

Międzynarodowe
stosunki polityczne

Międzynarodowe stosunki polityczne

pod redakcją naukową
ERHARDA CZIOMERA

KRAKÓW 2008

Rada Wydawnicza Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego:
Klemens Budzowski, Zbigniew Maciąg, Jacek M. Majchrowski

Recenzje:

prof. zw. dr hab. Bogdan Koszel
prof. zw. dr hab. Ryszard Zięba

Publikacja dotowana z badań dofinansowanych ze środków przeznaczonych na działalność
statutową Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Projekt okładki:

Joanna Sroka

Redaktor prowadzący:

Halina Baszak Jaroń

Adiustacja:

Halina Baszak Jaroń, Margerita Krasnowolska

Korekta:

Zespół

Copyright© by Krakowska Szkoła Wyższa im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego,
Kraków 2008

ISBN: 978-83-89823-38-0

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

Na zlecenie

Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
www.ksw.edu.pl

Wydawca:

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o. o. – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2008

Sprzedaż prowadzi Księgarnia Krakowskiego Towarzystwa Edukacyjnego sp. z o.o.

Kampus Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1
30-705 Kraków, tel./fax: (012) 252 45 93
e-mail: ksiegarnia@kte.pl

Projekt typograficzny, łamanie:

Joanna Sroka

Druk i oprawa:

Cenzus

SPIS TREŚCI

Wstęp	11
Wykaz częściej używanych skrótów.....	13

CZĘŚĆ I

PRZEDMIOT I ZAKRES MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW POLITYCZNYCH..... 19

Rozdział 1

BEATA MOŁO

PODSTAWOWE POJĘCIA I KATEGORIE MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW POLITYCZNYCH

21

1.1. Stosunki międzynarodowe a międzynarodowe stosunki polityczne – relacje między pojęciami	21
1.1.2. Podstawowe kategorie międzynarodowych stosunków politycznych	27
1.3. Uwarunkowania utrudniające postrzeganie międzynarodowych stosunków politycznych	35

Rozdział 2

BEATA MOŁO

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE MIĘDZYNARODOWE STOSUNKI POLITYCZNE	39
2.1. Pojęcie i klasyfikacja czynników	39
2. 2. Czynniki warunkujące	40
2. 3. Czynniki realizujące	50

Rozdział 3

BEATA MOŁO

MIĘDZYNARODOWE STOSUNKI POLITYCZNE JAKO DYSCYPLINA NAUKOWA

55

3.1. Międzynarodowe stosunki polityczne jako dziedzina stosunków międzynarodowych.....	55
3. 2. Metody i nurty badawcze.....	60
3. 3. Główne kierunki i ośrodki badawcze	69

Rozdział 4

BEATA MOŁO

UCZESTNICY MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW POLITYCZNYCH.....

75

4.1. Pojęcie oraz klasyfikacja uczestników międzynarodowych stosunków politycznych.....	75
4.2. Państwo jako główny uczestnik międzynarodowych stosunków politycznych	79
4.3. Pozapaństwowi uczestnicy międzynarodowych stosunków politycznych	86

Rozdział 5

BEATA MOŁO

SYSTEMY, ZASADY I FORMY MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY POLITYCZNEJ.....	101
5.1. Pojęcie systemu międzynarodowego	101
5.2. Zasady i normy międzynarodowych stosunków politycznych.....	107
5.3. Dyplomacja – pojęcie, rola i funkcje	114
5.4. Ewolucja współpracy dwu- i wielostronnej.....	120

CZEŚĆ II

GENEZA I EWOLUCJA UKŁADU DWUBIEGUNOWEGO 1945–1990	125
--	------------

Rozdział 6

ERHARD CZIOMER

PRZESŁANKI I ISTOTA KSZTAŁTOWANIA SIĘ KONFLIKTU WSCHÓD–ZACHÓD	127
6.1. Pojęcie, przyczyny i fazy przebiegu zimnej wojny	127
6.2. Ewolucja ugrupowań polityczno-militarnych w konflikcie Wschód–Zachód do końca lat 60.....	134
6.3. Zimna wojna: strategia i taktyka USA oraz działania podejmowane przez ZSRR	144

Rozdział 7

MARCIN LASON

DEKOLONIZACJA I RUCH PAŃSTW NIEZAANGAŻOWANYCH.....	149
7.1. Przyczyny rozpadu systemu kolonialnego po 1945 roku.....	149
7.2. Główne etapy i problemy dekolonizacji.....	154
7.3. Ruch Państw Niezaangażowanych	164
7.4. Ścieranie się interesów państw zachodnich i bloku wschodniego oraz krajów rozwijających się, a działania ONZ	167

Rozdział 8

ERHARD CZIOMER

POLITYKA ODPREŻENIA WSCHÓD–ZACHÓD W LATACH 70. I 80.....	173
8.1. Pojęcie i główne fazy polityki odprężenia.....	173
8.2. Dialog odprężeniowy oraz porozumienia rozbrojeniowe USA–ZSRR.....	175
8.3. Normalizacja stosunków między RFN a krajami bloku wschodniego, a proces odprężenia w ramach KBWE	179
8.3.1. Normalizacja stosunków między RFN i krajami bloku wschodniego.....	179
8.3.2. Znaczenie procesu KBWE.....	187
8.3.3. Odprężenie w stosunkach RFN z krajami bloku wschodniego w latach 1975–1989.....	193

Rozdział 9

MARCIN LASON

PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA KONFLIKTÓW POSTKOLONIALNYCH i DYSPROPORCJI ROZWOJU PÓŁNOC–POŁUDNIE.....	203
9.1. Przyczyny i następstwa wybranych konfliktów regionalnych w okresie zimnej wojny	204
9.1.1. Wojna koreańska	204
9.1.2. Kryzys kubański.....	209
9.1.3. Wojny wietnamskie.....	213
9.1.4. Ewolucja konfliktu na Bliskim Wschodzie	218
9.1.5. Wojna w Afganistanie	229
9.2. Dysproporcje rozwojowe i główne elementy konfliktu Północ–Południe.....	233

Rozdział 10

ERHARD CZIOMER

PRZESŁANKI KONFLIKTU WSCHÓD–ZACHÓD NA PRZEŁOMIE LAT 80. I 90. ORAZ SKUTKI JEGO PRZEZWYCIĘŻENIA	239
10.1. Wpływ drugiej fazy odprężenia Wschód–Zachód na ewolucję oraz pogłębienie się dyferencjacji bloku wschodniego	239
10.2. Upadek bloku wschodniego a pokojowe zjednoczenie Niemiec 1989–1991.....	243
10.3. Następstwa przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód.....	253

CZĘŚĆ III

NOWY WYMIAR MIĘDZYNARODOWEGO ŁADU POLITYCZNEGO NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU	259
---	------------

Rozdział 11

MAREK CZAJKOWSKI

NOWY MIĘDZYNARODOWY ŁAD POLITYCZNY DOBY GLOBALIZACJI	261
11.1. Międzynarodowy ład polityczny – uwarunkowania i cechy charakterystyczne	261
11.2. Istota oraz elementy składowe systemu międzynarodowego	263
11.3. Globalizacja – jeden z najważniejszych elementów systemu międzynarodowego.....	269
11.4. Perspektywy ewolucji systemu międzynarodowego	280

Rozdział 12

MAREK CZAJKOWSKI

NOWA POZYCJA I ROLA MIĘDZYNARODOWA USA	285
12.1. USA jako jedyne mocarstwo o charakterze globalnym	285
12.2. Nowe założenia, interesy i cele strategiczno-polityczne USA.....	295
12.3. Trudności USA z realizacją polityki światowej	300
12.4. Irak i Afganistan – główne wyzwania amerykańskiej polityki zagranicznej...	303

Rozdział 13

MAREK CZAJKOWSKI

POLITYCZNE ASPEKTY TRANSFORMACJI NATO

I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ.....	309
13.1. Miejsce i rola NATO po zakończeniu zimnej wojny.....	309
13.2. Proces integracji europejskiej – strategia poszerzenia UE w latach 1991–2007	316
13.3. Międzynarodowa rola UE i NATO	321

Rozdział 14

MARCIN LASOŃ

EWOLUCJA EUROPY ŚRODKOWEJ I POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ.....

14.1. Formy i problemy współpracy regionalnej – neoregionalizm.	329
14.2. Poszukiwanie bezpieczeństwa – rola NATO.....	335
14.3. Postępy procesu transformacji oraz charakter członkostwa w UE.....	340
14.4. Przesłanki i następstwa kryzysu jugosłowiańskiego oraz współpracy regionalnej na Bałkanach.....	345

Rozdział 15

MAREK CZAJKOWSKI

POZYCJA ROSJI I WSPÓLNOTY NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW

15.1. Geneza i ewolucja WNP	355
15.2. Główne problemy obszaru WNP	357
15.3. Uwarunkowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa FR.....	362
15.4. Założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa FR	368
15.5. Główne kierunki i perspektywy realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji w XXI w.	372

Rozdział 16

MARCIN LASOŃ

KSZTAŁTOWANIE SIĘ NOWEGO ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO

w XXI WIEKU.....	375
16.1. Zróżnicowanie uczestników państwowych w międzynarodowych stosunkach politycznych.....	375
16.2. Regionalne tendencje integracyjne i dezintegracyjne	377
16.3. Główne zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego.....	380
16.4. Kontrowersje wokół reformy ONZ oraz interwencji zbrojnej jako metody rozwiązywania konfliktów międzynarodowych	390
16.5. Instytucjonalizacja bezpieczeństwa i współpracy w Europie – na przykładzie OBWE i Rady Europy.....	395

Rozdział 17

ERHARD CZIOMER

POZYCJA POLSKI W MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKACH POLITYCZNYCH	405
17.1. Uwarunkowania pozycji międzynarodowej Polski po 1989 roku.....	405
17.2. Ramy instytucjonalno-prawne, założenia i główne kierunki polityki zagranicznej	412
17.3. Wybrane problemy realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP na początku XXI w.....	417
Literatura cytowana.....	439
Źródła internetowe.....	449
Noty o autorach.....	456

WSTĘP

Świat współczesny na początku XXI wieku wyróżnia szereg złożonych tendencji oraz niejednorodnych procesów rozwojowych. W ujęciu genetycznym wiążą się one zarówno z ewolucją systemu międzynarodowego po 1945 roku, jak też z przemianami politycznymi, do jakich doszło na przełomie lat 80. i 90. oraz dynamiką nasilającego się procesu globalizacji. Zmiany te stawiają wiele nowych celów i zadań przed polityką i gospodarką. Stanowią one zarazem ogromne wyzwanie dla dydaktyki akademickiej, której obowiązkiem jest również wyjaśnić studentom złożoność przemian i głównych tendencji rozwoju politycznego współczesnego świata.

Wyzwaniu powyższemu pragnie sprostać również nasz autorski podręcznik, w którym prezentujemy – zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Szkolnictwa Wyższego – nowe założenia programowe tradycyjnego przedmiotu na kierunku stosunki międzynarodowe – Międzynarodowe Stosunki Polityczne (MSP).



Podręcznik składa się z trzech części i siedemnastu rozdziałów:

- część pierwsza przedstawia przedmiot i zakres międzynarodowych stosunków politycznych (rozdziały 1–5),
- część druga – genezę i ewolucję systemu dwubiegunowego lat 1945–1990 (rozdziały 6–10),
- część trzecia – kształtowanie się nowego ładu międzynarodowego w latach 90. i na początku XXI wieku (rozdziały 11–17).

Zaproponowany w opracowaniu układ chronologiczno-problemowy uzasadniają nie tylko nowe założenia programowe MSP, lecz także konieczność genetycznego, strukturalnego oraz funkcjonalnego podejścia zespołu autorskiego do analizy nowej rzeczywistości międzynarodowej.

W pierwszej części podręcznika przedstawiono kolejno: podstawowe pojęcia i kategorie MSP, czynniki kształtujące międzynarodowe stosunki polityczne, MSP jako dyscyplinę naukową, uczestników oraz systemy, zasady i formy współpracy międzynarodowej. Wszystkie omówione tu kategorie i pojęcia nawiązują do teoretycznych aspektów funkcjonowania MSP i są niezbędne do zrozumienia dalszych części podręcznika.

W drugiej części skoncentrowano się na analizie genezy i ewolucji systemu międzynarodowego po 1945 roku. Omówiono tu istotę i kształtowanie się konfliktu Wschód–Zachód do końca lat 60., dekolonizację i ruch krajów niezaangażowanych, znaczenie odprężenia Wschód–Zachód w latach 70. i 80., przesłanki i następstwa konfliktów postkolonialnych i dysproporcji rozwoju Północ–Południe oraz przezwyciężenia konfliktu Wschód–Zachód.

W trzeciej części wyeksponowano tak kluczowe tendencje rozwojowe MSP, jak: pojęcie nowego ładu politycznego doby globalizacji, nową rolę i pozycję USA, polityczne aspekty transformacji NATO i integracji europejskiej, ewolucję Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, rolę Rosji i WNP, kształtowania nowego wymiaru MSP w XXI wieku oraz rolę Polski na arenie międzynarodowej.



Przyjęta konstrukcja podręcznika pozwoliła autorom na pokazanie zasadniczych teoretycznych i praktycznych problemów MSP. Przekaz tekstowy uzupełniają schematy, wykresy, tabele, mające pomóc lepiej zrozumieć oraz uporządkować pewne pojęcia i treści. Bibliografia cytowana odnosi się zarówno do źródeł, jak i do wybranych pozycji bogatej literatury przedmiotu. Ma ona dać czytelnikowi możliwość wyboru lektury uzupełniającej.

Podręcznik skierowany jest przede wszystkim do studentów na kierunku stosunki międzynarodowe. Polecamy go także słuchaczom politologii oraz pozostałych kierunków studiów humanistycznych i społecznych zarówno szkół publicznych, jak i niepublicznych.

Troską zespołu autorskiego było przede wszystkim przekazanie syntetycznej i uporządkowanej wiedzy na temat głównych procesów i prawidłowości rozwoju politycznego współczesnego świata, które nie są wolne od licznych dyskusji i kontrowersji. Każdy z autorów prezentuje własne oceny i ponosi za nie całkowitą odpowiedzialność. Liczymy na przychylnie przyjęcie podręcznika, prosząc zarazem o przekazywanie wszelkich sugestii i uwag do wydawnictwa Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego w Krakowie. Mogą one być nam niezwykle przydatne przy ewentualnym wznowieniu lub kolejnym wydaniu książki.

Erhard Cziomer

WYKAZ CZĘŚCIEJ UŻYWANYCH SKRÓTÓW

(na potrzeby dydaktyki autorzy przyjęli zapis w języku polskim,
w nawiasie podając nazwę oryginalną)

ANZUS	– Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (Australia, New Zealand, United States Security Treaty)
APEC	– Rada Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (Asia–Pacific Economic Cooperation)
ASEAN	– Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South East Asian Nations)
BiH	– Bośnia i Hercegowina
BIOST	– Federalny Instytut Naukowy Studiów Wschodnich i Międzynarodowych (Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien)
BP	– British Petroleum
BŚ	– Bank Światowy
CA	– Wspólnota Andyjska (Comunidad Andina)
CARICOM	– Wspólnota Karaibska (Caribbean Community and Common Market)
CBSS	– Rada Państw Morza Bałtyckiego (Council of the Baltic Sea States)
CEFTA	– Porozumienie Środkowoeuropejskie o Wolnym Handlu (Central European Free Trade Agreement)
CEI	– Inicjatywa Środkowoeuropejska (Central European Initiative)
CENTO	– Organizacja Paktu Centralnego (Central Treaty Organization)
CER	– Strefa Wolnego Handlu Australia–Nowa Zelandia (Closer Economic Relations Australia–New Zealand)
CERN	– Europejski Ośrodek Badań Jądrowych (Conseil Européen pour la Recherche Nucléaire)
CFE	– Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie (Treaty on Conventional Armed Forces in Europe)

CIA	– Centralna Agencja Wywiadowcza USA (Central Intelligence Agency)
COMESA	– Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (Common Market of Eastern and Southern Africa)
ChRL	– Chińska Republika Ludowa
CSIS	– Ośrodek Studiów Strategicznych i Międzynarodowych (Center for Strategic and International Studies)
CSRF	– Czechosłowacka Republika Federacyjna
CSRS	– Czechosłowacka Republika Socjalistyczna (nazwa do 1989 r.)
DGAP	– Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik)
DRW	– Demokratyczna Republika Wietnamu
EAPC	– Rada Partnerstwa Euroatlantyckiego (Euro–Atlantic Partnership Council)
ECOWAS	– Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (Economic Community of West African States)
EDA	– Europejska Agencja Obronna (European Defence Agency)
EMU	– Europejska Unia Walutowa (Economic and Monetary Union)
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
FR	– Federacja Rosyjska
FYROM	– Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (Former Yugoslav Republic of Macedonia)
G8	– Grupa 8 (Grupa Siedmiu Najbardziej Uprzemysłowionych Państw Świata i Rosji: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Stany Zjednoczone, Kanada)
GUAM	– Gruzja–Ukraina–Azerbejdżan–Mołdawia
HDI	– Wskaźnik rozwoju społecznego (Human Development Index)
HDR	– Raport o rozwoju ludzkości (Human Development Report)
HSFK	– Heska Fundacja Badań Pokoju i Konfliktów (Die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung)

IFOR	– Siły Implementacyjne (Implementation Force)
IPP	– Indywidualny Program Partnerstwa
Karta NZ	– Karta Narodów Zjednoczonych
KBWE	– Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
KPCh	– Komunistyczna Partia Chin
KRLD	– Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna
KVAE	– Konferencja Budowy Środków Zaufania i Bezpieczeństwa w Europie (niemiecki skrót konferencji rozbrojeniowej w Sztokholmie 1984–1986)
KTN	– Korporacje Transnarodowe
LPA	– Liga Państw Arabskich (League of Arab States, Arab League)
MAEA	– Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (International Atomic Energy Agency, IAEA)
MAP	– Plan Działań na Rzecz Członkostwa (Membership Action Plan)
MCCA	– Wspólny Rynek Ameryki Środkowej (Mercado Común Centroamericano, Central American Common Market)
Mercosur	– Wspólny Rynek Południa (Mercado Común del Sur)
MRL	– Mongolska Republika Ludowa
MTS	– Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (International Court of Justice, Cour Internationale de Justice),
NACC	– Północnoatlantycka Rada Współpracy (North Atlantic Treaty Council)
NAFTA	– Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (North American Free Trade Agreement)
NATO	– Organizacja Paktu Północnoatlantyckiego (North Atlantic Treaty Organization)
NPT	– Traktat o Nieprolifracji Broni Jądrowej (Non-Proliferation Treaty)
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

ODA	– Oficjalna Pomoc Rozwojowa (Official Development Assistance)
ODECA	– Organizacja Państw Ameryki Środkowej (Organization of Central American States, Organización de los Estados Centroamericanos, OCAS/ODECA)
OECD	– Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Co-operation and Development)
OECS	– Organizacja Państw Wschodnich Karaibów (Organization of Eastern Caribbean States)
OJA	– Organizacja Jedności Afrykańskiej (Organization of African Unity, OAU)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych (United Nations, Organisation des Nations Unies)
OPA	– Organizacja Państw Amerykańskich (Organization of American States)
OSW	– Ośrodek Studiów Wschodnich
OWP	– Organizacja Wyzwolenia Palestyny
PdP	– Partnerstwo dla Pokoju
PKB	– Produkt Krajowy Brutto
PPP	– Parytet siły nabywczej (purchasing-power parity)
PRL	– Polska Rzeczpospolita Ludowa
PSEPW	– Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej
RMA	– Rewolucja w Sprawach Wojskowości (Revolution in Military Affairs)
RPA	– Republika Południowej Afryki
RWPG	– Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej
SEATO	– Organizacja Paktu Azji Południowo-Wschodniej (South East Asia Treaty Organization)
SFOR	– Siły Stabilizacyjne (Special Force Operation Recon)
SIPRI	– Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (Stockholm International Peace Research Institute)
SOW	– Szanghajska Organizacja Współpracy

SPD	– Socjaldemokratyczna Partia Niemiec (Sozialdemokratische Partei Deutschlands)
SWP	– Fundacja Nauka i Polityka (Stiftung Wissenschaft und Politik)
UA	– Unia Afrykańska (African Union, Union africaine)
UCK	– Wyzwoleńcza Armia Kosowa (Ushtria Çlirimtare e Kosovës)
UE	– Unia Europejska
UMA	– Unia Arabskiego Maghrebu (Union of the Arab Maghreb)
UNCTAD	– Konferencja NZ ds. Handlu i Rozwoju (United Nations Conference on Trade and Development)
UNDP	– Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nation Development Programme)
UNESCO	– Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNIKOM	– Misja Obserwacyjna Narodów Zjednoczonych w Iraku i Kuwejcie (United Nations Iraq–Kuwait Observation Mission)
UNMIK	– Tymczasowa Administracja ONZ w Kosowie (United Nations Mission in Kosovo)
UNMOVIC	– Komisja ONZ do Spraw Monitoringu, Weryfikacji i Inspekcji (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission)
UNSCOM	– Specjalna Komisja ONZ w Iraku (United Nations Special Commission on Iraq)
USA	– Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (United States of America)
UW	– Układ Warszawski
UZ	– Ustawa Zasadnicza – Konstytucja RFN (Grundgesetz)
WHO	– Światowa Organizacja Zdrowia (World Health Organization)
WPZiB UE	– Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
WNP	– Wspólnota Niepodległych Państw
ZBiR	– Związek Białorusi i Rosji
ZSRR	– Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich

CZĘŚĆ I

Przedmiot i zakres
międzynarodowych stosunków
politycznych



BEATA MOLO

Rozdział 1

PODSTAWOWE POJĘCIA I KATEGORIE MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW POLITYCZNYCH

Międzynarodowe stosunki polityczne są dziedziną stosunków międzynarodowych. W celu sprawnego przyswajania sobie wiedzy z tak szerokiego zakresu, konieczne jest poznanie nie tylko podstawowych pojęć, takich jak: stosunki międzynarodowe oraz międzynarodowe stosunki polityczne czy podstawowych kategorii, ale również omówienie kwestii sprawiających trudności przy postrzeganiu międzynarodowych stosunków politycznych.

1.1. Stosunki międzynarodowe a międzynarodowe stosunki polityczne – relacje między pojęciami

Geneza stosunków międzynarodowych sięga przełomu średniowiecza i czasów nowożytnych. Za początek tworzenia się rozwiniętego systemu stosunków międzynarodowych w Europie uznaje się pokój westfalski (1648), kończący wojnę trzydziestoletnią. Od tego wydarzenia stosunki „międzynarodowe” zaczęto rozumieć jako stosunki „między narodami” zorganizowanymi w państwa.

Pod koniec XVIII wieku do upowszechnienia pojęcia „międzynarodowy” przyczynili się prawnicy zajmujący się „prawem narodów”. Zaczęli oni wprowadzać pojęcie „prawa międzynarodowego”, które miało regulować stosunki narodów-państw. Angielski filozof i prawnik Jeremy Bentham w opublikowanym w 1789 roku *Wprowadzeniu do zasad moralności i prawodawstwa* uzasadniał, że sprawy usytuowane między monarchiami i obywatelami różnych państw należy nazywać „międzynarodowymi”. W kolejnych latach pojęcie „stosunki międzynarodowe” było utrwalane m.in. przez dyplomację państw i dokumenty międzynarodowe.

Stosunki międzynarodowe niejako naturalnie kojarzono zawsze z kontaktami między państwami. W związku z tym możemy stwierdzić, że ewolucja między-

narodowych stosunków politycznych jest elementem ewolucji stosunków międzynarodowych. Punkt zwrotny stanowiło powstanie scentralizowanego państwa narodowego (za symboliczną datę tej zmiany przyjmuje się 1648 rok). Przyjmując za kryterium powstanie i zmianę warunków funkcjonowania scentralizowanego państwa narodowego, wyodrębnia się trzy etapy rozwoju stosunków międzynarodowych, a w konsekwencji i międzynarodowych stosunków politycznych: etap przedwestfalski, etap westfalski i etap późnowestfalski.

Jednym z poprzedników etapu westfalskiego był system państw starożytnej Grecji (500 p.n.e. – 100 p.n.e.), zwany Helladą. Obejmowała ona liczne, niewielkie państwa-miasta powiązane rozmaitego charakteru stosunkami. Hellada – ściślej system państw z sobą współdziałających opierała się głównie na wspólnocie języka i religii. W relacjach między państwami-miastami nie istniała instytucja prawa międzynarodowego ani organizacja międzynarodowa.

Wiele greckich państw-miast zostało wcielonych do Cesarstwa Rzymskiego, które uznawano za prekursora większych systemów politycznych. W wyniku podbojów i okupacji Rzymianie stworzyli bowiem potężne imperium, obejmujące większość Europy oraz ogromną część Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej.

Imperium było także dominującym modelem organizacji politycznej, która ukształtowała się w chrześcijańskiej Europie w ciągu kilku stuleci po upadku cesarstwa rzymskiego. Spadkobiercami Rzymu w średniowiecznej Europie były również imperia: na zachodzie Europy – katolickie ze stolicą w Rzymie, a na wschodzie Europy i na Bliskim Wschodzie – bizantyńskie (prawosławne), ze stolicą w Konstantynopolu.

Dlaczego średniowieczny świat chrześcijański przypominał raczej imperium niż system państw? Otóż państwa wprawdzie istniały, ale nie były suwerenne we współczesnym rozumieniu tego słowa. Władza i rządy opierały się na podstawach zarówno religijnych, jak i politycznych. Papież i cesarz byli głowami dwóch równoległych i powiązanych wzajemnie hierarchii – religijnej i politycznej. Królowie i inni władcy podlegali wyższym władzom oraz ich prawom, i co za tym idzie nie byli w pełni niezależni. Nie było także jasno określonych terytoriów posiadających granice.

Westfalski system stosunków międzynarodowych wyróżnia powstanie, istnienie i funkcjonowanie scentralizowanego państwa narodowego. Stosunki międzynarodowe na tym etapie zaczęto rozumieć jako stosunki między narodami zorganizowanymi w państwa – powstał system państwowocentryczny. Należy zauważyć, że państwo postrzegane jako jedność terytorium oraz władzy istniało i rozwijało się w Europie. Natomiast wszystko, co znajdowało się poza kontynentem europejskim, nie było postrzegane w kategoriach ówczesnego rozumienia państwowości.

Traktaty pokoju westfalskiego stworzyły podstawy prawne współczesnej państwowości i w konsekwencji fundamentalne zasady współczesnych stosunków międzynarodowych. Ich centralnym elementem było uznanie prawa każdego władcy do rządzenia własnym terytorium bez zewnętrznej ingerencji. Prawo to stworzyło podstawy zasady suwerenności państw i ich formalnej niezależności. Traktaty po-

koju westfalskiego ukształtowały grupę państw, które dominowały w świecie do początków XIX wieku; były to: Austria, Rosja, Prusy, Anglia, Francja i Republika Zjednoczonych Prowincji Niderlandów.

Jak zauważył Marek Pietraś, proces transformacji westfalskiego systemu stosunków międzynarodowych obejmował ewolucję jego podmiotowej struktury oraz mechanizmów funkcjonowania środowiska międzynarodowego. Rozwój stosunków międzynarodowych wiązał się z intensyfikacją kontaktów gospodarczych, handlowych i politycznych, wykorzystujących nowe formy współpracy, nowe instytucje i regulacje. Wyraźną tendencją ewolucji westfalskiego systemu stosunków międzynarodowych stało się odchodzenie od dominacji stosunków dwustronnych na rzecz wielostronnych. Obok państw w środowisku międzynarodowym pojawiły się organizacje międzynarodowe. Zaczęto również tworzyć prawo międzynarodowe.

Etap późnowestfalski stosunków międzynarodowych warunkowany jest zmianami środowiska międzynarodowego, jakie niosą z sobą procesy globalizacji, które modyfikują strukturę i funkcjonowanie środowiska międzynarodowego, tworząc nowe warunki działania państw (szerzej rozdz.11). Późnowestfalski system stosunków międzynarodowych charakteryzuje również pogłębianie współzależności międzynarodowych. Zwiększona przenikalność granic państw, wzajemne przenikanie się i warunkowanie wnętrza państwa oraz środowiska międzynarodowego przyczyniają się do ewolucji zagrożeń bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Ekspozowane są zwłaszcza zagrożenia pozamilitarne, które stają się coraz trudniejsze do identyfikacji i zlokalizowania. Późnowestfalski system międzynarodowy nie jest państwocentryczny, istotną rolę odgrywają w nim podmioty transnarodowe.

Wśród wielu definicji stosunków międzynarodowych można wyodrębnić trzy grupy:

- 1) definicje podmiotowe, w których stosunki te określa się przez wyliczanie ich uczestników, podkreślając, że ich działania „przekraczają granice państwowe”. Jako uczestników wymienia się państwa, narody, organizacje między-państwowe oraz uczestników transnarodowych,
- 2) definicje podmiotowo-przedmiotowe, w których zakłada się, że stosunki międzynarodowe to stosunki społeczne wykraczające poza obszar państwa, przy czym nie określa się bliżej podmiotów oraz przedmiotu relacji,
- 3) definicje przedmiotowe, w których stosunki międzynarodowe są określane jako proces oddziaływań przekraczających granice państw, niezależnie od tego kto je podejmuje. Każdy podmiot polityki mogący działać za granicą staje się ich uczestnikiem [T. Łoś-Nowak 1997, 11:12].

Przyjmuje się za Ziemowitem J. Pietrasiem, że **stosunki międzynarodowe** to transgraniczne interakcje podmiotów polityki w środowisku poliarchicznym.

Powyższa definicja ma trzy elementy:

- 1) przedmiotem stosunków są działania wykraczające poza granice jednego państwa,
- 2) podmiotami mogą być zarówno suwerenne państwa, jak i uczestnicy niesuwerenni,

3) środowisko polityczne, w których dochodzi do interakcji jest zdecentralizowane, w przeciwieństwie do środowiska politycznego występującego wewnątrz poszczególnych państw [Z. J. Pietraś 1986, 12].

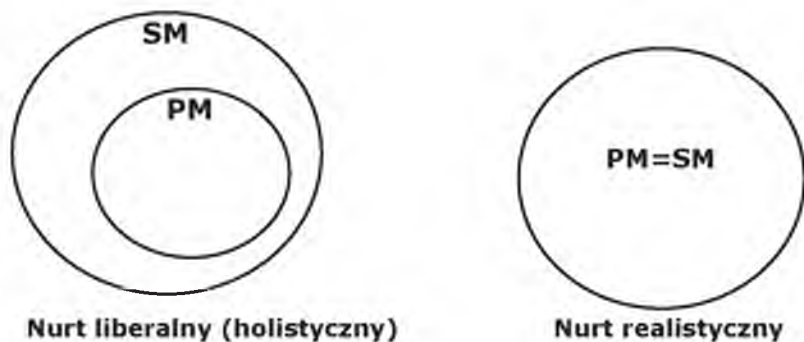
W stosunkach międzynarodowych funkcjonują aktorzy państwowi i niepaństwowi, są tu fakty, zdarzenia, zjawiska i procesy, dokonujące się w realnym świecie polityki, gospodarki, kultury i finansów. Stosunki międzynarodowe traktuje się jako sumę wszelkich rodzajów aktywności podmiotowych uczestników tych stosunków, wykraczającej poza granice państw. Każde takie działanie wywołuje reakcje w innych państwach i w ich środowisku zewnętrznym.

Obok pojęcia „stosunki międzynarodowe” funkcjonują „polityka międzynarodowa” i „polityka światowa”. Pierwszy termin obejmuje jedynie relacje międzypaństwowe. Realiści utożsamiają politykę międzynarodową ze stosunkami międzynarodowymi, będącymi z definicji relacjami między narodami, rozumianymi jako dowolnie terytorialnie zorganizowane zbiorowości polityczne. Stosunki międzynarodowe to stosunki między jednostkami politycznymi.

Termin „polityka światowa” pojawił się na przełomie lat 60. i 70. XX wieku, głównie za sprawą dwóch amerykańskich politologów: Roberta Keohane i Josepha Nye'a. Argumentowali oni, że świat państwowocentryczny z kluczową rolą stosunków o charakterze międzyrządowym przestał już wyznaczać analityczne ramy umożliwiające zrozumienie współczesnej rzeczywistości. Wprowadzenie tego pojęcia należy traktować jako rozszerzenie pola badawczego i wyjście poza ramy stosunków międzypaństwowych zarówno poprzez wzrost znaczenia uczestników niepaństwowych, jak i pojawienia się problemów globalnych [W. Szymborski 2006, 30].

Przedmiotem „polityki międzynarodowej” są wyłącznie relacje między państwami, natomiast „polityki światowej” relacje między wszystkimi uczestnikami stosunków międzynarodowych – państwowymi i niepaństwowymi.

Schemat 1.1. Relacje między „stosunkami międzynarodowymi” i „polityką międzynarodową”



Legenda:

PM – polityka międzynarodowa

SM – stosunki międzynarodowe

Źródło: R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław 2006, s. 23.

Stosunki międzynarodowe nie są monolitem, biorąc pod uwagę kryterium funkcjonalne dzielą się na:

- międzynarodowe stosunki polityczne (MSP),
- międzynarodowe stosunki gospodarcze (MSG),
- międzynarodowe stosunki wojskowe/militarne (MSW),
- międzynarodowe stosunki międzyspołeczne (MSM).

Międzynarodowe stosunki gospodarcze obejmują przepływ produktów, usług, technologii i środków finansowych między różnymi krajami lub grupami krajów. MSG przybierają głównie formę współpracy, ale sprowadzają się również do walki (m.in. wojna gospodarcza, embargo, wysokie cła).

Międzynarodowe stosunki wojskowe (militarne) obejmują przede wszystkim wszelkie formy współpracy wojskowej między państwami. Ich głównym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom tych stosunków (tworzenie sojuszy militarnych). MSW mogą przyjąć również formę walki zbrojnej (konflikt zbrojny, wojna).

Międzynarodowe stosunki międzyspołeczne można rozumieć jako ponadgraniczne przemieszczanie się osób oraz bezpośrednie i pośrednie oddziaływania, których przedmiotem są szeroko rozumiana kultura, informacja i inne dziedziny życia społecznego.

Międzynarodowe stosunki polityczne to dziedzina stosunków międzynarodowych, której elementy są związane z polityką. Polityka była traktowana jako względnie wyodrębniona i autonomiczna sfera życia społecznego, sfera stosunków i działań przybierających postać konfliktów, kompromisów i współpracy pomiędzy dużymi grupami społecznymi, narodami, organizacjami politycznymi, ośrodkami decyzji politycznych i jednostkami. Podmioty te dążą do realizacji swoich podstawowych potrzeb i interesów, przez sprawowanie władzy politycznej lub wywieranie wpływu na władzę [E. Zieliński 2006, 208].

W nauce to wieloznaczne pojęcie jest odmiennie definiowane. Przykładowo pod pojęciem polityki rozumie się: 1) działalność instytucji państwowych, 2) wzajemny stosunek władzy, wpływu i konfliktów istniejących w różnych płaszczyznach życia społecznego, 3) proces podejmowania decyzji w ramach procesu sprawowania władzy i gry o władzę, w którym biorą udział różnorakie podmioty. Powyższe ujęcia pozwalają stwierdzić, że istotą polityki jest władza, przede wszystkim władza państwowa.

Możemy przyjąć za Markiem Pietrasiem, że **międzynarodowe stosunki polityczne** to transgraniczne stosunki polityczne. Oznacza to, że są one wynikiem stosunków między podmiotami polityki, głównie państwami z właściwym im procesem sprawowania władzy wykonywanym także w środowisku międzynarodowym. Transgraniczność oznacza, że są one realizowane w poliarchicznym i zdecentralizowanym środowisku międzynarodowym [M. Pietraś 2006, 24].

Międzynarodowe stosunki polityczne to przede wszystkim stosunki między państwowe; w ramach stosunków międzynarodowych wciąż są najważniejsze. Ich specyfika polega na powiązaniu przede wszystkim z działaniami państwa.

Pierwotność i nadrzędność międzynarodowych stosunków politycznych wynika z pierwotności i nadrzędności państwa jako uczestnika stosunków międzynarodowych. Sednem nadrzędności polityki w stosunkach międzynarodowych jest suwerenność państw (zobacz rozdz. 4). Jak zauważa Roman Kuźniar próby niezgodnego z wolą państw ograniczania ich suwerenności są sprzeczne z prawem międzynarodowym i wywołują uzasadnioną reakcję obronną. Jedynie państwa realizują politykę zagraniczną, a ze względu na atrybuty i skumulowany potencjał kanałami realizowanej przez rządy polityki zagranicznej określają dynamikę, treść i formy stosunków międzynarodowych. Nadrzędność międzynarodowych stosunków politycznych utożsamiana z działaniami państw wynika także z ich szczególnego miejsca w zapewnianiu takich wartości społecznie pożądaných jak bezpieczeństwo i rozwój [E. Haliżak, R. Kuźniar red., 2006, 119:122].

Państwa istniały wcześniej niż stosunki międzynarodowe i ciągle są promotorami ewolucji oraz regulatorami funkcjonowania tych stosunków. Oddziaływania między-państwowe stanowią podstawową oś dynamiki stosunków międzynarodowych. Status państw jako jedynych suwerennych podmiotów stosunków międzynarodowych stwarza uprzywilejowaną pozycję ich stosunkom i wzajemnym oddziaływaniom na tle oddziaływań pozostałych podmiotów tych stosunków.

Międzynarodowe stosunki polityczne decydują o istocie pozostałych dziedzin stosunków międzynarodowych, stwarzają gwarancje bezpieczeństwa uczestników stosunków międzynarodowych oraz ramy organizacyjno-prawne rozwoju wszystkich pozostałych rodzajów stosunków międzynarodowych. Jest to naturalną konsekwencją wiodącej roli stosunków politycznych wśród innych płaszczyzn stosunków. Jest to także rezultat długich tradycji stosunków politycznych oraz ukształtowania się wielu ich form protokolarnych, dyplomatycznych, prawnych, organizacyjnych i in. [J. Kukułka 1984, s. 49-50; 2000 218:219].

W sytuacjach konfliktów zbrojnych, kryzysów i napięć międzynarodowych prymat polityki jest oczywisty. Tak jest najczęściej w stosunkach między państwami, które dzieli konflikt interesów. Natomiast w czasie trwałego pokoju, w stosunkach dobrosąsiedzkich do głosu dochodzą interesy gospodarcze, handlowe i finansowe, które wywierają silniejszy wpływ na politykę. Nowe problemy, które pojawiają się w procesach rozwoju społecznego (m.in. narkotyki, migracje, masowe komunikowanie) mogą być rozwiązywane dzięki kooperacji państw i ich instytucji. To państwa, dzięki demokratyczności procedur, według których funkcjonują, mogą proponować społecznie akceptowalne rozwiązania.

Związki między państwem i jego środowiskiem międzynarodowym są na ogół bardzo konkretne: państwo działa na swoje środowisko z zamiarem dokonania jego zmiany, a środowisko międzynarodowe reaguje na te działania. W literaturze powyższe procesy są opisywane za pomocą pojęć „władza” i „wpływ”.

Władza publiczna jest nieodzownym atrybutem państwa. Występuje ona w specyficznej organizacji, którą cechuje według Franciszka Ryszki „zdolność do narzucania i egzekwowania decyzji, czyli wpływania na ludzi, by zachowywali się w sposób oczekiwany i pożądaný”. Najważniejszą kwestią dla władzy jest pod-

porządkowanie sobie jednostki wszelkich ich grup na danym terytorium. Podporządkowanie to osiąga się w razie potrzeby w drodze zastosowania przymusu. Władza publiczna występuje w postaci zorganizowanej i rozbudowanej strukturalnie. Przymus państwa przejawia się w stanowieniu i stosowaniu zespołu środków oddziaływania organów państwowych, mających na celu zapewnienie realizacji prawa, więc takich środków jak pozbawienie wolności, pozbawienie pewnych praw np. wykonywania zawodu [E. Zieliński 2006, 16,17, 22].

Kategoria „władza” winna być stosowana wyłącznie do stosunków wewnętrzpaństwowych, które są scentralizowane, a opór może zostać przełamany przez państwo nawet za pomocą siły militarnej. W środowisku międzynarodowym państwa są „suwerennie równe” i takiej możliwości instytucjonalizacji władzy nie ma.

W zdecentralizowanych stosunkach międzynarodowych występować może jedynie „wpływ”. Oznacza on zespół działań jednego państwa mających na celu zmianę zachowań innego państwa zgodnie z oczekiwaniami podmiotu wywierającego wpływ [M. Pietraś 2006, s. 20; T. Łoś-Nowak 1997, 62].

1.1.2. Podstawowe kategorie międzynarodowych stosunków politycznych

Międzynarodowe stosunki polityczne są najbardziej związane z podstawowymi celami i funkcjami polityki zagranicznej, które w ostatecznym rachunku decydują o funkcjonowaniu i ewolucji całokształtu stosunków międzynarodowych. Polityka zagraniczna państw ma największy wpływ na kształtowanie międzynarodowych stosunków politycznych. Decyduje zwłaszcza o ich zakresie, intensywności i dynamice, relacjach z innymi rodzajami stosunków [J. Kukułka 1984, 49:50].

Funkcjonuje wiele definicji zjawiska, jakim jest polityka zagraniczna. **Polityka zagraniczna** obejmuje proces formułowania i urzeczywistniania interesów w stosunku do innych uczestników relacji międzynarodowych. Oznacza ona działanie danego podmiotu w stosunku do jego zagranicy, zakładające osiągnięcie pewnych celów przy użyciu odpowiednich środków i metod. Polityka zagraniczna jest prowadzona przez państwa za pośrednictwem upoważnionych do tego organów i osób w stosunku do innych państw, z innymi państwami lub wreszcie przeciwko innym państwom.

O treści polityki zagranicznej, jej celach i instrumentach, a w rezultacie o tym, w jaki sposób państwo współtworzy stosunki międzynarodowe, decyduje wiele czynników zwanych **uwarunkowaniami**. Termin ten jest szeroki i obejmuje zarówno czynniki warunkujące, jak też oddziałujące bardziej bezpośrednio, czyli czynniki sprawcze (określające). Mieszczą się w nim zarówno te zmienne środowiskowe, które stanowią przesłanki czyli okoliczności sprzyjające realizacji określonych zamiarów, jak również determinanty czy wyznaczniki podejmowanych działań i oddziaływań [R. Zięba 2004, s. 10].

Uwarunkowania dzieli się na wewnętrzne i zewnętrzne, obiektywne i subiektywne:

- obiektywne – czyli zmienne niezależne od wartościowania dokonywanego przez decydentów i działające obiektywnie, zupełnie niezależnie od stanu ich działalności;
- subiektywne – zmienne zależne od systemu wyznaczników obiektywnych, ale odzwierciedlających stan percepcji ośrodka podejmowania decyzji politycznych;
- wewnętrzne – odzwierciedlają system wewnątrz-państwowych interesów społecznych w stosunku do międzynarodowego środowiska państwa, a szczególnie jego racje stanu;
- zewnętrzne – odzwierciedlające wpływ międzynarodowego środowiska państwa na jego politykę [zob. R. Zięba 2004, 9:28].

Schemat 1.2. Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa

Wewnętrzne	Zewnętrzne
<p style="text-align: center;">Obiektywne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Środowisko geograficzne państwa 2. Potencjał ludnościowy 3. Potencjał gospodarczy i naukowo-techniczny 4. System społeczno-polityczny 	<p style="text-align: center;">Obiektywne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ewolucja najbliższego danemu państwu środowiska międzynarodowego 2. Pozycja państwa w systemie stosunków i ról międzynarodowych 3. Struktura i zasięg umownych powiązań międzynarodowych państwa oraz obowiązujące prawo międzynarodowe
<p style="text-align: center;">Subiektywne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Percepcja środowiska międzynarodowego przez własne społeczeństwo i państwo oraz postawy społeczne wobec innych państw i narodów 2. Koncepcje polityki zagranicznej 3. Jakość oraz aktywność własnej służby i dyplomacji 	<p style="text-align: center;">Subiektywne</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Międzynarodowa percepcja danego państwa i narodu oraz oczekiwania i wymagania stawiane danemu państwu przez inne państwa 2. Koncepcje polityki zagranicznej innych państw 3. Jakość oraz aktywność służby zagranicznej i dyplomacji innych państw

Źródło: *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 13.

Interesy państwa są podstawą jego polityki zagranicznej. W klasyfikacji interesów narodowych zasadniczym jest podział na interesy żywotne (podstawowe) i drugorzędne. Pierwsze z nich obejmują zachowanie suwerenności, integralności terytorialnej, prawo do wytyczania kierunków rozwoju. Interesy drugorzędne nie powodują uczucia przymusu walki o ich realizację; nie wykluczają jej, ale też dopuszczają możliwość przetargów i kompromisów – np. interesy gospodarcze, problemy ochrony własnych obywateli za granicą, często także kwestie prestiżowe [J. Stefanowicz 1996, s. 56].

Cele polityki zagranicznej klasyfikuje się na podstawie następujących kryteriów:

- 1) kryterium horyzontu czasowego – cele długo-, średnio- i krótkofalowe,
- 2) kryterium znaczenia – cele podstawowe (żywotne), główne (ważne w danym czasie) oraz drugorzędne,
- 3) kryterium treści – cele egzystencjalne (bezpieczeństwo, przetrwanie), koegzystencjalne (zaspokajające potrzeby państwa w zakresie jego roli, przynależności i współpracy międzynarodowej) oraz funkcjonalne (odnoszące się do różnych form regulacji, informacji, procedur decyzyjnych), które służą skuteczności osiągnięcia pierwszych dwóch typów celów.

Przez **instrumenty polityki zagranicznej** należy rozumieć środki, metody i sposoby postępowania stosowane przez państwa do osiągnięcia założonych celów [na temat środków i metod polityki zagranicznej por. J. Zajac 2004, 79:97]. Wyodrębnia się instrumenty polityczne, ekonomiczne, wojskowe i psycho-społeczne.

Instrumentami politycznymi są kontakty pomiędzy oficjalnymi przedstawicielami państw (głowami państwa, szefami rządów, ministrami) oraz cała sfera stosunków dyplomatycznych. Dzięki kontaktom politycznym i dyplomatycznym dochodzi do wymiany opinii, konsultacji, uzgadniania i koordynacji stanowisk, ujawniania różnic, wywierania presji i osiągania kompromisu. Państwa posługują się dyplomacją w różny sposób, zazwyczaj stosują: metodę pozytywną (wykazującą dobrą wolę, obiecując korzyści, zachęcając dane państwo do nawiązania bliższych kontaktów), metodę negatywną (używając m.in. perswazji, groźby czy podstępów) oraz metodę neutralną (konsultacje, wymiana informacji).

Instrumenty gospodarcze obejmują szeroko rozumiane zasoby gospodarcze państwa, tzn. produkty materialne (np. surowce, żywność), usługi (np. turystyczne), kapitał (np. inwestycje bezpośrednie, kredyty), wiedzę naukowo-techniczną (np. wynalazki, technologie) oraz jego stosunki gospodarcze (np. handel zagraniczny).

Środki i metody gospodarcze stają się instrumentem polityki zagranicznej, gdy za ich pomocą państwo chce osiągnąć polityczne cele. Zastosowanie środków gospodarczych i finansowych warunkuje metoda, jaką państwo je stosujące wybierze. Przy zastosowaniu metody negatywnej – wprowadzane są sankcje gospodarcze, natomiast przy wyborze metody pozytywnej – głównym narzędziem jest pomoc gospodarcza.

Instrumenty wojskowe, wobec zakazu użycia siły w stosunkach międzynarodowych, używane są dopiero wówczas, gdy zawiodą inne środki i metody. Instrumenty wojskowe są stosowane znacznie częściej w sposób pośredni (w formie odstraszenia, presji lub wyścigu zbrojeń). Skrajnym przykładem zastosowania siły wojskowej jako instrumentu polityki zagranicznej są różnego rodzaju interwencje zbrojne.

Instrumenty psychospołeczne mogą być wykorzystywane w sposób: pozytywny – dążenie do tworzenia dobrego klimatu dla współpracy międzynarodowej, zwalczanie uprzedzeń i stereotypów lub negatywny – wykorzystywanie do dyskry-

minacji i propagowania nienawiści negatywnego obrazu innych państw oraz ich obywateli. Stosowanie środków psychospołecznych służy niekiedy dezinformacji, dywersji lub przybiera postać czarnej propagandy, zmierzającej do uzależnienia lub podbicia innego państwa.

W stosunkach międzynarodowych występują zgodności i sprzeczności interesów. Zgodność, a zwłaszcza podobieństwo podstawowych interesów wzmacnia zdolność zainteresowanych do zabezpieczenia realizacji wszystkich typów interesów podstawowych. Sprzeczności interesów pojawiają się w przypadku niemożliwości lub niechęci zaspokojenia całości lub części z nich. Przybierają one postać sporów, rywalizacji, antagonizmów i konfliktów między uczestnikami stosunków międzynarodowych. Zaspokajanie interesów podstawowych przyczynia się do utrwalania i stabilizacji systemów międzynarodowych, natomiast niepewność lub uniemożliwienie ich realizacji wpływa na nie destabilizująco [J. Kukułka 1978, 265:266].

Jedną z podstawowych kategorii międzynarodowych stosunków politycznych jest **bezpieczeństwo**. Jest to pojęcie wieloznaczne i używane w różnych kontekstach. Najczęściej mamy do czynienia z dwojakim pojmowaniem tego pojęcia – negatywnym (brak zagrożeń dla przetrwania) oraz pozytywnym (swoboda rozwoju).

W stosunkach międzynarodowych bezpieczeństwo jest ujmowane jako bezpieczeństwo państw (narodowe) i bezpieczeństwo międzynarodowe.

Bezpieczeństwo narodowe oznacza stan lub warunki, w których zapewniona jest ochrona narodu i terytorium państwa przed napaścią zbrojną oraz zdolność do jej odparcia. Tradycyjne koncepcje bezpieczeństwa eksponowały przedsięwzięcia podejmowane jednostronnie w celu zmniejszenia za pomocą potencjału obronnego wrażliwości na atak, zawężając jego rozumienie do sfery militarnej. Współcześnie dominują tendencje do poszerzania treści bezpieczeństwa. Obok płaszczyzny wojaskowej i politycznej uwzględniane są czynniki gospodarcze, naukowo-techniczne, technologiczne, ekologiczne, demograficzne, kulturalne, społeczne, humanitarne.

Bezpieczeństwo międzynarodowe nie jest prostą sumą bezpieczeństwa narodowego wszystkich lub części członków społeczności międzynarodowej. Oznacza układ stosunków międzynarodowych zapewniający wspólne bezpieczeństwo państw tworzących system międzynarodowy. Jest to nie tylko wąskie i statyczne pojmowanie tego terminu. Obejmuje również aspekt dynamiczny w postaci dążeń i działalności społeczności międzynarodowej podejmowanej w celu utrzymania i utrwalania pokoju przez stanowienie norm prawa międzynarodowego, tworzenie instytucji i organizacji międzynarodowych umożliwiających pokojowe regulowanie sporów, eliminowanie zagrożeń [C. Mojsiewicz, red. 2004, 43:44].

Termin „bezpieczeństwo międzynarodowe” wyraża szerszą treść niż bezpieczeństwo narodowe, ponieważ służy do określania nie tylko zewnętrznych aspektów bezpieczeństwa pojedynczych państw, ale przede wszystkim do opisywania pewności przetrwania i funkcjonowania systemu międzynarodowego [R. Zięba 1999, 36].

Spśród wielu problemów stosunków międzynarodowych kwestie bezpieczeństwa są najważniejsze i najtrudniejsze do rozwiązania. Państwa mają możliwość znalezienia oparcia dla swoich poczynań w prawie i organizacjach międzynaro-

dowych. Niemniej jednak to oparcie jest słabe. W sytuacji braku scentralizowanej władzy, wzrost bezpieczeństwa jednego państwa wpływa na obniżenie poziomu bezpieczeństwa drugiego państwa. Pod wpływem niewłaściwej percepcji zagrożeń i potrzeby podwyższonego standardu bezpieczeństwa (dążenia do absolutnego bezpieczeństwa) państwa, przez rozwój potencjału zbrojnego, naruszanie względnej równowagi czy agresywne zachowania wobec otoczenia, wywołują reakcje u innych państw, polegające na zwiększaniu sił zbrojnych lub zawieraniu równoważących sojuszy. Nie sprzyja to poczuciu bezpieczeństwa tych państw, ani całej społeczności międzynarodowej [E. Haliżak, R. Kuźniar, red. 2006, 147; K. Mingst 2006, 205:206]. Taka jest istota „dylematu bezpieczeństwa”.

Koncepcja „dylematu bezpieczeństwa” została opracowana przez J. Herza na początku lat 50. XX wieku. U jej podstaw leży założenie, że bezpieczeństwo narodowe, a raczej jego brak, jest wynikiem poliarchicznej i zdecentralizowanej struktury środowiska międzynarodowego, która ma charakter obiektywny, oznaczającej występowanie obok siebie wielu niezależnych organizmów państwowych. Środowisko to w procesie zapewniania bezpieczeństwa wymusza na państwach poleganie na własnych siłach. Działania państw na rzecz podniesienia poczucia własnego bezpieczeństwa, mogą prowadzić do wzrostu poczucia braku bezpieczeństwa u innych państw [M. Pietraś 2006, 326].

Kategorię bezpieczeństwa klasyfikuje się według następujących kryteriów:

- 1) przedmiotowego – polityczne, militarne, ekonomiczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne,
- 2) przestrzennego – lokalne, subregionalne, regionalne, ponadregionalne, globalne,
- 3) sposobu zorganizowania – indywidualne (hegemonizm mocarstwowy, izolacjonizm, neutralność lub niezaangażowanie), system równowagi sił (klasyczny koncert mocarstw, system bipolarny, system równowagi strachu), system blokowy (sojusze), system bezpieczeństwa kooperacyjnego, system bezpieczeństwa zbiorowego (uniwersalnego lub regionalnego).

Do podstawowych kategorii międzynarodowych stosunków politycznych należą również spory międzynarodowe.

Współczesne prawo międzynarodowe nie daje wyczerpującej definicji sporu międzynarodowego, nie określa również kryteriów klasyfikacji sporów międzynarodowych. Karta Narodów Zjednoczonych wprowadza podział na „spory i sytuacje”, które stanowią zagrożenie dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, oraz „spory i sytuacje”, które nie stanowią takiego zagrożenia.

Podstawą sporu jest sprzeczność interesów. Oznacza taki stan stosunków między partnerami na arenie międzynarodowej, który dowodzi braku możliwości pogodzenia interesów obu stron. Jest to warunek niezbędny powstania sporu, aczkolwiek go nie implikuje. Dodatkowym czynnikiem stymulującym powstawanie sporu jest określony czyn państwa, tzn. działanie lub zaniechanie, który nadaje sprzeczności interesów charakter polityczny, prawny lub ekonomiczny [W. Malendowski 1996, 356].

Spory polityczne – dochodzi do nich w sytuacji, gdy brakuje reguł prawnych, na podstawie których można rozstrzygnąć dany spór międzynarodowy. Spory polityczne dotyczą zwykle żywotnych interesów państwa i występują wówczas, gdy państwa – dążąc do osiągnięcia określonych celów politycznych – uzasadniają swe stanowisko, powołując się na argumenty pozaprawne, np. gospodarcze, historyczne.

Spór prawny – oznacza sytuację, w której strony opierają swoją argumentację na istniejących normach prawa międzynarodowego. Za spory nadające się do rozstrzygnięcia w drodze postępowania arbitrażowego lub sądowego uznaje się spory dotyczące: 1) interpretacji traktatu; 2) jakiegokolwiek zagadnienia prawa międzynarodowego; 3) zaistnienia faktu, który – gdyby został stwierdzony – stanowiłby naruszenie zobowiązania międzynarodowego; 4) charakteru lub rozmiarów odszkodowania należnego z tytułu naruszenia zobowiązania międzynarodowego [R. Zenderowski 2006, 476:477]. Zgodnie z art. 36 ust. 3 Karty NZ, spory prawne powinny być z reguły przekazywane przez strony sporu do ich rozstrzygnięcia przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

Ponadto wyodrębnia się spory według kryteriów takich jak:

- przedmiot sporu, mamy tu spory odnoszące się do zaistnienia pewnego faktu, dotyczące danego terytorium lub określonych osób,
- kryterium kompetencyjne – obejmuje spory, które istoty mogą zostać rozstrzygnięte w drodze kontaktów i ustaleń o charakterze międzynarodowym (np. podział wód terytorialnych) oraz spory, których rozwiązanie leży wyłącznie w gestii wewnętrznych organów państwa (np. przestrzeganie podstawowych praw i wolności),
- kryterium skutki sporów – spory zwykle (niezagrożające utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa) oraz spory kwalifikowane (które są takim zagrożeniem lub ich trwanie może stanowić zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa),
- kryterium przestrzenne – spory międzynarodowe dzieli się na lokalne, regionalne oraz uniwersalne (globalne),
- kryterium organizacji środowiska międzynarodowego – spory dzieli się na wewnętrzne (w ramach danego sojuszu polityczno-militarnego), peryferyjne (toczone poza obszarem sojuszy) i międzyblokowe (stronami są wobec siebie wrogie grupy państw).

Spory międzynarodowe mogą przyjąć najostrzejszą formę: groźbę użycia siły lub już dokonanego starcia militarnego. Akcje konfliktowe, które przybrały ostateczny kształt postaci użycia siły nazywane są **konfliktami zbrojnymi**. Konflikt zbrojny zostaje zakończony po pokonaniu jednej ze stron lub zawarciu porozumienia na podstawie kompromisowej formuły. Rozejm lub zawieszenie broni nie kończą definitywnie konfliktu, może on bowiem ulec wznowieniu przy sprzyjających dla jednej lub większej liczby stron warunkach.

Konflikt międzynarodowy na ogół poprzedza narastająca sprzeczność interesów antagonistów. Czasami stopniowo, a niekiedy gwałtownie określany jest jego

przedmiot. Do konfliktu dochodzi wtedy, gdy podejmowane są działania polityczne, ekonomiczne i militarne, w celu narzucenia drugiej stronie swoich racji. Ta z kolei odrzuca je. W tej sytuacji istotne znaczenie ma zachowanie się stron sporu. Wyróżnia się konflikty werbalne (np. protest, sprzeciw, ostrzeżenie, groźba) i akcje konfliktowe (np. zerwanie stosunków dyplomatycznych, konfiskata, demonstracja siły lub jej użycie) [W. Malendowski 1996, 357].

Pojęcie konfliktu zbrojnego w prawie międzynarodowym publicznym jest szersze od pojęcia **wojny**. W jego zakres wchodzi bowiem wszelkie przejawy walki zbrojnej. Również takie, w której uczestniczą strony nieuznane za podmioty prawa międzynarodowego i gdy działania wojenne nie zostały wypowiedziane. Natomiast wojna jest identyfikowana na gruncie powyższej nauki z momentem zerwania stosunków pokojowych i przejścia do stosunków wojennych. Stan wojny nie musi oznaczać rozpoczęcia walki zbrojnej, czyli działań wojennych. Koniec działań wojennych nie musi oznaczać końca stanu wojny. Nie świadczy o wojnie zerwanie pokojowych stosunków i zawieszenie funkcjonowania prawa międzynarodowego między państwami [Z. Cesarz, E. Stadtmüller 1996, 74].

Pod pojęciem wojny rozumie się gwałtowny konflikt masowy, w którym dwie strony (w tym przynajmniej jedna przy użyciu regularnych sił zbrojnych) są zorganizowane według jakiegoś schematu/porządku i prowadzą planowe/celowe działania zbrojne, kierowane przez centrum dowodzenia. Wojna w sensie prawnym oznacza zerwanie między państwami stosunków pokojowych i przejście do stosunków wojennych, które charakteryzują się walką zbrojną i aktami wrogimi skierowanymi przeciwko drugiemu państwu. Pojęcie **konfliktu zbrojnego** jest szersze od pojęcia wojny. Obejmuje on bowiem przejawy walki zbrojnej między państwami nawet wówczas, kiedy wojna nie zostanie wypowiedziana, jak również takie konflikty zbrojne, w których uczestniczą strony nieuznane za podmioty prawa międzynarodowego [W. Góralczyk, S. Sawicki 2006, 417].

Pojęciem szerszym niż wojna i konflikt zbrojny jest **użycie siły**. Obejmuje ono bowiem nie tylko przypadki, w których dochodzi do starcia się ze sobą sił zbrojnych dwóch lub więcej przeciwników, ale także akcje zbrojne, które nie napotykają żadnego oporu, jak to ma miejsce często przy interwencjach zbrojnych, demonstracjach o charakterze wojennym i in. [R. Bierzanek, J. Symonides 1995, 366].

Konflikty zbrojne klasyfikuje się według kryteriów:

- 1) sprawiedliwości – wojna sprawiedliwa i niesprawiedliwa;
- 2) podmiotu wojującego – konflikty międzypaństwowe/międzynarodowe i konflikty niepaństwowe;

Rozejm (ang. armistice)

to jeden ze sposobów zakończenia działań wojennych lub wojny na podstawie umowy międzynarodowej zawartej w formie pisemnej przez dowództwo naczelné sił zbrojnych walczących stron. Zawiera postanowienia o charakterze wojskowym (obejmuje całe siły zbrojne na wszystkich frontach walki) oraz reguluje sprawy terytorialne, polityczne i ekonomiczne. Rozejm z uwagi na całkowity zakaz prawa do wojny, współcześnie jest traktowany jako trwałe zakończenie działań wojennych, kończących stan wojny. Toteż nie jest wymagane późniejsze podpisanie traktatu pokojowego.

Źródło: *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. Cz. Mojsiewicz, Wrocław 2004, s. 311.

- 3) celu działania stron konfliktu – wojna napastnicza (określoną mianem wojny zaborczej, kolonialnej czy imperialistycznej) i wojna obronna (obejmuje działania mające na celu odparcie przez państwo zewnętrznej agresji, wojny antykolonialne i narodowowyzwoleńcze); 4) legalności – wojny nielegalne, zabronione przez prawo międzynarodowe (obecnie są to wszystkie wojny) oraz legalne, stanowiące wyjątek od powyższej zasady, do tej grupy zalicza się:
 - a) działania zbrojne wynikające z samoobrony indywidualnej lub zbiorowej,
 - b) działania zbrojne prowadzone na podstawie decyzji Rady Bezpieczeństwa o zastosowaniu środków przymusu,
 - c) wojny narodowowyzwoleńcze (co wynika z prawa narodów do samostanowienia zawartego w art. 1 i 55 Karty NZ);
- 5) motywacji walczących stron – konflikty religijne, etniczne, ideologiczne;
- 6) rodzaju broni – konflikty toczone z użyciem broni konwencjonalnej i uzbrojenia niekonwencjonalnego – broń abc;
- 7) teatru działań – wojna lądowa, morska, powietrzna.

Z kategorią bezpieczeństwa wiąże się pojęcie pokoju. **Pokój** jest wartością, lecz można go jednocześnie zdefiniować jako przeciwieństwo wojny, a przy tym sklasyfikować jako zjawisko i proces występujący w stosunkach międzynarodowych.

Pokój określany jest bardzo różnie. Może być traktowany jako pożądana wartość uniwersalna, najwyższa, niezbędna do życia ludzi. Jako stan stosunków między państwami oznacza brak wojny (negatywna definicja). Odnosi się głównie do sfery stosunków międzynarodowych. Pokój oznacza brak działań wojennych. O pokoju mówi się wtedy, gdy nie występuje użycie przemocy i narzucanie siłą swojej woli.

Występują dwa rodzaje definicji pokoju: wąska – negatywna i szeroka – pozytywna. Negatywna definicja oznacza brak wojny czy w ogóle stosowania przemocy zorganizowanej. Negatywne rozumienie pokoju nie pozwala na rozpoznanie zagrożeń pozamilitarnych dla przetrwania i swobodnego rozwoju wielu państw. Definicja pozytywna określa pokój szerzej jako stan nie tylko braku wojny, lecz ponadto swobód rozwojowych i współpracy międzynarodowej. Pojęcie „pokój pozytywny” ma charakter kategorii uniwersalnej, obejmującej społeczeństwo jako takie – całą ludzkość. Zawiera w sobie treści odnoszące się do pokoju wewnętrznego (w łonie danych społeczeństw), pokoju międzynarodowego (relacje między dwoma lub kilkoma narodami) i pokoju światowego (globalnego) [J. Stańczyk 1996, 53:54, 58].

Pokój jest procesem w stosunkach międzynarodowych. Oznacza nie tylko brak wojny lub niestosowanie przemocy na płaszczyźnie międzynarodowej, lecz również szeroką współpracę międzynarodową sprzyjającą rozwojowi wartości poświadczanych przez członków społeczności międzynarodowej. Obejmuje on ochronę, zabezpieczenie i utrwalenie naturalnych warunków istnienia, przetrwania i rozwoju jednostek, narodów, państw i systemów międzynarodowych [W. Malendowski 1996, 282].

1.3. Uwarunkowania utrudniające postrzeganie międzynarodowych stosunków politycznych

Międzynarodowe stosunki polityczne generalnie są postrzegane jako kompleks powiązanych ze sobą elementów, jakimi są państwa i inne podmioty wchodzące w różnego rodzaju związki i zależności z otaczającym je środowiskiem. Można wskazać następujące cechy odróżniające ten rodzaj stosunków społecznych od innych dziedzin stosunków społecznych, które zachodzą wewnątrz poszczególnych państw:

- 1) większy zasięg podmiotowy (uczestnicy i role, jakie pełnią), przedmiotowy (dziedziny oddziaływań wykraczające poza granice jakiegoś państwa, tj. międzynarodowe stosunki polityczne, gospodarcze, wojskowe i in.) i przestrzenny (uwzględniając liczbę uczestników wyodrębniamy stosunki dwustronne i wielostronne; natomiast na podstawie zasięgu oddziaływań wyróżniamy stosunki globalne i regionalne);
- 2) większa złożoność uwarunkowań i mechanizmów realizacji celów, interesów i wartości poszczególnych podmiotów [M. Sułek 2004, 34].

Skomplikowany charakter rzeczywistości międzynarodowej nie przesądza o niepoznawalności międzynarodowych stosunków politycznych. Trudności natury poznawczej wynikają ze specyfiki tych stosunków, ich odrębności od stosunków wewnątrzpaństwowych:

a) poliarchizm jest rozumiany jako „rządy wielu podmiotów”. Dokonując porównania wewnątrzpaństwowego systemu politycznego i systemu międzynarodowego zauważamy, że różnice między nimi mają charakter strukturalny, funkcjonalny, podmiotowy i przedmiotowy.

Różnice strukturalne wynikają z faktu istnienia scentralizowanych systemów politycznych państw i zdecentralizowanych systemów międzynarodowych, które są poliarchiczne ze względu na funkcjonowanie „suwerennie równych” elementów, co wyklucza istnienie nadrzędnej władzy ponadpaństwowej. W systemie międzynarodowym nie istnieje formalne centrum decyzyjne (np. rząd światowy), brak jest norm regulujących ogólnie zachowania państw i innych uczestników. To państwa są twórcami tych norm i wzorców [T. Łoś-Nowak 2006, 39:40].

Różnice funkcjonalne polegają na tym, że decyzje wewnętrzne są funkcją podsystemu sterującego systemem hierarchicznym. Decyzje międzynarodowe nie stanowią funkcji systemu sterującego, ponieważ taki system nie istnieje. Są one funkcją międzynarodowego ośrodka podejmowania decyzji politycznych powoływane na ogół doraźnie i składającego się z co najmniej dwóch równoprawnych elementów.

Różnice podmiotowe przejawiają się w tym, że decyzje narodowe są produktem jednego suwerennego ośrodka podejmowania decyzji politycznych, podczas gdy decyzje międzynarodowe powstają w procesie oddziaływań co najmniej dwóch suwerennie równych podmiotów. Międzynarodowe ośrodki decyzyjne mogą być stałe, na przykład organizacje międzynarodowe lub doraźne, takie jak misje spe-

cialne czy konferencje międzynarodowe. Treść podejmowanych decyzji jest z reguły wynikiem kompromisu, a więc nie mają arbitralnego charakteru, z wyjątkiem orzeczeń organów sądowych [M. Pietraś 2006, 20].

Różnice przedmiotowe dotyczą odmiennych stosunków społecznych: w polityce wewnętrznej przedmiotem regulacji są stosunki między grupami społecznymi reprezentowanymi przez partie polityczne, natomiast w międzynarodowych stosunkach politycznych przedmiotem regulacji są stosunki międzypaństwowe,

b) pluralizm międzynarodowych stosunków politycznych wynika z różnic kulturowych, cywilizacyjnych i ideologicznych występujących we współczesnym świecie,

c) złożoność międzynarodowych stosunków politycznych wynika z faktu istnienia wielu uczestników o bardzo zróżnicowanym statusie, ogromnej ilości zachodzących między nimi oddziaływań, a także funkcjonowania zróżnicowanych czynników kształtujących te stosunki.

W stosunkach międzynarodowych, a więc także w międzynarodowych stosunkach politycznych w konsekwencji zmian jakościowych środowiska międzynarodowego występują elementy kontynuacji i zmiany. Stosunki międzynarodowe podlegają procesowi postępującej złożoności i komplikowania się. Konsekwencją postępującej złożoności stosunków międzynarodowych jest wzrastająca złożoność międzynarodowych stosunków politycznych [M. Pietraś 2006, 11:12]. Rzeczywistość międzynarodowa szybciej się komplikuje niż dojrzewa. Przejawia się to w bardzo szerokim zakresie zjawisk i procesów międzynarodowych, ich heterogeniczności, roli zjawisk przypadkowych i większej roli czynników subiektywnych [Z. J. Pietraś 1986, 16],

d) żywiołowość oznacza, że międzynarodowe stosunki polityczne są nietrwałe, nieformalne i gwałtowne. Zmiany są tu normą, konflikty pojawiają się w sposób przypadkowy, sytuacje decyzyjne są mniej stabilne, a ich rozwój jest trudny do przewidzenia i kontroli,

e) współzależność w najszerszym sensie oznacza wzajemną relację interesów podmiotów (narodów, państw, organizacji czy instytucji międzynarodowych), w ramach której wszelka zmiana pozycji jednego z nich dotyka pozycji innych. Oznacza to, że zachowania każdego z nich zależą w określonym stopniu od zachowań pozostałych.

Państwa są w różny sposób uzależnione wzajemnie przez czynniki geograficzne (np. bliskie lub odległe położenie, bogate lub ubogie zasoby naturalne), narodowo-społeczne (np. nagromadzone doświadczenie historyczne, rozwój kultury) oraz świadomościowe (np. dominujące ideologie, koncepcje polityczne). Zależności tworzone przez czynniki warunkujące rozwój stosunków międzynarodowych przejawiają się w dłuższych okresach historycznych. Na ich tle znajdują się zależności generowane przez szybciej działające czynniki sprawcze rozwoju stosunków międzynarodowych. Należą do nich: czynniki ekonomiczno-techniczne (internacjonalizacja życia gospodarczego, rozwój rynków, transfer nauki i techniki), polityczno-wojskowe (sojusze, zbrojenia, bazy), dyplomatyczno-instytucjonalne

(rozbudowa i sprawność służb zagranicznych) oraz osobowościowe (racjonalność i dalekosiężność działań przywódców państw oraz decydentów polityk zagranicznych) [J. Kukułka 2000, 236].

Organizacje i instytucje międzynarodowe są od siebie współzależne i wchodzi w interakcje z państwami, najczęściej w formie debat, głosowań i decyzji. Proces tworzenia organizacji i instytucji międzynarodowych przyczynia się do współzależnego układania się państw np. w sprawach ekonomiczno-handlowych. Współzależności tworzone są w wyniku specjalizacji funkcji organizacji i instytucji międzynarodowych, które spełniają różne funkcje i oferują w szerokim zakresie wyspecjalizowane usługi. Źródłem wzrastającej współzależności może być np. podział pracy między poszczególnymi podmiotami (specjalizacja). Podmioty stają się współzależne, gdy wykonują określone usługi wzajemne i akceptują taką wymianę. Jest to wówczas tzw. współzależność kooperatywna (pozytywna). Istnieje także tzw. współzależność antagonistyczna (negatywna), wynikająca z podobieństw celów, środków i technik działania podmiotów. Im dłużej trwa ich rywalizacja, tym bardziej współzależności te się utrwalają. Rywal staje się wówczas istotnym punktem odniesienia prowadzonej polityki (rywalizacja mocarstw w okresie zimnej wojny) [R. Zenderowski 2006, 453].

Wyróżniamy również współzależności jednostronne i wielostronne. Współzależności jednostronne charakteryzują się asymetrią i oznaczają dominację jednej strony w stosunkach z partnerami, wynikającą z jej potencjału gospodarczego lub polityczno-militarnego (np. NATO, w którym USA ma określoną pozycję).

Natomiast współzależności wielostronne charakteryzują się symetrią, która jest wprowadzona przez rozwiązania instytucjonalne. Układ oparty na współzależnościach wielostronnych jest stabilny: tu każdy współpracuje z każdym. Część państw intensyfikuje swoje kontakty na podstawie umów integracyjnych, co prowadzi do regionalizacji, opartych na współzależnościach [K. Żukrowska, M. Grącik 2006, 38:39].

Współzależność może być konsekwencją świadomego wyboru, przymusu lub zbiegu okoliczności. Może mieć charakter współzależności „jednowymiarowej” – zbudowanej na zależności hierarchicznej lub obejmować wiele płaszczyzn wzajemnych zależności (m.in. natury ekonomicznej, surowcowej, bezpieczeństwa). Zazwyczaj współzależność pojawia się, gdy polityka jednego państwa pociąga za sobą nieuniknione skutki dla innego państwa, jego środowiska czy całego systemu. Czynnikiem decydującym o skali zależności lub niezależności państwa w środowisku międzynarodowym jest jego ogólna kondycja, tzn. jego materialne, technologiczne i ludzkie zasoby [T. Łoś-Nowak 2006, 151:152].

BEATA MOLO

Rozdział 2

CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE

MIĘDZYNARODOWE STOSUNKI POLITYCZNE

Rozwój i ewolucja międzynarodowych stosunków politycznych zależą od działań i interakcji wszystkich ich uczestników. Celem tego rozdziału jest zidentyfikowanie oraz charakterystyka czynników, które wpływają na procesy oddziaływań międzynarodowych.

2.1. Pojęcie i klasyfikacja czynników

Przebieg, zakres i intensywność międzynarodowych stosunków politycznych uwarunkowane są różnorodnymi czynnikami. **Czynniki kształtujące międzynarodowe stosunki polityczne** tworzą zbiór elementów, które w sposób bezpośredni lub pośredni wpływają na procesy oddziaływań międzynarodowych uczestników tych stosunków. Są to zarówno czynniki zależne bezpośrednio od podmiotów stosunków międzynarodowych, jak i od uczestników przedmiotowych. Niektóre z czynników mają charakter świadomościowy (np. ideologie, koncepcje, doktryny), inne są realne i rzeczowe (np. geografia). Można też wyróżnić czynniki wpływające na życie międzynarodowe w sposób trwały lub długotrwały [J. Kukułka 2003, 51].

Z powodu wielości, różnorodności oraz zmienności treści czynników kształtujących międzynarodowe stosunki polityczne, klasyfikuje się je na podstawie rozmaitych kryteriów.

Z uwagi na kryterium czasowe czynniki dzielimy na: historyczne, aktualne i potencjalne.

Według kryterium przestrzennego czynniki dzielą się na: narodowe (lub państwowe) i międzynarodowe (lub pozanarodowe). Z kolei czynniki międzynarodowe można podzielić na podstawie ich zasięgu terytorialnego na: lokalne, regionalne, kontynentalne i globalne.

Na podstawie kryterium strukturalnego wyodrębnia się czynniki obiektywne (materialne, rzeczywiste) i subiektywne (moralne, świadomościowe). Te pierwsze

obejmują czynniki naturalne (człowiek, obszar, klimat, środowisko, zasoby naturalne) i czynniki stworzone przez człowieka (gospodarka, technika, systemy i partie polityczne). Czynniki subiektywne obejmują m.in. idee, poglądy, koncepcje, doktryny i programy polityczne [J. Kukułka 1984, 80].

Według kryteriów dynamiki i intensywności oddziaływań (łącznie) czynniki dzielimy na warunkujące procesy oddziaływań międzynarodowych oraz realizujące te procesy. Czynniki warunkujące wpływają pośrednio, tworzą przesłanki i determinują procesy działań i oddziaływań podmiotów międzynarodowych stosunków politycznych, natomiast czynniki realizujące – wpływają bezpośrednio, inicjują i organizują te procesy oraz je kontrolują.

Do grupy czynników warunkujących procesy oddziaływań międzynarodowych zaliczamy:

- środowisko geograficzne,
- czynniki demograficzne,
- czynniki narodowe,
- czynniki ideologiczne,
- czynniki religijne.

Natomiast elementy realizujące procesy oddziaływań międzynarodowych to:

- czynniki ekonomiczno-techniczne,
- czynniki militarne,
- czynniki osobowościowe.

Zbiór elementów kształtujących międzynarodowe stosunki polityczne nie jest trudny do zidentyfikowania. Natomiast, jak określić stopień ich wpływu na te stosunki? Tu pojawiają się problemy, ponieważ wyodrębnione grupy czynników nie działają samodzielnie, lecz są ze sobą ściśle powiązane. W ujęciu bezpośrednim są one funkcją działań poszczególnych państw, będących głównymi uczestnikami międzynarodowych stosunków politycznych, przede wszystkim tych, które dysponują największym potencjałem ekonomicznym, militarnym i politycznym [T. Łoś-Nowak 1995, s. 15].

2.2. Czynniki warunkujące

Środowisko geograficzne

(położenie oraz ukształtowanie geograficzne terytorium państwowego i linii brzegowej, klimat, rodzaje gleby oraz surowce)

Cechy położenia geograficznego wywierały wpływ na postępowanie państw, w związku z tym ukształtował się podział na państwa morskie i kontynentalne. Państwa morskie realizowały ekspansję poprzez handel i kolonizację. Natomiast państwa kontynentalne, zwłaszcza te nie ograniczone naturalnymi przeszkodami, dążyły do maksymalnej rozciągłości swego terytorium [W. Malendowski, C. Mojsiewicz, red. 2004, 24].

Względność wpływu czynnika geograficznego na międzynarodowe położenie i postępowanie państw wynika ze zmienności jego funkcji w stosunkach międzyna-

rodowych. Jak zauważył J. Stefanowicz, na morzach dokonała się dwukrotnie radykalna zmiana. W XVI wieku wielkie odkrycia geograficzne otworzyły nowe możliwości przed państwami położonymi nad Atlantykiem – Portugalia, Hiszpania, Anglia, Francja – osłabiając równocześnie prosperujące kupieckie miasta portowe Włoch. Współcześnie oceany z areny rywalizacji kolonialnej, stały się nośnikami dodatkowych możliwości użycia broni nuklearnej (w przypadku państw dysponujących nowoczesnymi okrętami podwodnymi, wyposażonymi w broń jądrową). Stąd również bierze się przewaga supermocarstw, mających środki pozwalające wykorzystać te możliwości.

Współcześnie czynnik rozległości terytorialnej zachowuje istotne znaczenie. Wysoko rozwinięte państwo o terytorium liczącym kilkadziesiąt tysięcy km² nie może aspirować do roli mocarstwa, nawet regionalnego. Z drugiej strony państwo słabo rozwinięte, lecz o wielkim terytorium – może być liczącym się uczestnikiem społeczności międzynarodowej.

W przeszłości wielokrotnie próbowano wyjaśnić bieg wydarzeń politycznych wpływem czynników geograficznych. Zwolennikami takiego podejścia byli m.in.: w Anglii Halford Mackinder, w USA Alfred T. Mahan, w Niemczech Friedrich Ratzel i Karl Haushofer.

Alfred T. Mahan (1840-1914) był zwolennikiem budowy potężnej floty marynarki wojennej. Uważał, że na rozwój i utrzymanie potęgi morskiej oddziałują: położenie geograficzne, fizyczne „ukształtowanie” państwa (rodzaj wybrzeża), rozciągłość terytorialna (długość linii brzegowej), liczba ludności, charakter narodowy oraz sposób rządzenia.

Swoje koncepcje geopolityczne Mahan zawarł w książce *The Problem of Asia and its Effects upon international Politics* (1900), w której omówił tzw. tereny rdzeniowe Azji oraz dominację rosyjską. Przewidział konflikt pomiędzy Rosją – potęgą lądową, a Wielką Brytanią – potęgą morską, o dominację w Azji. Uważał, że jeśli Rosja zechce utrzymać pozycję hegemonia w Azji, będzie zmuszona do zdobycia niezamarzających portów w Azji. Zajęcie się Rosji tym problemem miało odwrócić jej uwagę od Europy i Bliskiego Wschodu. Mahan przewidywał uzyskanie panowania nad światem przez sojusz Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii oraz koalicję dwóch państw anglosaskich z Niemcami i Japonią w celu powstrzymania bloku rosyjsko-chińskiego [C. Jean 2003, 76].

Przedstawicielem angielskiej szkoły determinizmu geograficznego był Halford J. Mackinder (1861-1947). Centralnym punktem jego koncepcji było istnienie strefy początkowo nazwanej *pivot area* („oś świata”), a następnie *Heartland* („serce kontynentu”). *Heartland* był kluczem w rywalizacji o prymat w systemie światowym. Zgodnie z koncepcją Mackinder’a kontynenty: Europa, Azja i Afryka tworzą „wyspę świata” (*World Island*), którą otacza wewnętrzna strefa brzegowa oraz zewnętrzna strefa brzegowa obejmująca Japonię, Wielką Brytanię, obie Ameryki, Australię oraz Afrykę Południową. Jądrem wyspy świata, a zarazem geograficzną osią historii świata jest tzw. *Heartland* – największa naturalna forteca, predestynowana do panowania nad światem – obejmujący Rosję, zachodnią część Chin, Mongolię, Afganistan, Beludżystan i Iran. Mackinder zakładał, że: kto rządzi Europą

Wschodnią, rządzi *Heartlandem*; kto rządzi *Heartlandem*, rządzi wyspą świata; kto rządzi wyspą świata, rządzi światem [S. Otok 2006, 13:14].

Friedrich Ratzel (1844-1904) stworzył teoretyczne podwaliny geografii politycznej, które następnie rozwijane w latach międzywojennych, przede wszystkim przez Karla Haushofera (1869-1946), doprowadziły do powstania niemieckiej szkoły geopolityki.

W koncepcji F. Ratzela przestrzeń i granice nie były statyczne, lecz dynamiczne. Obok dwóch współrzędnych fizycznych, przestrzeni i położenia, na podstawie których bada się zjawiska polityczne, istnieje według Ratzela trzeci ważny czynnik kształtujący wartość ilościową przestrzeni i jakościową położenia – „poczucie przestrzeni” (*Raumsinn*), będące cechą wrodzoną i wynikającą z kultury oraz historii każdego narodu. Każdy lud ma potrzebę przestrzeni, z czego wynika konfliktowość w stosunkach pomiędzy narodami oraz tendencja do ekspansji terytorialnej, którą w praktyce poprzedza zawsze ekspansja handlowa.

K. Haushofer przejął idee, głoszone przez Mackindera w 1919 roku o fundamentalnym znaczeniu Europy Środkowo-Wschodniej, odwracając jednak ich konkluzje polityczne: o ile Mackinder wyobrażał ją sobie niepodległą i zabezpieczoną przez Ligę Narodów, tak aby mogła stać się parawanem między Niemcami i Rosją, o tyle Haushofer opowiadał się za sojuszem niemiecko-rosyjskim przyznającym Niemcom kontrolę nad *Mittleuropa*, rozumianą tu jako „przestrzeń życiowa” (*Lebensraum*) dla narodu niemieckiego, szczególnie regiony zamieszkałe przez ludność niemiecką [C. Jean 2003, 62:63,72].

Poglądy gloryfikujące wyjaśnianie zjawisk politycznych „przez geografie” rozwijane były głównie w drugiej połowie XIX wieku i w pierwszych dekadach XX wieku w krajach zachodnich, które przechodziły fazę ekspansywnego rozwoju kapitalistycznego. Głoszone teorie spełniały funkcję usługową uzasadniania ekspansji gospodarczej i politycznej na lądzie i na morzach, prowadzącej często do krwawych wojen. Tezy geopolityków, zwłaszcza pojęcie „przestrzeni życiowej” były szeroko wykorzystywane do uzasadniania polityki agresji w stosunku do sąsiadów. W pakcie, jaki zawarły Niemcy, Włochy i Japonia w 1940 roku, wstępnym warunkiem trwania pokoju był postulat zapewnienia każdemu narodowi na świecie przestrzeni, „jaka mu się należy” [R. Zięba 2004, 15; R. Bierzanek 1972, 31:32].

Obecnie takie czynniki, jak rozległość terytorium, wyspiarskie położenie czy naturalne granice straciły na znaczeniu. Wzrosło znaczenie rejonów kluczowych ze względu na złoża surowców energetycznych, współcześnie bowiem uzależnienie gospodarki od stałego dostępu do nich jest coraz większe.

Dostęp do rezerw ropy naftowej i gazu ziemnego oraz kontrola nad nimi są integralnym elementem projektów dotyczących siły i pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Istotną składową współczesnej polityki międzynarodowej jest rywalizacja między państwami oraz państwami i korporacjami transnarodowymi o rezerwy nośników energii. Może ona przejawiać się m.in. w postaci ogłaszania regionów zasobnych w surowce energetyczne obszarem strategicznych interesów narodowych przez regionalne lub globalne mocarstwa.

Przywódcy krajów eksportujących ropę naftową i gaz ziemny usiłują wykorzystywać te surowce jako narzędzie nacisku politycznego lub ekonomicznego.

Czynnik demograficzny

(zaludnienie, przyrost naturalny, przekrój wiekowy ludności, migracje)

Na przestrzeni dziejów zmieniał się wpływ uwarunkowań demograficznych na stosunki międzynarodowe. W przeszłości liczba ludności miała decydujące znaczenie przy określaniu potęgi państwa, a wysoki przyrost naturalny służył uzasadnianiu ekspansji terytorialnej (pretekst „przeludnienie”). Japonia w ten sposób uzasadniała swą agresję przeciwko Chinom w 1931 roku. W wieku XIX i w początkach wieku XX sądzono, że jednym z elementów siły militarnej państwa jest wysoki przyrost naturalny – wielkość armii zależała od liczby rekrutów i rezerwistów, których można było powołać pod broń. Postęp techniki wojskowej sprawił, że kryterium to straciło wiele z dotychczasowego znaczenia [W. Malendowski, C. Mojsiewicz, red. 2004, 26; R. Bierzanek 1972, 35].

Jak zauważył J. Stefanowicz stosunek między liczbą ludności a siłą militarną zatoczył w historii koło. Od starożytności do XVIII wieku przeważały armie zawodowe, najczęściej nieliczne z powodu braku wystarczających środków w kasach królewskich. W połowie XIX wieku wprowadzono pobór powszechny w niemal całej Europie, co zwiększyło znaczenie zasobów ludnościowych. Ten stan rzeczy utrzymywał się aż do I wojny światowej. Kolejna wojna spowodowała rozwój technologii i broni o dużej skuteczności rażenia. Podstawą siły państwa stał się od tego momentu nie potencjał ludnościowy, lecz globalny dochód narodowy i poziom rozwoju gospodarczego [J. Stefanowicz 1996, 83:84].

Współcześnie problemem stała się tzw. eksplozja demograficzna, czyli nadmierne przyrost naturalny w państwach Azji, Afryki i Ameryki – w krajach, które nie są w stanie zapewnić swoim obywatelom podstawowych źródeł utrzymania. Zbyt duża liczba ludności w stosunku do gospodarczych możliwości wielu państw jest przyczyną ich poważnych problemów wewnętrznych.

W 1950 roku na świecie żyło 2,5 mld osób, a w 2000 roku liczba mieszkańców świata przekroczyła już 6 mld, z czego aż 80,4% żyło w krajach słabo rozwiniętych, a 10,6% – w krajach najslabiej gospodarczo rozwiniętych. Oczekuje się, że w 2025 roku Ziemia będzie liczyła 7,8 mld mieszkańców, a w 2050 roku będzie najprawdopodobniej około 9 mld ludzi na świecie.

Około 61% ludności świata zamieszkuje Azję, 13% – Afrykę, 12% – Europę, 9% – Amerykę Łacińską i Karaiby, 5% – Amerykę Północną, a 0,5% – Oceanię. W przyszłości w zaludnieniu świata nadal będzie malał udział Europy (jeśli obecna tendencja w Europie się utrzyma, poważnym problemem dla Europy może okazać się spadek liczby narodzin i starzenie się jej ludności) i obu Ameryk, zwłaszcza Północnej (przewiduje się, że ludność USA i Kanady w 2025 roku stanowić będzie zaledwie 4,7% mieszkańców Ziemi, podczas gdy w 1950 roku stanowiła niemal 7%), wzrastać natomiast będzie udział Afryki – 16,6% w 2025 roku, udział Azji pozostanie na poziomie 60,4%.

Tabela 2.1. Rozmieszczenie ludności świata według kontynentów w latach 1650-2025 (w %)

Kontynent	Rok							
	1650	1750	1800	1850	1900	1960	1995	2025
Europa	18,3	19,3	20,6	22,7	24,9	19,9	12,4	9,0
Azja	60,6	65,8	66,4	64,0	58,3	57,6	60,8	60,4
Afryka	18,3	13,0	9,9	8,1	7,5	8,2	12,9	16,6
Ameryka	2,4	1,6	2,9	5,0	9,0	13,7	13,4	13,5
Oceania	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,5	0,5
Świat	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
(w mln)	(545)	(728)	(906)	(1 171)	(1 608)	(2 956)	(5 759)	(7 824)

Źródło: *Geografia gospodarcza świata*, red. I. Fierla, Warszawa 2005, s. 122.

Szczególne znaczenie nabiera współcześnie problem migracji. Szacuje się, że w latach 90. XX wieku liczba imigrantów stałych wynosiła na świecie około 6 mln rocznie, natomiast okresowych – 42 mln. Migracje ludności wpływają na międzynarodowe stosunki polityczne: mogą oddziaływać w kierunku zacieśnienia kontaktów między państwami bądź być źródłem potencjalnych napięć i konfliktów, do których może prowadzić problem asymilacji imigrantów przez państwo, tworzenie przez nich potencjalnych ognisk oporu wobec asymilacji (np. muzułmanie w Europie) [M. Pietraś 2006, 46].

Z jednej strony społeczeństwa państw rozwiniętych są niechętnie przybyszom ze względu na ich odrębność kulturową i rosnące bezrobocie, z drugiej – starzejące się i ulegające depopulacji społeczności wymagają zasilania zasobami ludzkimi. Przebywanie na terytorium państwa dużej liczby imigrantów może prowadzić do wzmocnienia ruchów nacjonalistycznych rdzennej ludności.

W najbliższych dekadach migracje międzynarodowe utrzymają się na wysokim poziomie. Kraje wysoko rozwinięte będą najprawdopodobniej przyjmowały w ciągu pierwszej połowy XXI wieku po blisko 2 mln imigrantów rocznie.

Specyficznym zjawiskiem są migracje przymusowe z powodu klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych zmuszających ludzi do opuszczenia swoich siedzib. W następstwie tych zjawisk w latach 1984-1991 liczba uchodźców się podwoiła, w 1993 roku było na świecie 18 mln uchodźców. Ich obecność stała się dla wielu krajów poważnym problemem społecznym, politycznym i ekonomicznym. W celu rozwiązania go podejmowano różne inicjatywy, które w efekcie doprowadziły do zmniejszenia się liczby uchodźców do 9 mln w 2003 roku.

Jednocześnie narasta nowy problem – zjawisko uchodźstwa wewnętrznego. Jego uczestnicy nie przekraczają granic ojczystego kraju, ale muszą opuścić swoje siedziby na skutek prześladowań, konfliktów zbrojnych lub przemocy. W latach 90. XX wieku głównymi obszarami dotkniętymi uchodźstwem wewnętrznym były:

Bośnia i Hercegowina, Turcja, Liberia, Sierra Leone, Kolumbia, Angola, Burundi, Azerbejdżan, Afganistan, Myanmar, Irak, Sri Lanka, Sudan.

Liczbę uchodźców wewnętrznych w świecie szacuje się na 20-25 mln, z czego około 5,8 mln objęte jest pomocą ze strony UNHCR (dane z 2004 roku). Najliczniejsze grupy uchodźców wewnętrznych przebywają w Sudanie – 4 mln, Demokratycznej Republice Konga – 3 mln, Kolumbii – 2,9 mln, Ugandzie, Iraku, Angoli – około 1 mln.

Czynnik narodowy

Czynnik narodowy w dużym stopniu warunkuje rozwój i zmienność stosunków międzynarodowych. Świat jest bowiem zróżnicowany głównie pod względem narodowym. Aspiracje, interesy i cele poszczególnych narodów mają duży wpływ na ich zachowania w środowisku międzynarodowym [J. Kukułka 2003, 56].

Kształtowanie się każdego narodu jest długotrwałym procesem historycznym, w toku którego dokonuje się integracja etniczna, społeczna i polityczna, tworzą się oraz umacniają więzi narodowe. W krajach Europy Zachodniej (Anglia i Francja) procesy kształtowania narodów zaczęły się rozwijać w XVII i XVIII wieku, a w pozostałych krajach europejskich od końca XVIII wieku. Na kontynencie amerykańskim – dopiero w XIX i XX wieku, a w większości obszarów Afryki, Azji i Oceanii – w XX wieku, głównie w okresie walk narodowyzwolenczych i likwidacji systemu kolonialnego.

Zróżnicowanie rozwoju procesów narodotwórczych sprawia, że nie wszystkie jednostki etniczne jednakowo uczestniczą w procesach internacjonalizacji życia społecznego. Minimalny jest udział szczepów i plemion, a najwyższy wśród w pełni ukształtowanych i rozwiniętych narodów.

Te ostatnie mają bowiem najwyższej ukształtowane więzi narodowe i najwyższy stopień poczucia identyczności narodowej. Stwarzają one obiektywne i subiektywne przesłanki większego udziału narodów w życiu międzynarodowym, wymiany między nimi dóbr materialnych i kulturalnych oraz oddziaływania swoim postępowaniem na poczynania innych [J. Kukułka 1984, 107:108].

W stosunkach międzynarodowych rzadkością są państwa jednorodne narodowościowo, ponieważ granice państw nie pokrywają się z granicami zasiedlenia

UNHCR – Urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców powołano 1 I 1951 roku (siedziba w Genewie). Pierwotnie UNHCR został ustanowiony jako urząd tymczasowy; jego istnienie planowano na trzy lata. Początkowo był odpowiedzialny za przesiedlenie 1,2 miliona europejskich uchodźców pozabawionych domu w wyniku II wojny światowej. Podstawą działania Urzędu jest konwencja genewska z 28 czerwca 1951 roku oraz protokół nowojorski z 1967 roku (Polska przystąpiła do tych umów w 1991 roku). Mandat UNHCR obejmuje: przyczynianie się do udzielania azylu uchodźcom i zagwarantowanie, że nie będą oni cofani do kraju, w którym mogą być narażeni na prześladowanie; zapewnienie właściwej procedury w stosunku do osób podających się za uchodźców; zagwarantowanie, że uchodźcy będą traktowani zgodnie ze standardami międzynarodowymi i uzyskają właściwy status prawny, a w państwie stałego zamieszkania otrzymają status podobny do statusu obywateli tego państwa oraz pomoc uchodźcom w wyjściu z sytuacji uchodźstwa albo w drodze repatriacji (przesiedlenie do kraju pochodzenia), albo osiedlenie w kraju azylu w sytuacji, gdy dobrowolna repatriacja jest niemożliwa w dającej się przewidzieć przyszłości.

W latach 90. XX wieku obszarami prowadzonych na ogromną skalę akcji pomocy uchodźcom były Irak, Bośnia i Hercegowina, Kosowo, Afryka. Obecnie urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców pełni Ruud Lubbers. [szerzej: <http://www.unhcr.org>; <http://www.uhcr.pl>] (wrzesień 2007).

narodowego. Wielonarodowościowy charakter państwa lub występowanie silnej mniejszości może być przyczyną problemów wewnętrznych oraz problemów w stosunkach z sąsiadami. Jak zauważył J. Stefanowicz cechą immanentną mniejszości narodowych jest potencjalne zagrożenie, często ostro przebiegającym, konfliktem etnicznym, który może przybrać trzy postaci: lokalnych zatargów, w których rząd danego państwa występuje tylko jako rozjemca lub pacyfikator; wojny domowej, w której mniejszość zbrojnie i w sposób zorganizowany walczy o odłączenie się od zamieszkiwanego przez nią państwa; oraz takiejże wojny domowej, popieranej przez macierzysty kraj mniejszości (tzw. *irredenta*) [J. Stefanowicz 1996, 34].

W celu rozwiązania problemów mniejszościowych sięgano po następujące sposoby:

- 1) zapewnianie mniejszościom narodowym ochrony pod nadzorem organizacji międzynarodowych. Po I wojnie światowej pod auspicjami Ligi Narodów stworzono system międzynarodowej ochrony mniejszości narodowych, jednak nie miał on charakteru powszechnego, co było jego słabością. Po II wojnie światowej ochrona mniejszości narodowych stała się częścią systemów ochrony praw człowieka;
- 2) przesiedlanie – dobrowolne lub przymusowe – lub wymiana mniejszości narodowych. Przesiedlenia dobrowolne wynikają np. z przejęcia danego terytorium przez inne państwo i przyznania ludności prawa opcji, czyli wyboru obywatelstwa. Natomiast przesiedlenia przymusowe sankcjonują umowy międzynarodowe (np. przesiedlenia Niemców z Polski do Niemiec na podstawie układu poczdamskiego z 1945 roku);
- 3) przyznanie danej mniejszości narodowej autonomii przez państwo, na którego terytorium ona zamieszkuje (np. niemieckojęzyczna Górna Adyga w północnych Włoszech) [W. Malendowski, C. Mojsiewicz, red. 2004, s. 28].

Problem mniejszości narodowych może prowadzić także do wypędzania lub fizycznej likwidacji („czystki etniczne”) całych grup ludności. Te ostatnie działania uznane są za zbrodnie ludobójstwa. Wojna domowa w Jugosławii (1991-1996), najkrwawszy konflikt w Europie od zakończenia II wojny światowej, to około 300 tys. ofiar śmiertelnych oraz 2,5–5 mln uchodźców.

Problematyka narodowa stanowi podstawę doktryn nacjonalistycznych, eksponujących nadmiernie wartości narodowe. W XIX wieku pojawiły się doktryny kładące nacisk na świadomość narodową, przypisujące „wybranim” narodom misje historyczne. Misje te znajdowały wyraz w ekspansji politycznej, gospodarczej, kulturalnej, nierzadko dokonywanej przy użyciu siły w celu zdobycia źródeł surowców czy rynków zbytu. Czasem doktryny nacjonalistyczne zabarwione były elementami religijnymi (nacjonalizm żydowski), rasowymi (narodowy socjalizm w Niemczech), historycznymi lub ekonomicznymi (nacjonalizm włoski).

