe and committed to NATO provide an essential political and military link between the European and the North American members of the Alliance. The Alliance will therefore maintain adequate nuclear forces in Europe. These forces need to have the necessary characteristics and appropriate flexibility and survivability, to be perceived as a credible and effective element of the Allies' strategy in preventing war. They will be maintained at the minimum level sufficient to preserve peace and stability.

64. The Allies concerned consider that, with the radical changes in the security situation, including reduced conventional force levels in Europe and increased reaction times, NATO's ability to defuse a crisis through diplomatic and other means or, should it be necessary, to mount a successful conventional defence has significantly improved. The circumstances in which any use of nuclear weapons might have to be contemplated by them are therefore extremely remote. Since 1991, therefore, the Allies have taken a series of steps which reflect the post-Cold War security environment. These include a dramatic reduction of the types and numbers of NATO's sub-strategic forces including the elimination of all nuclear artillery and ground-launched short-range nuclear missiles; a significant relaxation of the readiness criteria for nuclear-roled forces; and the termination of standing peacetime nuclear contingency plans. NATO's nuclear forces no longer target any country. Nonetheless, NATO will maintain, at the minimum level consistent with the prevailing security environment, adequate sub-strategic forces based in Europe which will provide an essential link with strategic nuclear forces, reinforcing the transatlantic link. These will consist of dual capable aircraft and a small number of United Kingdom Trident warheads. Sub-strategic nuclear weapons will, however, not be deployed in normal circumstances on surface vessels and attack submarines.

Part V – Conclusion

65. As the North Atlantic Alliance enters its sixth decade, it must be ready to meet the challenges and opportunities of a new century. The Strategic Concept reaffirms the enduring purpose of the Alliance and sets out its fundamental security tasks. It enables a transformed NATO to contribute to the evolving security environment, supporting security and stability with the strength of its shared commitment to democracy and the peaceful resolution of disputes. The Strategic Concept will govern the Alliance's security and defence policy, its operational concepts, its conventional and nuclear force posture and its collective defence arrangements, and will be kept under review in the light of the evolving security environment. In an uncertain world the need for effective defence remains, but in reaffirming this commitment the Alliance will also continue making full use of every opportunity to help build an undivided continent by promoting and fostering the vision of a Europe whole and free.

BIBLIOTEKA GŁÓWNA - ARCHIWUM
Nr ewid. 55843
Akademii Obrony Narodowej

Druk AON zam. nr 285/WW