O randze czynnika narodowego w rozwoju i zmienności stosunków międzynarodowych świadczą zachowania państw. Narody państw nowowyzwolonych przejawiają solidarność z tymi narodami, których bezpieczeństwo jest zagrożone i są pod presją zewnętrznych agresorów różnej natury. Przykładem takiej solidarności

w drugiej połowie XX wieku było wsparcie polityczne i materialne dla Wietnamczyków, którzy stali się symbolem walki narodowowyzwoleńczej.

Czynniki ideologiczne

Przez ideologię rozumie się system czy zbiór poglądów, przekonań, ocen i norm, których główną funkcją jest inspiracja, motywacja i mobilizacja społeczeństwa (narodu) lub jego części do działań dla osiągnięcia określonych wartości i celów. W oparciu o ideologię tworzy się doktryny polityczne i realizujące je programy. Część z nich dotyczy, w większym lub mniejszym stopniu, wyobrażeń o świecie zewnętrznym; stara się objaśniać ten świat i odpowiednio ukierunkować działania państw na arenie międzynarodowej. Dlatego polityka zagraniczna wielu krajów, a tym samym stosunki międzynarodowe, są również przejawem czy instrumentalizacją oddziaływań ideologii [Z. Cesarz, E. Stadtmüller 1996, 313].

W ujęciu najogólniejszym ideologia stanowi intelektualną podbudowę działania politycznego. Ideologia dostarcza politykom ogólnego obrazu świata, wskazuje wartości, które powinny leżeć u podstaw ich działania, stwierdzenia określające środki prowadzące do realizacji tych wartości, a także ogólne dyrektywy działania. Ideologia może być czynnikiem zespalającym ruchy polityczne kreujące elity polityczne, w tym również kierujące polityką zagraniczną państw i innych uczestników stosunków międzynarodowych. Ideologia może stanowić zespół czynników o treściach emocjonalnych.

Wpływ ideologii na międzynarodowe stosunki polityczne jest ciągle odczuwalny. Czynniki ideologiczne wpływają na wybór kierunków i ustalanie zakresów działań oraz interakcji państw, rządów, ruchów narodowych i reprezentujących je sił społeczno-politycznych. Mogą przyspieszać i intensyfikować przebieg zjawisk oraz procesów zachodzących w tej sferze. J. Kukułka wyróżnił formy realne i intencjonalne zjawisk ideologicznych w międzynarodowej dziedzinie stosunków społecznych. Pierwszą grupę stanowią propaganda międzynarodowa, dywersja ideologiczna oraz doktryny polistrategiczne, które na bieżąco starają się wpływać na politykę zagraniczną państw. Natomiast formy drugiej grupy tworzą koncepcje społeczno-polityczne, mity ideologiczne, teorie społeczno-naukowe oraz wielkie systemy religijne, które przygotowują i motywują praktykę działań międzynarodowych [J. Kukułka 2003, 58:59].

Czynnik religijny

Wpływ czynnika religijnego na stosunki międzynarodowe zmieniał się na przestrzeni lat. W przeszłości więź religijna odgrywała znaczącą rolę w polityce i była zarówno przyczyną naturalnej solidarności („rodzina narodów Chrześcijańskich” w Europie), jak i konfliktów („święte wojny” między krajami chrześcijańskimi a muzułmańskimi w średniowieczu). Więż religijna jest istotnym czynnikiem w formowaniu się narodów oraz w utrzymywaniu świadomości narodowej przez mniejszości narodowe. Po 1945 roku jej znaczenie i oddziaływanie malało. Wiązało się to z powstaniem nowych ideologii i doktryn politycznych (nacjonalistycznych,

komunistycznych, liberalnych, socjaldemokratycznych), głoszących czasami wręcz przeciwstawne do religijnych katalogi wartości. Proces ten trwał mniej więcej do lat sześćdziesiątych XX wieku. Potem można obserwować stopniowy renesans wielu wyznań i wzmoczony proces tworzenia się grup o charakterze religijnym. Niektóre z nich zaczęły silnie oddziaływać na stosunki międzynarodowe, co spowodowało upolitycznienie się religii [Z. Cesarz 1996, 327:328].

Czynnik religijny jest obecnie odczuwalny we wszystkich płaszczyznach stosunków międzynarodowych dzięki oddziaływaniu na narody i państwa. Można tu mówić o:

- 1) doktrynie religijnej jako takiej, która jak to ma miejsce w islamie jest przekładana na język polityki,
- 2) zaangażowaniu hierarchii kościelnej w sprawy międzynarodowe (np. encykliki papieskie, wezwania przywódców religijnych do „świętej wojny”),
- 3) zaangażowaniu politycznym wiernych posługujących się argumentacją religijną (np. w postaci partii chadeckich) [R. Zenderowski 2006, 340].

Powoływane są także organy i organizacje międzynarodowe, których podstawę stanowi wspólna religia. Do najbardziej angażujących się można zaliczyć Światową Radę Kościołów i Organizację Konferencji Islamskiej.

Negatywne aspekty wpływu czynnika religijnego ujawniają się w czasie konfliktów zbrojnych pomiędzy państwami. Religia jest wówczas często nadużywana w celu mobilizacji społeczeństw, służąc osiągnięciu celów wojennych. Aspekty religijne były i są silnie akcentowane w konfliktach arabsko-izraelskich, wojnach pakistańsko-indyjskich, wojnie iracko-irańskiej, konflikcie afgańskim oraz w wojnach domowych w Sudanie [Z. Cesarz 1996, 332]. Z jednej strony mamy do czynienia z poważnymi konfliktami na styku obszarów, na których ludność wyznaje odmienne religie, z drugiej – trudno nie zauważyć wezwań do pokoju przywódców wielkich religii, którzy sprzeciwiają się upolitycznianiu religii [R. Zenderowski 2006, 340].

Jednym z negatywnych przejawów wpływu religii na międzynarodowe stosunki polityczne jest działalność grup terrorystycznych, których trzon stanowią fanatycy religijni, a cele, do których zmierzają, związane są z różnymi aspektami wiary. Rosnąca aktywność różnych grup religijnych prowadzi do napięć międzynarodowych.

Religia to centralny element definiujący cywilizację. Jak stwierdza Christopher Dawson, „wielkie religie są fundamentami wielkich cywilizacji”. Z pięciu „religii światowych” Webera cztery – chrześcijaństwo, islam, hinduizm i konfucjanizm – związane są z głównymi cywilizacjami.

„Zderzenie cywilizacji” Samuela P. Huntingtona to możliwe starcie między głównymi cywilizacjami, kształtującymi się wokół wielkich religii. Huntington wymienia siedem kręgów cywilizacyjnych, które mają stać się najważniejszymi uczestnikami stosunków międzynarodowych:

- **zachodni** – Ameryka Północna oraz Europa Zachodnia i Środkowa (obejmuje państwa o wysokim poziomie rozwoju, dużym potencjale militarnym, słabym przyrostem naturalnym);

- **słowiańsko-prawosławny** – Rosja, część Białorusi i Ukrainy, Rumunii oraz Bułgarii, Macedonii, Grecji, Serbii i Czarnogóry;
- **muzułmański** – kraje arabskie oraz Iran, Pakistan i Turcja (obejmuje państwa o słabej dynamice gospodarczej, rosnącym potencjale militarnym, gwałtownym i dynamicznym przyroście demograficznym, wysokim bezrobociu);
- **hinduistyczny** – Indie (wysoki przyrost naturalny, znaczący potencjał militarny);
- **konfucjański albo chiński** – Chiny i Azja Południowo-Wschodnia (wysoka dynamika gospodarcza, duży potencjał militarny, szybki przyrost naturalny);
- **japoński** – Japonia (bardzo wysoki poziom rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego);
- **latynoski** – Ameryka Łacińska oraz południowe stany USA (umiarkowane tempo rozwoju gospodarczego i szybki przyrost demograficzny) [S. Huntington 1997, 53].

O XXI wieku powiada się, że będzie on stuleciem religii. Będzie miał pozytywne następstwa, jeśli doprowadzi do poprawy ładu społecznego, ale i negatywne, jeśli oznaczać będzie wzrost religijnego radykalizmu i fundamentalizmu, czego w głównej mierze przykładem może być świat islamu.

Tabela 2.2. Główne religie według liczby wyznawców (2001)

Religie Wyznawcy	Świat		Afryka	Ameryka Płn.	Ameryka Środkowa i Płd.	Azja	Europa	Oceania
	ludność ogółem w %	w mln	w mln					
Chrześcijanie	32,9	2 020	368	262	487	318	560	25
Muzułmanie	19,7	1 208	324	5	2	845	32	0,3
Hinduści	13,4	818	2	1	1	813	1	0,4
Chińskie religie ludowe	6,3	388	0,1	1	0,2	386	0,3	0,1
Buddyści	5,9	362	0,1	2	1	352	2	0,3
Religie etniczne	3,8	230	98	0,4	1	129	1	0,3
Nowe religie	1,7	103	0,03	0,8	0,6	101	0,2	0,0
Sikhowie	0,4	24	0,05	0,5	0,0	23	0,2	0,02
Żydzi	0,2	15	0,2	6	1	5	5	0,1

Źródło: *Świat w liczbach 2005/2006*, Warszawa 2005, s. 58.

2. 3. Czynniki realizujące

Czynniki ekonomiczno-techniczne

(potencjał gospodarczy państwa, postęp w nauce i technice)

W stosunkach międzynarodowych dokonuje się rozróżnienia między potęgą ekonomiczną państwa a jej wykorzystaniem na arenie międzynarodowej. Potencjał gospodarczy o tyle stanowi zawsze podstawę potęgi, o ile jest świadomie wykorzystywany jako narzędzie polityki zagranicznej, warunkującej pozycję międzynarodową danego kraju. Współcześnie aktywny udział w handlu i gospodarce światowej daje możliwości wpływania na inne państwa, ale stwarza również niebezpieczeństwo nadmiernej zależności (np. od importu nośników energii).

Państwa realizują swoje cele w stosunkach międzynarodowych wszelkimi dostępnymi środkami. Często oddziałują na politykę innych krajów stosując nacisk ekonomiczny, skuteczny głównie w stosunku do małych lub słabo rozwiniętych państw. Zakaz użycia siły zbrojnej jako legalnego środka rozstrzygnięcia sporów międzynarodowych spowodował, że państwa zaczęły stosować przymus ekonomiczny, który może przybrać formę pomocy ekonomicznej lub sankcji gospodarczych (np. embargo, kwoty importowe/eksportowe, dyskryminujące taryfy celne). Środki te są stosowane przez rządy bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji międzynarodowych, np. Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego.

Wskutek postępu naukowo-technicznego wyłoniły się nowe dziedziny współpracy międzynarodowej, np. w transporcie lotniczym, telekomunikacji. Powstały też nowe działy prawa międzynarodowego regulujące tę współpracę i organizacje międzynarodowe, które ją koordynują. Postęp naukowo-techniczny doprowadził do znacznego rozszerzenia przestrzennego zakresu stosunków międzynarodowych: współpracy i rywalizacji. Pod jego wpływem dokonują się zmiany form kontaktów międzynarodowych, np. bezpośrednie połączenia telekomunikacyjne między stolicami dają szefom państw możliwość wymiany poglądów w sytuacjach wymagających szybkiej reakcji. Odkrycia techniczne skracają także czas wszelkiego rodzaju komunikowania się, co ma istotne znaczenie przy modernizacji pracy misji dyplomatycznych, sztabów wojskowych, jak również misji nadzoru i kontroli międzynarodowej.

Postęp naukowo-techniczny stwarza również niebezpieczeństwa związane ze sposobami wykorzystania jego osiągnięć. Przykładowo pozyskiwanie energii atomowej może mieć pozytywne lub negatywne konsekwencje w zależności od intencji jej użytkowników: wykorzystanie w celach pokojowych lub do produkcji broni jądrowej [W. Malendowski, C. Mojsiewicz, red. 2004, 30:31; R. Bierzanek 1972, 65]. Postęp naukowo-techniczny zwiększa współzależności między państwami i narodami, potrzebującymi wymieniać coraz bardziej skomplikowane dobra materialne. Rodzi także nierówności między państwami i pogłębia je. Znajduje to wyraz w asymetriach rozwojowych między krajami uprzemysłowionymi i słabo rozwiniętymi, w niezrównoważonej wymianie między nimi oraz w nierównym przepływie inwestycji i kapitałów (Globalna Północ-Globalne Południe).

Czynniki militarne

W przeszłości wojna była powszechnie dopuszczalnym instrumentem rozwiązywania sporów międzynarodowych, traktowanym jako „przedłużenie polityki za pomocą innych środków”. Wojna stanowiła „ostatnią instancję” załatwiania sporów międzynarodowych. Wynik wojny decydował o statusie terytorialnym i politycznym, a nawet o istnieniu państwa. Rozwój stosunków międzynarodowych i stopniowe zaciąganie przez państwa zobowiązań o nieuciekaniu się do wojny ograniczyły możliwość posługiwania się siłą wojskową w sposób sprzeczny z normami międzynarodowymi. Współcześnie wojna jest całkowicie zakazana przez prawo międzynarodowe (zakaz stosowania siły i groźby jej użycia). Mimo to niektóre państwa decydują się na jej użycie w sytuacji, gdy zastosowanie innych środków nie przyniosło pożądanych rezultatów [W. Malendowski, C. Mojsiewicz, red. 2004, 31].

Potencjał wojskowy państw, choć zmienił swe znaczenie, nadal pełni istotną funkcję. Współcześnie obejmuje on nie tylko armię, marynarkę i lotnictwo, ale również składniki gospodarki narodowej, które decydują o stanie liczebnym wojska, jego zaopatrzeniu, uzbrojeniu oraz zapasach. Czynniki militarne jest powiązany z gospodarczym i technologicznym zapleczem. Zawiera zarówno elementy materialne (liczebność armii, jej wyposażenie w środki bojowe nuklearne i klasyczne, logistyka, dyslokacja, zdolność szybkiego reagowania), jak i niematerialne (doktryna obronna, wyszkolenie, miejsce armii w państwie), a uwidaczniają się one m.in. w tworzeniu sojuszy i baz wojskowych czy w interwencjach zbrojnych. Posiadanie broni nuklearnej stanowi obecnie oznakę statusu mocarstwowego państwa [E. Haliżak, R. Kuźniar, red. 2006, 25].

Największy przełom dokonał się – jak zauważył J. Stefanowicz – w politycznej funkcji siły militarnej państwa, czemu towarzyszyło ostre rozwarstwienie na państwa, które dysponują wyłącznie uzbrojeniem klasycznym oraz państwa nuklearne.

Były dwie klasyczne funkcje siły militarnej, stosowane przez państwa w zależności od ich interesów, dążeń i możliwości: ofensywna i defensywna. Pierwsza służyła ekspansji bezpośredniej (terytorialnej) lub pośredniej (dominacja nad innymi państwami, ingerencja w ich życie wewnętrzne, ustanawianie stref wpływów, panowanie na morzach). Celem drugiej było zachowanie własnej egzystencji w istniejących granicach, ów wielokrotnie przywoływany przez nas motyw przetrwania i zachowania tożsamości narodowej.

W położeniu państw współczesnych, nie dysponujących bronią masowej zagłady, funkcja ofensywna albo zanikła, albo ograniczona została do konfliktów ściśle lokalnych, działań pacyfikacyjnych na pograniczu, wypadów zbrojnych i akcji paramilitarnych o charakterze dywersyjnym. Wobec skurczenia się możliwości ofensywnych jeszcze się uwypukliła funkcja defensywna. W ten sposób kształtują się z reguły doktryny wojskowe państw nienuklearnych. Pewne modyfikacje wprowadza tu oczywiście uczestnictwo w sojuszach wojskowych, jednak i one – przynajmniej werbalnie – zobowiązują swoich członków tylko do „zbiorowej samoobrony” [J. Stefanowicz 1996, 84].

Czynniki osobowościowe

Na międzynarodowe stosunki polityczne wpływają również wybitne jednostki – szefowie państw lub rządów, przywódcy czołowych partii politycznych, a czasem także ministrowie spraw zagranicznych, których działania są usankcjonowane przez systemy ustrojowe państw. Ich osobowość, charakter, kultura polityczna, prestiż, poglądy i zdolność perswazji mają wpływ również na stosunki międzynarodowe. Dowodem wpływu silnych osobowości na stosunki międzynarodowe były negatywne skutki ich działań w skali międzynarodowej (takie jak wywoływanie wojen, podbojów, zniszczeń i ofiar) oraz skutki pozytywne (doprowadzenie do pokoju, likwidowanie zadawnionego konfliktu, przewyciężenie antagonizmu sąsiedzkiego czy tworzenie przesłanek partnerskiego układania stosunków międzynarodowych).

Wybitne jednostki w swych osobowościach są uwarunkowane biologicznie, psychologicznie, socjologicznie i politycznie. Próby klasyfikowania i oceniania wpływu wybitnych jednostek na stosunki międzynarodowe wymagają uwzględnienia wszystkich tych uwarunkowań. Ważne jest także, aby jednostki te miały silną pozycję w strukturach władzy państwowej i potrafiły dla swoich wizji, programów i koncepcji zdobywać nie tylko większość parlamentarną, lecz także poparcie społeczne, w dłuższej perspektywie [J. Kukułka 2003, 64:65]. W państwach o parlamentarnym typie rządów, których konstytucje powierzają pieczę nad polityką zagraniczną organom wybieralnym, władza ustawodawcza w mniejszym lub większym zakresie sprawuje nadzór nad formułowaniem i z grubsza wykonywaniem ogólnych wytycznych polityki zagranicznej. Ważną rolę odgrywa tu program partii rządzącej, co było wyraziste w polityce zagranicznej RFN w okresie zimnej wojny (polityka wschodnia SPD). Jednak w takim modelu organa wykonawcze, najczęściej jednoosobowe (prezydent, premier, kanclerz, minister spraw zagranicznych) są upoważnione do reprezentowania państwa na zewnątrz, bieżącego kształtowania stosunków zewnętrznych oraz do zaciągania w imieniu państwa określonych zobowiązań międzynarodowych, aczkolwiek ważniejsze z nich mogą być zastrzeżone do decyzji władzy ustawodawczej lub poddane wymogowi ratyfikacji. W państwach o systemie prezydenckim decyzje dotyczące polityki zagranicznej są skupione w najwyższym organie władzy wykonawczej. To szef państwa wyznacza priorytety i sposoby realizacji tej polityki. Świadczy o tym m.in. polityka zagraniczna USA, aczkolwiek działalność prezydenta podlega kontroli i krytyce Kongresu (m.in. przyznawanie lub odmowa środków budżetowych na konkretne przedsięwzięcia) [J. Stefanowicz 1996, 64:65].

Karen Mingst podkreśla, że działania podejmowane przez jednostki wpływają na przebieg wydarzeń, jeśli występuje przynajmniej jeden z następujących czynników:

- kiedy instytucje polityczne są: niestabilne, młode, przechodzą kryzys, są w stanie zapaści;
- kiedy ograniczenia instytucjonalne są znikome oraz
- kiedy zagadnienia bądź sytuacje są: drugorzędne, niecodzienne, niejasne [K. Mingst 2006, 141:143].

W sytuacji, kiedy instytucje polityczne są niestabilne, młode, przechodzą kryzys albo zapaść, przywódcy są w stanie wywierać na nie przemożny wpływ. Włodzimierz I. Lenin w ZSRR, czy Vaclav Havel w Republice Czeskiej mieli taki wpływ, ponieważ przewodzili swoim państwom we wczesnych latach po ich powstaniu, kiedy zarówno instytucje państwowe, jak i sposoby postępowania w ich ramach dopiero co powstawały. Jeszcze większy wpływ mieli Michał Gorbaczow czy Adolf Hitler, ponieważ w momencie, kiedy dochodzili do władzy, ich państwa przechodziły kryzys gospodarczy.

Cechy osobowościowe w większym stopniu wpływają na sposób rządzenia dyktatorów, aniżeli dzieje się to w przypadku przywódców państw demokratycznych. W dyktaturach przywódcy są względnie wolni od ograniczeń wewnętrznych w postaci ruchów społecznych i opozycji politycznej, co pozwala im prowadzić politykę zagraniczną i wyznaczać jej kierunki w sposób praktycznie niczym nieskrępowany (np. Korea Północna).

Siłę oddziaływania poszczególnych jednostek określa także specyfika danej sytuacji. Cechy osobowościowe decydentów będą się liczyły najbardziej w sytuacjach kryzysowych, w których dane potrzebne do podjęcia decyzji są niewystarczające, a standardowe procedury postępowania nie dają się zastosować. Szczególnie istotna jest w tym przypadku kreatywna otwartość decydentów na alternatywne rozwiązania.

BEATA MOLO

Rozdział 3

MIĘDZYNARODOWE STOSUNKI POLITYCZNE JAKO DYSCYPLINA NAUKOWA

Stosunki międzynarodowe to rzeczywistość społeczna, na którą składają się uczestnicy i relacje zachodzące między nimi. Stosunki międzynarodowe to także dyscyplina naukowa zajmująca się tą rzeczywistością. W rozdziale trzecim omówimy genezę stosunków międzynarodowych oraz międzynarodowych stosunków politycznych jako dyscypliny naukowej, zasadnicze metody i nurty badawcze oraz główne ośrodki zajmujące się problematyką stosunków międzynarodowych.

3.1. Międzynarodowe stosunki polityczne jako dziedzina stosunków międzynarodowych

Stosunki międzynarodowe są dynamicznie rozwijającą się dyscypliną naukową, w ramach której pogłębia się oraz systematyzuje wiedzę o stosunkach międzynarodowych. Celem nauki o stosunkach międzynarodowych jest poznawanie roli oraz miejsca uczestników podmiotowych i przedmiotowych tych stosunków.

Nauka o stosunkach międzynarodowych spełnia cztery następujące funkcje:

- **opisową** (deskryptywną) – w jej ramach udziela się odpowiedzi na pytania: jak było lub jak jest obecnie, a więc dokonuje się opisu rzeczywistości międzynarodowej;
- **wyjaśniającą** (eksplanacyjną) – próbuje się wyjaśnić, dlaczego zaistniały badane fakty, zjawiska i procesy międzynarodowe, wymaga to określenia czynników, których skutkiem jest badana rzeczywistość;
- **prognostyczną** (predykacyjną) – udziela odpowiedzi na pytanie: jak będzie w przyszłości (rezultatem badawczym staje się hipoteza prognostyczna);
- **instrumentalną** (prakseologiczną), którą się również określa jako ekspertyzo-wo-doradczą – celem jej jest dostarczenie decydom politycznym odpowiedzi na pytanie: jak należy działać, aby osiągnąć pożądane i zamierzone skutki, rezultatem stają się rekomendacje skierowane na zewnątrz, czyli do środowisk pozanaukowych [Z. J. Pietraś 1986, 31:32].

Stosunki międzynarodowe jako dyscyplina naukowa należą do grupy (kategorii) nauk humanistycznych (społecznych). Nie wszyscy są zgodni co do odrębności i samodzielności stosunków międzynarodowych. Można się spotkać z przekonaniem, że to jedynie pole badawcze w zakresie politologii, ale także prawa, geografii czy socjologii. Uznając odrębność dyscypliny, należy stwierdzić, że stosunki międzynarodowe są jednak nauką interdyscyplinarną, która korzysta z wyników badań oraz metodologii takich dyscyplin, jak: historia stosunków międzynarodowych, prawo międzynarodowe publiczne i prywatne oraz prawo konstytucyjne, geografia polityczna, socjologia, psychologia i politologia.

Do połowy XIX wieku rozważania o polityce były domeną filozofów i prawników. Wyodrębnienie nauki o polityce stało się pochodną m.in. ewolucji nauk społecznych, rozważań nad rolą jednostek w układach społecznych, rozwijania metod naukowych w badaniach społecznych, laicyzacji życia publicznego, postępujących procesów demokratyzacji, nowych sposobów rządzenia i potrzeby ich zrozumienia.

Autonomiczna dyscyplina stosunków międzynarodowych wyrosła na gruncie nauki o polityce, w ścisłym powiązaniu z przemianami międzynarodowymi XX wieku. Istnieją zasadniczo dwa – różne – stanowiska co do rodowodu dyscypliny „stosunki międzynarodowe”:

1) dyscyplina akademicka pod nazwą „stosunki międzynarodowe” jest „córką wersalskiej konferencji pokojowej 1919 roku” i konsekwencją zasadniczej przemiany stosunków międzynarodowych – kresu dominacji Europy w polityce międzynarodowej i początku ery mocarstw globalnych – USA i ZSRR. Za symboliczny początek powstania dyscypliny naukowej „stosunki międzynarodowe” uznaje się powołanie w 1919 roku w Uniwersytecie Walijskim w Aberystwyth katedry zajmującej się badaniem stosunków międzynarodowych;

2) dyscyplina „stosunki międzynarodowe” w istotny sposób nawiązuje i korzysta z koncepcji teoretycznych sformułowanych na długo przed nastaniem XX wieku. Sięga ona czasów Odrodzenia i powstawania suwerennych państw [R. Zenderowski 2006, 87-88].

Nauka o stosunkach międzynarodowych jako system badań, wiedzy naukowej i kształcenia w zakresie różnych zjawisk i procesów międzynarodowych ma, ze względu na swój zakres i istotę, charakter interdyscyplinarny. Ważną cezurą w rozwoju samodzielnej nauki o stosunkach międzynarodowych był 1948 rok. Wówczas to zwołana pod auspicjami UNESCO w Paryżu specjalistyczna konferencja politologów uchwaliła ramowy program nauk politycznych, w którym do trzech uznawanych powszechnie działów politologii (idee polityczne, instytucje polityczne oraz partie, grupy i opinia publiczna) dodano czwarty – stosunków międzynarodowych [J. Kukułka 2003, 40].

Autonomiczna dyscyplina stosunków międzynarodowych nawiązywała początkowo do myśli starożytnych i średniowiecznych filozofów, prawników i historyków na temat stosunków między narodami. Od 1919 roku powstawały uniwersyteckie katedry stosunków międzynarodowych, instytuty naukowe i międzynarodowe organizacje do współpracy naukowej w tej dziedzinie. Badacze stosunków między-

narodowych przechodzili od opisywania zdarzeń międzynarodowych do wszechstronnego analizowania całego życia międzynarodowego oraz formułowania teorii. Instytucjonalizacja samodzielnej dyscypliny dokonała się w najpierw w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Francji, Niemczech i ZSRR.

W 1915 roku powołano w Londynie Radę Badań Stosunków Międzynarodowych, której pierwszoplanowym zadaniem było dociekanie historycznych przyczyn wybuchu wojny i stawianie diagnoz na przyszłość. W 1919 roku powstała pierwsza katedra stosunków międzynarodowych w Aberystwyth, w 1923 roku podobna katedra zaczęła działać w *London School of Economics*, a w 1930 roku na Uniwersytecie w Oxfordzie.

W 1920 roku w ramach *Foreign Office* powstał Królewski Instytut Spraw Międzynarodowych, który miał poszukiwać naukowych uzasadnień dla polityki zagranicznej Wielkiej Brytanii. W 1943 roku utworzony został również w ramach *Foreign Office* specjalny Departament Badań (*Research Department*), którego zadaniem było opracowywanie ekspertyz dla decydentów w polityce zagranicznej. W 1958 roku dzięki wsparciu amerykańskiej Fundacji Rockefellera utworzono Brytyjski Komitet Teorii Polityki Międzynarodowej.

W latach 60. również na konferencjach dyskutowano kwestie nauczania stosunków międzynarodowych i potrzeby koordynacji badań w tym zakresie. W tym celu powstał Brytyjski Komitet Koordynacyjny Studiów Międzynarodowych, któremu w połowie lat 70. podporządkowane zostało Brytyjskie Towarzystwo Studiów Międzynarodowych, wprowadzające reformy programów nauczania przedmiotów międzynarodowych.

W Stanach Zjednoczonych w 1921 roku w Nowym Jorku powstała Rada Stosunków Zagranicznych (*Council of Foreign Relations*); do życia powołany został także *Hoover Institution on War, Revolution and Peace* (1919), działający w *Stanford University*.

Silne powiązania nauki amerykańskiej z bieżącą praktyką państwową akcentował *National Security Act* z 1947 roku, który powoływał Krajową Radę Bezpieczeństwa (*National Security Council*) oraz Centralną Agencję Wywiadowczą (*Central Intelligence Agency*). Obie instytucje wykorzystywały analityków posiadających wiedzę politologiczną i z zakresu stosunków międzynarodowych.

We Francji w 1923 roku w ramach Wydziału Prawa Sorbony powstał Instytut Wyższych Studiów Międzynarodowych (*Institut des Hautes Études Internationales*). W 1934 roku powstał Ośrodek Badań Współczesnych Stosunków Międzyna-

UNESCO (United Nation Educational, Scientific and Cultural Organization)

– Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury. Powstała 20 IX 1946 r. po ratyfikowaniu przez 20 państw specjalnej Konwencji, powołującej do życia organizację oraz określającej jej kształt i cele. 14 XII 1946 r. UNESCO podpisała umowę z ONZ, stając się tym samym jedną z organizacji wyspecjalizowanych systemu Narodów Zjednoczonych. Siedziba UNESCO znajduje się w Paryżu. Do głównych kierunków działania UNESCO należą: wspieranie zbliżenia, wzajemnego poznania i zrozumienia między narodami; popieranie rozwoju kultury w skali światowej; wspieranie rozwoju oświaty i szkolnictwa wszystkich stopni; pomoc w rozwoju nauki i techniki oraz sprzyjanie swobodnemu przepływowi myśli, idei i wiedzy naukowej; popieranie wysiłku uczonych, nauczycieli i artystów całego świata oraz sprzyjanie ich kontaktom i wymianie międzynarodowej. UNESCO zawarła wiele porozumień z innymi organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ, utrzymuje także kontakty z organizacjami pozarządowymi. Obecnie zrzesza 192 państwa członkowskie oraz 6 państw stowarzyszonych [szerzej: <http://www.unesco.org>; <http://www.unesco.pl>; wrzesień 2007].

rodowych (*Centre de Recherche d'Histoire des Relations Internationales Contemporaines*), od 1968 roku został on usytuowany przy Uniwersytecie Paryż I. W 1926 roku w Paryżu powstała Międzynarodowa Akademia Dyplomatyczna (instytucja na szczeblu międzyrządowym), a w 1945 roku – Francuski Instytut Polemologii (*Institut Français de Polémologie*), specjalizujący się w badaniach z zakresu socjologii i historii wojen. W 1965 roku pod patronatem francuskiego MSZ powstał Ośrodek Polityki Zagranicznej.

W Berlinie w 1920 roku powstała Niemiecka Wyższa Szkoła Polityki (*Die Deutsche Hochschule für Politik*), zaś w 1923 roku w Hamburgu został założony Instytut Polityki Zagranicznej (*Das Institut für Auswärtige Politik*). Podobne instytuty powstawały w takich miastach jak: Wrocław (Breslau), Greifswald, Kolonia (Köln), Królewiec (Königsberg) i Marburg.

W 1955 roku założono prywatne Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*), które wydawało periodyk „*Europa-Archiv*”, od 1995 roku zastąpione przez miesięcznik „*Internationale Politik*”. W 1962 roku w Bonn powołano do życia Instytut Badawczy Niemieckiego Stowarzyszenia Polityki Zagranicznej, a w 1966 roku w Kolonii założono Federalny Instytut Studiów Wschodnich i Międzynarodowych (*Bundesinstitut für Ostwissenschaftliche und Internationale Studien – BIOST*).

Ośrodkiem dyskusji nad badaniami z zakresu stosunków międzynarodowych stał się w 1980 roku Krąg Studiowania Stosunków Międzynarodowych (*Studienkreis Internationale Beziehungen*). Z inicjatywy Niemieckiego Towarzystwa Badań nad Pokojem w 1980 roku została powołana Grupa Robocza Polityki Bezpieczeństwa (*Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik*). Natomiast w 1986 roku w Bonn ustanowiono Urząd Badań Pokoju (*Arbeitsstelle Friedensforschung*).

Po zjednoczeniu Niemiec katedry stosunków międzynarodowych zaistniały w powiązaniu z naukami politycznymi we wszystkich uniwersytetach, także w krajach b. NRD, w której stosunki międzynarodowe uprawiano jedynie w kontekście naukowego komunizmu i konfrontacji ideologicznej.

W Związku Radzieckim stosunki międzynarodowe autonomizują się wobec takich dziedzin, jak: historia dyplomacji, prawo międzynarodowe czy międzynarodowe problemy gospodarcze. Naukowe zainteresowanie stosunkami międzynarodowymi przypada na okres po śmierci Stalina. W 1956 roku w Moskwie powstał Instytut Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych (*Institut Mirowogo Chozjajstwa i Mieżdunarodnych Otnoszenij*). Wszystko oceniano wówczas z pozycji ideologicznych – walki klas i tworzenia się światowego systemu socjalistycznego. W 1954 roku zaczął się ukazywać miesięcznik „Stosunki Międzynarodowe” (*Mieżdunarodnyje Otnoszenija*).

W Polsce zainteresowanie stosunkami międzynarodowymi rozwijane było w ramach szkół nauk politycznych we Lwowie, Krakowie i Warszawie. W 1902 roku powstała Szkoła Nauk politycznych przy Uniwersytecie Lwowskim, w 1911 roku Szkoła Nauk Politycznych przy Uniwersytecie Jagiellońskim, a w 1915 roku Szkoła Nauk Politycznych w Warszawie (status akademicki uzyskała w 1928).

Szkoły we Lwowie i Krakowie kształciły studentów w trzech grupach przedmiotów: historyczno-geograficznej, polityczno-administracyjnej i ekonomiczno-statystycznej. W pierwszej grupie była wykładana także historia dyplomatyczna.

Szkoła w Warszawie wzorowała program kształcenia na programach podobnych uczelni w Paryżu i we Frankfurcie. Na początku miała dwa wydziały: Społeczny i Handlowy. Od 1917 roku utworzono dwa dodatkowe: Polityczny i Dziennikarski. Zagadnienia międzynarodowe traktowane były w kontekście przedmiotów poszczególnych wydziałów.

W 1930 roku we Lwowie utworzono Studium Dyplomatyczne, które jako pierwsze w Europie miało prawo nadawać dyplomy magisterskie w zakresie stosunków międzynarodowych (tytuł magistra praw i dyplomacji). Drugim po Uniwersytecie Lwowskim ośrodkiem kształcenia i badań w zakresie stosunków międzynarodowych stała się Szkoła Nauk Politycznych w Warszawie. Dydaktyka i badania w zakresie stosunków międzynarodowych były prowadzone także w ramach wydziałów prawa: Szkoły Nauk Politycznych UJ i Uniwersytetu Poznańskiego.

II wojna światowa zahamowała instytucjonalizację polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych. Pierwszą inicjatywą związaną z jej odradzaniem było przystąpienie w 1945 r. dotychczasowych władz Akademii Nauk Politycznych do prac nad uruchomieniem uczelni. W ich rezultacie 24 października 1945 r. wznowiono zajęcia. Na podstawie dekretu z 15 stycznia 1946 r. ANP stała się uczelnią państwową, poddaną nadzorowi władz rządowo-partyjnych. We wrześniu 1950 r. ANP została zlikwidowana, a na jej miejsce władze państwowe powołały Szkołę Główną Służby Zagranicznej, która miała przygotowywać kadry dla resortów spraw zagranicznych i handlu zagranicznego. Pierwszy Instytut Nauk Politycznych uruchomiono w 1966 roku w Poznaniu, drugi (w 1967) na Uniwersytecie Warszawskim, a trzeci na Uniwersytecie Jagiellońskim (w 1968). W 1970 r. powołano do życia Komitet Nauk Politycznych PAN. W ślad za Uniwersytetem Warszawskim poszły także inne uniwersytety polskie, w których tworzono w latach 80. i 90. wydziały lub instytuty politologiczne, a w ich ramach odpowiednie zakłady naukowe zajmujące się stosunkami międzynarodowymi [J. Kukułka 2000, 70:92].

Centralnym ośrodkiem analityczno-badawczym problemów międzynarodowych był Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM), instytucja ustanowiona w 1947 roku na mocy decyzji parlamentarnej. PISM miał charakter wyspecjalizowanej instytucji ponadresortowej (merytorycznie nadzorowany przez ministerstwo spraw zagranicznych). Instytut przygotowywał opracowania i analizy naukowe w zakresie zagadnień międzynarodowych. Jego znaczący wkład w rozwój polskiej nauki o stosunkach międzynarodowych polegał na organizowaniu i finansowaniu wielu publikacji, wyspecjalizowanych periodyków (*Sprawy Międzynarodowe*) i opracowań dokumentacyjnych (*Zbiór Dokumentów*).

Nauka o stosunkach międzynarodowych, która rozwijała się po I wojnie światowej jako dyscyplina akademicka była uprawiana w ramach coraz większej liczby przedmiotów dydaktycznych. Ze względu na szeroki i złożony zakres problema-

tyki nauki o stosunkach międzynarodowych zrodziła się potrzeba przedstawiania studentom wiedzy o stosunkach międzynarodowych w formie przedmiotu wprowadzającego, stanowiącego wstęp do dalszych studiów – „Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych” bądź „Podstawy stosunków międzynarodowych”. W ramach tych przedmiotów definiowano pojęcie i istotę nauki o stosunkach międzynarodowych, jej zadania i funkcje oraz jej miejsce wśród innych nauk humanistycznych [J. Kukułka 2003, 10].

Nauka o stosunkach międzynarodowych stanowiła początkowo odrębny przedmiot w ramach kierunku nauki polityczne (część składowa przedmiotu „Podstawy stosunków międzynarodowych”). Stopniowy rozwój dydaktyki przedmiotu stosunków międzynarodowych, organizowanie seminariów i prac badawczych sprzyjało rozwojowi badań naukowych w ramach tej dyscypliny i wyodrębnieniu jej z nauk politycznych. I odwrotnie, rozwój prac naukowych na temat stosunków międzynarodowych siłą rzeczy podnosił poziom uprawiania tej dyscypliny w procesie dydaktycznym.

W poprzednich rozdziałach stwierdziliśmy, że międzynarodowe stosunki polityczne mają najważniejsze znaczenie w ramach ogólnie pojętych stosunków międzynarodowych, ponieważ stwarzają m.in. gwarancje bezpieczeństwa uczestników stosunków międzynarodowych oraz ramy organizacyjno-prawne rozwoju wszystkich pozostałych rodzajów stosunków. Z powyższych względów doszło do wyodrębnienia ich w toku rozwoju dydaktyki stosunków międzynarodowych jako przedmiotu uniwersyteckiego.

3. 2. Metody i nurty badawcze

Nauka o stosunkach międzynarodowych jest nauką interdyscyplinarną, czego konsekwencją jest ogromne zróżnicowanie metodologiczne.

Metody badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych można podzielić na tradycyjne i nowoczesne. **Metody tradycyjne**, wśród których najważniejsze są dwie – historyczna i prawnicza wywodzą się z nauk szczegółowych, zajmujących się od dawna badaniem stosunków międzynarodowych. **Metoda historyczna** polega na poszukiwaniu w historii stosunków międzynarodowych pewnych prawidłowości. Następnie na ich podstawie wyjaśnia się istotę współczesnych relacji międzynarodowych oraz buduje się hipotezy – prognozy dotyczące przyszłych stosunków [R. Zenderowski 2006, 100]. Z kolei celem **metody prawniczej** jest analiza obowiązujących norm prawa międzynarodowego.

Do najważniejszych metod nowoczesnych zaliczyć można metody: systemową, behawioralną, czynnikową, analizy zawartości, decyzyjną i symulacyjną.

1. **Metoda systemowa** polega na konstruowaniu specyficznego modelu pojęciowego badanych zjawisk międzynarodowych. System międzynarodowy jest zespołem zintegrowanych elementów; między nimi oraz między systemem i środowiskiem występują sprzężenia zwrotne. Taki system składa się z elementów powią-

zanych w strukturę i oddzielonych granicą od środowiska. Dzięki wejściom system ulega wpływowi środowiskowemu, a dzięki wyjściom – kształtuje środowisko.

System utrzymuje równowagę ze środowiskiem dzięki dwóm typom sprzężeń zwrotnych:

a) między wejściem a wyjściem – system w drodze konwersji przetwarza bodziec środowiskowy w swoją reakcję,

b) między wyjściem a wejściem – środowisko przetwarza bodziec wysłany przez system i decyduje się na jakieś zachowanie.

2. **Metoda behawioralna** polega na analizowaniu stosunków międzynarodowych za pomocą analizy zachowań ich uczestników. Zachowania te są kwantyfikowane, co ma zobiektywizować wyniki badań.

3. **Metoda czynnikowa** polega na identyfikacji, klasyfikacji i hierarchizacji czynników kształtujących daną klasę zjawisk międzynarodowych. Stosowane są dwa podejścia: czynniki mogą być definiowane w sposób dedukcyjny, na podstawie wcześniej przyjętej teorii ogólnej lub indukcyjnie, przez wyszukiwanie ilościowych wskaźników, które mogą wpływać na dane zjawiska, w celu zbadania stopnia korelacji.

4. **Metoda analizy zawartości** polega na zbieraniu i klasyfikowaniu informacji pochodzącej z wymiany komunikatów między uczestnikami stosunków międzynarodowych. Celem jest rekonstrukcja interesów stron na podstawie publicznie składanych deklaracji. Zakłada się, że każdy komunikat powstaje w procesie kodowania informacji („strony dokonały szerszej wymiany poglądów”), przesyłania jej do odbiorcy za pomocą odpowiednio dobranego kanału oraz dekodowania informacji przez odbiorcę („stan ich stosunków zaostrzył się tak bardzo, że nie uzgodnili stanowisk z żadnej sprawie”) [T. Łoś-Nowak 1997, 28].

5. **Metoda decyzyjna** polega na kompleksowym traktowaniu zjawisk międzynarodowych. Najważniejsze w tej metodzie są następujące kategorie:

1) ośrodek decyzyjny, traktowany jako podmiot działania w skali międzynarodowej;

2) proces decyzyjny, czyli zespół powiązań przyczynowo-skutkowych występujących wewnątrz ośrodka decyzyjnego w związku ze stanem wejścia, strukturą ośrodka i celami decydentów;

3) decyzja polityczna, czyli akt nielosowego wyboru działania lub zaniechania politycznego, oraz

4) implementacja polityczna, czyli proces urzeczywistniania decyzji za pomocą odpowiednio dobranych metod i środków [R. Zenderowski 2006, 100].

6. **Metoda symulacyjna** polega na tworzeniu rozwiniętych modeli rzeczywistości międzynarodowej, nasycaeniu ich danymi faktycznymi oraz przetwarzaniu za pomocą komputerów.

W nauce o stosunkach międzynarodowych można wyodrębnić następujące nurty badawcze: klasyczny, modernistyczny i postmodernistyczny. Związane są one z „wielkimi debatami”, rozumianymi jako fazy refleksji naukowej dotyczącej stosunków międzynarodowych. Początek czwartej debaty wyznacza koniec zimnej

wojny. Obejmuje ona krytykę kierunków tradycyjnych przez przedstawicieli nurtów alternatywnych, których określa się mianem postpozytywistów.

Tabela 3.1. Wielkie debaty w nauce o stosunkach międzynarodowych

Debata	Strony debaty	Przedmiot debaty
I debata (lata 40. i 50. XX w.)	Liberalizm utopijny	Co jest kluczowym gwarantem bezpieczeństwa międzynarodowego? Prawo międzynarodowe, organizacje międzynarodowe, współpraca, współzależność.
	Realizm	Realna siła państwa i równowaga sił
II debata (I poł. lat 50. i lata 60. XX w.)	Kierunki tradycyjne Behawioryzm	Metody badawcze, sposób budowania teorii. Metody dedukcyjne Metody indukcyjne
III debata (od lat 70. XX w.)	Neorealizm/neoliberalizm	—
	Neomarksizm	Światowy system kapitalistyczny, zależność, zacofanie gospodarcze.
IV debata (przełom lat 80. i 90. XX w.)	Kierunki tradycyjne	Trudny do jednoznacznego ustalenia
	Postpozytywizm	Postpozytywistyczne metodologie i kwestie (środowisko, różnice płci, suwerenność i zmiany w zakresie państwowości)

Źródło: W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 43; R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 51.

Nurt klasyczny, najwcześniejszy z istniejących w nauce o stosunkach międzynarodowych, określane także jako „przednaukowy”, osadzony jest na paradygmatach: idealistycznym i realistycznym.

Paradygmat idealistyczny najsilniej rozwinął się w Stanach Zjednoczonych, tam bowiem po I wojnie światowej podjęto badania naukowe nad stosunkami międzynarodowymi. Formuła nowego modelu stosunków międzynarodowych została przygotowana w kręgu prezydenta Woodrowa Wilsona w duchu jego poglądów na temat systemu międzynarodowego.

Koncepcję przebudowy stosunków międzynarodowych i zasadnicze jej elementy zawarł Wilson w programie ogłoszonym 8 stycznia 1918 roku, znanym jako „14 punktów prezydenta W. Wilsona”. Jego podstawowe założenia można zawrzeć w następujących hasłach: „demokratyzacja stosunków międzynarodowych”, „wol-

ność w przepływie ludzi i idei”, „prawo narodów do samostanowienia”, „utworzenie organizacji międzynarodowej”, „liberalizm gospodarczy i handlowy”, „poszanowanie prawa międzynarodowego i norm, którymi rządzi się społeczność międzynarodowa”, „pokojowe formy rozwiązywania sporów międzynarodowych”.

W literaturze podkreśla się dwa główne punkty koncepcji Wilsona. Pierwszy z nich mówi o upowszechnieniu demokracji i zasady samostanowienia. Jest on wyrazem przekonania, że rządy demokratyczne nie walczą i nie będą ze sobą walczyć. Rozwój demokracji liberalnej w Europie sprawi bowiem, że autokratycznych, skłonnych do wojny przywódców, zastąpią rządy nastawione pokojowo. Druga teza Wilsona dotyczyła stworzenia organizacji międzynarodowej, dzięki której stosunki między państwami będą oparte na solidnej bazie instytucjonalnej. Stosunki międzynarodowe powinny być bowiem regulowane przez wspólne zasady prawa **międzynarodowego**. **Tak brzmiały główne założenia wilsonowskiej koncepcji Ligi Narodów** [R. Jackson, G. Sørensen 2006, 38:39].

Paradygmat idealistyczny zakładał, że państwo może działać dobrze lub źle, moralnie lub amoralnie, ale zawsze podlega procesowi moralnego doskonalenia się. Tak jak istota rozumna kieruje się wszak „prawem rozumu” i przedkłada „spokojne współżycie” nad wojnę i przemoc. W stosunku do innych kieruje się prawem naturalnym i normami tworzonymi przez „człowieka rozumnego”. Jest ono bez wątpienia podstawowym aktorem w stosunkach międzynarodowych, który politykę zagraniczną i wewnętrzną prowadzi zgodnie z normami etycznymi i uznanym katalogiem wartości moralnych.

W systemie międzynarodowym, w którym panuje właściwa przyrodzie harmonia, a państwa postępują moralnie, można mówić raczej o zbieżności interesów aniżeli ich rozbieżności. Jeśli pojawiają się wojny wyrażające owe rozbieżności, to są one raczej wyrazem spisku złych narodów aniżeli właściwością społeczności międzynarodowej, ignorancji czy niechęci polityków do sięgania po pokojowe środki rozwiązywania spornych problemów [T. Łoś-Nowak 2006, 41]. Czynnikiem wzmacniającym wiarę w skuteczność takiego modelu stosunków międzynarodowych miały być organizacje międzynarodowe, głównie Liga Narodów. Obok prawa międzynarodowego i opinii publicznej stanowiły one ważny instrument polityki międzynarodowej.

Źródła teorii liberalnej tkwią w optymizmie oświecenia, że ludzie są istotami racjonalnymi, zdolnymi zrozumieć powszechne prawa rządzące zarówno naturą, jak i społeczeństwem. niesprawiedliwość, wojna i agresja nie są nieuchronne i można je ograniczyć czy nawet wyeliminować dzięki reformie instytucjonalnej lub wspólnemu działaniu. Ludzie mają zdolność poprawiania swej sytuacji, tworząc sprawiedliwe społeczeństwo. Jeśli sprawiedliwe społeczeństwo nie powstaje, to winę za to ponoszą nieodpowiednie instytucje.

Głównymi przedstawicielami **paradygmatu realistycznego** są Reinhold Niebuhr, E. H. Carr oraz Hans Morgenthau, uważany za jego czołowego przedstawiciela. Czerpali oni inspiracje z prac Tukidydesa, Niccolò Machiavellego, Thomasa Hobbesa, Benedykta Spinozy oraz Carla von Clausewitza.

Realizm opiera się na założeniu, że jednostka kieruje się przede wszystkim egoizmem i dąży do władzy. Jednostki są zorganizowane w państwa, z których każde działa jednolicie w dążeniu do realizacji własnego interesu narodowego definiowanego w kategoriach siły. Państwa istnieją w ramach anarchicznego systemu międzynarodowego charakteryzującego się brakiem hierarchii władzy. W takich warunkach anarchii państwa w systemie międzynarodowym muszą polegać tylko na sobie. Ich najważniejszą troską jest skuteczne radzenie sobie z niepewnością wywoływaną przez anarchiczny system. Opierają się przy tym na równoważeniu potęgi innych państw i odstraszeniu, aby system międzynarodowy pozostał nieknięty i jak najmniej im zagrażał [K. Mingst 2006, 68]. Stosunki międzynarodowe są przede wszystkim stosunkami międzypaństwowymi. Wszyscy pozostali aktorzy w polityce światowej są albo mniej ważni, albo się nie liczą. Głównym celem polityki zagranicznej jest realizacja i obrona interesu państwa w polityce światowej.

Fundamentalne twierdzenia zwolenników realizmu są następujące: 1) państwo jest najważniejszym lub jedynym prawdziwym aktorem stosunków międzynarodowych; 2) immanentną cechą systemu międzynarodowego jest anarchia (brak nadrzędnej władzy), nie oznacza ona jednak chaosu, ponieważ bądź system, bądź najsilniejsze państwa wypracowują jakieś mechanizmy regulacyjne; 3) celem państwa jest maksymalizacja potęgi w zanarchizowanym środowisku międzynarodowym (centralne miejsce zajmuje pojęcie „interesu narodowego” i „potęgi”). Najbardziej skutecznym narzędziem w polityce zagranicznej jest siła lub groźba jej użycia; 4) interesy państw w znacznej mierze wykluczają się, toteż państwa skazane są na rywalizację o ograniczone zasoby; 5) miejsce państwa w systemie wywiera wpływ na jego zachowanie się (realizm strukturalny); 6) pokój jest funkcją równowagi sił lub istnienia porządku hegemonicznego.

Ze względu na uproszczenia w sposobie postrzegania rzeczywistości międzynarodowej jest ona często przedstawiana jako „model kuli bilardowej”, w którym kule bilardowe to państwa, ich interesy narodowe zaś wyznaczają nie tylko tory, po których się poruszają, ale także ich szerokość (autonomia) oraz długość (zasięg interesów).

Zapoczątkowana w drugiej połowie lat 50. XX wieku. tzw. druga debata stanowiła konfrontację między „tradycjonalistami” (głównie realistami, w mniejszym stopniu idealistami) a „modernistami” (scjentyistami i behawiorystami).

Głównymi przedstawicielami nurtu modernistycznego byli: James N. Rosenau, Morton Kaplan, David Easton, Stanley H. Hoffmann, Karl Deutsch, David J. Singer, David E. Spiro, George Modelsky, Richard Rosencrance.

Podjęcie behawioralne pojawiło się w amerykańskiej teorii stosunków międzynarodowych w latach 50. XX wieku. W kolejnych latach zdominowało te badania początkowo w USA, a następnie w innych państwach świata. Behawioralne koncepcje badania stosunków międzynarodowych można zgrupować w trzech podstawowych nurtach: systemowym, teorii więzi i teorii pola.

Szkoła systemowa w nauce o stosunkach międzynarodowych rozwijała się na Zachodzie, przede wszystkim w USA na przełomie lat 60. XX wieku, głównie pod

wpływem nurtu behawioralnego w naukach przyrodniczych, socjologii i ekonomii.

Cechą i najistotniejszą metodologicznie wartością analizy systemowej jest to, iż odnosi ona badane zjawisko i proces do szerszego kontekstu zdarzeń i procesów, że postrzega je kompleksowo, przedstawiając badany obiekt jako złożoną całość, konkretyzując jego obraz poprzez analizę sprzężeń między jego elementami składowymi. Najważniejsze w analizie systemowej jest badanie struktury systemu oraz jego reakcji zachodzących między poszczególnymi elementami owej struktury. Jest to jeden poziom badawczy. Drugi polega na badaniu reakcji zachodzących między elementami systemu [T. Łoś-Nowak 2006, 51:52].

W toku analiz systemów międzynarodowych wyodrębniono trzy podgrupy: 1) systemy uczestników stosunków międzynarodowych, 2) systemy stosunków międzynarodowych, 3) systemy ról uczestników. Systemy międzynarodowe dzielono na jednorodne i mieszane, obejmujące różne rodzaje stosunków (politycznych, gospodarczych, kulturalnych i innych). Uwzględniając hierarchię systemów międzynarodowych proponowano wyróżniać system światowy (globalny), systemy regionalne i lokalne.

Teorię więzi J. Rosenaua charakteryzuje przede wszystkim założenie o zacieraniu się odrębności systemów międzynarodowych. Zauważył on, iż współczesne stosunki międzynarodowe charakteryzuje przenikanie się i zazębianie zarówno systemów, jak i zjawisk politycznych. W ujęciu tej teorii istotne zjawiska międzynarodowe pojawiają się na przecięciu systemu politycznego państwa i systemu politycznego państw. Występują one równocześnie w obu systemach i próbując wyjaśnić je powinniśmy sięgać równocześnie do obu systemów, ponieważ są one współzależne.

Pionier prac czynnikowej eksplanacji stosunków międzynarodowych Q. Wright zakładał, że każde zachowanie międzynarodowe stanowi zmienną stanu pola, rozumianego jako system określony przez czas i przestrzeń (pole geograficzne) lub przez współrzędne analityczne (pola analityczne). Stosunki międzynarodowe są w tym ujęciu funkcją dwunastu czynników. Sześć współrzędnych pola możliwości umieścić na osiach energii społecznej, elastyczności, współpracy, siły, zasobów i postępu technologicznego. Sześć współrzędnych pola wartości funkcjonuje na osiach oceny rzeczywistości, konkretności myślenia, celów, samoidentyfikacji, interpretacji interesów i stosunku do świata. Pole stosunków międzynarodowych to dla Wrighta dwunastowymiarowa przestrzeń, w której krążą państwa. Zmiana stosunków międzynarodowych polega na ich przesuwaniu się wewnątrz pola, ze względu na: ogólne zmiany pola, interakcje zachodzące między polem możliwości a polem wartości oraz interakcje zachodzące między polem geograficznym i polem analitycznym [T. Łoś-Nowak 1995, 35:36].

Początek trzeciej „wielkiej debaty” przypada na lata 80. XX wieku. Debata ta została sprowokowana przez Michaela Banksa artykułem pt. *The Inter-Paradigm Debate*, w którym dokonał on konfrontacji trzech tradycji w nauce o stosunkach międzynarodowych: idealistycznej, realistycznej i modernistycznej.

W debacie tej uczestniczą głównie zwolennicy: 1) neorealizmu i strukturalnego realizmu; 2) neoliberalizmu (neoidealizmu) z jego licznymi odmianami (pluralizmem, racjonalizmem i neoliberalnym instytucjonalizmem); 3) globalizmu; 4) postmodernizmu, feminizmu i orientacji ekologicznej.

W niektórych opracowaniach można spotkać się ze stwierdzeniem, że w stosunkach międzynarodowych mamy do czynienia z czterema, a nie trzema „wielkimi debatami”. Początek czwartej debaty wyznaczałby koniec zimnej wojny, a toczy się ona między pozytywistami (głównie neorealistami i neoidealistami) i postpozytywistami (głównie postmodernistami, zwolennikami feminizmu i ekologizmu).

Do kierunków pozytywistycznych zalicza się:

- **neorealizm** – przedstawiciele tego nurtu to: Robert Gilpin, Robert O. Keohane, Friedrich Kratochwil i Kenneth Waltz.

Przełomowe znaczenie dla rozwoju neorealistycznego paradygmatu w nauce o stosunkach międzynarodowych mają prace R. Gilpina, który dostrzegł i docenił wagę „zmiany” w systemie międzynarodowym. Dążenie do zmiany podyktowane jest pragnieniem znalezienia przez państwo lepszego miejsca w systemie, który ciągle ewoluuje. Tezy Gilpina są następujące:

– system międzynarodowy jest zasadniczo stały i stabilny, jeżeli poszczególne państwa nie widzą dla siebie korzyści wynikającej z jego ewentualnej zmiany. Państwa dążą natomiast do jego zmiany, jeżeli spodziewają się, że przewidywane korzyści z tego wynikające przewyższą ewentualne straty. System przekształca się wówczas, gdy państwa nie są w stanie utrzymać jego równowagi. Tworzy się wtedy nowa równowaga sił, która odzwierciedla nowy podział władzy i nową strukturę systemu.

– Zmiany mogą dokonywać się na wiele sposobów. Są one możliwe głównie w wyniku: 1) poszerzenia terytorium (współcześnie mało skuteczne rozwiązanie), 2) wzrostu siły ekonomicznej (współcześnie bardzo skuteczne rozwiązanie) lub 3) w inny sposób, jeśli koszty związane z dalszą zmianą będą równoważone lub mniejsze od minimalnych korzyści.

– Osiągnięcie stanu równowagi między stratami i korzyściami dalszej ekspansji sprawia, że wzrasta tendencja do utrzymania *status quo*.

Gilpin starał się dotrzeć do niemilitarnych źródeł siły oraz możliwości działań państw i oddziaływać w środowisku międzynarodowym. Zwrócił uwagę na te czynniki, które stanowią o rzeczywistej potędze państwa i czynią go mocarstwem lub państwem małym. Są to m.in. potencjał ekonomiczny, techniczny i technologiczny. Według Gilpina państwa walczą nie o przetrwanie, lecz o dobrobyt swoich obywateli [T. Łoś-Nowak 2006, 96, 98].

- **strukturalny realizm** – głównym przedstawicielem tego nurtu jest Kenneth Waltz.

Według K. Waltza najlepszą teorią stosunków międzynarodowych jest neorealistyczna teoria systemów, której przedmiotem jest zasadniczo struktura systemu, współdziałanie jej elementów oraz ciągłość systemu i jego zmiana.

Waltz wskazuje na strukturę systemu jako źródło determinujące politykę zagraniczną państwa. Według niego istnieje zależność pomiędzy zachowaniem się

państwa w środowisku międzynarodowym a miejscem zajmowanym przez nie w strukturze systemu. Struktura staje się czynnikiem determinującym możliwości i politykę zagraniczną państwa. Uwarunkowane potencjałem państwa jego miejsce w systemie wymuszało na nim określony rodzaj polityki i określony typ zachowań. Aby móc przetrwać i rozwijać się w poliarchicznym i policentrycznym środowisku międzynarodowym, państwo musi polegać na swej sile, tzn. potencjale, jakim dysponuje. Siła państwa staje się celem jego działań w polityce zagranicznej i jednocześnie narzędziem służącym do realizacji tej polityki. Struktura systemu zmienia się wraz ze zmianą potencjałów jego głównych nośników, natomiast stabilność systemu zmienia wojna mocarstw. Rezultatem wojny jest nowa konfiguracja sił, nowy podział „możliwości” oraz nowe usytuowanie państw w nowej strukturze systemu międzynarodowego. Zdaniem Waltza najlepszym rozwiązaniem w celu zagwarantowania stabilności świata jest dwubiegunowa struktura systemu i istnienie dwóch superpotęg, które zapewniają tę stabilność [T. Łoś-Nowak 2006, 88:91].

• **neoliberalizm** – do głównych przedstawicieli tego kierunku zalicza się: Joseph S. Nye (jr.), Hervey Starr, Erich Weede, Martin Wight, Robert O. Keohane.

W ramach tego paradygmatu zauważalne są trzy główne stanowiska: 1) **pluralizm**, który stawia tezę, iż polityka zagraniczna jest wypadkową interesów różnych grup społecznych wewnątrz państwa, a nie działaniem racjonalnego i suwerennego aktora państwowego; 2) **racjonalizm**, który formułuje postulat oddzielenia od siebie polityki wewnętrznej (której przedmiotem i celem jest zapewnienie dobrobytu) i polityki zewnętrznej państwa (której celem jest zapewnienie bezpieczeństwa); 3) **neoliberalny instytucjonalizm**, który bezpieczeństwo definiuje szerzej niż realności, wskazując, że oprócz jego aspektów militarnych i geopolitycznych istotne są także aspekty: socjalny, ekologiczny, demograficzny, kulturowy.

Globalizm (neomarksizm) trudno jednoznacznie zaklasyfikować do nurtu politykistycznego. Istnieje wiele różnych nurtów w ramach wizji globalistycznej.

Przedstawiciele nurtu globalistycznego (Immanuel Wallerstein, Susan Strange, Andre G. Frank, Fernando Henrique Cardoso) odwołują się często do poglądów m.in. Karola Marksa, Fryderyka Engelsa, Włodzimierza I. Lenina, Jürgena Habermasa.

Do cech wspólnych większości kierunków globalistycznych zalicza się:

1) krytyka realistycznego założenia o unitarności państwa jako uczestnika stosunków międzynarodowych,

2) założenie, że gospodarka stanowi element determinujący całą rzeczywistość międzynarodową. Stosunki międzynarodowe zdeterminowane są procesem tworzenia się nowej ponadnarodowej klasy „posiadaczy i wyzyskiwaczy”, którzy wyzyskują „masy” w różnych zakątkach globu,

3) przekonanie o istnieniu światowego systemu kapitalistycznego, wszechogarniającego i determinującego zachowania wszystkich aktorów sceny międzynarodowej,

4) założenie, że istniejący ład międzynarodowy jest głęboko niesprawiedliwy, ponieważ opiera się na wyzysku obszarów peryferyjnych i półperyferyjnych przez

centra światowej gospodarki. Wyzysk pogłębiany jest przez współpracę elit gospodarczych i politycznych państw peryferyjnych z państwami centrum (neokolonializm).

W paradygmacie globalistycznym przyjmuje się postulat braku dystansu badacza do przedmiotu badanego – naukowiec ma nie badać, lecz zmieniać rzeczywistość.

Do kierunków postpozytywistycznych zalicza się trzy podejścia: postmodernistyczne, feministyczne i ekologiczne.

Postmodernizm pojawił się na początku lat 80. XX wieku wraz z twórczością francuskich filozofów: Michaela Foucault i Pierra Bourdiera.

W nurcie tym mieści się szereg koncepcji, które są: silnie zróżnicowane, pozbawione jednolitej terminologii; unikają tworzenia nowych paradygmatów, poddają krytyce pojęcie teorii oraz klasyczną metodologię nauk. Wspólne cechy podejść postmodernistycznych przedstawiają się następująco:

- rzeczywistość jest konstrukcją społeczną. Wszystkie pojęcia i instytucje (np. państwo narodowe, suwerenność) są wytworami przekonań i wyobrażeń oraz opartych na nich działań. Ulegają one stopniowym przekształceniom i z czasem tworzą więzy krepujące ludzką świadomość (teza konstruktywistyczna). Mamy tu do czynienia ze swoistym imperializmem i szowinizmem językowym;
- badacze uwikłani są w sieci uwarunkowań kulturowych, społecznych, ideowych oraz językowych, brakuje im dystansu do przedmiotu badania. Teorie nie są tworzone na podstawie obserwacji faktów, to fakty są tworzone przez badaczy za pomocą interpretacji rzeczywistości według przyjętych założeń;
- istnieje stały związek prawdy z władzą – kto ma władzę, ma prawdę (rację). Władza narzuca ludziom kategorie myślenia, naruszając tym samym ich wolność;
- w ramach nurtów postmodernistycznych postuluje się następujące „metody badawcze”: 1) archeologię – doszukiwanie się ukrytych znaczeń określonych poglądów; 2) genealogię – odkrywanie uwarunkowań określonych poglądów oraz 3) dekonstrukcję – rozłożenie poglądu na czynniki pierwsze i wskazanie na ich sprzeczności i ideologiczne uwikłania.

Podejście feministyczne stanowi zbiór kilku różnych stanowisk teoretycznych. Feminizmowi towarzyszy swoista metodologia, zwana *gender studies*, która zakłada, iż problem tożsamości płciowej badacza jest kluczowy dla rozważań naukowych. Powiada się, iż większość stanowisk ma wypaczone i seksistowskie podejście do roli kobiet w życiu politycznym, także międzynarodowym. Teorie stosunków międzynarodowych „skazane” są męskim punktem widzenia. To, co wydaje się wyłącznie męskim punktem widzenia, na gruncie klasycznych nauk społecznych niesłusznie określane jest jako ogólnoludzkie.

Feministki postulują neutralne, czyli aseksualne podejście bądź zrównoważenie teorii męskich teoriami kobiecymi. Zdaniem reprezentantek tego nurtu istnieje konieczność uwydatnienia roli kobiet w życiu międzynarodowym. Feministki głoszą m.in., iż wojny są konsekwencją męskiej agresywności, wskazują na niedocenianie w teorii problemów zwykłych ludzi, szczególnie grup mniejszościowych.

Zagadnienie płci wprowadza się do stosunków międzynarodowych w ramach debaty o nierównym traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz konsekwencjach takiego postępowania dla polityki światowej [R. Jackson, G. Sørensen 2006, 294].

Nurt ekologiczny w stosunkach międzynarodowych związany jest ze świadomością, że problemy ekologiczne i ich rozwiązanie wykraczają poza możliwości działania pojedynczych państw. Zwolennicy tego podejścia dostrzegają zanik podziału na politykę zagraniczną i wewnętrzną, różne konsekwencje procesu globalizacji. Stawiają tezę o erozji suwerenności państw, podkreślają przy tym kluczową rolę organizacji pozarządowych i struktur transnarodowych.

W ramach nurtu ekologicznego wykształca się ideologia tzw. environmentalizmu. Ma ona wymiar antropocentryczny, a jej podstawowym założeniem jest koncepcja zrównoważonego rozwoju. Environmentalizm można uznać za zbieżny z poglądami neoliberalistów. Według environmentalistów światowy ruch ekologiczny powinien doprowadzić do powstania „transnarodowego społeczeństwa obywatelskiego” kierującego się „planetarną świadomością”.

Osobny nurt stanowi tzw. zielona teoria polityczna. W tej perspektywie odmawia się człowiekowi i ludzkości jako takiej centralnej pozycji w systemie międzynarodowym. Głównym celem polityki międzynarodowej powinno stać się zachowanie ekosystemu, w zasadzie za wszelką cenę [R. Zenderowski 2006, 66:67].

3. 3. Główne kierunki i ośrodki badawcze

Zakres badań nad międzynarodowymi stosunkami politycznymi (stosunkami międzynarodowymi) przedstawiony zostanie w formie prezentacji tematyki podejmowanej w wybranych liczących się placówkach naukowo-badawczych oraz ośrodkach akademickich w Polsce i za granicą.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych został utworzony na mocy ustawy z 20 grudnia 1996 roku. Instytut prowadzi wielodyscyplinarne i porównawcze badania w zakresie spraw międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem następującej problematyki: a) świat jako system; Polska a globalizacja; współczesna polityka zagraniczna Polski; Polska w UE; Polska w NATO; Polska i kraje sąsiednie; stosunki dwustronne Polski; obraz Polski w świecie; b) instytucje formujące lub realizujące politykę zagraniczną lub związane z funkcjonowaniem państw w systemie światowym; c) metodologia badań w zakresie spraw/stosunków międzynarodowych.

Do podstawowych zadań Instytutu należy opracowywanie analiz, prognoz i innych danych specjalistycznych. Przygotowywane materiały są adresowane do podmiotów realizujących zadania w zakresie polskiej polityki zagranicznej, zwłaszcza do organów władzy państwowej. Instytut przygotowuje ekspertyzy z zakresu spraw międzynarodowych z inicjatywy własnej, na zlecenie podmiotów państwowych określonych w statucie PISM oraz w miarę możliwości na zlecenie innych podmiotów. Instytut wydaje m.in. czasopisma: „Polski Przegląd Dyplomatyczny”; „Sprawy Międzynarodowe”, „*The Polish Quarterly of International Affairs*”; „Zbiór Doku-

mentów”; „Zeszyty Niemcoznawcze PISM”; „Rocznik polskiej polityki zagranicznej” [szerzej: www.pism.pl].

Wyspecjalizowaną placówką niemcoznawczą w Polsce jest **Instytut Zachodni**. Oficjalne powołanie do życia Instytutu Zachodniego (Naukowo-Badawczego im. Zygmunta Wojciechowskiego) w Poznaniu nastąpiło 27 lutego 1945 roku. Instytut Zachodni prowadzi badania poświęcone stosunkom międzynarodowym w Europie, warunkującym je czynnikom wewnętrznym i zewnętrznym ze szczególnym uwzględnieniem Niemiec – ich miejsca i roli w świecie – oraz szeroko rozumianym wzajemnym stosunkom polsko-niemieckim.

Prace indywidualne i zbiorowe projekty badawcze są prowadzone w ramach następujących programów: dzieje i współczesność stosunków polsko-niemieckich; Niemcy i ich partnerzy na arenie międzynarodowej; Niemcy współczesne; europejskie procesy integracyjne oraz ziemie polskie pod okupacją niemiecką 1939-1945. Instytut Zachodni wydaje periodyk „Przegląd Zachodni”, serię „Zeszyty Instytutu Zachodniego” oraz monografie [szerzej: www.iz.poznan.pl].

Ośrodek Studiów Wschodnich powstał w 1990 roku i jest finansowany z budżetu państwa. Celem Ośrodka jest monitorowanie oraz analiza politycznej, ekonomicznej i społecznej sytuacji w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej. Główne tematy badawcze: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW; system władzy; polityka zagraniczna; bezpieczeństwo energetyczne; istniejące i potencjalne konflikty oraz inne czynniki związane z problemami bezpieczeństwa Europy Środkowej i Wschodniej, Bałkanów oraz Kaukazu i Azji Centralnej. Ośrodek publikuje w formie elektronicznej: „Wiadomości” „Tydzień na Wschodzie”; „Punkty Widzenia”; „Prace OSW”; „Raport OSW” [szerzej: www.osw.waw.pl].

Czołowym ośrodkiem akademickim w Polsce jest powstały w 1976 roku w ramach powołanego w 1975 roku Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego **Instytut Stosunków Międzynarodowych**. Od 1981 roku prowadził politologiczną specjalizację „stosunki międzynarodowe”, a w 1991 roku otworzył samodzielny kierunek studiów. Główny cel działalności Instytutu to dydaktyka, tzn. przygotowanie specjalistów do szeroko pojętej współpracy międzynarodowej w sferze polityczno-wojskowej, ekonomicznej, kulturalnej i społecznej.

Instytut prowadzi również działalność badawczą. Obok badań podstawowych o charakterze teoretycznym podejmuje badania nad funkcjonalnymi dziedzinami stosunków międzynarodowych, takimi jak międzynarodowe stosunki polityczne, międzynarodowe stosunki gospodarcze, prawo międzynarodowe, organizacje międzynarodowe a także badania nad regionalnymi stosunkami międzynarodowymi. Instytut wydaje „Stosunki Międzynarodowe” i „Rocznik Strategiczny”. Instytut uzyskał rangę ogólnopolską, gdy dyrektorem był prof. dr hab. Józef Kukułka [szerzej: www.ism.uw.edu.pl].

We wszystkich liczących się ośrodkach akademickich – w Krakowie, Lublinie, Katowicach, Poznaniu, Wrocławiu, Gdańsku i Szczecinie – są katedry lub zakłady

zajmujące się problematyką międzynarodowych stosunków politycznych, czy szerzej – stosunków międzynarodowych.

W dalszej części podrozdziału omówimy kilka wiodących zagranicznych ośrodków koncentrujących swe badania na problematyce stosunków międzynarodowych.

Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych (*The International Institute for Strategic Studies*) jest niezależnym instytutem założonym w 1958 roku w Londynie. Celem instytutu jest promowanie badań i debat dotyczących wpływu nowoczesnej technologii wojskowej, broni nuklearnej i nowoczesnych sposobów prowadzenia wojny na strategię, koncepcje obronne, kwestie rozbrojenia i stosunki międzynarodowe [szerzej: www.iiss.org].

Szkoła Nowoczesnych Stosunków Międzynarodowych im. Paula Nitzé'go (*The Paul Nitze School of Advanced International Studies*) została założona w 1943 roku przez Paula Nitze'go i Christiana Hertera w Waszyngtonie. Od 1950 roku jest wydziałem Uniwersytetu Johna Hopkinsa. Wydział ten publikuje m.in. serie *SAIS Forum Policy* oraz *SAIS Working Papers*. Uczelnia ta jako jedna z pierwszych na świecie zapoczątkowała modę na studia nad poszczególnymi regionami światowymi. Już w 1946 roku na uczelni powstał wydział ds. Bliskiego Wschodu, a z czasem wydziały zajmujące się badaniami nad innymi regionami [szerzej: www.sais-jhu.edu].

Ośrodek Studiów Strategicznych i Międzynarodowych (*Center for Strategic and International Studies – CSIS*) jest prywatnym instytutem założonym w 1962 roku w Waszyngtonie. Celem instytutu jest doradzanie sektorowi rządowemu i prywatnemu przy podejmowaniu decyzji politycznych. CSIS doradza m.in. w takich dziedzinach jak: finanse międzynarodowe, rynki wschodzące, polityka wewnętrzna i gospodarcza USA, polityka zagraniczna USA, bezpieczeństwo narodowe [szerzej: www.csis.org].

Korporacja RAND (*The RAND Corporation*) została utworzona w Santa Monica w Kalifornii w 1948 roku. Instytut ten dostarcza analiz i opracowań dla decydentów zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego. Zajmuje się bardzo różnymi dziedzinami badawczymi m.in. edukacją, ubóstwem, przestępczością, środowiskiem naturalnym, czy też bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym [szerzej: www.rand.org].

Instytut ds. Stosunków Międzynarodowych i Strategicznych (*Institut de Relations Internationales et Strategiques*) powstał w 1990 roku. Siedziba instytutu mieści się w Paryżu; działa także filia w Lille. Instytut jest jednostką niezależną, niepowiązaną z żadną uczelnią. Trzy główne dziedziny działalności to: przygotowywanie ekspertyz, organizowanie konferencji i wydawanie publikacji. Na forum instytutu spotykają się i dyskutują politycy, przemysłowcy, wyżsi urzędnicy państwowi, eksperci wojskowi i profesorowie szkół wyższych [szerzej: www.iris-france.org].

Niemiecki Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa (*Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit*) **Fundacji Nauka**

i Polityka (*Stiftung Wissenschaft und Politik – SWP*) jest niezależną placówką naukową. SWP została utworzona w 1962 roku na podstawie prywatnej inicjatywy w Monachium i do końca 2000 roku miała siedzibę w Ebenhausen koło Monachium. SWP przekształcona została – po fuzji Związkowego Instytutu Naukowego Studiów Wschodnich i Międzynarodowych (BIOST) – w Niemiecki Instytut Polityki Międzynarodowej i Bezpieczeństwa; obecnie działa w Berlinie. SWP zajmowała się w szerszym zakresie polityką bezpieczeństwa i dopiero po 2000 roku jej analizy mają bardziej kompleksowy i interdyscyplinarny charakter, obejmując zarówno problemy regionalne, jak też globalne; sporo miejsca poświęca się Rosji oraz poszerzeniu UE. W ramach SWP funkcjonuje 8 grup badawczych: integracja w ramach UE; stosunki zewnętrzne UE; polityka bezpieczeństwa; Ameryka; Rosja/WNP; Bliski i Środkowy Wschód i Afryka; Azja; problemy globalne. SWP publikuje m.in. „*SWP Studien*” oraz „*SWP-Aktuell*” [szerzej: www.swp-berlin.org].

Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik – DGAP*) utworzone w 1955 roku – powiązane blisko z Urzędem Spraw Zagranicznych – działało do 1999 roku w Bonn, od 2000 roku mieści się w Berlinie. DGAP Zajmuje się badaniami w ramach trzech grup programowych: Europa/stosunki transatlantyckie; globalne wyzwania; strategiczne regiony. Niemieckie Towarzystwo Polityki Zagranicznej publikuje m.in. „*DGA-Panalysen*”, „*Internationale Politik*”, „*GUS-Barometer*” oraz monografie [szerzej: www.dgap.org].

Heska Fundacja Badań Pokoju i Konfliktów (*Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung – HSFK*) we Frankfurcie nad Menem została utworzona w 1970 roku. Jest jak dotąd największym i najstarszym niemieckim instytutem zajmującym się badaniami nad pokojem i konfliktami. Swoje badania koncentruje nad rozpoznaniem przyczyn konfliktów zbrojnych, zarówno międzynarodowych, jak i wewnętrznych. Analizuje przyczyny, rozprzestrzenianie i możliwości regulacji konfliktów. Obecnie Fundacja koncentruje swoje badania na następujących kwestiach: kontrola zbrojeń i rozbrojenie; relacje między demokracją, międzynarodowymi organizacjami, a pokój i rozwój prawa; problem demokratyzacji [szerzej: www.hsfk.de].

Instytut Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych Rosyjskiej Akademii Nauk (*Institut Mirowoj Ekonomiki i Mieżdunarodnych Otnoszenij*) powstał w Moskwie w 1956 roku. Instytucja ta wykonuje całościowe, porównawcze analizy dotyczące współczesnego rozwoju globalnego z perspektywy rosyjskich interesów narodowych. Szczególną uwagę przykłada się do analizy zmian zachodzących w stosunkach gospodarczych, politycznych i społecznych na arenie międzynarodowej i ich znaczenia dla wzmacniania międzynarodowej stabilności i bezpieczeństwa oraz promowania współpracy międzynarodowej [szerzej: www.imemo.ru].

Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (*Stockholm International Peace Research Institut – SIPRI*) powstał w 1966 roku. Prowadzi badania nad problematyką związaną ze zbrojeniami i rozbrojeniem, m.in.: wydatki wojskowe, handel bronią, nowe technologie wojskowe, broń konwencjonalna, chemiczna, biologiczna, jądrowa i jej nieprolifracja. Podejmuje zagadnienia związane z konfliktami regionalnymi, zapobieganiem konfliktom, operacjami pokojowymi, tworzeniem systemu kooperatywnego bezpieczeństwa w Europie. Instytut ten uznawany jest za niezależną placówkę badawczą i jego opracowania wykorzystywane są przez organizacje międzynarodowe [szerzej: www.sipri.se].

BEATA MOLO

Rozdział 4

UCZESTNICY

MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKÓW POLITYCZNYCH

Międzynarodowe stosunki polityczne są rezultatem aktywności i wzajemnych oddziaływań uczestników życia międzynarodowego. Celem rozdziału czwartego jest odpowiedź na pytanie, kto jest uczestnikiem tych stosunków. Jest to problem bardziej złożony, dlatego ograniczymy się do omówienia pojęcia, klasyfikacji oraz najważniejszych uczestników międzynarodowych stosunków politycznych.

4.1. Pojęcie oraz klasyfikacja

uczestników międzynarodowych stosunków politycznych

Istnieje wiele zróżnicowanych koncepcji uczestnika w stosunkach międzynarodowych. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy należy wskazać m.in. rozwój społeczności międzynarodowej na skutek wzrostu liczby suwerennych państw oraz pojawienie się i ilościowy przyrost niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych.

Na pytanie, kto wchodzi w skład społeczności międzynarodowej, udziela się różnych odpowiedzi. W wąskim ujęciu **społeczność międzynarodowa** to ogół państw utrzymujących stosunki wzajemne regulowane przez prawo międzynarodowe [A. Abraszewski 1976, 359]. Według innego ujęcia za członków społeczności międzynarodowej uznaje się poza państwami także niepaństwowe podmioty prawa międzynarodowego.

Natomiast w szerokim ujęciu społeczność międzynarodowa obejmuje ogół uczestników stosunków międzynarodowych, powiązanych ze sobą więzami formalnymi i nieformalnym. Więzy między uczestnikami stosunków międzynarodowych są nie tylko natury politycznej, obecnie dotyczą również problemów integracji gospodarczej, problemów demograficznych, żywnościowych, ochrony środowiska naturalnego i zdrowia ludzi.

Według Teresy Łoś-Nowak podmiotowy zakres pojęcia „społeczność międzynarodowa” jest ustalany na trzech poziomach. Za jej członków uważa się tylko

państwa bądź tylko podmioty prawa międzynarodowego (państwa oraz podmioty niepaństwowe), bądź wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych [T. Łoś-Nowak 1997, 47:48].

W rozwoju społeczności międzynarodowej wyodrębnia się trzy fazy:

- w fazie pierwszej, w średniowieczu, pod pojęciem tym rozumiano „rodzinę europejskich narodów chrześcijańskich”,
- w fazie drugiej społeczność międzynarodowa była traktowana jako „klub państw cywilizowanych”, niekoniecznie chrześcijańskich i europejskich. Nowożytna społeczność międzynarodowa powstała po kongresie westfalskim i obejmowała początkowo sygnatariuszy traktatu: Niemcy, Francję, Szwecję, Hiszpanię i Wenecję. Wkrótce liczba jej członków wzrosła, przyjmowano kolejne państwa europejskie i pierwsze pozaeuropejskie państwa chrześcijańskie – w XVIII wieku USA, w XIX wieku państwa Ameryki Łacińskiej i Bałkanów. Punktem zwrotnym było uroczyste przyjęcie – na Kongresie Paryskim w 1856 r. – do społeczności międzynarodowej Turcji, która stała się jej pierwszym niechrześcijańskim członkiem. Wkrótce przyjęto inne państwa niechrześcijańskie: Japonię, Persję, Syjam i Chiny. W okresie międzywojennym członkami społeczności stały się nowo powstałe państwa europejskie oraz dominia brytyjskie,
- w fazie trzeciej w wyniku procesu dekolonizacji, po II wojnie światowej, społeczność międzynarodowa przekształciła się w „społeczność wielokulturową i pluralistyczną” [Z. J. Pietraś 1986, 66:67].

W społeczności międzynarodowej wyróżnia się grupy państw połączone ze sobą ściślejszymi więzami, które są nazywane wspólnotami międzynarodowymi.

Wspólnota międzynarodowa obejmuje pewną liczbę państw, połączonych uznanymi przez siebie, wzajemnymi więzami, wywołującymi podobne zachowania.

W zespole tych więzi można wyróżnić:

- system wspólnych wartości,
- oparte na nich wspólne przekonania i postawy,
- wspólne cele i zasady postępowania,
- wspólne normy prawne i instytucje.

Powstawaniu wspólnot międzynarodowych sprzyja: bliskość geograficzna, pewną rolę odgrywa także koncepcja regionu (np. Organizacja Państw Amerykańskich) oraz czynnik kulturowy, jak w przypadku Wspólnoty Euroatlantyckiej (państwa Europy Zachodniej i Środkowej oraz Ameryki Północnej). Parametrem wspólnoty międzynarodowej jest także określony stan zintegrowania różnych dziedzin życia wewnętrznego i międzynarodowego.

W literaturze przedmiotu zaproponowano następujące pojęcia służące określeniu podmiotowej strony stosunków międzynarodowych: aktor, uczestnik, partner, sprawca, czynnik, strona i podmiot stosunków międzynarodowych. Jednak najczęściej stosowanym pojęciem jest uczestnik stosunków międzynarodowych.

Przyjęły się dwie definicje uczestnika stosunków międzynarodowych – *sensu largo* i *sensu stricto*. Według pierwszego ujęcia uczestnikiem stosunków międzynarodowych jest zorganizowana grupa społeczna, której działania wpływają na bieg

spraw światowych lub jakkolwiek całość, która odgrywa dającą się określić rolę w stosunkach międzynarodowych [T. Łoś-Nowak 2006, 232]. Według drugiego ujęcia uczestnikiem stosunków międzynarodowych jest formalnie zorganizowana całość, niepodlegająca żadnemu innemu podmiotowi, działająca samodzielnie z zamiarem wpływania na stosunki międzynarodowe i zachowania innych aktorów.

Uczestnictwo *sensu stricto* uwidacznia się w zdolności do aktywności w środowisku międzynarodowym, a więc świadomego i celowego postępowania w stosunku do tego, co stanowi „zagranicę” dla podmiotu działającego oraz do zmieniania i utrwalania stanów rzeczy w środowisku międzynarodowym.

Do atrybutów uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych zaliczamy:

- niezależne działanie w skali międzynarodowej,
- wywieranie wpływu na stosunki międzynarodowe i kształtowanie współzależności międzynarodowych,
- określony stopień zorganizowania.

Uwzględniając powyższe ustalenia, można przyjąć, że **uczestnikiem międzynarodowych stosunków politycznych** jest formalnie zorganizowana całość, niepodlegająca żadnemu innemu podmiotowi, działająca samodzielnie z zamiarem wpływania na te stosunki oraz zachowanie innych aktorów.

Dotychczas nie wypracowano powszechnie akceptowanej klasyfikacji uczestników międzynarodowych stosunków politycznych. Jeden z podziałów wprowadza rozróżnienie pomiędzy uczestnikami podmiotowymi i przedmiotowymi.

W grupie przedmiotowych uczestników międzynarodowych stosunków politycznych można wyodrębnić tych, którzy mają bezpośredni wpływ na te stosunki, gdyż wiążą się z międzynarodowymi działaniami i oddziaływaniami politycznymi oraz tych, których wpływ jest pośredni, gdyż główne ich oddziaływanie znajduje wyraz w stosunkach ekonomicznych, kulturalnych czy wojskowych, jeśli te wiążą się z międzynarodowymi stosunkami politycznymi.

Uczestnicy przedmiotowi obejmują: zjawiska świadomościowe, m.in. mity i stereotypy narodowościowe, przekonanie o wyjątkowości i misji dziejowej własnego narodu, poczucie tożsamości narodowej oraz rzeczy materialne, tzn. zasoby naturalne, osiągnięcia technologiczne, kapitał finansowy, ukształtowanie terenu. Uczestnicy przedmiotowi są świadomie wykorzystywani przez uczestników podmiotowych, stanowią elementy systemów ich oddziaływań międzynarodowych oraz instrumenty maksymalizacji ich interesów.

Niektórzy z uczestników przedmiotowych oddziałują realnie (np. eksploatacja ważnych surowców), natomiast inni tylko potencjalnie (np. odkrycie ważnych surowców). Można je wreszcie podzielić na te, które oddziałują na stosunki polityczne w sposób aktywny (np. mocna waluta), jak również takie, które oddziałują w sposób bierny (np. arsenały jądrowe) [J. Kukułka 1984, 19].

W myśl norm prawa międzynarodowego uczestników podmiotowych dzieli się na dwie grupy: tych, którzy posiadają podmiotowość prawnomiędzynarodową i podmiotowość politycznomiędzynarodową.

Pojęcie podmiotowości prawnomiędzynarodowej jest pewnym uogólnieniem naukowym. Normy prawa międzynarodowego nie określają, kto jest podmiotem prawa międzynarodowego. Autorzy wychodząc z odmiennych założeń konstruują odmienne definicje podmiotu prawa międzynarodowego i używają tego pojęcia w różnych znaczeniach.

Podmiotem prawa międzynarodowego jest ten, kto ma prawa i obowiązki wynikające bezpośrednio z prawa międzynarodowego, a więc kto jest adresatem norm prawa międzynarodowego.

Podmioty prawa międzynarodowego dzielimy na: podmioty pierwotne (państwa), podmioty wtórne (niektóre organizacje międzynarodowe), podmioty specyficzne (*sui generis*) – mają one charakter terytorialny lub nieterytorialny (powstańcy i strony walczące/wojujące, ruchy narodowowyzwoleńcze).

Najważniejszymi podmiotami prawa międzynarodowego są państwa. Państwa są jedynymi podmiotami suwerennymi, pełnymi i pierwotnymi, tzn. każde państwo z chwilą powstania staje się pełnym podmiotem prawa międzynarodowego. Natomiast wszelkie inne podmioty prawa międzynarodowego są podmiotami niesuwerennymi, niepełnymi i wtórnymi. Oznacza to, że podmiotowość ich została stworzona lub uznana przez państwa oraz że mają ją w takim zakresie, w jakim została im ona przez państwa nadana.

Do atrybutów podmiotowości prawnomiędzynarodowej zalicza się: *ius legationis*, czyli prawo legacji, tzn. prawo utrzymywania stosunków dyplomatycznych: przyjmowania obcych przedstawicieli dyplomatycznych (bierne prawo legacji), wysyłania własnych przedstawicieli dyplomatycznych (czynne prawo legacji); *ius tractatum*, czyli prawo zawierania umów międzynarodowych; *ius standi*, czyli prawo występowania z roszczeniami międzynarodowymi oraz obowiązek ponoszenia odpowiedzialności międzynarodowej.

Pojęcie podmiotowości politycznomiędzynarodowej jest szersze od pojęcia podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Oznacza to, że każdy podmiot prawa międzynarodowego jest uczestnikiem stosunków międzynarodowych oraz to, że niektórzy uczestnicy stosunków międzynarodowych są podmiotami prawa międzynarodowego. Podmiotowość politycznomiędzynarodowa oznacza zdolność do świadomego działania międzynarodowego, którego celem jest zaspokajanie własnych potrzeb podmiotu. Jej atrybutami są: świadomość podmiotu odnosząca się zarówno do rzeczywistości międzynarodowej, jak i do własnego w niej miejsca oraz własnych potrzeb oraz zdolność podmiotu do prowadzenia stałych działań kształtujących stosunki międzynarodowe w sposób racjonalny i niezależny [Z. J. Pietras 1986, 75].

Z punktu widzenia zakresu podmiotowości prawnomiędzynarodowej uczestników międzynarodowych stosunków dzielimy na państwa i uczestników pozapaństwowych. W literaturze brakuje jednolitej i powszechnie przyjętej klasyfikacji uczestników pozapaństwowych.

Przykładowa klasyfikacja uczestników pozapaństwowych jest następująca: narody; organizacje międzynarodowe i ruchy międzynarodowe; uczestnicy

transnarodowi (przedsiębiorstwa, fundacje, Kościoły, organizacje terrorystyczne); uczestnicy subpaństwowi (np. partie polityczne, organizacje społeczne, osoby fizyczne, regiony).

4.2. Państwo

jako główny uczestnik międzynarodowych stosunków politycznych

Systemy państw lub *quasi*-państw istniały w różnorodnych okresach w rozmaitych miejscach i w różnych częściach świata, np. w starożytnych Indiach, w starożytnej Grecji. Przedmiotem badań stosunków międzynarodowych jest jednak era nowożytna w Europie, począwszy od XVI i XVII wieku, kiedy to po raz pierwszy pojawiły się suwerenne państwa zajmujące sąsiadujące z sobą terytoria.

W nauce prawa międzynarodowego wskazuje się trzy elementy pojęcia państwa: określone terytorium, ludność zamieszkującą to terytorium oraz władzę, która ma charakter władzy najwyższej, tzn. suwerennej. Państwo powstaje wówczas, gdy nad określonym terytorium i zamieszkującą go ludnością tworzy się władza suwerenna, sprawowana w granicach tego terytorium. Powstanie państwa oznacza, że pojawił się nowy uczestnik stosunków międzynarodowych. Państwo z chwilą powstania uzyskuje zdolność do aktywności międzynarodowej. Do atrybutów międzynarodowych państwa należą: 1) prawo legacji czynnej i biernej, obejmujące możliwość wysyłania swoich przedstawicieli za granicę i przyjmowania obcych przedstawicieli u siebie, 2) prawo uczestniczenia we wszystkich aspektach stosunków międzynarodowych, 3) prawo współtworzenia nowych norm, instytucji i struktur w środowisku międzynarodowym.

Istotną i nieodłączną właściwością państwa jest suwerenność, tj. samowładność i całościowość państwa w polityce wewnętrznej i zewnętrznej. Suwerenność oznacza formalny status państwa w otoczeniu międzynarodowym. Wskazuje, że państwo stanowi odrębną i niezależną jednostkę geopolityczną, ponosi wyłączną odpowiedzialność za to, co się dzieje na jej terytorium oraz niezależnie i samodzielnie definiuje, reprezentuje i realizuje swoje interesy na arenie międzynarodowej.

Pojęcie suwerenności w XXI wieku różni się znacznie od rozumienia go z okresu, kiedy powstawał system westfalski oparty na istnieniu suwerennych państw, tzn. całkowicie niezależnych od papieża i cesarza państw. Suwerenność oznaczała wówczas, że władca absolutny ma władzę najwyższą, to znaczy wolną od jakiegokolwiek podległości od cesarza czy papieża oraz całkowitą, a więc obejmującą prawo regulowania wszystkich kwestii w obrębie jego terytorium, nieograniczoną i wyłączną, czyli niepodlegającą żadnym ograniczeniom wewnętrznym i zewnętrznym.

Współcześnie powstają pytania o zakres ograniczeń w wykonywaniu suwerennych uprawnień państwa, zwłaszcza jego zwierzchnictwa terytorialnego, oraz o relacje między suwerennością władzy państwowej a kompetencjami organizacji międzynarodowych, podmiotów ponadnarodowych lub transnarodowych do de-

cydowania, czy raczej współdecydowania, o sprawach tradycyjnie uznawanych za przynależne państwu [T. Łoś-Nowak 2006, 255].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie możemy mówić już o całościowości, tzn. swobodnym regulowaniu przez państwa wszystkich spraw wewnętrznych. Kompetencja wewnętrzna uległa i ulega w dalszym ciągu zawężeniu. Ewolucja systemu międzynarodowego stawia przed państwem wymóg, redefinicji jego dotychczasowych funkcji. Powstawanie rynku globalnego, intensyfikacja różnych form współpracy transnarodowej czy ochrona praw człowieka mogą stanowić ograniczenia suwerenności państwa. Aby zrealizować swoje cele państwo zmuszone jest współpracować z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych.

Zmiany dokonują się również na płaszczyźnie politycznej. Zmienia się charakter rządzenia – ewoluuje on od wpisanego ściśle w kontekst narodowy w stronę rządzenia wielopoziomowego, na kilku wzajemnie przenikających się arenach. W rządzeniu uczestniczą nie tylko rządy i tradycyjne organizacje międzynarodowe, ale także organizacje pozarządowe i inni niepaństwowi uczestnicy stosunków międzynarodowych.

Społeczeństwa wielu państw stają się coraz bardziej wieloetniczne, tak jak w przypadku Wielkiej Brytanii czy Francji, co utrudnia utrzymanie ich spójności wewnętrznej i zmienia dotychczasowe pojmowanie państwa w kategoriach narodowego państwa terytorialnego [M. Pietraś 2006, s. 71].

Zdaniem Ireny Popiuk-Rysińskiej powyższe zmiany nie świadczą o zanikaniu lub osłabieniu roli państwa w systemie międzynarodowym, ponieważ:

1) wiele niepaństwowych podmiotów jest powiązanych z państwami i służy realizacji ich polityk zagranicznych, np. rządy państw finansują działalność organizacji pozarządowych, działających głównie w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego,

2) zdecydowana większość podmiotów niepaństwowych nie podważa istnienia państwa, nie dąży do jego zastąpienia, ale współpracuje z państwami i ich organizacjami,

3) uczestnicy niepaństwowi działają w warunkach prawnych i rzeczowych stworzonych przez państwa [E. Haliżak, R. Kuźniar, red. 2006, 115:116].

Współcześnie przeprowadza się podziały państw na podstawie różnorodnych wskaźników umożliwiających ich stratyfikację. Przybierają one postać rankingów, które ustalają kolejność państw według przyjętego kryterium i na podstawie osiągniętych wyników.

Najczęściej przytaczanym wskaźnikiem jest wielkość produktu krajowego brutto (PKB), który uznawany jest za najlepszy miernik rozwoju gospodarczego, choć nie brakuje różnicy poglądów na temat tego, czy jest to wskaźnik rozwoju, czy bogactwa. Wskaźnik PKB pozwala na przybliżony podział państw na bogate i biedne, nie zaś na rozwijające się i rozwinięte.

Wskaźnik rozwoju społecznego (*Human Development Index* – HDI) został opracowany w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, którego biuro od 1993 r. publikuje coroczne raporty. W ustaleniu syntetycznego wskaźnika

HDI brane są pod uwagę następujące wskaźniki cząstkowe: oczekiwana długość życia przy narodzeniu (średnia ważona), stopień analfabetyzmu (średnia ważona odsetka dorosłych umiejących czytać i pisać oraz odsetek skolaryzacji na wszystkich poziomach edukacji), PKB *per capita* (PSN) i liczba łóżek szpitalnych na 1 tys. mieszkańców. Państwa podzielone są na trzy grupy: wysoko rozwinięte (<0,80), średnio rozwinięte (0,50-0,80) oraz słabo rozwinięte (>0,50).

Wskaźnik globalizacji (*Globalization Index*), opracowywany od początku lat 90. przez firmę doradztwa strategicznego A. T. Kearneya oraz amerykański miesięcznik *Foreign Policy* ma na celu pokazanie stopnia powiązania danego kraju ze światem w czterech sferach: gospodarki, polityki, technologii i kontaktów indywidualnych. Jest on efektem korelacji 13 wskaźników cząstkowych powyższych czterech sfer.

W literaturze przedmiotu państwa klasyfikuje się według rozmaitych kryteriów.

Na podstawie kryterium struktury państwa dzieli się na jednolite i złożone. **Państwa jednolite** występują na zewnątrz jako jeden podmiot. Mimo istniejącego wewnętrznego podziału administracyjnego na departamenty, województwa czy obwody, nie powstaje w ich wypadku problem podziału suwerenności między całość i części składowe. Jednostki administracyjne nie mają zdolności prawnej i zdolności do czynności w stosunkach międzynarodowych (np. Polska). W przypadku **państw złożonych** istotą jest podział suwerenności między całość i części składowe. Państwa złożone dzieli się na państwa związkowe (federacje), w których całość jest podmiotem prawa międzynarodowego, a części składowe mogą mieć jedynie ograniczoną zdolność do utrzymywania stosunków zewnętrznych (np. Niemcy) oraz na związki państw (konfederacje), w których podmiotami prawa międzynarodowego są części składowe, a całości albo w ogóle nie ma, albo ma ograniczoną zdolność do czynności w stopniu określanym odpowiednim aktem łączącym u podstaw połączenia. W przeszłości państwami złożonymi były unie realne i personalne.

Na podstawie kryterium ograniczenia zdolności do czynności prawnych w stosunkach międzynarodowych wyodrębnia się państwa zależne, minipaństwa oraz państwa trwale neutralne.

Państwo zależne to państwo, którego zdolność do utrzymywania stosunków międzynarodowych i prowadzenia polityki zagranicznej jest ograniczona na rzecz innego podmiotu. Innymi słowy, zależność prawnomiędzynarodowa to przejęcie reprezentacji zewnętrznej jednego państwa przez inne, występujące w jego imieniu. Państwami zależnymi są protektoraty (współczesnym przykładem jest Bhutan, reprezentowany w stosunkach międzynarodowych od 1949 r. przez Indie) oraz państwa wasalne (zobowiązania wynikające ze stosunku feudalnego np. konieczność uiszczania daniny).

W przypadku **minipaństwa** małe terytorium i niewielka liczba ludności uniemożliwia mu niejako fizyczne występowanie w stosunkach międzynarodowych w pełnym wymiarze i dlatego też przekazanie reprezentacji innemu państwu leży w jego interesie (np. Monako, San Marino).

Państwa trwale neutralne w zamian za uzyskaną w umowie międzynarodowej gwarancję niepodległości i integralności terytorialnej zobowiązują się nie używać siły zbrojnej przeciwko innemu państwu ani nie przystępować do toczących się działań wojennych, z wyjątkiem samoobrony. Państwo trwale neutralne jest w pełni suwerenne, mimo pewnego ograniczenia zdolności do zawierania umów i uczestniczenia w organizacjach wojskowo-politycznych (Szwajcaria, Austria).

Na podstawie kryterium roli w stosunkach międzynarodowych wyodrębniamy: mocarstwa uniwersalne, mocarstwa regionalne i sektorowe, państwa średniej wielkości i państwa małe.

Mocarstwa uniwersalne są zdolne do działań międzynarodowych we wszystkich dziedzinach i zakresach w skali globalnej (USA). **Mocarstwa regionalne i sektorowe** są zdolne do oddziaływań w dużych regionach geograficznych (Indie, Chiny, Wielka Brytania, Brazylia, RPA) lub też określonych sferach współpracy międzynarodowej (Niemcy, Japonia). Warto podkreślić, że termin „mocarstwa” ulegał ewolucji i rozwarstwieniu. Aż do końca XIX w. określenie to było adekwatne do rzeczywistości „koncertu” wielkich państw europejskich, innymi słowy pozycja w Europie była kluczem do mocarstwowości. Z początkiem XX w., w następstwie kolonialnego podziału świata, lecz przede wszystkim w związku z ekspansjonistyczną ideologią Cesarstwa Niemieckiego, pojawiło się pojęcie „mocarstwa światowego”. Po II wojnie światowej upowszechniło się określenie „supermocarstwa”, akcentujące skupienie siły militarnej i globalizację interesów dwu najpotężniejszych państw, Stanów Zjednoczonych i Związku Radzieckiego [J. Stefanowicz 1996, 93; R. Zięba, red. 2005, 163:176]. Kategoria mocarstw jest zmienna w czasie, co ilustruje poniższa tabela.

Tabela 4.1. Mocarstwa w latach 1700-2020

Mocarstwo \ Rok	1700	1800	1875	1910	1935	1945	1990	2020
Turcja	+							
Szwecja	+							
Holandia	+							
Hiszpania	+							
Austria (Austro-Węgry)	+	+	+	+				
Francja	+	+	+	+	+			
Anglia (Wielka Brytania)	+	+	+	+	+			
Prusy (Niemcy)		+	+	+	+			
Rosja /ZSRR/Rosja		+	+	+	+	+	+	
Włochy			+	+	+			
Japonia				+	+			
Stany Zjednoczone				+	+	+	+	+
Chiny							+	+

Źródło: J. Stefanowicz, *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Warszawa 1996, s. 94; W. Szyborski, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 90.

Państwa średniej wielkości są zdolne do działań transgranicznych i regionalnych o ograniczonym zakresie (np. Polska, Finlandia, Dania, Austria). **Państwa małe** nie są zdolne do działań samodzielnych oraz często zmuszone są do ścisłej kooperacji z sąsiadami lub innymi państwami (np. Monako, San Marino, Liechtenstein), czasami do tej kategorii zalicza się większe państwa, które mimo że posiadają suwerenność, nie odgrywają większej roli w stosunkach międzynarodowych (np. Albania, Mołdowa).

W stosunkach międzynarodowych pojawiły się również nowe kategorie państw. Jedną z nich są **państwa zbójckie** (*rouges states*) – oskarżane o to, że w sposób planowy naruszają prawo międzynarodowe, wspierają międzynarodowy terroryzm, łamią prawa człowieka, dokonują operacji prania brudnych pieniędzy czy uczestniczą w produkcji i przemyśle narkotyków oraz proliferacji broni masowego rażenia. USA na liście państw zbójckich umieściły m.in. Koreę Północną, Syrię, Jemen, Kuba i Iran.

Kolejna kategoria to **państwa upadłe**. Zjawisko upadku państw jest charakterystyczne dla obszarów określanych jako Trzeci Świat (w Afryce, na Bliskim i Środkowym Wschodzie, w Azji Środkowej i w Ameryce Łacińskiej). Państwa upadłe nie są w stanie wykonywać podstawowych funkcji administracyjnych, organizatorsko-gospodarczych, społecznych czy kulturalnych. Nie gwarantują przede wszystkim bezpieczeństwa swoim obywatelom, co oznacza utratę wiarygodności oficjalnych instytucji. W tego typu państwach na ogół spore obszary są w wyłącznym władaniu klanów lub struktur plemiennych. Utrata kontroli przez władze państwowe pozwala na swobodne tworzenie baz, obozów szkoleniowych i zaplecza logistycznego dla terrorystów; stwarza również dogodne warunki do działalności struktur mafijnych czy grup przestępczych.

Prawo międzynarodowe nie wpływa bezpośrednio na sam przebieg przyczyn i skutków, jakie prowadzą do powstania lub zniknięcia państwa. Ustala natomiast warunki, po spełnieniu których państwo staje się pełnoprawnym podmiotem stosunków międzynarodowych. Uwzględniając zarówno okoliczności, jak i sytuację, która towarzyszy powstaniu nowego państwa, można stwierdzić, że pojawiają się one bądź w wyniku wojny, bądź w wyniku procesu pokojowego.

Z formalnego punktu widzenia państwa mogą powstawać przez:

1) oderwanie się części terytorium państwa i utworzenie nowego niezależnego państwa (secesja); szczególnym przypadkiem jest oderwanie się terytorium zależ-

W raporcie Fundacji Pokoju i Fundacji Carnegie na Rzecz Międzynarodowego Pokoju opublikowanym na łamach Foreign Policy indeks państw upadłych w 2007 r. obejmuje 60 państw. Klasyfikuje się je na podstawie dwunastu wskaźników (m.in. poziom presji demograficznej, poziom kryminalizacji i delegitymizacji państwa, stopnia załamania gospodarczego, stopnia interwencji państw lub innych aktorów międzynarodowych). Za każdy wskaźnik można otrzymać od 0 do 10 punktów – maksymalnie 120. W indeksie państwa podzielono na pięć grup: w stanie krytycznym (critical), w stanie niebezpieczeństwa (in danger), państwa graniczne (borderline), stabilne (stable) i najbardziej stabilne (most stable). W 2007 r. w pierwszej grupie znalazło się 20 państw, m.in. Sudan (113,7 punktów na 120 możliwych), Irak (111,4), Somalia (111,1), Zimbabwe (110,1). W drugiej grupie spośród 20 państw należy wymienić m.in.: Nepal (93,6), Uzbekistan (93,5), Sierra Leone (93,4), Jemen (93,2), Sri Lanka (93,1). W grupie trzeciej wśród 20 państw znalazły się m.in.: Gwinea Równikowa (88,2), Kirgizja (88,2), Turkmenistan (87,5), Laos (87,2)
[szerzej: <http://www.foreignpolicy.com>; wrzesień 2007].

nego w wyniku procesu dekolonizacji (Erytrea odłączyła się od Etiopii w 1993 r., proklamując niepodległość),

2) rozpadnięcie się państwa na kilka nowych państw (rozpad Czechosłowacji na podstawie ustawy z 25 listopada 1992 r.),

3) połączenie się kilku państw i utworzenie nowego państwa (Tanzania 27 kwietnia 1964 r. z połączenia Tanganiki z Ludową Republiką Zanzibaru i Pemby),

4) utworzenie nowego państwa na terytorium niepodlegającym suwerenności żadnego państwa (uzyskanie niepodległości przez tzw. obszary powiernicze jest przykładem powstania państw na obszarach, które nie podlegały suwerenności żadnego państwa. W ten sposób powstały np. w 1960 roku Kamerun, Togo i Somalia).

Powstawanie i upadek państw to zjawiska przeciwstawne, jako że powstanie nowych państw jest często bezpośrednio związane z upadkiem innych. Państwa mogą upaść w następujących sytuacjach:

1) połączenie – państwa mogą przestać istnieć, kiedy dwa państwa (lub więcej) łączą się, tworząc nowe państwo,

2) rozpad – rozpadnięcie się na kilka części składowych,

3) przyłączenie (inkorporacja) – sytuacja tego rodzaju ma miejsce, gdy państwo lub państwa zostają włączone – na co wyrażają zgodę – do innego organizmu państwowego. Należy podkreślić, że inkorporacja zawsze musi mieć charakter dobrowolny, równoprawny oraz musi wynikać z umowy międzynarodowej,

4) fizyczne zniknięcie całego terytorium państwowego – należy do najmniej prawdopodobnych scenariuszy upadku współczesnego państwa,

5) przekształcenie terytorium państwowego w *res nullius* – sytuacja ta jest możliwa wówczas, gdy całkowicie zanika władztwo danego rządu nad terytorium państwowym, a jednocześnie w obrębie jego terytorium nie powstają żadne inne państwa. Jest to ewentualność bardzo mało prawdopodobna.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że najczęściej występującą przyczyną upadku państw była aneksja, czyli zbrojny podbój terytorium innego państwa i jednoczesna likwidacja jego suwerenności. Przykłady aneksji to wchłonięcie Austrii przez hitlerowskie Niemcy w 1938 r. czy zajęcie Litwy, Łotwy i Estonii przez ZSRR w maju 1940 r. Obecnie aneksja uznawana jest za nielegalną i sprzeczną z prawem międzynarodowym.

Udział państwa w stosunkach międzynarodowych związany jest z jego uznaniem na arenie międzynarodowej. Zasady uznawania państw są formułowane przez praktykę międzynarodową. Uznanie może być wyraźne (np. przez oświadczenie notą lub podpisanie umowy bilateralnej) albo milczące, tzn. *per facta concludentia* (np. przez nawiązanie stosunków dyplomatycznych). Mówi się również o uznaniu indywidualnym i uznaniu zbiorowym (np. w wyniku głosowania za przyjęciem do ONZ). Wyróżnia się też uznanie *de iure* i *de facto*. Uznanie *de iure* jest bezwzględne, pełne i pociąga za sobą wszystkie prawne skutki uznania. Oznacza to wolę nawiązania stosunków dyplomatycznych, konsularnych, politycznych, ekonomicznych, handlowych i kulturalnych. Natomiast uznanie *de facto* ma charakter

warunkowy, jest odwoławalne, niepewne i prowizoryczne. Wiąże się głównie z nawiązaniem przez uznawanego i uznającego dwustronnych relacji ekonomicznych, kulturalnych lub innych, ale nie powoduje nawiązania stosunków dyplomatycznych [M. Sobczyński 2006, 55].

Działalność państwa jest, zgodnie z zasadą suwerenności, ograniczona tylko suwerennością innych państw, z czym wiąże się kwestia odpowiedzialności międzynarodowej państw. Zasada odpowiedzialności międzynarodowej oznacza, że wszelkie naruszenie suwerenności lub interesów państwa powoduje obowiązek odpowiedniego naprawienia szkody. Wyrządzenie szkody zwyczajowo nazywa się deliktem międzynarodowym.

Delikt międzynarodowy może polegać albo na działaniu niezgodnym z prawem, albo na zaniechaniu. W pierwszy przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której państwo działa sprzecznie ze swoimi zobowiązaniami, wynikającymi z normy traktatowej lub zwyczajowej. Drugi zachodzi wówczas, gdy państwo nie dołożyło należytych starań, aby zapobiec naruszeniu prawa, np. władze porządkowe nie przeszkadzają w napaści na pomieszczenia misji dyplomatycznej obcego państwa.

Wskazuje się na dwa rodzaje odpowiedzialności państwa: bezpośrednią i pośrednią. Odpowiedzialność bezpośrednią państwo ponosi za własne działanie – swoich organów, natomiast odpowiedzialność pośrednią za akty osób prywatnych. Podział odpowiedzialności na bezpośrednią i pośrednią wynika z założenia, że państwo odpowiada nie tylko za własne, przynoszące szkodę działania, lecz również za działania obywateli, a nawet cudzoziemców chwilowo przebywających na jego terytorium. Przy odpowiedzialności bezpośredniej państwo zobowiązane jest do odszkodowania, podczas gdy odpowiedzialność pośrednia wyczerpuje się, poza satysfakcją, na ukaraniu winnych lub skłonieniu ich do naprawienia szkód. Jeśli państwo tego nie uczyni popełnia delikt międzynarodowy i odpowiedzialność pośrednia państwa zmienia się w bezpośrednią.

Wyróżnia się również odpowiedzialność obiektywną, oznaczającą że państwo ponosi absolutną odpowiedzialność niezależnie od tego, czy szkoda wyrządzona została umyślnie czy przypadkowo oraz odpowiedzialność subiektywną, która zakłada, że do zaistnienia odpowiedzialności międzynarodowej konieczne jest: stwierdzenie istnienia elementu umyślnego lub niedbalstwa danego organu państwowego.

Prawo międzynarodowe nakłada na państwo winne naruszenia norm międzynarodowych obowiązek naprawienia wyrządzonych szkód, co może nastąpić w formie:

- 1) przywrócenia stanu poprzedniego (restytucji),
- 2) wynagrodzenia szkody (reparacji), jeśli restytucja obiektywnie nie jest możliwa; wynagrodzenie szkody następuje zazwyczaj w formie odszkodowania pieniężnego,
- 3) zadośćuczynienia (dania satysfakcji) za szkodę o charakterze niematerialnym; w praktyce stosowane jest wyrażenie ubolewania, przeproszenie, zapewnienie, że w przyszłości podobne fakty nie będą miały miejsca [W. Góralczyk, S. Sawicki 2006, 172].

Realizacja odpowiedzialności może nastąpić wskutek porozumienia zainteresowanych stron, w efekcie postępowania arbitrażowego lub sądowego oraz w wyniku zastosowania środków odwetowych i sankcji.

4.3. Pozapaństwowi uczestnicy międzynarodowych stosunków politycznych

Niepaństwowi uczestnicy międzynarodowych stosunków politycznych są bardzo liczną i zróżnicowaną grupą. Poniżej omówimy kilka wybranych, a mianowicie: narody, organizacje międzynarodowe, ruchy międzynarodowe, organizacje terrorystyczne, korporacje transnarodowe, zorganizowane ugrupowania przestępcze oraz partie polityczne.

• Narody

Termin naród jest wieloznaczny, trudno o obowiązującą bądź przynajmniej akceptowaną przez większość badaczy definicję. W literaturze przedmiotu spotykamy następujące koncepcje narodu: naród jako *ethnos* i naród jako *demos*.

Pierwsza z tych koncepcji określana jest jako obiektywistyczna lub naturalistyczna. Według tego ujęcia naród jest „wspólną krwią”. O członkostwie w narodzie decydują czynniki niezależne od woli jednostki. Tym, co konstytuuje naród jest wspólne pochodzenie oraz kultura, będąca tego następstwem i wyrazem. W koncepcji *ethnosu* zakłada się, że naród „istniał od zawsze”, zmieniały się jedynie formy jego przejawiania się w historii. Naród etniczny zaistniał wcześniej od państwa i może istnieć niezależnie od tego, czy posiada swoje państwo czy też nie. Naród etniczny nie jest wytworem państwa, lecz bytem od niego niezależnym. To naród stwarza swoje państwo.

Dругa z koncepcji określana bywa jako subiektywistyczna, konstruktywistyczna, woluntarystyczna lub historyczna. Zakłada ona, że naród jest wspólnotą obywateli zamieszkujących terytorium danego państwa. Tym zatem, co konstytuuje naród jest polityka oraz pojęcie obywatelstwa – przynależności do określonej organizacji politycznej, jaką jest państwo. Identyfikacje etniczne mają znaczenie drugorzędne, naród polityczny powstał na podstawie struktury państwa. To państwo i uczestnictwo w jego życiu politycznym „zrodziło” naród.

Według J. Kukułki w sensie najogólniejszym przez „naród” rozumiemy wielką grupę społeczną, która związana jest wspólnotą: losów historycznych, kultury, języka, terytorium i życia ekonomicznego. Wyrazem tej wspólnoty jest: świadomość narodowa, poczucie własnej odrębności w stosunku do innych narodów, dążenie do podnoszenia prestiżu narodowego, działanie mające na celu tworzenie i umacnianie własnego państwa.

Udział narodów w procesach interakcji międzynarodowych ma charakter pośredni lub bezpośredni. W pierwszym przypadku wspólnoty narodowe stanowią podstawę demograficzną nowoczesnych państw, decydują o ich zwartości wewnętrznej oraz ich

uczestnictwie w życiu międzynarodowym. Natomiast w sposób bezpośredni wspólnoty narodowe uczestniczą w stosunkach międzynarodowych wtedy, kiedy organizują się w formie ruchów narodowyzwoleńczych lub jako wspólnoty, które w pozarządowych kontaktach i organizacjach międzynarodowych wspierają czy zwalczają politykę zagraniczną dominujących nad nimi państw [J. Kukułka 1984, 109].

Naród, który w trakcie walki narodowyzwoleńczej tworzy zręby swej państwowości, wykształca organy cywilne lub wojskowe zdolne do reprezentowania go w płaszczyźnie międzynarodowej, staje się podmiotem prawa międzynarodowego, jest traktowany jako swego rodzaju państwo *in statu nascendi*.

Narody w porównaniu z państwami mają ograniczony zakres zdolności do działań międzynarodowych. Mogą nawiązywać i utrzymywać stosunki z innymi uczestnikami oraz zawierać traktaty międzynarodowe. Mają one zdolność uczestnictwa w pracach organizacji międzynarodowych i mogą wchodzić w skład różnych związków państw, ale nie zawsze na zasadach pełnego członkostwa (np. Organizacja Wyzwolenia Palestyny posiadała status obserwatora w ONZ, natomiast pełny status członkowski w Lidze Państw Arabskich).

• Organizacje międzynarodowe

Struktury przypominające obecne organizacje międzynarodowe istniały już w starożytności. Były nimi *amfiktionie*, będące organizacjami religijno-politycznymi. Ich członkami były greckie *polis*. Organizacje te pod względem strukturalno-organizacyjnym zbliżone były do współczesnych organizacji międzynarodowych, miały bowiem stałe organy, posiadały stałe siedziby (jedną lub kilka świątyń). Do najbardziej znanych należała amfiktionia delficko-termopilska. *Symmachie*, będące świeckimi organizacjami polityczno-wojskowymi miały analogiczne do amfiktionii organy i siedziby. Najważniejszymi *symmachi*ami były: Liga Peloponeska, określana jako Związek Spartański i Liga Ateńsko-Delijska, określana jako Ateński Związek Morski [W. Morawiecki 1995, 31:32].

Powstanie i rozwój organizacji międzynarodowych związane są z rozwojem stosunków międzynarodowych i koniecznością ścisłej współpracy państw w różnych dziedzinach. W rozwoju organizacji międzynarodowych możemy wyróżnić kilka etapów. Etap pierwszy obejmuje okres od początku XVIII wieku do roku 1914, drugi – lata międzywojenne, trzeci – drugą połowę lat 40 i lata 50. XX wieku, a czwarty rozpoczął się w latach 60. XX wieku.

W pierwszym etapie tworzenie organizacji wynikało z konieczności ustalenia zasad współpracy międzynarodowej, handlu czy komunikowania; państwa chciały uzyskać w ten sposób wymierne korzyści. Możliwość tworzenia organizacji międzynarodowych związana była także z wykształceniem się instytucji umów wielostronnych otwartych dla wszystkich państw. Do pierwszych organizacji zalicza się Komisję ds. Żeglugi na Renie (1815), Związek Pocztowy (1878), Międzynarodowe Biuro Miar i Wąg (1875).

I wojna światowa spowodowała zasadniczą zmianę w postrzeganiu celów, jakim powinny służyć organizacje międzynarodowe. Pojawiła się potrzeba two-

rzenia „politycznych mechanizmów sterowania łaodem międzynarodowym”. W związku z tym powstała pierwsza organizacja o charakterze uniwersalnym i kompetencjach ogólnych – Liga Narodów (1919). Celem Ligi Narodów było utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa. Organizacje tworzone w tym etapie zwykle nie miały rozbudowanej struktury, a decyzje podejmowano w nich na zasadzie jednomyślności.

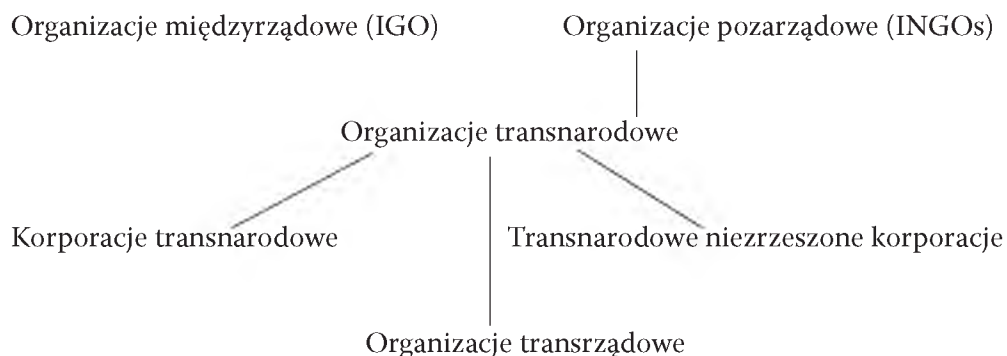
W trzecim etapie nastąpiła zasadnicza przebudowa dotychczasowego porządku światowego. Wiązała się ona przede wszystkim z utworzeniem nowej organizacji uniwersalnej – ONZ. Jedną z przyczyn wzrostu liczby organizacji w tym okresie był rozpad systemu kolonialnego i zwiększenie się liczby suwerennych państw.

Ostatni, czwarty, etap charakteryzuje się powstawaniem dużej liczby organizacji międzynarodowych. Obecnie funkcjonujące organizacje zajmują się niemalże wszystkimi obszarami stosunków międzynarodowych. Charakterystyczne jest pojawienie się nowego typu organizacji – organizacji transnarodowych.

W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji oraz klasyfikacji organizacji międzynarodowych. Przyjmijmy, że **organizacja międzynarodowa** to zrzeszenia bądź państw, bądź też innych osób prawnych (najczęściej krajowych związków lub stowarzyszeń) lub osób fizycznych z różnych krajów, powołane do życia w celu realizowania zadań określonych w statucie [R. Bierzanek, J. Symonides 1995, 275].

Według kryterium statusu prawnomiędzynarodowego organizacje międzynarodowe dzielą się na międzyrządowe (IGOs), pozarządowe (INGOs) i transnarodowe.

Schemat 4.1. Klasyfikacja organizacji międzynarodowych



Źródło: T. Łoś-Nowak, *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania i zasięg*, Wrocław 1997, s. 23.

Wśród elementów składających się na definicję **organizacji rządowych** wymienia się: zrzeszenie się suwerennych państw w liczbie co najmniej trzech, zawarcie wielostronnej umowy międzynarodowej mającej charakter statutu, określenie w tej umowie celów i sposobów funkcjonowania organizacji, a w szczególności powoływanie organów o wyznaczonych kompetencjach. Przykładem wielostronnej umowy międzynarodowej, na podstawie której powstała i działa ONZ jest Karta Narodów Zjednoczonych.

Organizacje międzyrządowe są terenem, na którym ścierają się różne, często przeciwstawne koncepcje i interesy, a jednocześnie instrumentem, za pomocą którego realizowane są cele polityki zagranicznej poszczególnych państw oraz ugrupowań międzypaństwowych. Często są wykorzystywane do uzyskania przez państwa poparcia dla danej polityki przez innych aktorów międzynarodowej areny i pozbawienia tego poparcia swych przeciwników.

Tabela 4.2. Podział międzynarodowych organizacji rządowych

Kryterium	Rodzaje organizacji międzynarodowych
Podmiotowe	powszechne/universalne/otwarte (np. ONZ, wcześniej Liga Narodów); partykularne: • o podwyższonym progu członkostwa (np. Liga Państw Arabskich, Organizacja Państw Amerykańskich, Unia Afrykańska - dawniej OJA, Rada Europy); • zamknięte (np. Unia Ekonomiczna Beneluxu)
Przedmiotowe	polityczne (np. ONZ, LPA, OPA, Unia Afrykańska); wojskowe (np. NATO, Układ Warszawski, SEATO, CENTO, ANZUS); gospodarcze (np. NAFTA, OPEC); naukowe i kulturalne (np. UNESCO); ochrona zdrowia (np. WHO).
Zasięg przestrzenny (geograficzny)	globalne (np. ONZ), międzykontynentalne (np. OPA), kontynentalne (np. Unia Afrykańska), regionalne (np. ASEAN), lokalne (np. Rada Współpracy Państw Zatoki Perskiej)
Stopień oddziaływania na państwa	koordynujące (np. ONZ, LPA, OPA) ponadnarodowe (Wspólnoty Europejskie/Unia Europejska)

Źródło: W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 100.

Podstawową funkcją każdej organizacji międzyrządowej jest rozwijanie współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinach, które są przedmiotem jej działalności. Pod pojęciem funkcji rozumie się typy działalności organizacji, zmierzające do realizacji jej zadań. Wyodrębnia się następujące **funkcje organizacji międzynarodowych**:

- funkcje **regulacyjne**, polegające na procesie ustanawiania norm, zasad i wzorców o charakterze moralnym, politycznym bądź prawnym, które mają odpowiednio kształtować postępowania uczestników stosunków międzynarodowych;
- funkcje **kontrolne**, które polegają na procesie ustalania przez odpowiednie jej organy stanu faktycznego oraz konfrontowania go z treścią norm i wzorców w celu przystosowania do nich postępowania uczestników stosunków międzynarodowych;

- funkcje **operacyjne**, polegające na procesie bezpośredniego świadczenia przez organizację różnych usług zgodnie z jej własnymi decyzjami oraz za pomocą ludzi i zasobów materialnych znajdujących się w jej dyspozycji, np. ONZ może przeprowadzać operacje militarne mające na celu utrzymanie pokoju w świecie.

Organizacje pozarządowe, podobnie jak organizacje międzyrządowe, są już postrzegane jako wpływowi uczestnicy polityki światowej. Są to zróżnicowane jednostki, poczynając od całkowicie lokalnych i najbardziej oddolnych, aż po te zorganizowane na szczeblu narodowym bądź transnarodowym. Niektóre z nich są prywatne, co oznacza, że ich fundusze pochodzą wyłącznie ze źródeł prywatnych, podczas gdy inne częściowo polegają na dotacjach rządowych.

Członkami organizacji pozarządowych są związki, instytucje, osoby prawne i fizyczne pochodzące z co najmniej trzech państw. Organizacje te nie działają na podstawie umów międzynarodowych, lecz na podstawie porozumień nieformalnych lub porozumień o charakterze wewnętrznoprawnym.

Tabela 4.3. Podział międzynarodowych organizacji pozarządowych

Kryterium	Rodzaje organizacji międzynarodowych
Podmiotowe	powszechne (np. <i>Amnesty International</i> , <i>Caritas International</i>), partykularne (np. Europejskie Stowarzyszenie Festiwalu Muzycznych)
Przedmiotowe	ekologiczne (np. <i>Greenpeace</i> , Przyjaciele Ziemi – <i>Friends of Earth</i>) pokojowe (np. Światowa Rada Pokoju – <i>World Peace Council</i>) ochrony i promocji praw człowieka (np. <i>Amnesty International</i> , Organizacje Międzynarodowego Czerwonego Krzyża) współpracy kulturalnej (np. Międzynarodowa Akademia Ceramiki, Europejskie Stowarzyszenie Festiwalu Muzycznych) naukowo-techniczne (np. Międzynarodowe Stowarzyszenie Nauk Politycznych)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2004, s. 393- 432.

Funkcje organizacji pozarządowych są bardzo różne. Działają one jako rzeczownicy konkretnych sposobów postępowania i oferują alternatywne metody uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych, mobilizują publiczność masową (np. kampania *Greenpeace* na rzecz ratowania wielorybów), zapewniają pomoc ofiarom katastrof i uchodźcom (np. *Lekarze Bez Granic*). Są też głównymi obserwatorami przestrzegania praw człowieka i ostrzegają przed możliwością ich naruszenia (np. *Human Rights Watch*).

W grupie organizacji pozarządowych szczególnie miejsce zajmują organizacje transnarodowe. **Organizacja transnarodowa** to organizacja tworzona przez podmioty fizyczne lub prawne z co najmniej dwu państw, z których przynajmniej je-

den nie może być przedstawicielem państwa, w organizacjach wielostronnych zaś przynajmniej jeden z podmiotów nie może być przedstawicielem państwa.

Organizacje transnarodowe różni od innych organizacji odmienna orientacja, cele i sposoby działania. Nie są one zorientowane na bezpośrednie oddziaływanie na zachowanie się państw oraz ich politykę. Dysponują pośrednimi instrumentami wpływania na państwa (np. finansowymi) [T. Łoś-Nowak 2004, 40].

Spośród organizacji międzynarodowych na omówienie zasługuje **Organizacja Narodów Zjednoczonych**, jest to bowiem obecnie jedyna międzyrządowa organizacja uniwersalna.

Koncepcja utworzenia uniwersalnej organizacji, która stałaby na straży pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego pojawiła się w okresie II wojny światowej. Z inicjatywą utworzenia takiej organizacji wystąpiły rządy koalicji państw antyhitlerowskich, przede wszystkim USA i Wielka Brytania. Pierwszym ważnym dokumentem zapowiadającym utworzenie organizacji Narodów Zjednoczonych była Karta Atlantycka z 14 sierpnia 1941 r., podpisana przez przywódców USA i Wielkiej Brytanii. W Karcie zapowiedziano m.in. utworzenie „stałego powszechnego systemu bezpieczeństwa na szeroką skalę oraz wyrażono wolę współpracy Wolnych Narodów zarówno w czasie wojny, jak i pokoju dla realizacji tych celów”.

1 stycznia 1942 r. wielkie mocarstwa i pozostałe państwa przysiężone podpisały Deklarację Narodów Zjednoczonych, która zobowiązywała je nie tylko do wspólnej walki z faszyzmem, ale też współpracy na rzecz realizacji celów zawartych w Karcie Atlantyckiej. Kształt przyszłej organizacji, zakres jej kompetencji i miejsce wielkich mocarstw w jej strukturze były przedmiotem wielu spotkań i konferencji państw sprzymierzonych.

Latem 1944 r. w Dumbarton Oaks w USA odbyła się robocza konferencja, na której cztery mocarstwa wypracowały projekt funkcjonowania przyszłej organizacji. 25 kwietnia 1945 r. w San Francisco rozpoczęła się konferencja założycielska, w której uczestniczyło 50 państw. Konferencja zakończyła się 25 czerwca 1945 r. uchwaleniem i podpisaniem Karty Narodów Zjednoczonych. Karta weszła w życie 24 października 1945 r., kiedy w Departamencie Stanu USA przedstawiciel rządu polskiego złożył dokumenty ratyfikacyjne. Polska nie wzięła udziału w konferencji, ale uznano ją za członka-założyciela ONZ [A. Nowak 2004, 82:83].

Podstawą prawną funkcjonowania ONZ jest Karta Narodów Zjednoczonych, która określa cele i zasady ONZ, członkostwo, strukturę, (tzn. organy i procedury ich działania) oraz główne kierunki jej aktywności.

Art. 1 Karty wymienia cele, jakim ma służyć ONZ: utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami opartych na poszanowaniu zasady równych praw i samoistnienia narodów; rozwiązywanie w drodze współpracy zagadnień międzynarodowych o charakterze społecznym, gospodarczym, kulturalnym i humanitarnym oraz w zakresie ochrony praw człowieka; stanowienie ośrodka uzgadniania działalności międzynarodowej, zmierzającej do osiągnięcia wymienionych wyżej celów.

W art. 2 Karty zapisano zasady, według których powinna postępować ONZ i jej członkowie: suwerenna równość wszystkich członków; wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań przyjętych zgodnie z Kartą; załatwianie sporów międzynarodowych środkami pokojowymi; powstrzymywanie się w stosunkach międzynarodowych od groźby użycia siły lub jej użycia przeciwko integralności terytorialnej lub niezawisłości politycznej któregośkolwiek państwa; udzielanie pomocy organizacji we wszelkiej akcji podjętej zgodnie z Kartą oraz powstrzymanie się od udzielenia pomocy państwu, wobec którego Organizacja zastosowała sankcje; zapewnienie przez Organizację poszanowania jej zasad przez państwa nieczłonkowskie w stopniu niezbędnym do utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa; nieingerencja w sprawy, które z istoty swej należą do kompetencji wewnętrznej państw (z wyjątkiem działań podejmowanych przez Organizację w sytuacji naruszenia pokoju czy agresji, zgodnie z rozdziałem VII Karty).

Karta ustanowiła sześć głównych organów ONZ: Zgromadzenie Ogólne, Rada Bezpieczeństwa, Rada Gospodarcza i Społeczna, Rada Powiernicza, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Sekretariat.

Zgromadzenie Ogólne składa się z wszystkich członków ONZ, każde państwo dysponuje jednym głosem. Zbiera się raz do roku na sesję zwyczajną, która, zgodnie z regulaminem, rozpoczyna się zawsze w trzeci wtorek września i trwa zazwyczaj do połowy grudnia. W razie potrzeby może być ono zwoływane na sesje nadzwyczajne. Sesja nadzwyczajna jest zwoływana przez Sekretarza Generalnego na żądanie Rady Bezpieczeństwa lub na żądanie większości członków Organizacji. Uchwały Zgromadzenia Ogólnego w ważnych sprawach (dotyczące utrzymania pokoju, wyboru członków Rad, sprawy członkowskie, funkcjonowanie systemu powiernictw, sprawy budżetowe) zapadają większością 2/3 głosów, a winnych sprawach zwykłą większością głosów członków obecnych i głosujących. Uchwały Zgromadzenia Ogólnego odnoszące się do zagadnień związanych z wewnętrzną strukturą i funkcjonowaniem Organizacji (np. przyjęcie nowego członka, wybór Sekretarza Generalnego) są prawnie wiążące. Natomiast uchwały odnoszące się do postępowania państw poza ONZ mają charakter zaleceń – jest to zgodne z zasadą suwerenności państw członkowskich, którym Organizacja nie może narzucać nowych zobowiązań. Zgromadzenie ma bardzo szerokie kompetencje. Może ono omawiać wszelkie sprawy wchodzące w zakres Karty albo dotyczące kompetencji i funkcji któregośkolwiek organu Organizacji oraz udzielać w związku z takimi zagadnieniami i sprawami zaleceń członkom ONZ i Radzie Bezpieczeństwa. Zgromadzenie zatwierdza budżet Organizacji oraz analizuje sprawozdania składane mu przez pozostałe organy ONZ. Decyduje o przyjęciu nowych członków lub o wykluczeniu z ONZ, wybiera Sekretarza Generalnego i niestałych członków Rady Bezpieczeństwa, powołuje do życia nowe, wyspecjalizowane organy lub programy i jest stroną w umowach z organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ.

Rada Bezpieczeństwa ma szczególne kompetencje, szczególny skład i szczególne procedurach podejmowania decyzji. Rada Bezpieczeństwa składa się z 15 członków – 5 stałych (Rosja, USA, Wielka Brytania, Francja i Chiny) i 10 niesta-

łych. Członków niestałych wybiera się na dwuletnią kadencję, z zastrzeżeniem, że członek ustępujący nie ma prawa do natychmiastowej reelekcji. Kraje dobierane są według klucza geograficznego w taki sposób, aby każdy ważny region miał w Radzie swojego przedstawiciela. Podstawową funkcją Rady Bezpieczeństwa jest działanie w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Do kompetencji Rady Bezpieczeństwa należą: pokojowe załatwianie sporów; podejmowanie akcji w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji; popieranie układów regionalnych w celu utrzymania pokoju; spełnianie pewnych funkcji w stosunku do okręgów strategicznych obszarów powierniczych, a także opracowanie planów systemu regulowania zbrojeń. Na podstawie art. 41 Karty może rekomendować państwom członkowskim zastosowanie sankcji gospodarczych lub innych środków niezawierających siły wojskowej, po to aby zapobiec agresji, naruszeniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego lub położyć kres przypadkowi agresji. Na podstawie art. 42 Rada może upoważnić państwa członkowskie do podjęcia akcji wojskowej przeciwko agresorowi.

Radzie bezpośrednio podlega Wojskowy Komitet Sztabowy, którego zadaniem miało być przygotowywanie i nadzór nad operacjami pokojowymi ONZ. Prace Komitetu zostały zablokowane przez wielkie mocarstwa w 1949 r. i instytucja ta praktycznie nie działa do dzisiaj.

Rada współuczestniczy w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw członkowskich, rekomenduje Zgromadzeniu przyjęcie nowego państwa członkowskiego, ale też zawieszenie w prawach członka lub wykluczenie. Rekomenduje Zgromadzeniu kandydata na Sekretarza Generalnego ONZ, współuczestniczy w wyborze sędziów MTS.

Decyzje Rady zapadają większością 9 głosów. Jednak w sprawach merytorycznych, nie mających charakteru proceduralnych, do podjęcia decyzji wymagany jest brak sprzeciwu któregośkolwiek ze stałych członków Rady. Oznacza to, że każdy ze stałych członków Rady, korzystając z przysługującego mu prawa weta, może zablokować każdą merytoryczną decyzję.

Rada Gospodarczo-Społeczna składa się z 54 przedstawicieli państw członkowskich wybieranych na 3 lata według klucza geograficznego (14 państw afrykańskich, 11 azjatyckich, 10 południowoamerykańskich, 13 wysoko uprzemysłowionych oraz 6 środkowo- i wschodnioeuropejskich). Co roku Zgromadzenie Ogólne wybiera 18 członków Rady. Każdy członek Rady ma jeden głos, a jej uchwały zapadają większością głosów członków obecnych i głosujących. Uchwały Rady dotyczące spraw organizacyjnych i proceduralnych mogą być prawnie wiążące, natomiast uchwały adresowane do państw mają charakter zaleceń.

Do kompetencji Rady należą zagadnienia gospodarcze, kulturalne, wychowawcze, zdrowia publicznego oraz poszanowania i przestrzegania praw człowieka. Uprawnienia Rady obejmują badanie, zalecanie oraz inicjatywę prawotwórczą. Rada może również zwoływać konferencje międzynarodowe.

Radzie Gospodarczo-Społecznej bezpośrednio podlega pięć stałych regionalnych komisji gospodarczych: Europejska Komisja Gospodarcza, Komisja Gospodarczo-Społeczna Azji i Pacyfiku, Komisja Gospodarcza ds. Ameryki Łacińskiej

i Karaibów, Komisja Gospodarcza ds. Afryki, Komisja Gospodarczo-Społeczna ds. Azji Zachodniej. Ich rola i zadania się zmniejszyły na rzecz innych ugrupowań gospodarczych. Przy Radzie istnieje obecnie sześć komisji funkcjonalnych, z których najważniejszą była istniejąca do wiosny 2006 r. Komisja Praw Człowieka.

Z Radą są powiązane i współpracują organizacje wyspecjalizowane. Niektóre z nich powstały przed II wojną światową i działają na podstawie odrębnych, wielostronnych umów międzynarodowych. Jest ich obecnie 16. W skład systemu ONZ wchodzi także dwie organizacje o charakterze autonomicznym, Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (IAEA), Światowa Organizacja Handlu (WTO). Ponadto działa szereg agencji specjalnych ONZ, które są powiązane z Radą. Powstają one na podstawie uchwał Rady Gospodarczo-Społecznej aprobowanych przez Zgromadzenie Ogólne, np. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP), Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD).

Rada Powiernicza miała sprawować nadzór nad tzw. terytoriami niesamodzielnymi. Jej skład, funkcje i procedurę określa rozdział XII Karty. Po ogłoszeniu przez ostatnie terytorium powiernicze nadzorowane przez Radę – Republikę Palau – w 1994 r. niepodległości, jej działalność została zawieszona.

Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) jest głównym organem sądowym NZ. Statut MTS jest jednocześnie częścią Karty NZ. W skład MTS wchodzi 15 sędziów, wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne i Radę Bezpieczeństwa na 9 lat. Co trzy lata wymieniana jest 1/3 składu MTS. Każdy sędzia może być wybrany na drugą kadencję. Przy wyborze sędziów stosowane jest kryterium reprezentacji geograficznej i reprezentacji różnych systemów prawa. MTS rozstrzyga spory o charakterze prawnym między państwami, ale nie dokonuje ich interpretacji politycznej. Wyrok MTS wiąże strony, lecz tylko w danej sprawie. Orzeczenie Sądu jest ostateczne i nie podlega apelacji. Wydaje też opinie prawne na zlecenie ZO ONZ czy Rady Bezpieczeństwa. Z orzecznictwa MTS korzystają organizacje wyspecjalizowane ONZ, a w wyjątkowych sytuacjach instytucje i organizacje międzynarodowe, które nie należą do tego systemu. W latach 1946-2005 MTS wydał 93 wyroki i 24 opinie doradcze.

Sekretariat ONZ składa się z **Sekretarza Generalnego** i personelu. Sekretarz Generalny stoi na czele Sekretariatu, mianuje pracowników Sekretariatu i odpowiada za całokształt ich działalności. Sekretarza

Sekretarze Generalni ONZ

1. **Trygve Halvdan Lie**
(Norwegia) 1946-1952
2. **Dag Hammarskjöld**
(Szwecja) 1953-1961
3. **U Thant**
(Myanmar) 1961-1971
4. **Kurt Waldheim**
(Austria) 1972-1981
5. **Javier Pérez de Cuellar**
(Peru) 1982-1991
6. **Boutros Boutros-Ghali**
(Egipt) 1992-1996
7. **Kofi Annan**
(Ghana) 1997-2006
8. **Ban Ki-Moon**
(Korea Południowa) 2007-

wybiera na 5 lat Zgromadzenie Ogólne za rekomendacją Rady Bezpieczeństwa. W konsekwencji, ponieważ w Radzie Bezpieczeństwa obowiązuje zasada jednomyślności stałych członków, nikt nie może być powołany na to stanowisko bez ich zgody. Zwyczajowo Sekretarzem Generalnym jest obywatel kraju niezaliczanego do wielkich mocarstw. Sekretarz może brać udział w posiedzeniach pozostałych organów ONZ; w czasie ich obrad zabierać głos, nie biorąc udziału w głosowaniach; może

wnosić pod obrady Rady Bezpieczeństwa sprawy, które mogą zagrażać pokojowi i bezpieczeństwu międzynarodowemu. Praktyka ONZ stale rozszerza funkcje Sekretarza Generalnego a w uchwałach organów ONZ przyznano mu różne dodatkowe uprawnienia. Do obowiązków Sekretarza Generalnego należy: administracja i zarządzanie Sekretariatem; reprezentowanie NZ wobec wszystkich państw i organizacji; utrzymywanie stałych kontaktów ze wszystkimi państwami członkowskimi; prezentacja działania ONZ światowej opinii publicznej; koordynacja działania systemu ONZ; kreowanie nowych koncepcji i strategii; pośrednictwo w sporach międzynarodowych i nadzór nad sytuacjami kryzysowymi; nadzór nad przestrzeganiem praw człowieka i akcjami pomocy humanitarnej [T. Łoś-Nowak 2004, 94].

• Ruchy międzynarodowe

Ruchy międzynarodowe są związkami bądź międzyspołecznymi (np. pokojowe), bądź międzyrządowymi (np. ruch państw niezaangażowanych). Są one zazwyczaj słabo zorganizowane, tworzą zbiorowy podmiot dzięki działaniom nieformalnym, takim jak: wzajemne uznawanie się, wymiana informacji, uzgadnianie celów i programów działania. Służą temu konsultacje oraz wspólne spotkania. Część ruchów ulega procesowi instytucjonalizacji, powołując międzynarodowe organy, w tym sekretariaty. Zwykle jednak aktywność ruchów wykracza poza działalność samych międzynarodowych organów. Organy te bowiem mają bardzo ograniczone funkcje, tzn. ułatwiają porozumiewanie się członków ruchu, harmonizują ich działalność i przygotowują międzynarodowe spotkania [E. Haliżak, R. Kuźniar, red. 2006, 100].

• Organizacje terrorystyczne

Organizacje terrorystyczne są tajnymi ugrupowaniami dążącymi do realizacji celów za pomocą siły lub przemocy oraz groźby ich użycia, co ma wywołać strach w danej zbiorowości i wymusić oczekiwane zmiany. Są one jednymi z najbardziej destrukcyjnych uczestników stosunków międzynarodowych. Dokonywane przez grupy terrorystyczne zamachy destabilizują życie międzynarodowe, powodują, zwykle przejściowo, ograniczenie wymiany międzynarodowej, zmieniają priorytety państw oraz wpływają na ich polityki i decyzje.

Należy podkreślić, że pod względem organizacyjnym dzisiejsze grupy terrorystyczne zbudowane są zgodnie z formułą sieci. Cechuje je minimalny stopień instytucjonalizacji, płaska struktura, ograniczona rola ośrodka centralnego (głównie wyznacza ogólne cele, koordynuje działania, zapewnia środki finansowe), decentralizacja i duża samodzielność oddziałów, mogących kontaktować się i współpracować między sobą bez udziału centrali oraz podejmować konkretne akcje, a także płynne członkostwo.

Część międzynarodowych grup terrorystycznych pozyskuje środki finansowe metodami kryminalnymi (np. przemyt, handel narkotykami) i utrzymuje kontakty z grupami przestępczości zorganizowanej. Partnerami terrorystów bywają również państwa, które wspierają ich działalność, udzielając im schronienia i finansując ich

przedsięwzięcia (w różnych okresach były to m.in. Libia, Iran, Syria, Sudan).

Zdaniem Michała Chorośnickiego częstą praktyką w działalności dzisiejszych organizacji terrorystycznych jest istnienie tzw. nadbudówek politycznych, które pełnią rolę łącznika między terrorystami a sferą polityki. Ich zadaniem jest poszukiwanie możliwości realizacji celów grup terrorystycznych drogą pokojową, np. prowadzenie negocjacji z rządem zamiast terrorystów, z którymi rząd nie chce rozmawiać itp. Przykładami takich nadbudówek są partia Sinn Fein dla IRA lub partia Herri Batasuna dla ETA [M. Chorośnicki 2002, 59].

• Korporacje transnarodowe

Pierwowzory korporacji transnarodowych (KTN) funkcjonowały już w starożytności i średniowieczu. W XVI i XVII w. zaczęły rozwijać się kompanie handlowe, czyli stowarzyszenia kupców zamierzających prowadzić działalność handlową. W sferze tworzenia/wspierania tego typu przedsięwzięć przodowali Anglicy. Za czasów Elżbiety I powstała Kompania Moskiewska, która uzyskała monopol na angielski handel z państwem rosyjskim, w 1600 r. utworzono Kompanię Wschodnioindyjską (monopol na obszarze Indii, Azji Południowo-Wschodniej i Dalekiego Wschodu), a w 1670 r. Kompanię Hudsonską (Ameryka Północna). W podobnym celu powstały holenderska Kompania Wschodnioindyjska (1602) i Kompania Zachodnioindyjska (1621) oraz dwie francuskie o tych samych nazwach, połączone w 1719 r. razem z Kompanią Afrykańską w jedną Kompanię Indyjską, która kontrolowała cały francuski handel zagraniczny.

Korporacja transnarodowa jest organizacją, która koordynuje działalność produkcyjno-handlową z jednego ośrodka podejmującego strategiczne decyzje.

Wśród najważniejszych cech korporacji transnarodowych wymienia się:

- suwerenność – dysponując obecnie potencjałem ekonomicznym większym niż wiele państw świata, KTN podejmują strategiczne decyzje i działania w pewnej mierze niezależnie od sytuacji i interesów państw będących terenem ich ekspansji. Niekiedy ma się wrażenie, że globalnie działające KTN są bezpaństwowce;
- złożoność – działalność produkcyjno-handlowa jest prowadzona przez KTN w wielu różnych krajach, nie tylko w ich majątku produkcyjnym (filie), lecz również w niezależnych przedsiębiorstwach, w wyniku zawartych z nimi porozumień. Poza własnością i kontrolą, rosnąca złożoność dotyczy również struktur produkcyjnych, organizacyjnych i przestrzennych;
- rozproszenie – jednostki organizacyjne największych KTN istnieją na kilku kontynentach, na najbardziej znaczących zagranicznych rynkach zaopatrzenia, w miejscach przetwórstwa oraz zbytu, także w krajach będących terenem ekspansji głównych konkurentów;
- specjalizacja – niektóre jednostki organizacyjne KTN otrzymują tzw. globalny mandat. W praktyce oznacza to podjęcie przez wybraną filię ściśle określonej działalności nie na potrzeby rynku kraju goszczącego, lecz rynku ogólnoswiatowego. Zwykle jest to filia posiadająca najlepsze warunki (zasoby, zdolności, lokalizację) do wykonywania określonego zadania (np. wytwarzanie pewnego

produktu lub podzespołu) [A. Zorska 2000, 50, 56:57].

Ocenia się, że w ogólnej liczbie KTN około 10% prowadzi globalną działalność, są wśród nich prawie wszystkie największe korporacje. Wśród 100 największych KTN znajdują się przedsiębiorstwa z krajów Triady (USA i Kanada będące członkami NAFTA, Europa Zachodnia – w tym głównie państwa należące do UE oraz Norwegia i Szwajcaria oraz Azja Wschodnia i Południowo-Wschodnia).

Korporacje transnarodowe w znacznym stopniu różnią się od swych poprzedników, których struktury organizacyjne przypominały hierarchicznie zbudowaną piramidę. Obecnie są to zintegrowane sieci, obejmujące wielość różnorodnych jednostek wchodzących ze sobą w różnego rodzaju powiązania i zależności. Stanowi to efekt nawiązywania współpracy z firmami lokalnymi, wzrastającej liczby fuzji i przejęć, aliansów strategicznych, rozrastania się i zagęszczania sieci korporacyjnych.

Najbardziej powszechnym sposobem określania potencjałów przedsiębiorstw międzynarodowych jest tworzenie rankingów i zestawień na podstawie analizy parametrów ekonomicznych. Szczególne znaczenie mają tu wskaźniki o charakterze finansowym, takie jak: obroty, wartość rynkowa i zyski.

Tabela 4.4. 20 największych KTN o charakterze niefinansowym według zagranicznych aktywów (2004)

Miejsce w rankingu	Korporacja/ kraj pochodzenia/przemysł	Aktywa (mld USD)	
		Zagraniczne	Całość
1	General Electric USA/ elektronika	44,9	75
2	Vodafone Group Plc WB/ telekomunikacja	24,8	25,9
3	Ford Motor USA/ samochodowy	18	30,5
4	General Motors USA/ samochodowy	17,4	48
5	British Petroleum Co. Plc WB/ paliwowy	15,4	19,3
6	Exxon Mobil USA/ paliwowy	13,5	19,5
7	Royal Dutch/Shell Group WB/Holandia/ paliwowy	13	19,3
8	Toyota Motor Corporation Japonia/ samochodowy	12,3	23,4
9	Total Francja/ paliwowy	9,9	11,5
10	France Telecom Francja/ telekomunikacja	8,6	13,1

11	Volkswagen AG Niemcy/ samochodowy	8,4	17,2
12	Sanofi-Aventis Francja/ farmaceutyczny	8,3	10,5
13	Deutsche Telecom AG Niemcy/telekomunikacja	8	14,6
14	RWE Group Niemcy/elektryczna	7,9	12,7
15	Suez Francja/ elektryczna	7,4	8,6
16	E. On Niemcy/elektryczny	7,3	15,5
17	Hutchinson Whampoa Hongkong/ChRL/różne	6,8	8,4
18	Siemens AG Niemcy/elektryczny	6,6	10,8
19	Nestle SA Szwajcaria/spożywczy	6,5	7,7
20	Electricite De France Francja/elektryczny	6,5	20

Źródło: *World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, UNCTAD, New York 2006, s. 280.

Dysponując ogromnym potencjałem finansowym, technologicznym i ludzkim, korporacje mają możliwość kształtowania międzynarodowych stosunków gospodarczych oraz wpływania na gospodarki narodowe, zwłaszcza państw biedniejszych (np. inwestując, wycofując lub ograniczając inwestycje). Znane są przypadki bezpośredniej ingerencji przedsiębiorstw w życie polityczne (np. BP był włączony w obalenie rządu M. Mosaddeka w Iranie w 1953 roku; Shell w Nigerii w zamian za zgodę na hamowanie praw miejscowej ludności i zasad ochrony środowiska popierał antidemokratyczny i autorytarny reżim generała Abodie i został nawet oskarżony o udział w zabójstwie Ken Saro-Wiwy).

Korporacje są postrzegane jako zagrożenie dla środowiska naturalnego; prowadzą bowiem rabunkową gospodarkę zasobami naturalnymi oraz tolerują pracę przymusową i prace dzieci w państwach rozwijających się, dążą do osiągnięcia maksymalnych zysków przez spekulacje finansowe, wywoływanie kryzysów walutowych i oszustw podatkowych. Nie obce im są korupcyjne praktyki, „kupowanie” urzędników i wspieranie skorumpowanych, totalitarnych i łamiących prawa człowieka reżimów w krajach rozwijających się.

Tabela 4.5. Skutki działalności korporacji transnarodowych dla krajów przyjmujących

Skutki pozytywne	Skutki negatywne
<ul style="list-style-type: none"> • pobudzanie gospodarki w wyniku napływu kapitału; • zwiększenie potencjału technologicznego gospodarki i jej innowacyjności oraz modernizacja zacofanych branż w wyniku transferu technologii; 	<ul style="list-style-type: none"> • przejmowanie kontroli nad branżami krajowymi przez zwiększenie konkurencji na rynku krajowym, której nie są w stanie sprostać rodzime firmy; • wykupywanie przedsiębiorstw krajowych w celu ich likwidacji;
<ul style="list-style-type: none"> • poprawa bilansu płatniczego przez podniesienie zdolności eksportowych i zmniejszenie potrzeb importowych; • pobudzenie działalności rodzimych producentów, podniesienie jakości wyrobów, umożliwienie konsumentom dostępu do nowych produktów i usług w wyniku zwiększenia konkurencji na rynku krajowym; • podnoszenie kwalifikacji i wydajności pracy rodzimej siły roboczej, poprawa organizacji pracy oraz bardziej efektywne wykorzystanie zasobów ludzkich w wyniku transferu wiedzy i nowoczesnych metod zarządzania; • powstawanie nowych miejsc pracy. 	<ul style="list-style-type: none"> • pogłębianie dysproporcji rozwojowych poprzez koncentrację kapitału inwestycyjnego w najbardziej atrakcyjnych branżach i regionach; • osłabienie rodzimej gospodarki z powodu unikania przez korporacje ponoszenia kosztów (np. płacenia podatków) oraz transferu zysków za granicę; • zagrożenie dla suwerenności państwa w sytuacji przejścia kontroli nad strategicznymi dziedzinami gospodarczymi i uzależnienie funkcjonowania gospodarki krajowej od kapitału zagranicznego; • wykorzystywanie taniej siły roboczej; • transfer już przestarzałych technologii, mniej efektywnych w warunkach drogiej siły roboczej.

Źródło: W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki...*, op. cit., s. 129.

• Zorganizowane ugrupowania przestępcze

Grupy te działają w skali międzynarodowej i mają międzynarodowe struktury, m.in.: mafia sycylijska, chińskie gangi czy rosyjska mafia. Dążąc do zapewnienia sobie korzystnych warunków działania podejmują również aktywność w dziedzinie politycznej. Występują jako grupy nacisku wobec instytucji państwowych, korumpują polityków, urzędników, czasami udzielają wsparcia rebeliantom i terrorystom [M. Pietraś 2006, 105]. Cechę wspólną tych organizacji są luźne siatki

działające ponad granicami państw, handlujące nielegalnymi towarami i usługami na skalę międzynarodową, np. nielegalny handel międzynarodowy narkotykami, bronią i ludźmi, pranie brudnych pieniędzy, podrabianie i sprzedaż towarów. Państwom trudno jest je zwalczać, ponieważ luźno powiązane ze sobą siatki korzystają z najnowszych technologii [K. Mingst 2006, 191].

- **Partie polityczne**

Partie polityczne najczęściej uczestniczą w stosunkach międzynarodowych w sposób pośredni, wywierając nacisk na politykę zagraniczną rządu swojego państwa. Współcześnie istotne znaczenie ma bezpośredni udział partii i ruchów politycznych w kształtowaniu międzynarodowych stosunków politycznych. Polega on na działalności programowej, gdy partie zbierają się na konferencje międzynarodowe i określają swoje stanowisko wobec ważnych problemów międzynarodowych, gdy mobilizują opinię publiczną w określonym kierunku lub gdy wspierają swoje państwa w trakcie rokowań. Międzynarodowe zrzeszenia partii stają się czasem samodzielnym liczącym się uczestnikiem międzynarodowych stosunków politycznych.

BEATA MOLO

Rozdział 5

SYSTEMY, ZASADY I FORMY

MIĘDZYNARODOWEJ WSPÓŁPRACY POLITYCZNEJ

Podstawową płaszczyznę międzynarodowej aktywności państw stanowi szeroko rozumiana działalność dyplomatyczna. Działając na arenie międzynarodowej państwa wykorzystują poza środkami i metodami politycznymi, także środki normatywne. W rozdziale piątym omówimy kwestie związane z problematyką funkcjonowania systemu międzynarodowego, zasady i normy międzynarodowych stosunków politycznych oraz zagadnienia wiążące się z najbardziej typowymi formami tych stosunków.

5.1. Pojęcie systemu międzynarodowego

Koncepcja systemu stosowana jest we wszystkich dziedzinach nauki oraz praktyki i odnoszona zarówno do zjawisk, obiektów oraz procesów występujących w naturze (np. system słoneczny), jak i tworzonych przez ludzi (np. system społeczny, ekonomiczny).

Pojęcie systemu kojarzy się przede wszystkim z określoną całością, której elementy (składniki) są odpowiednio zorganizowane (współzależne). **System** w szerokim ujęciu to układ jednostek, obiektów lub części połączonych jakąś formą regularnych relacji. Jednostki reagują ze sobą, zmiana zachodząca w jednej z nich powoduje zmiany we wszystkich pozostałych. Interakcje między częściami systemu powodują, że zachowuje się on zwykle w sposób regularny; istnieją pewne schematy jego działania [K. Mingst 2006, 85].

Na system składają się: elementy, struktura, granica, wejścia, wyjścia, konwersja wewnątrzsystemowa, sprzężenie zwrotne (konwersja łączy wejścia i wyjścia systemu, natomiast sprzężenie zwrotne to relacja między wyjściami i wejściami systemu), homeostaza, czyli zdolność systemu do utrzymywania dynamicznej równowagi ze środowiskiem.

Elementy systemu obejmują najmniejsze części składowe złożonej całości, jaką jest system międzynarodowy. Wyróżnia się następujące elementy: systemy uczest-

ników, które składają się głównie z państw; systemy stosunków lub oddziaływań, których elementami są stosunki lub interakcje uczestników; systemy ról, których elementami są role spełniane przez uczestników, np. rola mocarstwa; systemy wyznaczników powodujących działanie uczestników, są to części składowe rzeczywistości wewnątrzpolitycznej i międzynarodowej; systemy zjawisk i procesów międzynarodowych.

Strukturę systemu można określić jako rodzaj współzależności i oddziaływań między elementami systemu, koniecznymi, aby mógł on należycie funkcjonować. Sposób ich uporządkowania, a także ilość i jakość oddają istotę oraz charakter systemu międzynarodowego. Jeśli chodzi o jej znaczenie w wymiarze pojedynczego uczestnika stosunków międzynarodowych czy subsystemu międzynarodowego, ma ona bezpośredni wpływ na jego miejsce w systemie, odgrywane role oraz możliwości działań i oddziaływań. Struktura określa dynamiczny model zachowań poszczególnych podmiotów, ich miejsce zmienia się wraz ze zmianą struktury systemu. Od usytuowania w określonym miejscu w strukturze systemu międzynarodowego zależy często skala jego niezależności, rezultaty jego działań i oddziaływań [T. Łoś-Nowak 2006, 140].

Granica systemu oddziela system od otoczenia. System to obszar funkcji znajdujący się wewnątrz granicy. Otoczenie obejmuje wszystko to, co znajduje się na zewnątrz granicy, poza systemem.

Wejścia systemu to „luki” w jego granicy, przez które system ulega wpływom środowiskowym.

Wyjścia systemu to „luki” w jego granicy, przez które system ten działa na swoje otoczenie.

Konwersja wewnątrzsystemowa – proces przetwarzania bodźców odbieranych przez system międzynarodowy na jego reakcje. Konwersja łączy wejścia i wyjścia systemu.

Sprzężenie zwrotne – proces łączący wejścia i wyjścia systemu, czyli proces przetwarzania przez środowisko międzynarodowe bodźca wysłanego przez system. Sprzężenia zwrotne można podzielić na ujemne i dodatnie. Dodatnie występują wtedy, gdy kierunki wyjścia i wejścia są zgodne, to znaczy, gdy środowisko międzynarodowe udziela poparcia dla działania podjętego przez system. Ujemne występują wówczas, gdy kierunki wejścia i wyjścia nie są zgodne co do swego kierunku.

Homeostaza jest funkcją konwersji i sprzężeń zwrotnych. Oznacza ona zdolność systemu do utrzymania dynamicznej równowagi ze środowiskiem międzynarodowym. Jeżeli zakłócenie równowagi systemu jest niewielkie, to system bez trudu radzi sobie z zadaniem przywrócenia równowagi. Jeżeli jednak równowaga zostanie zakłócona w sposób bardzo poważny, to zdolności regulacyjne systemu mogą zostać przekroczone i ulegnie on zniszczeniu lub przekształceniu [Z. J. Pietraś 1986, 116:121].

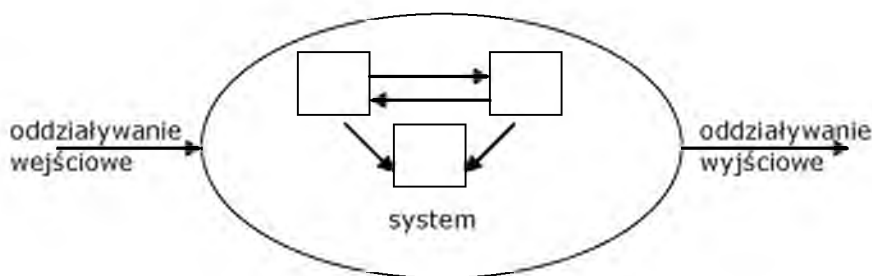
W literaturze przedmiotu nie występuje ogólna, powszechnie akceptowana definicja systemu międzynarodowego. Możemy przyjąć, że **system międzynarodowy**

wy to określona „całość”, którą tworzą uczestnicy systemu, właściwe im interakcje oraz interakcje ze środowiskiem zewnętrznym [T. Łoś-Nowak 2006, 59].

System oglądany od wewnątrz jest zespołem zintegrowanych elementów, a oglądany od zewnątrz stanowi spójną całość zdolną do utrzymywania równowagi ze środowiskiem. Składa się on z odróżnialnych elementów powiązanych w strukturę i oddzielonych granicą od środowiska. Środowisko zewnętrzne systemu obejmuje wszystko, co znajduje się poza granicami systemu i jest związane z systemem. W środowisku można wyróżnić czynniki, które oddziałują na system, lecz nie podlegają oddziaływaniu systemu (zmienne niezależne) oraz czynniki oddziałujące i podlegające oddziaływaniu systemu (zmienne zależne). J. Kukułka do zmiennych niezależnych zalicza: uczestników stosunków międzynarodowych, struktury systemu o charakterze formalnym (np. sojusze) i nieformalnym (np. ugrupowania nieformalne), czynniki środowiska systemu (naturalne, ekonomiczne, polityczne, wojskowe, ideologiczne i in.), które mają wpływ na środki i możliwości działania uczestników, na struktury systemu. Z kolei do zmiennych zależnych zalicza: pozycję i rolę międzynarodową uczestników, stabilność lub niestabilność systemu, zdolność kontrolowania środowiska. Zmienne niezależne i zmienne zależne warunkują charakter celów i wartości tychże systemów, decydując o mechanizmach, które kształtują typy i częstotliwość interakcji [J. Kukułka 1978, 166, 181].

Do uchwycenia zjawisk przenikania i wpływania wzajemnego między systemem a środowiskiem służą pojęcia wejścia i wyjścia systemu.

Schemat 5.1. Oznaczenie systemu



Źródło: opracowanie własne.

Oddziaływanie otoczenia na system określa się jako oddziaływanie wejściowe; miejsce zaś, w którym dochodzi ono do systemu, jako wejście. Z kolei oddziaływanie systemu na otoczenie określa się jako oddziaływanie wyjściowe; miejsce zaś, w którym wychodzi ono z systemu, jako wyjście.

Oddziaływania środowiska na system, przechodzące przez wejście, można podzielić na żądania i poparcia, które wskazują kierunek oddziaływania. Żądania funkcjonalne przyczyniają się do osiągnięcia celów systemu i jego stabilizacji. Z kolei

żądania dysfunkcjonalne (nadmierne, sprzeczne) stają się źródłem napięć w systemie i utrudniają osiąganie jego celów. Wyodrębnia się także żądania materialne i normatywne (regulacji zachowania), zaangażowania się i powstrzymywania się. Natomiast poparcia dzieli się m.in. na materialne, polityczne, moralne i dyskretne [J. Kukułka 1978, 166].

Do przetrwania systemu międzynarodowego konieczne jest utrzymanie równowagi, za co odpowiedzialny jest jeden z elementów systemu – homeostat. System międzynarodowy znajduje się w fazie równowagi wówczas, gdy jego uczestnicy (głównie państwa) postrzegają istniejący w nim ład jako korzystny dla siebie pod względem ekonomicznym, terytorialnym, politycznym i cywilizacyjnym. Swoim zachowaniem wobec systemu i reguł w nim obowiązujących niejako legitymizują jego kształt, strukturę i rodzaje interakcji wewnątrzsystemowych.

System międzynarodowy podlega określonym prawom funkcjonowania, za którymi kryją się mechanizmy regulacyjne systemu, oraz prawom rozwoju, wyrażającym interakcje transformacyjne i ewolucję systemu. Prawa funkcjonowania wyrażają ruch bez istotnych zmian jakościowych, a niosący tylko zmiany rutynowe, ilościowe, które nie naruszają struktury systemów, podstawowych ich cech. Wyrażają je procesy regulacyjne, mające zapewnić systemowi trwałość i efektywność. Prawa ewolucji z kolei obejmują ruch systemów, prowadzący do zmian jakościowych i strukturalnych. Ruch systemu międzynarodowego odbywa się w toku procesu interakcji elementów oraz systemu i środowiska. Jest to proces celowy, ponieważ służy utrwalaniu i zmienianiu struktury systemu. Zmiany interakcji wpływają na zachowanie systemu, jego ruchliwość w czasie i przestrzeni, tzn. na jego powstanie, rozwój, przekształcenia i zanik [J. Kukułka 1978, 183]. Ruch systemu międzynarodowego symbolizuje proces przechodzenia od stanu stabilizacji i równowagi do jego destabilizacji i upadku. Ważną rolę pełnią tutaj zdolności regulacyjne i modyfikacyjne systemu. Są ważne w każdym systemach międzynarodowych, gdyż zapewniają im ciągłość i zdolność wykonywania ich podstawowych funkcji. Trwałość i efektywność ich funkcjonowania zależy od stanu stabilności struktur oraz jakości procesów dokonujących się w granicach danego systemu i jego podsystemach [T. Łoś-Nowak 2006, 143].

Realisci przypisują zmianę systemu międzynarodowego m.in. zmianom dotyczącym samych podmiotów i związanych z nimi przeobrażeniom układu sił.

Zmiany liczby głównych podmiotów lub stosunku sił między nimi mogą przynieść fundamentalną transformację systemu międzynarodowego. Za takie zmiany odpowiedzialne są wojny. Przykładowo w wyniku II wojny światowej nastąpiły głębokie zmiany układu sił między czołowymi państwami kapitalistycznymi. Wielka Brytania i Francja wyszły z wojny osłabione, ich rola międzynarodowa została znacznie pomniejszona. Niemcy i Włochy przegrały wojnę i zostały pozbawione instrumentów siły wojskowej, a ich konkurencyjność gospodarcza została sprowadzona prawie do zera. Na tym tle szczególna stała się pozycja największych mocarstw – ZSRR i USA. System międzynarodowy uległ fundamentalnej zmianie: świat wielobiegunowy został zastąpiony przez dwubiegunowy.

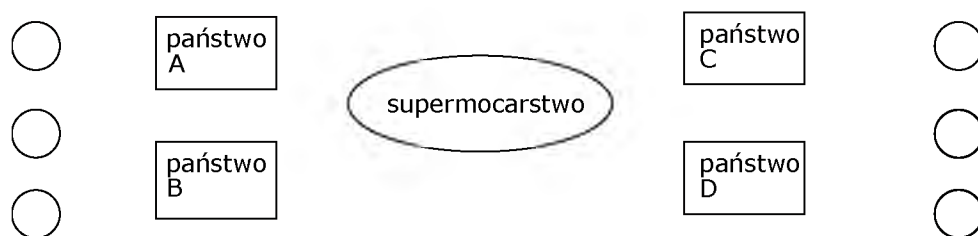
System międzynarodowy jest postrzegany jako podstawa interakcji wszystkich lub większości jego uczestników oraz podsystemów systemu globalnego. Dla jego funkcjonowania istotne są subsystemy (podsystemy), tzn. wydzielone ze względu na zasięg lub przedmiot zorganizowane całości o charakterze integracyjnym lub dezintegracyjnym względem systemu globalnego.

System międzynarodowy dzieli się na podsystemy według następujących kryteriów:

- kryterium funkcjonalnego: wyróżnia się międzynarodowy system polityczny (subsystemy polityczne – np. system państw demokratycznych, system państw autokratycznych), międzynarodowy system ekonomiczny (subsystemy ekonomiczne – np. system państw wolnorynkowych, system państw z gospodarką centralnie planowaną) oraz międzynarodowy system kulturowy (subsystemy cywilizacyjne – np. islamski, zachodni, chiński itd.).
- kryterium zasięgu przestrzennego: wyróżniamy subsystemy lokalne, regionalne, kontynentalne, transregionalne oraz transkontynentalne.
- kryterium „koncentracji” potencjałów: wyróżniamy systemy jednobiegunowe, dwubiegunowe lub wielobiegunowe.

W **systemie jednobiegunowym** tylko jedno państwo (supermocarstwo) jest zdolne do określania i narzucania pozostałym uczestnikom pewnych reguł zachowań w sferze stosunków politycznych, handlowych lub finansowych. Struktura systemu jednobiegunowego jest na ogół strukturą hierarchiczną. Taki system zakłada określony rodzaj relacji między pozostałymi uczestnikami. Są to na ogół relacje podporządkowania, choć współpraca według określonych reguł jest warunkiem jego wysokiej sprawności. We współczesnym świecie taki system nie istnieje [T. Łoś-Nowak 2006, 173].

Schemat 5.2. System jednobiegunowy

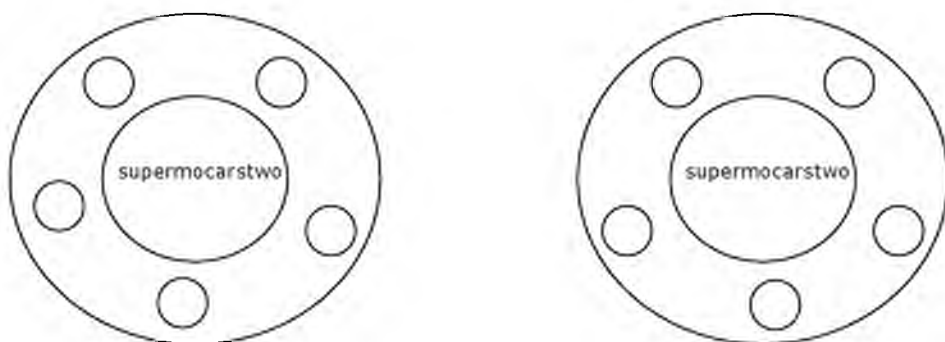


Źródło: R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 440.

W **systemie dwubiegunowym** status supermocarstw mają dwa państwa. Są one zdolne kontrolować lub wpływać na zachowania i politykę państw swojej strefy, a jednocześnie utrzymywać stan równowagi, głównie militarnej, między sobą i blokami, w których dominują. W systemie dwubiegunowym obydwie mocarstwa są zorientowane na zniszczenie drugiego. W ich zachowaniach dominują reguły „gry o sumie zerowej”, chociaż potencjał broni masowego rażenia, jaką dysponują,

nie pozwala im użyć jej racjonalnie. Konflikt między nimi ma z reguły charakter „werbalny”, a one same stają się zakładnikami swoich potencjałów – przede wszystkim jądrowych [T. Łoś-Nowak 2006, 175:176].

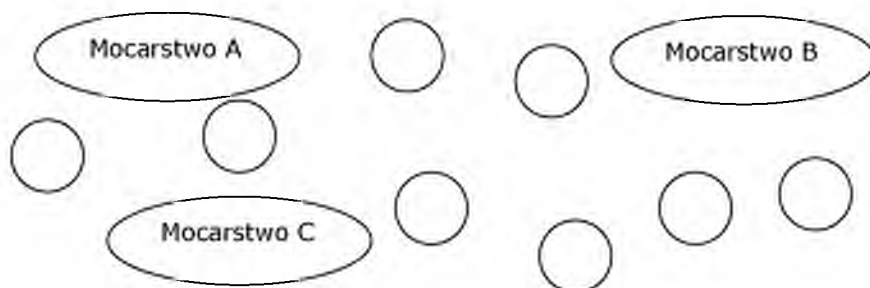
Schemat 5.3. System dwubiegunowy



Źródło: R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 440.

W **systemie wielobiegunowym** istnieje wiele niezależnych centrów zdolnych do określania reguł oraz dystrybucji władzy. System międzynarodowy, którego osią są trzy mocarstwa, jest stabilny, jeśli potencjał jednego z nich (A) jest większy aniżeli potencjały pozostałych dwóch mocarstw (B i C). Pozwala on powstrzymać pozostałe dwa państwa przed próbą zdominowania go. Aby sprawniej funkcjonował, powinno go tworzyć co najmniej pięć potęg, które łączy wspólny system wartości, określony rodzaj sprzężeń, interesy oraz wola utrzymania istniejącego *status quo* [T. Łoś-Nowak 2006, 177].

Schemat 5.4. System wielobiegunowy



Źródło: R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 440.

Na podstawie kryterium stopnia polaryzacji systemu i wzajemnych zależności wyróżnić należy system międzynarodowy zbudowany na sztywnej strukturze zależności (system hegemoniczny – z relatywnie wysoką polaryzacją potęgi jednego państwa w stosunku do pozostałych oraz mechanizmami skutecznego wpływania na nie przez dane państwo) oraz system międzynarodowy o luźnej strukturze zależności.

W **systemie hegemonicznym** siła i stopień identyfikacji interesów poszczególnych państw z interesem hegemonu i systemu jako całości nie są wynikiem negocjacji i wypracowanego wspólnie kompromisu. Stanowią one rezultat przymusu zastosowanego do skorygowania zachowania niepożądanego z punktu widzenia hegemonu. Podporządkowanie się poszczególnych państw hegemonowi może wynikać z przekonania, że wybór taki daje większe poczucie bezpieczeństwa państwu. Przewaga hegemonu powinna wyrażać się w sferze ekonomicznej, militarnej i politycznej. W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwa rodzaje hegemonii: hegemonię „dobrotliwą”, zapewniającą państwom „zależnym” życie w pokoju, za którego utrzymanie największą cenę płaci hegemon oraz hegemonię „złośliwą”, dokuczliwą i uznawaną przez uzależnione od niej państwa za uciążliwą.

Pojęcie hegemonii różni się od pojęcia imperium (dążeń imperialnych). Hegemon nie dąży do narzucenia innym jednolitego porządku, organizacji społecznej, politycznej i ekonomicznej. Jego celem jest jedynie sprawowanie kontroli nad pozostałymi uczestnikami systemu międzynarodowego. Imperia charakteryzuje ekspansja na pewnych obszarach, niekoniecznie ościennych i ustanawianie tam, zwykle siłą, własnego porządku. Istotą imperium jest zatem panowanie nad poddanymi obszarami i ludami, bezpośrednio, drogą inkorporacji lub faktycznego sprawowania pełni władzy, czy też w formie daleko posuniętej satelizacji [J. Stefanowicz 1996, 125].

Natomiast **system o luźnej strukturze** jako system skonsolidowanego przywództwa jest hegemonią konsensualną. Oznacza to, że w tym układzie wszyscy uczestnicy dysponują pełnią praw, niezależnie od ograniczeń, jakie narzuca im „bycie w systemie”. Brak w nim sił zdolnych do skutecznego narzucania swej woli innym. Decyzje podejmowane w ramach subsystemu są najczęściej wypadkową interesów wszystkich uczestników.

5.2. Zasady i normy międzynarodowych stosunków politycznych

Sprawne funkcjonowanie systemu wymaga przestrzegania zasad i norm. Zasady są to przekonania dotyczące faktów, związków przyczynowych, uczciwości postępowania partnerów. Natomiast normy międzynarodowe to reguły określające postępowanie uczestników w ich wzajemnych stosunkach.

Kształtowaniu ładu międzynarodowego przyświecała zasada dobrej wiary (*bona fides*), utrwalana przez prawników i władców od czasów Odrodzenia. Oznaczała ona możliwość budowy zaufania między partnerami międzynarodowymi przez lojalne dotrzymywanie wzajemnych zobowiązań.

Pochodną tej zasady stała się zasada dotrzymywania umów (*pacta sunt servanda*), która została potwierdzona wielu dokumentach międzynarodowych XX wieku (np. Karta NZ). Powyższym zasadom towarzyszy zrodzona pod koniec średniowiecza zasada wzajemności, stosowana przy regulowaniu stosunków konsularnych, dyplomatycznych i gospodarczych [J. Kukułka 2003, 117].

Doświadczenia I wojny światowej przyczyniły się do zainteresowania problemem bezpieczeństwa zbiorowego. Pakt Ligi Narodów z 1919 r. sformułował kilka zasad systemu bezpieczeństwa zbiorowego. Zaliczył do nich: szanowanie i utrzymywanie przeciwko wszelkiej napaści zewnętrznej całości terytorialnej i politycznej wszystkich członków Ligi (art. 10), Liga powinna przedsięwziąć wszelkie środki mogące skutecznie zabezpieczyć pokój między narodami (art. 11), spory między członkami Ligi powinny być rozwiązywane na drodze postępowania rozjemczego, sądowego lub przez Radę (art. 12), członkowie Ligi wykonują w dobrej wierze wyroki arbitraży i trybunałów oraz nie będą uciekać się do wojny z członkami Ligi (art. 13), Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej ma rozpatrywać wszystkie spory członków Ligi (art. 14), spory grożące zerwaniem stosunków i nie rozpatrywane przez arbitraż lub sąd będą przedkładane Radzie (art. 15), członkowie Ligi zerwą wszelkie stosunki z takim członkiem, który dopuści się aktu wojennego, jak też wymuszają na nim poszanowanie zobowiązań (art. 16).

Również Karta NZ sformułowała ogólne zasady stosunków międzynarodowych i funkcjonowania organizacji (szerzej rozdz. 4). Zasady te zostały skodyfikowane w „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego”, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970 r. W Europie uzupełniono je trzema kolejnymi zawartymi w Akcie Końcowym Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1 sierpnia 1975 r. w ramach „Deklaracji zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi”: nienaruszalność granic, integralność terytorialna oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności.

Na pewnym etapie rozwoju stosunków międzynarodowych zasady nie są już wystarczające i konieczne stają się normy, określające postępowanie ich uczestników. Stosunki oparte na normach są bardziej stabilne.

Pod względem zasięgu, intensywności i skuteczności wpływania na międzynarodowe stosunki polityczne sytuują się kolejno rodzaje norm moralnych, politycznych i prawnych. Z kolei normy polityczne oraz normy moralne zalicza się do nieformalnych norm międzynarodowych.

Normy moralne we wszelkich dziedzinach stosunków społecznych określają kryteria oceny tego, co dobra lub złe, słuszne lub niesłuszne. Moralne jest zwykle to, co jest uznane przez większość uczestników danego rodzaju stosunków za dobre i słuszne. Za niemoralne uznaje się wszystko, co w jakimś stopniu odbiega od wymogów pewnego kodeksu norm moralnych [J. Kukułka 2003, 121].

Poglądy moralne poszczególnych osób i całych narodów różnią się od siebie, ale co do niektórych kwestii bywają zbieżne, a nawet jednakowe. Niektóre umowy międzynarodowe odwołują się do moralności międzynarodowej, posługując się takimi pojęciami, jak np. sprawiedliwość.

Zastosowanie się rządów państw do odpowiednich reguł moralnych jest rezultatem ich dobrowolnej decyzji. Normy moralne nie dysponują wystarczającym zakresem sankcji zdolnych przymusić uczestnika międzynarodowych stosunków politycznych do zachowania wyznaczanego przez reguły etyczne ani nakłonić do wycofania się z decyzji już podjętych. Podporządkowanie się tym zasadom w sytuacjach konkretnych uzależnione jest często od uznania, od dobrej woli danego uczestnika międzynarodowych stosunków politycznych.

Moralność międzynarodowa jest systemem norm i zasad etycznych regulujących zachowanie uczestników stosunków międzynarodowych, reguł poddających ocenie owe zachowania. W ciągu wieków nastąpiło istotne rozszerzenie interpretacji moralności międzynarodowej. Dotyczy to zarówno zagadnień podmiotowych, jak też przedmiotowych. W odniesieniu do kwestii podmiotowej, jest to odejście od tradycyjnego akcentowania prymatu państwa. Postępowanie wyznaczone moralnością międzynarodową odnosi się nie tylko do zachowania w stosunku do innych państw, ich oficjalnych przedstawicieli i cudzoziemców, lecz także organizacji międzynarodowych. Wyodrębnia się również kategorię moralności światowej. O ile bowiem moralność międzynarodowa odnosiła się do relacji między dwoma uczestnikami to moralność światowa oznacza aspirację do zaakceptowania przez wszystkich, lub większość tych uczestników. Łączy się to z wytworzeniem uniwersalnych wzorców i norm moralnych, które taką powszechną akceptacją mogłyby uzyskać [Cz. Maj 1992, 65].

W ujęciu przedmiotowym nowe pojmowanie moralności międzynarodowej przejawiać się zaczęło w rozszerzaniu katalogu zagadnień podlegających ocenie przez tę moralność (np. propaganda). Z zasad moralności międzynarodowej wprowadzono zatem reguły traktowania państw i narodów z należnym im szacunkiem. Zakaz uprawiania propagandy upowszechniającej m.in. nienawiść i wrogość stanowił konsekwencję nowego pojmowania moralności międzynarodowej.

Wysiłki na rzecz ukształtowania i utrwalenia nowych, uniwersalnych standardów moralnych w stosunkach międzynarodowych uległy nasileniu po zakończeniu II wojny światowej. Pod auspicjami ONZ podjęto szereg konkretnych działań na rzecz umocnienia standardów moralności międzynarodowej. Przyjęto wiele deklaracji polityczno-międzynarodowych i dokumentów prawno-międzynarodowych mających na celu m.in. obronę godności człowieka, równości i wolności. Wśród tych dokumentów znajdują się m.in. konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu uchwalona 30 listopada 1973 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Normy moralne mają mniejszą siłę oddziaływania niż normy polityczne i prawne, jednak powstające kodeksy moralne mogą mobilizować opinię światową oraz wywierać nieformalną presję na rozwój funkcjonowanie kodeksów międzynarodowych norm politycznych i prawnych.

Normy polityczne nie są normami wiążącymi prawnie. Ich źródłem nie jest prawo międzynarodowe, lecz porozumienia pozaprawne. Należą do nich m.in.: deklaracje konferencji międzynarodowych, uchwały organizacji międzynarodowych i komunikaty ze spotkań dwustronnych.

Normy polityczne zaczęły powstawać na tym etapie rozwoju procesów instytucjonalizacji życia społeczeństw, na którym w obrębie międzynarodowych stosunków politycznych zaznaczyła się powtarzalność pewnych sposobów postępowania, poddawanych wartościowaniu i preferowaniu przez określone zbiorowości podmiotów tych stosunków. Rozwój owego procesu rozpoczął się wyraźnie w XIX wieku i rozwinął się w XX wieku [J. Kukułka 1984, 55].

Siła norm politycznych opiera się także na sankcjach politycznych. Sankcje oddziałują na praktyczne stosunki między państwami, na ich klimat, zakres i intensywność. Mogą oznaczać brak zbiorowego poparcia w ramach dyplomacji konferencyjnej, uchwalenie nieprzychylnych rezolucji, zredukowanie kontaktów lub zorganizowanie nieprzychylnych kampanii. Sankcje polityczne wzmacniają sankcje ekonomiczne, kulturalne bądź wojskowe.

Normy polityczne narażone są na sprzeczności i napięcia w stosunkach międzynarodowych. Każda zmiana orientacji, strategii i taktyki politycznej państw wpływa na stopień zgodności lub niezgodności w sprawach wspólnego systemu wartości i interesów. Im wyższy jest stopień niezgodności, tym bardziej odmienne czy wręcz przeciwstawne są interpretacje poszczególnych norm politycznych. Odmienność interpretacji norm prowadzi do wzrostu wzajemnej nieufności oraz zaostrzenia sprzeczności między celami działań i interakcji międzynarodowych. W rezultacie może wzrastać napięcie między narodami, państwami i rządami. W celu stabilizowania stosunków międzynarodowych przekształca się je w normy prawnomiędzynarodowe.

Normy prawnomiędzynarodowe są najważniejszymi normami międzynarodowych stosunków politycznych. Tworzą one zobowiązania międzynarodowe, formułują prawa i obowiązki partnerów stosunków oraz przewidują określone sankcje za ich naruszenie.

Normy prawnomiędzynarodowe mają charakter obligatoryjny. Jednakże podstawy ich obowiązywania różnią się od norm prawa wewnętrznego. Normy prawa międzynarodowego nie opierają się na przymusie, podstawę obowiązywania norm prawnomiędzynarodowych stanowi uznawana wspólnie zasada dobrej wiary w sprawie dotrzymania umów (*pacta sunt servanda*).

Normy prawnomiędzynarodowe (a w rezultacie prawo międzynarodowe) są uznawane za najpewniejsze regulatory życia międzynarodowego. Wśród nich na uwagę zasługują zasady powszechne prawa międzynarodowego: zakaz użycia siły lub groźby jej użycia, obowiązek pokojowego załatwiania sporów, zakaz ingerencji w sprawy należące do wyłącznej kompetencji państwa, obowiązek współpracy państw zgodnie z Kartą NZ, równouprawnienie i samostanowienie narodów, suwerenna równość państw, wykonywanie w dobrej wierze zobowiązań międzynarodowych.

Doktryna prawa międzynarodowego nie wypracowała jednolitej definicji prawa międzynarodowego. Przyjmuje się, że **prawo międzynarodowe** jest zespołem norm regulujących stosunki między państwami oraz organizacjami międzynarodowymi i innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych mającymi zdolność

do działania w stosunkach międzynarodowych [R. Bierzanek, J. Symonides 1995, 12]. Prawo międzynarodowe jest przede wszystkim prawem regulującym stosunki międzypaństwowe i większość jego norm odnosi się do tych właśnie stosunków. Nadal w wąskim zakresie, ale stopniowo coraz szerzej, prawo międzynarodowe przyznaje podmiotowość pojedynczym osobom, gdyż bezpośrednio określa ich status prawny (np. piraci, przestępcy wojenni).

Prawo międzynarodowe w porównaniu do prawa wewnętrznego ma odrębne właściwości:

- w stosunkach międzynarodowych nie ma ustawodawcy na wzór ustawodawcy wewnątrzpaństwowego. Nie istnieje żaden ponadpaństwowy organ międzynarodowy powołany do tworzenia prawa wiążącego dla państw. Prawo międzynarodowe jest tworzone przez same państwa, które są jego podmiotami;
- brak zorganizowanego aparatu przymusu. Każde państwo indywidualnie bądź wspólnie z innymi państwami może występować w niezbędnych przypadkach w obronie naruszonego prawa, stosując wobec państw naruszających prawo różne środki przymusu dopuszczalne i uznane przez prawo międzynarodowe;
- brak obowiązkowego sądownictwa międzynarodowego. Sądy międzynarodowe nie są wyposażone w kompetencję obowiązkową. Ich kompetencja musi opierać się na zgodzie państw, z tym, że państwo może z góry wyrazić zgodę na poddanie wszystkich swoich sporów lub określonej ich kategorii sądowi międzynarodowemu lub arbitrażowi. Z chwilą, gdy kompetencja sądu międzynarodowego zostanie w konkretnym przypadku uznana, jego wyrok jest bezwzględnie wiążący [W. Góralczyk, S. Sawicki 2006, 22:26].

Sankcje stanowią nieodłączny element prawa międzynarodowego. Na podstawie kryterium formalnego, sankcje dzieli się na zorganizowane, tzn. przewidziane przez umowy międzynarodowe (organizacyjne – odnoszące się do uczestnictwa danego podmiotu w dalszej współpracy międzynarodowej, np. ostrzeżenie, zawieszenie członkostwa, wykluczenie; korygujące – wyrównanie skutków naruszenia prawa przez: pozbawienie należnych korzyści, nałożenie kary lub cofnięcie pomocy; przymusu bezpośredniego – odnoszące się do podmiotu w rażący sposób naruszającego pokojowe zasady stosunków międzynarodowych) oraz niezorganizowane, czyli nieprzewidziane przez umowy międzynarodowe (sankcje socjologiczne i psychologiczne – reakcja opinii publicznej zarówno międzynarodowej, jak i krajowej oraz odwet – np. zawieszenie świadczeń na rzecz państwa łamiącego prawo).

Karta NZ przewiduje sankcje niepociągające za sobą użycia siły zbrojnej (całkowite lub częściowe zerwanie stosunków dyplomatycznych, gospodarczych, komunikacyjnych) oraz związane z użyciem siły zbrojnej (demonstracja siły, blokada, operacje sił zbrojnych). Gdy Rada Bezpieczeństwa uzna, że te pierwsze środki będą niewystarczające, Karta NZ daje jej prawo podjęcia akcji zbrojnej za pomocą sił ONZ w celu utrzymania lub przywrócenia pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Sankcje zarządzane przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty NZ są prawnie wiążące dla wszystkich państw członkowskich ONZ. Rada

Bezpieczeństwa wielokrotnie upoważniała członków ONZ do stosowania rozmaitych środków przymusowych wobec państw łamiących prawo międzynarodowe.

W teorii i praktyce przyjęło się określać art. 38 statutu MTS jako podstawę systematyki źródeł prawa międzynarodowego, chociaż nie jest to ściśle z treścią tego artykułu. W myśl art. 38 MTS orzeka na podstawie prawa międzynarodowego, stosując: umowy międzynarodowe, zwyczaj międzynarodowy, zasady ogólne prawa oraz wyroki sądowe i doktrynę jako środki pomocnicze do stwierdzenia przepisów prawnych.

Schemat 5.5. Źródła prawa międzynarodowego



Źródło: opracowanie własne.

Źródłami prawa międzynarodowego są przede wszystkim umowa i zwyczaj. Znajduje to potwierdzenie w wielu podstawowych dokumentach współczesnego prawa międzynarodowego, np. w Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. Natomiast orzecznictwo i doktryna mogą stanowić pomocniczy środek do stwierdzenia istnienia norm prawa międzynarodowego [W. Góralczyk, S. Sawicki 2006, 64].

Umowa międzynarodowa jest to wspólne oświadczenie podmiotów prawa międzynarodowego, które tworzy prawo – czyli uprawnienia i obowiązki. Umowy międzynarodowe są przede wszystkim aktami państw, jednak stronami mogą być inne podmioty prawa międzynarodowego, mające w ograniczonym zakresie prawo zawierania umów. W praktyce za umowę międzynarodową uznawane są tylko te wspólne oświadczenia woli państw, które tworzą prawa i obowiązki; nigdy nie są nimi np. wspólne komunikaty wydawane po oficjalnych wizytach.

Nazwy nadawane umowom międzynarodowym są różnorodne: traktat, konwencja, umowa, układ, porozumienie, deklaracja, pakt, karta i konkordat (umowy zawierane przez Stolicę Apostolską).

Umowy międzynarodowe dzieli się według następujących kryteriów:

- tryb zawierania: umowy zawierane w trybie złożonym, które wymagają ratyfikacji lub zatwierdzenia i zawierane w trybie prostym (bez ratyfikacji lub zatwierdzenia);
- organ, który występuje w imieniu państwa: państwowe (głowa państwa), rządowe i resortowe;
- liczba stron: dwustronne i wielostronne;

- możliwość przystąpienia do umowy: zamknięte – mają ograniczoną liczbę stron i nie przewidują przystąpienia państw trzecich, otwarte – przewidują rozszerzenia kręgu kontrahentów (przystąpienia państw trzecich);
- treść umów: polityczne, gospodarcze, komunikacyjne, dotyczące współpracy naukowo-technicznej, kulturalnej.

Umowa składa się zazwyczaj z tytułu, wstępu, części merytorycznej i postanowień końcowych. Tytuł umowy zawiera: oznaczenie nazwy umowy, wskazanie jej stron, określenie przedmiotu umowy. Wstęp umowy zawiera: określenie organów, w imieniu których umowa jest zawierana, podanie motywów, zamierzonego celu, okoliczności towarzyszących zawarciu umowy, wzmiankę o wyznaczeniu pełnomocników i o wymianie pełnomocnictw, stwierdzenie uzgodnienia tekstu umowy. Merytoryczna część umowy (dyspozycja) zawiera zasadnicze postanowienia umowy, w których państwa formułują swe prawa i obowiązki wynikające z umowy. Postanowienia końcowe umowy regulują m.in. czas obowiązywania umowy, możliwości i warunki jej wypowiedzenia, czy umowa wymaga ratyfikacji i kiedy wchodzi w życie. W zakończeniu umowy wymieniane są miejsce i data jej podpisania, liczba egzemplarzy i języki, w jakich umowa została sporządzona. Po tym następuje złożenie podpisów i przybicie pieczęci.

Na egzemplarzu umowy przeznaczonym dla danej strony podpisy jej przedstawicieli znajdują się na pierwszym miejscu. Na drugim egzemplarzu, przeznaczonym dla drugiej strony – kolejność podpisów jest odwrotna. W umowach wielostronnych z reguły podpisy składane są w porządku alfabetycznym nazw państw. Obecnie umowy dwustronne są sporządzane w językach obydwu kontrahentów. Uznanyimi językami światowymi stosowanymi w umowach wielostronnych są: angielski, francuski, hiszpański, rosyjski i chiński. W tych językach została sporządzona Karta NZ i wiele innych umów zawartych pod egidą ONZ [W. Góralczyk, S. Sawicki 2006, 71:72].

W praktyce państw wytworzył się pewien tryb zawierania umów międzynarodowych. Proces ten obejmuje: rokowania, zredagowanie tekstu (czasami parafowanie), podpisanie lub przyjęcie przez konferencję, ratyfikacja lub zatwierdzenie, wymiana lub złożenie dokumentów ratyfikacyjnych, rejestracja, publikacja wewnętrzna.

Praktyka państw przewiduje kilka następujące sposoby wejścia w życie umowy: z chwilą podpisania umowy, w dniu oznaczonym w umowie, z chwilą ratyfikacji umowy dwustronnej, w chwili wymiany dokumentów ratyfikacyjnych przy umowach bilateralnych, przy umowie wielostronnej, przy złożeniu wszystkich dokumentów ratyfikacyjnych, w chwili złożenia przewidzianej przez umowę minimalnej liczby dokumentów.

Umowa międzynarodowa może po pewnym czasie utracić moc obowiązującą, czyli wygasnąć. Istnieje wiele przyczyn wygaśnięcia umowy, które ujmuje się w dwie grupy:

1) przewidziane w umowie: upływ czasu, na jaki została zawarta; wypowiedzenie umowy zgodnie z jej postanowieniami; spełnienie się warunku rozwiązującego

(np. zmniejszenie się liczby stron umowy poniżej przyjętego w umowie minimum); całkowite wykonanie zobowiązań przewidzianych w umowie;

2) nie przewidziane w umowie: całkowita i trwała niemożność wykonania umowy (np. z chwilą zerwania stosunków dyplomatycznych i konsularnych, jeśli są one niezbędne do stosowania umowy); pojawienie się nowej normy *ius cogens* (norma bezwzględna o fundamentalnym znaczeniu dla społeczności międzynarodowej), z którą zawarta umowa jest sprzeczna; zasadnicza zmiana okoliczności; istotne naruszenie umowy przez jedną ze stron; uchylene umowy zgodną wola stron; jednostronne wycofanie się z zawartej umowy międzynarodowej.

Umowa międzynarodowa musi odpowiadać pewnym warunkom, niedopełnienie ich powoduje, że umowa jest nieważna, czyli nie ma mocy obowiązującej. Przyczyny nieważności umów są następujące:

- zastosowanie przymusu w postaci użycia siły lub groźby jej użycia przy zawieraniu umów międzynarodowych,
- błąd, jeśli dotyczy faktu lub sytuacji, która istniała w czasie zawierania umowy i stanowiła istotną podstawę zgody państwa na związanie tą umową,
- podstęp, czyli umyślne wprowadzenie w błąd,
- bezpośrednie lub pośrednie przekupstwo przedstawiciela państwa przez inne państwo negocjujące,
- nieważna jest umowa, która w chwili zawarcia jest sprzeczna z bezwzględnie obowiązującą normą *ius cogens*,
- państwo może podnieść zarzut nieważności umowy, powołując się na fakt, że jego zgoda na związanie się umową została wyrażona z pogwałceniem jego prawa wewnętrznego. Pod warunkiem, że pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu [R. Bierzanek, J. Symonides 1995, 89:90].

5.3. Dyplomacja – pojęcie, rola i funkcje

Instytucja dyplomacji należy do najstarszych w stosunkach między państwami. Zrodziła się w starożytności wraz z rozwojem kontaktów między państwami starożytnego świata. Szczególnie wczesnie rozwinęła się instytucja rokowań, zwłaszcza w Egipcie, związana z wysyłaniem specjalnych poselstw, zawieraniem różnego rodzaju umów, przeważnie z państwami ościennymi.

Termin dyplomacja wywodzi się z greckiego słowa *diploma*, nazwy dwóch pokrytych woskiem, połączonych rzemykami i składanych do siebie tabliczek, na których spisywano instrukcje dla posłów. Po złożeniu tabliczek treść instrukcji nie była na zewnątrz widoczna, co podkreślało jej poufność.

Dyplomacja w znaczeniu współczesnym, a zwłaszcza stałe misje dyplomatyczne i ministerstwa spraw zagranicznych pojawiły się w dopiero między XV i XVII wiekiem. Do tego czasu główną formą organizacyjną dyplomacji były misje wysyłane *ad hoc* do załatwienia określonego zadania. Już w XVII w. instytucja sta-

łych przedstawicielstw weszła szeroko do praktyki, głównie państw europejskich. Procesowi temu towarzyszył rozwój norm prawa zwyczajowego i także wielu reguł protokolarnych. W XVIII w. w Europie Zachodniej pojęcie „dyplomacja” było synonimem działalności państwowej w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz ogółu organów i osób prowadzących tę działalność.

Dyplomacja to specyficzna treść i forma działania oraz zespół osób oficjalnie reprezentujących państwo w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego

Na definicję dyplomacji składają się trzy elementy:

1) oficjalna, urzędowa działalność państwa skierowana na zewnątrz, mająca na celu realizację bieżących zadań polityki zagranicznej państwa oraz zapewnienie ochrony praw i interesów państwa, a także jego obywateli w drodze prowadzenia rokowań i zawierania umów międzynarodowych,

2) metody tej działalności wymagające, ze względu na zewnętrzny charakter działań, taktu, zręczności, ostrożności i umiejętności zawierania kompromisów,

3) aparat organizacyjny oraz ludzie (służba dyplomatyczno-konsularna) realizujący cele polityki zagranicznej.

Z definicji wynika, że dyplomacja jest częścią składową polityki zagranicznej państwa. Dyplomacja wspomaga całą politykę zagraniczną, spełniając następujące funkcje:

- **funkcja określająca** polega na określaniu zadań polityki zagranicznej własnego państwa;
- **funkcja oceniająca** dotyczy działalności innych państw i rządów. Polega na ocenianiu celów i zadań ich polityki zagranicznej również w odniesieniu do własnego kraju;
- **funkcja selekcyjna** polega na eliminowaniu zagadnień, które tworzą strefę niezgodności między własną a obcymi politykami zagranicznymi i wybraniu tych, które tworzą strefę zgodności celów i zagadnień;
- **funkcja preskrypcyjna** oznacza wskazywanie przez dyplomację najbardziej odpowiednich metod osiągania przez politykę zagraniczną jej celów i zadań oraz doboru środków do celu w każdym etapie fazy realizacyjnej tej polityki [W. Malendowski, C. Mojsiewicz, red. 2004, 67].

Polityka zagraniczna określa cele i zadania dyplomacji, ta zaś obejmuje całość kształt praktycznych form, środków i metod służących tej polityce.

Początkowo dyplomacja polegała na misjach doraźnych, które powoływano w celu realizacji konkretnego zadania. Misje stałe zaczęto utrzymywać pod koniec średniowiecza, początkowo we Włoszech (papież i miasta włoskie), a w połowie XVII w. rozpowszechniły się w całej Europie. Rozszerzeniu uległy funkcje dyplomacji. Oprócz funkcji ceremonialnych, dużą uwagę zwracano na funkcję negocjacyjną, a przede wszystkim obserwacyjną. Jednym z głównych powodów ustanowienia stałej misji była bowiem potrzeba obserwowania tego, co dzieje się w kraju przyjmującym i informowania o tym władzy z państwa wysyłającego. Wzbogacała się również tematyka negocjacji: kwestie wojny i pokoju, utrzymanie równowagi

sił, bezpieczeństwo handlu i żeglugi. Ożywiony rozwój kontaktów międzynarodowych, rozwój sieci stałych misji zrodził potrzebę koordynacji i kierowania polityką zagraniczną państwa. W XIX w. powstały odrębne centralne organy – ministerstwa spraw zagranicznych, skupiające wszystkie uprawnienia związane z prowadzeniem oficjalnych stosunków międzynarodowych [T. Łoś-Nowak 1997, 80].

Tworzenie stałych ambasad, poselstw i misji specjalnych spowodowało, że ich funkcjonowanie nie ograniczało się do realizacji jednego zadania, lecz obejmowało całokształt stosunków między państwami. Zaczął się rozwijać system przywilejów i immunitetów dyplomatycznych, które miały gwarantować dyplomatom możliwość realizacji ich różnorodnych zadań. Wraz z rozwojem przywilejów i immunitetów dyplomatycznych zaczęło się rozwijać prawo dyplomatyczne. Jego normy miały przez dłuższy czas miały charakter zwyczajowy, nie były spisane, lecz w praktyce państw na ogół były uznawane i przestrzegane. Dopiero wiek XIX przyniósł początek kodyfikacji systemu norm dyplomatycznych [J. Kukułka 1984, 67].

Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r. nie tylko kodyfikowała obowiązujące już normy zwyczajowe prawa dyplomatycznego, lecz także rozwinęła je i uzupełniła. Uzupełnieniem tej konwencji stała się przyjęta w 1969 r. konwencja o misjach specjalnych, czyli „misji czasowo reprezentujących państwo, wysłanych przez jedno państwo do drugiego państwa za jego zgodą w celu wspólnego rozpatrzenia w nim określonych spraw albo wypełnienia wobec niego określonego zadania”. Przyznany na mocy tej konwencji zakres przywilejów i immunitetów członkom misji specjalnych odpowiada temu, co konwencja wiedeńska ustanawia dla członków stałych misji. W 1975 r. została przyjęta konwencja w sprawie statusu przedstawicieli państw przy uniwersalnych organizacjach międzynarodowych, której ogólne zasady oraz przywileje i immunitety są wzorowane na konwencji z 1961 r.

Wraz z ewolucją polityki państw i międzynarodowych stosunków politycznych zmienia się i poszerza treść poszczególnych funkcji. W przeszłości misje dyplomatyczne zajmowały się głównie polityką *sensu stricto*. Obecnie w ich kompetencjach znajdują się sprawy: handel, kultura czy współpraca naukowa. Najbardziej ogólną funkcją dyplomacji jest reprezentowanie swojego kraju na arenie międzynarodowej. Tę ogólną funkcję ujmuje się w klasycznej triadzie: *observer – negocier – proteger*.

Najważniejsze funkcje dyplomacji:

1) reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym. Jest jedną z najstarszych funkcji. Szef misji dyplomatycznej spełnia rolę swego rodzaju oficjalnego rzecznika swego rządu, reprezentując jego stanowisko w różnorodnych sprawach wobec władz państwa przyjmującego;

2) ochrona interesów państwa wysyłającego i jego obywateli w państwie przyjmującym, przy czym ochrona rozciąga się zarówno na osoby fizyczne, jak i prawne (ochronę interesów państwa i jego obywateli za granicą prowadzi się także za pomocą stosunków konsularnych. Działalność konsularna opiera się na konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963);

3) prowadzenie rokowań z władzami państwa przyjmującego. Funkcja ta obecnie nie sprowadza się tylko do negocjowania umowy lub udziału w jej przygotowa-

niu, lecz polega przede wszystkim na prowadzeniu na co dzień rozmów i wymianie poglądów we wszelkich zagadnieniach interesujących państwa;

4) działanie na rzecz rozwoju przyjaznych stosunków między dwoma państwami. Funkcja ta należy do najważniejszych zadań dyplomacji i obejmuje wszelkie działania misji dyplomatycznej na rzecz rozwoju stosunków gospodarczych, kulturalnych i naukowych,

5) zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym i informowanie o tym państwa wysyłającego. W ramach tej funkcji mieści się zadanie informowania władz państwa przyjmującego i społeczeństwa o rozwoju wewnętrznym i założeniach polityki zagranicznej państwa wysyłającego.

Państwo realizując swoją politykę zagraniczną rozwija różnorodne stosunki z innymi podmiotami. W imieniu państwa na forum międzynarodowym występują upoważnione do tego organy. Organy państwa możemy podzielić na organy wewnętrzne i zewnętrzne. Pierwsze wykonują swe zadania na terytorium własnego państwa, drugie – poza jego granicami. Do organów wewnętrznych, które uczestniczą w stosunkach międzynarodowych należą: głowa państwa, parlament, szef rządu, minister spraw zagranicznych oraz inni ministrowie. Do organów zewnętrznych należą stałe przedstawicielstwa dyplomatyczne, misje *ad hoc*, przedstawicielstwa handlowe, misje przy organizacjach międzynarodowych, misje wojskowe, urzędy konsularne.

Organy państwa dzieli się również na stałe i tymczasowe. Do organów stałych zalicza się: ambasady, poselstwa, urzędy konsularne, stałe misje przy organizacjach międzynarodowych i inne stałe przedstawicielstwa i misje. Do organów tymczasowych zaliczane są wszelkie misje *ad hoc* o charakterze dyplomatycznym, jak np. delegacje biorące udział w konferencjach międzynarodowych, przedstawiciele państwa w różnych komisjach międzynarodowych i inne misje specjalne [zob. J. Sutor 1996, 39:65].

Schemat 5.6. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych

Organy państwa wewnętrzne		Organy państwa zewnętrzne	
ustalające wolę i zasady, politykę zagraniczną państwa	wykonawcze polityki zagranicznej państwa	organy stałe	organy tymczasowe
parlament	głowa państwa, premier, minister spraw zagranicznych, inne organy centralne	ambasady i poselstwa, urzędy konsularne, stałe misje przy org. międzyn., inne stałe przedstawicielstwa i misje	misje <i>ad hoc</i> , oddziały wojskowe, okręty wojenne

Źródło: opracowanie na podstawie: R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe...*, op. cit., s. 263.

Organy wewnętrzne

Kompetencje **głowy państwa** w zakresie stosunków międzynarodowych zależą od jego pozycji prawnoustrojowej. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach międzynarodowych i sprawuje ogólne kierownictwo nad stosunkami zagranicznymi państwa; mianuje i odwołuje szefów misji dyplomatycznych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające od przedstawicieli dyplomatycznych innych państw; ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, aczkolwiek ratyfikacja pewnych typów umów jest uzależniona od zgody parlamentu wyrażonej w ustawie (dotyczące granic państwa, sojuszków obronnych, umowy, które wiążą się z obciążeniami finansowymi państwa lub koniecznością zmian w ustawodawstwie); postanawia o stanie wojny w przypadku agresji zbrojnej na Polskę lub gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony, ale tylko w okresie, gdy nie obraduje sejm.

Premier sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami; upoważniony jest bez specjalnych pełnomocnictw do prowadzenia rokowań, może w imieniu RP zawierać umowy międzynarodowe wymagające następnie ratyfikacji; ma prawo do mianowania i dymisjonowania ambasadorów i stałych przedstawicieli przy ONZ (w porozumieniu z głową państwa).

Minister spraw zagranicznych prowadzi politykę zagraniczną państwa, opracowuje jej założenia i kontroluje realizację. Reprezentuje i ochrania interesy państwa i jego obywateli za granicą, a także kieruje działalnością jego przedstawicielstw dyplomatycznych. Utrzymuje bieżące kontakty z przedstawicielami służb dyplomatycznych akredytowanych w jego kraju. Wystawia listy komisyjne konsulom swego państwa i udziela *exequatur* konsulom innych państw. Sprawuje swoje funkcje za pośrednictwem ministerstwa spraw zagranicznych.

Parlament sprawuje ogólny nadzór i uchwała podstawowe kierunki polityki zagranicznej państwa; wyraża zgodę na ratyfikowanie określonych umów międzynarodowych przez prezydenta; decyduje o stanie wojny w razie ataku zbrojnego.

Organy zewnętrzne

Stale misje dyplomatyczne (ambasady, poselstwa) – są to oficjalne urzędy państwa wysyłającego o charakterze przedstawicielskim, które znajdują się i działają na terenie państwa przyjmującego, kierowane przez właściwie upoważnionego przedstawiciela dyplomatycznego (ambasador na czele ambasady, poseł na czele poselstwa – na czele obu misji może stać *charge d'affaires* akredytowany przy ministrze spraw zagranicznych, jeśli z jakichś powodów nie pełnią swoich misji), jednoosobowo odpowiedzialnego za działalność misji.

Stała misja spełnia kilka funkcji, mianowicie: reprezentuje państwo wysyłające w państwie pobytu; zajmuje się ochroną interesów państwa wysyłającego i jego obywateli w państwie przyjmującym; prowadzi rokowania z rządem państwa przyjmującego; zajmuje się obserwacją wydarzeń w państwie pobytu za pomocą wszelkich dozwolonych metod i informowaniem o tym państwa wysyłającego oraz ma popierać i rozwijać przyjazne stosunki między obydwojma państwami.

Szef stałej misji jest głównym politycznym reprezentantem swego państwa na terytorium państwa pobytu i w związku z tym pozostałe placówki jego państwa są mu podporządkowane, a ich praca przez niego koordynowana. Jego wypowiedzi składane są w imieniu państwa mają charakter oficjalny.

Różnica między ambasadą a poselstwem ma obecnie jedynie znaczenie protokolarne i częściowo polityczne. Utrzymywanie stosunków dyplomatycznych na szczeblu poselstw uważane jest obecnie za przejaw obniżenia szczebla stosunków oficjalnych między krajami.

Misje specjalne (misje *ad hoc*) mają charakter ograniczony czasowo (po osiągnięciu celu kończy się ich mandat). Wysyłane są do jednego lub kilku państw w celu załatwienia określonych spraw (np. zawarcie umowy). Skład liczbowy misji specjalnej ustalany jest w drodze porozumienia między zainteresowanymi państwami. Również funkcje misji specjalnej muszą być każdorazowo określone na podstawie zgody obydwu państw. Misje *ad hoc* mogą być jednoosobowe lub wieloosobowe. Cele misji mogą mieć charakter: polityczny – m.in. prowadzenie rokowań i załatwianie spraw spornych, negocjowanie i podpisywanie umów międzynarodowych; ceremonialny – udział w koronacjach, pogrzebach i innych uroczystościach o charakterze urzędowym; techniczno-organizacyjny – załatwianie spraw technicznych, często o charakterze specjalistycznym, nadzór wykonywania umów międzynarodowych.

Przedstawicielstwa państwa przy organizacjach międzynarodowych mają charakter stały lub tymczasowy. Misje tymczasowe, zwane delegacjami są wysyłane przez państwa do wzięcia udziału w pracach organów sesyjnych organizacji lub na konferencje przez nią organizowane. Misje do organizacji są akredytowane przy organizacji międzynarodowej, początek funkcji misji stałej następuje w momencie przekazania organizacji przez jej szefa listów uwierzytelniających. Ustanowienie przedstawiciela przy organizacji pozwala państwu na utrzymywanie stałego kontaktu z sekretariatem organizacji, zapewnia szybkie otrzymywanie dokumentacji i informacji, pozwala utrzymywać stosunki i uzgadniać stanowisko z innymi państwami członkowskimi.

Urzędy konsularne zajmują się praktycznymi zadaniami gospodarczymi, handlowymi, kulturalnymi, w zakresie turystyki, administracyjnymi w ramach swoich okręgów konsularnych. Do najważniejszych zadań urzędów konsularnych należą: opieka nad obywatelami państwa wysyłającego, a także np. wydawanie wiz obywatelom innych państw oraz innych dokumentów umożliwiających przyjazd, przejazd (oraz pobyt) do państwa wysyłającego, działania w charakterze notariusza i urzędnika stanu cywilnego, legalizacja dokumentów czyli potwierdzenie, że dany dokument jest zgodny z prawem miejsca jego wystawienia i że został wystawiony przez kompetentne władze lub osoby. Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych z 1963 r. określa cztery klasy urzędów konsularnych: konsul generalny, kierowany przez konsula generalnego; konsul, kierowany przez konsula; wicekonsulat kierowany przez wicekonsula i agencja konsularna kierowana przez agenta konsularnego.

Urzędy konsularne reprezentują interesy państwa w ściśle określonym zakresie – stosunków konsularnych – znacznie węższym aniżeli misje dyplomatyczne, które upoważnione są do reprezentowania całokształtu interesów państwa wysyłającego w państwie przyjmującym.

Obok instytucji konsula zawodowego mamy także instytucję konsula honorowego. Konsul honorowy może być obywatelem państwa wysyłającego lub trzeciego, ale najczęściej jest obywatelem państwa przyjmującego. Funkcje swe wykonuje on z upoważnienia państwa wysyłającego, ale nie pobiera żadnego uposażenia. Może natomiast tytułem rekompensaty za swoje czynności pobierać opłaty konsularne oraz otrzymywać od państwa wysyłającego częściowy lub całkowity zwrot wydatków związanych z utrzymaniem honorowego urzędu konsularnego [W. Góralczyk, S. Sawicki 2006, 285].

Misje wojskowe to wszelkie zorganizowane siły zbrojne, takie jak jednostki powietrzne, lądowe i morskie przebywające poza granicami swego kraju, bądź to w związku ze stanem okupacji i pełnieniem funkcji kontrolnych, bądź to z wizytą kurtuazyjną. Obok misji wojskowych doraźnych, wysyłanych w celu załatwienia określonej sprawy, złożenia wizyty czy rewizyty działają stałe misje wojskowe wysyłane w wyniku umów międzynarodowych i przebywające stale na terytorium innego państwa. Dzielimy je na misje wojskowe uprawnione do ogólnej reprezentacji państwa, funkcjonujące niejako zamiast przedstawicielstw dyplomatycznych oraz misje wojskowe wysyłane na podstawie umów o pomocy i współpracy wojskowej, których zadania są ograniczone, przynajmniej formalnie, do współpracy i reprezentacji państwa w sferze militarnej [R. Bierzanek, J. Symonides 1995, 163].

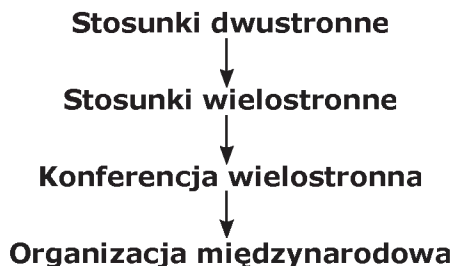
W praktyce międzynarodowej znane są przypadki ustanawiania specjalnych organów, które faktycznie pełnią funkcje misji dyplomatycznej. Są to tzw. przedstawicielstwa polityczne noszące różne nazwy, powoływane w sytuacji państwa, którego status nie został ostatecznie uregulowany w związku z zakończoną wojną (np. Austria okupowana do 1955). Jeżeli państwa nie uznają się wzajemnie, mogą w celu utrzymania kontaktów utworzyć stałe misje polityczne. Takie misje (biura łącznikowe) funkcjonowały w stosunkach między USA i CHRL do 1979 r. Miały one *quasi*-dyplomatyczny charakter, korzystały z przywilejów i immunitetów dyplomatycznych. Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych między obu państwami, biura te zostały przekształcone w ambasady w marcu 1979 r.

5.4. Ewolucja współpracy dwu- i wielostronnej

Podstawowym zadaniem działalności międzynarodowej państw jest współpraca z innymi państwami lub uczestnikami stosunków międzynarodowych. Na podstawie kryterium liczby podmiotów uczestniczących możemy mówić o współpracy dwu- i wielostronnej. Natomiast pod względem rodzaju współpraca obejmuje płaszczyzny: polityczną, prawną, gospodarczą, militarną, społeczną, kulturalną i in.

W kontekście potrzeb i interesów państw podstawowe znaczenie mają **stosunki dwustronne**. Treść i forma stosunków międzypaństwowych być niezwykle zróżnicowana: od sporadycznych kontaktów, przez regularne obejmujące różne dziedziny stosunków dwustronnych, po więzi sojusznicze czy integracyjne; od wrogości, przez neutralność, po stosunki przyjacielskie.

Schemat 5.7. Ewolucja form stosunków międzynarodowych



Źródło: W. Szymborski, *Międzynarodowe stosunki...*, s. 96.

Rządy starają się nadać stosunkom ze swymi ważniejszymi partnerami szerszą, traktatową podstawę. W traktatach międzypaństwowych reguluje się zwykle całościowo stosunki dwustronne: współpracę polityczną, podstawy współpracy gospodarczej, kwestie prawne, stosunki w dziedzinie kultury, współpracę młodzieżową, wojskową, sprawy dotyczące wspólnej granicy itp. Traktaty mogą ustanowić obowiązek okresowych, politycznych konsultacji na różnych szczeblach. Niezależnie od całościowych traktatów, państwa zawierają ze sobą często umowy dwustronne regulujące kwestie szczegółowe [E. Halizak, R. Kuźniar, red. 2006, 139].

Pierwotną i najstarszą formą dyplomacji były misje specjalne – doraźne i krótkotrwałe, reprezentujące państwa wysyłające – które przez tysiąclecia były jedyną formą dyplomatycznych kontaktów między państwami. Stałe misje dyplomatyczne, a wraz z nimi nowożytna dyplomacja zawodowa narodziła się w drugiej połowie XV w. w miastach-republikach włoskich (w Wenecji, Mediolanie, Genui, Florencji). Stamtąd też wywodzi się praktyka ustanawiania stałych poselstw, która następnie rozpowszechniła się w całej Europie. Rozwój nowoczesnych form dyplomacji został zapoczątkowany kongresem wiedeńskim (1815). Powstanie i rozwój stałych misji dyplomatycznych nie spowodował zaniku misji specjalnych.

Stosunki wielostronne są rezultatem przekonania państw, że realizacja niektórych interesów narodowych oraz rozwiązywanie pewnych problemów międzynarodowych wymagają połączonego wysiłku większej liczby państw. Łączenie się państw w celu osiągnięcia określonych rozwiązań może mieć charakter doraźny, jednorazowy lub też bardziej trwały.

Szybki rozwój wielostronnych form stosunków międzynarodowych został spowodowany tym, wcześniejsze formy – dwustronne – stały się od XIX w. niewystarczające ze względu na: szybki ilościowy rozwój społeczności międzyna-

wej, rozszerzenie się dziedzin współpracy państw i splatanie się ich interesów oraz gwałtowny rozwój transportu i łączności, przełamujący istniejące wcześniej geograficzną izolację państw [Z. J. Pietraś 1986, 133].

Odmianą stosunków wielostronnych są zwoływane przez rządy **konferencje międzynarodowe**. Konferencja międzynarodowa w szerokim znaczeniu to spotkanie przedstawicieli rządów lub organizacji społecznych z więcej niż dwóch państw, zwołane w celu przedyskutowania określonej sprawy. W węższym znaczeniu oznacza spotkanie oficjalnych przedstawicieli państw zwołane, aby załatwienia problemu, któremu jest poświęcone, np. uregulowaniu sporu międzynarodowego.

Forma ta znana już w starożytności i stosowana w średniowieczu (sobory), rozwinęła się dopiero w czasach nowożytnych. Jej ewolucję zapoczątkował kongres westfalski kończący wojnę trzydziestoletnią. Współcześnie stosuje się tylko w zasadzie nazwę „konferencja” w odróżnieniu od czasów dawniejszych, a szczególnie XIX w., kiedy najważniejsze w sensie politycznym zjazdy międzynarodowe nazywane były „kongresami” [J. Sutor 1996, 260]. Zwyczaj organizowania wielkich konferencji międzynarodowych upowszechnił się od lat siedemdziesiątych XX w.

Konferencje są zazwyczaj zwoływane przez państwo lub grupę państw albo organizacje międzynarodowe, które w nocie dyplomatycznej określają jej cel główne punkty porządku dziennego, termin i miejsce oraz ewentualny skład uczestników. Konferencje zwykle otwiera minister spraw zagranicznych lub urzędnik wysokiego szczebla państwa-gospodarza konferencji, albo najwyższy rangą funkcjonariusz organizacji międzynarodowej, która zwołała konferencję. Sprecyzowanie przedmiotu obrad następuje w wyniku porozumienia państw uczestniczących w konferencji, zwykle w czasie prac przygotowawczych. Na konferencje międzynarodowe państwa wysyłają zwykle mianowane delegacje złożone z dyplomatów i towarzyszących im ekspertów, zaopatrzone w pełnomocnictwa i instrukcje. Podczas konferencji zgodnie z zasadą suwerennej równości mają jeden głos w razie głosowania. W zależności od ustaleń regulaminu konferencji, jej uchwały zapadają bądź jednomyślnie, bądź też większością głosów: zwykłą lub kwalifikowaną. Głosowanie może być jawne lub tajne. W praktyce stosowana jest zasada consensusu, polegająca na uzgodnieniu stanowisk w drodze swobodnej wymiany poglądów i ustalania wspólnego stanowiska bez formalnego głosowania.

Końcowym rezultatem rokowań wielostronnych w toku konferencji są zazwyczaj jej uchwały. Z. J. Pietraś dzieli uchwały konferencji międzynarodowych na nie mające charakteru wiążącego oraz wiążące państwa uczestniczące bezpośrednio bądź po dokonaniu ratyfikacji. Do pierwszej grupy zalicza zalecenia, akty końcowe zawierające jedynie sprawozdania z prac konferencji, uzgodnione przez ekspertów projekty umów oraz komunikaty i deklaracje o charakterze politycznym. Do drugiej grupy – umowy międzynarodowe oraz deklaracje będące załącznikami do umów, zawierającymi zasady prawne bądź reguły interpretacji obowiązujących umów. W przypadku, gdy uchwał lub umów jest więcej, tworzą one tzw. akt końcowy konferencji.

W latach dziewięćdziesiątych XX w. miała miejsce seria tzw. globalnych konferencji, poświęconych wybranym problemom, np. prawom człowieka (Wiedeń 1993), na temat zrównoważonego rozwoju (Johannesburg 2002). Cechą charakterystyczną wszystkich konferencji globalnych było bardzo szerokie uczestnictwo. Uważa się, iż jedynie dzięki takiej właśnie formule możliwe było zwrócenie uwagi i zapoczątkowanie bądź pogłębienie współpracy międzynarodowej w odniesieniu do wielkich problemów współczesności.

Inny charakter mają konferencje na najwyższym szczeblu. Ich celem i zadaniem jest ukierunkowanie i formułowanie wytycznych w ważnych sprawach polityki międzynarodowej. Takie znaczenie mają konferencje państw tworzących grupę G8 (USA, Kanada, Wielka Brytania, Francja, Włochy, Niemcy, Japonia, Rosja). Niezależnie od ważnej funkcji symbolicznej są próbą koordynacji i zbliżenia polityki zagranicznych oraz gospodarczych jej uczestników. Wzrasta stopień instytucjonalizacji tych spotkań. Spotkania na szczycie Wspólnot Europejskich przekształciły się z czasem w formę instytucjonalną – Radę Europejską – która jest naczelnym organem integracji europejskiej [T. Łoś-Nowak 1997, 83].

Trwałym efektem i przejawem stosunków wielostronnych są **organizacje międzynarodowe** (szerzej rozdz. 4). Są one najbardziej uregulowanymi i rozwiniętymi formami współpracy państw. Funkcjonują na podstawie względnie stałego i spójnego zespołu norm, które określają ich cele, zadania, członkostwo, prawa i obowiązki członków, strukturę i kompetencje organów, sposoby podejmowania i wprowadzania w życie decyzji oraz finansowania wspólnej działalności. Organizacje międzynarodowe mogą służyć do uzyskania przez poszczególne państwa bądź ich ugrupowania poparcia, a więc „zbiorowej legitymizacji” ich polityki na forum międzynarodowym.

Inną formą stosunków wielostronnych są ugrupowania państw, które działają na podstawie dokumentów programowych oraz praktyki polegającej często na nieregularnych spotkaniach przedstawicieli państw (szefów rządów, ministrów, ekspertów), np. Grupa 77.

W ramach stosunków dwu- i wielostronnych coraz większego znaczenia nabrały tzw. **spotkania na szczycie**. Odbywały się one już wcześniej w formie zjazdów monarchów (np. cara Aleksandra I i cesarza Francuzów Napoleona w Tylży – 1807), ale znaczenie ogólnoswiatowe osiągnęły podczas II wojny światowej spotkania na szczycie między USA, Wielką Brytanią i ZSRR (Teheran – 1943, Jałta i Poczdam – 1945).

Światowy Szczyt w Johannesburgu 26 sierpnia-4 września 2002. Wzięło w nim udział ponad 20 tys. delegatów reprezentujących 193 państwa oraz liczne organizacje rządowe i pozarządowe. Obrady koncentrowały się wokół zagadnień zrównoważonego rozwoju. Najważniejszymi dokumentami Szczytu są: deklaracja Polityczna i plan Implementacji Światowego Szczytu w sprawie Zrównoważonego Rozwoju. W deklaracji przedstawiono wspólne stanowisko uczestników szczytu wobec wyzwań i perspektyw urzeczywistnienia koncepcji zrównoważonego rozwoju. Do najważniejszych zagrożeń dla ludzkości związanych ze środowiskiem zaliczono: zanikanie elementów bioróżnorodności, ubożenie łożysk, pustynnienie, negatywne oddziaływanie zmian klimatycznych, klęski żywiołowe, postępujące zanieczyszczenie wód i powietrza. W Planie ujęto szeroki zestaw przedsięwzięć implementacyjnych służących wdrażaniu zrównoważonego rozwoju z terminami ich realizacji [Szerzej: Report of the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, South Africa, 26 August-4 September 2002, United Nations, New York 2002].

Spotkania na szczycie są z reguły starannie przygotowane oraz poprzedzane konsultacjami na różnych szczeblach politycznych i dyplomatycznych. Przywódcy państw doprowadzają podczas nich do formalnego zatwierdzenia wcześniej uzgodnionych decyzji bądź udzielają szczegółowych instrukcji lub wytycznych do dalszych rokowań.

Sojusze stanowią historycznie najdawniejszą formę współpracy państw. Sojusz to przymierze między państwami utrzymywane na podstawie umowy międzynarodowej, której sygnatariusze zobowiązują się do współpracy wojskowej, politycznej i gospodarczej oraz obrony wspólnych interesów i udzielenia pomocy wzajemnej. Państwa uczestniczące w sojuszu muszą być przekonane, że ich bezpieczeństwo i rozwój wymagają współdziałania albo, że samodzielnie nie potrafią sprostać niekorzystnym układom międzynarodowym, zaś w ten sposób mogą uzyskać nowe szanse lub utrwalić pomyślne okoliczności.

Państwa sojusznicze ściśle współpracują w dziedzinie wojskowej, łącząc siły i umacniając zdolności obronne każdego z nich i całego ugrupowania bądź na wypadek agresji, bądź przygotowując napaść na inne państwo. Umowy sojusznicze mają charakter otwarty lub zamknięty. Zakres wzajemnych zobowiązań może obejmować podjęcie wzajemnych konsultacji i uzgadnianie wspólnych akcji dyplomatycznych w momencie powstania zagrożenia oraz podjęcie akcji militarnych. Niekiedy zobowiązania wynikające z umowy sojuszniczej mają charakter jednostronny i przybierają wtedy formę gwarancji. W przeszłości sojusze dzielono na zaczepne i obronne. Właściwością sojuszy po II wojnie światowej było wyposażanie ich w struktury organizacyjne (NATO, Organizacja Układu Warszawskiego, SEATO, CENTO, ANZUS). Spośród wymienionych sojuszy nadal funkcjonują NATO i ANZUS, pozostałe zostały rozwiązane [C. Mojsiewicz 2000, 329; J. Stefanowicz 1996, 109:120; A. Abraszewski 1976, 356]. Zob. szerzej cz. II.

CZĘŚĆ II

Geneza i ewolucja
układu dwubiegunowego 1945–1990



ERHARD CZIOMER

Rozdział 6

PRZESŁANKI I ISTOTA

KSZTAŁTOWANIA SIĘ KONFLIKTU WSCHÓD–ZACHÓD

Konflikt Wschód–Zachód należał do najbardziej złożonych i długotrwałych konfliktów międzynarodowych po II wojnie światowej. Od 1945 r. przechodził różne stadia i fazy rozwojowe, przyczyniając się na przełomie lat 80. i 90. XX w. do stworzenia elementów nowego systemu międzynarodowego. Procesom tym została poświęcona II i III część niniejszego podręcznika.

6.1. Pojęcie, przyczyny i fazy przebiegu zimnej wojny

Nazwa konfliktu **Wschód–Zachód** nawiązuje do geograficznego usytuowania jego uczestników. Jego geneza sięga podziału świata po 1945 r. na dwa przeciwstawne ugrupowania polityczne i gospodarczo-społeczne. Pod pojęciem Wschodu rozumiano kraje socjalistyczne w Europie i Azji na czele ZSRR, a Zachodu – uprzemysłowane kraje kapitalistyczne na czele z USA. Wielu autorów zachodnich – zwłaszcza anglosaskich – utożsamiało powyższy konflikt z **zimną wojną** (*Cold War*). Wynikało to głównie z chęci wyeksponowania faktu, że w ciągu ponad 40 lat, konflikt Wschód–Zachód przybierał różne formy, zarówno napięć i konfrontacji, jak i okresowego odprężenia i współpracy, nie doprowadzając jednak do bezpośredniego wybuchu działań zbrojnych, czyli do tzw. gorącej wojny.

Można przyjąć, iż zasadniczą przyczyną konfliktu Wschód–Zachód były antagonistyczne, systemowe różnice w podejściu do podstawowych wartości ideologiczno-politycznych, zasad ustrojowych oraz założeń gospodarczo-społecznych. Najistotniejsze znaczenie miały przy tym takie kwestie praktyczne, jak: preferowanie przez państwa zachodnie pluralizmu politycznego, wolności jednostki i gospodarki opartej na prywatnej własności środków produkcji i wolnej konkurencji – z jednej strony, oraz forsowanie przez ZSRR i jego sojuszników tzw. dyktatury proletariatu w formie hegemonicznej roli partii komunistycznej w państwie i społeczeństwie, autorytarnego sprawowania władzy, dominacji własności społecznej i odgórnie realizowanej gospodarki planowej – z drugiej.

Z punktu widzenia polityki międzynarodowej, antagonizm międzysystemowy ujawnił się już z chwilą przejścia – w wyniku rewolucji październikowej 1917 r. – władzy w Rosji przez bolszewików oraz utworzenia Rosji Radzieckiej, której sukcesor, ZSRR (1922), po wojnie domowej i obcej interwencji (1918–1922) stopniowo zyskiwał uznanie międzynarodowe. Kierownictwo radzieckie, na czele z Józefem Stalinem, głosiło wówczas propagandowe hasło nieuchronności rewolucji proletariackiej i zwycięstwa socjalizmu nad kapitalizmem w skali całego świata, ale równocześnie prowadziło bardzo pragmatyczną politykę zagraniczną, zmierzającą do realizacji mocarstwowych ambicji oraz tradycyjnych i ekspansjonistycznych celów rosyjskich. W przededniu II wojny światowej Moskwa umiejętnie wykorzystywała sprzeczności pomiędzy III Rzeszą a demokratycznymi państwami zachodnimi (Wielką Brytanią i Francją). Początkowo zdecydowała się na współpracę z III Rzeszą (1939–1941), a w 1941 r., po jej napaści na Związek Radziecki, przystąpiła do Wielkiej Koalicji antyhitlerowskiej na czele z USA i Wielką Brytanią.

ZSRR mimo poniesionych ogromnych zniszczeń i strat wojennych – dzięki własnemu wkładowi w zwycięstwo nad III Rzeszą – uzyskał wpływ na podejmowanie kluczowych decyzji dotyczących ukształtowania nowego porządku międzynarodowego po 1945 r. Już w końcowej fazie II wojny światowej, w latach 1944–1945, narastały kontrowersje i sprzeczności między ZSRR a mocarstwami anglosaskimi, głównie Wielką Brytanią, która stopniowo została całkowicie uzależniona od USA. Dlatego też po zakończeniu II wojny światowej głównym adwersarzem ZSRR stały się Stany Zjednoczone. Narastający między obu państwami antagonizm był nie tylko wynikiem różnic systemowych, ale także w coraz większym stopniu odzwierciedlał odmienne interesy polityczno-strategiczne obu mocarstw, zarówno w skali Europy, jak i całego świata.

Przyczyny zimnej wojny pomiędzy Wschodem a Zachodem po 1945 r. miały charakter długofalowy, ale i doraźny. Można je syntetycznie przedstawić w pięciu punktach:

- 1) ujawnienie się w końcowej fazie II wojny światowej, a zwłaszcza po jej zakończeniu, ostrych przeciwieństw, wynikających z jednej strony z fundamentalnych różnic ideologiczno-politycznych między ZSRR a mocarstwami zachodnimi, a z drugiej z narastania doraźnych kontrowersji, zwłaszcza w odniesieniu do USA i Wielkiej Brytanii,
- 2) sytuacja ta sprzyjała pogłębianiu się braku zaufania między Stalinem a przywódcami zachodnimi – początkowo premierem brytyjskim Winstonem Churchilllem, a następnie prezydentem USA Harry Trumanem. Narastająca nieufność obu stron sprzyjała również procesowi krystalizacji odrębnych interesów politycznych. Uwidoczniło się to już podczas konferencji poczdamskiej, od 17 lipca do 2 sierpnia 1945 r. (zob. 6.4.), której ustalenia w wielu punktach miały charakter kompromisowy i nie przyniosły jednoznacznych rozwiązań, co doprowadziło do dalszej eskalacji napięć i licznych kontrowersji,
- 3) USA ze względu na dogodne położenie geopolityczne i wzmocnioną w wyniku II wojny światowej pozycję jako mocarstwo globalne, preferowały stra-

tegię otwarcia i szerokiej współpracy oraz wolnego handlu, w myśl zasad liberalnych. Natomiast ZSRR, jako zwycięskie, chociaż poważnie zniszczone kontynentalne mocarstwo europejskie, dążył do uzyskania pewnych gwarancji bezpieczeństwa przez odgraniczanie się i tworzenie wokół swojego terytorium pierścienia państw satelickich oraz strefy wpływów,

- 4) fakt posiadania przez USA bezpośrednio po zakończeniu działań zbrojnych w Europie korzystniejszej sytuacji gospodarczej oraz monopolu atomowego, doprowadził do podjęcia przez ZSRR ogromnego i kosztownego wyścigu zbrojeń. Zostało to na Zachodzie, a zwłaszcza w USA, uznane za poważne zagrożenie i odczytane jako dążenie Stalina do rozszerzenia strefy wpływów na Iran i Turcję, Bałkany (Grecja) oraz Europę Zachodnią,
- 5) wybuchowi zimnej wojny na przełomie roku 1946/1947 towarzyszyło obustronne nasilenie się propagandy. O ile po stronie wschodniej dominowały krytyka imperializmu i jego dążenia do wywołania nowej wojny światowej, o tyle po stronie zachodniej wskazywano na istnienie „żelaznej kurtyny”. W. Churchill, w przemówieniu w Fulton 5 marca 1946 r., mówił o demokracji i pluralizmie politycznym, postulował konieczność obrony „wolnego świata” przed zagrożeniem komunistycznym.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż od lat 50. aż do 80. w nauce, głównie zachodniej, nie było zgody na temat jednoznacznego ustalenia przyczyn oraz sprawców zimnej wojny pomiędzy Wschodem a Zachodem. W ujęciu syntetycznym w powyższych sporach zasygnalizować można cztery następujące podejścia badawcze:

- 1) **sowieciolodzy** w nauce zachodniej lat 50. główną winę przypisywali agresywnej polityce ZSRR, w tym osobiście Stalinowi i jego najbliższemu otoczeniu, zmierzającej do tworzenia faktów dokonanych oraz poszerzania stref wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej,
- 2) **rewizjoniści amerykańscy** z przełomu lat 50. i 60. inspiracji upatrywali w postawie kolejnych rządów USA, które nie chciały zaakceptować dążenia ZSRR do uzyskania statusu równoprawnego mocarstwa i traktowały politykę ZSRR jako zagrożenie dla swoich żywotnych interesów w skali regionalnej, w Europie, oraz globalnej,
- 3) **zwolennicy „reaktywnej mechaniki”** z lat 70., widzieli kształtowanie się zimnej wojny w wyniku złożonych interakcji pomiędzy ZSRR i USA w latach 1946–1948, czyli w latach obfitujących w szereg doraźnych decyzji oraz towarzyszącą im politykę faktów dokonanych, które z kolei wzmagały nieufność przywódców i ekip rządzących po obu stronach, doprowadzając do wzajemnej eskalacji napięć i spirali zbrojeń [zob. szerzej Link 1980, 54: 60].
- 4) w **nauce radzieckiej i innych krajów socjalistycznych** do lat 80. dominował pogląd o inicjującej roli USA w kształtowaniu zimnej wojny Wschód–Zachód [zob. Arbatow 1984].

Przebieg zimnej wojny między Wschodem a Zachodem można rozpatrywać na podstawie wielu kryteriów, ale najważniejszym elementem była dominująca tendencja

NATO (1949) – Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. North Atlantic Treaty Organisation)

Organizacja polityczno-wojskowa powstała w wyniku podpisania 4 kwietnia 1949 r. Traktatu Północnoatlantyckiego przez 10 krajów europejskich: państw-członków Unii Zachodniej (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Wielka Brytania) wraz z pięcioma dodatkowymi krajami (Dania, Islandia, Norwegia, Portugalia, Włochy) oraz USA i Kanadę. Początkowym celem istnienia organizacji, na mocy traktatu waszyngtońskiego, była obrona militarna przed atakiem ZSRR. 18 lutego 1952 r. do Paktu przystąpiły Grecja i Turcja, 5 maja 1955 r. RFN, a 30 maja 1982 r. – Hiszpania. 3 października 1990 r., NATO powiększyło się o NRD, po przyłączeniu jej landów do RFN. 12 marca 1999 r. do NATO przystąpiły pierwsze państwa należące dawniej do Układu Warszawskiego: Czechy, Węgry i Polska, a 29 marca 2004 r.: Bułgaria, Estonia, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia. Oficjalnymi kandydatami do członkostwa są: Albania, Chorwacja, Macedonia.

ANZUS (1952) – Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (ang. Pacific Security Treaty)

Pakt polityczno-wojskowy powołany w 1951 r., nazywany często ANZUS od pierwszych liter nazw państw-sygnatariuszy (Australii, Nowej Zelandii i Stanów Zjednoczonych). Jego powstanie wiązało się z amerykańską polityką tworzenia antykomunistycznych bloków militarnych poza Europą. Podstawowym celem było zapewnienie bezpieczeństwa w rejonie Oceanu Spokojnego. W 1987 r., po tym jak ogłosiła się strefą bezatomową, zawieszono członkostwo Nowej Zelandii.

Źródło: Wikipedia oraz W. Woycke 2004: 334, 347.

do pojawiania się napięć we wzajemnych relacjach. W poszczególnych fazach relacje te były zróżnicowane, gdyż przeplatały się zarówno elementy współdziałania i kooperacji, jak i rywalizacji, czy konfrontacji. Występowanie różnorodnych napięć i konfrontacji określano często jako prowadzenie **polityki siłowej (lub z pozycji siły)**, a dążenie do częściowej kooperacji i współpracy jako **politykę odprężenia**, czyli łagodzenia napięć oraz wzajemnego poszukiwania rozwiązań kompromisowych.

Przebieg zimnej wojny Wschód–Zachód można rozpatrywać chronologicznie w następujących fazach:

a) pierwsza, 1945–1947: początki związane z rozpadem Wielkiej Koalicji antyhitlerowskiej oraz narastaniem kontrowersji między mocarstwami zachodnimi a ZSRR wokół realizacji postanowień umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r. Doktrynie powstrzymywania komunizmu USA (Trumana) z 12 marca 1947 r. na tle wojny domowej w Grecji, ZSRR przeciwstawił propagandową tezę Stalina o nieuchronnej wojnie między imperializmem a socjalizmem, oraz utworzenie na konferencji w Szklarskiej Porębie 22–27 września 1947 r. Biura Partii Komunistycznych i Robotniczych, czyli tzw. Kominformu, jako instrumentu współdziałania partii komunistycznych w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz Zachodniej – głównie we Francji i Włoszech, przeciwko Zachodowi. Była to odpowiedź na ogłoszony przez USA plan Marshalla (5 czerwca 1947 r.), zakładający udzielenie pomocy finansowej przy odbudowie Europy Zachodniej po zniszczeniach wojennych. Do planu tego, pod wpływem ZSRR, nie przystąpiły kraje znajdujące się w jego strefie wpływów, w tym Czechosłowacja i Polska. Stało się to początkiem procesu podziału Europy,

b) druga, 1948–1953: apogeum zimnej wojny w Europie, w tych latach doszło nie tylko do dalszego nasilenia propagandy, ale i do otwartej konfrontacji Wschód–Zachód w postaci:

pierwszego kryzysu berlińskiego oraz blokady Berlina (1948–1949) i wojny koreańskiej (1950–1953), w której udział wzięła Chińska Republika Ludowa (zob. rozdział 9.1a). W 1949 r. nastąpił podział Niemiec na dwa przeciwstawne ustro-

jowo państwa – RFN i NRD. Doszło do całkowitej sowietyzacji, czyli narzucenia krajom Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej radzieckiego modelu ustrojowego. USA cofnęły wówczas tym państwom klauzulę największego uprzywilejowania w wymianie handlowej. Wzrostowi nieufności towarzyszyło przyspieszenie wyścigu zbrojeń przez ZSRR oraz decyzja USA o przystąpieniu do tworzenia paktów militarnych.

c) **trzecia, 1954–1962:** odwilż oraz powrót do etapu konfrontacji i kryzysów. Po śmierci Stalina w 1953 r., nowe kierownictwo radzieckie na czele z Nikitą S. Chruszczowem, zdecydowało się na utworzenie własnego paktu wojskowego w Europie Środkowo-Wschodniej i Południowej.

W Azji doszło do częściowego uregulowania problemu indochińskiego i koreańskiego, co nastąpiło podczas konferencji w Genewie (od 26 kwietnia do 15 czerwca 1955 r.), w Europie Austria podpisała traktat państwowy (15 maja 1955 r.), a ZSRR zrzekł się roszczeń wobec Turcji i przekazał Finlandii bazę Porkkala-Udd. Nie rozwiązany pozostał wprawdzie problem niemiecki, ale 10 lat po konferencji poczdamskiej (17–23 lipca 1955 r.) w Genewie odbyło się spotkanie na szczycie przywódców USA, ZSRR, Wielkiej Brytanii i Francji, poświęcone kwestii niemieckiej i bezpieczeństwu europejskiemu. Na XX zjeździe KPZR w lutym 1956 r. oficjalnie zarzucono tezę Stalina o nieuniknionej wojnie między imperializmem a socjalizmem, zastępując ją doktryną o pokojowym współistnieniu państw o odmiennych ustrojach społeczno-politycznych. Otworło to drogę do odwilży, czyli częściowego odmrożenia napięć zimnowojennych oraz otwarcia dialogu politycznego Wschód–Zachód. Jego punktem kulminacyjnym była pierwsza wizyta przywódcy radzieckiego Chruszczowa w USA, we wrześniu 1959 r. Równocześnie jednak ZSRR nie zaprzestał wyścigu zbrojeń, odnosząc znaczne sukcesy w technice raketowej oraz podboju kosmosu (Sputnik 1957 r. oraz pierwszy udany lot astronauty w kosmos w 1962 r.). Na początku tej fazy USA zastrzyły kurs antyradziecki, co znalazło odzwierciedlenie w doktrynie nowego prezydenta, republikanina Dwighta D. Eisenhowera – ogłoszonej 5 stycznia 1957 r., a nawiązującej do wcześniejszej doktryny wyzwiania Johna Fostera Dullesa (później długoletniego sekretarza stanu) z 1952 r. – zakładającej bardziej zdecydowane powstrzymanie komunizmu. Administracja republikańska kontynuowała także politykę okrażania militarnego ZSRR i ChRL, doprowadzając do utworzenia paktów SEATO i CENTO.

UW (1955) – Organizacja Układu Warszawskiego

Oficjalna nazwa: Układ o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej. Był wojskowym związkiem państw Europy Środkowej i Wschodniej pozostających pod wpływem Związku Radzieckiego. Jego formalne zasady zostały określone w 1955 r. przez I sekretarza KPZR Nikitę Chruszczowa. Pakt podpisano 14 maja 1955 r. w Warszawie. Miał funkcjonować przez 20 lat, w kwietniu 1985 r. jego ważność przedłużono na następne 20 lat. Istniał do 1 lipca 1991 r. Wspólne dowództwo Układu znajdowało się w Moskwie. Sztaby armii poszczególnych państw członkowskich podlegały operacyjnie X Zarządowi Sztabu Armii Radzieckiej – nie był to więc pakt równorzędnych stron. Poza terenem ZSRR głównodowodzącym wojsk Układu Warszawskiego miał być zawsze marszałek Armii Radzieckiej, który był jednocześnie wiceministrem obrony ZSRR. Poza ZSRR, do UW należały: Albania (wystąpiła w 1968 r.), Bułgaria, Czechosłowacja, NRD, Rumunia i Węgry. UW istniał do 1 lipca 1991 r.
Źródło: Cz. Mojsiewicz (red.) 2004: 380.

SEATO (1954)
Organizacja Paktu Azji
Południowo-Wschodniej
(South East Asia Treaty
Organization)

Organizacja wojskowo-polityczna z siedzibą w Bangkoku. Była odpowiedzią USA na klęskę Francji w Indochinach. Celem jej powstania było powstrzymanie postępów komunizmu w Azji Południowo-Wschodniej. Obszar działania obejmował także kraje Indochin. Pakt miał pokojowo rozwiązywać spory – strony zobowiązywały się do udzielania pomocy przy zwalczaniu agresji, co faktycznie oznaczało niedopuszczanie do poszerzania wpływów komunizmu czy przejmowania władzy przez ugrupowania lewicowe. Zrzeszały następujące kraje: Australia, Filipiny, Francja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Nowa Zelandia, Pakistan, Tajlandia. W wyniku wycofania się USA z Wietnamu, Pakistan opuścił organizację 7 listopada 1973 r., a Francja 30 czerwca 1974 r. Wydarzenia powyższe przyspieszyły rozwiązanie SEATO: 30 czerwca 1977 r., podczas konferencji w Bangkoku.

Źródło: W.Woycke 2004: 321, 322.

CENTO (od 1955)
Organizacja Paktu Centralnego
(Central Treaty Organization)

Na Bliskim i Środkowym Wschodzie powołano do życia istniejący w latach 1955–1979 sojusz polityczno-wojskowy, do którego należały: Iran, Pakistan, Turcja i Wielka Brytania. Był on bezpośrednią kontynuacją Paktu Bagdadzkiego, podpisanego 24 lutego 1955 r. pomiędzy Turcją a Irakiem. Do Paktu Bagdadzkiego przystąpiły następnie: Wielka Brytania, Pakistan i Iran. W 1959 r. Irak wycofał się z uczestnictwa, co spowodowało przeniesienie siedziby z Bagdadu do Ankary. Zmieniono też nazwę na Organizacja Paktu Centralnego. USA, pomimo iż formalnie nie należały do CENTO, aktywnie uczestniczyły w pracach jego struktur. Celem paktu było zapewnienie bezpieczeństwa i pokoju oraz przeciwstawienie się wzrastającym wpływom komunistów w regionie Bliskiego i Środkowego Wschodu.

Źródło: W.Woycke 2004: 321, 322.

Wspomniany wyżej dialog polityczny USA–ZSRR do końca lat 50. nie doprowadził jednak ani do zahamowania wyścigu zbrojeń, ani wyeliminowania wszystkich napięć i konfliktów Wschód–Zachód. Na Dalekim Wschodzie z powodu udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Tajwanowi, USA znalazły się w latach 1954–1958 w fazie ostrej konfrontacji z ChRL (tzw. kryzys tajwański). Zarówno administracja Eisenhowera (do 1960 r.), jak i demokraci, Johna F. Kennedy'ego (od 1961 r.) zdecydowanie odrzucały plany ZSRR dotyczące przekształcenia Berlina Zachodniego w „wolne miasto”. Doprowadziło to do wzrostu napięcia w sprawie dróg dojazdowych z RFN do Berlina Zachodniego. W konsekwencji masowych ucieczek Niemców wschodnich na Zachód, ZSRR i Układ Warszawski 13 sierpnia 1961 r. udzieliły władzom NRD formalnej zgody na wybudowanie muru przez i wokół Berlina Zachodniego. W 1962 r. doszło jednak do kryzysu kubańskiego (zob. rozdział 9.1b), który został spowodowany zainstalowaniem przez ZSRR rakiet balistycznych na Kubie. Stworzyło to poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa USA i postawiło cały świat na krawędzi wojny nuklearnej.

d) czwarta 1963–1969: poszukiwanie porozumienia i odprężenia na tle stopniowego osiągnięcia równowagi militarnej pomiędzy USA a ZSRR, oraz ograniczenia ujemnych następstw wyścigu zbrojeń. W oparciu o doświadczenia kryzysu kubańskiego, w celu niedopuszczenia do przypadkowego wybuchu wojny nuklearnej, USA i ZSRR podpisały 20 czerwca 1963 r. w Genewie memorandum w sprawie tzw. gorącej linii, czyli ustanowienia bezpośredniej łączności między Kremlem a Białym Domem. Łączność taką początkowo nawiązywano za pomocą zaszyfrowanych depesz teleksowych kablem morskim, następnie drogą radiową i satelitarną. Była ona systematycznie udoskonalana (1971, 1984 i 1987). Stało się to ważnym elementem budowy środków zaufania.

Pierwsze efekty przyniosły także, prowadzone z przerwami od 1946 r. pod egidą ONZ, rozmowy rozbrojeniowe, doszło bowiem do podpisania umów w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia. (zestawione w tabeli 6.1.)

Tabela 6.1. Zestawienie umów w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia

Lp.	Nazwa układu	Miejsce podpisania	Data podpisania
1.	Układ o zakazie doświadczeń z bronią jądrową w atmosferze, przestrzeni kosmicznej i pod wodą	Moskwa	4 sierpnia 1963 r.
2.	Układ o zasadach działalności państw w zakresie badań i użytkowania przestrzeni kosmicznej, łącznie z Księżycem i ciałami niebieskimi	Londyn, Moskwa, Waszyngton	27 stycznia 1967 r.
3.	Układ o zakazie użycia broni jądrowej w Ameryce Łacińskiej	Tlatelolco, Meksyk	14 lutego 1967 r.
4.	Układ o nieprolifracji broni jądrowej	Londyn, Moskwa, Waszyngton	1 lipca 1968 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Woycke 2004, 431: 443.

Nowym elementem zimnej wojny stało się przenoszenie napięć i konfliktów zbrojnych, w które bezpośrednio i pośrednio angażowały się USA i ZSRR poza Europę. Tak było na Półwyspie Indochińskim (zob. M. Lasoń, rozdział 9) podczas wojny wietnamskiej w latach 1965–1973, gdzie USA zaangażowały się bezpośrednio po stronie Wietnamu Południowego. Natomiast ZSRR pomagał Demokratycznej Republice Wietnamu dostarczając broń i udzielając znacznej pomocy materialnej. Konflikt wietnamski poważnie osłabił pozycję międzynarodową USA, ale nie zahamował tendencji do zbliżenia i odprężenia z ZSRR. Związek Radziecki, ze względu na zaostrzający się konflikt z ChRL (w drugiej połowie lat 60.) na tle ideologicznym i politycznym oraz niekorzystne implikacje międzynarodowe, wywołane interwencją Państw Układu Warszawskiego w Czechosłowacji (21 sierpnia 1968), również był zainteresowany kontynuacją dialogu z USA,

e) piąta, 1970–1979: okres odprężenia (*detente*), charakteryzujący się doprowadzeniem do regulacji traktatowych między USA i ZSRR oraz wyjaśnienia kwestii niemieckiej przez normalizację stosunków RFN z krajami bloku wschodniego oraz instytucjonalizację procesu KBWE w Europie. Sukcesy te nie doprowadziły jednak do przewyciężenia polemiki i rywalizacji Wschód–Zachód w innych dziedzinach, zwłaszcza na tle różnic interesów politycznych oraz odmiennych systemów wartości,

f) szósta, 1980–1985: przejściowe załamanie się odprężenia i powrót do konfrontacji. Doszło do tego na tle interwencji zbrojnej ZSRR w Afganistanie (w 1979), kryzysu w Polsce 1980–1981 oraz ponownego nasilenia się wyścigu zbrojeń i konfrontacji USA–ZSRR. Sojusznicy USA w Europie Zachodniej nie chcieli jednak zaprzepaścić osiągnięć polityki odprężenia z lat 70. i dlatego nie doszło do całkowitego zerwania kontaktów i współpracy.

g) siódma, 1986–1990/1991: II faza odprężenia i przezwyciężenie konfliktu Wschód–Zachód. Jej najważniejszym elementem było zainicjowanie przez Michaiła Gorbaczowa reform w polityce wewnętrznej i zagranicznej ZSRR, co doprowadziło zarówno do zbliżenia i porozumienia z USA w dziedzinie rozbrojenia i odprężenia, jak i stopniowego upadku „realnego socjalizmu” w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz załamania się bloku wschodniego w wyniku tzw. Jesieni Ludów w 1989 r. Wydarzenia powyższe miały poważne implikacje dla pokojowego zjednoczenia Niemiec 3 października 1990 r. oraz upadku ZSRR w 1991 r. [zob. szerzej Gaddis 1987 (wyd. pol. 1999); Hyland 1991; Schmidt 1993; Reynolds (red.) 1994; Soutou 2001; Malendowski 1998, 410: 412].

6.2. Ewolucja ugrupowań polityczno-militarnych w konflikcie Wschód–Zachód do końca lat 60.

Podziałowi Europy i świata w okresie zimnej wojny w latach 40. i 50. towarzyszyło tworzenie się określonych ugrupowań polityczno-militarnych. Miały one nie tylko wpływ na stan konfrontacji Wschód–Zachód, lecz rzutowały także na charakter współpracy między ich poszczególnymi członkami.

Główne struktury i problemy funkcjonowania sojuszu państw zachodnich

W okresie pierwszej i drugiej fazy zimnej wojny, jak wspomniano wcześniej, USA sformułowały politykę powstrzymywania, a następnie wyzwiania krajów znajdujących się w sferze wpływów ZSRR. Wymagało to od nich jednak podjęcia praktycznych działań mających na celu utworzenie określonych struktur polityczno-militarnych na terenie Europy Zachodniej oraz w Azji. Pierwszoplanowe znaczenie miała Europa Zachodnia ze względu na znaczne zniszczenia wojenne, spore wpływy partii komunistycznych oraz konieczność przyspieszenia odbudowy gospodarczej.

Pierwszym poważnym impulsem ze strony USA w stronę odbudowy i stabilizacji Europy było wygłoszenie przez sekretarza stanu, George’a Marshalla (5 czerwca 1947), podczas przemówienia na Uniwersytecie Harvarda programu odbudowy Europy. W pierwszej wersji był on skierowany do wszystkich państw europejskich. Po wstępnym rozeznaniu, plan został jednak odrzucony zarówno przez ZSRR, jak i jego satelitów. Dotyczyło to przede wszystkim Polski i Czechosłowacji, które po wstępnym rozmowach i konsultacjach, pod presją Moskwy zrezygnowały z uczestnictwa. Kierownictwo radzieckie obawiało się bowiem, że powyższy plan stanie się dla USA pretekstem do kontroli i uzależniania krajów znajdujących się w strefie wpływów ZSRR. Ostatecznie w wyniku wielu spotkań i narad, w ciągu 1947 r., do planu Marshalla przystąpiło 16 krajów (oraz zachodnie strefy okupacyjne Niemiec) w Europie Zachodniej i Południowej, bez Hiszpanii. Plan Marshalla zawierał zarówno cele polityczne, jak i gospodarcze. W aspekcie politycznym odbudowa

Europy Zachodniej zmierzała do wewnętrznego i zewnętrznego wyeliminowania zagrożenia komunistycznego dla tej części Europy, przyczyniając się tym samym do stabilizacji ustrojów demokratycznych wśród jego beneficjentów.

Natomiast pod względem gospodarczym chodziło nie tyle o odbudowę ze zniszczeń wojennych i udzielenie pomocy żywnościowej zainteresowanym krajom, ile o stworzenie nowych mechanizmów współpracy gospodarczej i handlowej oraz rozwiązywanie problemów płatniczych całej Europy Zachodniej, która miała zostać ściśle powiązana z gospodarką amerykańską. W tym celu utworzono 22 września 1947 r. Europejski Komitet Współpracy Gospodarczej (CEEC). USA były nie tylko zdecydowane udzielić tej części Europy pomocy finansowej w wysokości 19,3 mld dolarów, były także zainteresowane dostawą swoich nadwyżek żywnościowych i towarów przemysłowych. Kongres USA zatwierdził ostatecznie Europejski Program Odbudowy (European Recovery Program) 3 kwietnia 1948 r. Był on realizowany przez cztery lata: od 4 kwietnia 1948 r. do 30 czerwca 1952 r. Ogólna wartość pomocy amerykańskiej została ostatecznie zmniejszona do ok. 14 mld dolarów, co w obecnym przeliczeniu wynosiłoby ok. 130 mld dolarów. Z kwoty tej największą pomoc uzyskały: Wielka Brytania – 3,2 dolarów, Francja – 2,7 dolarów, Włochy – 1,5 dolarów, zachodnie strefy okupacyjne Niemiec (od 1949 RFN) – 1,4 dolarów, oraz Holandia – 1,1 mld dolarów. Koordynacją planu Marshalla zajęła się Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (OEEC), powstała z przekształconej 16 kwietnia 1948 r. CEEC. W sumie plan Marshalla ożywił nie tylko gospodarkę i koniunkturę, lecz także umocnił przywództwo USA nad całą Europą Zachodnią, przyczyniając się stopniowo do podziału Europy na dwa przeciwstawne bloki polityczno-militarne [zob. Parzymies 2004, 86: 91].

Realizacja planu Marshalla zbiegła się z zainicjowaniem procesu integracji zachodnioeuropejskiej, który został po II wojnie światowej podjęty przez liczne ruchy i organizacje paneuropejskie. Inicjatywy te – lansowane głównie przez europejskich federalistów – doprowadziły do powstania pierwszej organizacji integracyjnej o charakterze ponadnarodowym. Był to plan francuskiego ministra spraw zagranicznych Roberta Schumana. Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS) podpisano 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu, z udziałem Francji, RFN, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga. Po ratyfikacji i wejściu w życie 25 lipca 1952 r., struktura ta przejęła kontrolę nad wydobyciem węgla i produkcją stali jako surowców o znaczeniu strategicznym w krajach członkowskich, eliminując tym samym ich dotychczasową rywalizację o rynki zbytu. Utworzenie takiej struktury integracyjnej miało również doprowadzić do stopniowego przewyciężenia wrogości pomiędzy Francją a Niemcami Zachodnimi. EWWiS przyspieszyła proces dalszej integracji gospodarczej Europy Zachodniej, której ważnym elementem stało się podpisanie przez te same kraje 25 marca 1957 r. w Rzymie Traktatów o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej oraz Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej. Oba traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 r. Dla wszystkich trzech wspólnot wprowadzono od 1 lipca 1967 r. wspólne instytucje i dlatego od tej pory określano je jako Wspólnoty Europejskie.

W trakcie prac nad utworzeniem EWWiS, francuski premier, René Plevén, zgłosił 24 października 1950 r. projekt wspólnej armii europejskiej, zakładający utworzenie w miejsce rozwiązanych armii narodowych wielonarodowych oddziałów, poczynając od batalionów. W ten sposób Francja nie chciała dopuścić do powstania odrębnych zachodnioniemieckich narodowych sił zbrojnych, poddając je kontroli organu ponadnarodowego. Sprzeciw wobec takiego rozwiązania zgłosiły nie tylko RFN, lecz także USA, które w toku konsultacji nad projektem Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Obronnej (EWO), postulowały utworzenie dowództwa ponadnarodowego dopiero na szczeblu korpusu. Francja obstawała także przy tym, aby liczebność zachodnioniemieckich sił zbrojnych nie przekraczała 20%, czyli ok. 20% stanu EWO. Odstąpiła jednak od forsowania powyższego warunku, kiedy USA i Wielka Brytania udzieliły jej gwarancji, iż nie dopuszczą do tego, aby RFN wystąpiła z EWO. Ukształtowany na wzór instytucjonalny EWWiS Traktat o EWO został podpisany przez ministrów spraw zagranicznych Francji, RFN, Włoch, Belgii i Luksemburga 27 maja 1952 r. w Paryżu. Był ratyfikowany przez wszystkich sygnatariuszy – poza Francją, gdyż odrzuciło go Francuskie Zgromadzenie Narodowe (30 sierpnia 1954 r.). Decyzja powyższa przekreśliła prowadzenie dalszych prac nad projektem traktatu o utworzeniu Europejskiej Współpracy Politycznej. USA nie zrezygnowały natomiast z dążeń do włączenia RFN do zachodniego systemu obronnego. Mogło to nastąpić głównie przez modyfikację tzw. Paktu Brukselskiego oraz poszerzenie NATO o RFN, o czym mowa będzie poniżej.

W miarę zaostrzania się zimnej wojny w Europie w drugiej połowie lat 40., USA były zainteresowane zacieśnieniem współpracy wojskowej swoich bezpośrednich sojuszników. Wstępem do zacieśnienia takiej współpracy było zawarcie 4 marca 1947 r. sojuszu brytyjsko-francuskiego w Dunkierce, który miał być skierowany przeciwko przyszłemu zagrożeniu ze strony Niemiec. USA już w trakcie przygotowań do podpisania i wdrożenia planu Marshalla zabiegały o stworzenie takiego ugrupowania zachodnioeuropejskiego, będącego przeciwwagą dla potencjalnego zagrożenia komunistycznego ze Wschodu. Doprowadziło to 17 marca 1948 r. do zawarcia w Brukseli przez Belgię, Francję, Holandię, Luksemburg i Wielką Brytanię Traktatu o współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej oraz zbiorowej samoobrony, określanego potocznie Paktem Brukselskim. Był on formalnie skierowany przeciwko potencjalnej agresji niemieckiej w przyszłości, ale w istocie za jego powstaniem opowiadały się USA, zmierzające do lepszego przygotowania obrony Europy Zachodniej przed zagrożeniem ze strony ZSRR i komunizmu. Od jego powstania USA uzależniały udzielenie krajom zachodnioeuropejskim pomocy wojskowej.

Równocześnie jednak Wielka Brytania i Francja – z uwagi na zaostrzenie się konfliktu Wschód–Zachód, w 1948 r. zabiegały o włączenie USA do Paktu Brukselskiego lub zawarcie stosownego porozumienia o ścisłej współpracy wojskowej. Wymagało to jednak ratyfikacji oraz zgody 2/3 senatu amerykańskiego. W wyniku dwóch tur rozmów, prowadzonych od 10 do 28 grudnia 1948 r. oraz

od 20 marca do 4 kwietnia, między USA i Kanadą oraz 10 państwami Europy Zachodniej (Belgia, Dania, Francja, Holandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy), podpisano 4 kwietnia 1949 r. w Waszyngtonie wspomniany już wyżej traktat o Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). W kulminacyjnym okresie zimnej wojny do NATO przystąpiły jeszcze Grecja i Turcja (1952).

NATO ma bardzo rozbudowane struktury wojskowe i cywilne, które tworzą forum konsultacyjne przed podjęciem konkretnych decyzji. Najważniejszymi organami NATO to: Rada Północnoatlantycka, naczelny organ polityczny na szczeblu szefów państw lub rządów ministrów (tzw. szczyt NATO), Rada Stałych Przedstawicieli na szczeblu wiceministrów i ambasadorów, Komitet Planowania Obrony, główny organ decyzyjny na szczeblu ministrów obrony, oraz Grupa Planowania Nuklearnego na szczeblu ministrów obrony lub ambasadorów. Ważną rolę nadzorującą i koordynującą odgrywa także Sekretariat Międzynarodowy, na czele z Sekretarzem Generalnym, którym zostaje z reguły polityk cywilny. W rozbudowanej strukturze wojskowej NATO ważne miejsce zajmują Komitet Wojskowy, Międzynarodowy Sztab Wojskowy i dowództwa wojskowe.

Tekst Traktatu Północnoatlantyckiego jest bardzo rozbudowany, składa się z preambuły i 14 artykułów. Mówi o tym, że pakt ma charakter obronny i nawiązuje do postanowień Karty Narodów Zjednoczonych z 1945 r. W artykule 5 sprecyzowano warunki udzielania pomocy państwom członkowskim na wypadek napaści lub zagrożenia. Warto podkreślić, iż nie przewiduje on automatycznego udzielenia pomocy zbrojnej, lecz jedynie podjęcie natychmiastowych konsultacji w celu ustalenia stanu zagrożenia oraz charakteru udzielenia pomocy państwu napadniętemu lub zagrożonemu. Wszelkie decyzje w NATO muszą być uzgadniane jednomyślnie, co znacznie wydłuża proces decyzyjny. Mimo iż postanowienie powyższe osłabiało gotowość do wypełniania *casus foederis*, NATO przez cały okres zimnej wojny był ważnym elementem bezpieczeństwa i stabilizacji całego Zachodu.

W wyniku tego, że wspomniany wyżej Traktat o EWO nie wszedł w życie, z inicjatywy USA doszło na konferencji w Londynie (od 28 września do 3 października 1954), w której wzięli udział jej niedoszli sygnatariusze oraz USA, Kanada i Wielka Brytania, do uzgodnienia wstępnych warunków przystąpienia RFN do NATO za zgodą Francji. Warunki powyższe dotyczyły trzech kwestii:

- 1) wygaśnięcia Statutu Okupacyjnego oraz przyznania ograniczonej suwerenności RFN,
- 2) gwarancji ze strony Wielkiej Brytanii odnośnie do stałego udziału w obronie Europy Zachodniej,
- 3) zobowiązania RFN, iż nie będzie na swoim terytorium produkować broni ABC (atomowej, bakteriologicznej i chemicznej).

Po ratyfikacji tych ustaleń przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, wszyscy uczestnicy konferencji w Londynie, spotkali się na kolejnej konferencji, w Paryżu (20–23 października 1954), i tam podpisali tzw. układy paryskie. Najważniejsze postanowienia układów, to:

- przystąpienie RFN do NATO i do nowo utworzonej Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE),
- wejście RFN i Włoch do zmodyfikowanego i uzupełnionego 23 października 1954 r. Traktatu Brukselskiego z 1948 r., oraz towarzyszących mu czterech protokołów, w których przewidywano przede wszystkim ograniczenia zbrojeń dla wszystkich sygnatariuszy, zwłaszcza RFN, poddanych kontroli przez Agencję Kontroli Zbrojeń [zob. szerzej Parzymies 2004, 58: 59 i 101: 103],
- dodatkowe zobowiązania dotyczące polityki niemieckiej RFN, zostaną one szerzej przedstawione w podrozdziale 6.4.

W wyniku ratyfikacji układów paryskich, RFN przystąpiła 5 maja 1955 r. do NATO i UZE, poważnie wzmacniając pozycję Zachodu w konfrontacji polityczno-militarnej ze Wschodem. Integrację polityczno-militarną RFN w sojuszu zachodnim forsowały ze względów strategicznych USA, które do końca lat 60. zachowały w tym układzie pozycję hegemoniczną. Wynikała ona zarówno z ogromnego wkładu finansowego w obronę, jak i udzielenia Europie Zachodniej realnych gwarancji bezpieczeństwa w razie zagrożenia ze strony ZSRR.

Ponadto w walce z zagrożeniem komunistycznym poza Europą, USA wykorzystywały osłabienie i rozpad imperiów kolonialnych, zwłaszcza Wielkiej Brytanii i Francji, tworząc na terenie Dalekiego i Bliskiego Wschodu wspomniane wcześniej trzy ugrupowania polityczno-militarne – ANZUS (1952), SEATO (1954) i CENTO (1955). Po zakończeniu okupacji i podpisaniu traktatu pokojowego z Japonią w 1951 r., USA zachowały tam, podobnie jak w Korei Południowej, liczne bazy wojskowe. Działania powyższe były skierowane przeciwko wpływom komunistycznym zarówno ze strony ZSRR, jak i ChRL. Przyjmuje się, iż wokół ZSRR i ChRL USA utrzymywały łącznie ok. 250 baz wojskowych.

Głównym miejscem koncentracji obecności wojskowej USA stała się jednak Europa Zachodnia, z którą Waszyngton łączyły dodatkowo silne powiązania polityczno-gospodarcze. O ile jednak do końca lat 60. USA udało się zachować pierwszoplanową pozycję mocarstwa militarnego w świecie zachodnim, o tyle częściowemu osłabieniu uległa pozycja ekonomiczna. Świadczyło o tym zmniejszenie się o 45% amerykańskich rezerw złota w latach 1957–1965, co osłabiło pozycję dolara [zob. Kukułka 2003 a, 143], a udział USA w eksporcie świata zachodniego zmniejszył się z 14,6% w 1965 r., do 11,0% w 1970 r. Natomiast udział krajów EWG w analogicznych latach kształtował się na poziomie 34,4% i 33,6%, a Japonii 4,5% i 6,4%. Z danych powyższych wynika, iż Europa Zachodnia, szczególnie sześć krajów EWG, stały się w ciągu lat 60. głównym rywalem i konkurentem gospodarczo-handlowym USA w świecie zachodnim.

Przeciwko dominującej roli USA w sojuszu zachodnim od początku lat 60. konsekwentnie występowała Francja, szczególnie po przejęciu urzędu prezydenta V Republiki przez Charlesa de Gaulle'a. Głównymi motywami antyamerykańskiej polityki Francji były przede wszystkim:

- nieufność wobec gotowości USA do udzielenia gwarancji bezpieczeństwa Europie Zachodniej na wypadek konfrontacji militarnej z ZSRR, co przyspieszyło rozbudowę jej arsenału nuklearnego,

- dążenie USA do wyrugowania wpływów kolonialnych Francji w różnych częściach świata, między innymi na Półwyspie Indochińskim (wojna wietnamska),
- negatywny stosunek przywódców anglosaskich do gen. de Gaulle'a w trakcie i bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej,
- przejście de Gaulle'a do aktywnej polityki wschodniej i większego otwarcia na współpracę z państwami bloku wschodniego – złożenie oficjalnych wizyt w ZSRR (1966), Polsce (1967) i Rumunii (1968),
- aspiracje Francji i chęć odgrywania większej roli w Europie i działania na rzecz odprężenia Wschód–Zachód, w tym lansowanie przez de Gaulle'a koncepcji budowy współpracy suwerennych państw narodowych w ramach „Europy od Pirenejów po Ural”.

Punktem kulminacyjnym antyamerykańskiej polityki Francji była decyzja de Gaulle'a dotycząca wycofania w 1966 r. francuskich kontyngentów ze struktur wojskowych NATO. Francja pozostała natomiast w strukturach politycznych NATO. Równocześnie z Paryża do Brukseli przeniesiono główne siedziby NATO. Postawa i postępowanie Francji zmusiły USA do zrewidowania swej dotychczasowej roli w Europie oraz funkcjonowania NATO. Już w tzw. Raporcie Harmela z 1967 r. postulowano – obok przyspieszenia integracji wojskowej oraz przyspieszenia procesu przemieszczania przez USA wojsk do Europy na wypadek kryzysu – zwiększenie dyskusji w łonie Sojuszu na temat koordynacji polityki zagranicznej i współpracy technologicznej państw członkowskich. W odniesieniu do państw bloku wschodniego, Raport Harmela zakładał z jednej strony konieczność podniesienia własnych zdolności obronnych, a z drugiej wyrażał gotowość do zainicjowania otwarcia i podjęcia dialogu odprężeniowego.

Geneza i ewolucja bloku wschodniego

Wspomniano powyżej (zob. 6.1.) już, iż pod koniec oraz po zakończeniu II wojny światowej, głównym celem strategicznym ZSRR było utrzymanie hegemonii nad zajętymi podczas działań zbrojnych terytoriami państw Europy Środkowo-Wschodniej. Celowi powyższemu służyło zawarcie serii układów sojuszniczych, określanych jako układy o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej. Układy takie zawarto kolejno: z Czechosłowacją, 12 grudnia 1943 r., z Jugosławią, 11 kwietnia 1945 r. oraz Polską, 21 kwietnia 1945 r. Deklarowano w nich potrzebę rozwijania wszechstronnej współpracy oraz udzielania sobie wzajemnej pomocy w walce z III Rzeszą do chwili zakończenia wojny. W latach 1946–1949 ZSRR oraz jego dotychczasowi sojusznicy zawarli podobne układy dwustronne o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej z pozostałymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej, znajdującymi się już w radzieckiej strefie wpływów: Albanią, Bułgarią, Rumunią i Węgrami. Powyższe powiązania traktatowe sankcjonowały bowiem nie tylko przejmowanie radzieckiego modelu ustrojowego, dostosowanego w do specyfiki poszczególnych krajów tzw. demokracji ludowej, lecz uzależniały je także pod względem polityczno-strategicznym od ZSRR. Ważnym elementem powyższych powiązań była bliska współpraca

ideologiczna między WKP(b) a partiami komunistycznymi i robotniczymi krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej, SED oraz KPF i WPK, która nabrała znaczenia po naradzie w Szklarskiej Porębie (pod koniec września 1947 r.) w związku z wyraźnym zaostrzeniem się zimnej wojny Wschód–Zachód. Była ona koordynowana przez powołany w wyniku powyższej narady Kominform.

W okresie tym Stalin lansował tezę ideologiczną o nieuniknionej wojnie między socjalizmem a kapitalizmem, a A. Żdanow i G. Malenkov przedstawili na naradzie

**Kominform (1947)
– (Biuro Informacyjne
Partii Komunistycznych
i Robotniczych)**

Utworzono go 27 września 1947 r. podczas narady partii komunistycznych i robotniczych w Szklarskiej Porębie. Józef Stalin zwołał konferencję w odpowiedzi na kontrowersje narosłe wokół komunistycznych rządów europejskich oraz wahanie, czy wziąć udział w paryskiej konferencji dotyczącej planu Marshalla w lipcu 1947 r. Pierwszą siedzibą Kominformu był Belgrad, jednak po usunięciu Jugosławii w czerwcu 1948 r. została ona przeniesiona do Bukaresztu. Celem Biura była koordynacja działań partii komunistycznych kierowanych przez ZSRR, de facto było to jednak narzędzie polityki sowieckiej. Kominform został rozwiązany w 1956 r. w wyniku procesu destalinizacji w SRR.

Źródło: W. Woycke 2004: 401.

w Szklarskiej Porębie obowiązującą w Kominformie tezę propagandową o nieuchronnym podziale świata na dwa przeciwstawne obozy – „pokoju i demokracji” na czele ze ZSRR, oraz „imperializmu i wojny” pod kierunkiem USA. Stalin, oczekując od krajów demokracji ludowej bezwzględnej uległości i podporządkowania ZSRR, od 1948 r. krytycznie odnosił się do wzmożonej aktywności i samodzielnych działań politycznych przywódcy Komunistycznej Partii Jugosławii (KPJ) J. B. Tito (wspieranie komunistów podczas wojny domowej w Grecji, projekt utworzenia unii z Bułgarią). Solą w oku Stalina były sukcesy Tity oraz partyzantki jugosłowiańskiej, które bez pomocy Armii Czerwonej wyzwoliły Jugosławię spod okupacji hitlerowskiej. Ostateczne zerwanie nastąpiło na posiedzeniu Kominternu 28 czerwca 1948 r. (Tito nie brał w nim udziału), na którym oskarżono między innymi kierownictwo Jugosławii o popełnienie poważnych błędów politycznych, w tym o tendencje nacjonalistyczno szowinistyczne,

wrogą postawę wobec ZSRR, zdradę oraz znowę z „imperialistami”. W rezultacie tej krytyki, KPJ została wykluczona z Kominformu, a ZSRR oraz jego sojusznicy zerwały z nią stosunki dyplomatyczne. Moskwa cofnęła pomoc gospodarczą i odwołała swoich doradców z Jugosławii, ale nie zdecydowała się na interwencję zbrojną przeciwko Belgradowi. Z kolei Jugosławia zawarła z USA porozumienie w sprawie dostaw broni (1951), ale nie wyraziła gotowości do przystąpienia do struktur polityczno-militarnych Zachodu. Zaprzestała jednak udzielania pomocy komunistom greckim, co przyspieszyło zakończenie wojny domowej. Dwa lata później, 28 lutego 1953 r., Jugosławia zawarła tzw. Pakt Bałkański z Grecją i Turcją, ale od połowy lat 50. wyraźnie przeorientowała swoją politykę zagraniczną na współpracę z ruchem krajów niezaangażowanych Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej.

Realizacja planu Marshalla oraz wspomniane już wyżej tworzenie struktur polityczno-militarnych w Europie Zachodniej pod koniec lat 40., a także konieczność wykorzystania potencjału gospodarczego państw satelickich do celów militarnych, skłoniło kierownictwo ZSRR do złożenia podczas narady działaczy gospodarczych w Moskwie 8 stycznia 1948 r., propozycji utworzenia RWPG.

W pierwszych latach istnienia RWPG była strukturą martwą, ograniczała się do ogólnej koordynacji planowania i współpracy handlowej między jej sygnatariuszami. Dominującą rolę gospodarczą i polityczną w RWPG odgrywał ZSRR. Rozwój instytucjonalny RWPG nastąpił dopiero w latach 60. Wszelkie decyzje podejmowano kierując się zasadą stopnia wzajemnego zainteresowania daną kwestią przez poszczególnych członków. Zainteresowani sami decydowali o udziale lub nie w realizacji konkretnych projektów. Kierownictwo radzieckie względów politycznych nie popierało różnych inicjatyw, które zmierzały do intensyfikacji integracji gospodarczej w łonie RWPG między wybranymi krajami. Dotyczyło to, między innymi, w połowie lat 60. projektu zacieśnienia integracji pomiędzy Czechosłowacją, Węgrami, NRD a Polską.

Doprowadzenie w latach 1948–1955 przez USA do utworzenia wspomnianych wyżej ugrupowań polityczno-militarnych, a zwłaszcza przystąpienie RFN do NATO i UZE 5 maja 1955 r., przyspieszyły decyzję o powołaniu 15 maja 1955 r. w Warszawie wspomnianego już sojuszu wojskowego bloku wschodniego – Układu Warszawskiego.

Poważne implikacje dla ewolucji bloku wschodniego miały zmiany polityczne w ZSRR po śmierci Stalina w 1953 r. W rywalizacji o władzę, kolektywne kierownictwo (G. Malenkow, Ł. Beria, N.S. Chruszczow) zostało stopniowo zdominowane przez Chruszczowa, który w swoich rękach skupił nie tylko funkcję I sekretarza KC KPZR, lecz także urząd premiera rządu radzieckiego. Istotne znaczenie miały jednak dopiero uchwały XX zjazdu KPZR w lutym 1956 r., w których potępiono zbrodnie Stalina (tzw. kult jednostki) i ogłoszono amnestię represjonowanych, oraz zainicjowano pewne zmiany w zarządzaniu i funkcjonowaniu gospodarki narodowej, mające na celu podniesienie jej efektywności. Wpłynęło to na działalność międzynarodową ZSRR, szczególnie w takich kwestiach, jak:

- po pierwsze – odejście od koncepcji Stalina o „nieuchronności wojny” oraz propagowanie doktryny pokojowego współistnienia państw o przeciwstawnych ustrojach społeczno-politycznych,
- po drugie – gotowość odejścia od jednostronnego forsowania budowy socjalizmu według modelu radzieckiego na rzecz zaakceptowania specyfiki rozwoju poszczególnych państw bloku wschodniego.

RWPG (1949) – Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej

została utworzona z inicjatywy Stalina podczas konferencji moskiewskiej (5-8 stycznia 1949 r.). W jej skład weszły: Bułgaria, CSRS, Polska, Rumunia. W lutym 1949 r. dołączyły Albania i NRD. Organizacja ta miała być wschodnioeuropejską odpowiedzią na plan Marshalla i powstanie Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC). Do grona członków nie zaproszono Jugosławii, co było skutkiem konfliktu między Moskwą a Belgradem. Według I artykułu statutu, RWPG miało wspierać planowany rozwój gospodarki narodowej, przyspieszanie postępu technicznego, podniesienie poziomu industrializacji, wzrost wydajności pracy i zwiększenie dobrobytu państw członkowskich. Najwyższym organem rady była coroczna Sesja Rady, której podlegał Komitet Wykonawczy, złożony z wicepremierów państw członkowskich. W Warszawie siedzibę miała jedna z dwunastu komisji branżowych, odpowiedzialna za przemysł węglowy. Reprezentantem RWPG na zewnątrz był sekretarz Rady wyznaczany przez Sesję Rady. W latach 60. podjęto próby ożywienia wzrostu gospodarczego i postępu naukowo-technicznego krajów bloku wschodniego. Na sesji Rady RWPG w czerwcu 1962 r. przyjęto zasadę międzynarodowego socjalistycznego podziału pracy. Jednak ostatecznie nie udało się osiągnąć integracji ekonomicznej krajów członkowskich, m.in. z powodu braku wymiennej waluty. Walutą rozliczeniową RWPG był rubel transferowy. RWPG rozwiązano w 1991 r.

Źródło: Mojsiewicz 2004: 313, 314.

O ile pierwsza kwestia miała określone znaczenie dla doraźnego załagodzenia napięć i ożywienia współpracy ZSRR i państw bloku wschodniego z państwami zachodnimi, o tyle druga doprowadziła w łonie bloku wschodniego, zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech (w 1956), do poważnych kontrowersji, napięć i wystąpień przeciwko stalinowskiemu modelowi socjalizmu. Zmiany polityczne w Polsce przebiegały pokojowo, natomiast na Węgrzech doszło do rozlewu krwi.

W wyniku zaburzeń i nasilenia się manifestacji antyradzieckich na Węgrzech, jesienią 1956 r. powstał rząd Imre Nagy'a, który pod naciskiem demonstrantów i walk ulicznych ogłosił nawet chęć wystąpienia Węgier z UW i przyjęcie statusu państwa neutralnego. W konsekwencji doprowadziło to do radzieckiej interwencji zbrojnej w Budapeszcie, krwawej rozprawy z powstańcami oraz zainstalowania na Węgrzech proradzieckiego rządu Janosa Kádara. Doświadczenia węgierskie wskazywały na to, iż ZSRR godził się wprawdzie w ramach tzw. destalinizacji na pewne nieznaczne modyfikacje w sprawowaniu władzy w poszczególnych krajach demokracji ludowej, ale nie zrezygnował bynajmniej ze swej dominacji nad Europą Środkowo-Wschodnią. W tej sytuacji zachowanie UW i RWPG było ważnym instrumentem utrzymania tej dominacji.

W drugiej połowie lat 50. oraz w latach 60. w ewolucji bloku wschodniego można dostrzec dwie sprzeczne tendencje:

- dążenie ZSRR do pogłębienia integracji socjalistycznej przez kształtowanie się nowych mechanizmów współpracy międzypaństwowej i w łonie UW i RWPG,
- ujawnienie się napięć wewnątrz poszczególnych państw socjalistycznych i narastanie między nimi coraz większych sprzeczności.

Ważnym elementem polityki międzynarodowej ZSRR w przededniu oraz po XX zjeździe KPZR była normalizacja stosunków z Jugosławią. Już w 1955 r. doszło z inicjatywy Chruszczowa do ponownego nawiązania stosunków dyplomatycznych z Belgradem. Był to wyraz oficjalnego uznania przez Moskwę prawa poszczególnych krajów socjalistycznych do obrania własnej drogi budowy socjalizmu. Celowi temu służyło także rozwiązanie w 1956 r. Kominformu oraz zorganizowanie w Moskwie trzech narad komunistycznych i robotniczych (1957, 1960 i 1969), w których uczestniczył także Związek Komunistów Jugosławii (ZKJ). Decyzja ta nie była akceptowana przez wszystkie partie komunistyczne, zwłaszcza przez Komunistyczną Partię Chin (KPCh), która krytykowała kierownictwo radzieckie zarówno za negatywną ocenę, jak i sposób zwalczania kultu Stalina, oraz lansowaną koncepcję pokojowego współistnienia.

Na przełomie lat 50. i 60. spór ideologiczny pomiędzy ZSRR a ChRL stopniowo przekształcił się w polemikę, a następnie konflikt polityczny. Osłabiło to poważnie pozycję międzynarodową ZSRR. W latach 60. coraz częściej w teorii i praktyce realnego socjalizmu, obok tradycyjnego pojęcia „kraje demokracji ludowej”, używano dwóch innych:

- 1) „światowy system państw socjalistycznych”, odnoszący się w zasadzie do Jugosławii, krajów pozauropejskich – głównie ChRL, Mongolii (MRL), Korei

Północnej (KRLD) i Wietnamu Północnego (DRW), a niekiedy także do tych krajów postkolonialnych, które obrały „niekapitalistyczną drogę rozwoju” i przejściowo znalazły się w sferze wpływów ZSRR,

- 2) „wspólnota państw socjalistycznych”, obejmująca państwa członkowskie UW i RWPG, powiązane dodatkowo dwustronnymi układami sojuszniczymi z ZSRR.

Dążenie ZSRR do pogłębienia integracji socjalistycznej w ramach „wspólnoty państw socjalistycznych” nie mogło przynieść pozytywnych wyników, ponieważ po 1956 r. nie udało się wprowadzić konsekwentnych reform gospodarczych, mających na celu podniesienie efektywności i wydajności pracy i tym samym doprowadzić do zwiększenia udziału tych krajów w międzynarodowym podziale pracy. Mimo zwiększenia stopnia specjalizacji i kooperacji również w łonie RWPG współpraca nie przynosiła oczekiwanych korzyści poszczególnym krajom członkowskim. Ze względu na braki rynkowe oraz trudności finansowe poszczególne kraje (np. NRD czy Polska) często nie wywiązywały się nawet z dostaw towarowych i dóbr inwestycyjnych, wynikających z długoletnich wzajemnych umów i porozumień gospodarczych. Również ZSRR musiał często podnosić ceny na surowce strategiczne, zwłaszcza ropę naftową i gaz ziemny. Po wymuszonej ze wszystkich stanowisk partyjnych i państwowych dymisji Chruszczowa w 1964 r., nowe kierownictwo radzieckie z sekretarzem generalnym KPZR Leonidem Breżniewem oraz premierem Aleksiejem Kosyginem, początkowo prowadziło bardziej pragmatyczną politykę gospodarczą, ale zarazem zmierzało do zwiększenia kontroli sojuszniczej w ramach UW.

Po upływie 20-letniego terminu obowiązywania dwustronnych układów o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej z lat 1946–1949, w latach 1964–1970 doszło do podpisania kolejnej generacji układów sojuszniczych pomiędzy poszczególnymi państwami bloku wschodniego. Nowymi elementami w tych układach było między innymi: eksponowanie znaczenia wzajemnej współpracy ideologicznej i politycznej, forsowanie uznania międzynarodowego NRD, krytyka rewizjonistycznej polityki RFN, podkreślanie potrzeby koordynacji działań na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego itp.

Powyższe zabiegi i działania ZSRR nie były jednak w stanie rozwiązać występujących trudności i napięć w łonie wspólnoty państw socjalistycznych. Najważniejsze z nich to:

- przejście Rumunii, od 1965 r. z chwilą przejścia najwyższych stanowisk partyjnych państwowych przez Nicolae Ceaușescu, do represyjno-dogmatycznej polityki wewnętrznej, nacjonalistycznej i antyradzieckiej retoryki, oraz osłabiania współpracy z ZSRR i innymi krajami bloku wschodniego. Równocześnie Rumunia zaczęła poszerzać współpracę z Zachodem. Moskwa ignorowała strategię Ceaușescu, ponieważ Rumunia ze względu na swe położenie geopolityczne nie była w stanie zdecydować się na jednoznaczne wyjście ze „wspólnoty państw socjalistycznych”,
- poważniejsze reperkusje miała zmiana kierownictwa w partyjnego w 1967 r. oraz przejście Czechosłowacji (od 1962 CSRS) w 1968 r. na drogę oddolnej

budowy „demokratycznego socjalizmu o ludzkimi obliczu”, określane powszechnie jako tzw. Praska wiosna. Działania powyższe spotkały się z krytyką kierownictwa ZSRR, NRD i Polski. W rezultacie doszło 21 sierpnia 1968 r. do interwencji zbrojnej 5 państw członkowskich UW przeciwko CSRS (ZSRR, Polska, Bułgaria, Węgry i NRD). Rumunia odmówiła udziału w interwencji, a Albania wykorzystała ją do formalnego wystąpienia z UW. W wyniku wymuszenia przez ZSRR zmiany kierownictwa partyjnego, w latach 1968–1969 doszło do zahamowania reform politycznych i gospodarczych w CSRS, a na jej terenie zaczęły stacjonować wojska radzieckie.

Interwencja państw UW przeciwko Czechosłowacji, jako jawnie sprzeczna prawem międzynarodowym, spotkała się z ostrą krytyką państw zachodnich. Równocześnie była ona wyrazem kluczowej roli ZSRR w kontroli całego bloku wschodniego. Interwencję zbrojną przeciwko CSRS uzasadniano formalnie doktryną o „internacjonalizmie proletariackim”, którą w politologii i mediach zachodnich nazywano powszechnie doktryną o „ograniczonej suwerenności”, bądź też „doktryną Breżniewa” – jako wyraz hegemonii ZSRR w państwach bloku wschodniego.

6.3. Zimna wojna: strategia i taktyka USA oraz działania podejmowane przez ZSRR

Z dotychczasowej analizy wynika jednoznacznie, iż ze względu na swój potencjał oraz pierwszoplanową rolę w tworzonych sojuszach polityczno-militarnych, do końca lat 60. USA i ZSRR odgrywały kluczową rolę w kształtowaniu zimnej wojny Wschód–Zachód. W tym miejscu ograniczymy się do zasygnalizowania głównych elementów strategii i taktyki postępowania tych państw w kontekście trzech wybranych zagadnień:

- ewolucja założeń i celów strategicznych,
- ocena potencjałów USA i ZSRR,
- znaczenie i następstwa wyścigu zbrojeń.

Wspomniano wyżej (zob. rozdz. 6.1.), iż począwszy od 1946/1947 r. USA konsekwentnie realizowały wobec ZSRR najpierw doktrynę powstrzymywania, a potem przechodząc na początku lat 50. do polityki wyzwiania. ZSRR przeciwstawił im natomiast tezę Stalina o „nieuchronnej wojnie” oraz ukształtowaniu się przeciwstawnych „dwóch obozów” – „imperialistycznego”, na czele z USA oraz „państw miłujących pokój”, na czele z ZSRR. W 1955 r., czyli już po śmierci Stalina, doszło z jednej strony do instytucjonalizacji podziału świata na przeciwstawne bloki polityczno-militarne (zob. rozdz. 6.2), a z drugiej – do zainicjowania przez oba mocarstwa polityki odwilży i częściowego odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód. Nie bez znaczenia było również odrzucenie przez nowe kierownictwo ZSRR, na czele z Chruszczowem, na XX zjeździe KPZR w 1956 r. tezy Stalina o „nieuchronnym” wybuchu wojny między Wschodem a Zachodem, oraz sformułowanie doktryny o pokojowym współistnieniu państw o przeciwstaw-

nych ustrojach społeczno-ekonomicznych. Doktryna ta zakładała możliwość pokojowego rozwiązywania sporów i sprzeczności między kapitalizmem a socjalizmem, zwłaszcza w sferze politycznej, opowiadała się za pokojową rywalizacją na polu gospodarczym i społecznym. Natomiast w sferze ideologicznej winna utrzymywać się „walka klasowa”, która wykluczała jakikolwiek kompromis między dwoma odmiennymi systemami. Chruszczow nie miał żadnej wątpliwości, iż dzięki swym walorom ideowo-ustrojowym socjalizm w dłuższej perspektywie historycznej odniesie ostatecznie zwycięstwo i wygra pokojową rywalizację z kapitalizmem.

Założenia doktrynalne pokojowego współistnienia miały charakter wybitnie propagandowy. Permanentnych trudności występujących w gospodarce ZSRR oraz jego sojuszników z UW nie można było przezwyciężyć ani doraźnie, ani też średnio- czy długofalowo. Negatywnie rzutowały one na planowanie i zarządzanie, nie zmieniał się także niski poziom życia społeczeństwa. Osłabiało to poważnie potencjał oraz pozycję ZSRR w rywalizacji z USA. Przykładowo, wartość PKB USA wynosiła: w 1952 r. – 350 mld dolarów, w 1962 r. – 560, a w 1972 r. – 1152; natomiast PKB ZSRR w analogicznych latach wyniósł – 113, 229 i 439 mld dolarów. Podobne dysproporcje utrzymywały się w udziale procentowym obu mocarstw w eksporcie światowym (w nawiasie dane dotyczące ZSRR): w 1962 r. – 17,4% (5,6%), w 1972 r. – 12,5% (3,5%). ZSRR (dane w nawiasie w tysiącach) utrzymywał tylko przewagę nad USA w dziedzinie liczebności sił zbrojnych: w 1948 r. – 3550 (4600), w 1962 r. – 2827 (3600), w 1972 r. – 2253 (3425), co w dużej mierze wynikało z jego kontynentalnego położenia geopolitycznego oraz chęci utrzymywania gwarancji bezpieczeństwa [zob. Link 1983, 121: 122].

Strategia i taktyka USA wobec ZSRR i UW w latach 1953–1960 opierała się zarówno na okrążaniu jego terytorium systemem sojuszy oraz baz wojskowych, jak i propagowaniu wojskowej doktryny zmasowanego odwetu, czyli tzw. tarczy i miecza (od 1954). Zakładała ona zdecydowaną odpowiedź USA, za pomocą broni nuklearnej, na każdy atak ZSRR z użyciem broni konwencjonalnej. Każdy potencjalny konflikt zbrojny pomiędzy Wschodem a Zachodem traktowano jako możliwość rozpoczęcia totalnej wojny nuklearnej. Strategia powyższa zakładała także wykorzystanie wojsk konwencjonalnych sojuszników USA w Europie jako swoistej tarczy, traktując własną broń nuklearną jako miecz. Istotnym jej elementem było wykorzystanie faktu posiadania od 1945 r. przez USA nie tylko broni atomowej, a następnie wodorowej, ale także dysponowania nowoczesnymi środkami przenoszenia tejże broni (lotnictwo, marynarka, okręty podwodne i inne). Dzięki tym możliwościom USA dążyły nie tylko do prowadzenia polityki z pozycji siły, ale były w stanie wykorzystać przewagę nuklearną do zastosowania szantażu atomowego i prowadzenia polityki na krawędzi wojny nuklearnej.

Wyprodukowanie w następnych latach przez ZSRR zarówno broni atomowej (1949) i wodorowej, jak i nowoczesnych środków ich przenoszenia (lotnictwo strategiczne i nowoczesna technika raketowa), doprowadziło do stopniowej zmiany układu sił pomiędzy obu mocarstwami. Zwłaszcza w latach 1957–1961, przez osiągnięcia w badaniach kosmosu (wystartowanie Sputnika w 1957) oraz rozbudo-

wę rakiet średniego i dalekiego zasięgu, ZSRR stworzył nową sytuację strategiczną w relacjach z USA. Jej efektem było przyjęcie przez Waszyngton nowej strategii elastycznej reakcji. Odchodziła ona od koncepcji natychmiastowego rozpoczęcia wojny nuklearnej na rzecz elastycznego reagowania na zagrożenie ze strony przeciwnika, zakładając, obok totalnego użycia broni masowego rażenia, możliwość prowadzenia takich działań zbrojnych, jak: 1) ograniczone wojny nuklearne, 2) wojny konwencjonalne, 3) wojny lokalne i 4) wojny partyzanckie.

Najistotniejszym elementem strategii amerykańskiej było dążenie do uzyskania przewagi nad ZSRR przez wykorzystanie zaskoczenia oraz siły pierwszego rażenia. Okazało się to jednak niemożliwe, ponieważ w ciągu lat 60. ZSRR doprowadził do równowagi, a wręcz nawet uzyskał pewną przewagę, w zakresie dysponowania strategicznymi systemami nuklearnymi. Dane na temat potencjałów nuklearnych USA i ZSRR (w nawiasie) uległy w latach 60. następującym zmianom: w 1962 r. – 1835 (865), a w 1972 r. – 2165 (2830) [zob. Link 1983, 122]. Szacunkowe dane na temat wzrostu potencjałów nuklearnych oraz wydatków zbrojeniowych USA i ZSRR/Rosji po II wojnie światowej zawiera tabela 6.2.

Tabela 6.2. Szacunkowa liczba głowic atomowych oraz wydatków zbrojeniowych USA i ZSRR/Federacji Rosyjskiej w latach 1940–2000

Rok	Liczba głowic atomowych		Wysokość wydatków zbrojeniowych w mld dolarów		Wysokość wydatków zbrojeniowych w mld dolarów, obliczanych w odniesieniu do inflacji, według stanu na 2003 r.	
	USA	ZSRR	USA	ZSRR	USA	ZSRR
1940			7,7	6,1	21,8	80,6
1945	6		90	8,6	919	87,6
1950	369	5	14,5	15,5	111,1	118,4
1960	20 434	1 605	45,4	37,0	281,9	229,6
1970	26 119	11 643	77,8	77,2	368,8	365,9
1980	23 764	30 062	144,0	201,0	321,4	448,7
1990	21 211	33 417	289,8	128,8	408,1	181,4
2000	10 615	10 201	301,7	9,7	322,3	10,4

Źródło: Instytut Studiów Strategicznych w Sztokholmie, SIPRI, <http://www.sipri.org/contents/mailap/milex>; „Bulletin of Atomic Scientists” 2002, vol. 58 (November–December), s. 103–104; <http://www.thebulletin.org>.

Podsumowując, można stwierdzić, iż pod koniec lat 60. relacje pomiędzy USA i ZSRR cechowała nadal znaczna asymetria – na korzyść USA i całego Zachodu, biorąc pod uwagę rywalizację systemów, podstawowe wskaźniki efektywności gospodarowania oraz miejsce w gospodarce światowej. Równocześnie doszło jednak do tzw. pata atomowego, czyli osiągnięcia stanu równowagi sił nuklearnych, w której żadna ze stron nie mogła uzyskać przewagi. Doszło do ustanowienia tzw. równowagi strachu. Stała się ona poważnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa i pokoju zarówno w Europie, jak i w skali całego świata, choć zarazem sprzyjała poszukiwaniu bardziej trwałego odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód.

MARCIN LASOŃ

Rozdział 7

DEKOLONIZACJA

I RUCH PAŃSTW NIEZAANGAŻOWANYCH

Dekolonizacja była procesem, którego kulminacja przypadła na lata po II wojnie światowej. Uzyskało wówczas niepodległość ponad 80 państw. Rozpad imperiów kolonialnych w znaczny sposób przyczynił się do przebudowy stosunków międzynarodowych. Nowe kraje podjęły wspólne działania na rzecz zajęcia właściwego miejsca na arenie międzynarodowej. Owocem ich było utworzenie Ruchu Państw Niezaangażowanych (RPN). Zgodnie z założeniami, RPN miał umożliwić tym państwom należyłą reprezentację na arenie międzynarodowej i realizowanie celów istotnych dla państw doświadczonych kolonializmem.

7.1. Przyczyny rozpadu systemu kolonialnego po 1945 roku

Kolonializm (z łacińskiego *colonia* – osiedle), rozumiany jako podbój, zabór, uzależnienie i panowanie państwa nad terytoriami położonymi najczęściej w regionach zamorskich w celu eksploatacji zarówno obszarów, jak i ludności je zamieszkującej, narodził się na przełomie XV i XVI w. w efekcie odkryć geograficznych. Stał się wytyczną polityki krajów europejskich i doprowadził do podziału globu pomiędzy mocarstwa kolonialne. Pierwszym tego przykładem stał się układ z Tordesillas pomiędzy Hiszpanią i Portugalią, który dzielił nowoodkryte terytoria. Granicą podziału był południk 46 stopni na zachód od Greenwich. Terytoria leżące na wschód od niego na kontynencie afrykańskim i w południowej Azji przypadły Portugalii. Cała Ameryka miała natomiast przypaść Hiszpanii. Jednak na wschód od 46 południka znalazła się znaczna część Ameryki Południowej, stąd tereny te opanowali Portugalczycy. System kolonialny ukształtowany w latach 70. XIX w., na początku XX w. obejmował 55% powierzchni naszego globu zamieszkałej przez 35% ludności świata.

Tabela 7.1. Zestawienie skolonizowanych terytoriów w 1900 r. według kontynentów (w %)

Kontynent	Obszar kolonii
Afryka	90,4%
Polinezja	98,9%
Azja	56,5%
Australia	100%
Ameryka Północna i Południowa	27,2%

Źródło: A. Supan, *Die territoriale Entwicklung der Euroaischen Kolonien*, Gotha 1906, s. 254.

Tabela 7.2. Główne mocarstwa kolonialne w 1939 r.

Dane / Kraj	Wielka Brytania	Francja	Belgia	Holandia	Niemcy (1914)
Obszar kraju (w milach)	94 000	212 000	11 800	13 200	210 000
Ludność	45 500 100	42 000 000	8 300 000	8 500 000	67 500 000
Obszar kolonii (w milach)	13 100 000	4 300 000	940 000	790 000	1 100 000
Ludność kolonii	470 000 000	65 000 000	13 000 000	66 000 000	13 000 000

Źródło: M. E. Townsend, *European Colonial Expansion Since 1871*, Chicago 1941, s. 19.

Za główne przyczyny kolonializmu można uznać [zob. szerzej Dobrzycki 2006, 17: 342]:

- względne przeludnienie obszarów wyżej rozwiniętych i szukanie nowych terenów pod osadnictwo,
- poszukiwanie surowców i kruszców,
- dążenie do wzmocnienia pozycji lub zmonopolizowania handlu międzynarodowego w poszczególnych dziedzinach,
- poszukiwanie rynków zbytu oraz terenów do eksportu kapitału.

Kolonie były przede wszystkim źródłem surowców i rynkami zbytu dla państw je posiadających, stąd wielkie zacofanie gospodarcze tych obszarów. Metropolie zarządzały nimi bezpośrednio – tworząc własną administrację, lub przez lokalne struktury państwowe, niezależnie od nazwy, jaką posługiwano się w odniesieniu do tych obszarów (np. protektorat, terytorium zamorskie, terytoria powiernicze). Ze względu na ogromne korzyści gospodarcze system kolonialny zaczął rozpadać się dopiero po II wojnie światowej, chociaż pewne etapy jego likwidacji nastąpiły już wcześniej. Do znacznego zmniejszenia wielkości terytoriów kolonialnych doszło w wyniku powstania w 1776 r. Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz zdobycia samodzielności przez kraje latynoamerykańskie w XIX w.

Proces wyzwiania się spod dominacji kolonialnej po II wojnie światowej nosi nazwę dekolonizacji i oprócz innych przyczyn, duży wpływ na jego przebieg miała działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych. Za przykład posłużyć może Deklaracja Zgromadzenia Ogólnego z 14 XII 1960 r. o przyznaniu niepodległości krajom i narodom kolonialnym.

Najważniejsze przyczyny dekolonizacji po II wojnie światowej to:

- osłabienie mocarstw kolonialnych i likwidacja imperiów kolonialnych państw pokonanych. W wypadku Afryki utworzono w ich miejsce instytucję terytoriów powierniczych, które miały kontrolować państwa kolonialne na mocy decyzji ONZ z 1946 r. przyznającej im odpowiednie mandaty (np. Wielkiej Brytanii – Togo). Celem było przygotowanie tych obszarów do niepodległości, jednak bez określania, jak długo ten proces ma trwać,
- wzrost siły ruchów narodowyzwoleniczych w posiadłościach imperiów kolonialnych, szczególnie na Dalekim i Bliskim Wschodzie oraz Indochinach i na terenie Indii – ze względu na wzrost poziomu świadomości społecznej i narodowej oraz poznanie przez żołnierzy pochodzących z kolonii, a służących w szeregach armii aliantów, nowoczesnej techniki i sztuki organizacji,
- specyficzna polityka Japonii, która pod hasłem solidarności Azjatów przeciw Europejczykom i USA, na podbitych terenach wzmacniała miejscowe siły polityczne – stąd załamywanie się systemu kolonialnego rozpoczęło się w Azji,
- hasła wolnościowe i demokratyczne głoszone przez Wielką Koalicję i powstanie państw socjalistycznych, wraz z polityką ZSRR popierającą ruchy narodowyzwolenicze, stworzyły dogodne warunki do podnoszenia problemu zależności kolonialnej na forum ONZ oraz żądań wobec metropolii. Korzystna była w tym kontekście powojenna rywalizacja pomiędzy Wschodem i Zachodem,
- rozwój gospodarczy obszarów kolonialnych, ze względu na zwiększone w czasie wojny zapotrzebowanie na surowce strategiczne i żywność. Wiązała się z tym budowa linii komunikacyjnych i nowych zakładów przemysłowych.

Tabela 7.3. Mocarstwa kolonialne i ich najważniejsze kolonie, które uzyskały niepodległość

Mocarstwo kolonialne	Terytorium	Status	Rok	
Belgia	Kongo Belgijskie	niepodległość	1960	
	Ruanda-Urundi Terytorium powiernicze	niepodległość jako Burundi	1962	
		niepodległość jako Rwanda	1962	
Dania	Grenlandia	zmiana statusu	1954	
Francja	Francuska Afryka	niepodległość jako Czad	1960	
		niepodległość jako Gabon	1960	
	Środkowe Kongo	niepodległość jako Kongo Brazzaville	1960	
	Francuska Afryka Zachodnia	niepodległość jako Dahomej (obecnie Benin)	1960	
	Francuska Gwinea	niepodległość jako Gwinea	1958	
	Kolonia Niger	niepodległość jako Niger	1960	
		niepodległość jako Senegal	1960	
		niepodległość jako Górna Wolta	1960	
	Indochiny		niepodległość jako Kambodża	1953
			niepodległość jako Laos	1949
			niepodległość jako Demokratyczna Republika Wietnamu	1945
	Madagaskar	niepodległość jako Madagaskar	1960	
	Maroko	niepodległość	1956	
	Tunezja	niepodległość	1956	
Kamerun Terytorium powiernicze	niepodległość	1960		
Włochy	Somalia Terytorium powiernicze	niepodległość jako Somalia (połączona z częścią brytyjską)	1960	
Holandia	Indie Holenderskie	niepodległość jako Indonezja	1949	

Portugalia	Angola	niepodległość	1975
	Gwinea Portugalska	niepodległość jako Gwinea Bissau	1974
	Mozambik	niepodległość	1975
RPA	Afryka Południowo-Zachodnia	niepodległość jako Namibia	1990
Wielka Brytania	Aden	niepodległość jako Południowy Jemen	1967
	Bahama	niepodległość	1973
	Barbados	niepodległość	1966
	Brunei	niepodległość	1984
	Cypr	niepodległość	1960
	Złote Wybrzeże	niepodległość jako Ghana	1957
	Hong Kong	zmiana statusu	1972
	Jamajka	niepodległość	1962
	Kenia	niepodległość	1963
	Malta	niepodległość	1964
	Nigeria	niepodległość	1960
	Sierra Leone	niepodległość	1961
	Rodezja	niepodległość jako Zimbabwe	1980
	Trinidad i Tobago	niepodległość	1962
Zanzibar	niepodległość, obecnie Republika Tanzanii	1963	

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.un.org/Depts/dpi/decolonization/trust2.htm.

Jednak rozpad systemu kolonialnego w efekcie II wojny światowej, o którym szerzej będzie mowa w następnym paragrafie, dla wielu z niepodległych już państw nie oznaczał końca podległości. Zależność nie miała już charakteru formalnego, lecz przybrała formę neokolonializmu. Pojęcie to rozumieć można jako formę zależności byłych kolonii wobec metropolii tworzonych wedle zasady „wyjść, aby pozostać”. Składały się na nią przede wszystkim powiązania ekonomiczne: handel, waluta, bankowość, własność przedsiębiorstw, pozostawianie baz wojskowych

(np. Legia Cudzoziemska), wpływy w mediach, zadłużenie i zależność od pożyczek i pomocy. Stworzony został w ten sposób system nierównorzędnych stosunków między państwami postkolonialnymi a wysoko rozwiniętymi gospodarczo. Cel tej polityki pozostał taki sam, jaki przyświecał kolonizatorom – maksymalizacja zysku poprzez wykorzystywanie taniej siły roboczej oraz rynki zbytu. Pozwalało to na utrzymanie stanu zależności przede wszystkim ekonomicznej, ale i politycznej, militarnej czy społecznej od krajów wysoko rozwiniętych.

7.2. Główne etapy i problemy dekolonizacji

Pierwszy etap rozpadu systemu kolonialnego datowany jest na lata 1945–1955. Niepodległość uzyskały wtedy przede wszystkim państwa azjatyckie (11) i jedno z Afryki. Sposób uzyskania niepodległości zależał od polityki przyjętej przez metropole wobec ruchów niepodległościowych i stanowiska wobec dalszego posiadania kolonii. Specyfika i różnice pomiędzy strategią i taktyką poszczególnych mocarstw kolonialnych i rodzące się w efekcie problemy pokazane zostaną na konkretnych przykładach (w dalszej części).

Drugi etap dekolonizacji trwał dziesięć lat, 1955–1965. Spod dominacji kolonialnej wyzwoliły się wtedy aż 42 państwa, w tym 30 w Afryce. Kulminacja tego procesu przypadła na rok 1960, kiedy to 17 państw afrykańskich ogłosiło niepodległość, przede wszystkim dzięki rozwiązaniom politycznym i aktywności ONZ. Z tego względu rok ten często określa się „rokiem Afryki”.

Trzeci okres przypada na lata 1965–1975. Niepodległość uzyskały kolejne posiadłości brytyjskie na Bliskim Wschodzie oraz kolonie portugalskie. W ostatnim etapie dekolonizacji, trwającym do chwili obecnej, doszło w zasadzie do ostatecznej likwidacji imperiów kolonialnych Wielkiej Brytanii, Francji, Hiszpanii i Holandii. W połowie lat 80. terytoria zależne i niesamodzielne zajmowały 0,7% powierzchni świata zamieszkałej przez około 0,2% ludności kuli ziemskiej.

Od lat 90. XX w. system kolonialny pozostał w formie szczątkowej (w Europie jedynie Gibraltar oraz Ceuta i Melilla – niewielkie posiadłości hiszpańskie w północnej Afryce). Stało się tak m.in. dzięki usamodzielnieniu się Afryki Południowo-Zachodniej, która proklamowała niepodległość (w 1990) przyjmując nazwę Namibii, przekazaniu przez Wielką Brytanię (w 1997) na rzecz Chińskiej Republiki Ludowej Hongkongu, oraz Makao przez Portugalię (w 1999). W wyniku procesu dekolonizacji niepodległość uzyskało ponad 80 byłych kolonii. Z 16 istniejących terytoriów niesamodzielnych, 10 znajduje się pod administracją Wielkiej Brytanii, 3 – USA i po jednej Francji i Nowej Zelandii [zob. szerzej, ONZ i dekolonizacja, www.un.org/Depts/dpi/decolonization].

Tabela 7.4. Terytoria niesamodzielne – stan na 2002 rok

Terytoria niesamodzielne	Państwo administrujące	Obszar (w km²)	Ludność
Afryka			
Sahara Zachodnia	*	266 000	256 000
Atlantyk i Karaiby			
Anguilla	Wielka Brytania	96	11 960
Bermudy	Wielka Brytania	53	6 997
Brytyjskie Wyspy Dziewicze	Wielka Brytania	153	23 000
Kajmany	Wielka Brytania	260	39 410
Falklandy	Wielka Brytania	11 961	2 391
Montserrat	Wielka Brytania	98	5 000
Święta Helena	Wielka Brytania	122	6 000
Turks i Caicos	Wielka Brytania	430	24 000
Amerykańskie Wyspy Dziewicze	USA	340	108 612
Europa			
Gibraltar	Wielka Brytania	6	26 703
Pacyfik i Ocean Indyjski			
Samoa Amerykańskie	USA	197	57 291
Guam	USA	549	154 805
Nowa Kaledonia	Francja	35 853	215 904
Pitcairn	Wielka Brytania	5	46
Tokelau	Nowa Zelandia	10	1 518

* Status nierozstrzygnięty

Źródło: www.un.org/Depts/dpi/decolonization.

Rządy państw kolonialnych nie zamierzały jednak rezygnować ze swoich posiadłości, zwłaszcza z kolonii w Afryce, uznawanych za niezbędne do funkcjonowania metropolii. Ze względu na znaczne osłabienie w wyniku II wojny światowej

nie były w stanie powstrzymać dążeń narodowyzwoleńczych na poszczególnych obszarach, szczególnie w Azji Południowo-Wschodniej. Stosunkowo szybko pogodziła się z utratą kolonii Wielka Brytania i starała się przygotowywać poszczególne państwa do niepodległości, zapewniając sobie jednak możliwość wpływu na późniejszą sytuację w danym kraju. Przeważały więc rozwiązania polityczne, z rzadka dochodziło do powstań i wojen.

Przeciwny sposób postępowania przyjęła w pierwszym okresie dekolonizacji Francja, która starała się utrzymać swoje imperium za wszelką cenę. W tzw. Deklaracji z Brazzaville (1944) zapowiadano wprowadzenie zmian w koloniach, polegających na powołaniu władz lokalnych, równouprawnieniu „tubylców” czy możliwości ich uczestnictwa w wyborach do Zgromadzenia Narodowego. Te zobowiązania potwierdziła konstytucja (z 1946) ogłaszająca powstanie Unii Francuskiej. Działania te nie powstrzymały jednak ruchów narodowyzwoleńczych, dlatego doszło do krwawych wojen i tłumienia powstań (np. na Madagaskarze w latach 1947–1948). Wszystkie posiadłości Francji w Afryce od 1946 r. nazywano „terytoriami zamorskimi”.

Problemy i skutki dekolonizacji omówimy na konkretnych przykładach, przedstawiając rozpad poszczególnych imperiów kolonialnych.

W imperium brytyjskim i jego posiadłościach w Azji najważniejszym faktem było uzyskanie niepodległości przez Indie – „brytyjską perłę w koronie”. Stało się to po zakończeniu II wojny, jednak przekazanie władzy rozpoczęto już w jej trakcie. Był to proces trudny, głównie ze względu na konflikt między hindusami a muzułmanami, umiejętnie wykorzystywany przez Brytyjczyków w myśl zasady „dziel i rządź” [Kukułka 1998 a, 70: 72]. Podstawowe znaczenie dla procesu uniezależnienia od Wielkiej Brytanii miała działalność Indyjskiego Kongresu Narodowego na czele z Mahatmą Gandhim, który za cel postawił sobie ogłoszenie niepodległości i zmuszenie Brytyjczyków do opuszczenia Indii. Równoległe działała Liga Muzułmańska, głosząca konieczność powstania na północy Pakistanu, co początkowo zyskało poparcie Brytyjczyków. Brak zgody na ten postulat Indyjskiego Kongresu Narodowego doprowadził do buntów, zamieszek, masakr i kryzysu gospodarczego. W tej sytuacji, w maju 1946 r. Wielka Brytania przedstawiła projekt konstytucji Indii – miały być one członkiem Wspólnoty Brytyjskiej, pozostając konfederacją prowincji, które mogły oddzielić się od państwa. Projekt odrzuciła Liga Muzułmańska, chciała bowiem, aby Brytyjczycy od razu nakreślili granice nowego państwa muzułmańskiego – Pakistanu. Do czasu spełnienia tych żądań, Liga sabotowała proces przekazywania władzy przez Brytyjczyków, którzy w takich okolicznościach uznali, że będą współpracować tylko z przedstawicielami Indyjskiego Kongresu Narodowego. Wówczas Liga Muzułmańska postanowiła zakończyć bojkot i powrócić do rokowań i procesu przekazywania władzy. W czerwcu 1947 r. ukazał się nowy projekt podziału Indii, który wprowadzał podział na Pakistan i Unię Indyjską i wszedł w życie 15 lipca 1947 r., kiedy to Brytyjczycy ogłosili koniec swoich rządów. Tego samego dnia proklamowano powstanie dwóch nowych państw: Pakistanu Zachodniego i Pakistanu Wschodniego. Oba kraje znalazły się w Brytyjskiej

Wspólnocie Narodów. Po wycofaniu Brytyjczyków doszło do zamieszek religijnych i etnicznych oraz wysiedlania ludności, co pochłonęło około miliona ofiar. Spory graniczne między oboma nowymi państwami doprowadziły w październiku 1947 r. do wybuchu pierwszego konfliktu o Kaszmir, zakończony 1 stycznia 1949 r. zawieszeniem broni. Tymczasowo nakreślona linia demarkacyjna (do czasu przeprowadzenia plebiscytu) stopniowo stawała się granicą między oboma państwami, bowiem w 1952 r. obszar ten wszedł w skład Indii. Wojna zakończyła się rozejmem w styczniu 1949 r., na którego podstawie większość tego terytorium znalazła się po stronie indyjskiej.

26 stycznia 1950 r. w Indiach proklamowano republikę, chociaż uznawano nadal monarchę brytyjskiego i dlatego Republika Indii pozostała w Brytyjskiej Wspólnocie Narodów – organizacji międzynarodowej, powstałej w 1926 r., która zrzesza niepodległe kraje wchodzące w skład brytyjskiego imperium kolonialnego. Niektórzy z członków uznają brytyjskiego monarchę za głowę państwa, jednak w większości są to republiki, na których czele stoi prezydent. Królowa Elżbieta II pełni funkcję Głowy Wspólnoty Narodów, liczącej obecnie 53 kraje [strona internetowa Wspólnoty Narodów, www.thecommonwealth.org].

Birma proklamowała niepodległość w czerwcu 1947 r., przy jednoczesnym odzuceniu przynależności do Brytyjskiej Wspólnoty Narodów. Realnie jednak zdobyła niepodległość już w 1943 r., od Japonii, a w październiku 1947 r. nastąpiło jej potwierdzenie w traktacie z Wielką Brytanią. Brytyjczycy wycofali swoje wojska na początku 1948 r. W lutym 1948 r. niepodległość i status dominium brytyjskiego uzyskał Cejlon. Nowo powstałe państwo nazwano Sri Lanka. W 1957 r. spod dominacji kolonialnej wyzwolone zostały Maleje, gdzie od 1948 r. działała silna partyzantka komunistyczna pokonana dopiero w latach 1952–1956. W 1963 r. utworzono Federację Malezji – do której dołączyło Borneo i Singapur, który w 1965 r. wystąpił z niej i stał się samodzielną republiką.

Na Bliskim Wschodzie podstawowym problem, z jakim zmagali się Brytyjczycy było osadnictwo żydowskie na terenie Zachodniej Palestyny i chęć utworzenia tam państwa żydowskiego. Do grona 6 niepodległych państw arabskich (Egipt, Irak, Arabia Saudyjska, Jemen, Syria i Liban – dwa ostatnie niepodległe dopiero w 1946 r., chociaż formalnie od 1941 r., bo Francja nie przekazała faktycznej władzy) szybko dołączyła Transjordania, dzięki korzystnym warunkom uzyskanym przez Wielką Brytanię (np. stacjonowanie wojsk). Pod kontrolą Brytyjczyków pozostawały: Zachodnia Palestyna (z mandatu Ligi Narodów od 1921), Cypr, Aden, Oman i tereny nad Zatoką Perską. Arabowie pragnęli niezależności, a być może nawet stworzenia jednego, zjednoczonego państwa. Idea ta nosi nazwę Panarabizmu, a jej geneza sięga XIX w. i opiera się na wspólnocie językowej, historycznej i religijnej, pochodzeniu etnicznym i charakterystycznej mentalności. W latach II wojny światowej Arabowie chcieli ją realizować, a dążeniom tym przewodził Egipt. W 1945 r. w Kairze zawarto Pakt Ligi Arabskiej, podpisany przez 7 państw, tworzący Ligę Państw Arabskich, której celem miała być współpraca gospodarcza, polityczna, kulturalna, społeczna i rozwiązywanie konfliktów między państwami arabskimi. Największe

sukcesy odniosła jako reprezentant państw arabskich na arenie międzynarodowej w kwestii stosunku wobec Izraela. W okresie II wojny światowej Wielka Brytania sprzeciwiała się przybywaniu uchodźców żydowskich do Palestyny. Stało się tak mimo realizacji deklaracji Balfoura (z 1917) o pomocy w uznaniu Palestyny za siedzibę ludności żydowskiej.

Od końca XIX w. organizacje syjonistyczne starały się utworzyć tam państwo żydowskie, Wielkiej Brytanii zależało wtedy jednak bardziej na dobrych stosunkach z Arabami, gdyż gwarantowało to dostęp do ropy naftowej. Dlatego też na terenie Palestyny powstał żydowski ruch antybrytyjski, np. Grupa Sterna czy Narodowa Organizacja Wojskowa, wzmocniony dużą liczbą przybyszów po zakończeniu wojny. Nastąpiły krwawe zamachy na administrację brytyjską, np. w lipcu 1946 r. terroryści żydowscy wysadzili w powietrze hotel „King David”, w którym znajdowała się brytyjska administracja i dowództwo wojsk. Walki toczyły się również pomiędzy Żydami a Arabami, a ponieważ wzmógł się też nacisk USA na wyrażenie zgody na osadnictwo żydowskie, w takiej sytuacji Wielka Brytania (w kwietniu 1947) przekazała sprawę przyszłości Palestyny ONZ.

Zgromadzenie Ogólne ONZ zdecydowało o powołaniu Specjalnej Komisji NZ do spraw Palestyny, której zadaniem było rozwiązanie problemu. W efekcie jej prac przygotowano dwie propozycje:

- 1) powstanie dwunarodowego państwa federacyjnego,
- 2) powstanie dwóch państw połączonych unią gospodarczą.

29 listopada 1947 r. Zgromadzenie Ogólne przegłosowało drugi projekt. Zakładano, że powstaną dwa państwa – żydowskie (46% powierzchni, w tym 45% ludności arabskiej) i arabskie 54% powierzchni (prawie jednolite), Jerozolima i Betlejem miały posiadać status międzynarodowy [Kukułka 1998 a, 75]. Według ustaleń wojska brytyjskie miały się wycofać 1 sierpnia 1948 r., a dwa miesiące później powinno zostać proklamowane powstanie obu państw oraz ogłoszona unia gospodarcza. Jednak ze względu na sukcesy sił żydowskich w walkach z Palestyńczykami i wygaśnięcie mandatu Wielkiej Brytanii, 12 maja 1948 r. doszło do proklamowania w Tel Awiwie powstania Izraela (14 V 1948), uznanego od razu przez USA i ZSRR. Nie został on natomiast uznany przez kraje arabskie, które 16 maja 1948 r. zaatakowały państwo żydowskie. Wojna trwała do 25 stycznia 1949 r. i zakończyła się zwycięstwem Izraela, który nie tylko obronił swoje terytorium, ale i zajął tereny nie przyznane mu przez ONZ. Zakończył ją rozejm – z Egiptem, Jordanią, Libanem i Syrią. Nie zawarły go Irak, Arabia Saudyjska i Jemen, ponieważ nie posiadały granic z Izraelem.

Jednym ze skutków tej wojny było powstanie problemu uchodźców palestyńskich, na rok 1951 szacowanych na około 900 tys. Część terytorium Palestyny, która nie znalazła się w granicach Izraela w grudniu 1949 r. została przyłączona do Jordanii.

Mapa 7.1. Plan podziału Palestyny według ONZ



Źródło: opracowanie własne na podstawie http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:UN_Partition_Plan_For_Palestine_1947.png.

Z kolonii afrykańskich pierwszym krajem, który uzyskał niepodległość była Libia (1 stycznia 1952 r., zgodnie z wolą mocarstw zachodnich i wynikającą z niej decyzją ONZ), była kolonia Włoch, które w traktacie pokojowym z 1947 r. zrzekły się praw do posiadłości w Afryce. Brytyjczycy oddali władzę przywódcy nastawionemu przychylnie do siebie i Stanów Zjednoczonych, dlatego na terenie Libii powstały bazy tych państw. Sudan od 1953 r. posiadał samorząd, a od początku 1956 r., stał się też niepodległym państwem; Ghana (Złote Wybrzeże) uzyskała niepodległość w 1957 r., a na jej czele stanął Kwame Nkrumah. W 1960 r. niepodległość ogłosiła Nigeria, w 1961 r. Sierra Leone, w 1962 r. Uganda, w 1964 r. Tanzania (utworzona) i w 1965 r. Gambia.

W 1963 r. niepodległość uzyskała również Kenia, ale wkrótce wypadku doszło tam do wybuchu powstania Mau Mau (nazwa konspiracyjnego stowarzyszenia polityczno-religijnego domagającego się niepodległości i organizującego akcje terrorystyczne). Stało się tak ze względu na dużą liczbę Brytyjczyków tam zamieszkujących, dlatego dopiero w 1963 r. udało się doprowadzić do porozumienia. Generalnie w wypadku kolonii afrykańskich, Wielka Brytania starała się pozostawiać je pod swoją kontrolą jak najdłużej, jednak zdając sobie sprawę z siły ruchów narodowowyzwoleńczych i chcąc uniknąć krwawych wojen kolonialnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu sobie realizacji własnych interesów, stopniowo przygotowywała poszczególne państwa do niepodległości. W późniejszym okresie ku takiemu rozwiązaniu skłoniła się Francja, jednak nim do tego doszło, jej polityka dotycząca kolonii była zupełnie inna.

W posiadłościach francuskich, szczególnie na terenie Azji Południowo-Wschodniej, szybko doszło do walk pomiędzy wojskami francuskimi a miejscowymi partyzantkami, które za cel stawiały sobie zdobycie niepodległości. Obszar Półwyspu Indochińskiego w efekcie działań wojennych znalazł się pod okupacją brytyjską (część południowa) i chińską (część północna). Francja miała go odzyskać i nie godziła się na żądania niezależności Wietnamu, Laosu i Kambodży. Były one tym silniejsze, że wycofujący się z Indochin Japończycy ogłosili 9 marca 1945 r. zniesienie statusu kolonialnego tego obszaru, a 11 marca powstał pierwszy wietnamski rząd. Niepodległość ogłosił również Laos i Kambodża.

We wrześniu 1945 r. Francuzi wkroczyli do strefy brytyjskiej, gdzie napotkali na silny opór organizacji Viet Minh (Liga Niepodległości Wietnamu), na której czele stał komunista wykształcony we Francji – Ho Szi Min. Mając pod kontrolą północną część kraju, wzniecając ogólnonarodowe powstanie i zajmując w końcu sierpnia Sajgon, 2 września 1945 r. proklamował on powstanie Demokratycznej Republiki Wietnamu (DRW) ze stolicą w Hanoi. Siły francuskie, w sile około 70 000 żołnierzy, przystąpiły do rozprawy z komunistami i od 12 września 1945 r. zaczęły odzyskiwać kontrolę nad terytorium Wietnamu [Patek, Rydel, Węc [red.] 2000, 172]. Kontrolę nad Laosem i Kambodżą, które miały wejść w skład Unii Francuskiej i Federacji Indochińskiej otrzymując autonomię, odzyskano szybko. Stosowne traktaty podpisano w sierpniu 1945 i w styczniu 1946 r. Działania wojenne pozwoliły na skłonienie Ho Szi Mina do kompromisu (zawartego 6 marca 1946). Francja uznawała istnienie DRW, a Ho Szi Min godził się na jej udział w Unii Francuskiej i tworzonej wtedy Federacji Indochińskiej. Jednak porozumienie nie weszło w życie, bowiem Francuzi chcieli opanować cały północny Wietnam. Od listopada 1946 r. ich działania przybrały wymiar wojny kolonialnej, rozpoczętej przez Wietnamczyków działaniami w grudniu tego samego roku. Początkowe sukcesy wojsk francuskich sprawiły, że siły Ho Szi Mina przeszły do wojny partyzanckiej. Jednocześnie apelował on ciągle o pokojowe rozwiązanie konfliktu, co popierało wiele państw ganiących politykę Francji. Z tego powodu wojnę w Wietnamie zaczęto potocznie określać „brudna wojna”; większość Francuzów jej nie popierała, a wojska tam działające składały się w głównej mierze z obywateli kolonii.

Brak szans na szybkie rozstrzygnięcie walk sprawił, że Francja stworzyła (w 1948) na południu marionetkowe Państwo Wietnamskie na czele z Bao Dai'em, które wraz z Laosem i Kambodżą weszło w skład Unii Francuskiej i miało wystawić do walki własne siły zbrojne. Francja uznała niepodległość tych państw w styczniu 1950 r. W odpowiedzi na apel Ho Szi Mina, rząd DRW uznany został przez państwa socjalistyczne i zaczął otrzymywać od nich pomoc. Wobec tego USA uznały rząd w Sajgonie – Państwo Wietnamskie, któremu zaczęły udzielać pomocy, stając tym samym po stronie zniechęconych kolonizatorów. Korzystając ze wsparcia ZSRR, Viet Minh przeszedł do skutecznej ofensywy i zaczął działać wspólnie z partyzantkami pozostałych państw Indochin na podstawie porozumienia z marca 1951 r. Sukcesy zaczął odnosić szczególnie po zakończeniu wojny koreańskiej, gdyż wtedy otrzymał wielkie dostawy broni kierowane wcześniej do „chińskich ochotników”. Francuzi korzystając z pomocy amerykańskiej, która znacznie wzrosła po zawieszeniu broni w Korei, postanowili obsadzić strategiczną pozycję w forcie Dien Bien Phu, który zajęli w listopadzie 1953 r. licząc na skłonienie Ho Szi Mina do ustępstw. Fort poddał się w maju 1954 r., bowiem Francuzi popełnili błędy wojskowe, np. nie wierzyli w możliwość przetransportowania przez dżunglę ciężkich dział, tak ponad dwustutysięczny kontyngent francuskich wojsk ekspedycyjnych został pokonany. Tak spektakularna klęska Francji stała się ostatecznym powodem do podjęcia negocjacji, które miały miejsce na konferencji w Genewie (rozpoczętej 26 kwietnia i trwającej do 21 lipca 1954 r.). W ich efekcie w lipcu doszło do uznania niepodległości całego terytorium Wietnamu oraz Kambodży i Laosu. Do najważniejszych postanowień zaliczyć należy także decyzje o: demokratycznych wyborach i zjednoczeniu Wietnamu w ciągu 2 lat, zakazie istnienia obcych baz wojskowych na terenie tych państw i ich niewchodzenia do sojuszy wojskowych.

USA wyraziły niezadowolenie wobec uznania rządu komunistycznego i nie zaakceptowały odpowiedniego punktu deklaracji końcowej konferencji. 17 równoleżnik określono jako linię demarkacyjną pomiędzy częścią południową a północną. Francuzi opuścili Wietnam w kwietniu 1956 r., ale rząd DRW wypowiedział układ genewski i rozpoczął przygotowania do zbrojnego zjednoczenia Wietnamu.

Kolejna „brudna wojna” rozpętała się w Afryce Północnej. O niepodległość zabiegały tam Tunezja, Maroko i Algieria, w której od 1945 r. zdarzały się wystąpienia przeciw Francji (ok. 11% Francuzów zwanych kolonami, stanowiło ok. 1,1 mln mieszkańców Algierii). Z tego powodu i za sprawą odkrytych pokładów ropy naftowej, Francja nie godziła się na niepodległość Algierii. Na czele ruchu niepodległościowego stał Mohamed Ben Bella. Stworzył on Algierski Komitet Rewolucyjny, który od 1949 r. miał siedzibę w Kairze i cieszył się poparciem ZSRR. 1 listopada 1954 r. rozpoczęło się powstanie antyfrancuskie kierowane przez Front Wyzwolenia Narodowego (porozumienie organizacji niepodległościowych) na czele z Ben Bellą. W jego efekcie w 1958 r. doszło do proklamowania Republiki Algierskiej i powstania Rządu Tymczasowego [Kukułka 1998 a, 135 i nast.]. Powstanie trwało do 1962 r.; w pierwszych dwóch latach pochłonęło życie 250 tys. Algierczyków (łącznie w ciągu 8 lat blisko milion). O skali walk świadczy stopień zaangażowania

Francji, która musiała użyć sił, szacowanych na ok. 800 tys. żołnierzy. W kraju wprowadzono rządy policyjne, a prestiż międzynarodowy Francji uległ znacznemu obniżeniu, szczególnie na forum ONZ. W takiej sytuacji Charles de Gaulle rozpoczął przygotowania do politycznego rozwiązania konfliktu. Od maja 1961 do marca 1962 r. odbywały się w Evian poufne negocjacje zakończone podpisaniem porozumienia. Francja zagwarantowała sobie w nim prawo do korzystania przez 3 lata z baz wojskowych i stacjonowania 90 tys. żołnierzy, przynależność Algierii do strefy franka i unii celnej oraz wspólną eksploatację ropy naftowej. Porozumienie zostało zaakceptowane w referendum we Francji i przez zjazd Frontu Wyzwolenia Narodowego w Trypolisie w czerwcu 1962 r. 1 lipca 1962 r. odbyło się (przewidywane w postanowieniach układu) referendum w Algierii, w którym zdecydowana większość głosujących opowiedziała się za niepodległością kraju i realizacją porozumienia z Evian. W efekcie Algieria stała się niepodległym państwem już 3 lipca 1962 r. Większość osadników francuskich musiała wyjechać.

Dzięki zaangażowaniu Francji w wojnę w Algierii i po jej klęsce w Wietnamie, stosunkowo łatwo w 1956 r., niepodległość uzyskała Tunezja i Maroko.

Doświadczenia te doprowadziły do zmiany polityki francuskiej i zgody Francji na niepodległość własnych kolonii przy zapewnianiu sobie korzystnych umów z już formalnie niezależnymi państwami. Niepodległość uzyskała w 1958 r. Gwinea, w 1960 – Mauretania, Mali, Niger, Czad, Senegal, Wybrzeże Kości Słoniowej, Górna Wolta (od 1984 Burkina Faso), Togo, Dahomej (od 1975 Benin), Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Gabon, Kongo Brazzaville i Madagaskar.

Podobnie do Francji postępowała Holandia, której Holenderskie Indie Wschodnie były okupowane przez Japończyków. Holandia już w 1942 r. zapowiedziała chęć utrzymania imperium, ale pozbawiona była możliwości podjęcia walki na terenie Indonezji (z armią japońską zmagala się Wielka Brytania). W sierpniu 1945 r., jeszcze pod okupacją japońską, proklamowano powstanie Republiki Indonezji, na której czele stanął Ahmed Sukarno. Mimo to wystąpił on zdecydowanie przeciwko Japończykom. Siły nowego państwa nie chciały skapitulować przed Wielką Brytanią ani przystąpić do unii z Holandią, żądały uznania niepodległości, czego nie chciała Holandia, pomimo międzynarodowej krytyki państw uznających prawo Indonezji do niezależności. Również Wielka Brytania nie uznała niepodległości Indonezji i przyczyniła się do utworzenia rządu sułtana Sjahrira, który pozwolił na powrót administracji holenderskiej. Doprowadziło to do walk między kolonizatorami i uległym wobec nich rządem a ruchem niepodległościowym. W wyniku negocjacji pomiędzy oboma stronami, w listopadzie 1946 r. utworzono Stany Zjednoczone Indonezji w związku z Holandią, jednak w 1947 r. Holendrzy podjęli działania na rzecz odzyskania kolonii. Wojska brytyjskie wycofały się (listopad 1946), a zawarte w styczniu 1948 r. kolejne porozumienie między oboma stronami zostało złamane przez Holendrów w grudniu tego samego roku, kiedy to przystąpili do następnego ataku, w wyniku którego zajęli Dżakartę i aresztowali Sukarno. Rada Bezpieczeństwa ONZ, USA i Wielka Brytania potępiły Holandię i nakazały jej podjęcie negocjacji. Odbywały się one w Hadze (sierpień–listopad 1949 r.). W ich efekcie, proklamowano niepodległość nowego

państwa o nazwie Republika Stanów Zjednoczonych Indonezji, 27 grudnia 1949 r., a konstytucja z sierpnia 1950 r. formalnie zakończyła wszelkie więzi z byłą metropolią i zmieniła nazwę państwa na Zjednoczoną Republikę Indonezji.

Również Belgia nie chciała rezygnować z największej kolonii afrykańskiej, którą było Kongo Belgijskie, niezwykle bogate w surowce i silnie eksploatowane przez metropolię. Na obszarze ponad 2 mln 300 tys. km² żyło ok. 13 mln tubylców i tylko 100 tys. białych, a zaledwie 15 miast liczyło powyżej 20 tys. mieszkańców. Od 1950 r. pojawiły się ruchy wyzwolenicze. Belgowie ogłosili wycofanie się i przyznanie niepodległości Kongu dopiero w 1960 r. Nie przygotowali na nią miejscowej ludności, na terenie ogromnego państwa pozostawili jedynie kilkanaście osób z wyższym wykształceniem. Na czele państwa stanął Patrice Lumumba. Po kilku tygodniach rządów Lumumby, od Konga oddzieliła się Katanga – najbogatsza część kraju – który to fakt wywołał wojnę domową, zakończoną w 1965 r. Władzę wtedy przejął Mobutu Sese Seko.

Dłużej na niepodległość czekały kolonie portugalskie (najważniejsze z nich to Angola i Mozambik), bowiem rządzący Portugalią premier Antonio Salazar głosił tezę o nierozzerwalności więzi i misji cywilizacyjnej tego kraju. Z tego też powodu dopiero w 1951 r. uznano je za „provincje zamorskie”. W połowie lat 60. na terenie Angoli i Mozambiku uaktywniły się partyzantki komunistyczne dążące do wyzwolenia, jednak to nie im, a zmianom, które nastąpiły w Portugalii („rewolucja goździków” w 1974) państwa te zawdzięczają niezależność uzyskaną w 1975 r.

Hiszpania zrezygnowała z kolonii bezkonfliktowo, jedynie na obszarze Sahary Zachodniej działał słaby ruch partyzancki o nazwie Polisario. W 1975 r. Hiszpanie przekazali te tereny pod administrację Maroka i Mauretanii, jednak ta ostatnia się wycofała i całość odpowiedzialności przejęło Maroko. Ruch Polisario w 1976 r. ogłosił niezależność i powstanie Arabskiej Demokratycznej Republiki Sahary, co spowodowało wojnę z Marokiem. Dopiero w 1991 r. dzięki pomocy ONZ zorganizowano referendum, które miało zdecydować o losie tego obszaru, do dziś jednak sprawy przynależności terytorialnej nie zostały rozstrzygnięte.

Najdłużej istniejącym państwem, w którym dominowali biali była Republika Południowej Afryki, utworzona w 1919 r. pod nazwą Unii Południowej Afryki. Od 1948 r. rządy sprawowała tam radykalnie prawicowa Partia Narodowa głosząca ideę apartheidu (odrębności) i tezę o wyższości rasy białej. Wprowadzano odpowiednie rozwiązania prawne np. zakaz małżeństw i stosunków seksualnych pomiędzy rasami, wpisywanie rasy do dokumentów, odrębne środki komunikacji czy miejsca zamieszkania. Tereny dla ludności kolorowej (ok. 70% mieszkańców) nazywano bantustanami a objęły one zaledwie 13% kraju. Czarni mieszkańcy przeciwni tej polityce skupili się w Afrykańskim Kongresie Narodowym (AKN), któremu przewodził Nelson Mandela. Ugrupowanie zostało zdelegalizowane (w 1960), a Mandela w 1964 r. skazany na dożywocie.

Dopiero po uzyskaniu niezależności przez Angolę i Mozambik, a potem Zimbabwe, zrodziły się możliwości organizacji baz AKN na terenach tych państw i walki z białymi w RPA. Lata 1976–1978 to pierwszy okres buntów. W 1977 r.

ONZ nałożyła embargo na handel z RPA. Izolacja międzynarodowa pogłębiała się, narastały kłopoty gospodarcze, represje wobec buntujących się czarnych niszczyły kraj. W latach 80. doszło do pierwszych zmian w polityce państwa: powstały organizacje społeczne czarnych, zniesiono tzw. mały apartheid (np. zakaz małżeństw i kontaktów seksualnych). Jednak próba wprowadzenia nowej konstytucji, zawierającej ograniczone prawa dla czarnych spowodowała w latach 1984–1985 wybuch kolejnej fali buntów, co wymusiło wprowadzenie stanu wyjątkowego. Do embargo handlowego przyłączyły się Stany Zjednoczone i Wielka Brytania. W 1989 r. prezydentem został Frederik de Klerk, który postanowił zakończyć politykę apartheidu. W 1990 r. zalegalizował opozycję i uwolnił Mandelę. W czerwcu 1991 r. doszło do zniesienia większości ustaw apartheidu, uzgodniono przeprowadzenie wolnych wyborów, które odbyły się w kwietniu 1994 r. Zwyciężył w nich AKN i w maju 1994 r. Nelson Mandela został pierwszym czarnym prezydentem kraju. Frederik de Klerk i Nelson Mandela otrzymali pokojową nagrodę Nobla.

7.3. Ruch Państw Niezaangażowanych

Genezy Ruchu Państw Niezaangażowanych upatrywać należy w procesie dekolonizacji i rywalizacji okresu „zimnej wojny”. Dominujące znaczenie miały wydarzenia w Azji, gdzie najwcześniej doszło do wojen narodowowyzwoleńczych i rozkładu systemu kolonialnego. Nowo powstałe państwa musiały określić swoje miejsce w zimnowojennym systemie stosunków międzynarodowych. Było to konieczne, chociażby z powodu powstających w tamtym rejonie sojuszy polityczno-wojskowych tworzonych z inspiracji USA, czyli:

- Paktu Bezpieczeństwa Pacyfiku (ANZUS), utworzonego w 1951 r. w składzie: Australia, Nowa Zelandia i USA,
- Organizacji Paktu Azji Południowo-Wschodniej (SEATO), założonego w 1954 r. w składzie: USA, Wielka Brytania, Francja, Australia, Nowa Zelandia, Filipiny, Pakistan i Tajlandia,
- Paktu Bagdadzkiego, zawiązanego w 1955 r., od 1959 r., kiedy z umowy wycofał się Irak, zwany jest CENTO – Organizacja Paktu Centralnego, w składzie: Iran, Pakistan, Turcja i Wielka Brytania. W pracach uczestniczyły też USA, mając specjalny status w Pakcie.

Pierwszą z dróg wyboru, jakie miały młode niepodległe państwa, była orientacja prozachodnia. Drugą – przemiany na wzór państw socjalistycznych i wprowadzenie ustroju komunistycznego. Trzecią – pozostanie na uboczu rywalizacji międzyblokowej i stworzenie możliwie niezależnej polityki zagranicznej pod hasłami dekolonizacji, w duchu solidarności azjatycko-afrykańskiej. O wyborze trzeciej drogi – niezależnej polityki zagranicznej – zdecydowały czynniki, które składają się na genezę Ruchu Państw Niezaangażowanych:

- sprzeciw wobec podziału świata na dwa bloki, opowiedzenie się bowiem za jednym z nich, wiązałyby się z koniecznością udziału w przyszłej wojnie światowej,
- powstanie komunistycznego państwa w Chinach, sukcesy ruchów narodowo-wyzwoleńczych i brak ostatecznego zwycięstwa w Korei, przynosiło nadzieję na skuteczne przeciwstawienie się polityce byłych mocarstw kolonialnych i USA (chcących je zastąpić i sprawować kontrolę w inny sposób),
- chęć prowadzenia własnej polityki międzynarodowej, również ze względu na aspiracje polityczne przywódców politycznych tych państw (np. premiera Indii Jawaharlala Nehru),
- walka z wszelkimi formami kolonializmu jako swego rodzaju postawa moralna, możliwość potępienia wyzysku, dominacji i pogardy dla człowieka oraz szansa na rozwój ekonomiczny i polityczny samodzielnych państw wyzwolonych spod władzy metropolii,
- przemiany w Egipcie w 1952 r., będące impulsem do zajęcia aktywnej postawy w walce z agresją i kolonializmem w celu urzeczywistnienia idei międzynarodowego pokoju,
- zaangażowanie Indii w koncepcję Ruchu Państw Niezaangażowanych, związane z wojnami toczącymi się w Korei i Indochinach, oraz polityka J. Nehru, który potępiał USA za imperializm, tworzenie bloków militarnych i poparcie dla Pakistanu. Stąd częste wizyty Nehru w ZSRR i Chinach oraz powstanie w 1954 r. tzw. Grupy Colombo (Birma, Cejlon, Indie, Indonezja, Pakistan), która uznała, że rywalizujące mocarstwa winny wycofać się z Azji i postanowiła zwołać konferencję w tej sprawie z udziałem państw Azji i Afryki. Pierwsze konferencje, na których deklarowano politykę niezależności od bloków wojskowych ale nie bierności politycznej, odbyły się z inicjatywy Indii w New Delhi (w 1947 i 1949),
- wprowadzenie w 1954 r. przez ChRL i Indie tzw. reguły Pancza Szila (w sanskrycie pięć zasad), mającej wyznaczać zasady stosunków wzajemnych, do których zaliczono: poszanowanie integralności terytorialnej i suwerenności, nieagresję, równość i zasadę wzajemnych korzyści, pokojowe współistnienie. Stały się one fundamentalnymi zasadami polityki niezaangażowania,
- aktywność ZSRR, który popierał Ruch i zawierał umowy o współpracy w różnych dziedzinach z krajami wybierającymi opcję neutralności.

Ukształtowanie się tzw. trzeciej drogi nastąpiło na konferencji ruchu afroazjatyckiego w Bandungu w Indonezji 17–24 kwietnia 1955 r. Uczestniczyły w niej wszystkie niezależne państwa znajdujące się na terenie Azji i Afryki, z wyjątkiem ZSRR i Izraela; Chiny posiadały status obserwatora. W konferencji udział wzięli także przedstawiciele krajów zależnych i ludności kolorowej z USA i RPA. Uczestnicy postanowili dążyć do ostatecznej likwidacji kolonializmu, walki z wszelkimi formami dyskryminacji rasowej, zadeklarowali neutralność wobec polityki mocarstw, chęć ożywienia gospodarek i współpracy wzajemnej państw Azji i Afryki oraz zwiększenie reprezentacji krajów obu kontynentów w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Ponadto uchwalono Deklarację w sprawie Zapewnienia Powszechnego Pokoju i Współpracy, opartą na zasadzie Pancza Szila, będącej w istocie jej rozwinięciem. Zapisano w niej następujące założenia:

- 1) poszanowanie podstawowych praw człowieka oraz celów i zasad ONZ,
- 2) uznanie suwerenności i integralności terytorialnej wszystkich państw,
- 3) równość wszystkich ras i narodów,
- 4) zakaz ingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw,
- 5) prawo każdego państwa do obrony indywidualnej lub zbiorowej,
- 6) zakaz jego wykorzystywania w interesach wielkich mocarstw i do nacisku na inne państwa,
- 7) powstrzymanie się od gróźb i aktów agresji na inne państwa i regulowanie sporów środkami pokojowymi,
- 8) rozwój wzajemnych interesów i współpracy,
- 9) poszanowanie sprawiedliwości i zobowiązań międzynarodowych [Gelberg 1960, 498: 506].

W założeniu przywódców Ruchu – premiera Indii J. Nehru, prezydenta Egiptu Gamala Abdela Nasera, prezydenta Indonezji Ahmeda Sukarno oraz prezydenta Jugosławii, Josipa Broz-Tito – miał być to początek współpracy państw Trzeciego Świata. Jednak ze względu na rywalizację Chin i Indii oraz konflikty pomiędzy państwami, Ruchowi Państw Niezaangażowanych udało się jedynie prowadzić liczącą się działalność na forum ONZ, szczególnie w latach 60. Nie bez znaczenia było również poparcie dla dekolonizacji. Wspomniani przywódcy zwołali pierwszą konferencję Ruchu Państw Niezaangażowanych, która odbyła się w Belgradzie (w 1961), a wzięło w niej udział 25 państw. Za główne cele działalności uznano: niezawieranie dwustronnych paktów z mocarstwami, niebranie udziału w paktach wojskowych, pokojowe współistnienie oraz popieranie ruchów narodowyzwoleńczych, walkę z rasizmem, kolonializmem, imperializmem, rozbrojenie i odprężenie w stosunkach międzynarodowych oraz nowy ład ekonomiczny.

Tak powstały ruch nie jest organizacją międzynarodową, bowiem nie działa na podstawie umowy międzynarodowej. Jest to grupa państw, które przyjęły wspólne zasady postępowania i tym sposobem zbliżyły się do siebie. Przyjętą przez nie koncepcję polityczną nazwano neutralizmem. Neutralizm oznacza pewną formę neutralności, która nie musi być potwierdzona przez prawo międzynarodowe, lecz jedynie wyrażona w formie oświadczenia woli lub określonego postępowania przez dane państwo.

Przytoczone założenia i hasła uznać można za bliskie interesom ZSRR i Chin, chociażby ze względu na komunistyczny charakter wielu partyzantek – ich mimowolnego sojusznika o charakterze antyzachodnim. Z powodu wzrostu liczby państw uczestniczących w Ruchu, odmienne ustroje i cele oraz odejście głównych ideologów sprawiły, że jego działalność uległa sparaliżowaniu. Mimo to funkcjonował on ponad 30 lat (zob. rozdz. 9); odbyło się 13 konferencji szefów państw i rządów krajów w nim uczestniczących [zob. szerzej: Malendowski 2004 b, 312: 323]. Ukształtowały się również organy i instytucje ruchu, takie jak m.in.: spotkania na szczycie (co trzy lata w celu oceny sytuacji międzynarodowej i przyjęcia wspólnego planu działania), konferencje ministrów spraw zagranicznych (zwoływane między konferencjami na szczycie w celu omówienia zagadnień szczegółowych dotyczących działalności ruchu, wspólnego stanowiska wobec spraw podejmowanych

przez Zgromadzenie Ogólne ONZ), czy przewodniczący Ruchu Państw Niezaangażowanych (głowa państwa, na którego terenie odbyło się ostatnie spotkanie na szczycie, sprawuje funkcje koordynacyjne i przygotowuje następną konferencję) i biuro koordynacyjne jako organ wykonawczy.

Według informacji dostępnych na oficjalnej stronie internetowej Ruchu (www.nam.gov.za), ostatnie spotkanie przedstawicieli, w którym wzięły udział tylko 92 państwa, w ramach konferencji ministrów spraw zagranicznych odbyło się w 2004 r. w Durbanie. Omówiono wówczas m.in. podstawowe problemy globalne, które dotyczą państwa Ruchu, poddano analizie sytuację międzynarodową na Bliskim Wschodzie, w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej.

Ostatnie spotkanie przedstawicieli 118 państw należących do Ruchu odbyło się w 2006 r. w Hawanie. W oświadczeniu końcowym potępiono Izrael za jego działania zbrojne w Libanie, wezwano ONZ do większej troski o przestrzeganie praw małych państw, poparto działania Iranu na rzecz uzyskania dostępu do technologii atomowej i jej pokojowego wykorzystania oraz potępiono politykę zagraniczną USA.

Rozbieżności pomiędzy informacjami na oficjalnej stronie internetowej Ruchu a stanem faktycznym w jaskrawy sposób ukazują słabość tej formy organizacyjnej. Przestała ona być postrzegana jako „trzecia droga” w stosunkach międzynarodowych. Co więcej, doprowadzenie do końca procesu dekolonizacji sprawiło, że ten, dotychczas główny, cel przestał spajać uczestników Ruchu Państw Niezaangażowanych. Przyczyniły się również do tego stale pogłębiające się różnice pomiędzy państwami, szczególnie pod kątem ich poziomu rozwoju i interesów politycznych, które od początku działalności były poważnym problemem w skutecznym funkcjonowaniu Ruchu. W skład Ruchu wchodzi bowiem tak różne państwa, jak: Arabia Saudyjska, Białoruś, Botswana, Chile, Dominikana, Egipt, Ghana, Indie, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Kuwejt, Libia, Maroko, Pakistan, Syria, Turkmenistan, Uzbekistan, Wenezuela czy Zjednoczone Emiraty Arabskie. Program zaczął koncentrować się na zagadnieniach związanych z reformą ONZ oraz walką z ubóstwem, reprezentowaniem interesów krajów Trzeciego Świata i potępieniem polityki USA.

7.4. Ścieranie się interesów państw zachodnich i bloku wschodniego oraz krajów rozwijających się, a działania ONZ

Przykład stanowiska bloku zachodniego wobec Ruchu Państw Niezaangażowanych pokazuje, jak różne były stanowiska i interesy krajów wobec procesu dekolonizacji. Uznawały one bowiem, że nieprzyłączenie się do prozachodnich bloków militarnych jest równoznaczne ze wspieraniem komunizmu i zgodą na rozwój ruchów narodowowyzwoleńczych o tym charakterze. Taka postawa była korzystna dla ZSRR i Chin, mimo że formalne deklaracje przywódców państw Ruchu mówiły o równym dystansie wobec wielkich mocarstw i szukaniu własnej drogi w stosunkach międzynarodowych. Wobec tego, USA starały się przeszkodzić w zwołaniu konferencji w Bandungu, a kiedy to się nie udało, zabiegały o jej zerwanie, a ostatecznie

o obrady nad wygodnymi dla siebie zagadnieniami. Różnice interesów widoczne były również podczas procesu dekolonizacji i przyjętej przez poszczególne mocarstwa kolonialne strategii i taktyce, o czym już była mowa wcześniej. Generalnie rzecz ujmując, ZSRR i Chiny popierały wszystkie ruchy narodowyzwoleńcze, które dawały szansę na poszerzenie własnej strefy wpływów i wciągnięcie kolejnego państwa do własnego bloku, a przynajmniej zablokowanie możliwości jego udziału w systemie sojuszy państw zachodnich.

Istotna była również rywalizacja o wpływ na państwa znajdujące się na strategicznie położonych obszarach globu. Nowo powstałe kraje mogły liczyć na pomoc polityczną, ekonomiczną i wojskową, jeżeli tylko wybiorą współpracę z konkretnym blokiem. ZSRR dążył do neutralizacji wpływów Zachodu i instalowania lub popierania wszelkich władz o charakterze komunistycznym, jakie pojawiały się w krajach postkolonialnych. W ten sposób po stronie bloku wschodniego znalazło się kilkanaście nowo powstałych krajów. Zachód starał się zaś uniemożliwić rozprzestrzenianie ideologii komunistycznej w państwach postkolonialnych, tworząc wspomniane już bloki polityczno-wojskowe oraz udzielając pomocy finansowej i wojskowej rządowi i ruchom walczącym z partyzantkami komunistycznymi. Dochodziło jednak i do bezpośredniego zaangażowania mocarstw w wojny na terenach postkolonialnych, np. w Wietnamie i Afganistanie (zob. rozdz. 9). Sojusznicy mocarstw byli aktywni w takich miejscach jak np. Angola i Etiopia (Kubańczycy) czy Bliski Wschód (Wielka Brytania).

Specyficznym przykładem konfliktu o utrzymanie wpływów kolonialnych, w którym pierwszy i ostatni raz wspólne stanowisko przeciwko własnym sojusznikom zajęły USA wraz z ZSRR, był kryzys sueski z 1956 r. Jego bezpośrednią przyczyną była odmowa USA finansowania budowy tamy asuańskiej, na co władze Egiptu odpowiedziały nacjonalizacją kanału Sueskiego. Jednak geneza kryzysu sueskiego sięga lat 50., kiedy to Wielka Brytania miała coraz większe problemy z utrzymaniem obecności swoich wojsk w Egipcie i pojawiały się groźby wypowiedzenia traktatu z 1936 r., na mocy którego stacjonowały. Po przewrocie wojskowym, dokonanym w lipcu 1952 r., który obalił monarchię i proklamował republikę, w czerwcu 1953 r. prezydentem Egiptu został Gamal Abdel Naser. Podpisał on porozumienie z ZSRR, Czechosłowacją i Polską dotyczące dostaw broni i doprowadził do wycofania wojsk brytyjskich w kwietniu 1956 r. Tym samym Zachód utracił kontrolę nad ważnym strategicznie obszarem. Próbowano naciskać na Egipt poprzez umożliwienie dostępu do kredytów na wspomnianą wyżej inwestycję. Naser nie poddał się naciskom, wobec czego odmówiono mu środków na budowę tamy na Nilu. W tej sytuacji egipski prezydent ogłosił 26 lipca 1956 r. nacjonalizację Towarzystwa Sueskiego Kanału Morskiego, w którym większość akcji posiadali Brytyjczycy i przejął kontrolę nad szlakiem morskim, którym przewożono ponad 40% eksportowanej na świecie ropy naftowej. Egipt otrzymywał z tego przewozu tylko 7% zysków. W ten sposób miał uzyskać środki potrzebne na budowę tamy. Rząd egipski zapowiedział wypłatę odszkodowań i przestrzeganie zobowiązań międzynarodowych dotyczących żeglugi. Mimo to niezadowolona była również Francja,

która poniosła straty, a w ewentualnej interwencji widziała szansę na przerwanie pomocy, jakiej udzielał Egipt algierskiemu ruchowi narodowowyzwoleńczemu. Wobec tego oba państwa rozpoczęły przygotowania do interwencji zbrojnej proponując udział w niej Izraelowi zagrożonemu kolejnym atakiem państw arabskich. Z inicjatywy Nasera państwa arabskie również zawierały sojusze wojskowe. W październiku 1956 r. powstało jednolite dowództwo Egiptu, Jordanii i Syrii, tworzące koalicję antyizraelską, następnie zamknięto kanał Sueski dla statków izraelskich. W nocy (z 29 na 30 października 1956) Izrael, zgodnie z założeniami planu „Dwaj muszkietierowie” zaatakował Egipt. Dzięki temu rządy Wielkiej Brytanii i Francji mogły wystosować ultimatum do walczących stron, w którym żądały zaprzestania walk w ciągu 12 godzin, wycofania się z rejonu kanału Sueskiego i zgody na czasową jego okupację. Egipt odmówił, doszło więc do interwencji wojsk obu państw: lotnictwo i flota rozpoczęły bombardowania miast egipskich, a spadochroniarze przygotowywali się do lądowania w rejonie kanału, co uzasadniano koniecznością ochrony tego ważnego szlaku komunikacyjnego. Nie spodziewano się interwencji mocarstw (ZSRR tłumiał właśnie powstanie na Węgrzech, a USA miały zachować neutralność). Wbrew tym oczekiwaniom, już 30 października na forum Rady Bezpieczeństwa strona amerykańska zażądała wycofania wojsk izraelskich. 2 listopada na forum Zgromadzenia Ogólnego, USA głosowały wspólnie z ZSRR za rezolucją żądającą zakończenia działań wojennych w strefie kanału. ZSRR (5 listopada) zaproponował USA podjęcie wspólnych działań na rzecz zakończenia konfliktu i zagroził Wielkiej Brytanii, w przesłanym na ręce premiera Edena liście, że użyje broni rakietowej, jeśli ta nie przerwie działań wojennych w Egipcie. Prezydent Eisenhower, widząc rosnące wpływy ZSRR w państwach arabskich, zdecydował się poprosić Wielką Brytanię o zakończenie operacji jako szkodliwej dla wzajemnych stosunków oraz NATO i ONZ. Interwencję zakończono i 7 listopada Zgromadzenie Ogólne podjęło decyzję o wysłaniu w rejon kanału sił międzynarodowych, które miały zastąpić wojska brytyjskie i francuskie. Izrael wycofał się na linię rozejmu z 1949 r., na której to linii zaczęły także stacjonować siły ONZ.

Efektom kryzysu sueskiego był spadek prestiżu państw interweniujących, nieosiągnięcie zakładanych przez nie celów i faktyczne zastąpienie ich w tym rejonie przez USA – będące odtąd reprezentantem Zachodu i przeciwwagą dla ZSRR kreującego się na obrońcę interesów arabskich. Zaczęła obowiązywać tzw. doktryna Eisenhowera, która zakładała prawo do interwencji USA w krajach Bliskiego Wschodu w razie bezpośredniego ataku komunistycznego i pomoc finansową tym państwom tego regionu, które ją zaakceptują. W ten sposób do amerykańskiej strefy wpływów weszła Arabia Saudyjska i Jordania.

Problematyka, o której była mowa w tym rozdziale, znalazła również swoje miejsce na forum ONZ. Była widoczna w roli, jaką w procesie likwidacji kolonializmu odegrała ta organizacja [Malendowski 2004 c, 294: 297; Tabor 2006, 214: 237]. Po pierwsze, Karta NZ wprowadzała system powiernictwa, podkreślając założenie, że społeczność międzynarodowa będzie popierała mieszkańców tych obszarów w dążeniach do samodzielności. Znalazły się w nim obszary mandatowe, odłączono-

ne od państw pokonanych w II wojnie światowej oraz dobrowolnie przekazane do systemu powiernictwa (faktycznie wszystkie terytoria mandatowe Ligi Narodów, z wyjątkiem terytorium obecnej Namibii). Poza Mikronezją wszystkie terytoria powiernicze uzyskały niepodległość.

Po drugie, w wypadku posiadłości kolonialnych podjęcie tematu dekolonizacji wynikało z zapisania w Karcie NZ zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów, która stała się podstawą zaangażowania organizacji w ten proces. Zgromadzenie Ogólne mogło oceniać i sprawować międzynarodową kontrolę na terytoriach zależnych. W pierwszym etapie dekolonizacji, ONZ ustaliła zakres, charakter i procedurę oraz sposób badania informacji przekazywanych przez mocarstwa kolonialne. Państwa kolonialne nie popierały postawy ONZ, gdyż chciały przygotować obszary niesamodzielne do niezależności dopiero po 1972 r.

Na lata 1956–1959 przypada kolejny etap udziału ONZ w procesie dekolonizacji. Zgromadzenie Ogólne przyjęło wówczas zasady, według których określało konieczność przekazywania informacji z obszarów niesamodzielnych. Tym sposobem ustalało, który jest już suwerenny, a który nie. Gdyby państwo kolonialne nie chciało przekazać stosownego raportu, uznane byłoby to za naruszenie obowiązków członka ONZ.

Od 1960 r. celem ONZ stała się całkowita likwidacja systemu kolonialnego, co oznacza kolejną fazę zaangażowania organizacji w proces dekolonizacji. ZSRR wystąpił z inicjatywą uchwalenia deklaracji dekolonizacyjnej, ale państwa zachodnie odrzuciły ten projekt. Dopiero kolejny, stworzony przez część państw Azji i Afryki został przyjęty (przy wstrzymaniu się od głosu krajów zachodnich). Państwa Ameryki Łacińskiej znajdujące się pod wpływem USA nie popierały go jednoznacznie; pojawiły się też głosy, by deklaracja dotyczyła również państw znajdujących się pod dominacją ZSRR.

14 grudnia 1960 r. Zgromadzenie Ogólne przyjęło deklarację o przyznaniu niepodległości krajom i narodom kolonialnym. System kolonialny uznano za sprzeczny z Kartą NZ i wzywano do jego jak najszybszej likwidacji, przyznając narodom zależnym prawo do samostanowienia i swobodnego określenia ustroju politycznego i gospodarczego. Powołano Specjalny Komitet do Spraw Realizacji Deklaracji o Przyznaniu Niepodległości Krajom i Ludom Kolonialnym, który powstał 27 listopada 1961 r. i miał nadzorować wprowadzanie w życie Deklaracji i zaleceń w tym zakresie.

Prawo do niepodległości narodów kolonialnych potwierdziła konwencja uchwalona 16 grudnia 1966 r. – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. W ten sposób – mimo sprzeciwu Zachodu – na forum ONZ dominującą rolę zaczęły odgrywać nowe państwa, negatywnie nastawione do byłych mocarstw kolonialnych a przychylnie do ZSRR, który popierał proces dekolonizacji. Wyniki głosowań na forum Zgromadzenia Ogólnego coraz częściej były przeciwne interesom USA.

Aktywność ONZ była istotna również w późniejszym okresie. Zgromadzenie Ogólne, mając przewagę państw przeciwnych kolonializmowi, przyjmowało kolej-

ne rezolucje, takie jak: rewizja Karty NZ w 1963 r. (weszła w życie w 1965) o zwiększeniu liczby niestałych członków Rady Bezpieczeństwa z 6 do 10 (dla reprezentantów Czarnej Afryki przewidziano 3 miejsca); potępienie powstania Rodezji w 1965 r. (utworzonej przez białą mniejszość); przyjęte w 10 rocznicę Deklaracji z 1960 r. potępienie polityki niektórych państw posiadających jeszcze kolonie czy rezolucja z 1972 r. uznająca kolonializm za zagrożenie dla pokoju.

O znaczeniu ONZ w procesie dekolonizacji świadczy fakt, że to dzięki naciskom tej organizacji oraz działalności ruchów niepodległościowych, w 1980 r. przestała istnieć wspierana przez RPA Rodezja, a na jej miejscu powstało Zimbabwe. Dzięki aktywności ONZ likwidacja systemu kolonialnego przebiegała w szybszym tempie i miała szerokie poparcie społeczności międzynarodowej.

Również na forum tej właśnie organizacji państwa postkolonialne próbowały wspólnie występować na rzecz stworzenia warunków do rozwoju gospodarczego. W tym celu w 1964 r. podczas pierwszej Konferencji NZ ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) w Genewie, doszło do powstania Grupy 77. Jej celem jest troska o interesy ekonomiczne krajów rozwijających się oraz wypracowywanie wspólnego stanowiska w rozmowach z państwami wysoko rozwiniętymi. Nazwa pochodzi od liczby państw założycielskich. Tworzyły one również organizacje o charakterze regionalnym, takie jak Organizacja Jedności Afrykańskiej, Organizacja Państw Amerykańskich czy Liga Państw Arabskich. W okresie zimnej wojny również one były przedmiotem nacisku mocarstw.

ERHARD CZIOMER

Rozdział 8

POLITYKA ODPRĘŻENIA

WSCHÓD–ZACHÓD W LATACH 70. I 80.

W latach 70. i 80. zimna wojna przeszła w stadium odprężenia. W stosunkach Wschód–Zachód oznaczało to, mimo istniejących różnic systemowych i ostrej rywalizacji, wyższe formy instytucjonalizacji współpracy w różnych dziedzinach i na różnych płaszczyznach. W konsekwencji taki rozwój wzajemnych relacji doprowadził na przełomie lat 80. i 90. do kryzysu, a następnie upadku „realnego socjalizmu” oraz przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód.

8.1. Pojęcie i główne fazy polityki odprężenia

Pojęcie „odprężenie międzynarodowe” nie jest jednowymiarowe; może być rozpatrywane zarówno jako określony stan, ale też jako tendencja rozwojowa stosunków Wschód–Zachód. W pierwszym ujęciu – statycznym oznacza załagodzenie konfrontacji lub osłabienie napięć, a w drugim – dynamicznym, wiąże się z działaniami różnych państw i organizacji na rzecz zwiększenia zaufania, bezpieczeństwa i rozbrojenia międzynarodowego [zob. W. Malendowski 2004 d, 249: 250].

Inni autorzy rozpatrują pojęcie „odprężenia międzynarodowego” jako metodę politycznej współpracy między antagonistycznymi systemami politycznymi Wschodu i Zachodu, zmierzającą do pokojowego rozwiązania przeciwstawnych celów i interesów według powziętych ustaleń i kompromisu osiąganego często w wyniku długotrwałych rokowań na najwyższym szczeblu. Do odprężenia dochodziło równolegle na różnych płaszczyznach – globalnej i bilateralnej (np. USA i ZSRR), regionalnej (np. Europa Zachodnia, Europa Środkowo-Wschodnia i Południowa, Ameryka Północna, ZSRR), regionalno-multiratelarnej (kraje zachodnioeuropejskie, neutralne, pozablokowe oraz blok wschodni). Ważnym elementem odprężenia międzynarodowego było kształtowanie się nowych form współpracy w skali ogólnoeuropejskiej. W procesie tym istotna rola przypadała zarówno USA, jak i ZSRR, które – jako tzw. supermocarstwa – miały własne żywotne interesy w Europie, oraz krajom w obu częściach Europy – zachodniej i wschodniej.

Z zagadnieniem powyższym wiązała się kwestia podzielności lub niepodzielności odprężenia międzynarodowego, pojmowanego jako złożony i zróżnicowany proces interakcji między jego różnymi uczestnikami. W jego trakcie dochodziło bowiem do różnicowania się interesów poszczególnych grup uczestników, np. między USA a Europą Zachodnią czy między ZSRR a krajami Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Najważniejsze elementy i zakresy odprężenia Wschód–Zachód w latach 70. i 80. to:

- dążenie do ustanowienia terytorialnego *status quo* w skali ogólnoeuropejskiej,
- ograniczenie i kontrola wyścigu zbrojeń między ZSRR a USA oraz NATO i Układem Warszawskim,
- rozbudowa i instytucjonalizacja współpracy politycznej, gospodarczej, ochrony środowiska naturalnego, kulturalnej, humanitarnej oraz w zakresie kontaktów społecznych w skali całej Europy [zob. R. Woycke 2004, 74: 84].

Za cezurę w polityce odprężenia między Wschodem i Zachodem w latach 1963–1990/1991 przyjmuje się sygnalizowane już wyżej fazy rozwojowe:

- 1) pierwsza 1963–1969: wstępne poszukiwanie porozumienia i odprężenia,
- 2) druga 1970–1979: okres instytucjonalizacji odprężenia (*detente*),
- 3) trzecia 1980–1985: przejściowe załamanie się odprężenia i powrót do konfrontacji,
- 4) czwarta 1986–1990/1991: II faza odprężenia i przewyciężenie konfliktu Wschód–Zachód [zob. szerzej rozdział 6 d, e, f, g].

Ważnymi przesłankami polityczno-gospodarczymi, o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym, przyspieszającymi pod koniec lat 60. instytucjonalizację procesu odprężenia między Wschodem i Zachodem, były:

- stopniowe wyrównanie się potencjałów nuklearnych USA i ZSRR na przełomie lat 60. i 70. oraz dążenie obu supermocarstw do ograniczenia wyścigu zbrojeń w celu uniknięcia przypadkowej wojny termonuklearnej o skutkach nieobliczalnych dla całego świata,
- dążenie ZSRR oraz pozostałych krajów bloku wschodniego do zaakceptowania przez Zachód polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie: uznania nowych granic i narzuconego ustroju (tzw. porządku jałtańsko-poczdamskiego), oraz zainteresowanie przywódców i nowej kadry menedżersko-technokratycznej uzyskaniem dostępu do nowoczesnej technologii i niezbędnych do jej zakupienia kredytów zachodnich,
- zainteresowanie zachodnich kół gospodarczych i bankowych ożywieniem kontaktów handlowo-gospodarczych z blokiem wschodnim w celu uzyskania większych zysków oraz dodatkowych rynków zbytu dla swoich urządzeń i towarów,
- oczekiwanie kierownictwa ZSRR, iż projektowana w toku odprężenia ogólnoeuropejska konferencja bezpieczeństwa może przyspieszyć wycofanie wojsk amerykańskich z Europy, wzmacniając dominację Moskwy nad całym kontynentem,

– zainteresowanie supermocarstw odprężeniem i załagodzeniem napięć w Europie ze względu na uwikłanie się USA w wojnę wietnamską, a ZSRR w interwencję w Czechosłowacji w 1968 r. oraz narastający konflikt z Chinami Ludowymi (konflikty graniczne 1969–1970) [por. M. Görtemaker 1979].

8.2. Dialog odprężeniowy oraz porozumienia rozbrojeniowe USA–ZSRR

Z zasygnalizowanych wyżej uwarunkowań i tendencji w ewolucji zimnej wojny w latach 60. wynika, że USA i ZSRR były co prawda głównym adwersarzami bipolarnego podziału świata, ale równocześnie mocno interesowały się dialogiem na rzecz odprężenia. Ze względu na ogromne zasoby broni atomowej, oba państwa ponosiły odpowiedzialność zarówno za utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa światowego, jak i wywołanie przypadkowego czy niekontrolowanego konfliktu nuklearnego. Oba mocarstwa osiągnęły bowiem w ciągu lat 60. przybliżoną równowagę w zakresie potencjałów broni nuklearnej i środków ich przenoszenia.

O konieczności stopniowego odprężenia i kooperacji między USA a ZSRR wspominał już, po rozwiązaniu kryzysu kubańskiego, amerykański prezydent J.F. Kennedy. W przemówieniu wygłoszonym 10 czerwca 1963 r. na Uniwersytecie Waszyngton, Kennedy sformułował swoją „Strategię pokoju”. Zakładała ona zarówno konieczność wyeliminowania wojny jako środka rozwiązywania problemów spornych, jak i przejścia obu supermocarstw do zawierania konkretnych układów rozbrojeniowych. Jej pokłosiem była między innymi inicjatywa USA i ZSRR w sprawie podpisania 4 sierpnia 1963 r. wspomnianego wyżej wielostronnego układu o częściowym zakazie doświadczeń z bronią nuklearną. Następcą Kennedyego, Lyndon Johnson, mimo mocnego zaangażowania się USA w wojnę wietnamską i napięć w relacjach z Moskwą, zdecydował się na negocjowanie z ZSRR kolejnego, wielostronnego układu o nieprolifracji broni nuklearnej, podpisanego ostatecznie 1 lipca 1968 r.

Dopiero jednak administracja kolejnego prezydenta, Richarda Nixona, zgodnie z wcześniejszymi obietnicami wyborczymi i deklaracjami w sprawie konieczności przejścia w stosunkach Wschód–Zachód od „konfrontacji do negocjacji”, doprowadziła w 1969 r. do zdecydowanego przełomu w polityce USA wobec ZSRR. Głównym twórcą strategii odprężeniowej USA był doradca prezydenta Nixona ds. bezpieczeństwa narodowego Henry Kissinger. Strategia ta polegała na założeniu możliwie szybkiego odzyskania przez USA zaufania i aktywności międzynarodowej dzięki zakończeniu wojny wietnamskiej (ze względu na protesty wewnętrzne oraz pogorszenie się wizerunku międzynarodowego USA) i równocześnie poprawę stosunków z Moskwą i Pekinem. Przez zbliżenie z Chinami Ludowymi, w latach 1971–1972, USA znalazły się w lepszej sytuacji strategicznej niż ZSRR, którego stosunki z Pekinem stale się pogarszały. Dlatego przywódcy radzieccy byli skłonni zgodzić się na instytucjonalizację współpracy za cenę zaakceptowania przez Białe

Dom pozycji ZSRR jako równorzędnego mocarstwa światowego i głównego partnera dialogu odprężeniowego Wschód–Zachód. Nie bez znaczenie dla ZSRR była rozbudowa współpracy gospodarczo-handlowej, zwłaszcza w zakresie dostaw nowoczesnych technologii oraz importu zboża z USA. Jej rezultatem było między innymi podpisanie w latach 1972–1974 aż 41 układów (z łącznej liczby 105, od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych między USA a ZSRR w 1933 r.). Natomiast trudności z ich realizacją doprowadziły do kolejnego załamania się odprężenia Wschód–Zachód na przełomie lat 70. i 80. [zob H. Kissinger 1996 oraz P.T. Poleskij 1985].

W sumie dialog i zbliżenie między USA a ZSRR z lat 1972–1974 miały kluczowe znaczenie dla przebiegu procesu odprężenia Wschód–Zachód w całej dekadzie. Większość z nich została podpisana w czasie historycznej wizyty Nixona w Moskwie 22–29 maja 1972 r. Do ważniejszych porozumień rozbrojeniowych, zwłaszcza w sprawie broni strategicznych (negocjowanych w latach 1969–1972) należały między innymi takie układy, jak:

- 1) układ o niektórych środkach ograniczenia strategicznych zbrojeń ofensywnych SALT I (25 maja 1972),
- 2) układ o zapobieganiu incydentom na otwartym morzu i powietrzu (25 maja 1972),
- 3) układ w sprawie redukcji systemów obrony przeciwrakietowej ABM (Anti-Ballistic Missiles; 29 maja 1972),
- 4) układ o zasadach stosunków bilateralnych (29 maja 1972).

Pierwszy ograniczał liczbę wyrzutni i pocisków, a drugi redukował systemy obrony przeciwrakietowej do dwóch: wokół stolic i w wybranych miejscach lokalizacji wyrzutni raketowych w promieniu 150 km od centrów administracyjnych w każdym państwie. Układ ABM uzupełniono 3 czerwca 1974 r. protokołem, na podstawie którego USA i ZSRR uzgodniły po jednym rejonie z systemem ABM (100 wyrzutni i 100 rakiet – ZSRR w rejonie Moskwy, a USA w wybranym miejscu). Z wielu układów dwustronnych najważniejsze znaczenie miał przede wszystkim układ o podstawach stosunków wzajemnych między USA i ZSRR z 29 maja 1972 r. Określono w nim zarówno potrzebę zapobiegania groźbie wybuchu wojny, także wojny nuklearnej oraz działania na rzecz bezpieczeństwa i współpracy międzynarodowej, jak i zacieśnienia między USA i ZSRR wszechstronnej współpracy w takich dziedzinach jak: gospodarka, handel, kultura i nauka. Podczas rewizyty sekretarza generalnego KPZR Leonida Breżniewa w USA, 18–25 czerwca 1973 r., doszło do podpisania dalszych ważnych porozumień rozbrojeniowych. Dotyczyły one:

- 1) podstawowych zasad dalszych rokowań w sprawie ograniczenia ofensywnych zbrojeń strategicznych; 21 czerwca 1973 r.,
- 2) porozumienie w sprawie zapobiegania wojnie jądrowej; 22 czerwca 1973 r.

Nie udało się doprowadzić do podpisania planowanego od 1972 r. kolejnego porozumienia w sprawie dalszego ograniczenia zbrojeń ofensywnych – SALT II, ponieważ obie strony nie mogły uzgodnić kryteriów ustanowienia zasad jednakowego bezpieczeństwa w kontekście redukcji pocisków wielogłowicowych i zary-

sowującego się wyścigu zbrojeń w zakresie broni ofensywnych nowszej generacji. Podczas wizyty Nixona w Moskwie, od 27 czerwca do 3 lipca 1973 r., podpisano dalsze porozumienia rozbrojeniowe, były to:

- 1) protokół do układu o ograniczeniu systemów przeciwrakietowych do jednego dla każdego z państw, oraz możliwości przeniesienia istniejącego systemu w inne miejsce (3 lipca 1974),
- 2) układ o ograniczeniu od 31 marca 1976 r. doświadczeń podziemnych z bronią jądrową do mocy 150 kT (3 lipca 1974),
- 3) oświadczenie w sprawie niewykorzystania środowiska naturalnego w celach wojskowych (3 lipca 1974).

Afera podsłuchowa Watergate (założenie podsłuchu w pomieszczeniach Partii Demokratycznej, przy udziale funkcjonariuszy Białego Domu), w której ujawniono, że Nixon posłużył się kłamstwem przed Komisją Kongresu, doprowadziła w wyniku *impeachmentu* do skłonienia prezydenta do dymisji. Spowodowała ona poważny kryzys polityczny w USA i ponownie osłabiła wizerunek mocarstwa na arenie międzynarodowej. Następca Nixona, Gerald Ford, zasadniczo kontynuował amerykańską politykę odprężeniową wobec ZSRR. Potwierdziło to w pełni spotkanie na szczycie Breżniew–Ford we Władywostoku 23–24 października 1974 r., w czasie którego obaj przywódcy zadeklarowali wolę zawarcia nowego porozumienia o ograniczeniu do 1985 r. strategicznych zbrojeń ofensywnych. Od 1972 r. rozwijała się także współpraca dwustronna pomiędzy USA i ZSRR w różnych dziedzinach i zakresach. Odnosiła się ona zarówno do wymiany handlowej i przemysłowej, kooperacji, jak i różnych form współpracy naukowo-technicznej.

Od połowy lat 70. zaczęły narastać coraz większe sprzeczności i trudności we współpracy amerykańsko-radzieckiej. Złożyło się na to szereg czynników, ale najważniejsze w ujęciu syntetycznym były cztery:

- 1) kierownictwo partyjno-państwowe ZSRR wykorzystało kryzys polityczny oraz pogorszenie się wizerunku międzynarodowego USA w związku z aferą Watergate do wspierania komunistów portugalskich w 1974 r., mimo że kraj ten należał do NATO. Równocześnie w byłych koloniach portugalskich – Angoli i Mozambiku, po uzyskaniu przez nie niepodległości wspierano radykalno-marksistowskie ruchy narodowo-wyzwoleńcze, umożliwiając między innymi wysłanie tam ok. 50.000 żołnierzy kubańskich. Obecność kubańskiego wojska przesądziła o utrzymaniu w tych krajach wpływów radzieckich, uniemożliwiając zarazem przejście władzy przez oddziały wspierane przez CIA. Od 1976 r. ZSRR umocnił swoje wpływy w tzw. rogu Afryki, wspierając przewrót w Etiopii oraz instalując bazy nad Morzem Czerwonym w Somalii,

- 2) w wyniku kolejnych wyborów prezydenckich w 1976 r., prezydentem USA został Jimmy Carter (1977–1980), który przez forsowanie kampanii ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej, również w ramach procesu KBWE, zainicjował ostrą krytykę ich łamania w ZSRR i krajach bloku wschodniego. Doprowadziło to do ideologizacji współpracy oraz napięć w stosunkach radziecko-amerykańskich,

- 3) Moskwa i Waszyngton, mimo długotrwałych rokowań, nie mogły przez dłuższy czas ani uzgodnić postanowień układu SALT II, ani rozstrzygnąć sporu o włączenie do niego rakiet samosterujących oraz radzieckich rakiet balistycznych. Obie strony oskarżały się nawzajem o nakręcanie spirali zbrojeń poza dotychczasowymi porozumieniami rozbrojeniowymi. Forsowanie przez ZSRR produkcji rakiet średniego zasięgu SS-20 w Białym Domu odbierano jako dążenie Kremla do uzyskania przewagi militarnej nad USA i Europą Zachodnią. W tej sytuacji nawet podpisanie przez Cartera i Breżniewa w Wiedniu, 18 czerwca 1979 r., układu SALT II nie poprawiło atmosfery i wzajemnych relacji. SALT II wprowadzał ograniczenia ilościowe wszystkich wyrzutni raketowych do 2.400 sztuk dla każdej ze stron, w tym 1.200 dla wyrzutni międzykontynentalnych i 820 wielogłowicowych wyrzutni dla rakiet niezależnego naprowadzania. ZSRR udzielił też USA gwarancji w sprawie samolotu średniego zasięgu – TU-22M (nazywanego na zachodzie Backfire), który nie miał być modernizowany i dostosowywany do przenoszenia rakiet międzykontynentalnych. Ratyfikacja SALT II natrafiła na duże opory w Senacie USA, układ nigdy nie wszedł w życie, choć oba państwa starały się przestrzegać jego postanowień.
- 4) nie bez znaczenia było także przeforsowanie przez senatorów Jacksona i Vanika w Senacie USA decyzji o stosowaniu w handlu ze ZSRR klauzuli największego uprzywilejowania, w zależności od liczby zezwoleń wydawanych przez władze radzieckie na wyjazd do Izraela na pobyt stały radzieckim żydom. Doprowadziło to przejściowo w połowie lat 70. do ograniczenia emigracji oraz spadku wymiany handlowej.

Nową sytuację dla USA i ZSRR stworzył przewrót w Iranie zakończony wprowadzeniem w 1979 r. reżimu teokratycznego ajatollahów. Po ataku na ambasadę USA i wzięciu przez tzw. strażników rewolucji, zakładników amerykańskich w listopadzie 1979 r., doszło do napięcia stosunków między USA a Iranem oraz do wojny propagandowej Iranu przeciw USA i ZSRR. Mogło to pośrednio wpłynąć na nieprzemyślaną decyzję o wysłaniu wojsk radzieckich 19 grudnia 1979 r. do Afganistanu w celu umocnienia strategicznej pozycji ZSRR. Decyzja ta została potraktowana przez Biały Dom jako załamanie się polityki odprężenia Wschód–Zachód. Równocześnie USA zabiegały o uzyskanie poparcia sojuszników zachodnich dla sankcji wobec ZSRR, które rozszerzono po 13 grudnia 1981 r. po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce. Administracja Ronalda Reagana, będąca u władzy od początku 1981 r., postawiła pod znakiem zapytania kontynuację polityki odprężenia Wschód–Zachód, co nie znalazło zrozumienia u sojuszników zachodnioeuropejskich, którzy optowali za koncepcją podzielności odprężenia. Z punktu widzenia całego Zachodu, najważniejsze decyzje skierowane przeciwko ZSRR i jego sojusznikom z bloku wschodniego to:

- podwójna uchwała NATO z 19 grudnia 1979 r.,
- zainstalowanie w Europie Zachodniej amerykańskich broni eurostrategicznych średniego zasięgu,

– rozpoczęcie przez administrację Reagana w 1983 r. prac nad bardzo kosztownym projektem badawczym budowy systemu antyrakietowego: Inicjatywa Obrony Strategicznej (SDI – Strategic Defense Initiative) [zob. szczegółowo L.K. Jacobsen 2000, 19: 37].

Powyższe działania USA oraz ich sojuszników zachodnich miały z jednej strony doprowadzić do uzyskania przez USA pełnego bezpieczeństwa na wypadek uderzenia radzieckich rakiet nuklearnych, a z drugiej – były doskonałym instrumentem nacisku na ZSRR. Moskwa stanęła bowiem przed bardzo trudnym wyborem – podjąć amerykańskie wyzwanie kolejnego zaostrzenia bardzo kosztownego wyścigu zbrojeń albo powrócić do rokowań z USA.

8.3. Normalizacja stosunków między RFN a krajami bloku wschodniego, a proces odprężenia w ramach KBWE

Powstanie w RFN koalicji socjalliberalnej jesienią 1969 r. miało wymiar wewnętrzny i międzynarodowy zarazem. Głównym celem polityki zagranicznej stała się sprawa dostosowania do wymogów polityki odprężenia Wschód–Zachód, przez normalizację stosunków z krajami bloku wschodniego w Europie, przy zachowaniu „otwartości kwestii niemieckiej” [zob. szerzej E. Cziomer 1992].

8.3.1. Normalizacja stosunków między RFN i krajami bloku wschodniego

Ze względu na położenie geopolityczne, potencjał gospodarczy i militarny oraz znaczenie w sojuszu zachodnim, RFN nie mogła pozostać na uboczu, szczególnie w kwestii budowy bezpieczeństwa i współpracy w Europie. Mocarstwa zachodnie, w tym również USA, były zainteresowane uregulowaniem przez RFN stosunków z krajami bloku wschodniego, aby RFN nie blokowała zarysowującego się odprężenia i rozbrojenia w stosunkach Wschód–Zachód. W latach 1949–1969 kolejne rządy RFN, zdominowane przez chadecję – CDU/CSU – odrzucały zarówno potrzebę uznania nowych granic europejskich, jak i zaangażowanie się w proces odprężenia i rozbrojenia. Mogło to w określonej sytuacji doprowadzić do międzynarodowej izolacji RFN. Mieli tego świadomość najważniejsi politycy SPD i FDP, decydując się bezpośrednio po utworzeniu koalicji socjalliberalnej na złożenie ZSRR i jego sojusznikom z Układu Warszawskiego propozycji rozmów. W celu uwiarygodnienia szczerości swych intencji, nowy rząd federalny SPD/FDP już 28 listopada 1969 r. podpisał układ o nieprolifracji broni nuklearnej z 1 lipca 1968 r. W deklaracji rządowej z 28 października 1969 r. kanclerz Brandt wyraził gotowość do rozpoczęcia rozmów z ZSRR, Polską, CSRS i NRD na temat wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia (*Gewaltverzicht*) oraz normalizacji stosunków wzajemnych. Strategia i taktyka RFN podczas tych rozmów została opracowana w Urzędzie Kanclerskim przez Egona Bahra, najbliższego współpracownika Brandta. Koncepcja Bahra uwzględniała wielorakie implikacje interesów i celów RFN, w myśl kla-

sycznej zasady dobrze znanej dyplomatom – „daj i bierz”. Rząd SPD/FDP zdawał sobie sprawę, że musi uwzględnić zasadniczy postulat ZSRR oraz jego sojuszników w zakresie uznania polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie, co wynikało z wielu publicznych oświadczeń czołowych gremiów Układu Warszawskiego z lat 1966–1969. Z drugiej strony, każde porozumienie RFN musiało uwzględnić nakaz zjednoczeniowy niemieckiej Konstytucji, czyli Ustawy Zasadniczej (UZ) oraz wiele doraźnych korzyści płynących z utrzymania powiązań Berlina Zachodniego z RFN, zapewnienie ułatwień dla ludności niemieckiej, oraz szereg dodatkowych interesów. W tym kontekście pierwszoplanowe znaczenie miały negocjacje z ZSRR, Polską, NRD i CSRS.

Priorytetowe znaczenie miały negocjacje z ZSRR, bez jego zgody normalizacja stosunków z pozostałymi krajami Układu Warszawskiego nie była możliwa. Bahr zakładał słusznie, że bez uzgodnienia warunków kompromisu z ZSRR jako mocarstwem hegemonicznym w Europie Środkowo-Wschodniej, trudno będzie dyplomacji RFN nawiązać bezpośrednie kontakty z jego sojusznikami, zwłaszcza z Polską, CSRS i NRD, z którymi miała najwięcej spraw spornych.

Od końca stycznia do maja 1970 r. Bahr przeprowadził trzy rundy rokowań z radzieckim ministrem spraw zagranicznych Andriejem Gromyką, doprowadzając do przygotowania zasadniczego tekstu układu, który został podpisany w Moskwie przez ministrów spraw zagranicznych obu państw 12 sierpnia 1970 r. W rezultacie punkty 1 do 4 powyższych uzgodnień, czyli tzw. dokumentu Bahra (*Bahr-Papier*), stały się treścią Układu między RFN a ZSRR, a punkty 5–10, zawierające zasady interpretacyjne oraz harmonogram normalizacji stosunków, stanowiły załącznik do układu. Poza preambułą wskazującą na doniosłość współpracy RFN–ZSRR we wszystkich dziedzinach, najważniejsze znaczenie miały postanowienia:

- artykułu 2, w którym sprecyzowana została zasada wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia, zakładająca „rozstrzygnięcie wszelkich spraw spornych wyłącznie środkami pokojowymi”, co oznaczało rezygnację ZSRR z uprawnień wynikających z artykułów 53 i 107 Karty NZ;
- artykułu 3, potwierdzające zasadę nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państw w ich obecnych granicach, w tym „linię Odry–Nisy [...] oraz granicy między NRD a RFN” i niezgłaszania „roszczeń terytorialnych w stosunku do kogokolwiek obecnie i w przyszłości”.

Sukcesem RFN było zrezygnowanie ZSRR ze słowa „uznanie granic”, które zastąpiono pojęciem „nienaruszalność granic”. Zdawano sobie jednak sprawę, że oryginalne sformułowania w języku niemieckim odnośnie do „nienaruszalnych” granic – *unverletzlich* – nie pokrywają się z pojęciem rosyjskim *nieruszimyje*, które oznacza równocześnie „nienaruszalne” i „niezmiennie”. Pod słowem *unverletzlich* RFN akcentowała możliwość „nienaruszalności” granic europejskich, które mogą ulec zmianie wyłącznie na drodze pokojowej, ponieważ o wadze tej deklaracji świadczy fakt, że w artykule 4 RFN wprowadziła formułę, iż „układ nie narusza zawartych wcześniej przez obie strony układów dwustronnych i wielostronnych”. Formułę powyższą powtórzono także w późniejszych układach z Polską, NRD i CSRS. Jej znaczenie pole-

gało na podkreśleniu, że rząd federalny nie rezygnuje z odrębnych pozycji prawnych w kwestii niemieckiej, które popierały mocarstwa zachodnie w licznych układach, w tym przede wszystkim przy zawieraniu Traktatu o Niemczech z 26 maja 1952 r. Jednak wobec nasilającej się krytyki ze strony opozycyjnej CDU/CSU oraz niektórych mediów niemieckich – minister spraw zagranicznych RFN Walter Scheel, na pół godziny przed podpisaniem układu moskiewskiego 12 sierpnia 1970 r., wręczył Gromyce pismo stwierdzające m.in., że celem politycznym RFN jest „działanie w kierunku zapewnienia Europie stanu pokoju, w którym naród niemiecki uzyska znów jedność na zasadzie samookreślenia”. Został on przyjęty przez stronę radziecką do wiadomości, co znalazło odzwierciedlenie w protokole.

Dlatego też tzw. list o jedności niemieckiej nawiązujący do preambuły UZ, był elementem podpisanego układu, wyrażając dobitnie długofalowy cel polityczny RFN w sprawie rozwiązania kwestii narodowej. W odrębnych, jednobrzmiących notach, wystosowanych do mocarstw zachodnich 7 sierpnia 1970 r., rząd federalny stwierdził także, że podpisany z ZSRR układ „nie narusza ich praw i obowiązków w odniesieniu do Niemiec i Berlina jako całości”, co również zostało przyjęte do wiadomości w Waszyngtonie, Londynie i Paryżu i traktowane jako załącznik do układu RFN–ZSRR z 12 sierpnia 1970 r.

Reasumując: RFN, zgadzając się w artykule 1 na dążenie do „normalizacji sytuacji w Europie i rozwoju pokojowych stosunków między wszystkimi krajami europejskimi”, biorąc za punkt wyjścia „rzeczywistą sytuację istniejącą w tym regionie”, *de facto* uznała polityczno-terytorialne *status quo* w Europie. Był to postulat wysuwany przez ZSRR oraz jego sojuszników od wielu lat. RFN nie zrezygnowała przy tym ze swego pierwszoplanowego celu narodowego – zjednoczenia Niemiec.

Podczas rozmów Bahr–Gromyko obie strony uzgodniły tzw. dokument Bahra, który zawierał wyszczególnienie zadań normalizacyjnych pod adresem RFN; przewidywał on:

- 1) traktowanie wszystkich układów RFN z państwami Układu Warszawskiego jako jedną całość (punkt 5),
- 2) ułożenie stosunków między RFN a NRD na zasadzie równouprawnienia i niedyskryminacji (punkt 6),
- 3) popieranie przyjęcia NRD i RFN do ONZ (punkt 7),
- 4) podjęcie przez RFN rozmów z CSRS w sprawie nieważności układu monachijskiego z 1938 r. (punkt 8),
- 5) dalszy rozwój stosunków gospodarczych, naukowo-technicznych i kulturalnych między RFN a ZSRR oraz jego sojusznikami,
- 6) poparcie przez RFN projektu zwołania KBWE (punkt 10).

Katalog postulatów stanowił ramy procesu normalizacji stosunków RFN z krajami bloku wschodniego. Proces ten podporządkowany był przygotowaniom do zwołania Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). Moskwa chciała bowiem, aby w kontekście podziału Niemiec oraz uregulowania wszelkich kwestii spornych między RFN a krajami Układu Warszawskiego, doprowadzić ostatecznie do uznania korzystnego dla siebie stanu posiadania po 1945 r.

W tym kontekście istotne znaczenie miały dziesięciomiesięczne rokowania między Polską a RFN. Doprowadziły one 7 grudnia 1970 r. do podpisania w Warszawie „Układu między PRL i RFN o podstawach normalizacji ich stosunków wzajemnych”. Przeszedł on do historii jako układ warszawski i miał ścisły związek z układem moskiewskim z 12 sierpnia 1970 r. W toku bezpośrednich konsultacji między Polską a RFN i ZSRR oba układy, określane jako układy wschodnie, miały podlegać łącznej procedurze ratyfikacyjnej w Bundestagu.

Istotą powyższego układu było stwierdzenie w artykule 1 nienaruszalności granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, która zgodnie z rozdziałem IX b umowy poczdamskiej z 2 sierpnia 1945 r., „stanowi zachodnią granicę państwową” Polski. W tym samym artykule obie strony „[...] potwierdzają nienaruszalność istniejących granic, teraz i w przyszłości i zobowiązują się wzajemnie do bezwzględnego poszanowania ich integralności terytorialnej”, oświadczając zarazem, że „nie mają żadnych roszczeń terytorialnych wobec siebie i nie będą takich roszczeń wysuwać także w przyszłości”.

W dalszych artykułach, podobnie jak w układzie RFN–ZSRR z 12 sierpnia 1970 r., potwierdzono także zasadę powstrzymania się od użycia siły lub groźby jej stosowania (art. 2) oraz dążenie do wszechstronnego rozwoju stosunków gospodarczych i naukowo-technicznych (art. 3). Podobnie w artykule 4 zastrzeżono ważność wcześniej zawartych układów i porozumień dwu- i wielostronnych, a w notach do mocarstw zachodnich, RFN uzyskała potwierdzenie ich „odpowiedzialności za Berlin i Niemcy jako całość”. W preambule wskazano natomiast na ofiary i cierpienia poniesione przez naród polski w wyniku agresji hitlerowskiej oraz podkreślono konieczność działania na rzecz pokojowej współpracy w Europie. W informacji rządu polskiego, stanowiącej załącznik do układu, wyrażono pogląd, że w Polsce zamieszkuje określona liczba osób pochodzenia niemieckiego, która zgodnie z przepisami polskimi może ubiegać się o wyjazd na pobyt stały do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin. Podczas rozmów strona polska stwierdziła, że chodzi zaledwie o kilkanaście tysięcy osób odpowiadających kryteriom „informacji”, ale rząd federalny wymieniał 300 tys. osób zarejestrowanych w Niemieckim Czerwonym Krzyżu jako chętnych do przesiedlenia do RFN. Sprawa powyższa stała się przedmiotem ostrych kontrowersji pomiędzy Polską a RFN w latach 70. i 80. XX w.

Po podpisaniu układów wschodnich rząd SPD/FDP uzależnił ich ratyfikację od korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia kwestii Berlina Zachodniego, którego istota sprowadzała się do trzech punktów:

- 1) utrzymania dotychczasowego statusu prawnego Berlina, który mimo podziału podlegał formalnie zwierzchności czterech mocarstw,
- 2) uzyskania przez RFN swobodnego dostępu i powiązań z Berlinem Zachodnim oraz prawa reprezentowania jego interesów w stosunkach zewnętrznych,
- 3) poprawy położenia mieszkańców w mieście oraz umożliwienia im swobodnego poruszania się.

W ten sposób rząd federalny doprowadził do powstania tzw. *iunctim* zachodnio-berlińskiego, którego realizacja wymagała działań w dwóch kierunkach: po pierwsze – podjęcia przez cztery mocarstwa rozmów na temat Berlina, które trwały od

26 marca 1970 r. do 3 września 1971 r. i zakończyły się zawarciem tzw. porozumienia czterostronnego; po drugie – zawarcia między RFN a NRD porozumienia tranzytowego z 17 grudnia 1971 r. o ruchu osobowym między RFN a Berlinem Zachodnim, jak również układu między Senatem Berlina Zachodniego a NRD w sprawie ułatwień w podróżach i odwiedzinach z 20 grudnia 1971 r.

Układy i porozumienia spełniały oczekiwania i postulaty RFN. Jednak ZSRR na przełomie lat 1971 i 1972 odwrócił *unctim* zachodnioberlińskie, uzgadniając z rządem federalnym:

- 1) równoczesną ratyfikację układów wschodnich: moskiewskiego i warszawskiego z 1970 r. przez Bundestag i Bundesrat,
- 2) równoczesne wejście w życie układów wschodnich i porozumienia czterostronnego z 1971 r.,
- 3) zaangażowanie się rządu SPD/FDP na rzecz przyspieszenia zwołania KBWE z udziałem USA i Kanady.

Wokół ratyfikacji układów toczyła się ostra walka między koalicją rządzącą SPD/FDP a opozycyjną CDU/CSU, która wiosną 1972 r., ze względu na topniejącą większość parlamentarną koalicji socjalliberalnej, groziła nie tylko upadkiem rządu Brandta i Scheela, lecz także odrzuceniem ratyfikacji układów wschodnich. W rezultacie wielu konsultacji rząd i opozycja chadecka uzgodniły wspólną rezolucję Bundestagu. Była ona kompromisem między rządem SPD/FDP a opozycją chadecką w celu umożliwienia ratyfikacji układów wschodnich, przy równoczesnym nadaniu im korzystnej dla RFN wykładni prawnej. Uchwalona 10 maja 1972 r. rezolucja zawierała 10 punktów, z których najistotniejsze znaczenie miały dwa sformułowania:

- układy wschodnie, wyrażając zasadę rezygnacji z użycia siły lub groźby jej użycia, stanowią „ważny element *modus vivendi*, który RFN chce ustanowić ze swoimi wschodnimi sąsiadami” (punkt 1),
- zobowiązania przyjęte przez RFN w układach wschodnich „nie uprzedzają traktatowo-pokojowego uregulowania dla Niemiec i nie tworzą żadnej podstawy prawnej dla dziś istniejących granic” (punkt 2).

Rezolucja została przyjęta prawie jednogłośnie przez wszystkie frakcje Bundestagu. Natomiast sama ratyfikacja układów wschodnich, wbrew wcześniejszym zapowiedziom poparcia przez chadecję, nastąpiła 17 maja 1972 r. większością głosów SPD i FDP. Większość deputowanych CDU/CSU wstrzymała się od głosu.

Bezpośrednio po utworzeniu rządu SPD/FDP doszło do wymiany not z rządem NRD w celu unormowania stosunków wzajemnych. W ich następstwie doszło do spotkania szefów obu państw niemieckich Brandta i Stopha w Erfurcie 19 marca 1970 r. oraz w Kassel 20 maja 1970 r. Te symboliczne spotkania o psychologicznym podtekście, nie doprowadziły do zbliżenia stanowisk w wielu istotnych sprawach. Do oficjalnych rozmów doszło dopiero po uzgodnieniu porozumienia berlińskiego.

Porozumienie berlińskie, określane też w literaturze naukowej jako porozumienie w sprawie Berlina Zachodniego lub czterostronne, składa się z preambuły, dwóch części oraz czterech załączników. Preambuła podkreśla znaczenie regulacji berlińskiej w kontekście polityki odprężenia i pokojowej współpracy

w Europie. Natomiast pierwsza część określa ramy współpracy w Berlinie tak mocarstw, jak i obu państw niemieckich, przy zachowaniu różnic w pojmowaniu jego statusu. Mówi się w niej tylko o „danym obszarze”, co dla mocarstw zachodnich oznaczało cały Berlin, a dla ZSRR tylko Berlin Zachodni. Druga część odnosiła się do Berlina Zachodniego; jej istotne sformułowanie stwierdzało, że „nie jest on częścią składową RFN i nie może być przez nią rządzony, ale jego dotychczasowe powiązania będą utrzymane i rozszerzane”. Było to sformułowanie kompromisowe, które zobowiązywało RFN do zmniejszenia swej obecności w Berlinie Zachodnim w aspekcie czynności oficjalnych i działalności urzędowych (rezygnacja z wyborów prezydenta federalnego, ograniczenie wizyt najwyższych przedstawicieli władz federalnych itp.).

W kwestii „powiązań” nastąpiły różnice interpretacyjne między NRD a RFN. NRD tłumaczyła powyższe pojęcie jako *Verbindungen*, sprowadzając go raczej do spraw technicznych, a RFN jako *Bindungen*, czyli trwałych związków polityczno-prawnych i obecności w tym mieście. Będzie to przedmiotem kontrowersji aż do 1989 r. Jednak istota tej części porozumienia polegała na tym, że – wyłączając kwestię statusu – ZSRR po raz pierwszy od 1945 r. zagwarantował bezkolizyjny dostęp RFN do Berlina Zachodniego autostradami, połączeniami kolejowymi i drogą wodną. NRD zaś, mimo licznych zabiegów, nie wystąpiła jako bezpośredni partner mocarstw zachodnich w powyższych rozmowach. Pozostawiono jej tylko możliwość określenia szczegółów ruchu tranzytowego do Berlina Zachodniego w bezpośrednim układzie z RFN (17 grudnia 1971 r.). Kwestie odwiedzin z Berlina Zachodniego do Berlina Wschodniego i NRD regulowało natomiast porozumienie Senatu i rządu NRD z 20 grudnia 1971 r. Układy powyższe ułatwiły ruch osobowy oraz kontrolę celno-paszportową. Zniesiono obowiązujące opłaty za tranzyt, które od tej pory uiszczał ryczałtowo rząd federalny. Opłata taka za lata 1971–1975 wyniosła 235 mln marek. RFN miała prawo reprezentowania na zewnątrz mieszkańców Berlina Zachodniego oraz wystawiania im odpowiednich dokumentów wraz z zapewnieniem ochrony konsularnej z zastrzeżeniem w formie odpowiedniej klauzuli, że nie jest on częścią składową RFN (w praktyce pieczętka – „klauzula berlińska 3 września 1971 r.”).

Dopiero po wejściu w życie wspomnianych porozumień RFN–NRD oraz Senat Berlina Zachodniego–NRD z 17 i 20 grudnia 1971 r., które nie podlegały procedurze ratyfikacyjnej, Bahr i sekretarz stanu w MSZ NRD, Michael Kohl rozpoczęli prezentację poglądów, a następnie rozmowy na temat układu komunikacyjnego RFN–NRD. Nieprzypadkowo układ był parafowany 12 maja 1972 r. w przededniu ratyfikacji układów wschodnich w Bundestagu oraz przedstawionych już wyżej kontrowersji między rządem SPD/FDP a opozycją CDU/CSU – zapewniło to przychylność opinii publicznej oraz kilku deputowanych chadeckich dla polityki odprężeniowej rządu Brandta i Scheela. Układ został podpisany już 26 maja 1972 r. i ratyfikowany przez Bundestag 17 października 1972 r. ogromną większością głosów, także deputowanych CDU/CSU. Był to pierwszy układ państwowy między NRD a RFN zawarty na zasadzie równorzędności i równouprawnie-

nia, który wprowadził wiele ułatwień praktycznych w podróżach do obu państw w celach prywatnych, rodzinnych, kulturalnych, zawodowych, sportowych itp. Od tej pory obywatele NRD mogli się ubiegać o wyjazd do RFN w „pilnych sprawach rodzinnych”. RFN przez podpisanie układu komunikacyjnego praktycznie uznała NRD, co przyspieszyło dalsze zawieranie wielu układów i porozumień. Bezpośrednio po podpisaniu układu komunikacyjnego, 17 czerwca 1972 r., Bahr i Michael Kohl rozpoczęli wymianę poglądów na temat Układu Ogólnego, określanego też jako Zasadniczy, między NRD a RFN. Rozmowy formalne rozpoczęto 16 sierpnia 1972 r., doprowadzając następnie do parafowania 8 listopada oraz podpisania 21 grudnia 1972 r. Układu Zasadniczego NRD–RFN. Przebieg tych rozmów i sposób informowania opinii publicznej sugerują, że zarówno NRD, jak i Moskwa, dążyły do poparcia rządu Brandta i Scheela oraz przysporzenia mu dodatkowych głosów w wyborach przedterminowych do Bundestagu. Od CDU/CSU NRD i ZSRR nie oczekiwały konstruktywnych rozmów ani możliwości kompromisu.

Postanowienia Układu Zasadniczego NRD–RFN były skomplikowane, ponieważ musiały pogodzić całkowicie przeciwstawne stanowiska obu stron, głównie w kwestiach prawnych i jedności narodu niemieckiego. Nawiązywały do uzgodnionych już wcześniej w układach wschodnich RFN z ZSRR i Polską zasad przestrzegania nienaruszalności granic oraz integralności terytorialnej państw, jak też wyrzeczenia się siły lub groźby jej użycia. Natomiast w realizacji wzajemnych postanowień między obu państwami niemieckimi najistotniejsze znaczenie miało pięć:

- 1) uznanie w artykule 3 przez RFN dotychczasowej „granicy strefowej” (*Zonengrenze*) za granicę państwową NRD, której szczegółowy przebieg miała ustalić w terminie późniejszym utworzona do tego celu mieszana komisja graniczna (tryb powołania i funkcje określał specjalny załącznik),
- 2) rezygnacja przez RFN w artykule 4 z prawa wyłącznej reprezentacji Niemiec oraz uznanie w artykule 6 NRD za „pełne, równoprawne i niezależne państwo”,
- 3) zaznaczenie przez RFN w preambule, w niektórych artykułach i załącznikach, iż nie traktuje NRD jako zagranicy i stosunkom wzajemnym nadaje „szczególny charakter”. Wyrazem tego było m.in.:
 - obniżenie stosunków do rangi stałych przedstawicielstw (*ständige Vertretungen*), a nie ambasad, których szef był akredytowany w Bonn przy Urzędzie Kanclerskim, a nie MSZ (w Berlinie Wschodnim szef przedstawicielstwa NRD był akredytowany przy Radzie Państwa NRD),
 - wskazanie w preambule faktu, że w kwestii narodowej obie strony posiadają odrębne punkty widzenia,
- 4) w układzie obie strony pominęły kwestie obywatelstwa ze względu na istotne różnice. RFN obstawała przy „niemieckiej przynależności państwowej” zgodnie z artykułem 116 UZ, a NRD za „obywatelstwem NRD” zgodnie z Konstytucją z 1968 r.,
- 5) w artykule 7 oraz w specjalnych załącznikach uregulowano wiele istotnych dla obu stron kwestii bilateralnych, przede wszystkim zachowanie dotychczasowych zasad wymiany handlowej (tzw. handlu wewnątrzniemieckiego

bez istnienia granicy celnej), ulepszenie pracy dziennikarzy, łączenie rodzin, kontaktów osobistych, obrotu niekomercyjnego itp.

RFN w listach do mocarstw zachodnich oraz w załączniku w formie „listu o jedności niemieckiej” podkreśliła przywiązanie do opcji ogólnoniemieckiej, którą NRD przyjęła do wiadomości, choć się z nią nie identyfikowała. W wymienionych przy okazji podpisania UZ listach między rządami NRD a RFN oraz oświadczeniach czterech mocarstw, wszystkie strony wyraziły gotowość i poparcie w sprawie przystąpienia obu państw niemieckich do ONZ.

11 maja 1973 r. Bundestag, wzmocnioną po przedterminowych wyborach większością głosów koalicji SPD/FDP, ratyfikował UZ. Natomiast odrzuciła go w pierwszym czytaniu posiadająca większość w Bundesracie CDU/CSU. W drugim czytaniu przeciwko niemu głosowała tylko Bawaria. Kraje rządzone przez CDU poparły ratyfikację układu ze względu na liczne implikacje międzynarodowe, a przede wszystkim fakt, iż 21 czerwca 1973 r. wnioski o członkostwo RFN i NRD w ONZ miała rozpatrywać Rada Bezpieczeństwa ONZ, a kilka dni później miało się odbyć spotkanie konsultacyjne ministrów spraw zagranicznych dotyczące dalszych prac KBWE. W tej sytuacji już 20 czerwca doszło do wymiany listów ratyfikacyjnych (Rada Państwa NRD ratyfikowała UZ 13 czerwca 1973) między rządami obu państw niemieckich i UZ wszedł w życie.

Wstępne kontakty między RFN a CSRS zainicjowane w 1970 r. dopiero w 1972/1973 r., po ratyfikacji układów wschodnich, nabrały większego rozmachu. Został on parafowany 20 czerwca, a podpisany dopiero 11 grudnia 1973 r. Z tej okazji Brandt i Scheel złożyli oficjalną wizytę w Pradze. Najbardziej kontrowersyjnym problemem w stosunkach między CSRS a RFN nie były kwestie graniczne, jak w wypadku Polski, lecz żądanie przez stronę czechosłowacką uznania przez RFN za „nieważnego od samego początku” (*ex tunc*) układu monachijskiego z 29 września 1938 r. Było to zrozumiałe ze strony moralno-politycznej ze względu na sposób jego narzucenia przez Hitlera, ale trudny od strony formalno-prawnej oraz następstw dla obywateli RFN, którzy do 1938 r. posiadali obywatelstwo czechosłowackie. Problem rozwiązano kompromisowo, stwierdzając w preambule, że układ monachijski został narzucony Republice Czechosłowackiej w 1938 r. przez reżim narodowosocjalistyczny pod groźbą użycia siły, a w artykule 1 obie strony nie określiły momentu, od którego uważają go za nieważny. Natomiast w artykule 2 oraz w specjalnym załączniku w formie listu rozwiązano także kontrowersyjny problem skutków prawnych, wynikających z prawa stosowanego od 30 września 1938 r. do 9 maja 1945 r., obejmujący osoby fizyczne i prawne. Władze CSRS zachowały jedynie prawo do ścigania przestępstw, za które według jej prawa grozi kara śmierci, pozostałe przestępstwa Niemców Sudeckich uległy przedawnieniu. Z układu wyłączono kwestię obywatelstwa, ponieważ Niemcy Sudeccy w tym samym czasie stali się obywatelami NRD lub RFN. W artykułach 3–4 znalazły się postanowienia adekwatne do wcześniejszych układów normalizacyjnych z krajami Układu Warszawskiego. Zwłoka w podpisaniu układu CSRS–RFN wynikała z kontrowersji wynikłych z włączenia osób prawnych z Berlina Zachodniego do układów

normalizacyjnych z krajami bloku wschodniego. ZSRR i NRD odrzucały bowiem prawo reprezentowania przez RFN osób prawnych z Berlina Zachodniego, w tym także udzielania sądom zachodniobierlińskim pomocy prawnej za pośrednictwem ambasad RFN.

Kwestię powyższą rozstrzygnęła dopiero formuła kompromisowa ustalona w toku spotkania Gromyki z Scheelem na przełomie października i listopada 1973 r. Przy wyłączeniu kwestii statusu Berlina dopuszczała ona w niektórych wypadkach pośrednictwo RFN.

Po podpisaniu układu CSRS–RFN doszło do nawiązania 21 grudnia 1973 r. stosunków dyplomatycznych między RFN a Bułgarią i Węgrami w formie wymiany listów. Poprzedziły je krótkie rozmowy przygotowawcze, choć RFN nie miała z tymi państwami kwestii spornych. Budapeszt i Sofia podporządkowały się (w odróżnieniu od Rumunii), strategii i taktyce ZSRR, nawiązując stosunki dyplomatyczne z RFN po osiągnięciu przez nią wspomnianych regulacji z ZSRR, Polską, NRD i CSRS. Stosunki dyplomatyczne z Polską RFN nawiązała 14 września 1972 r., z NRD i CSRS doszło do tego dopiero w połowie 1974 r. W ten sposób RFN, w 1974 r. utrzymywała formalne stosunki dyplomatyczne ze wszystkimi krajami Układu Warszawskiego. Z Chinami Ludowymi nawiązano je już 11 października 1972 r., a z Mongolią 31 stycznia 1974 r. Tylko Albania ze względu na izolację międzynarodową oraz wysuwanie roszczeń reparacyjnych pod adresem RFN stanowiła wyjątek.

8.3.2. Znaczenie procesu KBWE

Wymienione wyżej przesłanki, układy i porozumienia odprężeniowe oraz inne dodatkowe czynniki, przyczyniły się do poprawy klimatu politycznego oraz podjęcia na przełomie 1969/1970 r. przez rząd Finlandii działań i konsultacji, zmierzających do zwołania ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa. Finlandia oferowała gotowość do przejęcia na siebie funkcji gospodarza powyższej konferencji. Konsultacje przeciągnęły się do połowy lat 70., przebiegając równolegle do zasygnalizowanego już wyżej procesu normalizacji stosunków RFN z krajami bloku wschodniego w latach 1970–1973. Ważnym elementem powyższych konsultacji było w 1973 r. podjęcie między NATO a UW w Wiedniu rokowań rozbrojeniowych na temat redukcji zbrojeń i sił zbrojnych w Europie, które trwały z przerwami do 1989 r. Inicjatywy te przyczyniły się do znacznej poprawy atmosfery politycznej oraz stosunków wzajemnych między państwami NATO i UW, pozwalając także na przyspieszenie przygotowań oraz zwołanie ogólnoeuropejskiej konferencji bezpieczeństwa [por. szerzej J. Kukułka 2003, 195: 213].

Etap prac przygotowawczych do powyższej konferencji na szczeblu ambasadorów i przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych z udziałem wszystkich 33 państw europejskich (bez pozostającej w izolacji Albanii) oraz USA i Kanady, zakończono w połowie 1973 r., w trakcie uzgodniono ogólne kwestie proceduralne i merytoryczne. Natomiast sama konferencja przebiegała w trzech etapach:

- pierwszy: spotkania ministrów spraw zagranicznych – Helsinki, od 3 do 7 lipca 1973 r.,
- drugi: rokowania na szczepku ekspertów – Genewa, od 18 września 1973 r. do 21 lipca 1975 r.,
- trzeci: spotkanie szefów państw i rządów – Helsinki, od 30 lipca do 1 sierpnia 1975 r.

Efektom powyższych spotkań było uzgodnienie wielu kwestii szczegółowych oraz przyjęcie nazwy – **KBWE**, jak również uzgodnienie wspólnego dokumentu o nazwie **Akt Końcowy KBWE**. Podpisany 1 sierpnia 1975 r. Akt Końcowy KBWE składał się z czterech części:

- 1) deklaracji zasad rządzących wzajemnymi stosunkami między państwami uczestniczącymi (tzw. „1. koszyk”),
- 2) współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki i techniki oraz środowiska naturalnego („2. koszyk”),
- 3) współpracy w dziedzinie humanitarnej i innych dziedzinach („3. koszyk”),
- 4) dalsze kroki po konferencji.

Pierwsza część odzwierciedlała w dużym stopniu interesy ZSRR i jego sojuszników, ponieważ legalizowała polityczno-terytorialny *status quo*, ustanowiony na konferencjach w Jałcie i Poczdamie w 1945 r. Przyjmował on zresztą zgodnie z powszechnym katalogiem zasad stosunków międzynarodowych, uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 24 października 1970 r., 10 następujących zasad w odniesieniu do sygnatariuszy Aktu Końcowego:

- 1) suwerenna równość, poszanowanie praw wynikających z suwerenności,
- 2) powstrzymanie się od groźby użycia siły lub jej użycia,
- 3) nienaruszalność granic,
- 4) integralność terytorialna państw,
- 5) pokojowe załatwianie sporów
- 6) nieingerencja w sprawy wewnętrzne,
- 7) poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności łącznie z wolnością myśli, sumienia, religii i przekonań,
- 8) równouprawnienie i prawo narodów do samostanowienia,
- 9) współpraca między państwami,
- 10) wykonywanie w dobrej wierze wynikających z Aktu zobowiązań.

W stosunku do wspomnianego wyżej Katalogu ONZ, Akt Końcowy dodaje trzy zasady o dużym znaczeniu regionalnym dla Europy: zasada 3) nienaruszalność granic; zasada 4) integralność terytorialna, która znalazła już odzwierciedlenie w układach normalizacyjnych RFN z krajami bloku wschodniego 1970–1973, w tym także z Polską. Zasada 7) przestrzeganie praw człowieka – miała istotne znaczenie dla opisanego całokształtu tak licznych kontrowersji Wschód–Zachód oraz jako uzasadnienie działalności grup opozycyjnych w bloku wschodnim.

W drugiej części precyzowano zasady współpracy w dziedzinie gospodarki, nauki, techniki, handlu, kooperacji przemysłowej, ochrony środowiska naturalnego,

transportu, turystyki oraz różne aspekty migracji siły roboczej. Były to postanowienia korzystne dla obu stron. W trzeciej części, forsowanej szczególnie przez USA i pozostałe państwa zachodnie, uzgodniono współpracę w dziedzinie humanitarnej i innych, w tym zwłaszcza rozwoju kontaktów międzyludzkich, przepływu informacji, wymiany kulturalnej oraz w zakresie oświaty.

Postanowienia „3. koszyka” należy ściśle łączyć z zasadą 7. z „1. koszyka”, a więc przestrzeganiem praw człowieka przez wszystkich sygnatariuszy, co w intencji państw zachodnich miało oddziaływać na ewolucję wewnętrzną krajów bloku wschodniego w stronę rozszerzenia sfery demokracji dla jednostek i grup społecznych. W drugiej części Aktu Końcowego KBWE znalazły się, w formie załączników, dwa dokumenty:

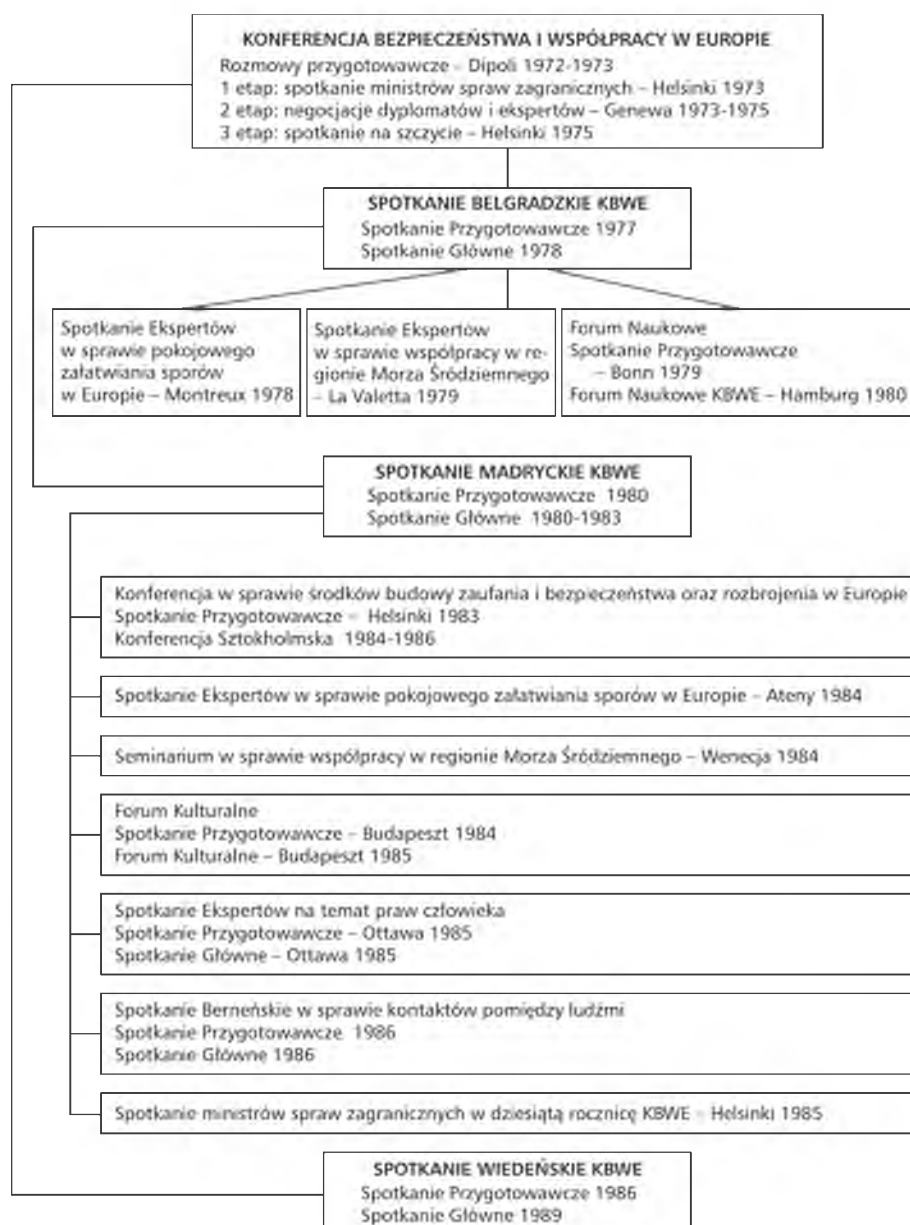
- 1) „Dokument w sprawie środków budowania zaufania i niektórych aspektów bezpieczeństwa i rozbrojenia”, zmierzający do zwiększenia informacji i kontaktów, w tym także wojskowych, w celu uniknięcia eskalacji napięcia i konfliktów między obydwojema blokami,
- 2) działania mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego.

W czwartej części przewidziano realizację Aktu Końcowego w formie jednostronnej, dwustronnej i wielostronnej. Ze stosownymi inicjatywami mogły tutaj występować rządy poszczególnych państw przez samodzielne decyzje (np. znoszenie wiz, liberalizacja uzyskania paszportów itp.), zawieranie umów dwustronnych (np. w kwestii akcji łączenia rodzin itp.). Istotne znaczenie miało jednak organizowanie spotkań wielostronnych, państw reprezentowanych przez przedstawicieli ministrów spraw zagranicznych. Wśród nich najistotniejsze znaczenie miały tzw. konferencje przeglądowe, na których miano dokonać oceny realizacji postanowień Aktu Końcowego przez poszczególnych sygnatariuszy. Pierwszą konferencję tego rodzaju zaplanowano w Belgradzie w 1977 r.

Akt Końcowy KBWE miał jednak wyłącznie znaczenie polityczne, a nie prawnomiędzynarodowe. Oznaczało to w praktyce, iż chociaż postanowienia nie były obowiązujące z prawnego punktu widzenia, to jednak wymuszały na sygnatariuszach ich przestrzeganie, ponieważ w przeciwnym wypadku narażały na krytykę ze strony innych uczestników KBWE. Innymi słowy, istniała polityczna odpowiedzialność za przyjęte zobowiązania, które stanowiły pewnego rodzaju katalog postępowania wzajemnego w warunkach podzielonej Europy. Decyzje podejmowano zaś na **zasadzie konsensusu**, czyli uzgodnienia jednolitego stanowiska przez wszystkich sygnatariuszy. Prowadziło to do znacznego skomplikowania procesu decyzyjnego oraz wydłużenia spotkań, na których przyjmowano stosowne uchwały i komunikaty. Państwa mające odrębne zdanie na konkretny temat mogły jedynie wydać oddzielne oświadczenie.

Proces KBWE przebiegał w niekorzystnych warunkach międzynarodowych, ponieważ po czasie euforii i odprężenia w pierwszej połowie lat 70., doszło do wzrostu rywalizacji Wschód-Zachód, głównie między USA a ZSRR na tle różnic interesów oraz forsowania przez Moskwę wyścigu zbrojeń, co przyczyniło się

Schemat 8.1. Proces KBWE 1972–1989



w latach 1980–1985 do wzrostu napięcia międzynarodowego. Mimo to dzięki KBWE dialog odprężeniowy nie został całkowicie zerwany i nie nastąpił powrót do zimnej wojny. Już na pierwszym spotkaniu przeglądowym w Belgradzie (4 października 1977 do 9 marca 1978) doszło do ujawnienia się kontrowersji między Wschodem a Zachodem, a zwłaszcza USA i ZSRR wokół przestrzegania praw człowieka i jego praktycznej wykładni w krajach bloku wschodniego. Destrukcyjna postawa Malty, wysuwającej szczegółowe żądania w odniesieniu do bezpieczeństwa w rejonie Morza Śródziemnego oraz odmawiającej podpisania komunikatu końcowego, groziła załamaniem się całego procesu KBWE. W rezultacie ograniczono się do krótkiego komunikatu końcowego, którego najistotniejszym elementem było postanowienie o kontynuacji procesu KBWE.

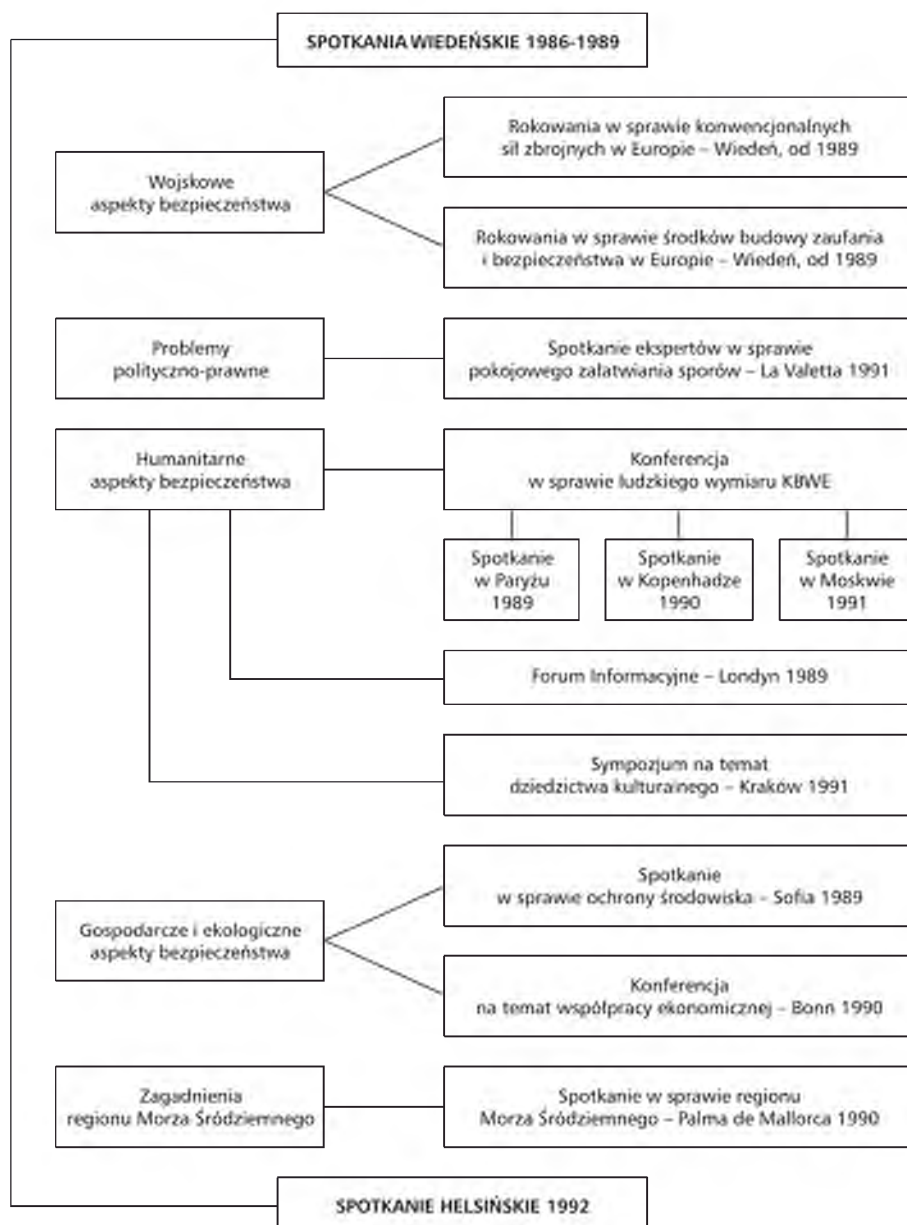
Przed kolejnym spotkaniem przeglądowym w Madrycie doszło do dyskusji w gronie ekspertów na następujące tematy: pokojowe uregulowanie sporów (Montreux 1978), współpraca w rejonie Morza Śródziemnego (La Valetta 1979), forum naukowe (Hamburg 1980). Dyskusje były pomocne w późniejszym wypracowaniu wspólnych stanowisk na konferencjach przeglądowych.

W szczególnie niekorzystnych warunkach międzynarodowych odbyło się drugie spotkanie przeglądowe KBWE w Madrycie, od 11 listopada 1980 r. do 9 września 1983 r. Nastąpiło ono bowiem po interwencji ZSRR w Afganistanie w 1979 r. oraz po zaostrzeniu sytuacji wewnętrznej w Polsce, po wprowadzeniu 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego, na które to fakty USA oraz inne państwa zachodnie odpowiedziały sankcjami gospodarczymi w stosunku do Polski i ZSRR. Przypadło ono także na okres wzmożenia wyścigu zbrojeń przez ZSRR, na co USA odpowiedziały zainstalowaniem od 1983 r. na terenie Europy Zachodniej eurostrategicznej broni nuklearnej średniego zasięgu. Wspomniane wydarzenia o mało nie doprowadziły do przerwania procesu KBWE. W rezultacie różnych rozmów zakulisowych doszło jednak do podpisania dokumentu końcowego, którego najistotniejszymi elementami były:

- wyrażenie zgody na poszerzenie procesu KBWE o sferę wojskową i zapowiedź zwołania do Sztokholmu specjalnej konferencji w sprawie środków budowy zaufania i bezpieczeństwa i rozbrojenia w Europie (KVAE), która odbyła się w latach 1984–1986,
- zobowiązanie się do współpracy w dziedzinie nauki i techniki, kultury, wymiany informacji, ochrony środowiska naturalnego, akcji łączenia rodzin itp.

Następstwem uchwał konferencji przeglądowej w Madrycie było podjęcie w kolejnych latach dyskusji na spotkaniach roboczych w gronie polityków, dyplomatów, ekspertów i twórców, wokół następujących problemów szczegółowych: pokojowe uregulowanie sporów (Ateny 1984), współpraca w rejonie Morza Śródziemnego (Wenecja 1984), prawa człowieka (Ottawa 1985), kontakty między ludźmi (Berno 1986). Przyczyniły się one, podobnie jak wspomniane wyżej spotkanie KVAE, do zbliżenia stanowisk w wielu dziedzinach. Istotne znaczenie miały w II połowie lat 80. przygotowania i przebieg kolejnej konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu, w latach 1986–1989 [zob. E. Cziomer 2005, 404: 410 oraz Schemat 8.2].

Schemat 8.2. Proces KBWE– spotkania wiedeńskie 1986–1989



Źródło: E.Cziomer, L.W. Zyblikiewicz, 2005, 409:410.

8.3.3. Odprężenie w stosunkach RFN z krajami bloku wschodniego w latach 1975–1989

Układy i porozumienia RFN z ZSRR oraz pozostałymi państwami Układu Warszawskiego w latach 1970–1973 doprowadziły do ożywienia polityki wschodniej i niemieckiej RFN, co spowodowało, że stały się one ważnymi elementami stosunków Wschód–Zachód. Z jednej strony umożliwiały bowiem dojście do skutku samej KBWE, a z drugiej pod względem treści (np. rezygnacja z użycia siły lub groźby jej użycia, nienaruszalność granic itp.), były konkretyzacją postanowień Aktu Końcowego KBWE z 1 sierpnia 1975 r. Rząd SPD/FDP przywiązywał wielką wagę do aktywnego uczestnictwa w procesie KBWE, traktując to jako dodatkową możliwość dialogu z krajami Układu Warszawskiego oraz sposobność do osiągania wymiernych korzyści politycznych, gospodarczych i humanitarnych. Natomiast opozycyjna CDU/CSU, jako jedna z nielicznych partii Europy Zachodniej wypowiedziała się przeciwko podpisaniu przez RFN Aktu Końcowego KBWE. Stanowisko swoje zmieniła dopiero po przejściu władzy w Bonn – po „zwrocie” 1982 r., kiedy zaczęła kontynuować politykę odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód, oraz politykę wschodnią i niemiecką koalicji SPD/FDP.

Między polityką odprężenia a polityką wschodnią i niemiecką RFN od połowy lat 70. występowała ścisła współzależność, ponieważ sprzyjały jej wtedy i w latach 1985–1989 okresy odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód, a narastające napięcia w relacjach Wschód–Zachód w latach 1980–1985 przyczyniły się do poważnych komplikacji.

RFN była zainteresowana realizacją polityki odprężenia, która stwarzała ogóle ramy polityki wschodniej i niemieckiej niezależnie od układu sił wewnętrznych. Delikatność sytuacji RFN polegała jednak na tym, że jako członek Wspólnot Europejskich i NATO, musiała politykę odprężenia rozpatrywać na tle interesów całego Zachodu, a nie tylko interesów własnych. Prowadziło to niejednokrotnie do poważnych komplikacji i oskarżeń, zarówno ze strony sojuszników i partnerów zachodnich, jak też ZSRR i państw Układu Warszawskiego. Dotyczyło to najczęściej zabiegów o wyodrębnienie polityki niemieckiej RFN z konfrontacji Wschód–Zachód ze względu na korzyści w zakresie kontaktów międzyludzkich z NRD.

Dlatego też znaczna część polityków, naukowców i publicystów w RFN formułowała tezę o „podzielności odprężenia”. Chodziło między innymi o to, aby brak porozumienia na jednej płaszczyźnie, nie stanowił przyczyny do podważania celowości realizacji polityki odprężenia w całości lub w innych dziedzinach.

Rozpatrując stanowisko RFN wobec procesu KBWE należy podkreślić, że od lat 70. rząd SPD/FDP wypowiadał się jednoznacznie za obecnością USA i Kanady w Europie i udziale w KBWE, uzależniając od tego ratyfikację układów wschodnich w 1972 r. Równocześnie przeciwstawiał się, ze względu na własną, ogólnonieemiecką opcję, dążeniu ZSRR do pojmovania KBWE jako substytutu niedoszłego traktatu pokojowego z Niemcami po 1945 r., oraz traktowania Aktu Końcowego

z Helsinek jako potwierdzenia polityczno-terytorialnego *status quo* w Europie. W związku z powyższym można w uproszczeniu przyjąć, że w latach 1975–1989 RFN starała się w licznych oświadczeniach i deklaracjach oficjalnych w uzgodnieniu ze swoimi partnerami i sojusznikami zachodnimi eksponować następujące aspekty procesu KBWE:

- 1) podkreślenie moralno-politycznego, a nie prawnomiędzynarodowego charakteru Aktu Końcowego KBWE z 1 sierpnia 1975 r.,
- 2) forsowanie klauzuli pokojowej modyfikacji granic, która niezależnie od innych zasad – nienaruszalności granic oraz integralności terytorialnej – nie wykluczała możliwości zmiany granic między NRD a RFN w momencie zjednoczenia Niemiec,
- 3) szczególne zainteresowanie postanowieniami trzeciej części Aktu Końcowego (tzw. „3. koszyk”) oraz przestrzeganiem praw człowieka w kontekście położenia Niemców w NRD oraz ludności niemieckiej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej.

Wszystkie rządy federalne traktowały konferencje przeglądowe KBWE: Belgrad (1977–1978), Madryt (1980–1983), Wiedeń (1986–1989), oraz różne spotkania specjalistyczne jako forum wymiany poglądów i tworzenia odpowiedniego klimatu politycznego, nie wykorzystując ich, poza wyjątkowymi sytuacjami, do nadmiernej krytyki ZSRR czy pozostałych państw Układu Warszawskiego. RFN zawsze traktowała proces KBWE jako ważny element polityki odprężenia Wschód–Zachód, który bardzo trafnie określił minister spraw zagranicznych Hans Dietrich Genscher, 5 sierpnia 1980 r., w kulminacyjnym momencie konfrontacji USA–ZSRR oraz w przededniu konferencji przeglądowej w Madrycie: „Polityka rządu federalnego w sprawie KBWE jest zgodna z jego polityką w ogóle, przez którą niezmiennie dąży do odprężenia między Wschodem a Zachodem. Nawet jeśli polityka odprężenia jest zagrożona przez rozwój wydarzeń w Afganistanie i wywołany tym spadek zaufania, to polityka ta nie ma żadnej rozsądnej alternatywy. Zawsze opierała się za założeniami realistycznych i długofalowych. Może być skuteczna tylko na zasadzie bezpieczeństwa i równowagi” [zob. H.D. Genscher, 1995].

Pierwszoplanowe znaczenie ZSRR dla polityki wschodniej RFN wynikało z wielu czynników, ale najistotniejsze znaczenie miały:

- hegemoniczna pozycja ZSRR w Układzie Warszawskim oraz jako supermocarstwa w stosunkach Wschód–Zachód, co wywoływało wiele implikacji dla polityki bezpieczeństwa RFN,
- zachowanie przez ZSRR odpowiedzialności za „Niemcy i Berlin jako całość” oraz sprawowanie przez niego bezpośredniej kontroli nad NRD,
- atrakcyjność ZSRR jako partnera gospodarczego dla RFN ze względu na znaczne zasoby surowcowe.

W latach 70. strategia i taktyka RFN polegała na dążeniu do rozbudowy stosunków z ZSRR we wszystkich dziedzinach, przez co stała się jego najważniejszym partnerem w dialogu odprężeniowym w Europie. W okresie wzrostu napięcia między ZSRR a USA, w latach 1980–1981, RFN była zainteresowana pod-

trzymaniem dialogu odprężeniowego, podejmowała różne inicjatywy w kierunku doprowadzenia do rozmów radziecko-amerykańskich w kwestii rozbrojenia, aby nie dopuścić do przekształcenia się napięcia w „zimną wojnę” między Wschodem i Zachodem. Przyniosłoby to ze względu na położenie geopolityczne oraz stan powiązań gospodarczych największe straty właśnie dla RFN. Stąd też kanclerz Helmut Schmidt, jako zdecydowany zwolennik „podwójnej uchwały NATO” z 12 grudnia 1979 r. z jednej strony, oraz prowadzenia „realistycznej polityki odprężenia” z drugiej – stał się podczas szczytów 1980 r. w Moskwie i 1981 r. w Bonn z Breżniewem pewnego rodzaju „pośrednikiem” lub „tłumaczem” między USA a ZSRR. W zgodnej opinii specjalistów zyskał dzięki temu duży autorytet na Wschodzie i Zachodzie, choć w USA i NATO nie kryto obaw, że ZSRR zmierza do „wyłuskania” RFN z sojuszu zachodniego. Były to jednak oceny przesadne, ponieważ nie brały pod uwagę obiektywnych interesów RFN, związanych z polityką odprężenia i współpracy, a nie konfrontacji. W łonie elity politycznej RFN sprawa powiązań z Zachodem nigdy nie była stawiana pod znakiem zapytania. Jednak powstała sytuacja między USA a ZSRR wzmocniała obiektywnie rolę i pozycję międzynarodową RFN.

Po zmianie rządu w RFN, na przełomie 1982/1983 r. oraz powstaniu koalicji CDU/CSU/FDP, dyplomacja radziecka podjęła działania, które zmierzały do zachęty RFN, aby nie wyraziła zgody na dyslokację amerykańskich broni strategicznych średniego zasięgu na swym terytorium. Miałoby to ogromny wpływ na postawę pozostałych państw NATO w Europie. Problem ten był głównym przedmiotem rozmów kanclerza Kohla w Moskwie w lipcu 1983 r. Kiedy wysiłki powyższe skończyły się niepowodzeniem, w latach 1983–1985 doszło do poważnego pogorszenia stosunków radziecko-zachodnioniemieckich. Z drugiej strony, w Moskwie doceniano zaangażowanie RFN przeciwko polityce sankcji USA wobec ZSRR w latach 1980–1981, w związku z inwazją w Afganistanie oraz ogłoszeniem stanu wojennego w Polsce 13 grudnia 1981 r., a ponadto starania ministra spraw zagranicznych Genschera zmierzające do ożywienia dialogu Wschód–Zachód.

Po przejściu funkcji sekretarza generalnego KC KPZR przez Michaiła Gorbaczowa, dyplomacja radziecka koncentrowała się przede wszystkim na rozmowach rozbrojeniowych z USA i bezpośrednich szczytach Reagan–Gorbaczow (1985, 1986, 1987, 1988) oraz George’a Busha z Gorbaczowem w 1989 r. Stąd też stosunki z RFN nie należały do priorytetów polityki zachodniej ZSRR. Nabiorą one większego znaczenia na przełomie lat 1989/1990 [zob. M. Gorbatschow 1993].

Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych pomiędzy Polską a RFN w 1972 r., stosunki wzajemne były obciążone oczekiwaniami ówczesnego kierownictwa polskiego, dotyczącymi uzyskania od RFN odszkodowań dla Polaków będących ofiarami represji narodowo-socjalistycznych, głównie więźniów obozów koncentracyjnych i robotników przymusowych podczas II wojny światowej. W trakcie rokowań z Polską na początku lat 70., RFN przekazała przez Czerwony Krzyż w Genewie ok. 120 mln marek dla najbardziej poszkodowanych ofiar eksperymentów pseudomedycznych, co jednak nie zadowoliło Warszawy. Ze swej strony rząd federalny

zabiegał o rozszerzenie zakresu migracji ludności pochodzenia niemieckiego do RFN w ramach tzw. akcji łączenia rodzin. Częściowy kompromis w powyższych sprawach osiągnięto dopiero po całonocnej rozmowie Schmidta z I sekretarzem KC PZPR Edwardem Gierkiem w Helsinkach, 1/2 sierpnia 1975 r., przy okazji uroczystego podpisania Aktu Końcowego KBWE. Uzgodnienia zostały ujęte w pakiet porozumień podpisanych 9 października 1975 r. w Warszawie podczas wizyty Genschera w Polsce. Obejmował on:

- 1) umowę o zaopatrzeniu emerytalnym i wypadkowym (tzw. umowa rentowa),
- 2) porozumienie w zakresie zaopatrzenia emerytalnego między obu państwami i ich instytucjami ubezpieczeniowymi,
- 3) umowę międzyrządową o udzieleniu przez RFN Polsce kredytu finansowego w wysokości 1 mld marek o niskim oprocentowaniu (2,5%) w celu wsparcia współpracy gospodarczej,
- 4) zapis protokolarny dotyczący wyjazdu z Polski 120.000–125.000 osób pochodzenia niemieckiego na pobyt stały do RFN.

Dodatkowo uzgodniono wieloletni program współpracy gospodarczej, który poszerzał wcześniej zawarte umowy dwustronne o współpracy gospodarczej z 1970 r. i 1974 r. Zgodnie z punktem 2 pakietu porozumień, RFN zobowiązała się wypłacić Polsce 1,3 mld marek z tytułu świadczeń poniesionych przez polskie instytucje ubezpieczeniowe po II wojnie światowej dla różnych kategorii ludności, w tym robotników przymusowych w III Rzeszy, przesiedleńców itp. W RFN traktowano wymienione świadczenia jako formę odszkodowania dla Polski. Ten punkt porozumienia podlegał ratyfikacji przez Bundestag i Bundesrat, dlatego w marcu 1976 r. doszło w RFN do ostrych dyskusji parlamentarnych pomiędzy CDU/CSU a SPD i FDP, oraz w mediach zachodnioniemieckich. Uważano bowiem, że wyjazd Niemców z Polski jest okupiony zbyt dużymi świadczeniami finansowymi. Ze względu na przewagę krajów (landów) CDU/CSU w Bundesracie, wydawało się, że pakiet porozumień z Polską może zostać odrzucony. Z uwagi na zarysowujące się trudności wewnętrzne i napięcia społeczne w Polsce kierownictwo partyjnopństwowe było skłonne do maksymalnych ustępstw wobec RFN, wyrażając zgodę na to, że akcja łączenia rodzin nie ograniczy się wyłącznie do uzgodnień w zapisie protokolarnym, ale będzie kontynuowana w terminie późniejszym. Pozwoliło to na zmianę stanowiska CDU/CSU, szczególnie po uzyskaniu poparcia Kohla i znacznej części umiarkowanych polityków CDU.

12 marca 1976 r. doszło do jednogłośnej ratyfikacji przez Bundesrat, co stworzyło także warunki do odbycia kilkakrotnie odkładanej wizyty Edwarda Gierka w RFN: 8–12 czerwca 1976 r. W trakcie wizyty podpisano porozumienia o współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej. Polska wysunęła się, po ZSRR, na drugie miejsce jako partner dialogu odprężeniowego oraz w zakresie współpracy gospodarczej. Między Schmidtem a Gierkiem nawiązały się bliskie kontakty. Zaowocowało to oficjalną wizytą Schmidta w Polsce 21–25 listopada 1977 r. oraz prywatną wizytą Schmidta w Gdańsku (prywatnym jachtem 19–20 sierpnia 1979).

Ogłoszenie stanu wojennego w Polsce 13 grudnia 1981 r., rozwiązanie związku zawodowego „Solidarność” i represje wobec opozycji politycznej, doprowadziły jednak do pogorszenia oraz ochłodzenia oficjalnych stosunków między Polską a RFN. Do kolejnej rewizyty szefa rządu federalnego w Polsce doszło bowiem dopiero w połowie listopada 1989 r. Po zwrocie politycznym w Polsce, w czerwcu 1989 r., kanclerz Kohl przyjechał na zaproszenie premiera Tadeusza Mazowieckiego. Merytorycznie jego wizyta była przygotowywana przez ministrów spraw zagranicznych od początku 1988 r., natomiast w wielu sprawach realizacja przyjętych ustaleń została przesunięta do czasu zjednoczenia Niemiec w 1990 r.

Z pozostałych krajów Układu Warszawskiego do najbardziej preferowanych partnerów RFN należały Węgry, ponieważ stosunki wzajemne nie były obciążone przeszłością, a ponadto Węgry należały do prekursorów reform społeczno-gospodarczych w bloku wschodnim. Stosunki dwustronne RFN z Bułgarią również były wolne od jakichkolwiek obciążeń, ale Bułgaria była traktowana jako kraj nadmiernie uzależniony od ZSRR, który niechętnie podejmuje własne inicjatywy w polityce zachodniej. Preferencje dla Rumunii z tytułu nawiązania stosunków dyplomatycznych z RFN w 1967 r. straciły na znaczeniu w ciągu lat 70. i 80., zarówno ze względu na dynamikę kontaktów i powiązań RFN z innymi krajami bloku wschodniego, jak i wzmocnienie się dogmatyzmu i dyktatorskich metod sprawowania władzy w Rumunii przez Nicolae Ceaușescu. Podobnie oceniono również CSRS, chociaż w latach 80. RFN udało się rozwiązać bardzo wiele problemów praktycznych, np. w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, rozbudowy i modernizacji przejść granicznych itp. Albania – jako ostatnie państwo Europy Południowo-Wschodniej – nawiązała stosunki dyplomatyczne z RFN 2 października 1987 r., po zgonie długoletniego dyktatora Enwera Hodży oraz rezygnacji z roszczeń reparacyjnych wobec RFN, w wysokości 2 mld dolarów. Umożliwiło to złożenie 23 października 1987 r. przez Genschera oficjalnej wizyty. Była to pierwsza wizyta zachodniego szefa dyplomacji w tym kraju po 1945 r. i stała się ważnym etapem przezwyciężenia samo izolacji Albanii na arenie międzynarodowej.

W latach 70. wśród wysoko uprzemysłowionych krajów Zachodu RFN wysunęła się na pierwsze miejsce jako partner handlowy państw RWPG. Świadczy o tym wzrost wartości obrotów towarowych RFN z krajami RWPG z 604 mln marek w 1950 r. do 43,592 mld marek w 1989 r. Pierwszym partnerem handlowym RFN w grupie krajów RWPG był ZSRR, którego obroty wzrosły z 2,802 mld marek w 1970 r. do 19,877 mld marek w 1989 r. Kolejne miejsca zajmowały Polska, Węgry i CSRS. Wzrost wymiany handlowej był wymiernym efektem odprężenia i normalizacji stosunków wzajemnych, oraz następstwem podpisanych układów i umów z krajami RWPG.

Z drugiej jednak strony wartość obrotów handlowych RFN z krajami RWPG nie przekroczyła w omawianym okresie 5% całego handlu zagranicznego Zachodnich Niemiec, co lokowało je na poziomie wymiany ze Szwajcarią. Sytuacja ta wskazywała na zacofanie gospodarcze krajów RWPG i ich znikomy udział w międzynarodowym podziale pracy. Wystarczy tylko porównać, że w okresie powyższym,

udział RFN w skali rocznej eksportu światowego wynosił ok. 12%, a wszystkich krajów RWPG łącznie, nie przekraczał 9–10%. Natomiast zasadniczym problemem dla krajów RWPG były bariery eksportowe do RFN, które z kolei zmuszały do wyrównania ujemnego bilansu handlowego, czyli ograniczania zakupów. Generalnie na tle handlu z krajami bloku wschodniego doszło na początku lat 80. do licznych sporów pomiędzy USA a krajami Europy Zachodniej, w tym także RFN. O ile administracja Reagana zamierzała handel wschodni wykorzystać jak instrument nacisku i sankcji przeciwko Polsce, a zwłaszcza ZSRR, o tyle sojusznicy zachodnioeuropejscy występowali przeciwko temu nie tylko ze względów humanitarnych, ale również ekonomicznych. Można to wyraźnie uzasadnić korzyściami z tytułu handlu z krajami RWPG. O ile eksport do tych krajów głównych krajów WE: RFN, Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch kształtował się w 1983 r. na poziomie 4–5%, o tyle w przypadku USA było to tylko 1,4% całokształtu handlu wschodniego. Natomiast USA wyraźnie preferowały, ze względu na lobby farmerskie, eksport zboża do ZSRR – w 1981/1982 r. partycypowały np. w 15,3% całokształtu importu radzieckiego, a na wszystkie 10 państw ówczesnych WE przypadało tylko 2,5% tego importu.

Na marginesie, w latach 70. i 80. RFN miała już 3 porozumienia w sprawie dostaw gazu ziemnego ze ZSRR. W 1982 r. gaz radziecki stanowił 2% całości dostaw do Europy Zachodniej. Najważniejsi odbiorcy to: RFN – 10,7, Włochy – 7, Francja – 4 i Austria – 2,9 mld metrów sześciennych [zob. C. Wörmann 1986, 74: 137].

W latach 70. i 80. poszukiwano różnych form kooperacji przemysłowej, także współpracy na rynkach trzecich firm z krajów RWPG oraz RFN, ale nie przyniosło to oczekiwanych rezultatów. W efekcie doszło do zadłużenia krajów RWPG w RFN; w 1977 r. zadłużenie wyniosło ok. 21 mld marek, a w 1980 r. już 30 mld marek. W ciągu lat 80. zadłużenie wzrastało, głównie z tytułu niespłaconych odsetek, wpływając ujemnie na wzajemne stosunki finansowe. RFN partycypowała generalnie w ok. 20–21% zadłużenia krajów RWPG na Zachodzie.

Problemy powyższe będą rzutowały na sytuację wewnętrzną krajów bloku wschodniego na początku lat 90., przyczyniając się do narastania zjawisk kryzysowych i do załamania się „realnego socjalizmu” i rozwiązania RWPG. Do krajów najbardziej zadłużonych należały ZSRR, Polska i Węgry, ponieważ pozostałe stosowały bardziej umiarkowaną politykę zaciągania kredytów w RFN. Dynamika zasygnalizowanych powiązań gospodarczych RFN ze Wschodem w latach 70. i 80. spełniła dwie zasadnicze funkcje. Z jednej strony umocniła pozycję RFN jako regionalnego mocarstwa gospodarczego, a z drugiej – znacznie zwiększyła rolę RFN jako ważnego uczestnika procesu odprężeniowego w stosunkach Wschód–Zachód [por. Cziomer 2005, 225: 239].

W polityce wschodniej tego okresu RFN przywiązywała duże znaczenia do rozwiązywania kwestii humanitarnych. Wiązała się z tym głównie prowadzona z wielkimi trudnościami od połowy lat 50. tzw. akcja łączenia rodzin, czyli przesiedlania ludności niemieckiej z krajów Europy Środkowo-Wschodniej i ZSRR do RFN na pobyt stały. W krajach powyższych na początku lat 70. zamieszkiwało tam łącznie ok. 3–4

mln ludności pochodzenia niemieckiego, z czego 2 mln na terenie ZSRR. Opieka nad tą ludnością wynikała zarówno z tradycji historycznych, jak też zobowiązań prawnych rządu federalnego z tytułu UZ oraz specjalnego ustawodawstwa dotyczącego wypędzonych z lat 50. W wyniku następstw agresji i okupacji hitlerowskiej ludność niemiecka w krajach Europy Środkowo-Wschodniej poniosła po 1945 r. określone cierpienia. Jej sytuacja prawno-polityczna, ekonomiczno-społeczna i kulturalna była jednak mocno zróżnicowana w poszczególnych krajach. W latach 70. i 80. z jednej strony rząd SPD/FDP, powołując się między innymi na postanowienia „3. koszyka” Aktu Końcowego KBWE z 1975 r. oraz związane z nim porozumienia bilateralne, zabiegał o wyjazd tej ludności do RFN, a z drugiej – dążył do przyznania jej w tych krajach określonych praw i przywilejów w miejscu zamieszkania. W sumie, w latach 1950–1991 do RFN przeniosło się ok. 2,6 mln ludności pochodzenia niemieckiego z ZSRR i krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Na lata 70. i 80. przypadało łącznie ok. 1,3 mln, z czego na Polskę ok. 1 mln. Po 1983 r. rząd CDU/CSU/FDP coraz bardziej zabiegał o to, aby ludność niemiecka pozostała w tych krajach, zwłaszcza w Polsce.

Po nawiązaniu stosunków dyplomatycznych między RFN a NRD w połowie 1974 r. stosunki wzajemne obu państw niemieckich nie uległy radykalnej poprawie. Zawierano jednak liczne porozumienia handlowo-gospodarcze, mające istotne znaczenie dla stworzenia infrastruktury w kontaktach wewnątrzniemieckich. Najistotniejsze znaczenie miało stworzenie lepszych warunków dla rozwoju „handlu wewnątrzniemieckiego” z NRD, który nie był traktowany jako handel zagraniczny i nie podlegał żadnym rygorom celnym, był natomiast ważnym instrumentem politycznym dla RFN. W celu ułatwienia kontaktów międzyludzkich doprowadzono do modernizacji dróg dojazdowych w tranzycie z i do Berlina Zachodniego.

Do początku lat 80. zarówno koalicja SPD/FDP, jak i opozycyjna CDU/CSU, krytykowały często władze NRD za łamanie praw człowieka, prześladowanie opozycji politycznej itp., co było powodem dodatkowej polemiki, a czasem nawet napięć w stosunkach dwustronnych. NRD znacznie odbiegała pod względem aktywności kontaktów politycznych z RFN od pozostałych państw bloku wschodniego, szczególnie na najwyższym szczeblu, ponieważ nasilała się częstotliwość spotkań na niższych szczeblach. Sytuacja powyższa uległa stopniowej zmianie od początku lat 80. kiedy stopniowo rozbudowano kontakty polityczne. Najistotniejsze znaczenie miała w tym zakresie wizyta kanclerza Helmuta Schmidta w NRD, 11–13 grudnia 1981 r. Sytuacja nie uległa zmianie po powstaniu rządu CDU/CSU/FDP na przełomie 1982/1983 r., choć stworzyła całkowicie nową jakość w stosunkach RFN–NRD. W ujęciu syntetycznym czynniki powyższego zbliżenia obejmują:

- po pierwsze, upowszechnienie się wśród mieszkańców RFN i NRD nastrojów pacyfistycznych, wyrażających obawę przed zagrożeniem nuklearnym ze względu na zbliżające się nieuchronnie stacjonowanie nowych broni amerykańskich i radzieckich średniego zasięgu w 1983 r.,
- po drugie, dążenie przywódców RFN i NRD do wyodrębnienia współpracy NRD–RFN z konfrontacji Wschód–Zachód, wynikające z przekonania, że tylko kontynuacja polityki odprężenia lat 70. może przynieść pozytywne efekty.

Intensywność kontaktów politycznych między RFN a NRD w latach 80. przyczyniła się do upowszechnienia wielu różnych koncepcji i modeli współpracy wzajemnej. W RFN najgłośniejsza była koncepcja „niemiecko-niemieckiej wspólnoty odpowiedzialności” (*deutsch-deutsche Verantwortungsgemeinschaft*), a w NRD koncepcja budowy „koalicji rozsądku” (*Koalition der Vernunft*), którą głosił sam Honecker, zyskujący nawet w ocenie publicystów zachodnioniemieckich pozytywne oceny jako polityk. Prawie całkowicie w zapomnienie poszła jego krytyka jako „budowniczego muru berlińskiego” w 1961 r. Sytuacja powyższa wzbudzała zaniepokojenie na Wschodzie i Zachodzie, gdzie wysuwano oskarżenia pod adresem tendencji neutralistycznych i możliwości opuszczenia przez RFN sojuszu zachodniego, czy wyłuskania NRD z bloku wschodniego. Szczególny rozgłos zyskała wizyta przewodniczącego CSU, Straussa w NRD w lipcu 1983 r., który do tej pory należał do największych krytyków reżimu NRD. Odbył on nie tylko rozmowę z Honeckerem, ale z inicjatywy samego kanclerza Kohla odegrał ważną rolę pośrednika w uzyskaniu przez NRD kredytu w wysokości ok. 1 mld marek w bankach niemieckich. Taki sam kredyt uzyskała NRD w 1984 r.

Z najnowszych publikacji źródłowych na temat stosunków RFN–NRD w latach 1982–1989 wynika jednoznacznie, że zarówno koła rządowe, jak też opozycyjna SPD, doskonale orientowały się w pogarszającej się sytuacji gospodarczej NRD. Podjęły zatem próbę udzielenia jej pomocy, aby uchronić przed możliwym wstrząsem wewnętrznym, którego starano się uniknąć, ponieważ mogłoby to doprowadzić do komplikacji międzynarodowych, utrudniając zbliżenie NRD–RFN. Pierwszą wizytę na wysokim szczeblu złożył w RFN przewodniczący Izby Ludowej NRD, Horst Sindermann 19–22 lutego 1986 r. Wreszcie, po szczegółowych przygotowaniach, do RFN z oficjalną wizytą przybył sam Honecker 7–11 września 1987 r. Wbrew początkowym oporom, został przyjęty ze wszystkimi godnościami protokolarnymi oraz ceremoniałem wojskowym należnym głowie obcego państwa. Podważało to misterną teorię RFN, która stwierdzała, iż NRD nie jest zagranicą. Wizyta powyższa potwierdziła pozytywne efekty rozwoju stosunków RFN–NRD od początku lat 80., wskazując na możliwość ich dalszej rozbudowy.

Ważnym elementem polityki niemieckiej RFN było dążenie do umocnienia swych powiązań z Berlinem Zachodnim i reprezentowanie go w kontaktach zewnętrznych. Już w 1974 r. rząd federalny założył w Berlinie Zachodnim Federalny Urząd Ochrony Środowiska, co spotkało się z ostrą krytyką ZSRR i NRD, które uważały, iż jest to sprzeczne z porozumieniem czterostronnym z 3 września 1971 r. Nie wpłynęło to jednak na zmianę stanowiska RFN. Jeszcze poważniejszym zagadnieniem była sprawa zabiegania RFN o reprezentowanie osób prawnych pochodzących z Berlina Zachodniego w kontaktach zewnętrznych. Ze względu na naciski NRD i ZSRR, doprowadziło to do blokowania podpisania, a zwłaszcza realizacji niektórych układów RFN z krajami bloku wschodniego, w tym przede wszystkim o współpracy kulturalnej, ponieważ przeszkody formalne nie pozwalały na uczestnictwo instytucji lub zespołów z Berlina Zachodniego. Na przełomie lat 70. i 80. do kwestii tych podchodzono bardziej pragmatycznie, rozwiązując szereg problemów kompromisowo, szczególnie w zakresie współpracy gospodarczej, w której Berlin Zachodni pełnił bardzo ważną rolę.

Od połowy lat 80. współpraca RFN–NRD nabierała coraz większego rozmachu. Jej pozytywne efekty to:

- 1) włączenie bezpośrednio lub pośrednio Berlina Zachodniego do wszystkich porozumień i układów z NRD, z małymi wyjątkami, kiedy stanowiska prawne były całkowicie rozbieżne,
- 2) zaniechanie szykan na drogach tranzytowych lub przejściach granicznych wobec mieszkańców RFN i Berlina Zachodniego oraz włączenie NRD do systemu lepszego zaopatrzenia w surowce, energię elektryczną itp.,
- 3) systematyczne zwiększanie się ruchu osobowego z NRD do RFN (w 1987 r. z NRD do RFN wyjechało blisko 5 mln osób, z czego 3,8 mln rencistów, ale 1,2 mln w wieku przedemerytalnym – co było ogromną różnicą w stosunku do lat 60., a nawet 70.),
- 4) zgoda na zniesienie większości ograniczeń w przyjazdach z RFN i Berlina Zachodniego do NRD – w 1987 r. podróż taką odbyło 5,5 mln osób [zob. H. Pothoff, 1999].

Zmiany powyższe były wynikiem poprawy stosunków oficjalnych, a także zawarcia konkretnych układów i porozumień, które odzwierciedlały interesy wszystkich stron. Pozwoliły one na ożywienie bezpośrednich kontaktów Niemców w Berlinie oraz po obu stronach Łaby, tworząc bardziej praktyczne przesłanki kształtowania jedności niemieckiej. Ze względu na koncesje finansowe oraz korzyści gospodarcze, władze NRD zostały wciągnięte w system wzajemnych powiązań z RFN, która dążyła konsekwentnie do zbliżenia Niemców, dzięki krystalizowaniu „niemiecko-niemieckiej wspólnoty odpowiedzialności”.

Wzrost znaczenia RFN jako partnera w dialogu odprężeniowym Wschód–Zachód oraz jej dobre stosunki z ZSRR i USA ułatwiły realizację powyższej koncepcji. Stwarzało to korzystne warunki do zjednoczenia obu państw niemieckich, choć dzisiaj trudno stwierdzić, czy politycy w RFN i NRD w pełni to sobie wówczas uświadamiali. Zarówno sondaże opinii publicznej, jak i wypowiedzi najważniejszych polityków RFN, nie pozwalają na wysuwanie tak daleko idących wniosków. Raczej nastawiano się na uznanie zjednoczenia Niemiec za odległą perspektywę historyczną.

MARCIN LASOŃ

Rozdział 9

PRZESŁANKI I NASTĘPSTWA KONFLIKTÓW POSTKOLONIALNYCH I DYSPROPORCJI ROZWOJU PÓŁNOC–POŁUDNIE

W okresie zimnej wojny rywalizacja między wrogimi sobie mocarstwami toczona była zarówno na płaszczyźnie ideologicznej, politycznej, gospodarczej, jak i militarnej. W wypadku tej ostatniej ważne miejsce zajmował nie tylko wyścig zbrojeń, ale i zaangażowanie USA i ZSRR, bezpośrednie lub poprzez sojuszników, w konflikty lokalne i regionalne. Mimo niebezpiecznych kryzysów nigdy jednak nie doszło do bezpośredniego starcia obu stron, chociaż wojska USA i ZSRR uczestniczyły w walkach podczas niektórych z wojen np. Wietnamie czy Afganistanie. Celem mocarstw było niedopuszczenie do wejścia danego obszaru do strefy wpływów przeciwnika. Walka pomiędzy blokami rozgrywała się więc przede wszystkim na obszarach państw tzw. Trzeciego Świata. ZSRR popierał ugrupowania komunistyczne i ruchy narodowo-wyzwoleńcze o tym charakterze na terenach Azji, Afryki i Ameryki Łacińskiej. Przez pomoc ekonomiczną, materiałową i wojskową doprowadził do powstania państw sprzyjających lub podporządkowanych: Wietnamu, Afganistanu, Etiopii czy Nikaragui. Państwa zachodnie, przede wszystkim USA, w myśl doktryny powstrzymywania ekspansji komunizmu, ochrony własnej strefy wpływów i rywalizacji z ZSRR, starały się przeciwdziałać aktywności komunistycznej we wspomnianych regionach. Oprócz pomocy ekonomicznej i wojskowej USA inicjowały powstawanie paktów regionalnych (zob. rozdz. 6) mających na celu wstrzymanie agresji lub penetracji ich członków przez państwa i ruchy komunistyczne wspierane przez ZSRR. Niniejszy rozdział przybliży najważniejsze konflikty, w które zaangażowały się mocarstwa w czasie zimnej wojny. Warto zauważyć, że cechuje je skomplikowana geneza, związana nie tylko z rywalizacją Wschód–Zachód. Niektóre z nich nie zakończyły się bowiem z chwilą zakończenia podziału świata na dwa bloki, nie można więc zakończyć nawet krótkiej analizy niektórych z nich na okresie zimnej wojny, a należy przedstawić ich ewolucję i konsekwencje dla nowo tworzonego ładu międzynarodowego w latach 90. XX wieku i na progu XXI.

9.1. Przyczyny i następstwa wybranych konfliktów regionalnych w okresie zimnej wojny

9.1.1. Wojna koreańska

Była ona pierwszą (i jedyną) w okresie zimnej wojny „gorącą” wojną regionalną. Z uwagi na groźbę przekształcenia się w konflikt światowy, Rada Bezpieczeństwa ONZ zdecydowała się na interwencję zbrojną w celu odparcia agresora, za którego uznano Koreańską Republikę Ludowo-Demokratyczną (KRLD). Przyjmuje się, że inicjatorem wojny był przywódca KRLD Kim Ir Sen, który przedstawił pierwsze plany inwazji na południową część półwyspu i tym sposobem chciał jego zjednoczenia (ostatecznie do podziału doszło w 1948 roku, kiedy to powstała Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna – komunistyczna, na północ od 38 równoleżnika) i Republika Korei (o orientacji prozachodniej, na południe od 38 równoleżnika) [zob. Dziak 2003, 79: 131]. Przygotowując się do wojny Kim Ir Sen wziął pod uwagę:

- poparcie Stalina (a w konsekwencji pomoc militarną) dla własnej koncepcji zjednoczenia Korei, które uzyskał podczas wizyty w Moskwie 5 marca 1949 roku; atak miał się rozpocząć po zdobyciu odpowiedniej przewagi militarnej,
- obietnicę pomocy zbrojnej, złożoną przez przywódcę ChRL Mao Tse Tunga na wypadek zagrożenia porażką Kim Ir Sena; należy pamiętać, że było to zgodne z wolą Stalina i stanowiło jeden z warunków poparcia pomysłu Kim Ir Sena,
- korzystną sytuację międzynarodową, a mianowicie podpisanie traktatu sojuszniczego między ZSRR a ChRL oraz wypowiedzi amerykańskich polityków i decyzja Izby Reprezentantów o odrzuceniu planu pomocy dla Republiki Korei, co świadczyło o spadku zainteresowania USA sprawami półwyspu.

W takich warunkach Kim Ir Sen wydał rozkaz przygotowania armii do uderzenia, które rozpoczęło się 25 czerwca 1950 roku. Siły KRLD liczyły około 223 tys. żołnierzy, 120 czołgów, 180 samolotów i w ciągu 3 dni zajęły Seul, a dzięki miażdżącej przewadze (Republika Korei miała około 98 tys. żołnierzy i niewielkie ilości sprzętu) zagarnęły do połowy września 90% terytorium tego państwa. Jednak wbrew przewidywaniom komunistów, USA zdecydowały się interweniować. Wykorzystując nieobecność na posiedzeniach Rady Bezpieczeństwa ONZ przedstawiciela ZSRR, 27 czerwca 1950 roku przyjęła ona rezolucję potępiającą KRLD i uznającą ją za agresora, a następnie wzywającą członków ONZ do udzielenia pomocy jej ofierze, odparcia agresji i przywrócenia pokoju. Była to podstawa prawna do wysłania do Korei wojsk interwencyjnych pod sztandarem ONZ. Z głównym udziałem sił USA zorganizowano koalicję 17 państw pod dowództwem gen. Douglasa MacArthura. Szybka pomoc amerykańska pozwoliła obronić niewielką część Korei Południowej z portem Pusan. Aby odciąć walczącą na południu armię Kim Ir Sena, w połowie września MacArthur nakazał swoim wojskom lądowanie pod Inchon (30 km od Seulu) a jednocześnie wykonał kontratak spod Pusan. Tak okrążona armia KRLD została prawie doszczętnie rozbita i już na początku października siły ONZ przekroczyły 38 równoleżnik.

Kiedy 20 października zajęto Phenian, a 21 października wojska amerykańskie dotarły do granicy, do wojny postanowiły dołączyć Chiny. Kim Ir Sen poprosił o bezpośrednią pomoc ZSRR, a gdyby taka była niemożliwa, o wsparcie w formowaniu oddziałów w Chinach. Stalin jednak odmówił, mogło to bowiem oznaczać otwarty konflikt z USA, do czego ZSRR nie był gotowy. Swoje zobowiązania wypełnił jednak Mao Tse Tung i 25 października 1950 roku, bez wypowiedzenia wojny armia chińska ruszyła do ataku na wojska ONZ. Armia została nazwana „chińskimi ochotnikami chcącymi pomóc bratniemu narodowi koreańskiemu w walce z imperialistami”. Chiński przywódca zdecydował się na udzielenie pomocy również dlatego, że od 27 czerwca amerykańska VII Flota wpłynęła na chińskie wody terytorialne w celu ochrony Tajwanu przed potencjalną inwazją komunistów, uzyskał także obietnicę Stalina o dostawach broni. Do Korei wkroczyły więc regularne oddziały armii chińskiej, której zadaniem było ostateczne zakończenie problemu koreańskiego i zajęcie całego półwyspu. Dzięki ogromnej przewadze (około 500 tys. żołnierzy chińskich wobec 200 tys.) siły te szybko pokonały wojska ONZ i zajęły Seul, który odbito dopiero 14 kwietnia 1951 roku.

Inwazja chińska postawiła świat przed groźbą wybuchu III wojny światowej. Już 30 listopada Truman zagroził użyciem broni jądrowej, a gen. D. Eisenhower powrócił do służby i został głównodowodzącym sił NATO. Co więcej, Chiny korzystając z zainteresowania Koreą, 7 października 1950 roku zajęły także Tybet. MacArthur w celu pokonania „chińskich ochotników” 24 marca 1951 roku zażądał zgody na atak nuklearny na Chiny i jednoczesną inwazję wojsk Chiang Kai-sheka z Tajwanu. Jednak nie chcąc doprowadzić do wojny światowej i reagując na jawną niesubordynację generała, 11 kwietnia 1951 roku prezydent Truman zdymisjonował MacArthura. Tak wyniszczająca wojna nie mogła zakończyć się sukcesem żadnej ze stron. W tej sytuacji – z inicjatywy ZSRR – 10 lipca 1951 roku rozpoczęły się w Panmundżon rozmowy pokojowe. Równocześnie trwały walki pozycyjne na linii 38 równoleżnika; rozejm podpisano dopiero 27 lipca 1953 roku. Utrzymywał on przedwojenny podział kraju.

Ostatecznie wojna koreańska, w której uczestniczyło 20 państw, bliska była przekształceniu się w światową. W jej efekcie zginęło około 900 tys. Chińczyków, 520 tys. żołnierzy KRLD, 415 tys. Republiki Korei i 33 tys. USA. Była też zarazem pierwszym konfliktem, podczas którego celowo zrezygnowano z całkowitego zwycięstwa militarnego, aby uniknąć użycia broni jądrowej i wybuchu wojny światowej. Dzięki jej trwaniu ZSRR nie zdecydował się na interwencję w Jugosławii i doprowadził do konfliktu trwającego następne 20 lat pomiędzy USA a ChRL, co okazało się dla niego niezwykle korzystne. Amerykanie zaangażowali się zaś we wsparcie Republiki Korei. Stosowną umowę z rządem Korei Południowej podpisali 1 października 1953 roku.

Zakończył się też wówczas proces demobilizacji armii amerykańskiej rozpoczęty po II wojnie światowej, a rozpoczęły gwałtowne zbrojenia, zarówno konwencjonalne, jak i nuklearne oraz tworzenie sojuszy militarnych w Azji. USA postanowiły także silniej współpracować z RFN i Japonią, z którą w 1954 roku podpisały traktat o bezpieczeństwie. Układ o bezpieczeństwie wzajemnym zawarły również z Tajwanem.

Tymczasem KRLD pozostawała pod rządami Kim Ir Sena, który wprowadził dyktaturę opartą na kulcie jednostki rozwiniętym na niespotykaną dotąd skalę. W myśl stworzonej przez siebie filozofii „dżucze”, państwo miało być samowystarczalne w sferze ideologicznej, politycznej, ekonomicznej i militarnej. Za jeden z głównych celów władzy uznał zjednoczenie z Republiką Korei. Ta idea była realizowana przez cały okres rządów „Wielkiego Wodza” Kim Ir Sena, który od 1953 roku pełnił urząd premiera, a od 1972 roku prezydenta KRLD. Wskazać można m.in. kilka prób dialogu pomiędzy władzami obu Korei, zainteresowanych rozwiązaniem konfliktu państw:

- przyjęcie w 1972 roku dziewięciopunktowego komunikatu określającego wstępne ramy współpracy; pozostał on jednak na papierze, tak jak i ustalenia z 1979 roku,
- fiasko próby z 1984 roku, której celem było doprowadzenie do trójstronnych lub nawet wielostronnych rozmów w sprawie uregulowania problemu koreańskiego, USA nie chciały bowiem, by uczestniczył w nich ZSRR,
- ze względu na upadek systemu blokowego i nową sytuację międzynarodową w 1990 roku, doszło do porozumienia w sprawie rozpoczęcia rokowań między premierami obu państw koreańskich. W 1991 roku oba państwa koreańskie przyjęło do ONZ i podpisały one porozumienie o pojednaniu, nieagresji i współpracy oraz porozumienia denuklearyzacyjne, które miało uczynić Półwysep Koreański wolnym od broni jądrowej, także w przyszłości; nadzorem miała zająć się Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (MAEA), jednak KRLD nie przystąpiła do jego realizacji,
- w 1993 roku KRLD przystąpiła do rozmów w sprawie inspekcji, zakończyły się one jednak niepowodzeniem i międzynarodowych inspektorów nie wpuszczono. Co więcej, w marcu KRLD zdecydowała się na wyjście z traktatu NPT, pod wpływem Chin w czerwcu zawiesiła tę decyzję, miała bowiem nadzieję na normalizację stosunków z USA przez podjęcie rokowań dwustronnych w celu nawiązania stosunków dyplomatycznych i uzyskania pomocy gospodarczej. Gdy to jednak nie nastąpiło, KRLD po raz kolejny zerwała kontakty z MAEA.

Pomijając szczegóły kolejnych działań i porozumień (np. z końca 1994 i początku 1995) należy powiedzieć, że tego typu gra prowadzona przez KRLD, była kontynuowana także po śmierci Kim Ir Sena, która nastąpiła 8 lipca 1994 roku. Jego syn i następca, Kim Dzong Il, pracował także nad dalszym wdrażaniem idei „dżucze”. Formalnie przejął władzę w państwie w 1997 roku jako przywódca Koreańskiej Partii Pracy i głównodowodzący wojsk. Nie przerwał polityki prowadzącej do izolacji na arenie międzynarodowej, ciągłych zbrojeń i prac nad uzyskaniem broni jądrowej, a jedynie w pewnych okresach wyrażał gotowość do rozmów i dochodziło wtedy do spotkań, np. w 2000 roku przedstawiciele obu Korei, czy rozmów sześciostronnych na temat zakończenia prac nad bronią jądrową prowadzonych w KRLD. Kim Dzong Il wyrażał na nie zgodę ze względu na konieczność uzyskania pomocy gospodarczej, niezbędnej do przetrwania kraju – szczególnie w 2. połowie lat 90., kiedy kraj dotknę-

ła klęska głodu, która pochłonęła prawdopodobnie setki tysięcy ofiar. Pomoc materiałową dostarczały przede wszystkim ChRL i USA stawiając ciągle warunki przerwania badań nad bronią jądrową. Można uznać, że badania te stały się kartą przetargową przywódcy KRLD, który przez groźby i demonstracyjne testy raket starał się uzyskać jak najsilniejszą pozycję negocjacyjną. Zgodnie z tym scenariuszem w 2002 roku Korea Północna wystąpiła z traktatu NPT i zrezygnowała ze współpracy z MAEA.

W 2005 roku KRLD ogłosiła, że posiada już broń jądrową. W kolejnych rokach odbywających się w ramach rozmów sześciostronnych z udziałem obu Korei, Chin, Japonii, Rosji i USA, we wrześniu 2005 roku, Korea Północna zgodziła się zrezygnować z broni i programów nuklearnych i powrócić do układu NPT przyjmując zobowiązania USA. Stany Zjednoczone zapewniły, że nie mają zamiaru atakować KRLD, zaś wszyscy uczestnicy zobowiązali się do udzielenia pomocy w zakresie dostaw energii dla KRLD. Jednak ustalenia te pozostały tylko w sferze deklaracji i nie zostały zrealizowane. Wobec tego w grudniu 2005 roku KRLD bezterminowo zawiesiła swój udział w dalszych rozmowach, do czego przyczyniły się także amerykańskie oskarżenia o proliferację broni masowego rażenia, fałszowanie dolarów i przemyt broni i narkotyków. W lipcu 2006 roku KRLD przeprowadziła próby raketowe, a 9 października 2006 roku pierwszą potwierdzoną próbę jądrową. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła więc 14 października rezolucję potępiającą ten akt.

Ponadto Rada wezwała KRLD do rezygnacji z programu nuklearnego, traktując próbę nuklearną jako zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa na świecie i nałożyła na nią szereg sankcji (zakaz dostarczania ciężkiego uzbrojenia wojskowego i części zamiennych, eksportowania uzbrojenia przez Koreę oraz szkolenia i doradztwa na rzecz rozwoju uzbrojenia). Zdecydowano również o zamrożeniu wszelkich środków finansowych, które mogłyby być używane do wspierania programu nuklearnego oraz zabroniono wpuszczania na terytorium Korei osób (i ich rodzin), które są zaangażowane w program nuklearny. Nałożono również embargo na dostawy do KRLD dóbr luksusowych, aby uderzyć w komunistyczny establishment.

Reżim Kim Dzong Ila uznał tę rezolucję za równoznaczną z wypowiedzeniem wojny i zarezerwował sobie prawo do użycia adekwatnych środków do obrony. Jednak wbrew początkowym informacjom o planowanych następnych próbach, wkrótce (20 października) zapowiedziano, że władze są gotowe do powrotu do rokowań. Raz jeszcze okazało się, że przywódca KRLD prowadzi działania zgodnie ze wspomnianą wcześniej taktyką negocjacyjną.

Mapa 9.1. Podział Półwyspu Koreańskiego



Źródło: opracowanie własne.

9.1.2. Kryzys kubański

Był to najpoważniejszy kryzys w stosunkach amerykańsko-radzieckich, grożący bezpośrednią konfrontacją obu stron. Wiązałoby się to z wybuchem wojny światowej z użyciem broni jądrowej. Jego powodem była instalacja na Kubie radzieckich raket średniego zasięgu, przysłanie samolotów, wyrzutni raket ziemia–powietrze oraz ponad 20 tys. żołnierzy i techników. Wydarzenia decydujące o losie świata rozegrały się w dniach 16–29 października 1962 roku: jednak geneza kryzysu związana jest z wydarzeniami z przełomu lat 50. i 60.:

- dojście do władzy na Kubie w 1952 roku popieranego przez USA Fulgencio Batisty, któremu przeciwni byli sympatycy i działacze ruchów lewicowych. Na czele jednego z nich stał Fidel Castro, który już w 1953 roku próbował obalić Batistę, za co został aresztowany i skazany na 15 lat więzienia (dzięki amnestii wyszedł na wolność w 1955 roku),
- zakończona fiaskiem próba powstania, na której czele wraz z Castro stał Ernesto Che Guevara, podjęta w 1956 roku. Część rewolucjonistów schroniła się górach Sierra Maestra tworząc oddziały partyzanckie, które od 1957 roku, wraz z popierającymi Castro chłopami, zaczęły tworzyć poważną siłę wojskową,
- w grudniu 1958 roku partyzanci zwyciężyli w bitwie pod Santa Clarą i w styczniu 1959 roku wkroczyli do Hawany. W lutym 1959 roku Castro objął urząd premiera i rozpoczął radykalne reformy, np. rolną, w wyniku której pozbawiono ziemi cudzoziemców i uderzono w interesy obywateli amerykańskich. Po wyeliminowaniu przeciwników pełną władzę zaczął sprawować Ruch 26 Lipca (nazwa od daty pierwszej próby powstania z 1953), a Kuba wkroczyła w epokę przemian komunistycznych, nawiązując stosunki dyplomatyczne z ZSRR i krajami bloku, i łamiąc w ten sposób założenia polityki amerykańskiej wobec Ameryki Łacińskiej,
- USA starały się zakończyć niepomyślne dla własnych interesów reformy kubańskie przez wywieranie presji na rząd w Hawanie, np. ograniczając import cukru z Kuby w 1960 roku, aż po wprowadzenie w pełnego embarga handlowego i zerwanie stosunków dyplomatycznych w styczniu 1961 roku. Jednocześnie trwały przygotowania do inwazji na Kubę, której mieli dokonać wyszkoleni przez Amerykanów Kubańczycy aby przywrócić poprzedni porządek i osadzić powołany przez siebie rząd [zob. szerzej Kubiak 1996, 19: 28]. 4 kwietnia 1961 roku prezydent USA podjął decyzję o przeprowadzeniu zaplanowanej interwencji na Kubie i 17 kwietnia 1961 roku oddziały amerykańskie rozpoczęły desant w Zatoce Świń. Wojska Castro wykorzystały jednak resztki samolotów i zbombardowały barki desantowe Amerykanów, co w znaczny sposób przyczyniło się do niepowodzenia operacji. Z 1400 uchodźców kubańskich, którzy wylądowali na Wyspie, 1200 zostało schwytanych a 120 zginęło, nieliczni powrócili na Florydę. W efekcie operacja Amerykanów, której nadano kryptonim „Zapata” zakończyła się w ciągu 72 godzin całkowitą klęską. Odpowiedzialność za nią wziął na siebie prezydent Kennedy.

Ze względu na fiasco operacji w Zatoce Świń i oczywiste zaangażowanie w nią USA, doszło do zacieśnienia współpracy między Kubą a ZSRR. Podpisano porozumienie o pomocy wojskowej i wymianie cukru na ropę naftową, a od 1962 roku rozpoczęto instalację wyrzutni rakiet z głowicami atomowymi. Był to bardzo ważny fakt dla ZSRR, ponieważ doszło do zmiany układu sił w potencjale atomowym. Kennedy postanowił zlikwidować powstałą – według oceny amerykańskiej – „lukę raketową” i doprowadził do zwiększenia wydatków na zbrojenia jądrowe. W ten sposób w 1962 roku Amerykanie mieli 62 rakiety, a Rosjanie 50, podczas gdy w 1960 roku odpowiednio 18 i 35. Wykluczenie Kuby z Organizacji Państw Amerykańskich w styczniu 1962 roku (pod naciskiem USA) i embargo na dostawy broni przypieczętowało, ku zadowoleniu Chruszczowa, silną współpracę tego państwa z ZSRR. We wrześniu 1962 roku pojawiły się pierwsze informacje o instalacjach wojskowych ZSRR na Kubie. ZSRR nie przyznał się jednak do rozmieszczania rakiet na Kubie i ostrzegął, że ewentualna interwencja USA zagrozi światowemu pokojowi. Przełom nastąpił 14 października, kiedy to dostarczono Kennedy’emu zdjęcia wykonane przez samolot szpiegowski U2, na których widoczne były radzieckie rakiety. Zwołano posiedzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego, na którym omawiano kilka scenariuszy działań, np. atak na wyspę, poufne rozmowy z Castro, spotkanie z Chruszczowem czy blokada wyspy [Patek, Rydel, Węc 2000, 39]. Wybrano ten ostatni wariant. Kennedy w wystąpieniu telewizyjnym 22 października 1962 roku ogłosił decyzję o blokadzie morskiej Kuby. Każdy statek wiozący na wyspę broń ofensywną miał być zawrócony, rozbudowa wojsk kubańskich kontrolowana, a każda rakietka wystrzelona z Kuby przeciwko jakiemuś państwu półkuli zachodniej potraktowana jako atak ZSRR na USA, który zakończy się pełnym odwetem. Blokada rozpoczęła się 24 października, radziecki konwój zmierzający na Kubę został zatrzymany i podjęto poufne rozmowy w celu znalezienia rozwiązania. Chruszczow nie mógł pozwolić sobie na konfrontację daleko od baz morskich ZSRR, nie mógł też użyć broni atomowej, bowiem USA miały jej więcej: około 3 tys. strategicznych środków uderzeniowych w stosunku do około 20 rakiet międzykontynentalnych, 80 na okrętach podwodnych i 200 bombowców po stronie ZSRR [Kubiak 1996: 43]. W tej sytuacji musiał się wycofać. Kennedy zaproponował wycofanie radzieckich sił w zamian za zdjęcie amerykańskiej blokady i obietnicę nieagresji na wyspę. USA poza tym przygotowywały się od inwazji na Kubę. Propozycja Kennedy’ego została przyjęta 28 października 1962 roku i rozpoczęło się wycofywanie radzieckiej broni ofensywnej z Kuby. Chruszczow próbował jeszcze uzyskać zgodę na wycofanie amerykańskich rakiet typu Jupiter z Turcji, jednak oficjalnie mu się to nie udało (w późniejszym czasie została zrealizowana „cicha” umowa w tej sprawie i rakiety wycofano). Castro nie był zadowolony z takiego zakończenia kryzysu. By zapobiec zerwaniu stosunków z ZSRR, czym groził, władze w Moskwie zgodziły się na nowe porozumienie handlowe, które mówiło o wyższej cenie cukru i większej pomocy gospodarczej.

Kryzys kubański postawił świat w obliczu zagrożenia wybuchem wojny między mocarstwami. Zakończył się zwycięstwem USA i prestiżową porażką ZSRR,

a w rezultacie osłabieniem jego przywódcy, który w 1964 roku musiał ustąpić. Utrwalił również władzę komunistyczną na Kubie, której nie zagrażała już bezpośrednia inwazja amerykańska, ale jednocześnie Castro, wobec ustępstw ZSRR wobec USA, zawiódł się na Moskwie. Kryzys kubański stał się też impulsem do stworzenia pierwszego środka budowy zaufania między oboma mocarstwami i utworzenia bezpośredniej linii łączności między Kremlem a Białym Domem (tzw. „gorąca linia”). Był to też początek zawierania porozumień o kontroli zbrojeń.

Castro mając zagwarantowane bezpieczeństwo, rozpoczął tworzenie na Kubie państwa totalitarnego, które zgodnie z założeniami teorii Che Guevary czyniącej z wyspy „ognisko rewolucji”, miało być centrum szkolenia bojowników niosących żagiew rewolucji na kontynent amerykański. W związku z tym stworzono i wspomagano ruchy rewolucyjne m.in. w Wenezueli, Kolumbii, Peru, Salwadorze, Nikaragui czy Boliwii (gdzie w 1967 roku zginął Che Guevara). Wymagało to pogodzenia się z koncepcją ZSRR – pokojowego współistnienia, co nastąpiło w 1964 roku na konferencji partii komunistycznych w Hawanie. Uznano, że obie strony akceptują swoje strategie i wybory, i że ich stosowanie zależy tylko od obiektywnych uwarunkowań danego kraju [Płachtański 2000: 39]. Wobec takiego stanu rzeczy, rząd USA zmienił koncepcję, mówiącą o uznawaniu tylko rządów demokratycznych w krajach Ameryki Łacińskiej i od 1964 roku priorytetem stało się niedopuszczenie do powstania „drugiej Kuby” oraz wspieranie wszelkich ugrupowań i rządów antykomunistycznych w regionie. Przykładem stała się interwencja sił zbrojnych krajów Organizacji Państw Amerykańskich na Dominikanie w kwietniu 1965 roku (większość żołnierzy z USA). Podobną operację przeprowadziła armia USA w Grenadzie w 1983 roku.

Jednak Castro nie ograniczał prób rozszerzania rewolucji tylko do najbliższego regionu. Pozwalała na to ścisła współpraca z ZSRR, która po pokonaniu trudności z połowy lat 60., od 1968 roku szybko się rozwinęła a punktem przełomowym była interwencja UW w Czechosłowacji, którą Castro poparł. Kuba uzyskała dzięki temu znaczną pomoc gospodarczą, która została sformalizowana przez przyjęcie do RWPG w 1972 roku i podpisanie szeregu umów dwustronnych. Armia kubańska zaangażowała się więc w działania na terenie Afryki – zgodnie ze schematem zakładającym wysyłanie żołnierzy przez Kubę i zapewnianie dowódców, doradców, uzbrojenia i pomocy finansowej przez ZSRR. Przykładem może być tutaj wsparcie władz komunistycznych w Etiopii przez około 20 tys. żołnierzy kubańskich.

Reżim Castro przetrwał upadek komunizmu i nie dotknęły go przemiany przełomu lat 80. i 90. Mimo trudnej sytuacji gospodarczej, wywołanej m.in. wycofaniem pomocy ze strony ZSRR (szacowanej na od 2,5 do 4 mld dolarów rocznie), który kupował cukier powyżej i sprzedawał ropę poniżej cen światowych, wciąż aktualne pozostawało (i pozostaje) hasło „socjalizm albo śmierć” (*socialismo o muerte*). O stopniu uzależnienia kubańskiej gospodarki od ZSRR świadczą przykładowe dane: import z ZSRR stanowił prawie 100% dostarczanej na Kubę mąki, masła, sera, pralek, żelazek, zegarków, a przemysł cukrowniczy, zapewniający 80% kubańskiego eksportu, był uzależniony od dostaw radzieckich części, maszyn i urządzeń [Płachtański

2000: 41]. Od 1992 roku handel pomiędzy Kubą a Rosją został oparty na kontraktach uwzględniających ceny światowe i zawieranych przez firmy z obu państw. Dominowała wymiana ropy na cukier. Jednak pozwoliło to Kubie na złagodzenia skutków załamania gospodarczego. Ta kooperacja okazała się tym istotniejsza, że USA przyjęły w 1996 roku ustawę umożliwiającą nałożenie sankcji wobec państw współpracujących z Kubą. Nie udało się bowiem doprowadzić do normalizacji stosunków pomiędzy oboma państwami. Niesprzyjające były fakty: zestrzelenie dwóch amerykańskich awionetek, konflikt wokół Eliana Gonzaleza (chłopiec, któremu udało się uciec na Florydę w 1999, w 2000 został deportowany na Kubę) oraz aktywna działalność antycastrowskiego lobby kubańskiego z Florydy.

Mapa 9.2. Obszar kryzysu kubańskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.library.thinkquest.org/11046/days/cuba_map.jpg.

Od lipca 2006 roku na czele Kuby stoi brat Fidela – Raul Castro, który zastępuje go na czas prowadzonego leczenia (kubański przywódca poddał się serii operacji przewodu pokarmowego). Trudno jest przewidzieć, czy komunizm przetrwa na wyspie jeżeli okaże się ono nieskuteczne. Raul Castro zapowiedział w przemówieniu z okazji 50. rocznicy powstania Rewolucyjnych Sił Zbrojnych (2 grudnia 2006) [za: Agencja EFE, *Kuba przechodzi do ery po Fidelu*, www.serwisy.gazeta.pl], że wewnętrzna jedność państwa jest zagwarantowana, a na jej straży stoi wojsko (wraz z siłami bezpieczeństwa jest to około 50 tys. ludzi, dowodzone jeszcze przez rewolucjonistów pamiętających wydarzenia z 1959) i Komunistyczna Partia Kuby (KPK).

Uznał on również, że konieczne są rozmowy z USA. Zaproponował wspólną dyskusję na temat historycznych rozbieżności. Sposobem na utrzymanie władzy ma być również większy pragmatyzm w polityce, szczególnie w wymiarze gospodarczym. Prawdopodobne są reformy, które pozwolą na poprawę poziomu życia ludności, której przeciętne dochody miesięczne stanowią równowartość sile nabywczej 15 dolarów. Specjaliści prognozują, że Kuba może przyjąć model zastosowany w ChRL, czyli wprowadzenie mechanizmów wolnorynkowych do gospodarki przy utrzymaniu politycznych i ideologicznych podstaw systemu [Wojna, www.pism.pl]. Pomoc w tym procesie zapewnić może Wenezuela (na czele z Hugo Chavezem), która już od lat wspiera bliską upadku gospodarkę kubańską utrzymując preferencyjne ceny sprzedawanej ropy naftowej (w ciągu ostatnich 5 lat pomoc sięgnęła 2,6 mld dolarów).

9.1.3. Wojny wietnamskie

Wojna tocząca się w Wietnamie w latach 1965–1973 jest jedną z najbardziej znanych w historii zimnej wojny. W powszechnej opinii, ukształtowanej przez scenarzystów filmowych, toczyła się ona przede wszystkim między żołnierzami USA a partyzantką komunistyczną wspomaganą przez radzieckich doradców. Należy jednak na ten konflikt, mający olbrzymie znaczenie dla stosunków Wschód–Zachód spojrzeć szerzej.

Na wysłanie wojsk amerykańskich do Wietnamu wpływ miało m.in.:

- podpisanie Układów genewskich, które doprowadziły jedynie do chwilowego rozwiązania problemu terytorium Wietnamu podzielonego wzdłuż 17 równoleżnika na 2 państwa. Demokratyczna Republika Wietnamu (DRW) rządzona przez Ho Szi Mina rozpoczęła w 1956 roku wprowadzanie zmian w państwie na wzór radziecki i przygotowanie zbrojnego zjednoczenia Wietnamu. Stąd utworzono w części południowej – Republice Wietnamu, komunistyczną partyzantkę, którą nazwano Vietcong (od słów „wietnamski komunista”). Była ona zbrojnym ramieniem Narodowego Frontu Wyzwolenia Wietnamu Południowego (NFWWP). Rozpoczęła działalność w 1957 roku w celu przejęcia władzy i zjednoczenie z komunistyczną północą. Vietcong posiadał bazy w Laosie i Kambodży, co ułatwiało mu skuteczne działania, w ich wyniku m.in. w 1963 roku na południu rozpoczęła się wojna domowa,
- uniemożliwienie zwycięstwa komunizmu w Indochinach – miał temu służyć podpisany jeszcze w 1954 roku pakt SEATO, w którym jego uczestnicy zastrzegli sobie możliwość zbrojnej interwencji na terenie Indochin, gdyby doszło do próby opanowania tego terenu przez siły komunistyczne. Początkowo Amerykanie wysyłali doradców wojskowych i niewielkie grupy, przede wszystkim o charakterze szkoleniowym, w 1964 roku było ich już ponad 23 tys.,
- atak kutrów torpedowych DRW na amerykańskie niszczyciele 2 i 4 sierpnia 1964 roku. Kongres Stanów Zjednoczonych 7 sierpnia przyjął tzw. „rezolucję tonkińską”, w której przyznał prezydentowi L. Johnsonowi prawo do użycia takich środków, jakie są konieczne i zapobiegają atakom i dalszej agresji DRW na terytoria objęte postanowieniami SEATO, wobec tego pierwsze regularne oddziały amerykańskie wylądowały na terenie Wietnamu w marcu 1965 roku.

W 1966 roku w Wietnamie było już blisko 390 000 żołnierzy USA, w 1968 roku około 550 tys. Dodając do tego blisko 500 tys. żołnierzy Republiki Wietnamu i około 50 tys. z państw SEATO, otrzymamy wielkość sił broniących Indochin przed komunizmem. Jednak siły te nie mogły przekraczać granicy DRW, a potem również Laosu i Kambodży ze względu na obawę interwencji chińskiej. Wobec tego ograniczono się do nalotów na te tereny, z czasem rozszerzonych (w ciągu całej wojny Amerykanie i ich sojusznicy zrzucaли dwa i pół raza więcej bomb niż spadło na III Rzeszę w II wojnie światowej), które nie przynosiły jednak powodzenia. Bazy Vietcongu nie zostały zniszczone, a to uniemożliwiało wygranie z partyzantką. Sprawnie funkcjonowała tzw. „Droga Ho Szi Mina” wiodąca przez południowo-wschodnią część Laosu, którą dostarczano zaopatrzenie dla wojsk walczących w południowym Wietnamie. Wojna przedłużała się, pochłaniała kolejne ofiary, szczególnie głośno informowano o cywilnych, stąd narastający w USA i na świecie opór przeciwko jej prowadzeniu. DRW popierana była przez światową opinię publiczną, kształtowaną w znacznej mierze przez media ukazujące obraz ciemniejących naród wietnamski Amerykanów. Wysokie koszty wojny i efekt, jaki przyniosła ze sobą tzw. ofensywa Tet, rozpoczęta na początku 1968 roku przeprowadzona przez siły Vietcongu, wsparte żołnierzami i czołgami DRW, doprowadziły wojnę w Wietnamie do punktu kulminacyjnego. Pamiętać należy, że z militarnego punktu widzenia ofensywa zakończyła się porażką sił komunistycznych (straciły ponad 45 tys. żołnierzy, a Amerykanie i ich sojusznicy około 4 tys.), jednak wystarczyło samo jej podjęcie, czyli działania ofensywne na szeroką skalę, by media i ruchy pacyfistyczne w USA zaczęły wywierać tak silny nacisk na prezydenta Johnsona, iż ten zdecydował się na rokowania. Społeczeństwo bowiem zostało przekonane, że armia amerykańska przegrywa wojnę [zob. Dmochowski 1991: 134]. Negocjacje rozpoczęły się 13 maja 1969 roku w Paryżu. Amerykanie chcieli wycofać się z wojny w sposób honorowy, zmniejszając swoją obecność stopniowo, by ostatecznie opuścić Wietnam i cały ciężar obrony przed komunizmem pozostawić na barkach armii Republiki Wietnamu. W ten sposób miała się dokonać „wietnamizacja” wojny. Takie rozwiązanie obiecał wyborcom R. Nixon, który został wybrany prezydentem USA i objął funkcję 20 stycznia 1969 roku. Tego też dnia rozpoczęła się właściwa część rokowań pokojowych, w których uczestniczyli przedstawiciele DRW, Republiki Wietnamu, USA i powstałego w czerwcu 1969 roku Tymczasowego Rządu Rewolucyjnego utworzonego w proklamowanej przez przedstawicieli NFWWP Republice Wietnamu Południowego. Rokowania trwały 4 lata i zakończył je „Układ o zaprzestaniu działań wojennych i przywróceniu pokoju w Wietnamie” podpisany 27 stycznia 1973 roku w Paryżu. Na jego mocy przerwano walki, armie państw SEATO miały wycofać się z Wietnamu w ciągu 60 dni, na terenie południa pozostały jednak wojska DRW. Uznawano niepodległość, jedność i integralność terytorialną Wietnamu. Zdecydowano o powstaniu Rady Pojednania Narodowego z przedstawicielami 3 głównych stron konfliktu, miały odbyć się demokratyczne wybory i pokojowe zjednoczenie, a w razie agresji komunistycznej na Republikę Wietnamu, pomoc dla niej obiecywali Amerykanie. Zgodzono się na uwolnienie wojskowych i cywilów

wziętych do niewoli w trakcie działań wojennych. USA zobowiązały się również do oczyszczenia z min wód i portów DRW. Jednak do wyborów ani do potrzebnej pomocy wojskowej (przede wszystkim lotniczej) nie doszło, gdyż w marcu 1975 roku nastąpiła decydująca ofensywa sił północno-wietnamskich. W jej efekcie 30 kwietnia komuniści zajęli Sajgon i Republika Wietnamu przestała istnieć. Pozostała tylko proklamowana już wcześniej komunistyczna Republika Wietnamu Południowego. Nieco ponad rok trwały przygotowania do zjednoczenia obu państw i 2 lipca 1976 roku ogłoszono powstanie Socjalistycznej Republiki Wietnamu (SRW).

W ten sposób USA nie udało się odeprzeć ofensywy komunistycznej w Wietnamie. Sukces odniósł ZSRR i państwa Układu Warszawskiego, które przez cały okres wojny wspierały DRW. Oficjalnym potwierdzeniem wejścia do strefy wpływów bloku wschodniego było podpisanie w listopadzie 1978 roku w Moskwie układu o przyjaźni i współpracy między ZSRR a SRW. W krótkim czasie komuniści wietnamscy przejęli kontrolę na Laosem i Kambodżą rozszerzając w ten sposób komunizm na całe Indochiny. Dla Amerykanów była to pierwsza przegrana wojna, która zaowocowała pojawieniem się tzw. „syndromu Wietnamu”. Oznaczał on niechęć do bezpośredniego angażowania się USA w konflikty zbrojne z dala od własnych granic. Był on niezwykle silny, o czym świadczyć może przeświadczenie Saddama Husajna, że Amerykanie nie będą interweniowali po zajęciu przez niego Kuwejtu w 1990 roku. Przyjmuje się również, że wojna w Wietnamie skłoniła prezydenta R. Nixona do wprowadzenia polityki odprężenia w stosunkach międzynarodowych. Można uznać, że administracja amerykańska zrezygnowała ze wsparcia Republiki Wietnamu ze względu na zmianę sojusznika w Azji. Dzięki „dyplomacji pingpongowej” i rozmowom przeprowadzonym na początku lat 70. udało się bowiem uregulować stosunki między oboma państwami, w rezultacie czego w 1971 roku ChRL otrzymała miejsce w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, w 1972 roku wizytę w Pekinie złożył R. Nixon, ustanowiono w obu krajach „misje łącznikowe”, a w 1979 roku nawiązano stosunki dyplomatyczne.

Socjalistyczna Republika Wietnamu rozpoczęła zaś opanowywanie całego obszaru Indochin. W 1977 roku zawarto układ o przyjaźni i współpracy z Laosem, który pozostawał formalnie niezależnym państwem, lecz w praktyce był kontrolowany przez Wietnamczyków, którzy na mocy jego postanowień mieli na terenie tego państwa więcej żołnierzy i garnizonów niż cała armia Laosu. O wiele gorszy los spotkał Kambodżę, która została opanowana przez popieraną przez Wietnamczyków Czerwonych Khmerów, którym przewodził Pol Pot. Postanowił on uczynić z Kambodży wzór państwa komunistycznego (czerpiąc hojnie z dorobku Mao Tse Tung). W ten sposób zbudowano państwo totalitarne, którego władze kontrolowały wszystkie sfery życia, w tym stosunki rodzinne. Zamknięto szkoły, uczelnie, nie wydawano gazet, książek, nie było telewizji, pieniędzy, a ludność została przesiedlona wieś. Uznano również, że szanse na życie w „idealnie równym” społeczeństwie nie mają nauczyciele, studenci, duchowni, oficerowie, prostytutki i żebracy i skazano ich na śmierć. Szacuje się, że reżim Pol Pota w latach 1975–1979 uśmiercił około 3 mln ludzi. Upadł on dopiero wtedy, gdy wbrew stanowisku

Wietnamu wspierającego ZSRR, ChRL, poparła Pol Pota w narastającym konflikcie. W związku z tym, pod koniec listopada 1977 roku do Kambodży zaczęła wkraczać armia wietnamska, której zadaniem było osłabienie przeciwnika i jego rozpoznanie przed ostateczną kampanią, która rozpoczęła się 25 grudnia 1978 roku. W toku działań, do 14 stycznia 1979 roku armia wietnamska zajęła w zasadzie cały kraj korzystając również z pomocy doradców z ZSRR, Kuby i NRD [zob. Kowalczyk 1996, 12: 20]. Proklamowano powstanie Kampuczańskiej Republiki Ludowej, w pełni podporządkowanej Wietnamowi. Nie kontrolowała ona jednak kilku obszarów Kambodży graniczących z Tajlandią, na których nadal panowali Czerwoni Khmerzy. Prowadzili oni działania partyzanckie, które przybrały na sile w styczniu i lutym 1979 roku, a więc w chwili wycofania części wojsk wietnamskich ze względu na atak ChRL na SRW. Władze w Pekinie uznały bowiem, że zawarcie przez Wietnam układu sojuszniczego z ZSRR w 1978 roku i wkroczenie do Kambodży stanowi zagrożenie interesów CHRL i jest powodem do wojny. W ich ocenie Wietnam był „Kubą Południowo-Wschodniej Azji” i jego celem była realizacja imperialnych interesów głównego wroga ChRL, czyli ZSRR. Walki trwały od 17 lutego do 16 marca 1979 roku, kiedy to wojska chińskie, wyposażone w przestarzałą broń, próbowały pokonać Wietnamczyków uzbrojonych m.in. w nowoczesny sprzęt amerykański, zdobyty podczas wcześniejszej wojny na południu Wietnamu (np. około 500 czołgów i 1300 dział). Zacołowania technicznego armii chińskiej nie równoważyła jej przewaga liczebna: trzykrotna w piechocie i dwudziestopięciokrotna w czołgach. Trzeba również pamiętać, że władze chińskie brały pod uwagę możliwość wsparcia sił wietnamskich przez ZSRR i w związku z tym konieczność obrony północnej granicy ChRL, co zmuszało do wydzielenia odpowiednich sił. Po 4 tygodniach walk wojska chińskie poniosły porażkę i wycofały się z Wietnamu [zob. Czarnotta, Moszumański 1995, 29: 44].

Rozmowy pokojowe pomiędzy oboma stronami rozpoczęły się 18 kwietnia 1979 roku. Dzięki znacznej pomocy ZSRR, SRW była w stanie utworzyć armię jeszcze silniejszą niż miała przed wojną, co w oczywisty sposób zaprzeczało tezie władz chińskich o sukcesie w rozpoczętej przez nie wojnie. Jednak prestiż SRW pośród krajów Azji Południowo-Wschodniej ucierpiał, uznano bowiem, że jest ona podporządkowana ZSRR i tak samo od niego zależna, jak Kuba. Było to szczególnie widoczne w Kambodży i Laosie i zagrażało dominacji wietnamskiej w regionie.

Wojska wietnamskie prowadziły działania wojenne w Kambodży do sierpnia 1989 roku, oficjalnie ostatnia jednostka została wycofana 26 września. Było to związane z rozpoczętymi w 1987 roku rozmowami pomiędzy stronami wojny w Kambodży (liderami ugrupowań antywietnamskich i Czerwonych Khmerów oraz stroną rządową), które jednak nie zakończyły się powodzeniem. W związku z tym, opozycja rozpoczęła wspólne działania przeciwko władzom kambodżańskim podporządkowanym Wietnamowi, które otrzymywały wsparcie armii wietnamskiej, formalnie już wycofanej z Kambodży. W efekcie toczących się równocześnie rozmów doszło do zawieszenia działań wojennych w czerwcu 1991 roku i utworzenia Najwyższej Rady Narodowej, której działania miały zakończyć wojnę.

Mapa 9.3. Obszar wojen toczonych w Indochinach



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.loyno.edu/~seduffy/MapImages/Vietnam-War-display.jpg.

Układ pokojowy podpisano w Paryżu 23 października 1991 roku. Jego wykonywanie nadzorowały wojska ONZ, które zaczęły przybywać do Kambodży na początku 1992 roku. Momentem decydującym dla dalszych zmian były wybory nadzorowane przez ONZ w maju 1993 roku, które jednak nie wyłoniły zdecydowanego zwycięzcy i utworzenia rządu (Ranariddh, syn prezydenta, księcia Norodoma Sihanouka oraz lider sił prowietnamskich, Hun Sen). Zlikwidowano jednak siły Czerwonych Khmerów (pod koniec 1994 roku, kiedy nie otrzymywali już żadnego wsparcia z ChRL, sam Pol Pot zmarł w 1998 roku) i we wrześniu 1993 roku siły ONZ wycofały się z Kambodży, po koronacji Norodoma Sihanouka i zakończeniu operacji przekazywania władzy nad krajem.

Ostateczne zakończenie polityki rywalizacji i konfrontacji pomiędzy SRW i sąsiadami nastąpiło w 1995 roku, kiedy Kambodża nawiązała stosunki dyplomatyczne z USA i wstąpiła do ASEAN i WTO oraz znormalizowała stosunki z ChRL. Pragmatyczna polityka władz doprowadziła również do zmian gospodarczych i jego rozwoju.

9.1.4. Ewolucja konfliktu na Bliskim Wschodzie

Jak już wspomniano wcześniej (zob. pkt 7.2), w efekcie I wojny arabsko-żydowskiej nie doszło do podziału Palestyny i powstania na jej terenie państwa palestyńskiego. Nie została zatem wypełniona rezolucja ONZ. Ziemie na których miała powstać Palestyna zajął Izrael, Jordania i Egipt. Rząd żydowski nie wprowadził też w życie umowy o oddaniu ziem palestyńskich, co było warunkiem przyjęcia do ONZ i przeniósł siedzibę rządu i parlamentu do zajętej przez siebie części Jerozolimy, która miała mieć status miasta międzynarodowego. Podpisane układy rozejmowe nie rozwiązywały ani problemów terytorialnych, ani związanych z uchodźcami palestyńskimi. Co więcej, kryzys sueski (zob. pkt 7.4) doprowadził do uwypuklenia ponadregionalnego charakteru konfliktu. Zaczął on być traktowany jako starcie między Amerykanami, którzy wspierali na Bliskim Wschodzie Izrael, a ZSRR udzielającym pomocy państwom arabskim. Przegrana przez Egipt wojna stała się impulsem do wzrostu wydatków na wojsko oraz silniejszych tendencji zjednoczeniowych w państwach arabskich. Dla przykładu, w 1958 roku powstała Zjednoczona Republika Arabska, łącząca Egipt i Syrię na czele z Naserem jako jej prezydentem. Wzrost nacjonalizmu arabskiego widać było także w stworzeniu w 1960 roku Organizacji Wyzwolenia Palestyny (OWP), która miała walczyć o utworzenie niepodległej Palestyny. W Karcie OWP znalazł się zapis o konieczności bezwarunkowego usunięcia Żydów z Palestyny oraz nieuznawania Izraela jako suwerennego państwa. W takich okolicznościach kolejne wojny pozostawały tylko kwestią czasu.

Powyższa sytuacja doprowadziła do kolejnych wojen i wzrostu problemu palestyńskiego. Syntetycznie późniejsze wydarzenia można przedstawić następująco:

- 5 VI 1967 roku wybuchła tzw. wojna sześciodniowa; atak izraelski zniszczył wojska arabskie szykujące się do agresji. Izrael zajął Półwysep Synaj, Wzgórze Go-

- lan, Strefę Gazy i Zachodni Brzeg Jordanu [Patek, Rydel, Węc 2000: 456 i nast.]. Międzynarodowe mediacje doprowadziły do zakończenia wojny po 6 dniach jej trwania. 22 listopada 1967 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ uchwaliła rezolucję nakazującą wycofanie się Izraela ze zdobytych terytoriów i wydała zgodę na powrót uchodźców palestyńskich. Jednak państwo żydowskie nie zdecydowało się na jej wypełnienie. Jednocześnie klęska Arabów stała się silnym impulsem do doprowadzenia ich polityki w stronę ZSRR. Rezolucji nie zaakceptowali Palestyńczycy, bowiem nie wspominała o utworzeniu ich państwa. OWP, na czele której w 1968 roku stanął Jaser Arafat, rozpoczęła walkę zbrojną już nie tylko na Półwyspie Synaj, ale i w rejonach granic izraelsko-libańskiej, syryjskiej i jordańskiej,
- Egipt rządony przez Anwara Sadata, w sojuszu z Syrią, przygotował plan ataku, który rozpoczął się 6 października 1973 roku. Było to tzw. wojna Yom Kippur (Święto Pojednania), ponieważ rozpoczęła się w dzień święta żydowskiego. Jednak dzięki błyskawicznej pomocy USA w postaci dostaw broni, zatwierdzonych przez prezydenta Nixona, wojska izraelskie zdołały odzyskać utracone początkowo pozycje. ZSRR był gotowy wesprzeć Egipt, dlatego również wojska USA zostały postawione w gotowości bojowej. Państwa arabskie po raz pierwszy postanowiły zastosować tzw. „broń naftową”. 16 października sześć państw arabskich Zatoki Perskiej zrzeszonych w OPEC (Organizacja Państw Eksportujących Ropę, powstała w 1960 roku) nałożyły embargo na sprzedaż ropy do krajów popierających Izrael oraz zdecydowały się na gwałtowną podwyżkę jej ceny. Zawieszenie broni na froncie egipskim nastąpiło 24 października 1973 roku, Izrael natomiast wycofał się z zachodniego brzegu Kanału Sueskiego,
 - rozpoczęcie procesu normalizacji stosunków egipsko-izraelskich, któremu patronowały USA. Zapoczątkowała go wizyta Sadata w Jerozolimie w 1977 roku, zaś ukoronowaniem była zaś konferencja w Camp David od 5 do 18 września 1978 roku. Rolę mediatora między zwaśnionymi stronami odgrywał prezydent USA J. Carter Zawarto dwa porozumienia: o ogólnych zasadach pokoju na Bliskim Wschodzie (pomijały problem palestyński) i ogólne zasady egipsko-izraelskiego układu pokojowego. Przewidywał on wycofanie wojsk izraelskich z Synaju, otwarcie Kanału Sueskiego i Cieśniny Tirańskiej dla statków izraelskich, stacjonowanie sił ONZ w pobliżu nowych granic i nawiązanie stosunków dyplomatycznych, współpracę ekonomiczną i kulturalną. Na skutek rozbieżności dotyczących realizacji porozumienia, egipsko-izraelski traktat pokojowy podpisano dopiero 26 marca 1979 roku w Waszyngtonie [Kukułka 1998 a, 253: 254]. Z tego powodu Egipt został potępiony przez Ligę Państw Arabskich i ZSRR.
 - korzystając z okazji, jaką była wojna iracko-irańska, pogłębiająca wewnętrzne podziały świata arabskiego, 6 czerwca 1982 roku wojska izraelskie przeprowadziły operację „Pokój dla Galilei” polegającą na zaatakowaniu obozów palestyńskich w Libanie. Problem Palestyńczyków pozostawał bowiem nierozwiązany i OWP nasilała ataki z terytorium Libanu. W rezultacie Izrael zajął jedną trzecią terytorium Libanu i zmusił do ucieczki większość bojowników OWP. Wojska izraelskie wycofały się w marcu 1983 roku,

- restrykcyjna polityka Izraela wobec Palestyńczyków doprowadza do wybuchu w 1987 roku tzw. Intifady („rewolucja kamieni”), czyli kampanii nieposłuszeństwa podjętej przez Palestyńczyków. Polegała m.in. na masowych wystąpieniach i demonstracjach, rozruchach i bojkocie towarów izraelskich przez mieszkańców terenów okupowanych – Strefy Gazy i Zachodniego Brzegu Jordanu. 15 października 1987 roku parlament palestyński na uchodźstwie proklamował utworzenia państwa palestyńskiego z Jaserem Arafatem na czele. Zostało ono uznane przez społeczność międzynarodową. Palestyńczycy ogłosili potępienie terroryzmu jako metody walki i gotowość do wzięcia udziału w konferencji pokojowej w sprawie Bliskiego Wschodu. Do oczekiwanej konferencji nie doszło, Izrael bowiem nadal przeprowadzał akcję zasiedlania terytoriów okupowanych, zamachy terrorystyczne były nadal przeprowadzane przez Hamas, doszło także do niefortunnego poparcia Iraku w wojnie w Zatoce Perskiej, co znacznie zmniejszyło prestiż OWP,
- upadek ZSRR oznaczał nie tylko koniec pomocy dla części państw arabskich płynącej z tego źródła, ale i dla samej OWP, zwycięska wojna w Zatoce Perskiej zwiększyła także wpływy USA w regionie i doprowadziła do zmian w polityce państw arabskich, które gotowe były na rozpoczęcie dialogu w sprawie palestyńskiej. Negocjatorem w tej sprawie został dyplomata amerykański James Baker, któremu podczas wielu wizyt w krajach regionu udało się przygotować grunt pod przyszłe spotkanie stron konfliktu. Decyzje o jego zorganizowaniu pojęli przywódcy USA i ZSRR.

W związku z tym rozpoczął się właściwy proces pokojowy na Bliskim Wschodzie, w którym znaczącą rolę odegrały USA [zob. szerzej Zajac 2004]. Od 30 października do 1 grudnia 1991 roku w Madrycie trwały negocjacje, w których wzięli udział przedstawiciele Izraela, Egiptu, Syrii, Libanu, Jordanii i OWP (w tym przypadku na prawach delegacji, ze względu na nieuznanie przez Izrael Organizacji za reprezentanta narodu palestyńskiego). Do końca 1993 roku odbyło się 11 rund negocjacyjnych. Nie udało się jednak osiągnąć porozumienia ze względu na odmienne stanowiska na temat zakresu autonomii przyszłego samorządu palestyńskiego. Dopiero zmiana władz w Izraelu (na czele państwa stanął Icchak Rabin) umożliwiła postęp w rozmowach. W styczniu 1993 roku Izrael zdecydował się na uznanie OWP, co pozwoliło na podjęcie dwustronnych negocjacji pokojowych. W efekcie, w Oslo w sierpniu 1993 roku uzgodniono tzw. plan „najpierw Gaza i Jerycho”. Zgodnie z jego założeniami, na tych ziemiach miała powstać Autonomia Palestyńska, wojska izraelskie miały się wycofać i w ciągu 4 miesięcy zamierzano przeprowadzić wybory samorządowe. Kolejna runda rozmów odbyła się w Waszyngtonie i doszło wtedy do zawarcia oficjalnego porozumienia, a jego podpisanie nastąpiło 13 września w Oslo. Tworzyło ono Autonomię Palestyńską w Strefie Gazy i Jerycha. Zapowiadano również dalsze rozmowy w sprawie Jerozolimy i pozostałych ziem okupowanych. Ostateczny kształt statusu terytoriów palestyńskich miał być wypracowany do 4 maja 1999 roku w drodze dwustronnych negocjacji. Jednak powyższe porozumienie nie zostało uznane przez ugrupowania terrorystyczne, np. Hamas, oraz skrajną izraelską prawicę. I. Rabin przyznał się do życia ginąc w zamachu przeprowadzonym 4 listopada 1995 roku

przez prawicowego radykała. Kolejnym premierem został Benjamin Netaniahu, lider prawicowej partii Likud, która wygrała wybory w maju 1996 roku i doprowadziła do wstrzymania procesu pokojowego, mimo, że w tym samym czasie osiągnięto kolejne porozumienie (tzw. układ z Taby, podpisany w Waszyngtonie 28 września 1995 roku), które rozszerzało obszar Autonomii Palestyńskiej o jedną trzecią ziem okupowanego Zachodniego Brzegu Jordanu. Izrael powrócił do polityki osadnictwa na ziemiach okupowanych, co spotkało się z międzynarodowym potępieniem i serią zamachów terrorystycznych przeprowadzonych przez skrajne ugrupowania palestyńskie. Władze izraelskie wykorzystały je jednak do zawieszenia rozmów i realizacji przyjętych porozumień uznając, że winę za zaistniałą sytuację ponoszą Palestyńczycy. W 1998 roku Izrael kontynuował politykę uniemożliwiającą postęp procesu pokojowego proponując oddanie Palestyńczykom jedynie 9% ziem okupowanych. USA próbowały przerwać powstały impas i wspólnie z Wielką Brytanią, przewodzącą wówczas UE, w maju 1998 roku doprowadziły do szczytu izraelsko-palestyńskiego w Londynie. Nie przyniósł on jednak zmiany stanowiska Izraela. Stało się tak dopiero na kolejnym spotkaniu w Wye Plantation we wrześniu i październiku 1998 roku. Zgodnie z porozumieniem podpisanym 23 października przez B. Nataniahu, J. Arafata i B. Clintona, Izrael miał się wycofać z 13% ziem okupowanych i oddać je pod administrację palestyńską, a 14,2% ziem Autonomii miało znaleźć się pod jej pełną kontrolą. Palestyńczycy zobowiązali się m.in. do skuteczniejszej walki z terrorem [za: Jawasreh 2003: 290]. Realizacja porozumienia natrafiła jednak na przeszkody związane z polityką wewnętrzną Izraela. W efekcie proces pokojowy został ponownie wstrzymany i na nic się zdały starania USA o jego wznowienie.

Taka postawa wpłynęła na klęskę wyborczą izraelskiej prawicy i zwycięstwo lewicy z Ehudem Barakiem na czele, który stworzył nowy rząd i postanowił wznowić dialog z Palestyńczykami. Do spotkania z Arafatem doszło 10 lipca 1999 roku w Eretz. Izrael postanowił realizować porozumienie z Wye Plantation, jednak w innych niż było ustalone terminach, nie godząc się też na rezygnację z osadnictwa, co wywołało zdecydowany sprzeciw Palestyńczyków i popierających ich w tej kwestii USA. Dzięki ich mediacji 4 września w Sharm el Sheikh podpisano kolejne porozumienie. Ustalało ono m.in. etapy wycofywania się sił izraelskich z Zachodniego Brzegu Jordanu oraz otwarcia przejścia drogowego do Strefy Gazy i wiele kwestii związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym. Postanowiono również kontynuować rozmowy na temat ostatecznego uregulowania statusu terytoriów okupowanych. Zostały one jednak wstrzymane w styczniu 2000 roku ze względu na niewykonanie kolejnego etapu rozszerzania obszaru Autonomii. Wobec tego administracja amerykańska ponownie doprowadziła do spotkania obu stron, które miało miejsce w lipcu 2000 roku w Camp David. Nie doprowadziło ono jednak do porozumienia. Podsumowując, należy stwierdzić, że podstawowe kwestie do jednoznacznego rozstrzygnięcia i osiągnięcia porozumienia, które do tej pory nie zostały uregulowane, były następujące [za: Kącki 2002, 107: 108]:

- status ziem palestyńskich okupowanych przez Izrael i powstanie niepodległego państwa palestyńskiego,

- przebieg granicy między Izraelem a przyszłym państwem Palestyńczyków,
- status Jerozolimy,
- przyszłość uchodźców palestyńskich, których liczbę szacowano na około 3 mln i którzy przebywali w sąsiednich państwach,
- status osiedli żydowskich na terytoriach palestyńskich,
- dostęp do wody i sposób zapewnienia bezpieczeństwa obu stronom konfliktu.

Wobec fiaska rozmów nastroje Palestyńczyków uległy radykalizacji ze względu na brak wyraźnej perspektywy utworzenia własnego państwa i w efekcie doszło do wybuchu tzw. „nowej intifady” we wrześniu 2000 roku. Pomijając szczegóły na temat prób przełamania impasu w procesie pokojowym, należy podkreślić, że pierwsze większe nadzieje na pokój były związane z objęciem stanowiska przewodniczącego Autonomii Palestyńskiej przez Mahmuda Abbasa. Stało się to po śmierci Arafata oskarżanego przez Izrael o brak zdecydowanych działań przeciw palestyńskim terrorystom w listopadzie 2004 roku. Zaowocowało to pierwszymi od blisko 4 lat bezpośrednimi kontaktami na najwyższym szczeblu pomiędzy Izraelem, Autonomią Palestyńską i USA. Doprowadziło to 8 lutego 2005 roku do spotkania M. Abbasa z Arielem Szaronem w Sharm el Sheikh. Ustalono m.in. zawieszenie broni, czyli w praktyce zakończenie „nowej intifady” i działań armii izraelskiej oraz podjęcie dalszych rozmów, szczególnie istotnych w kontekście planowane wycofania sił izraelskich ze Strefy Gazy. Abbas przystąpił do wzmacniania palestyńskich służb bezpieczeństwa w celu skuteczniejszej walki z terrorystami. Pomocy udzieliły Palestyńczykom USA i ONZ, UE i Rosja (tzw. Kwartet Bliskowschodni) – na spotkaniu w Londynie w marcu 2005 roku państwa te potwierdziły, że podstawą do porozumienia i dalszych rokowań zwaśnionych stron powinna być przygotowane przez Kwartet tzw. „mapa drogowa”, czyli program oficjalnie przedstawiony obu stronom 30 kwietnia 2003 roku, zakładający zakończenie konfliktu i powstanie niepodległej Palestyny. Miało to nastąpić w 3 etapach, do 2005 roku, a podstawą jego realizacji było powstrzymanie aktów przemocy z obu stron konfliktu, wstrzymanie osadnictwa żydowskiego na terenach okupowanych i przygotowanie konstytucji dla przyszłego państwa [*A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*, www.state.gov]. Izrael zaakceptował ten plan, chociaż z zastrzeżeniami i w maju podjęto kolejne rozmowy z Palestyńczykami. Jednak po raz kolejny zostały one zakłócone przez zamachy Hamasu, który był przeciwnikiem porozumienia. Ostatecznie proces pokojowy załamał się po raz kolejny w sierpniu 2003 roku, kiedy to liczba zamachów radykalnie wzrosła i swoje działania rozpoczęła armia izraelska [Lizak 2004: 288].

Wyrazem dobrej woli i realizacji przyjmowanych przez siebie zobowiązań ze strony Izraela było wycofanie izraelskich osadników w sierpniu 2005 roku ze Strefy Gazy i z 2 osiedli na Zachodnim Brzegu Jordanu. Do września tereny te opuściła też armia izraelska. Trzeba podkreślić, że była to realizacja planu A. Szarona, który ogłosił w grudniu 2003 roku i przeprowadził mimo trudności w polityce wewnętrznej. Unormowanie sytuacji na pograniczu Strefy Gazy i Egiptu prowadzone było przy udziale Ameryków i UE. Jednak Izrael zastrzegł sobie możliwość interwencji

zbrojnej na tym terenie, jeżeli zagrożone będzie bezpieczeństwo jego obywateli. W związku z tym zdecydowano również zbudować mur oddzielający Autonomię od Izraela oraz kontynuować akcję osadnictwa na tych terenach Zachodniego Brzegu Jordanu, z których Izrael nie chciał zrezygnować [Lizak 2006, 269: 271].

Proces pokojowy musiał napotkać kolejne trudności ze względu na zmianę władzy w Autonomii Palestyńskiej, kiedy w efekcie wyborów w styczniu 2006 roku do władzy doszedł Hamas (na czele rządu stanął Isma'íl Hanijja), uznawany za organizację terrorystyczną nie tylko przez Izrael, ale i USA, a jego skrzydło wojskowe także przez UE. Co bardzo istotne, organizacja ta nie uznawała istnienia Izraela, co w praktyce uniemożliwiało rozmowy. Sytuację skomplikowała także choroba A. Szarona i marcowe wybory w Izraelu, w efekcie których premierem został Ehud Olmert. O tragicznych skutkach powyższych zmian dla procesu pokojowego można było się przekonać już w czerwcu 2006 roku, kiedy Palestyńczycy ze zbrojnego skrzydła Hamasu dokonali ataku na jeden z izraelskich posterunków po przedostaniu się ze Strefy Gazy wydrążonym tunelem [www.pism.pl]. Zginęło 2 żołnierzy izraelskich i 2 bojowników Hamasu. Jednak napastnicy uprowadzili również 19-letniego żołnierza izraelskiego, który został uwięziony na terenie Strefy Gazy i potraktowany jako zakładnik (w zamian za jego zwolnienie zażądali wypuszczenia z izraelskich więzień palestyńskich kobiet i dzieci). To wydarzenie wywołało poważny kryzys w odradzającym się procesie pokojowym. Izrael odrzucił żądania bojowników palestyńskich zgodnie z zasadą niepodejmowania rozmów z terrorystami. W rozwiązaniu konfliktu nie pomogły mediacje ze strony USA, Turcji, Francji i Egiptu. W związku z tym armia izraelska rozpoczęła operację przeciwko bojownikom palestyńskim (o kryptonimie „Letnie deszcze”) i wkroczyła do Strefy Gazy w poszukiwaniu porwanego żołnierza oraz w celu zniszczenia infrastruktury służącej terrorystom, a za taką uważano m.in. budynki rządowe i partyjne Hamasu. Liczono również na to, że zmusi to Hamas do uznania Izraela i pozwoli na wznowienie rozmów pokojowych. Tak się jednak nie stało, a sytuację jeszcze bardziej skomplikowała sytuacja na pograniczu izraelsko-libańskim i działania wojenne prowadzone pomiędzy Izraelem a Hezbollahem [www.pism.pl]. 12 lipca 2006 roku bojownicy Hezbollahu przekroczyli granicę libańsko-izraelską i zaatakowali patrol graniczny, zginęło wtedy 8 żołnierzy izraelskich a dwóch uprowadzono. W zamian za ich uwolnienia zażądano zwolnienia z więzień działaczy organizacji. Władze Izraela podjęły decyzję o bombardowaniach południowego Libanu, a także o blokadzie powietrznej, morskiej i lądowej tego kraju, a później również o wkroczeniu wojsk lądowych, jednak na ograniczoną skalę. Hezbollah odpowiedział na te działania silnym ostrzałem raketowym miast izraelskich.

W związku z taką eskalacją działań, Izrael postawił sobie za cel nie tylko uwolnienie swoich żołnierzy, ale i zapewnienie bezpieczeństwa własnym obywatelom przez likwidację potencjału raketowego Hezbollahu. Warto zauważyć, że rządy krajów arabskich za winnych wybuchu konfliktu uznały Hezbollah i Hamas. Organizacje te popierała jedynie Syria i Iran, ponieważ konflikt ten odwracał uwagę od działań tych państw.

Tak zwana druga wojna libańska zakończyła się 11 września 2006 roku przyjęciem przez Radę Bezpieczeństwa ONZ rezolucji, którą zaakceptował Liban i Hezbollah 12 września a Izrael 13 września. Wzywała ona do rozbrojenia Hezbollahu, wycofania żołnierzy izraelskich z terytorium Libanu, rozlokowania sił libańskich na granicy z Izraelem i rozszerzenia działań sił ONZ w Libanie. Działania zbrojne zostały wstrzymane 14 września. Zakończenie blokady Libanu przez Izrael nastąpiło 8 listopada 2006 roku. Nie udało się jednak przeprowadzić rozbrojenia Hezbollahu ani uwolnić porwanych żołnierzy, stąd można mówić o porażce Izraela w tym konflikcie. Powyższe wydarzenia nie pozwoliły na podjęcie kolejnych rozmów i działań w ramach procesu pokojowego.

Mapa 9.4. Obecny podział Palestyny



Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://pl.wikipedia.org/wiki/grafika:izrael_map.png.

Obszar Bliskiego Wschodu to jednak nie tylko teren konfliktu arabsko-żydowskiego. 22 września 1980 roku doszło do wybuchu wojny między Irakiem a Iranem. Wojska irackie chciały zdobyć irańskie pola ropy w prowincji Chuzestan i odzyskać trzy wyspy w cieśninie Ormuz. Przywódcą Iraku był już Saddam Husajn będący jednocześnie prezydentem, premierem, szefem partii rządzącej (BAAS) i głównodowodzącym armii. Krajem rządził w sposób dyktatorski i dzięki pomocy ZSRR, który dostarczał uzbrojenie, tłumił krwawo wszelkie bunty, np. Kurdów w 1975 roku. Postanowił wykorzystać chaos panujący w Iranie, mógł on bowiem pozwolić na zdobycie przez Irak pozycji mocarstwa w regionie, a udany atak zlikwidowałby jednocześnie ewentualne zagrożenie ze strony tamtejszych fundamentalistów i przeniesienie rewolucji na tereny Iraku, zamieszkałego w większości przez szyitów. W Iranie bowiem doszło do wybuchu rewolucji islamskiej. Jej pierwsze symptomy były widoczne już w połowie lat 70., gdy nasiliły się protesty wobec polityki rządzącego Iranem szacha Rezy Pahlawiego, który zgadzał się na napływ obcokrajowców i europeizację kraju. Wszelki opór tłumił przy pomocy policji. Duchowym przywódcą opozycji był ajatollah Chomeini, który wraz z przerodzeniem się masowych demonstracji w rewolucję, 1 lutego 1979 roku wrócił z emigracji i stał się nowym przywódcą państwa. Iran ogłoszono Republiką Islamską i stał się on pierwszym nowożytnym państwem o charakterze religijnym. Głosił ideę światowej rewolucji, w tym wypadku islamskiej, sprzeciwu wobec USA i ZSRR i przywództwa Iranu w regionie.

Początkowo zwyciężał Irak, którego armia prowadziła działania na froncie o długości 720 km, jednak nie udało mu się zdobyć kluczowej dla dalszych działań przewagi w powietrzu. Dodatkowo nie sprzyjał górzysty teren, w związku z tym stosunkowo szybko wojna przybrała charakter pozycyjnej, podczas której dokonywano ataków na wybrane pozycje przeciwnika [Biziewski 1993, 16: 46]. Już od połowy lipca 1981 roku Saddam Husajn proponował podjęcie rozmów pokojowych zdając sobie sprawę, że nie ma szans osiągnąć zakładanych celów. Jednak propozycję tę odrzucał Chomeini, stawiał też warunek wypłacenia Iranowi 150 mld dolarów odszkodowania i odejście od władzy przywódcy Iraku. Takie żądania były nie do spełnienia dla Husajna, w związku z tym wojna trwała przez kolejne lata. W jej trakcie Irańczycy wkroczyli na teren Iraku i zniszczyli przemysł naftowy w Kirku i Basrze, a w lutym 1986 roku zaatakowali Umm Kasr i zajęli część półwyspu Fao, co zagroziło Irakowi odcięciem od morza. Zaistniała więc realna możliwość przeniesienia rewolucji islamskiej do sunnickich państw Zatoki Perskiej. Wobec tego państwa arabskie podjęły starania o zakończenie wojny. Ataki na tankowce w Zatoce Perskiej spowodowały włączenie się do działań mocarstw Zatoki; roli mediatora podjęła się Syria. Tymczasem Irak, dzięki uzyskanej pomocy, zgromadził znaczne siły, które na początku 1988 roku pozwoliły na przeprowadzenie pierwszych działań zaczepnych, przygotowujących szerszą ofensywę. Rozpoczęła się ona w kwietniu 1988 roku. Dzięki niej udało się Irakowi odzyskać utracone wcześniej terytoria i zadać przeciwnikowi poważne straty. Co więcej, gospodarka Iranu nie była w stanie ponosić dalszych kosztów wojny, społeczeństwo było nią wyczer-

pane, a przywódca kraju ciężko chory. 17 lipca 1988 roku Chomeini zwrócił się do Sekretarza Generalnego ONZ o pomoc w mediacji, która doprowadziłaby do przerwania ognia. Ostatecznie 20 sierpnia przerwano walki, a 24 sierpnia doszło do pierwszych rozmów pokojowych i wysłania sił ONZ do nadzorowania rozejmu. Strony podpisały umowę o zawieszeniu broni bez żadnych warunków, przede wszystkim ze względu na olbrzymie koszty. W czasie wojny zginęło bowiem około 1 mln ludzi, a obie strony podniosły ogromne straty materialne (szacowane na około 400 mld dolarów). W obawie przed rozprzestrzenieniem się rewolucji islamskiej Irak był wtedy popierany przez państwa zachodnie i ZSRR. W wypadku państw arabskich nastąpił podział: na sprzyjające Irakowi, np. Jordania, Egipt i kraje sunnicie, oraz Iranowi – Syria, Liban, Algieria i OWP. Ostatecznie dopiero 10 lutego 1990 roku Irak i Iran nawiązały stosunki dyplomatyczne.

Jednak omawiana wyżej wojna miała o wiele dalej idące konsekwencje, które w następnych latach objęły cały region. Mowa tutaj o agresji Iraku na Kuwejt, której główną przyczyną była właśnie wojna z Iranem, gdyż doprowadziła państwo Husajna do krachu gospodarczego i osłabienia politycznego. Irakowi potrzebny był sukces i wymierne korzyści. Kuwejt stał się wobec tego odpowiednim celem, również i dlatego, że siły zbrojne Iraku były rozbudowane i doświadczone, a co więcej, można było znaleźć przyczyny usprawiedliwiające agresję. Irak uznawał Kuwejt za swoją prowincję, przynależną mu z racji historycznych oraz oskarżał jego władze o bezprawne wykorzystywanie przygranicznego pola naftowego. Do ataku doszło 2 sierpnia 1990 roku i w ciągu kilku dni wojska irackie opanowały cały kraj. Parlament Iraku ogłosił go 19 prowincją państwa 8 sierpnia 1990 roku. Rząd kuwejcki udał się na emigrację i prosił o międzynarodową pomoc przeciwko agresorowi. Saddam Husajn nie brał pod uwagę możliwości zbrojnej interwencji sił międzynarodowych pod sztandarem ONZ. Liczył na to, że w USA nadal panuje strach przed bezpośrednim zaangażowaniem zbrojnym ze względu na doświadczenia wojny w Wietnamie. Nie wziął jednak pod uwagę strategicznego znaczenia Zatoki Perskiej oraz zakończenia podziału na Wschód i Zachód, a w związku z tym możliwości jeśli nie wspólnego działania członków Rady Bezpieczeństwa ONZ, to przynajmniej nieblokowania decyzji o użyciu siły przeciwko Irakowi jeżeli nie wycofa się z obszaru Kuwejtu.

Rada Bezpieczeństwa ONZ rozpoczęła działania przeciwko agresorowi nakładając sankcje na handel z Irakiem, zakaz importu irackiej ropy i uznając agresję za bezprawną. Społeczność międzynarodowa potępiła Irak, zarówno państwa zachodnie, jak i ZSRR. Za Irakiem opowiedziały się jedynie Libia, Jemen, Jordania i OWP. Co ważne, Irak potępiony został także przez inne państwa arabskie. USA zaczęły przerzucać na teren Arabii Saudyjskiej znaczne siły wojskowe w ramach operacji „Pustynna tarcza”, której celem była obrona tego kraju przed ewentualną agresją armii irackiej (ochrona Arabii Saudyjskiej stała się jednym z celów sił ONZ). Agresja taka, zgodnie z najbardziej ambitnymi planami Husajna, była bardzo prawdopodobna. Decydującą dla rozwoju sytuacji okazała się rezolucja Rady Bezpieczeństwa z 29 listopada 1990 roku, która postawiła Irakowi ultima-

tum – albo wycofa się z Kuwejt do 15 stycznia 1991 roku, albo musi się liczyć z pomocą wojskową dla Kuwejt ze strony państw koalicji antyirackiej działającej pod sztandarem ONZ (USA, Wielka Brytania, Arabia Saudyjska, Egipt, Francja, Włochy, Kanada, Pakistan, Syria, Bangladesz i Polska). Irak nie ustąpił, w związku z tym wojska koalicji w nocy z 16 na 17 stycznia 1991 roku rozpoczęły naloty w ramach operacji „Pustynna burza” (*Desert Storm*). Całością sił koalicji dowodził gen. Norman Schwarzkopf. Po zniszczeniu w wyniku bombardowań znacznej części wojsk irackich i ze względu na ostrzał rakietami Scud terytorium Izraela, co groziło zaangażowaniem się w wojnę tego państwa, a w rezultacie rozpadem koalicji antyirackiej (ze względu na uczestnictwo państw arabskich, które mogłyby ją opuścić – na co zresztą liczył Husajn), w nocy z 23 na 24 lutego 1991 roku rozpoczęła się operacja lądowa o kryptonimie „Pustynny miecz”. Wojska koalicji, dysponujące nowoczesnym uzbrojeniem, odniosły zdecydowane zwycięstwo, o czym świadczyć mogą następujące dane dotyczące strat: wojska koalicji antyirackiej – 355 zabitych (w tym 148 w walkach) i 496 rannych w walkach i 2978 poza polem bitwy (ze strony USA; 47 zabitych i 43 rannych z Wielkiej Brytanii, 2 zabitych i 25 rannych z Francji oraz 14 zabitych i 120 rannych z Egiptu). W wypadku Iraku straty szacuje się na od 60 do 100 tys. zabitych i rannych i 70–80 tys. wziętych do niewoli [Biziewski 1994: 49], w związku z czym 27 lutego władze Iraku ogłosiły wycofanie się z Kuwejt i podporządkowania się decyzjom Rady Bezpieczeństwa ONZ. Ostateczne warunki zawieszenia broni określiła rezolucja nr 687 z 3 kwietnia 1991 roku.

Irak został zobowiązany do ujawnienia stanu prac nad bronią masowego rażenia, wprowadzenia ograniczeń w eksporcie ropy i wypłacenia odszkodowań za skutki wojny, w tym za katastrofę ekologiczną w Zatoce. Musiał również zezwolić na działalność Specjalnej Komisji ONZ w Iraku (UNSCOM). W jej skład wchodził przedstawiciele Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (MAEA), którzy zajmowali się kontrolą instalacji irackich szukając wytwórni broni masowego rażenia i ich niszczeniem. Zgodnie z decyzją Rady Bezpieczeństwa ONZ, Irakowi nie wolno było prowadzić badań nad bronią jądrową. Komisja pracowała do 1998 roku, kiedy została wycofana ze względu na decyzję Husajna o zakończeniu współpracy ze względu na osiągnięcie przypisanych jej celów. W odpowiedzi USA i Wielka Brytania od 16 do 19 grudnia 1998 roku przeprowadziły operację o kryptonimie „Pustynny lis”, która polegała na bombardowaniu celów irackich. Trzeba bowiem pamiętać, że samoloty tych państw oraz Francji, w ramach operacji *Provide Comfort* („Zapewnić komfort”), rozpoczętej 16 kwietnia 1991 roku, kontrolowały wyznaczone strefy zakazu lotów dla samolotów irackich. Celem była ochrona Kurdów – na północ od 36 równoleżnika, oraz szyitów (od 1992 roku) – na południe od 32 równoleżnika. Miało to uniemożliwić używanie lotnictwa irackiego przeciwko tej ludności. Bombardowania nie przyniosły jednak efektu i prace kontrolerów nie zostały wznowione (wrócili dopiero w 2002 roku na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ, której Irak się podporządkował, w ramach Komisji ONZ do spraw Monitoringu, Weryfikacji i Inspekcji – UNMOVIC, powołanej w 17 grudnia 1999 roku). Warto pamiętać również o powołaniu 3 kwietnia 1991 roku specjal-

nej Misji Obserwacyjnej Narodów Zjednoczonych w Iraku i Kuwejcie (UNIKOM). Misja miała zająć się nadzorowaniem utworzonej strefy zdemilitaryzowanej oraz zapobieganiem naruszaniu strefy zdemilitaryzowanej na granicy Iraku i Kuwejtu. Długość strefy wynosiła ok. 240 km i szerokości 10 km ze strony Iraku, 5 ze strony Kuwejtu (zlikwidowano ją dopiero 17 marca 2003 roku).

Saddam Husajn utrzymał władzę, ponieważ obawiano się (szczególnie USA), że jego obalenie pozwoliłoby Iranowi na zyskanie pozycji mocarstwowej w regionie. Sytuacja dyktatora zmieniła się w związku z wydarzeniami z 11 września 2001 roku oraz złamaniem przez Irak sankcji nałożonych przez ONZ, co stało się jednym z głównych powodów wybuchu kolejnej wojny.

Mapa 9.5. Wojna iracko-irańska



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.healingiraq.blogspot.com/iran-iraq-war.JPG

9.1.5. Wojna w Afganistanie

Tym, czym Wietnam stał się dla żołnierzy amerykańskich, tym miał stać się Afganistan dla radzieckich. Licząca ponad 100 tys. żołnierzy armia nie potrafiła opanować kraju i ostatecznie została zmuszona do wycofania się, co nastąpiło w 1989 roku. ZSRR poniósł dotkliwe straty, a wydatki związane z wojną, szacowane na około 100 mld dolarów, doprowadziły do ostatecznego krachu gospodarczego państwa. Zdając sobie sprawę z szansy, jaką niesie ze sobą rozpoczęta 27 grudnia 1979 roku inwazja ZSRR na Afganistan, USA zaczęły wspierać partyzantów zwanych mudżahedinami (złożonych przede wszystkim z Pasztunów, Tadżyków, Uzbeków i Hazarów), walczących z siłami rządowymi i armią radziecką. Pomoc w postaci uzbrojenia otrzymywali oni również z państw arabskich oraz krajów pozostających w konflikcie z ZSRR i Chin. Przekazywano ją przez Pakistan, który mimo rządzącej tam wojskowej dyktatury, nie był dzięki temu izolowany. Główna baza mudżahedinów znajdowała się w Peszawarze.

ZSRR miał nadzieję, że podjęta operacja zakończy się pełnym sukcesem. Zanim do niej doszło, w 1973 roku w wyniku zamachu stanu obalono króla Afganistanu Zahir Szacha i proklamowano republikę, na której czele stanął Mohammed Daud. Jednak już wcześniej działała na terenie Afganistanu utworzona z inspiracji Rosjan partia komunistyczna. Po obaleniu monarchii jej współpraca z ZSRR nasiliła się. W kwietniu 1978 roku doszło jednak do przewrotu, w wyniku którego zamordowano Dauda – według Moskwy niewystarczająco uległego – a władzę przejął Mohammed Taraki. Proklamowano powstanie Demokratycznej Republiki Afganistanu. W grudniu 1978 roku doszło do podpisania radziecko-afgańskiego traktatu o przyjaźni, dobrym sąsiedztwie i współpracy, który stał się potem pretekstem do uzasadnienia interwencji ZSRR. Taraki próbował wprowadzać radzieckie rozwiązania w państwie islamskim, w którym tradycja i kultura były głęboko zakorzenione. Musiało to po pewnym czasie zaowocować sprzeciwem miejscowej ludności, która poczuła się ofiarą nowej polityki. W efekcie reformy rolnej i zamachów na obyczaje i religijność doszło do wojny domowej, Taraki został zamordowany, władzę objął Hafizullah Amin stając się prezydentem DRA. Wprowadził jednak niewiele zmian w polityce rządu, władze nadal więc traciły popularność. Groziło to obaleniem zwolenników Moskwy, dlatego ZSRR zdecydował się na bezpośrednią interwencję (nie tylko przez pomoc wojskową i wysyłanie doradców), by pomóc komunistom i nie dopuścić do wybuchu rewolucji islamskiej (na wzór irańskiej) i powstania państwa religijnego u własnych granic. Groziłoby to bowiem przeszczerpieniem idei rewolucji do sąsiednich republik radzieckich. Inwazja na Afganistan rozpoczęła się w nocy z 24 na 25 grudnia 1979 roku. Już 27 grudnia dokonana się zmiana przywódcy Afganistanu: prezydent Amin został zamordowany, był bowiem podejrzewany o współpracę z CIA. Zadanie to wykonały zdobywające pałac prezydencki oddziały Specnazu. Na jego miejsce osadzono przywiezionego z Moskwy Babraka Karmala.

Wkroczenie wojsk ZSRR wywołało zdecydowany sprzeciw i bezpośrednią reakcję USA: zaczęły one wspierać walczących z radzieckimi żołnierzami mudżahedinów dostarczając im m.in. słynne rakiety Stinger (przenośna rakietka przeciwlotnicza o zasięgu 1–8 km z termicznym systemem naprowadzania). Podjęły także decyzję o wprowadzeniu embarga na dostawy zboża i bojkocie olimpiady w Moskwie. ZSRR oczekiwał pełnego zwycięstwa, jednak szybko okazało się, że mimo zaangażowania znacznych, nowoczesnie uzbrojonych sił, armia jest w stanie utrzymać kontrolę tylko nad miastami i szlakami komunikacyjnymi, a i tak ponosząc przy tym dotkliwe straty. Przy tym niezwykle brutalność Rosjan, stosowanie gazów bojowych i broni biologicznej, spowodowała, że w szeregach mudżahedinów zaczęli wstępować przedstawiciele wszystkich grup narodowościowych Afganistanu. Wojna przedłużała się, obciążała będącą w stanie upadku radziecką gospodarkę, a prestiż ZSRR na świecie spadał. Wpływ na to miał również fakt, że z punktu widzenia prawa międzynarodowego, wkroczenie do Afganistanu było nielegalne, co podkreśliła już rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z początku 1980 roku. Kolejne rezolucje, przyjmowane w następnych latach, nawoływały do szybkiego wycofania wszystkich obcych wojsk z Afganistanu. Jednak dopiero Michaił Gorbaczow podjął próbę zakończenia wojny. Babrak Karmal został zastąpiony przez Mohammeda Nadżibullaha, który rozpoczął przejście od ideologii komunistycznej do wartości islamu. Nie doprowadził jednak do zakończenia walk. Stało się to dopiero w efekcie postanowień konferencji w Genewie, 14 kwietnia 1988 roku, w trakcie której doszło do porozumienia przedstawicieli rządów Afganistanu i Pakistanu. ZSRR podjął decyzję o wycofaniu swoich wojsk, a USA o zakończeniu pomocy dla mudżahedinów z chwilą rozpoczęcia się wycofywania Rosjan. W Genewie podpisano łącznie 4 dokumenty. Pierwszy dotyczył wzajemnej nieingerencji w sprawy wewnętrzne pomiędzy Afganistanem a Pakistanem. Drugi – powrotu uchodźców do Afganistanu. Trzeci zawierał gwarancje USA i ZSRR w sprawie realizacji porozumień. Czwarty obejmował harmonogram wycofywania wojsk radzieckich. Niezwykle ważnym powodem decyzji Gorbaczowa był fatalny stan radzieckiej gospodarki, która nie pozwalała na prowadzenie kosztownej wojny. Wobec tego zdecydowano o wycofaniu wojsk do 15 lutego 1989 roku. Jednak mudżahedini, których przedstawiciele nie zaproszono na konferencję, do końca atakowali wojska radzieckie.

Interwencja ZSRR, w której przebiegu wyodrębnia się 3 fazy: 1979–1982 zajmowanie terytorium przez wojska ZSRR, 1982–1986 okres najcięższych walk, oraz 1986–1989 wycofywanie się wojsk radzieckich wymagające przebicia się przez zajęte przez partyzantów obszary północy Afganistanu, kosztowała życie około 1,5 mln Afgańczyków (z tego około 80% to ludność cywilna), oraz 14 tys. zabitych i 37 tys. rannych żołnierzy radzieckich. W znaczący sposób przyspieszyła rozpad imperium doprowadzając do krachu radzieckiej gospodarki. USA wykorzystały szansę, jaką dawało zaangażowanie się ZSRR w długotrwały konflikt i skutecznie wspierały mudżahedinów, wykorzystując do tego celu pośrednictwo Pakistanu. W ten sposób również przyczyniały się do upadku ZSRR.

Po wycofaniu się armii ZSRR wojna w Afganistanie przybrała charakter domowej. Mohammed Nadżibullah, rządzący Afganistanem od 1986 roku, został obalony przez mudżahedinów w 1992 roku, chociaż już wcześniej miały miejsce tego typu próby ze strony buntujących się przeciwko władzy komunistycznej generałów armii rządowej [zob. szerzej: Jastrzębski 2003: 252: 253]. Schronił się na terenie byłej misji ONZ, gdzie przebywał do 27 września 1996 roku, czyli do chwili wkroczenia do miasta talibów, przez których został schwytyany i zamordowany. Doszło do tego, gdyż między mudżahedinami wybuchły walki wewnętrzne. Po jednej stronie znalazły się wojska tadżyckie Mohammeda Rabbaniego (został w tym samym roku prezydentem Afganistanu) i Ahmada Szaha Masuda (zwanego „Lwem Pandższiru” z powodu miejsca urodzenia i sukcesów odniesionych podczas walk z wojskami ZSRR) oraz siły uzbeckie Abdula Raszida Dostuma, które wspólnie zdobyły Kabul i objęły rządy. Z drugiej strony stanęły siły pasztuńskie Gulbuddina Hekmatyara, który dążył do zdobycia samodzielnej władzy. W tej sytuacji w kraju zapanował chaos i doszło do jego dezintegracji oraz podziału na obszary rządzone przez poszczególnych dowódców.

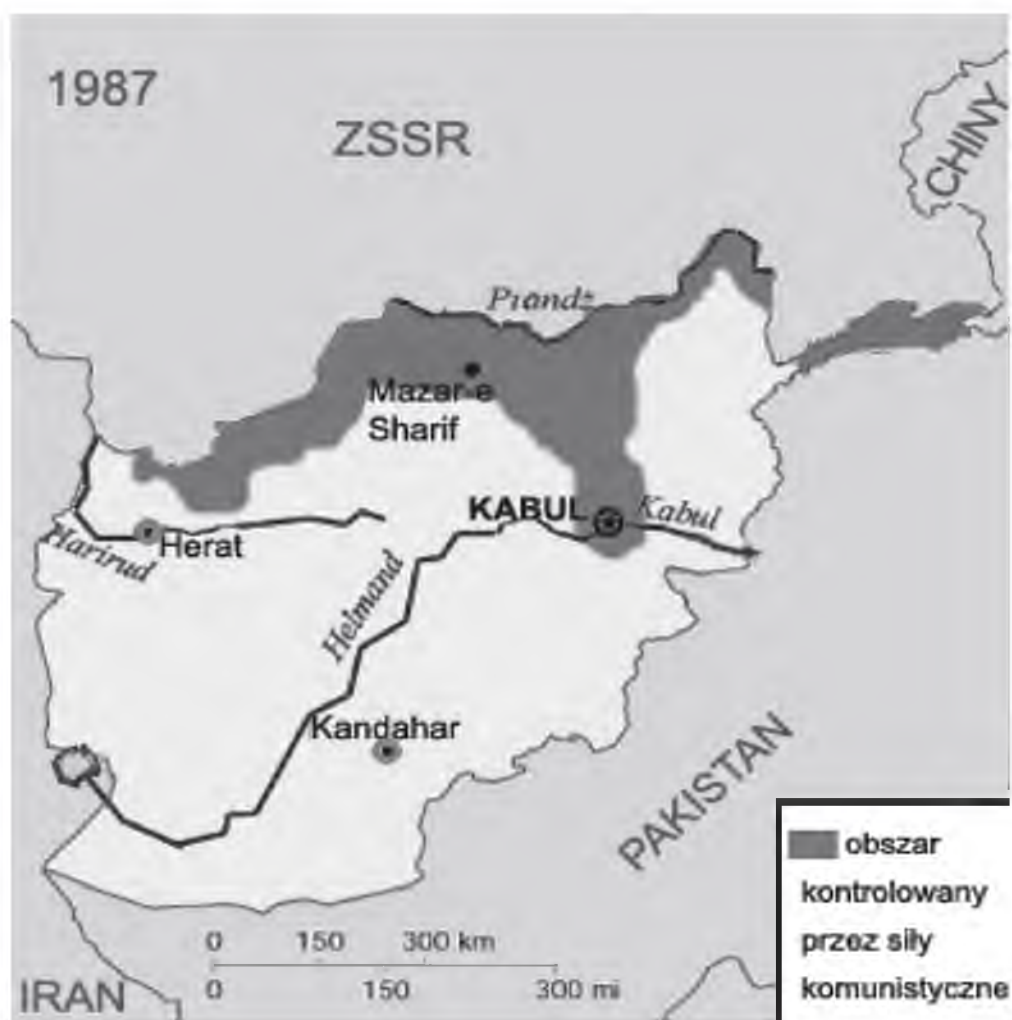
Kolejne zamieszanie spowodowała zmiana w układzie sojuszy – Dostum w styczniu 1994 roku stanął po stronie Hekmatyara – oraz pojawienie się nowej siły – talibów, na czele których stał mułła Mohammed Omar. Byli to fundamentaliści chcący uczynić z Afganistanu państwo religijne, ściśle oparte na prawach Koranu, wychowani i edukowani na terenie Pakistanu, gdyż w większości wywodzili się z uchodźców przybyłych tam podczas wojny z ZSRR. Talibom sprzyjały władze pakistańskie (powstali prawdopodobnie z inspiracji pakistańskich tajnych służb i byli przez nie zaopatrywani w broń), mafia przemytnicza działająca w Afganistanie oraz rządzący w Kabulu Rabbani, który miał nadzieję, że będą oni walczyli tylko z jego rywalami.

Dzięki takiemu wsparciu, w listopadzie 1994 roku opanowali Kandahar i zdobyli znaczną ilość ciężkiego uzbrojenia, w tym samoloty i śmigłowce. Do szeregów talibów zaczęło napływać coraz więcej ochotników przybywających do Kandaharu z Pakistanu. Do września 1996 roku ich siły opanowały znaczną część kraju, a 27 września zajęli stolicę i ogłosili powstanie Islamskiego Emiratu Afganistanu, który został uznany przez Pakistan i 2 państwa arabskie. Na terenie kontrolowanym przez talibów rozpoczęto wprowadzać w życie najsurowiej interpretowane prawa szarlatu, np. nakaz noszenia długich bród przez mężczyzn, zamknięcie szkół dla kobiet, niszczenie wszystkiego, co jest związane z kulturą Zachodu (np. telewizory). W połowie 1998 roku talibowie kontrolowali już około 90% obszaru Afganistanu. Opierały im się wojska Sojuszu Północnego dowodzonego przez A. S. Masuda.

Ze względu na brutalność prowadzonych przez talibów działań wojennych, łamanie praw człowieka, handel narkotykami oraz udzielanie pomocy i schronienia terrorystom, w grudniu 1998 roku Rada Bezpieczeństwa ONZ zagroziła im wprowadzeniem sankcji, a w październiku 1999 roku nałożyła je w formie zakazu lotów handlowych i zamrożenia kont bankowych, w styczniu 2001 roku rozszerzono je o zakaz sprzedaży broni do Afganistanu. Warto podkreślić, że już

w 1998 roku USA zażądały od talibów wydania Osamy bin Ladena, którego oskarżyły o kierowanie zamachami na ambasady w Kenii i Tanzanii. Żądanie nie zostało jednak spełnione, dlatego w sierpniu przeprowadzono atak raketowy na jeden z obozów terrorystów zlokalizowany na terenie Afganistanu. Talibowie nie wywiązali się również z zobowiązań przyjętych podczas rozmów na temat zakończenia działań wojennych w Afganistanie, które zorganizowano przy mediacji ONZ w kwietniu 1998 i lipcu 1999 roku. W takich układach sytuacja w Afganistanie nie ulegała zmianie, dopiero wydarzenia z 11 września 2001 roku przyniosły nową jakość w toczącej się wojnie domowej.

Mapa 9.6. Interwencja ZSRR w Afganistanie



Źródło: opracowanie własne.

9.2. Dysproporcje rozwojowe i główne elementy konfliktu Północ–Południe

Obok funkcjonującego w czasie zimnej wojny podziału na Wschód i Zachód, w trakcie jej trwania pojawił się kolejny – na kraje bogatej Północy i biednego Południa (zob. rozdz. 11, pkt 2). Nie istnieje jednak w tym przypadku dokładna linia podziału, bierze się pod uwagę ogromne różnice w poziomie rozwoju cywilizacyjnego. W pierwszej grupie znajdują się kraje wysoko uprzemysłowione znajdujące się w północnej części globu, w drugiej natomiast państwa rozwijające się, które określane są także państwami „trzeciego świata”. Pojęcia te nie są do końca zbieżne. Określenie państwa „trzeciego świata” po raz pierwszy pojawiło się we Francji w latach 50. XX wieku. Miało być nazwą grupy krajów powstających w wyniku dekolonizacji, dla odróżnienia od państw wysoko uprzemysłowionych czyli „pierwszego świata”, oraz państw komunistycznych określanym mianem „drugiego świata”. Za cechy „trzeciego świata” uznaje się wysoki poziom śmiertelności i analfabetyzmu, głód, wykorzystywanie pracy dzieci na szeroką skalę i duża liczba ludności wiejskiej. Kraje takie znajdują się przede wszystkim w Afryce. Jednak z powodu silnego zróżnicowania, szczególnie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego, stosuje się pojęcie krajów „rozwijających się”. Większość z państw „trzeciego świata” zalicza się do grupy „rozwijających się”, chociaż często jest to tylko wyraz woli a nie realnego postępu gospodarczego. Państwa afrykańskie pozostają nadal bardzo biedne, natomiast część państw Azji i Ameryki Południowej czyni znaczne postępy na drodze do dośnięcia państw wysoko rozwiniętych. Za podstawowe kryteria, według których ustala się przynależność do grupy państw rozwijających się, przyjmowane są: poziom dochodu narodowego na jednego mieszkańca, wysoki udział produkcji rolnej i zatrudnionych w rolnictwie i gospodarce, niski poziom zużycia energii elektrycznej, zacofanie technologiczne i brak odpowiednich umiejętności technicznych mieszkańców. Również poziom rozwoju gospodarczego świata jest źródłem podziału na bogatą Północ i biedne Południe. Samo pojęcie „Północ–Południe” pojawiło się po 1975 roku jako efekt prac nad stworzeniem Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego, który pozwoliłby na uzyskanie przez kraje rozwijające się nowej pozycji w handlu światowym. Środkami umożliwiającymi osiągnięcie tego celu byłaby pomoc międzynarodowa, dostęp do nowoczesnych technologii i preferencje w handlu. Takie żądania były wysuwane przez reprezentujący je Ruch Państw Niezaangażowanych. Na IV konferencji w Algierze przygotowano program działania na rzecz współpracy gospodarczej, który stanowił podstawę dla przyjętej w 1974 roku przez ONZ „Deklaracji na temat ustanowienia Nowego Ładu Ekonomicznego”. Nie zmieniała ona jednak stanu rzeczy, a planowane działania, jak np. wprowadzenie do budżetów państw rozwiniętych stałego „podatku” przeznaczanego na pomoc krajom rozwijającym się, są realizowane przez niewiele państw. Według danych Banku Światowego z 2005 roku, grupa państw najsłabiej rozwiniętych liczy obecnie 54 kraje. Dochód narodowy brutto (GNI – *gross national income*) na jednego mieszkańca nie przekracza tam 875 dolarów. Do takich państw należy np. Brazylia, Iran, Macedonia, Filipiny i Ukraina. Do krajów rozwijających (IDA) się zaliczono 66 państw, dochód

narodowy brutto nie przekraczał tam 1025 dolarów i nie otrzymywały one środków z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju. Pomoc z tego źródła otrzymywały 64 państwa (*IBRD countries*), w tym m.in. Polska. Na wsparcie przeznaczone dla krajów rozwijających się z MBOiR może obecnie liczyć kolejnych 15 krajów (*Blend countries*), np. Indie, Indonezja, Zimbabwe (zob. *Country Classification*, www.worldbank.org).

ONZ do najsłabiej rozwiniętych państw (LLDCs – *Landlocked Developing Countries*) zalicza obecnie 31 krajów. W ich gronie znalazły się m.in.: Afganistan, Armenia, Czad, Etiopia, Kazachstan, Mongolia, Rwanda i Zambia (zob. *List of Landlocked Developing Countries*, www.un.org). Lista państw słabo rozwiniętych (LDCs – *Least Developed Countries*) jest nieco dłuższa i znalazło się na niej 50 krajów. Wyodrębnione zostały na podstawie następujących kryteriów: dochód narodowy *per capita*, tzw. wskaźniki ludzkie np. analfabetyzm, stan zdrowia, oraz wskaźniki ekonomiczne np. udział przemysłu w produkcie narodowym brutto (zob. *List of Least Developed Countries*, www.un.org).

Tabela 9.1. Państwa słabo rozwinięte według ONZ

Afganistan*	Haiti	Rwanda*
Angola	Jemen	Samoa
Bangladesz	Kambodża	Senegal
Benin	Kiribati	Sierra Leone
Bhutan*	Komory	Somalia
Birma	Laos*	Sudan
Burkina Faso*	Lesoto*	Tanzania
Burundi*	Liberia	Timor Wschodni
Czad*	Madagaskar	Togo
Demokratyczna Republika Konga	Malawi*	Tuvalu
Dżibuti	Malediwy	Uganda*
Erytrea	Mali*	Wanatu
Etiopia*	Mauretania	Wyspy Salomona
Gambia	Mozambik	Wyspy Świętego Tomasza i Książęca
Gwinea	Nepal*	Wyspy Zielonego Przylądka
Gwinea – Bissau	Niger*	Zambia*
Gwinea Równikowa	Republika Środkowej Afryki*	

* także LLDCs

Źródło: *Least Developed Countries*, www.un.org.

Do głównych problemów uniemożliwiających ograniczenie podziału i zakończenie wynikającego z niego konfliktu Północ–Południe, zaliczyć można [zob. Stadtmüller 1996, 184: 187]:

- wysoki przyrost naturalny w państwach rozwijających się i bezrobocie,
- migracje mieszkańców Południa do krajów wysoko rozwiniętych (cierpiących na niski przyrost naturalny) i wynikające z nich konflikty,
- dysproporcje rozwojowe pomiędzy państwami Południa, brak komplementarności gospodarek utrudniającej współpracę gospodarczą i tworzenie ugrupowań integracyjnych,
- konflikty wewnętrzne przekształcające się w wojny domowe, spory i wojny z sąsiadami, będące plagą krajów Południa,
- podejmowały one tylko okazjonalną pomoc np. w związku z klęskami naturalnymi, interesami politycznymi czy korzyściami wynikającymi ze strategicznego położenia danego państwa,
- w czasie zimnej wojny priorytetem były wydatki na zbrojenia a nie na pomoc dla państw rozwijających się,
- korupcja pochłaniająca znaczną część pomocy przede wszystkim w państwach ją odbierających, dlatego środki powinny być przekazywane na jak najniższy z możliwych szczebli, np. organizacji lokalnych,
- zapóźnienie cywilizacyjne i wynikająca z niego niezdolność do absorpcji przekazywanych środków,
- problem zadłużenia międzynarodowego krajów Południa szacowanego obecnie na biliony dolarów,
- nastawienie mentalne mieszkańców byłych kolonii oczekujących wynagrodzenia za lata panowania białych i nieograniczonej pomocy ze strony ich potomków rządzących w państwach Północy,
- problemy występujące w państwach Północy; wiele z nich boryka się z własnymi kryzysami społecznymi i gospodarczymi i nie ma środków na pomoc dla krajów Południa, a ich społeczeństwa nie godzą się na tego typu kroki,
- ceny na rynkach światowych, które faworyzują kraje uprzemysłowione utrzymując różnicę cen pomiędzy surowcami, na których eksporcie opierają się gospodarki państw rozwijających się, a wytworzonymi z nich produktami,
- zanieczyszczenie środowiska naturalnego spowodowane rabunkową eksploatacją kopalni, wycinaniem lasów i niewłaściwym użytkowaniem gruntów.

Warto zwrócić uwagę na problem pomocy rozwojowej [zob. Kasprzyk 2006, 245: 261]. Znaczny w niej udział ma ONZ, w ramach której funkcjonuje Rada Gospodarczo-Społeczna będąca organem zajmującym się koordynacją i działaniami Narodów Zjednoczonych na rzecz rozwoju ekonomicznego i społecznego. Do głównych funduszy i programów zaliczyć można działający od 1965 roku Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Czerpie on środki z dobrowolnych wpłat państw w nim uczestniczących, które w skali rocznej nie przekraczają 1 mld dolarów. Większość zgromadzonych funduszy przekazuje 66 najbardziej ubogim państwom świata. Od 1961 roku funkcjonuje również Światowy Program Żywności-

wy przekazujący pomoc żywnościową, realizujący projekty na rzecz zwiększenia produkcji żywności oraz pomoc ofiarom klęsk żywiołowych. Warto również pamiętać o Konferencji Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), powstałej w 1964 roku, w ramach której opracowano system preferencji w handlu międzynarodowym pomiędzy krajami nisko i wysoko rozwiniętymi. Cały system ONZ przeznacza na programy rozwojowe około 30 mld dolarów rocznie. Ponadto od 1980 roku funkcjonuje tzw. Oficjalna Pomoc Rozwojowa (ODA), realizująca zobowiązanie krajów uprzemysłowionych, które na 7 Sesji Specjalnej ZO ONZ postanowiły przekazywać przynajmniej 0,7% swego dochodu narodowego na pomoc dla krajów rozwijających się. Jednak zaledwie kilka krajów wypełnia w pełni swoje zobowiązania. Fundusze dzielone są pomiędzy 130 państw, z tego około 40% trafia do Afryki. Największa pomoc tego typu udzielana jest przez państwa UE i jej państwa członkowskie. Pomoc Polski wyniosła w 2004 roku 137,3 mln dolarów.

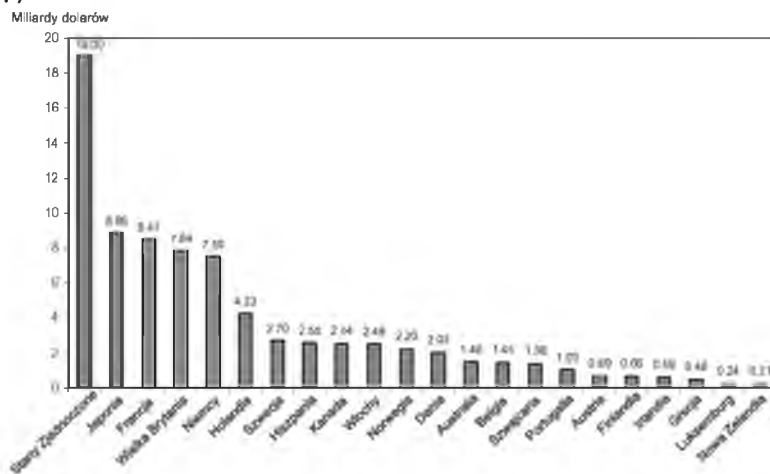
Tabela 9.2. Suma pomocy Wspólnoty Europejskiej i krajów członkowskich (w mld dolarów)

Rok	ODA	ODA/PKB (%)	% globalnego ODA
2001	26	0,33	50
2002	30	0,35	52
2003	37	0,35	54
2004	43	0,36	54
2006*	54	0,43	56
2010*	81	0,59	65

Źródło: DAC/OECD, www.un.org.pl/rozwoj.

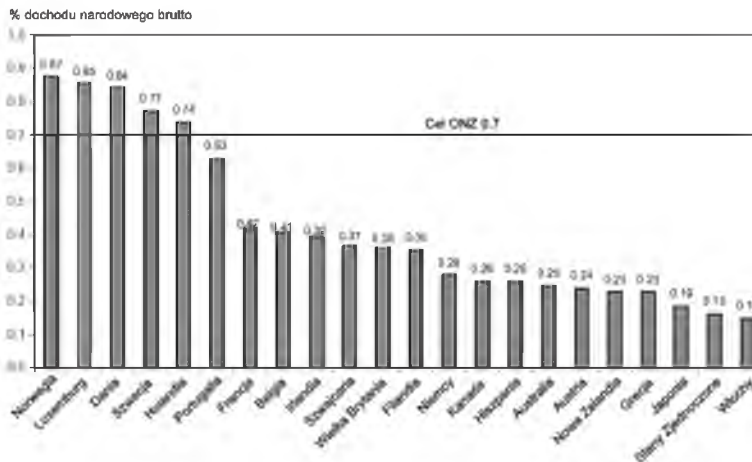
* zobowiązanie członków Unii Europejskiej

Wykres 9.1. Wielkość Oficjalnej Pomocy Rozwojowej w 2004 roku (w mld dolarów)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, 11 kwietnia 2005 roku.

Wykres 9.2. Wielkość Oficjalnej Pomocy Rozwojowej w 2004 roku jako % dochodu narodowego brutto



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD, 11 kwietnia 2005 roku.

Ważnym dokumentem wyznaczającym cele związane z pomocą rozwojową, które powinny być zrealizowane przy współpracy ONZ, rządów państw członkowskich i innych organizacji międzynarodowych (np. Bank Światowy, MFW, OECD), jest tzw. Deklaracja Milenijna [zob. *United Nations Millenium Declaration*, www.un.org], przyjęta 8 września 2000 roku na specjalnej konferencji Narodów Zjednoczonych. Wskazano w nim kierunki rozwoju gospodarczego świata do końca 2015 roku. Do głównych celów rozwoju dokument zalicza:

- 1) likwidację skrajnej biedy i głodu (zapowiedziano dążenie do zmniejszenia do połowy liczby ludzi żyjących za 1 dolara dziennie),
- 2) powszechny dostęp do edukacji podstawowej,
- 3) równouprawnienie płci i praw kobiet,
- 4) zmniejszenie o dwie trzecie śmiertelności dzieci do 5 roku życia,
- 5) zmniejszenie o trzy czwarte umieralności matek,
- 6) zwalczanie HIV/AIDS, malarii i innych chorób,
- 7) przygotowanie programów na rzecz skutecznej ochrony środowiska,
- 8) stworzenie globalnego partnerstwa dla rozwoju.

Aby te cele zrealizować, konieczne jest zwiększenie pomocy w ramach ODA, redukcja długów krajom najbardziej potrzebującym (w 2005 roku kraje wysoko rozwinięte anulowały całkowicie około 40 mld dolarów 26 państwom) oraz zmniejszenie biurokracji w ramach ODA, gdyż utrudnia to proces podejmowania decyzji i wprowadzania ich w życie. Tylko przy spełnieniu tych warunków cele milenijne mają szansę być zrealizowane.

ERHARD CZIOMER

Rozdział 10

PRZESŁANKI KONFLIKTU WSCHÓD–ZACHÓD NA PRZEŁOMIE LAT 80. I 90. ORAZ SKUTKI JEGO PRZEWYCIĘŻENIA

Załamanie się procesu odprężenia na przełomie lat 70. i 80. oraz ponowny wzrost napięcia w pierwszej połowie lat 80. (zob. rozdział 8) miały daleko idące konsekwencje dla dalszego rozwoju stosunków Wschód–Zachód.

Zarówno rozbudowa wzajemnych powiązań, jak i instytucjonalizacja współpracy między krajami Wschodu i Zachodu uwidoczniły słabość ekonomiczną oraz różnicowanie się interesów politycznych między krajami bloku wschodniego. Efektem ich był narastający kryzys, a w konsekwencji upadek „realnego socjalizmu” w Europie Środkowo-Wschodniej oraz rozpad ZSRR w latach 1989–1991.

10.1. Wpływ drugiej fazy odprężenia Wschód–Zachód na ewolucję oraz pogłębienie się dyferencjacji bloku wschodniego

Wzrost napięcia Wschód–Zachód w pierwszej połowie lat 80. nie doprowadził do całkowitego zerwania kontaktów. Zarówno po stronie państw zachodnich, jak i krajów bloku wschodniego wiele było przesłanek wskazujących na powrót do polityki odprężenia. Najważniejsze z nich to:

- 1) po śmierci sekretarza generalnego KPZR i przewodniczącego Rady Najwyższej ZSRR – L.I. Breżniewa w 1982 r., powolne narastanie w kierownictwie radzieckim przekonania o potrzebie zmian. Zarówno postępujący kryzys społeczno-gospodarczy, nazywany okresem „zastoju”, jak i brak sprawnego przywództwa politycznego (krótkotrwałe pełnienie funkcji sekretarza generalnego KC KPZR przez J. Andropowa 1982–1983 oraz K. Czernienkę 1983–1985), dowiodły, że sytuacja w kraju wymaga przeprowadzenia reform wewnętrznych oraz kompromisu i porozumienia z Zachodem.

Stało się to możliwe dopiero w 1985 r. z chwilą objęcia funkcji sekretarza generalnego KPZR przez M. Gorbaczowa, który stopniowo inspirował i propagował politykę „przebudowy i nowego myślenia” w ZSRR,

- 2) zainteresowanie krajów bloku wschodniego Europy Środkowo-Wschodniej, zwłaszcza NRD, Węgier i Polski, powrotem do polityki odprężenia – ze względu na wymierne korzyści płynące ze współpracy gospodarczej z wysoko rozwiniętymi państwami zachodnimi. Współpraca taka była niezbędna, między innymi dlatego, że zwłaszcza Polska i Węgry miały poważnie długi w krajach wysoko uprzemysłowionych. Te z kolei były zainteresowane zwrotem chociażby części kredytów i odsetek zaciągniętych w bankach państwowych i prywatnych w Europie Zachodniej. Ograniczenie kontaktów handlowo-gospodarczych z Zachodem utrudniało krajom bloku wschodniego zapatrzenie własnych rynków w dobra inwestycyjne czy deficytowe towary konsumpcyjne i przemysłowe. Powstałe braki ograniczały rozwój zdolności produkcyjnych, prowadząc do wzrostu niezadowolenia społecznego,
- 3) wybór Gorbaczowa na sekretarza generalnego KC KPZR (11 marca 1985 r.) wpłynął na powrót do tzw. drugiej fazy odprężenia Wschód–Zachód. Z inicjatywy Gorbaczowa ZSRR sformułował liczne propozycje rozbrojeniowe pod adresem USA i NATO, zamierzając nie dopuścić do dalszego wyścigu zbrojeń, przede wszystkim do realizacji przez administrację prezydenta Reagana programu Strategicznej Inicjatywy Obrony (SDI) – budowy kosztownych tarcz antyrakietowych. Realizacja amerykańskiego programu SDI była wyzwaniem dla ZSRR, ponieważ, aby uniknąć konfrontacji i dalszych wydatków na zbrojenia, musiał zgodzić się na znaczne ustępstwa w sprawie rodzajów ofensywnych broni nuklearnych. Utrzymujący się impas rozbrojeniowy podczas dwóch spotkań na szczycie Gorbaczow–Reagan (Genewa 1985, Reykjavik 1986) doprowadził w końcu do zawarcia przez USA i ZSRR w Waszyngtonie 7 grudnia 1987 r. układu INF.

Powyższy sukces rozbrojeniowy USA–ZSRR przyczynił się do przezwyciężenia licznych uprzedzeń, ponownie stwarzając dogodny klimat do dialogu i odprężenia w stosunkach Wschód–Zachód, o czym świadczyła rewizyta prezydenta Reagana w Moskwie w lecie 1988 r. Z drugiej strony należy sobie uzmysłwić, iż zniszczone zasoby INF stanowiły zaledwie 4% ogółu amerykańskich i radzieckich potencjałów nuklearnych [por. L. K. Jacobsen 2000, 27: 33].

Mimo miernych efektów konferencji przeglądowej KBWE w Madrycie (1980–1983), nie zaniechano poszukiwań mechanizmów budowania zaufania między Wschodem i Zachodem. Świadczyło o tym między innymi udzielenie przez uczestników konferencji madryckiej KBWE zgody na zwołanie w Sztokholmie konferencji dotyczącej budowy zaufania i bezpieczeństwa w Europie. Konferencja Budowy Środków Zaufania i Rozbrojenia w Europie odbywała się z przerwami w latach 1984–1986. Jej istota polegała na uzgodnieniu przez państwa członkowskie, głównie NATO i Układu Warszawskiego, zasad wzajemnej obserwacji przesunięć i manewrów wojskowych, przekazywania dodatkowych informacji o uzbrojeniu i

ruchach wojsk. Sukcesem konferencji było nie tylko złagodzenie konfrontacji i napięć, ale także stworzenie przesłanek do zapobiegania przypadkowemu konfliktowi pomiędzy obu przeciwstawnymi ugrupowaniami polityczno-militarnymi w Europie [zob. szerzej: C. Mojsiewicz, red 1998, 499: 524]. Zarówno współdziałanie na polu rozbrojenia między USA a ZSRR, jak i pozytywne wyniki Konferencji Budowy Środków Zaufania i Rozbrojenia w Sztokholmie, ożywiły proces KBWE. Świadczyły o tym wyniki kolejnej konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu (od 4 listopada 1986 r. do 19 stycznia 1989). Odbyła się ona w bardziej sprzyjających okolicznościach, w duchu powrotu do dialogu i odprężenia Wschód–Zachód. Przyniosła postęp w najistotniejszych sprawach (zob. szczegółowy przebieg – Schemat 8.2):

- 1) przestrzegania praw człowieka, swobody poruszania się i innych,
- 2) rozszerzenia współpracy gospodarczej, naukowo-technicznej, kooperacji przemysłowej i ochrony środowiska naturalnego,
- c) intensyfikacji i ułatwienia akcji łączenia rodzin, zwiększenia kontaktów międzyludzkich, przepływu informacji itp.

Dokument końcowy konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu oraz jego załączniki precyzowały także postępowanie w kwestii rokowań w sprawie konwencjonalnych sił zbrojnych 23 państw oraz środków budowy zaufania i bezpieczeństwa 33 państw w Europie, zrealizowanych po 1990 r. [por. szerzej: A. D. Rotfeld 1990, 130: 233].

Uchwały konferencji przeglądowej KBWE w Wiedniu z 1989 r. miały przełomowe znaczenie, ponieważ odzwierciedlały ważną zmianę w stosunkach Wschód–Zachód: zbliżenie pomiędzy USA i ZSRR i zacieśnienie współpracy krajów bloku wschodniego ze Wspólnotami Europejskimi. W drugiej kwestii istotne znaczenie miały negocjacje prowadzone w latach 1985–1988 między RWPG a Wspólnotami Europejskimi, zwieńczone międzynarodowym uznaniem Wspólnot Europejskich oraz nawiązaniem z nimi przez poszczególne kraje bloku wschodniego tzw. układów kooperacyjnych (w latach 1988–1989). Porozumienia te usankcjonowały powiązania bloku wschodniego z Europą Zachodnią i jego preferencje gospodarczo-handlowe, ujawniając zarazem systematyczne obniżanie się wysokości obrotów handlowych i współpracy gospodarczej w ramach RWPG. Ponadto tendencje i procesy pokazały coraz większe zróżnicowanie państw bloku wschodniego, które doprowadziły w perspektywie krótko- i średniofalowej do upadku „realnego socjalizmu” w Europie Środkowo-Wschodniej i nadejścia Jesieni Ludów. Są one uznawane za cezurę otwierającą nowe perspektywy bezpieczeństwa i współpracy w skali ogólnoeuropejskiej w latach 90.

Poważną rolę w zróżnicowaniu się bloku wschodniego miały wspomniane wyżej reformy M. Gorbaczowa – „przebudowa i nowe myślenie”. Zmierzały one do przebudowy i stabilizacji ZSRR w sferze politycznej i społeczno-gospodarczej. Mimo ogromnego skoncentrowania przez Gorbaczowa władzy w partii – sekretarz generalny od 1985 r. KC KPZR oraz państwie – przewodniczący Rady Najwyższej od 1988 r. oraz prezydent ZSRR od 1990 – przeprowadzone z jego inicjatywy reformy państwa i gospodarki okazały się połowiczne. Doprowadziły głównie do

ograniczenia cenzury i pewnej otwartości mediów oraz do częściowej liberalizacji gospodarki i systemu politycznego przy zachowaniu kierowniczej roli KPZR. Nie udało się poprawić sytuacji materialnej ani zaopatrzenia społeczeństwa i to przesądziło o braku poparcia dla reform, wprowadzanych z wielkimi oporami. Sytuacja ta przyczyniła się do narastania waśni i konfliktów na tle narodowościowym. Najbardziej krwawym i brzemiennym w skutki okazał się konflikt pomiędzy Azerami a muzułmanami w Górskim Karabachu (od 1986), który stał się przyczyną starć sił zbrojnych obu republik związkowych – Armenii i Azerbejdżanu. Konflikty tego nie była w stanie rozwiązać ekipa Gorbaczowa.

Niepowodzenie reform oraz narastanie napięć i konfliktów wewnętrznych sprawiło, że ekipa Gorbaczowa szukała sukcesów w polityce odprężenia Wschód–Zachód, wychodząc stopniowo naprzeciw oczekiwaniom i postulatam państw zachodnich. Do najważniejszych posunięć w tym kierunku należały między innymi:

- ogłoszenie przez Gorbaczowa w 1988 r. likwidacji dogmatu o utrzymującej się w skali światowej walce klasowej między socjalizmem a kapitalizmem,
- przyspieszenie zakończenia interwencji radzieckiej w Afganistanie, łącznie z wycofaniem stamtąd wojsk radzieckich na początku 1989 r.,
- cofnięcie przez ZSRR pomocy dla krajów rozwijających się o orientacji proradzieckiej oraz poparcia i finansowania promoskiewskich ruchów narodowyzwoleńczych [por. H. Brahm, G. Brumer, H. Hoemann 1991].

Posunięcia powyższe miały na celu zacieśnienie współpracy ZSRR z krajami zachodnimi w duchu postępującego odprężenia międzynarodowego i zapewnić Moskwie uzyskanie większej pomocy gospodarczo-finansowej ze strony Zachodu.

Objęcie najwyższego stanowiska partyjnego przez Gorbaczowa w ZSRR nie było równoznaczne z wprowadzeniem zmian w funkcjonowaniu bloku wschodniego. Przykładowo, w maju 1985 r. (w 30. rocznicę powstania) Układ Warszawski został przez wszystkie państwa członkowskie (Bułgaria, Czechosłowacja, Polska, NRD, Rumunia, Węgry i ZSRR) bez zastrzeżeń przedłużony na dalsze 30 lat. Stopniowo zaczęło się jednak różnicować stanowisko sojuszników wobec realizacji w ZSRR programu „przebudowy i nowego myślenia”. Do krajów popierających reformy należały Polska i Węgry. Bułgaria zajęła stanowisko wyczekujące, a do grona zdecydowanych przeciwników zmian należały kierownictwa partyjno-państwowe Czechosłowacji, NRD i Rumunii.

W 1988 r. Gorbaczow i jego najbliżsi współpracownicy odcięli się od tzw. doktryny Breżniewa z 1968 r. o „ograniczonej suwerenności” krajów bloku wschodniego, która dopuszczała możliwość udzielenia „internacjonalistycznej pomocy”, czyli interwencji ZSRR i państw UW, tym jego członkom, którzy zdecydowaliby się na własną drogę budowania ustroju socjalistycznego. Najistotniejszym wydarzeniem było przemówienie Gorbaczowa na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ 7 grudnia 1988 r., w którym przy okazji prezentowania pokojowej polityki ZSRR, deklarował prawo wszystkich państw, także członków UW, do „własnego wyboru” w poszukiwaniu ustroju społeczno-politycznego [zob. M. Gorbatschow 1989].

Podsumowanie. Polityka „przebudowy i nowego myślenia” prowadzona w drugiej połowie lat 80. przez Gorbaczowa w powiązaniu z poprawą stosunków amerykańsko-radzieckich oraz postępiami procesu KBWE i rozbrojenia Wschód–Zachód, doprowadziła do znacznych przekształceń i zróżnicowania w bloku wschodnim. Nastąpił podział państw na popierające i odrzucające reformy w ZSRR. Węgry i Polska, gdzie coraz większą rolę odgrywała organizująca się opozycja polityczna, weszły na drogę powolnych reform wewnętrznych. W państwach przeciwnych zmianom opozycja mogła działać jedynie w podziemiu. Różnice te będą miały istotny wpływ na przebieg Jesieni Ludów 1989 r.

10.2. Upadek bloku wschodniego a pokojowe zjednoczenie Niemiec 1989–1991

W latach 1989–1991 doszło w boku wschodnim do kumulacji złożonych wydarzeń i procesów o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, z których najistotniejsze znaczenie miały cztery fakty, a mianowicie:

- 1) nasilenie się trudności społeczno-gospodarczych w krajach bloku wschodniego doprowadziło do głębokiego kryzysu politycznego i konieczności z biegania o pomoc państw zachodnich, zwłaszcza Wspólnot Europejskich i USA, co z kolei zmuszało ZSRR i jego sojuszników do udzielenia znacznych koncesji państwom zachodnim, zwłaszcza w zakresie ochrony i przestrzegania praw człowieka. Było to ważnym elementem kontynuacji II fazy odprężenia Wschód–Zachód [por. Friedrich Ebert Stiftung, Hrsrg. 1989],
- 2) odgrywanie coraz istotniejszej roli przez opozycję w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, która dzięki szerokiemu poparciu społecznemu, przejęła na przełomie 1989/1990 władzę i odpowiedzialność polityczną, przyczyniając się do upadku „realnego socjalizmu” jako systemu oraz do postawienia pod znakiem zapytania dalszego istnienia bloku wschodniego [zob. A. Wolff-Powęska 1998],
- 3) ukształtowanie się nowego położenia geopolitycznego w Europie, dalsze osłabienie ZSRR oraz całego bloku wschodniego sprzyjało przystąpieniu NRD do RFN i pokojowemu zjednoczeniu Niemiec 1989/1990 [por. E. Cziomer 2006],
- 4) pogłębienie się w latach 1990–1991 kryzysu wewnętrznego i destabilizacji ZSRR, czego następstwem był jego rozpad pod koniec 1991 r. [M. Gorbachow 1993].

Najbardziej zorganizowany był ruch opozycyjny w Polsce, gdzie w wyniku strajków i akcji protestacyjnych w 1980 r., zalegalizowano w 1981 r. Związek Zawodowy „Solidarność”, który po delegalizacji 13 grudnia 1981 r. działał w podziemiu. W wyniku ponownej fali strajków 1988 r. oraz rozmów i ustaleń „okrągłego stołu” w 1989 r., przedstawiciele władz i opozycji skupionej wokół ponownie zalegalizowanej „Solidarności”, doszło do kompromisu: wyborów parlamentarnych w czerw-

cu 1989 r. do sejmu kontraktowego i całkowicie wolnego senatu. Do kompromisowego podziału władzy między rząd i opozycję nie doszło, ponieważ od jesieni 1989 r. opozycja uzyskała przewagę w Sejmie i całkowitą kontrolę nad senatem, tworząc pierwszy niekomunistyczny rząd w Europie Środkowo-Wschodniej. Pod koniec 1990 r. opozycja postsolidarnościowa przejęła całą władzę w Polsce, wprowadzając również głębokie reformy rynkowe.

Przeobrażenia w Polsce miały istotny wpływ na przyspieszenie reform na Węgrzech, gdzie po zmianie nazwy państwa na Republika Węgierska (w wyniku referendum z 26 listopada 1989) uzgodniono termin powszechnych wolnych wyborów (na 25 marca 1990). Wygrała je opozycja, na czele z opozycyjnym Forum Demokratycznym, i utworzyła rząd koalicyjny.

W Czechosłowacji władze komunistyczne nie zamierzały przekazać władzy opozycji, która była początkowo rozproszona na wiele grup politycznych. Skupiła się dopiero w Forum Obywatelskim. Nasilanie się demonstracji i protestów od jesieni 1989 r. zmusiło władze do ustępstw. Przełomowe znaczenie miał dzień 29 grudnia 1989 r.: wybór przez Zgromadzenie Narodowe na prezydenta Vaclava Havla – znanego pisarza i działacza Karty 77. Dopiero powszechne i wolne wybory parlamentarne z 8 i 9 czerwca 1990 r. przyniosły zwycięstwo Forum Obywatelskiemu.

Inaczej potoczyły się wydarzenia w Bułgarii, Rumunii, Albanii i NRD. W pierwszych trzech z tych krajów opozycja polityczna była słaba i nie wpłynęła w sposób decydujący na proces zachodzących przemian. Inicjatywa należała do kręgów partyjnych o nastawieniu liberalno-demokratycznym. Tak było w Bułgarii, gdzie po ustąpieniu długoletniego I sekretarza BPK doszło, wzorem Polski, do „okrągłego stołu” i rozmów między reformatorskim skrzydłem BPK a przedstawicielami ok. 40. grup opozycyjnych. W wyniku pierwszych wolnych wyborów parlamentarnych 10 i 17 czerwca 1990 r. komuniści, występujący pod nazwą Bułgarskiej Partii Socjalistycznej, utrzymali się u władzy. Zjednoczona opozycja – jako Unia Sił Demokratycznych – przejęła władzę dopiero w wyniku wyborów w 1991 r.

W Rumunii doszło 22 grudnia 1989 r. do przewrotu wojskowego skierowanego przeciwko dyktaturze Nicolae Ceaușescu, sprawującego władzę od 1965 r. Wystąpiły przeciwko niemu oddziały wojskowe, sprzyjające odsuniętych od władzy działaczom na czele z Ionem Iliescu. Po straceniu Ceaușescu (wraz żoną 26/27 grudnia 1989 r.) liderem utworzonego Frontu Wyzwolenia Narodowego został Iliescu, który doprowadził do załagodzenia najbardziej restrykcyjnych przepisów reżimu Ceaușescu. Postkomuniści wygrali również wybory parlamentarne, a Iliescu (w 1990) został pierwszym prezydentem Rumunii.

Albania, jako najbiedniejsza w Europie, nie należała formalnie do bloku wschodniego (z UW wystąpiła w 1968). Pod wpływem wydarzeń w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej i południowej, przywódca Komunistycznej Partii Albanii – Ramiz Alia zainicjował w maju 1990 r. ograniczone reformy rynkowe i administracyjne. Nie doprowadziły one jednak ani do stabilizacji sytuacji wewnętrznej, ani do poprawy sytuacji międzynarodowej Albanii, która po 1991 r.

pozostawała w cieniu konfliktu jugosłowiańskiego [por. szerzej S. Parzymies 2004, 159 i n.].

Najbardziej brzemiennie w skutki okazały się wydarzenia w NRD, do jakich doszło latem i jesienią 1989 r. Były one następstwem szeregu zewnętrznych i wewnętrznych czynników, a najważniejsze z nich to:

- zainteresowanie kierownictwa partyjno-państwowego NRD, na czele z Erichem Honeckerem – sekretarzem generalnym Socjalistycznej Partii Jedności Niemiec (SED) i przewodniczącym Rady Państwa NRD – kontynuacją II fazy procesu odprężenia Wschód–Zachód, a zwłaszcza rozbudową kontaktów i współpracy z RFN, z uwagi na wymierne korzyści finansowe i gospodarcze. Ze względu na brak granicy celnej pomiędzy NRD a RFN oraz korzystne regulacje tzw. handlu wewnątrzniemieckiego, gospodarka NRD miała nieograniczony dostęp nie tylko do rynku zachodniemieckiego, ale również do Wspólnot Europejskich. Mogła liczyć na korzystne kredyty ze strony rządu federalnego oraz zachodniemieckich kół gospodarczo-finansowych. Z punktu widzenia rządu federalnego utrzymywanie bliskiej współpracy z władzami NRD miało służyć zacieśnianiu kontaktów między Niemcami po obu stronach Łaby, tworząc dogodne przesłanki do pokojowego osiągnięcia jedności niemieckiej,
- sytuacja ta doprowadziła zarówno do zaniechania reform wewnętrznych, jak i do ograniczania swobody wyjazdów do RFN ludzi młodych (podejrzewanych o chęć ucieczki z NRD). W NRD na skalę masową doszło do naruszania praw człowieka i ostrego zwalczania opozycji politycznej, umacniającej się wokół struktur kościoła ewangelickiego. Ponadto, kierownictwo NRD, w obawie przed krytyką takiego postępowania, zdecydowanie odrzucało politykę „przebudowy i nowego myślenia” Gorbaczowa w ZSRR, która w NRD cieszyła się dużą popularnością zwłaszcza wśród młodzieży i ludzi w średnim wieku,
- pod wpływem przemian w Polsce i na Węgrzech w lecie 1989 r., zdeterminowani mieszkańcy NRD brali urlopy i uciekali przez Czechosłowację na Węgry, skąd początkowo nielegalnie, przez Austrię, dostawali się do RFN i starali się o pobyt stały. Masowy charakter tych wyjazdów zmusił ekipę Honeckera do wydania zakazu wyjazdów na Węgry, co wywołało masowe protesty i demonstracje, zwłaszcza w Lipsku. Ich apogeum nastąpiło na przełomie lata i jesieni 1989 r. Równocześnie rząd węgierski na początku września 1989 r. otworzył granicę państwową z Austrią, umożliwiając przejazd bez ograniczeń ok. 24.500 obywatelom NRD przez Austrię do RFN. W wyniku porozumienia pomiędzy NRD a RFN i władzami Czechosłowacji, do RFN wyjechało kolejnych ok. 7 600 obywateli NRD. Bezradność władz NRD wobec masowych wyjazdów i protestów obywateli 16 października 1989 r. doprowadziła do wymuszenia dymisji Honeckera i ekipy rządzącej. Decydujące znaczenie miała tu odmowa Gorbaczowa i kierownictwa ZSRR poparcia siłowego zdławienia oporu mieszkańców. Nowe władze NRD, na czele z Egonem Krenzem i Hansem Modrowem, nie były w stanie opanować sytuacji i zdecydowały się między innymi

na otwarcie 9 listopada 1989 r. muru berlińskiego bez uzgodnienia z władzami radzieckimi. Decyzja powyższa stworzyła całkowicie nową sytuację w podzielonych Niemczech, doprowadzając do niekontrolowanych migracji z NRD do RFN. Równocześnie pogarszanie się sytuacji społeczno-gospodarczej sprawiło, że od późnej jesieni 1989 r. coraz powszechniej domagano się zjednoczenia Niemiec,

– załamanie się wewnętrzne NRD sprzyjało koncepcji RFN, dotyczącej pokojowego i długofalowego przywrócenia jedności państwowo-narodowej Niemiec. Proces powyższy uległ przyspieszeniu z powodu zaostżenia się kryzysu wewnętrznego oraz radykalizacji nastrojów społecznych w NRD. Rząd federalny i kanclerz Helmut Kohl wykorzystali panujące nastroje, aby podważyć pozycję następczyni SED-PDS jako głównej partii rządzącej i doprowadzić do ukształtowania nowego systemu partyjnego w NRD. W wyniku przyspieszonych wyborów do Izby Ludowej, 18 marca 1990 r., w NRD wykrystalizował się nowy układ polityczny, pozwalający na utworzenie rządu koalicyjnego CDU/FDP i SPD, który był całkowicie uzależniony od pomocy RFN. Dzięki skoordynowaniu przez rząd federalny w Bonn działań wewnętrznych i międzynarodowych, w niespełna 10 miesięcy doszło do pokojowego zjednoczenia Niemiec.

Najważniejsze fazy zjednoczenia w aspekcie wewnętrznym to:

- podpisanie 18 maja 1990 r. układu państwowego między NRD a RFN o ustanowieniu unii walutowej, gospodarczej i społecznej oraz jej wejście w życie 1 lipca 1990 r.,
- uchwała Izby Ludowej NRD z 23 sierpnia 1990 r. o przystąpieniu NRD do RFN na podstawie artykułu 23 UZ oraz wybory w pięciu nowo utworzonych krajach 14 października 1990 r.,
- podpisanie układu między NRD a RFN o przywróceniu jedności Niemiec (traktat zjednoczeniowy) 31 sierpnia 1990 r.; układ wszedł w życie 3 października 1990 r.

Z punktu widzenia prawno-politycznego ogromne znaczenie miały wybory do Bundestagu 2 grudnia 1990 r., które zakończyły proces jedności państwowej, gdyż wyłoniły jednolitą reprezentację parlamentarną, a w konsekwencji ekipę rządzącą dla całych Niemiec.

Proces szybkiego przywrócenia jedności Niemiec 1989–1990 miał oprócz wymiaru wewnętrznego, także aspekt zewnętrzny – międzynarodowy. W tej materii istotna była odpowiedź na pytanie: na jakich warunkach cztery mocarstwa i inni uczestnicy stosunków międzynarodowych wyrażą zgodę na zjednoczenie Niemiec, oraz jakie miejsce zajmą zjednoczone Niemcy w nowych strukturach europejskich? Wymagało to od dyplomacji RFN umiejętnej koordynacji wielu działań zmierzających do osiągnięcia korzystnych rozstrzygnięć w kwestii ostatecznego przezwyciężenia podziału Niemiec.

W zimie 1989/1990 RFN dostosowała do swoich celów strategicznych taktykę postępowania, która zmierzała do wykorzystania rozwoju sytuacji wewnętrznej NRD: groźbę destabilizacji oraz coraz głośniejsze wołanie o przywrócenie jednoś-

ci niemieckiej – do pozyskania przychylności sojuszników i partnerów i najważniejszych państw europejskich. Ponadto starano się, podczas licznych konsultacji, prezentować tezę, że przystąpienie NRD do RFN – w myśl artykułu 23 UZ – jest zgodne z prawem międzynarodowym i wzmocni proces KBWE w Europie.

W ujęciu syntetycznym dyplomacja RFN stawiała sobie sześć podstawowych zadań:

- 1) doprowadzenie w toku nadchodzących rokowań do równouprawnienia obu państw niemieckich,
- 2) odrzucenie regulacji w formie traktatu pokojowego,
- 3) zniesienia zwierzchnictwa i odpowiedzialności czterech mocarstw za „Niemcy i Berlin jako całość”, które to czynniki zachowały się nieprzerwanie od 5 czerwca 1945 r.,
- 4) uzyskanie przez zjednoczone Niemcy pełnej suwerenności i zależności bez jakichkolwiek ograniczeń i dyskryminacji,
- 5) doprowadzenie do możliwie szybkiego wyprowadzenia wojsk radzieckich,
- 6) uregulowanie kwestii granicy z Polską po osiągnięciu pełnej suwerenności.

Zadania te prezentowano na spotkaniach wielostronnych, przykładowo na forum NATO, Wspólnot Europejskich, ONZ, KBWE i w trakcie wielu konsultacji bilateralnych. Nie wnikając w szereg złożonych kwestii szczegółowych, należy stwierdzić, że dzięki wzrastającej roli i pozycji międzynarodowej RFN, dyplomacji zachodniemieckiej udało się uzyskać zrozumienie i przychylność większości partnerów zachodnich oraz ZSRR. Poparcie USA umożliwiło zrezygnowanie z klasycznych rokowań wokół traktatu pokojowego z Niemcami, czyli na zorganizowaniu konferencji z 67 państwami koalicji antyhitlerowskiej i to o trudnym do przewidzenia przebiegu oraz roszczeniach finansowych.

Z drugiej strony dyplomacja RFN przez cały okres powojenny zawarcie traktatu pokojowego przedstawiała jako jeden z najważniejszych elementów rozwiązania kwestii niemieckiej. Dlatego zagadnienie to miało tak istotne znaczenie. Przy poparciu USA oraz w wyniku konsultacji z czterema mocarstwami przyjęto formę rozmów „2+4”, czyli dwa państwa niemieckie oraz cztery mocarstwa jako najbardziej właściwe gremium do przywrócenia jedności Niemiec w aspekcie zewnętrznym. Stało się to możliwe po wspomnianej wizycie kanclerza Kohla w Moskwie (w lutym 1990), kiedy Gorbaczow wyraził zgodę na to, aby o sposobie zjednoczenia Niemiec zdecydowali sami Niemcy w NRD i RFN. Oznaczało to, że ZSRR nie stawia przeszkód, by NRD przystąpiło do RFN, lecz w ramach konferencji „2+4” należy uwzględnić związane z tym połączeniem kwestie międzynarodowe.

Z mocarstw zachodnich najbardziej przychylnie zjednoczeniu Niemiec były USA. Prezydent George Bush oraz sekretarz stanu James Baker należeli do grona najczęściej konsultujących kwestie zjednoczenia sojuszników zachodnich. Ze względu na wewnętrzne trudności gospodarcze oraz zmianę sytuacji międzynarodowej po przewyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód, USA nie tylko popierały strategię zjednoczeniową RFN, lecz dążyły do przyznania jej większej roli i znacze-

nia międzynarodowe. W dobie narastającego kryzysu wewnętrznego ZSRR oraz ogromnych kosztów transformacji postkomunistycznych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, wzmocnienie pozycji Niemiec miało się dokonać przy spełnieniu dwóch warunków:

- po pierwsze, zjednoczone Niemcy pozostaną członkiem NATO, gdzie USA zachowają pozycję głównego mocarstwa,
- po drugie, nie dojdzie do kształtowania się nowych struktur bezpieczeństwa europejskiego bez udziału RFN.

Generalnie we wszystkich fazach rozmów „2+4” administracja USA popierała zjednoczenie Niemiec, choć czasem wyrażała dezaprobatę dla tworzenia przez RFN faktów dokonanych. Stanowisko USA miało duży wpływ na postępowanie pozostałych mocarstw, głównie Wielkiej Brytanii i ZSRR. Nieco odmiennie kształtowały się stanowiska Francji i Wielkiej Brytanii, które jako państwa europejskie oraz członkowie Wspólnot Europejskich uważały, że proces jedności niemieckiej przebiega zbyt szybko.

W obliczu nieuchronnego zjednoczenia Niemiec w najtrudniejszej sytuacji znalazł się ZSRR. Już wiosną i latem 1989 r. eksperci oraz najbliżsi doradcy Gorbaczowa zastanawiali się nad konsekwencjami zjednoczenia Niemiec dla ZSRR. Chodziło o kwestie bezpieczeństwa, w tym wycofanie ok. 400.000 wojsk z Niemiec, oraz straty ekonomiczne wynikające z załamania się i upadku NRD. Z drugiej strony, zarówno Gorbaczow, jak i Szewardnadze znajdowali się pod ciągłą presją konserwatywnego skrzydła KPZR, które oskarżało obu polityków o zdradę interesów państwowych ZSRR. Zasadnicze znaczenie dla dyplomacji radzieckiej miały wówczas dwie sprawy:

- precyzyjne określenie statusu międzynarodowego Niemiec po zjednoczeniu, aby nowe państwo niemieckie nie wzmocniało NATO i nie osłabiało ZSRR,
- uwzględnienie interesów gospodarczych ZSRR przez zawarcie szeregu układów i porozumień bilateralnych.

Pierwsza sprawa miała znaczenie strategiczne i prestiżowe dla ZSRR i RFN; odrzucała status neutralności zjednoczonych Niemiec. Kohl i Genscher nie stwarzali nawet pozorów, że nie zrezygnują z przynależności do NATO, ale równocześnie wykazywali daleko idące zrozumienie dla interesów gospodarczych ZSRR. Dawało to nadzieję na porozumienie, tym bardziej, że RFN była skłonna pomóc przy budowie mieszkań dla żołnierzy i oficerów wojsk radzieckich po ich wycofaniu z Niemiec. Stanowiło to podstawę do zbliżenia stanowisk w toku konsultacji dwustronnych oraz rozmów „2+4”.

Oprócz stanowiska czterech mocarstw, istotne znaczenie miała postawa pozostałych sojuszników RFN w NATO i jej partnerów we Wspólnotach Europejskich. Kraje NATO przyjęły jako ważną wykładnię stanowisko USA oraz zapewnienie RFN, że nie ma zamiaru opuścić sojuszu atlantyckiego. Natomiast bardziej skomplikowana była postawa Komisji Europejskiej w Brukseli i członków Wspólnot Europejskich, którzy obawiali się nie tylko spowolnienia tempa integracji europejskiej, ale przede wszystkim skali kosztów zjednoczenia Niemiec.

Komisja Europejska wraz z Parlamentem Europejskim w Strasburgu poparła prawo Niemców do samostanowienia, ale była zdania, że musi się ono wiązać z przestrzeganiem dotychczas zawartych układów międzynarodowych. Przełomowe znaczenie miał szczyt Wspólnot Europejskich w Dublinie 28 kwietnia 1990 r., na którym rząd federalny przyjął konkretne zobowiązania w sprawie przyspieszenia tempa tworzenia Wspólnego Rynku Wewnętrznego do 1 stycznia 1993 r., oraz przejęcia kosztów zjednoczenia Niemiec. Komisja EWG w Brukseli przystąpiła wówczas do prac nad całkowitym zespoleniem NRD ze Wspólnotami Europejskimi, a następnie Parlament Europejski przyznał deputowanym z Izby Ludowej NRD status obserwatorów.

Po Jesieni Ludów (1989) większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej opowiedziała się za zjednoczeniem Niemiec; idea połączenia NRD i RFN poparta została między innymi na posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych Układu Warszawskiego w Pradze 17 marca 1990 r. Podkreślono jednak, że musi to być powiązane z procesem jedności ogólnoeuropejskiej. Polska, Węgry i Czechosłowacja widziały możliwość przynależności zjednoczonych Niemiec do NATO, ale ZSRR był temu zdecydowanie przeciwny, sugerując konieczność przyjęcia przez zjednoczone Niemcy statusu państwa neutralnego.

Stanowisko Polski wobec procesu jedności niemieckiej 1989/1990 było czytelne. Już w trakcie wizyty kanclerza Kohla w Polsce, 9–16 listopada 1989 r., pierwszy niekomunistyczny rząd w Polsce bez zastrzeżeń poparł prawo Niemców do samostanowienia i zjednoczenia, oczekując jednak od rządu federalnego jednoznacznego zajęcia stanowiska w kwestii ostatecznego uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej. Kanclerz Kohl nie złożył jednak takiej deklaracji ani w Warszawie, ani też po powrocie, argumentując iż w kwestii powyższej decyzję może podjąć tylko rząd ogólnoniemiecki po zjednoczeniu Niemiec. Wywołało to poważne rozczarowanie w Warszawie. Rozczarowanie to przybrało jeszcze większe rozmiary w lutym i marcu 1990 r., kiedy Kohl pod wpływem różnych grup nacisku, a zwłaszcza lobby działającego na rzecz Związku Wypędzonych, uzależnił jakkolwiek zgodę na uznanie granicy zachodniej Polski od wcześniejszej rezygnacji Polski z roszczeń odszkodowawczych dla własnych obywateli. Stanowisko zaprezentowane przez Kohla miało charakter taktyczny, ale rzuciło cień na stosunki polsko-niemieckie. Dyplomacja polska szukała poparcia u mocarstw zachodnich, głównie we Francji i Wielkiej Brytanii, domagając się także udziału w rozmowach „2+4”, gdy będzie rozstrzygana sprawa granic europejskich. Również w tej kwestii Kohl zajął negatywne stanowisko, co jeszcze bardziej skomplikowało stosunki Polski z RFN.

Idea rozmów „2+4” zrodziła się w toku konsultacji nad sposobem ustanowienia suwerenności zjednoczonych Niemiec oraz wyjęcia ich spod praw i obowiązków czterech mocarstw. W 1990 r. odbyły się trzy rundy rozmów „2+4” (Bonn – 5 maja, Berlin – 22 czerwca i Paryż – 17 lipca). Natomiast w Moskwie 12 września 1990 r. podpisano dokument końcowy: „Traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec”. Między poszczególnymi rundami rozmów do-

szło do szeregu konsultacji dwustronnych, głównie z udziałem RFN, które miały na celu bądź przygotować oficjalne spotkania, bądź usunąć narastające trudności i niejasności merytoryczne.

Głównym tematem pierwszej rundy rozmów „2+4”, w której wzięli udział ministrowie spraw zagranicznych dwóch państw niemieckich i czterech mocarstw, były przede wszystkim kwestie granic w Europie oraz przynależność zjednoczonych Niemiec do NATO. ZSRR domagał się odrębnego rozpatrywania jedności wewnętrznej i zewnętrznej Niemiec, co w praktyce miało oznaczać, że po połączeniu NRD i RFN utrzymane zostanie zwierzchnictwo mocarstw nad zjednoczonymi Niemcami. Było to trudne do przyjęcia przez RFN. Dlatego przed drugą rundą Kohl udał się na dwie krótkie wizyty do USA (17 maja i 5–8 czerwca 1990), aby przed spotkaniem Bush–Gorbaczow 17 maja 1990 r. uzyskać poparcie Stanów Zjednoczonych dla stanowiska RFN. Kohl zaoferował ZSRR kredyt w wysokości 5 mld marek, aby uzyskać większą swobodę w kwestii wyboru sojuszu przez zjednoczone Niemcy. Na przełomie maja i czerwca 1990 r. odbyła się seria spotkań Genschera z Szewardnadze, miała ona na celu doprowadzić do dalszego zbliżenia stanowisk RFN–ZSRR.

Drugą sprawą, równie kontrowersyjną, było ostateczne uznanie przez zjednoczone Niemcy polskiej granicy zachodniej. RFN ze względów prawno-międzynarodowych i uporu samego Kohla odmawiała jej uznania przed formalnym zjednoczeniem Niemiec, odrzucając także propozycję – co sugerował rząd Polski – aby przynajmniej stosowny układ parafować, a dopiero w terminie późniejszym podpisać i ratyfikować przez parlament ogólnoniemiecki. Po wielu konsultacjach uzgodniono, że 21 czerwca 1990 r. w jednobrzmiących deklaracjach Bundestag oraz Izba Ludowa NRD nie tylko uznają ostateczny charakter polskiej granicy zachodniej, lecz określają ją jako wiążącą dla zjednoczonych Niemiec. Polska miała uczestniczyć w tej fazie konferencji „2+4”, w czasie której będą rozpatrywane kwestie graniczne. Mocarstwa uzgodniły to podczas drugiej rundy obrad „2+4” w Berlinie 22 czerwca 1990 r. Polskiego ministra spraw zagranicznych zaproszono na spotkanie „2+4” w Paryżu 17 lipca 1990 r. [zob. szczegółowo, J. Barcz 1994].

Rząd RFN rozpoczął przed trzecią rundą szerokie konsultacje z mocarstwami zachodnimi, uzyskując poparcie dla swojego stanowiska odnośnie do zjednoczenia gospodarczego i politycznego oraz przynależności do NATO: Rady Europejskiej w Dublinie 25/26 czerwca 1990 r., szczytu NATO w Londynie 5/6 lipca 1990 r. oraz obradującego 9–11 lipca 1990 r. szczytu gospodarczego siedmiu najbogatszych państw świata zachodniego w Houston w USA. Dopiero zapewniony o pełnym poparciu Zachodu Kohl, udał się z wizytą do ZSRR, aby uzgodnić szczegóły porozumienia z Gorbaczowem. Wizyta Kohla w Moskwie na Kaukazie (w rodzinnych stronach Gorbaczowa) trwała trzy dni, od 15 do 17 lipca 1990 r. Rozmowy, w których uczestniczyli wszyscy ważniejsi ministrowie rządu federalnego były otwarte i rzeczowe, toczyły się w dobrej atmosferze. Efektem prac całego sztabu ekspertów po obu stronach było ustalenie kompromisu w spornych kwestiach. Jego istota sprowadzała się do dziesięciu punktów:

- 1) zjednoczone Niemcy obejmują RFN, NRD i cały Berlin,
- 2) z chwilą, gdy nastąpi zjednoczenie, wygasną całkowicie prawa czterech mocarstw i ich odpowiedzialność w odniesieniu do Niemiec i Berlina jako całości. Zjednoczone Niemcy uzyskają w tym momencie pełną i nieograniczoną suwerenność,
- 3) zjednoczone Niemcy, korzystając z pełnej i nieograniczonej suwerenności, mogą swobodnie same zdecydować, czy chcą należeć do określonego sojuszu,
- 4) zjednoczone Niemcy zawrą z ZSRR dwustronny układ regulujący wycofanie wojsk z NRD,
- 5) w okresie obecności wojsk radzieckich na terytorium byłej NRD, nie będą na ten obszar rozszerzane żadne struktury NATO,
- 6) nie zintegrowane oddziały Bundeswehry, tzw. oddziały obrony terytorialnej, mogą natychmiast po zjednoczeniu Niemiec być rozmieszczone na obszarze dzisiejszej NRD i Berlina,
- 7) na okres obecności wojsk radzieckich na terenie byłej NRD, mogą w Berlinie pozostać wojska trzech mocarstw zachodnich. W tej sprawie rząd RFN zawrze stosowny układ z mocarstwami zachodnimi,
- 8) po wycofaniu wojsk radzieckich z obszaru NRD i Berlina, mogą być w tej części Niemiec rozmieszczone także wojska niemieckie włączone do NATO, ale bez sprzętu służącego do odpalania broni atomowej. Obce wojska i broń atomowa nie mogą być tam przeniesione,
- 9) rząd federalny złoży jeszcze w toku bieżących rokowań wiedeńskich zobowiązanie redukcji sił zbrojnych zjednoczonych Niemiec w ciągu trzech do czterech lat, do stanu osobowego 370.000 żołnierzy. Redukcja ta ma się rozpocząć z chwilą wejścia w życie pierwszego porozumienia wiedeńskiego. Oznacza to, że gdyby połączyć dotychczasową etatową liczebność Bundeswehry (495.000) i Narodowej Armii Ludowej (ok. 135.000), siły zbrojne przyszlých zjednoczonych Niemiec będą zmniejszone o 45%,
- 10) zjednoczone Niemcy zrezygnują z produkcji, posiadania i rozporządzania bronią ABC i pozostaną członkiem układu o nieprolifracji z 1968 r., podpisanego przez RFN w 1979 r.

Uzgodnienia RFN–ZSRR ze Stawropola przesądziły o pozytywnym przebiegu trzeciej rundy rozmów „2+4” w Paryżu 17 lipca 1990 r., w której wziął udział polski minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski. Polska wyraziła zgodę, aby sprawa uznania granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej została uzgodniona ze zjednoczonymi Niemcami w odrębnym układzie. Natomiast traktat o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec nie powinien zawierać żadnych dwuznacznych sformułowań. Było to o tyle ułatwione, że wcześniej parlamenty obu państw niemieckich wykreśliły stosowne akapity artykułu 23 UZ oraz doprowadziły w nim do wspomnianej wyżej modyfikacji, która wykluczała istnienie jakichkolwiek dwuznaczności. Podpisanie traktatu „2+4” uzgodniono na 12 września 1990 r. w Moskwie.

Te syntetycznie regulacje niemiecko-radzieckie otworzyły drogę do podpisania 12 września 1990 r. traktatu o ostatecznej regulacji w odniesieniu do Niemiec, który podpisali ministrowie spraw zagranicznych państw biorących udział w rozmowach „2+4”. Traktat składał się z obszernej preambuły oraz dziesięciu artykułów, w których zawarto efekty kilkumiesięcznych rozmów i konsultacji, w tym prawie wszystkie uzgodnienia między Kohlem a Gorbaczowem ze Stawropola. RFN uzyskała pełną suwerenność i prawo wyboru sojuszy w zamian za jednoznaczne zobowiązania, tak prawnomiędzynarodowe, jak i w zakresie prawa państwowego (łącznie ze zmianą UZ) w odniesieniu do swych granic powojennych, w tym polskiej granicy zachodniej. Traktat precyzował także zobowiązania Niemiec w dziedzinie rozbrojenia, stacjonowania wojsk sojusznicznych oraz inne kwestie szczegółowe.

1 października 1990 r. – podczas obrad ZO ONZ w Nowym Jorku – szefowie dyplomacji czterech mocarstw w stosownym oświadczeniu zrezygnowali ze swoich praw i odpowiedzialności wobec Niemiec. Oznaczało to, że jeszcze przed wejściem w życie traktatu zjednoczeniowego NRD–RFN, z punktu widzenia zewnętrznego Niemcy odzyskały formalne atrybuty suwerenności. Mocarstwa zachodnie ratyfikowały traktat w październiku i listopadzie 1990 r., a ZSRR i Niemcy w połowie marca 1991 r.

Reasumując, dzięki traktatowi „2+4” zjednoczone Niemcy znacznie poszerzyły swoje możliwości działania na arenie międzynarodowej. Tym samym rząd w Bonn w stosunkach międzynarodowych przejął większą odpowiedzialność. Postawił to przed polityką zagraniczną zjednoczonych Niemiec na porządku dziennym wiele problemów i wyzwań lat 90.

Na przełomie 1989/1990 mimo wspomnianej koncentracji władzy w rękach Gorbaczowa, (sekretarz generalny KC KPZR, prezydent ZSRR), która miała zapewnić z jednej strony przyspieszenie reform, a z drugiej przeciwstawić się narastającym tendencjom odśrodkowym, jego pozycja, szczególnie w latach 1990–1991, stawała się coraz słabsza. Wynikało to przede wszystkim z pogarszającej się systematycznie sytuacji gospodarczej, co nie przysparzało reformom szerszego poparcia społecznego. Ponadto prowadzona przez Gorbaczowa polityka wewnętrzna i zagraniczna budziły coraz więcej zastrzeżeń ze strony czynników konserwatywno-dogmatycznych w partii, wojsku oraz służbach specjalnych. Z niepokojem obserwowano proces odrywania się republik bałtyckich, wyrosłe tam na fali „jawności i przebudowy” fronty ludowe jeszcze w latach 1988–1989 wydały oświadczenia suwerenności, a po brutalnych represjach radzieckich sił bezpieczeństwa 1990/1991 i przeprowadzonych referendach zimą 1991 r., Rady Najwyższe Litwy, Łotwy i Estonii podjęły formalne kroki w kierunku opuszczenia ZSRR. Gorbaczowowi i jego współpracownikom nie udało się w porę wynegocjować nowego układu związkowego, który zapobiegłby secesji, przekształcając zarazem ZSRR w konfederację wolnych państw lub formę pośrednią między federacją a konfederacją. Miało to duży wpływ na usamodzielnianie się poszczególnych republik związkowych na czele z RFSRR.

Punktem przełomowym w pogłębieniu kryzysu polityczno-ustrojowego był nieudany pucz wiceprezydenta ZSRR Gennadija Janajewa (19–21 sierpnia 1991). Pucz został szybko opanowany, ponieważ nie miał akceptacji społecznej ani poparcia w armii. Ważną rolę w jego zdławieniu odegrał prezydent RFSSR Borys Jelcyn, który od 1987 r. znajdował się w opozycji wobec Gorbaczowa. Jelcyn, po zdławieniu puczu, wykorzystał swą silną pozycję polityczną jako prezydent RFSSR do odsunięcia Gorbaczowa, doprowadzając między innymi do rozwiązania KPZR na terenie Rosji jako części składowej ZSRR. Jesienią 1991 r. umocniło to tendencje odśrodkowe w imperium radzieckim. Po nieudanym puczu Moskwa uznała niezależność trzech krajów bałtyckich, które 17 września 1991 r. zostały, jako suwerenne państwa, członkami ONZ.

Pozostałe republiki, na wzór krajów bałtyckich przeprowadziły procedurę ogłaszania niepodległości. Deklaracje niepodległości ogłaszały kolejno: Armenia – 28 sierpnia 1990 r. (wprowadzając ją jednak w życie dopiero 21 września 1991), ogarnięta wojną domową Gruzja – 9 kwietnia 1991 r., Ukraina – 24 sierpnia 1991 r., Białoruś – 26 sierpnia 1991 r., Mołdowa – 27 sierpnia 1991 r., Kirgizja – 31 sierpnia 1991 r., Uzbekistan – 31 sierpnia 1991 r., Azerbejdżan – 9 września 1991 r., Kazachstan – 16 grudnia 1991 r.

W większości wypadków nie było to jednak równoznaczne z wystąpieniem z ZSRR. Nie uczyniła tego Rosja, która uchodziła za potencjalnego i faktycznego sukcesora ZSRR. Od jej postawy zależał pod koniec 1991 r. dalszy los ZSRR. Z byłego ZSRR powstało 15 państw, z których 12 należy obecnie do WNP.

10.3. Następstwa przewyciężenia konfliktu Wschód–Zachód

Przewyciężenie konfliktu Wschód–Zachód miało szereg następstw o charakterze długofalowym. W ujęciu syntetycznym sprowadzały się one do:

- rozwiązania bloku wschodniego. Formalne rozwiązanie UW 1 kwietnia 1991 r. oraz RWPG pod koniec czerwca 1991 r., nastąpiło z inicjatywy byłych sojuszników ZSRR z Europy Środkowo-Wschodniej. Był to wynik zarówno krytycznej oceny roli i funkcji tych struktur jako instrumentu dominacji ZSRR w krajach członkowskich, jak też ich niedostosowania do kształtujących się nowych mechanizmów i zasad współpracy międzynarodowej. Podjęciu takiej decyzji nie sprzeciwiało się kierownictwo radzieckie, na czele z Gorbaczowem, które zmagало się z rozpadem ZSRR, a przy tym nie widziało realnych korzyści z utrzymywania powyższych struktur ani w aspekcie gospodarczym, ani polityczno-militarnym,
- stopniowego przekształcenia istniejącego ponad 40 lat bipolarnego układu międzynarodowego w system wielobiegunowy, w którym po rozpadzie ZSRR, USA jako faktyczny zwycięzca zimnej wojny, zachowały pozycję unilateralnego supermocarstwa globalnego. W nowej roli Stany Zjednoczone stanęły przed trudnym wyzwaniem i oczekiwaniem związanym z przejęciem coraz większej

odpowiedzialności za pokój i bezpieczeństwo międzynarodowe. Okazało się to w praktyce zadaniem bardzo złożonym, wymagającym ogromnego nakładu sił i środków, nie zawsze przekładających się na pożądane efekty,

- przekształcenia, po rozpadzie ZSRR, Federacji Rosyjskiej – jako jego sukcesora, w mocarstwo regionalne o interesach globalnych, stające przed wieloma złożonymi wyzwaniami wewnętrznymi i międzynarodowymi. Rosja nie mogła w latach 90. jednoznacznie określić swojej roli ani w skali systemu międzynarodowego, ani na kryzysogennym, postradzieckim obszarze WNP. Równocześnie ze względu na swoje euroazjatyckie położenie geopolityczne oraz potencjał gospodarczy i militarny pozostała ważnym graczem na arenie międzynarodowej,
- pokojowego zjednoczenia Niemiec w 1990 r., co stworzyło w Europie nową sytuację geopolityczną i strategiczną. Zjednoczone Niemcy nie tylko uzyskały pełną w 1990 r. suwerenność, ale jako główne państwo Wspólnot Europejskich i NATO musiały w latach 90. przejmować coraz większą odpowiedzialność międzynarodową tak w sferze gospodarczej, jak i na płaszczyźnie politycznej. Doświadczenia historyczne, położenie geopolityczne, potencjał gospodarczy oraz interesy i cele gospodarczo-polityczne zjednoczonych Niemiec umocniły ich zaangażowanie w proces integracji europejskiej. Stały się one gorącym rzecznikiem reform, zwłaszcza przekształcenia Wspólnot Europejskich w Unię Europejską, oraz poszerzenia Unii o kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Ze względu na bliskość geograficzną i tradycje wzajemnych powiązań zjednoczone Niemcy stały się pierwszoplanowym partnerem krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Rosji,
- do modyfikacji procesu KBWE pod wpływem przemian w Europie Środkowej jesienią 1989 r., oraz pokojowego zjednoczenia Niemiec w 1990 r. Zaprzestano konfrontacji i poszukiwano nowych dróg wiodących do przewyciężenia podziału Europy, licząc na dalsze kształtowanie procesu odprężenia i rozbrojenia w ramach KBWE. Już podczas spotkań ekspertów z państw członkowskich KBWE w Bonn (19 marca do 11 kwietnia 1990 r.) dotyczących współpracy gospodarczej, przyjęto dokument końcowy, w którym wszyscy uczestnicy, w obliczu załamania gospodarczego „realnego socjalizmu”, opowiedzieli się za gospodarką rynkową oraz własnością prywatną jako ważnymi elementami nadchodzącej w krajach byłego bloku wschodniego transformacji systemowej. Istotne znaczenie miało także spotkanie ekspertów z państw KBWE w Kopenhadze (5 do 29 czerwca 1990). Kwintesencją przyjętego tam dokumentu końcowego było stwierdzenie, iż demokracja i państwo prawa są ważną przesłanką pokoju i bezpieczeństwa w Europie. Wszystkie kraje członkowskie KBWE, w tym zwłaszcza z bloku wschodniego, winny zatem dołożyć wszelkich starań, aby możliwie szybko wdrożyć takie zasady ustrojowe jak: swoboda tworzenia partii politycznych, powszechne, tajne, wolne i regularne wybory, rozdział między państwem a partiami, niezależne sądownictwo. Kulminacyjnym punktem nowego stylu i jakości działania KBWE było spotkanie w Paryżu 19–21 listopada 1990 r. 34 szefów państw i rządów, zakończone przyjęciem dokumentu *Paryska Karta Nowej Europy*.

Najistotniejsze postanowienia karty to:

- stwierdzenie zakończenia ery konfrontacji i podziału w Europie,
- wskazanie na zapoczątkowanie nowej ery demokracji, pokoju i jedności w Europie, opartej na takich wspólnie wyznawanych wartościach jak: „demokracja oparta na prawach człowieka i podstawowych wolnościach, dobrobyt przez wolność gospodarczą i sprawiedliwość społeczną oraz jednakowe bezpieczeństwo dla wszystkich krajów”,
- potwierdzenie 10 zasad stosunków między państwami, zawartych w postanowieniach 1. Aktu Końcowego KBWE,
- podpisanie w dniu otwarcia konferencji między 22 państwami NATO i UW traktatu siłach konwencjonalnych w Europie (CFE – 1) oraz deklaracji stwierdzającej, że zaprzestały się wzajemnie traktować jak przeciwnicy,
- zapowiedź rozpoczęcia procesu instytucjonalizacji KBWE.

Ostatnia kwestia była o tyle istotna, że stosowana w latach 70. i 80. zasada organizowania między konferencjami przeglądowymi KBWE luźnych spotkań ekspertów, nie przyniosła oczekiwanych rezultatów, ponieważ wypracowane tam uzgodnienia nie zawsze miały odniesienie w praktyce politycznej. Stąd też torowała sobie drogę koncepcja powołania w ramach KBWE stałych organów międzyrządowych. Jako pierwszy organ ustanowiono Radę Ministrów Spraw Zagranicznych. Pierwsze spotkanie Rady Ministrów Spraw Zagranicznych odbyło się 19–20 czerwca 1991 r. w szybko zmieniających się warunkach międzynarodowych (rozwiązanie RWPG i UW, narastające napięcia i konflikty na terenach ZSRR, Jugosławii i wielu innych). Stawiało to przed KBWE nowe zadania w zakresie modyfikacji rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowania decyzji. Na spotkaniu w Berlinie ministrowie spraw zagranicznych przyjęli dokument: „Mechanizm konsultacji i współpracy w sytuacjach pilnych”, w którym po raz pierwszy ograniczono zasadę konsensu przy podejmowaniu decyzji oraz dopuszczono możliwość wypowiedzania się na temat sytuacji wewnętrznej w odniesieniu do konkretnego państwa członkowskiego KBWE.

Obie kwestie były ze sobą związane, ponieważ zmiana dopuszczała możliwość podejmowania decyzji związanych z sytuacją wewnętrzną konkretnego państwa członkowskiego, które nie mogło w powyższym procesie uczestniczyć. Chodziło tu o Jugosławię. Ministrowie spraw zagranicznych ocenili bowiem krytycznie rozwój wydarzeń w tym kraju, zwłaszcza bombardowanie przez wojska jugosłowiańskie miejscowości w Chorwacji i Słowenii, które postanowiły uniezależnić się od Belgradu. W tej sytuacji na spotkaniu w Genewie, trwającym od 1 do 19 lipca 1991 r., również eksperci KBWE zajmujący się mniejszościami narodowymi skonstatowali, że kwestia powyższa w świetle najnowszych wydarzeń w Jugosławii nie może być traktowana jako sprawa wewnętrzna. W tym samym duchu wypowiedzieli się na spotkaniu KBWE w Moskwie (10 września do 4 października 1991) eksperci od praw człowieka. Stwierdzono bowiem, iż KBWE może tworzyć specjalne grupy ekspertów, które winny zajmować się analizą naruszania praw człowieka w poszczególnych państwach członkowskich bez zgody ich rządów. Po rozpadzie ZSRR pod koniec 1991 r. wzrosło znaczenie postanowień KBWE dla Europy, choć z dru-

giej strony okazały się one bezsilne wobec zaostrzającego się konfliktu w Jugosławii. Na drugim spotkaniu ministrów spraw zagranicznych w Pradze 30–31 stycznia 1992 r., przyjęto nowych członków – wszystkie były republiki ZSRR, łącznie z państwami WNP w Azji. Postanowiono także, że przy poważnych naruszeniach praw człowieka, eksperci KBWE mogą podjąć badania bez zgody danego państwa członkowskiego.

Podsumowanie zmian funkcjonowania oraz wytyczenie nowych zadań dla KBWE nastąpiło podczas kolejnej konferencji przeglądowej w Helsinkach (24 marca do 8 lipca 1992). 9–10 lipca 1992 r. odbyło się spotkanie szefów państw i rządów powiększonego KBWE. W przyjętym na konferencji dokumencie „Wyzwania czasu przemian” (tzw. Helsinki II) znalazły się między innymi: deklaracja polityczna oraz postanowienie o wzmożeniu instytucjonalizacji procesu KBWE.

Ważniejsze postanowienia tej konferencji to przede wszystkim:

- wprowadzenie mechanizmu wczesnego ostrzegania, zapobiegania konfliktom i postępowania na wypadek kryzysów,
- potwierdzenie zobowiązań do pokojowego rozwiązywania sporów oraz zapowiedź wynegocjowania określonego zestawu środków [zob. R. Zięba 2004, 59: 78].

Uchwały Helsinek II istotne przyspieszyły proces instytucjonalizacji KBWE, której ważnymi etapami stały się kolejne spotkania przeglądowe KBWE: w Budapeszcie (4–5 grudnia 1994) i Lizbonie (2–3 grudnia 1996). Po spotkaniu w Budapeszcie, od 1 stycznia 1995 r. KBWE przekształcono w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W tym czasie nie ustały wprawdzie dyskusje na temat usytuowania KBWE w mechanizmie bezpieczeństwa europejskiego. Nie przyjęto między innymi propozycji Rosji z 1994 r., zmierzającej do przydzielenia KBWE roli nadrzędnej – jako organizacji bezpieczeństwa regionalnego w Europie. Doprowadziłyby to do swoistego ustanowienia nad jej działalnością nadrzędności swego rodzaju „koncertu mocarstw”, głównie Rosji. Nie zgodziły się na to ani USA, ani też państwa członkowskie UE oraz Europy Środkowej. Stopniowo utrwały się jednak w latach 90. instytucje i organy KBWE/OBWE.

Stopniowa instytucjonalizacja procesu KBWE oraz jej przekształcenie od 1 stycznia 1995 r. w OBWE, nie przyczyniło się jednak do utrwalenia bezpieczeństwa i stabilizacji w Europie. Dowodem bezradności KBWE/OBWE była eskalacja konfliktów narodowościowo-etnicznych na terenie Jugosławii w latach 1991–1995, które doprowadziły do jej rozbitcia i powstania szeregu państw postjugosłowiańskich – Chorwacji, Słowenii, Nowej Jugosławii, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny. Następstwem powyższych konfliktów były dodatkowo: ogromne straty i przemieszczenia ludności, brak stabilizacji oraz powstawanie dodatkowych ognisk zapalnych [zob. A. Insel von 2000 oraz B. Koszel 1999]. W rezultacie Bośnia i Hercegowina stała się po 1995 r. federacją muzułmanów, Chorwatów i Serbów pod międzynarodowym protektoratem ONZ, NATO i UE.

Sytuacja Kosowa jako prowincji serbskiej, w której opór większości ludności albańskiej wobec władz jugosłowiańskich doprowadził do wojny domowej, była jesz-

cze bardziej dramatyczna. Jej efektem były ogromne zniszczenia i łamanie praw człowieka przez obie strony, co przyczyniło się w 1999 r. do interwencji zbrojnej NATO i przekształcenia Kosowa w protektorat ONZ. Demokratyzacja Federacji Jugosłowiańskiej od 2000 r. nie uchroniła jej od kolejnego podziału – na Serbię i Czarnogórę (2006),

Długofalowymi następstwami zwyciężenia konfliktu Wschód–Zachód w 1989/1990 r. dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej i południowej były dwa procesy:

- 1) zacieśnienie współpracy regionalnej,
- 2) poszerzenie UE i NATO na wschód.

Pierwszoplanowe znaczenie dla stabilizacji oraz przyspieszenia reform społeczno-gospodarczych miało poszerzenie UE w latach 1998–2004 o 8 krajów z Europy Środkowo-Wschodniej (Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia i Węgry) oraz Cypr i Maltę. Od 2007 r. członkami UE stały się Bułgaria i Rumunia. Duże znaczenia dla utrwalenia bezpieczeństwa tych krajów miały także dwie tury poszerzenia NATO – pierwsza w 1999 r. (Polska, Czechy i Węgry), druga w 2004 r. (kraje bałtyckie, Słowacja i Słowenia).

Poza powyższymi strukturami, w południowej Europie pozostały tylko państwa Bałkanów Zachodnich. Pomimo tego, że w toku kształtowania nowych ram i struktur współpracy, bezpieczeństwa i stabilności w skali ogólnoeuropejskiej, ujawniło się wiele trudności i wyzwań w sprawach szczegółowych, stanowią one ważny element budowy jedności europejskiej [zob. szerzej: R. Zięba 2004, 345: 370].

CZĘŚĆ III

Nowy wymiar
międzynarodowego ładu politycznego
na przełomie XX i XXI wieku



MAREK CZAJKOWSKI

Rozdział 11

NOWY MIĘDZYNARODOWY ŁAD POLITYCZNY DOBY GLOBALIZACJI

Ład międzynarodowy to wszystkie zjawiska stanowiące całokształt stosunków między państwami i innymi podmiotami [zob. rozdziały 4 i 5]. W historii podlegał on daleko idącym przemianom wynikającym z różnorodnych i skomplikowanych procesów zachodzących w czasie i przestrzeni.

11.1. Międzynarodowy ład polityczny – uwarunkowania i cechy charakterystyczne

Kształt współczesnego ładu międzynarodowego jest wynikiem ewolucji, której podlegał układ dwubiegunowy (została ona przedstawiona w rozdz. 6–10). W latach 90. XX wieku zanikła uwarunkowana ideologicznie konfrontacja dwóch supermocarstw, która do tej pory była głównym czynnikiem kształtującym obraz stosunków międzynarodowych i decydowała o zrębach ich struktury. Świat współczesny, pozimnowojenny, jest jednak wciąż głęboko uwarunkowany procesami, które zachodziły przed rokiem 1991, kumulującymi się z procesami współczesnymi. Ponadto wiele zjawisk okresu konfrontacji nie odeszło w przeszłość lecz wraz z nią, pomimo zmienionych warunków, nadal oddziałuje na strukturę stosunków międzynarodowych.

Na kształt współczesnego międzynarodowego ładu politycznego wpływają zatem różnorodne, wzajemnie powiązane zjawiska, które można podzielić na trzy kategorie:

- **procesy polityczne związane z ewolucją globalnej konfrontacji**, szczególnie w jej późniejszych fazach, takie jak: rysujące się nowe formy współpracy międzynarodowej, dekolonizacja, dekompozycja bloków militarno-politycznych i emancypacja polityczna wielu państw wychodzących spod ścisłej zależności od wielkich mocarstw,
- **procesy pozapolityczne, w pewnym tylko zakresie zależne od zjawisk okresu zimnowojennego**, takie jak: przyspieszająca coraz bardziej rewolucja technolo-

giczna, znaczny wzrost zamożności wielu społeczeństw, zwiększenie zapotrzebowania na surowce (głównie energetyczne), gwałtowny wzrost liczby ludności świata (wraz z licznymi tego konsekwencjami), rosnące w różnych regionach świata zagrożenia ekologiczne i głębokie przemiany świadomościowe (szczególnie gwałtowne w państwach rozwijających się, próbujących wyjść spod dominacji krajów wysoko uprzemysłowionych),

- **procesy nowe, względnie wyraźnie zauważalne po wygaśnięciu globalnej konfrontacji**, choć częstokroć także głęboko zakorzenione w przeszłości, takie jak: przyspieszenie zjawisk globalizacyjnych, narastanie sprzeczności pomiędzy obszarami bogatymi i biednymi, upowszechnienie gwałtownych przejawów fundamentalizmu religijnego, globalny terroryzm, liczne napięcia wewnątrzpaństwowe, transgraniczne i regionalne, wynikające z różnic etnicznych i religijnych.

Procesy powyższe wymienione są jedynie w formie uproszczonych haseł, lecz należy pamiętać o ich wielopłaszczyznowych i długofalowych skutkach. Międzynarodowy ład polityczny jest wypadkową tych wszystkich oddziaływań w skali globalnej, regionalnej i lokalnej, na co nakładają się świadome działania poszczególnych uczestników stosunków międzynarodowych, nakierowane na modyfikację tejże struktury w określony, pożądany przez nich sposób. Warto przy tym podkreślić, że spośród wymienionych czynników, podstawowe znaczenie dla kształtu owego ładu politycznego mają te o charakterze niepolitycznym, bez których uwzględnienia w żadnym wypadku nie można go analizować [Łoś-Nowak 2006, 129]. Empiryczny i kompletny opis międzynarodowego ładu politycznego, w związku z rozmiarami i stopniem skomplikowania zadania, jest jednak niezwykle trudny [zob. rozdz. 1 i 2].

Współczesny ład międzynarodowy ma szereg charakterystycznych cech, które oddziałują na strukturę stosunków międzynarodowych i wpływają na ich całokształt. Cechy te wynikają z wcześniej zarysowanych procesów, zarówno tych, które zachodziły w przeszłości, jak też i tych, których dalszy rozwój obserwujemy współcześnie:

- znaczny stopień anarchizacji stosunków wynikający z faktu dużego rozproszenia ośrodków decyzyjnych i władzy międzynarodowej oraz wzrostu znaczenia niepaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych [zob. rozdz. 4],
- duże znaczenie procesów pozapolitycznych, takich jak globalizacja ekonomiczna, rozwój technologiczny, przemiany świadomościowe, czy też czynniki cywilizacyjne, które w istotny sposób rzutują na przebieg zjawisk politycznych,
- relatywne słabnięcie zasady suwerenności państwowej, która jest wręcz otwarcie kwestionowana w pewnych kwestiach, takich jak interwencja humanitarna (i nie tylko humanitarna) czy prawa człowieka,
- spore znaczenie czynników niepaństwowych, takich jak organizacje pozarządowe, korporacje ponadnarodowe, wielkie koncerny medialne czy organizacje terrorystyczne lub przestępcze, coraz bardziej wymykających się spod kontroli państw,

- znaczna płynność międzynarodowych ról wielu uczestników, wynikająca z szybko zachodzących zmian zarówno o charakterze wewnętrznym, jak i w środowisku międzynarodowym.
- Inaczej mówiąc, współczesne stosunki międzynarodowe są bardzo dynamiczne i znacznie słabiej zorganizowane niż w okresie zimnowojennym, są także silniej niż dawniej uzależnione od czynników pozapolitycznych. Analizując poszczególne wydarzenia lub zjawiska międzynarodowe, należy brać pod uwagę wynikające z tego konsekwencje. Jedną z głównych jest znacznie mniejsza sterowność i przewidywalność współczesnych zjawisk politycznych.

11.2. Istota oraz elementy składowe systemu międzynarodowego

Międzynarodowy ład polityczny można opisywać na wiele różnych sposobów – próbując uchwycić różnorodne jego cechy, stosując różnorodne perspektywy i paradygmaty badawcze. Jedną z najpowszechniej spotykanych metod, służących do całościowego i syntetycznego ujęcia zagadnienia jest podejście systemowe, którego teoretyczne podstawy opisano w rozdz. 5. Posługując się taką metodologią, stosunki międzynarodowe – jako całość – można opisywać jako system stosunków międzynarodowych lub też w skrócie – jako system międzynarodowy.

System międzynarodowy składa się z uczestników stosunków międzynarodowych [zob. rozdz. 4] i zachodzących pomiędzy nimi relacji. Przebiegają one w środowisku międzynarodowym składającym się z różnorodnych procesów światowych, niebędących bezpośrednim wynikiem świadomej działalności oraz z obiektywnych warunków środowiskowych. Państwa, jako główni uczestnicy, są najważniejszymi elementami systemu, ale należy zwrócić uwagę również na to, że współcześnie wzrasta rola uczestników niepaństwowych. Relacje wewnątrz systemu to wszystkie działania i powiązania pomiędzy uczestnikami, mające współcześnie coraz wyraźniejszy charakter współzależności. Środowisko, w którym funkcjonuje system składa się z procesów światowych, wpływających na działanie uczestników tego systemu, czyli przede wszystkim:

- globalizacji w jej różnorodnych formach,
- emancypacji społecznej i świadomościowej narodów, ludów i państw postkolonialnych,
- rozwoju naukowego i technologicznego,
- rozwoju w dziedzinie społecznej,
- ewolucji różnorodnych idei politycznych i społecznych,
- tak zwanych problemów globalnych współczesności [Cesarz, Stadtmüller 1998, 10 i nast.], takich jak przeludnienie (z wszelkimi konsekwencjami), ubóstwo, nierówności rozwojowe, wyczerpywanie się surowców, zanieczyszczenie środowiska, przestępczość transnarodowa, patologie społeczne i inne.

Drugim elementem środowiska są obiektywne elementy, w których funkcjonuje system. Najważniejsze z nich to:

- układ geograficzny świata (jako zestaw fizycznych ograniczeń działalności człowieka, zarówno trwałych jak i występujących na danym etapie rozwoju),
- przyroda (rozumiana jako środowisko działalności człowieka, który jako gatunek *homo sapiens* rozwijał się w ramach tego środowiska i pozostaje jego nierozdzielalną częścią),
- bogactwa naturalne (ich rozkład, wielkość, dostępność w danym czasie oraz na danym etapie rozwoju),
- ludność (przy czym dynamika zjawisk ludnościowych powiązana jest także z czynnikami o charakterze procesów światowych).

Tak rozumiany system międzynarodowy syntetycznie ujmuje przede wszystkim funkcjonowanie porządku światowego, udzielając odpowiedzi na pytania, w jaki sposób on działa, jakie są reguły kształtujące zachowania uczestników, wynikające z ich wzajemnego położenia w systemie i oddziaływania środowiska. Niewątpliwą wadą jest natomiast duży stopień ogólności analizy systemowej [Łoś-Nowak 2006, 133].

System międzynarodowy można podzielić na mniejsze części – w zależności od zastosowania różnorodnych kryteriów, będą to podziały na systemy niższego rzędu (podsystemy). Kryteria te mogą mieć rozmaity charakter: od czysto geograficznych, poprzez polityczne i kulturowe, aż do gospodarczych. Klasycznym przykładem podziału systemu międzynarodowego według kryterium cywilizacyjnego jest propozycja Samuela Huntingtona. Wspomnieć można też Saula Cohena czy Zbigniewa Brzezińskiego, rozważających geograficzne rozkłady potencjałów i ich konsekwencje, oraz wciąż żywe modele geopolityczne Halforda MacKindera, Nicolausa Spykmana czy normatywną propozycję Karla Haushofera [por. Moczulski 1999].

Współcześnie coraz powszechniej stosuje się globalny podział systemu międzynarodowego na Północ i Południe [Halizak, Kuźniar 2006, 405 i nast.], co w pewnym sensie zastępuje dychotomiczny podział na Wschód i Zachód. Sensowność porównywania obecnego układu z poprzednim wynika między innymi z wyraźnych sprzeczności, napięć i różnic w interesach obydwóch systemów, które zresztą stały się podstawowym kryterium ich rozróżnienia. Nie można jednak stosować tego porównania dosłownie, ponieważ oprócz podobieństw, istnieją też znaczne różnice. Współcześnie oba podsystemy mają charakter mocno rozproszony, są w nich wewnętrzne sprzeczności i niepełna lub słaba identyfikacja wspólności celów.

Próbując wyodrębnić poszczególne podsystemy należy określić, jakie wspólne cechy mają uczestnicy do nich należący, a zatem co odróżnia uczestników jednego podsystemu od należących do drugiego. Mówimy przy tym o uczestnikach państwowych, choć i uczestników niepaństwowych można podzielić na lokalnych, działających w ramach jednego z podsystemów, i globalnych, transsystemowych. Stosować w tym celu można wiele różnorodnych kryteriów, które co prawda nie są doskonałe, ale zastosowane razem mogą pokazać syntetyczną linię podziału w światowym systemie stosunków międzynarodowych. Te zasadnicze kryteria podzielić można na:

- polityczne,
- rozwojowe,
- cywilizacyjne,
- organizacyjne.

Biorąc pod uwagę kryterium polityczne, podstawowym stwierdzeniem będzie istnienie na planie globalnym dość wyraźnej konkurencji politycznej, gospodarczej oraz w dziedzinie ideologicznej i społecznej. Nie jest ona tak wyraźna jak w czasie zimnej wojny, niemniej istnieje. Strategie państw bogatych sprowadzają się bowiem do starań o utrzymanie swej zamożności przez kontrolę światowych procesów ekonomicznych i politycznych oraz modelowanie ich w sposób dla nich odpowiedni. Z kolei państwa rozwijające się na różne sposoby starają się tak adaptować system międzynarodowy, by sprzyjał on w pierwszym rzędzie ich rozwojowi. W ramach takiej strategii powszechnie postrzegają one politykę państw rozwiniętych jako przeszkodę w jej realizacji. Kontrola światowego systemu gospodarczego, sprawowana przez czynniki państwowe i pozapaństwowe pochodzące z rozwiniętej Północy jest jednym z głównych elementów, które w percepcji państw Południa utrudniają ich rozwój. Ta właśnie percepcja sprzeczności interesów, w gruncie rzeczy obustronna, jest główną przyczyną pojawiającego się napięcia pomiędzy grupami państw biednych i bogatych. Istnieje zatem subiektywne przekonanie o rozbieżności interesów, a więc pojawia się pole konfliktu. Ten ogólnoświatowy konflikt nie jest wprawdzie ostro zarysowany, ma także wiele linii frontów i przejawów, niemniej stał się fundamentalnym politycznym zjawiskiem współczesnego świata, wypływającym głównie z nierówności rozwojowych, ale także z innych zjawisk ekonomicznych i świadomościowych. Konflikt Północ–Południe jest zatem najbardziej powszechnym zjawiskiem politycznym współczesnego świata. Miejsce konkretnego uczestnika w ramach tej właśnie konkurencji, czyli jego afiliacja do bliskiej współpracy z Północą (państwami wysoko rozwiniętymi) lub jej brak, stanowią właśnie zasadnicze kryterium podziału systemu międzynarodowego.

Drugim ważnym kryterium, współwystępującym z politycznym, jest to odnoszące się do szeroko pojętego rozwoju. Skoro bowiem osią rozróżnienia politycznego są nierówności rozwojowe, to należy się zastanowić w takim razie, na czym one polegają? Czym jest rozwój, który urasta do rangi zasadniczego wyróżnika międzynarodowej pozycji państwa? Mamy tu na myśli rozwój pojęty w trzech zasadniczych płaszczyznach: gospodarczej, technologicznej i społecznej. Mierzony jest on różnymi wskaźnikami, poczynając od PKB *per capita* i poziomu inwestycji na głowę mieszkańca, poprzez inne syntetyczne wskaźniki, takie jak: ilość kompu-

Human Development Report – HDR

Coroczne wydawnictwo przygotowywane przez UNDP (Program ONZ ds. Rozwoju). Szczegółowo opisuje różnorodne aspekty funkcjonowania poszczególnych państw, przedstawiając ogromną liczbę danych dotyczących szeroko pojętego rozwoju. Dane te, w całości, składają się na HDI – *human development index* (wskaźnik rozwoju ludzkiego), który próbuje mierzyć „trzy wymiary ludzkiego rozwoju: żyć długo i zdrowo, być wyedukowanym i mieć przyzwoity standard życia” [„Human Development Report 2006”, 263].

terów i użytkowników Internetu na głowę, ilość patentów na głowę rocznie, aż do wskaźnika długości życia, siły nabywczej średnich dochodów mieszkańca czy dostępności usług medycznych i edukacyjnych. Wskaźniki rozwoju, które uwzględniają powyższe czynniki tworzone są przez ekspertów i instytucje międzynarodowe, szeregujące kraje według rozwoju liniowo lub w grupach. Jednym z takich źródeł jest HDR. Oczywiście trzeba pamiętać o tym, że przyjmowane tu wskaźniki i szczegółowe kryteria, częściowo są przynajmniej arbitralne i wyniki takich „rankingów” nie mają charakteru absolutnego.

Używając różnorodnych wskaźników mierzących poziom rozwoju, możemy więc podzielić państwa na różne grupy. Nie byłby to jednak podział zbyt czytelny, ponieważ, na przykład, zdarza się, że kraj znajduje się na wysokim stopniu rozwoju społecznego, mając jednocześnie niskie lub średnie wskaźniki gospodarcze. Dlatego charakteryzując Północ i Południe ze względu na rozwój, należy osobno brać pod uwagę kryteria rozwoju gospodarczego, technologicznego i społecznego, według pewnych parametrów.

Północ to kraje, które cieszą się:

- wysokim lub średnim stopniem rozwoju ekonomicznego, wskaźnik PKB na głowę mieszkańca średni lub wysoki (według kryterium Banku Światowego),
- wysokim poziomem rozwoju społecznego (dostęp do powszechnej edukacji, służby zdrowia, kultury, etc.),
- wysokim poziomem technologicznym (uczestnicy ci nie tylko posługują się nowoczesną technologią lub też wytwarzają nowoczesne produkty, ale też i bezpośrednio przyczyniają się do postępu technicznego i naukowego w różnorodnych dziedzinach).

Południe zaś to kraje o:

- średnim lub niskim stopniem rozwoju ekonomicznego (kryteria BŚ jak wyżej),
- średnim lub niskim poziomie rozwoju społecznego,
- średnim lub niskim poziomie technologicznym (brak czynnika kreacji technologii).

Do Północy zalicza się więc bez większej wątpliwości kraje Ameryki Północnej, Europy, Japonię, Koreę Południową, Tajwan, Australię i Nową Zelandię. Południe to w zasadzie reszta świata. Łatwo jednak zauważyć, że powyższe kryteria nie są ostre, lecz częściowo mają charakter opisowy. Trudno bowiem bez popadania w sztuczność i arbitralność sformułować je bardziej precyzyjnie. Skutkiem tego, przykładając te kryteria do konkretnych państw, nie we wszystkich przypadkach jesteśmy w stanie stwierdzić, do jakiej części systemu międzynarodowego należą. Mogą one mieć progowe wartości w poszczególnych segmentach kryterium rozwojowego, co dotyczy takich krajów, jak Brazylia, Indie, Chiny czy RPA, które pozostając ogólnie biedne, dysponują pewnym niewielkim zakresem kreacji technologii i skutecznie podnoszą poziom życia przynajmniej części społeczeństwa. W tych przypadkach możemy odwołać się do kryterium politycznego i spojrzeć na miejsce i rolę, jaką te państwa same sobie wyznaczają w systemie międzynarodowym. Zauważymy wtedy, że mimo szerokiej współpracy, kraje te stawiają się w po-

zycji konkurencyjnej w stosunku do uprzemysłowionych państw Północy. Mamy tutaj znaczenie i sposób funkcjonowania kryterium politycznego.

Inną wątpliwość będą wzbudzać te państwa, które pozostają biedne i mieszczą się całkowicie w kryterium rozwojowym państw Południa, lecz politycznie, a czasem i gospodarczo, uzależnione są od państw Północy. Dotyczy to głównie krajów leżących w poradzieckiej Azji Środkowej, mocno związanych z Rosją, a więc z Północą. W tym przypadku można powiedzieć, że jest to swego rodzaju strefa graniczna, w ramach której przynależność nie jest ostra. Z jednej bowiem strony takie kraje, jak: Uzbekistan, Tadżykistan czy Kazachstan należałoby zakwalifikować do Południa – ze względu na kryterium rozwojowe, ale jednocześnie widać ich wyraźne polityczne powiązanie z Północą. Dodatkowym czynnikiem zaciemniającym w tym przypadku obraz sytuacji stała się kwestia przynależności cywilizacyjnej, która jest kolejnym kryterium podziału systemu międzynarodowego.

Współcześnie kwestia przynależności cywilizacyjnej jako kryterium podziału jest dość eksponowana i wydaje się mieć niemałe znaczenie, przede wszystkim dla procesu samookreślenia tożsamości i przynależności poszczególnych państw, narodów czy grup etnicznych. Określenia „cywilizacja europejska”, „cywilizacja chrześcijańska”, „cywilizacja muzułmańska”, „cywilizacja hinduistyczna”, „cywilizacja chińska”, „konfucjanizm”, „cywilizacja arabska” czy „cywilizacja afrykańska”, bardzo często są używane w dyskusjach politycznych, w nauce i w języku potocznym. Są to określenia nieprecyzyjne, czasem wzajemnie się wykluczające, często też wykorzystywane instrumentalnie, ale jednocześnie funkcjonują w obiegu społecznym i politycznym i są bardzo ważnymi punktami odniesienia. Można uznać – pamiętając, że to kryterium jest nieprecyzyjne i płynne, że Północ to cywilizacja chrześcijańska, europejska (nie zapominając o europejskim pochodzeniu Ameryki Łacińskiej i odrębności kulturowej Japonii, Korei i Tajwanu). Południe to pozostałe rejony świata.

Dzięki kryterium cywilizacyjnemu łatwiej nam zrozumieć procesy zachodzące na terenach będących miejscem zatknięcia się Północy i Południa, takie jak na przykład w poradzieckiej Azji Środkowej. Kraje tego obszaru cywilizacyjnie nie należą do Północy, a wręcz przeciwnie – ciążą do ośrodków cywilizacyjnych znajdujących się na Południu. To dodatkowo destabilizuje ich przynależność do Północy. W efekcie można mówić o bardzo płynnej i niepewnej azjatyckiej granicy pomiędzy Północą i Południem. Podobna płynna granica pomiędzy podsystemami istnieje na obszarze turecko-kaukaskim. Szczególna przy tym jest pozycja Turcji, która pod względem rozwojowym jest niewątpliwie krajem progowym, a pod względem afiliacji politycznej bezdyskusyjnie należy do Północy, o czym świadczy przynależność do NATO i aspiracje do członkostwa w UE.

Dochodzimy do kolejnego kryterium podziału systemu międzynarodowego, z zaznaczeniem, że ma on charakter pomocniczy i wtórny, a mianowicie do kryterium organizacyjnego. W zasadzie wszystkie państwa świata należą do organizacji powszechnych (ONZ i organizacje techniczne). Są jednak i takie, które zrzeszają tylko państwa bogate (OECD) lub euroatlantyckie (np. OBWE – 55 państw,

w tym także poradzieckie kraje Azji Środkowej, co wzmacnia ich przynależność do Północy). Inne twory organizacyjne, takie jak Ruch Państw Niezaangażowanych (niebędący *sensu stricto* organizacją międzynarodową), czy Grupa 77 (130 państwa rozwijające się) skupiają państwa Południa.

Stosując powyższe kryteria można dokonać generalnego podziału systemu międzynarodowego na dwie części, pełniące określone funkcje wobec całości. Mimo to, pozostaną podmioty, w stosunku do których nadal istnieją wątpliwości, do jakiego podsystemu je zaklasyfikować (luźni uczestnicy, niepowiązani ściśle z żadnym podsystemem). Są to niektóre kraje surowcowe, posiadające dość zasobów i stabilności, czasem współpracujące z Północą, lecz w istocie mające odmienne interesy. Są to także niewielkie państewka będące enklawami turystycznymi czy rajami podatkowymi, czerpiące zyski ze współpracy z krajami uprzemysłowionymi, ale nie manifestujące wyraźnej afiliacji politycznej z nimi. Specyficznym podmiotem jest także Singapur, który należy do krajów wysoko rozwiniętych, co zmusza go do głębokiej kooperacji z krajami uprzemysłowionymi, prowadzi jednak wyważoną politykę zagraniczną i nie jest ściśle politycznie powiązany z Północą.

Inną kwestią są podmioty niepaństwowe [zob. rozdz. 4], których przynależność do poszczególnych systemów jest trudniejsza do uchwycenia, ponieważ nie mają tu zastosowania kryteria wyżej wymienione. Oceny ich położenia w systemie międzynarodowym można dokonać na podstawie kryteriów geograficznych, określających obszar ich działania, oraz według funkcji wobec innych podmiotów. Ważny bywa tu także ich stosunek do globalnego układu Północ–Południe i samoidentyfikację w jego ramach.

Wielkie korporacje ponadnarodowe są elementami podsystemu północnego, ponieważ działają na rzecz podtrzymywania rozwoju państw rozwiniętych, w nich mają także swoje siedziby i należą w większości do podmiotów tam rezydujących. Większość międzynarodowych organizacji pozarządowych także należy zaliczyć do Północy, zajmują się bowiem głównie kwestiami praw człowieka i ekologicznymi, co jest przedmiotem zainteresowania rządów i społeczeństw państw uprzemysłowionych.

Z kolei organizacje terrorystyczne w większości są częścią Południa, ze względu na stawiane sobie cele oraz obszar, z którego się wywodzą, choć działalnością swą mogą obejmować cały świat.

Warto powtórzyć, że pomimo różnorodności, to kryterium podziałów politycznych staje się podstawowe i to ono pokazuje znaczenie podziału na takie własne podsystemy (Północ i Południe). Cały sens wyodrębniania podsystemów tkwi w tym właśnie, że stanowią one pewne całości z punktu widzenia wspólności interesów, wynikających z podanych powyżej kryteriów, położenia geograficznego oraz pewnych przesłanek subiektywnych (ideologie, religie, etc.). Północy zależy na utrzymaniu przewagi politycznej i gospodarczej; Południe wyróżnia chęć zniewelowania tejeż, kosztem osłabienia Północy.

Obydwie części systemu międzynarodowego można dalej podzielić na podsystemy regionalne, które łączą kryteria polityczne, gospodarcze, organizacyjne, kul-

turowe. Mają one różne znaczenie globalne, różny poziom spójności, różne cechy charakterystyczne, problemy i instrumenty oddziaływania.

W ramach Północy wyróżniamy system euroatlantycki, system euroazjatycki, system dalekowschodni i system południowego Pacyfiku. Południe to z kolei: Ameryka Łacińska, Czarna Afryka, Bliski Wschód, Azja Środkowa, Azja Południowo-Wschodnia i Indie. Czynnikiem wyróżniającym te podsystemy jest nie tylko geografia, ale także pewna mniej lub bardziej uświadamiana wspólność warunków funkcjonowania uczestników, ich celów i interesów (nie zapominając o różnicach i sprzecznościach pomiędzy nimi). Taki jest zresztą sens wyróżniania regionów jako podsystemów w systemie międzynarodowym. Zauważyć należy tutaj empirycznie istnienie powiązań i podobieństw pomiędzy określonymi państwami, nawet jeśli pozostają one ze sobą w konflikcie i nie uświadamiają sobie ich istnienia.

11.3. Globalizacja

– jeden z najważniejszych elementów systemu międzynarodowego

Dotychczas była mowa o systemie międzynarodowym, jego charakterystycznych cechach i podziale na dwa zasadnicze podsystemy. Dalsze rozważania na temat poszczególnych jego elementów znajdują się w kolejnych rozdziałach. Powyżej wspomniano także, że system międzynarodowy funkcjonuje w środowisku, które wpływa na jego działanie, a składa się z wielu różnorodnych czynników. Szczegółowe opisanie ich wykracza poza ramy niniejszego podręcznika, przedstawione zostanie tu tylko jedno zjawisko, w sposób szczególnie wpływające na całość systemu międzynarodowego, czyli globalizacja (inne elementy środowiska systemu międzynarodowego częściowo poruszone są w rozdz. 16.).

Często uważa się, że globalizacja to jedno z głównych zjawisk współczesnego świata, które będzie nadawać ton przemianom stosunków międzynarodowych w XXI wieku. Jest to przy tym pojęcie równie częste, co nieprecyzyjne. Wielu autorów podejmuje próby opisu i definicji zjawiska oraz ideologii za nim stojących, powstała więc trudna do ogarnięcia mnogość różnorodnych podejść. Niewątpliwie chodzi tu o zjawiska o charakterze ogólnoswiatowym, mające bardzo złożony charakter, z samej swojej natury niesłychanie trudne do opisanego, a zatem i do naukowej systematyzacji. Dodatkową trudność sprawia fakt, że globalizacja nie jest w gruncie rzeczy zjawiskiem nowym.

Powszechnie przyjmuje się, że pierwsza fala globalizacji pojawiła się na przełomie XIX i XX wieku, kiedy upowszechniły się współzależności między państwami, mające przede wszystkim wymiar ekonomiczny. Druga fala rozpoczęła się po II wojnie światowej i związana jest z rozwijaniem światowego wolnego rynku, a główną rolę odegrały tutaj USA. Pierwsza fala charakteryzowała się więc pewną żywiołowością, podczas gdy druga, szczególnie w swych początkach, wiąże się ze staraniami dostosowania gospodarki światowej do interesów jednego państwa. Należy przy tym pamiętać, że socjalistyczna część świata była wyłączona z tego pro-

cesu. Współcześnie, czyli od lat 90., mamy do czynienia z przyspieszeniem zmian związanych z wchodzeniem do procesu globalizacji krajów postkomunistycznych oraz wyzwaniem się wielu podmiotów (np. Europy Zachodniej) spod wpływów USA. Charakterystyczną cechą globalizacji dzisiaj jest więc i to, że wymyka się ona spod kontroli pojedynczych podmiotów i zaczyna funkcjonować jako zjawisko samoistne.

Poniżej przedstawione zostaną zasadnicze zjawiska związane z globalizacją ujmowaną jako proces wielopłaszczyznowy. Będzie to opis daleki od pełnego obrazu, charakteryzujący jednak główne elementy. Omówiona zostanie także ideologia globalizacji, zjawisko antyglobalizmu i skutki globalizacji.

Globalizacja jako proces

Globalizacja jako proces nie tylko oznacza zjawiska o charakterze globalnym, lecz także to, że jest ona wszechogarniająca, to znaczy dotyczy wszystkich dziedzin życia i działalności człowieka. Można zatem mówić o globalizacji w różnych aspektach, takich jak:

- polityczny (zmiana miejsca i roli państwa w stosunkach międzynarodowych, polityczne wpływy wielkich korporacji i firm medialnych, terroryzm globalny),
- gospodarczy (handel, finanse, produkcja, dystrybucja),
- naukowo-techniczny (wymiana naukowa, sieci naukowe, transfer technologii),
- społeczny (przepływ informacji, przepływ idei, migracje, przestępczość transnarodowa).

Globalizacja jako proces polityczny oznacza, że światowe procesy polityczne oraz polityka poszczególnych państw mają charakter coraz bardziej globalny. Państwa nie tylko szukają sojuszników i prowadzą klasyczną politykę w stosunku do innych uczestników. Bardzo ważnymi aspektami współczesnej działalności państw są działania nakierowane na promocję podmiotów gospodarczych czy kultury danego państwa w świecie. Właściwie każdy kraj (w zależności oczywiście od swojego potencjału i możliwości) podejmuje takie działania na planie globalnym. Państwa starają się rozszerzać przestrzenny i przedmiotowy zakres współpracy i kontaktów politycznych, które może skutkować różnymi korzyściami. Przykładem może tu być rozwój stosunków politycznych pomiędzy Polską i Malesją w ostatnich latach. Ich celem było głównie wypromowanie polskiego produktu (czołg podstawowy PT-91M) na rynku malezyjskim. Zwiększa się więc przestrzenny zakres zainteresowania polityki zagranicznej i to nie tylko mocarstw regionalnych, ale nawet i średnich państw. Rośnie więc zakres powiązań pomiędzy państwami i zakres przedmiotowy spraw, które realizowane są w stosunkach międzypaństwowych.

Ważnym czynnikiem jest także i to, że w miarę rozwoju zjawisk globalizacyjnych, państwo – główny podmiot stosunków międzynarodowych – sukcesywnie zmniejsza swą kontrolę nad środowiskiem międzynarodowym. Liberalizując i deregulując stosunki transgraniczne, państwa odbierają sobie kolejne narzędzia kontroli. Liczne podmioty instytucjonalne i osoby fizyczne dzięki temu zyskują coraz

większą swobodę przemieszczania się i prowadzenia działalności gospodarczej (o czym będzie mowa dalej). Należy jednak podkreślić, że jest to wynik politycznej decyzji państw, które w znoszeniu barier widzą możliwości rozwojowe.

Globalizacja polityczna oznacza także zwiększanie znaczenia szeregu niepaństwowych podmiotów stosunków międzynarodowych, które działają wprawdzie selektywnie, w zakresie swoich zainteresowań, ale przedmiotem ich działalności jest lub może być cały świat. Aby więc zapewnić globalną realizację swoich celów, podejmują one działania o charakterze politycznym. Roman Kuźniar wymienia tu: międzyrządowe organizacje międzynarodowe, korporacje transnarodowe, organizacje międzynarodowe i wielkie imperia medialne [Halizak, Kuźniar, Symonides 2004, 157].

Najważniejszymi z nich są zapewne są korporacje ponadnarodowe. To wielkie instytucje gospodarcze, dysponujące zasobami finansowymi większymi niż wiele państw. Ich struktura własności obejmuje podmioty rezydujące na terytoriach wielu państw, w wielu także krajach prowadzą działalność. Działając globalnie mają także globalne interesy i często podejmują działania o charakterze politycznym skierowane na interakcje z państwami. Są one najważniejszymi instytucjami będącymi wytworami globalizacji, które jako pierwsze skorzystały na deregulacji i liberalizacji. W relacjach z państwem korporacje są coraz bardziej niezależne, prowadząc samodzielną politykę i wprowadzając strategie niekoniecznie spójne ze strategiami państwowymi [zob. rozdz. 4].

Wielkie imperia medialne także przyjmują postać międzynarodowych korporacji, wymykając się kontroli państw. Obserwując, komentując, a często i kreując globalną rzeczywistość, mają wielki wpływ na stosunki międzynarodowe. Globalne sieci medialne są zdolne do prowadzenia własnej polityki na skalę światową. Mając znaczny wpływ na opinię publiczną mogą jednocześnie w skoordynowany sposób oddziaływać na decyzje wielu państw.

Także niektóre organizacje terrorystyczne stawiają przed sobą globalne cele polityczne i podejmują działania w celu ich realizacji. Obejmuje to przede wszystkim akcje polegające na próbie wymuszenia określonych zachowań ze strony państw; wykorzystują też wiele różnorodnych środków. Posługują się ponadto licznymi instrumentami globalizacji informatycznej i finansowej, takimi jak: Internet, telekomunikacja, system finansowy i swoboda przemieszczania się. Można zaryzykować stwierdzenie, że bez tych nowoczesnych rozwiązań terroryzm nie osiągnąłby znaczenia globalnego.

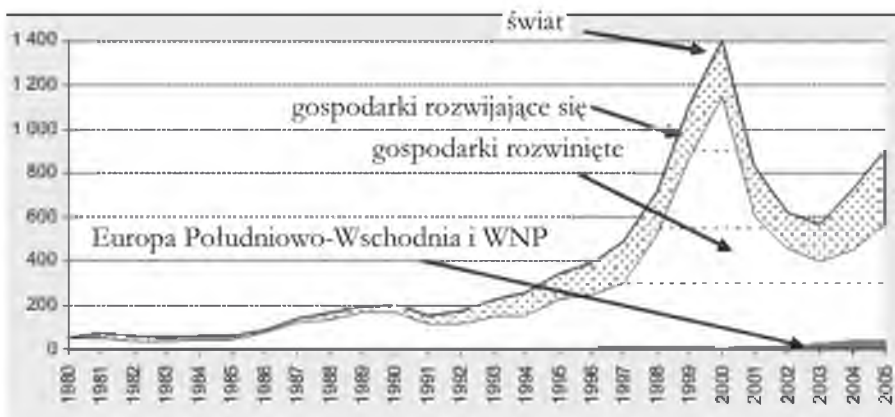
Reasumując można stwierdzić, że w sensie procesu politycznego globalizacja polega na tym, iż, z jednej strony, państwa podejmują coraz bardziej rozbudowane działania w coraz szerszym planie globalnym, a z drugiej wzrasta znaczenie, rola i możliwości działania uczestników niepaństwowych. Sprzyja to zwiększeniu liczby i stopnia skomplikowania powiązań pomiędzy coraz liczniejszymi uczestnikami stosunków międzynarodowych.

Globalizacja jako proces ekonomiczny to przede wszystkim międzynarodowy handel i finanse. W tej dziedzinie globalizacja, według Lubomira Zyblikiewicza, ma następujące aspekty [Cziomer, Zyblikiewicz 2005, 290]:

- przekraczanie granic,
- otwieranie granic,
- przewyżnianie granic.

Przekraczanie granic oznacza wzrost przez granice ruchu towarów ludzi, usług, pieniądza i inwestycji. Ruch ten ma jednak nie tylko charakter regionalny, ale właśnie globalny. Jest obrazowany zarówno przez wielkość obrotów w handlu międzynarodowym, jak i wielkość międzynarodowego przepływu inwestycji.

Tabela 11.1. Napływ inwestycji zagranicznych w latach 1980–2005 (w mld dolarów)



Źródło: *World Investment Report 2006*, UNCTAD, New York and Geneva 2006, www.unctad.org.

Otwieranie granic oznacza, że granice państw i regionów są coraz mniejszą przeszkodą dla podmiotów gospodarczych w optymalizacji ich działalności międzynarodowej. Wspomagane jest to wspomnianą już działalnością polityczną tych państw, które ułatwiają swoim podmiotom gospodarczym przekraczanie granic, nie tylko własnych, ale i innych. Temu służą różnorodne działania, takie jak liberalizacja handlu w skali globalnej czy procesy integracyjne w skali regionalnej.

Przewyżnianie granic jest skutkiem wymienionych procesów i polega na tym, że granice międzypaństwowe tracą swoją funkcję odgradzającą jeden podmiot od drugiego. W efekcie pojawia się tendencja do ich zanikania, przestają pełnić istotne funkcje gospodarcze. Proces ten jest wynikiem decyzji politycznych państw, skutkujących znoszeniem barier i ograniczeń.

Globalizacja handlowo-finansowa skutkuje innymi jeszcze zjawiskami ekonomicznymi, takimi jak na przykład globalizacja procesów produkcyjnych. Ponieważ granice stanowią coraz mniejsze przeszkody w przepływie towarów, usług i kapitału, poszczególni producenci tworzą światowe sieci produkcyjne. Ich zaletą jest to, że produkcja z powodu ekonomicznej optymalizacji zarówno samej produkcji, jak i późniejszej dystrybucji, umieszczana jest w różnych państwach. Jeśli jest to opłacalne, firma produkuje swoje towary w miejscu dystrybucji lub w innym; tworzy

regionalne centra dystrybucyjne powiązane z zakładami produkcyjnymi w innym regionie; koncentruje produkcję podzespołów w jednym miejscu, a montaż końcowy w innym, etc. Globalizacja produkcji wiąże się więc ściśle z globalizacją dystrybucji. Już nie tylko największe firmy światowe (choć przede wszystkim one) podejmują tworzenie światowej sieci dystrybucji i globalne działania marketingowe.

Skutkiem tego mnożą się międzynarodowe współzależności o charakterze gospodarczym: finansowym, handlowym, produkcyjnym i dystrybucyjnym. Powstaje coraz bardziej skomplikowana sieć powiązań ekonomicznych krajów i firm. Ta sieć powiązań to właśnie globalizacja ekonomiczna.

Globalizacja jako proces naukowo-techniczny oznacza gwałtowny wzrost dostępności nowoczesnych technologii oraz upowszechnienie transnarodowych działań mających na celu rozwój wiedzy naukowej i nowej technologii. W tym sensie coraz większego znaczenia nabiera wymiana naukowa. Współcześnie jeden ośrodek badawczy nie jest zdolny do szybkiego postępu naukowego jeśli nie śledzi badań innych ośrodków. Ogólnie dostępna fachowa literatura, Internet i częste bezpośrednie kontakty sprzyjają rozprzestrzenianiu się wiedzy i odkryć, dokonywanych w skali całego świata. Ograniczenia w tym zakresie dotyczą tylko pewnych, strategicznie ważnych, dziedzin lub ich części, związanych bezpośrednio z wojskowością. Ale laboratoria i instytuty naukowe pracujące dla potrzeb wojska też korzystają z dorobku nauki światowej.

Oprócz wymiany informacji naukowej, powstają globalne sieci współpracujących ze sobą ośrodków, które łączą swe siły badawcze. Podejmowane są liczne międzynarodowe projekty, zarówno dotyczące badań podstawowych (np. CERN i różnorodne programy astronomiczne), jak i technologii stosowanej (np. międzynarodowa stacja kosmiczna, opracowywanie technologii przez firmy i ośrodki badawcze z różnych krajów). Szczególnym przypadkiem są tutaj projekty rozproszonych obliczeń dokonywanych na setkach tysięcy domowych komputerów. Jeden z największych takich programów, SETI@home, prowadzony przez uniwersytet w Berkeley, obejmuje ponad 600 000 prywatnych komputerów.

Globalny transfer gotowych technologii ma ogromne znaczenie dla przemysłu wszystkich krajów oraz dla jakości życia społeczeństw. Opracowane w jednym miejscu komercyjne odkrycia naukowe błyskawicznie rozprzestrzeniają się po całym świecie. Jednocześnie globalna ochrona praw autorskich i patentowych zapewnia (przynajmniej w teorii) autorom technologii dochody o charakterze globalnym, czyli nie tylko we własnym kraju, ale i z zastosowań danej techniki na całym świecie.

Globalizacja jako proces społeczny ma głęboki wpływ na wiele sfer działalności człowieka. Coraz łatwiejszy przepływ informacji ma bowiem wielkie znaczenie nie tylko dla rozwoju naukowo-technicznego, ale i dla społeczeństw. Za pomocą Internetu oraz globalnych sieci telekomunikacyjnych i medialnych, obywatele większości krajów mogą swobodnie się ze sobą kontaktować. Również instytucje państwowe większości krajów udostępniają wszystkim zainteresowanym obszerne dane na temat swojej działalności.

W efekcie istnieje globalna sieć przepływu informacji znacznie wpływająca na procesy społeczne i polityczne, zarówno w poszczególnych krajach jak i regionach. Społeczeństwa mają (lub mogą mieć) obszerną wiedzę o innych krajach świata, ich sytuacji gospodarczej i politycznej. Przykładem skutków takiej globalizacji informacji jest światowa pomoc dla ofiar tsunami, które 26 grudnia 2004 r. uderzyło w Sumatrę i Cejlon. Miliardy ludzi błyskawicznie poznały szczegóły wydarzeń, co skutkowało gotowością do pomocy i przekazaniem funduszy. Wobec takiego oddźwięku społecznego, także państwa podjęły szeroko akcję humanitarną.

Skutkiem wolności przekazu informacji jest także swobodny przepływ idei i poglądów politycznych, społecznych, filozoficznych. Każda idea i pogląd współcześnie może być bardzo łatwo rozpropagowana w skali globalnej, ma to jednak zarówno swoje dobre, jak i złe strony – w zależności od tej właśnie idei.

Szybkość obiegu informacji ułatwia także, niestety, działanie międzynarodowych grup przestępczych. Posługują się one najnowocześniejszą technologią i wykorzystują otwarte granice dla swoich celów. W dobie globalizacji następuje i globalizacja działań przestępczych. Tworzą się ponadpaństwowe sieci organizacji kryminalnych, obracających ogromnym majątkiem i dysponujących wielkimi możliwościami. Takie ponadpaństwowe grupy przestępcze mogą w pewnych okolicznościach stać się nawet uczestnikami stosunków międzynarodowych.

Innym skutkiem globalizacji są migracje. Otwarte granice, swoboda informacji i poruszania się zachęcają sporą liczbę ludzi do przemieszczania się do miejsc, w których widzą oni dla siebie lepsze perspektywy. Współczesne migracje są ważnym elementem stosunków międzynarodowych.

Globalizacja jako ideologia i antyglobalizm

Dla stosunków międzynarodowych znaczenie ma nie tylko przebieg zjawisk globalizacyjnych, ale także jej percepcja, czyli z jednej strony ideologia globalizacji, a z drugiej antyglobalizm – jako swego rodzaju antyideologia, postawa kontestacyjna.

Ideologia globalizacji pojawiła się wraz z neoliberalną wizją świata, według której globalizacja jest właśnie tym, co najlepsze dla rozwoju ludzkości. Wielu uczonych i polityków uważa bowiem, że procesy globalizacyjne są słuszne i dobrze służą rozwojowi ludzkości. Zauważają oni, że globalizacja daje większe szanse obywatelom na samorealizację i zaspokojenie swych pragnień. Także rozwój państw może być przyspieszany przez globalizację. Takie przekonania przyczyniają się do propagowania zjawisk globalizacyjnych i traktowania ich jako zestawu normatywnych, do których należy dążyć. Według nich, państwa, społeczeństwa i inne podmioty powinny podejmować działania sprzyjające rozwojowi i przyspieszeniu zjawisk globalizacyjnych.

Ideologia globalizacji głoszona jest przede wszystkim przez ekspertów i polityków z krajów rozwiniętych. Kraje te ewidentnie na globalizacji korzystają, przede wszystkim w dziedzinie ekonomicznej. Globalizacja faktycznie wspomaga rozwój

gospodarczy państw uprzemysłowionych, przyczyniając się do wzrostu produkcji i handlu, a co za tym idzie, zamożności społeczeństw. Społeczeństwa zamożniejsze korzystają także na globalizacyjnych efektach obiegu informacji czy komunikacji.

Zasadniczo wszystkie główne siły polityczne w większości państw rozwiniętych uważają globalizację za zjawisko pozytywne i podejmują działania na rzecz jej przyspieszania. Wielu naukowców w tych krajach pracuje nad uzasadnieniem sprzyjającym propagowaniu globalizacji. Powstaje także coraz większa liczba prac opisujących procesy globalizacyjne i sposoby jak najlepszego ich wykorzystania dla dobra państw i społeczeństw.

Jako główne dobrodziejstwa globalizacji wymienia się:

- zwiększenie wymiany handlowej,
- optymalizację procesów produkcyjnych,
- światowy obieg informacji.

Ideolodzy globalizacji wskazują, że procesy te są korzystne także dla krajów biedniejszych, mniej uprzemysłowionych, gdyż stwarza wielkie szanse rozwoju. To jednak, że część krajów biedniejszych nie odczuwa pozytywnych skutków globalizacji wynika z faktu, że z różnych przyczyn nie potrafią one wykorzystać szans i możliwości, które ona niesie. *Per saldo*, w perspektywie długoterminowej globalizacja korzystna byłaby dla wszystkich państw i grup państw, choćby tylko potencjalnie.

Antyglobalizm to postawa negująca przekonanie, że globalizacja jest zjawiskiem pozytywnym. Podkreśla się, że sprzyja krajom i społeczeństwom wysoko rozwiniętym, a takich jest na świecie mniejszość. Daleko więcej ludzi żyje w krajach mniej lub słabo rozwiniętych, które (jak uważają antyglobaliści) znacznie mniej, o ile w ogóle, skorzystają na zjawiskach globalizacyjnych. Argumenty z tym związane są istotne i nie należy ich automatycznie utożsamiać z chuliganami bijącymi się z policją na ulicach wielkich miast przy okazji wielostronnych międzynarodowych spotkań politycznych poświęconych kwestiom gospodarki światowej.

Po pierwsze, globalne zwiększenie wymiany handlowej nie musi być korzystne dla krajów mniej rozwiniętych. Przede wszystkim dlatego, że nie zarobią one na tym tak dużo, jak kraje rozwinięte. Kraje mniej rozwinięte eksportują relatywnie tanie surowce, a importują drogie towary przemysłowe i usługi. W efekcie na handlu zyskują przede wszystkim producenci i pośrednicy z krajów zamożnych. Ten efekt globalizacji nie sprzyja zatem rozwojowi krajów mniej rozwiniętych.

Po drugie, najbiedniejsze kraje nie korzystają z optymalizacji procesów produkcyjnych. W głównej mierze dlatego, że produkcja jest lokowana w krajach o rozwiniętej infrastrukturze przemysłowej, wielkie inwestycje światowych koncernów omijają biedne kraje i regiony. Jeśli już inwestycje napływają, to do nielicznych, nieco lepiej rozwiniętych krajów lub do państw mających surowce lub znajdujących się w strategicznych punktach świata, czy wreszcie atrakcyjnych pod względem rozmiarów. Często także inwestycje te obejmują tradycyjne gałęzi przemysłu, niejednokrotnie usuwane z krajów rozwiniętych z przyczyn ekologicznych. Niski koszt pracy w krajach biednych powoduje ponadto, że mimo trendów globalizacyj-

nych, mających na celu wolny handel, są one karane protekcyjnymi barierami, utrudniającymi eksport tego, co mogłoby być ich atutem, czyli na przykład towarów rolno-spożywczych. Zdaniem antyglobalistów wolny handel jest dobry, jeśli polega na sprzedawaniu biednym produkcji przemysłowej państw bogatych, ale zły, jeśli dzięki niemu państwa biedne mogłyby zagrozić rolnikom w państwach bogatych.

Po trzecie, globalizacja umożliwiająca powstawanie światowego społeczeństwa informacyjnego zwyczajnie nie jest potrzebna większości świata. Kilka miliardów biednych ludzi nie jest zainteresowanych światowym obiegiem informacji, ale przetrwaniem i zapewnieniem podstawowych potrzeb życiowych. Ponadto biednych nie stać na upowszechnienie technologii niezbędnej każdemu, kto chce korzystać z błyskawicznego obiegu informacji i to nie tylko w wymiarze indywidualnym, ale także w zakresie niezbędnej infrastruktury.

Skutki globalizacji dla stosunków międzynarodowych

Wymienione powyżej procesy, wraz odpowiednimi ideologiami, mają swoje odbicie w rozwoju stosunków międzynarodowych. Bardzo trudno jednoznacznie je opisać, tak jak trudno zdefiniować samą globalizację. W powyższych rozważaniach zostały zaznaczone pewne konkretne efekty procesów globalizacyjnych, warto jednak spojrzeć na całość systemu międzynarodowego i skutki, jakie globalizacja mu przynosi.

Według Romana Kuźniara, najważniejsze skutki globalizacji należy rozpatrywać w trzech płaszczyznach:

- uczestnicy stosunków międzynarodowych,
- prawne i polityczne zasady stosunków międzynarodowych,
- wertykalny wymiar stosunków międzynarodowych.

Analizując wpływ globalizacji na uczestników stosunków międzynarodowych, zobaczyć można przede wszystkim zmianę pozycji, funkcji i roli państwa. Granice międzypaństwowe tracą swą funkcję ochronną, stając się coraz bardziej przepuszczalne. Rola państwa w dziedzinie regulacji przepływów międzynarodowych zmniejsza się zatem systematycznie. W miarę zwiększania się zakresu praw i swobód obywatelskich, państwo zmniejsza także swoje możliwości oddziaływania na ludność znajdującą się na jego terytorium. Zwiększają się jednocześnie możliwości działania na terytorium państwa podmiotów transnarodowych, które znajdują się faktycznie poza kontrolą państwa. Procesy globalizacji skutkują więc zmianą roli rządów państw w stosunku do własnego terytorium, ludności oraz zmianą zakresu władzy państwowej. Jednocześnie uczestnicy niepaństwowi, szczególnie międzyrządowe organizacje międzynarodowe, korporacje ponadnarodowe, organizacje pozarządowe i wielkie media wzmacniają swą niezależność od podmiotów państwowych. Globalizacja sprzyja zatem zwiększaniu się pluralizmu podmiotów działających na scenie międzynarodowej, przy czym państwa zajmują nadal pozycję dominującą, choć już nie tak jednoznaczną.

Procesy globalizacyjne wpływają także na powszechne zasady stosunków międzynarodowych. W pierwszym rzędzie dotyczy to zasady suwerenności państwo-

wej, która z wielu stron jest osłabiana przez globalizację. Granice i terytorium stają się coraz mniej istotne, co w określonych okolicznościach rodzi tendencję do ich ignorowania. Rozwijane są nawet doktryny i poglądy, które sugerują, że istnieją wartości ważniejsze niż suwerenność terytorialna – uzasadniające zatem różnorodne wizje interwencji ograniczających suwerenność państwa. Odnosi się to szczególnie do państw mniejszych i słabszych, które swym działaniem występują przeciwko pewnym powszechnie przyjętym normom. Jednocześnie państwa silne, mocarstwa, strzegą swojej suwerenności w sensie ideowym i politycznym, ale są gotowe z niej dobrowolnie rezygnować na rzecz procesów integracyjnych, które przesuwają mechanizm decyzyjny z suwerennego państwa na rzecz organizacji międzynarodowej. Także działalność podmiotów niepaństwowych oznacza tworzenie się kanałów współpracy międzynarodowej niekontrolowanych przez państwo. Zatem suwerenność z jednej strony atakowana jest przez faktyczne procesy globalizacyjne, z drugiej zaś przez koncepcje zakładające prawo do ingerencji w tę suwerenność, także w związku z działaniami na rzecz promocji demokracji.

Globalizacja niesie także za sobą zmianę struktury pionowej współczesnych stosunków międzynarodowych. Z jednej strony wzrasta potęga USA – ich przewaga nad resztą świata nie maleje. Stany Zjednoczone, będąc jednym z głównych motorów globalizacji, jednocześnie najwięcej na niej korzystają. Z drugiej strony żywo powstają zjawiska *global governance*. Jest to pewien nieformalny i dość amorficzny ośrodek, czy raczej mechanizm globalnego zarządzania, będący swoistą koalicją najsilniejszych państw, wpływowych osobistości, korporacji ponadnarodowych i koncernów medialnych. W jego ramach w sposób mniej lub bardziej formalny zapadają najistotniejsze rozstrzygnięcia dotyczące kwestii międzynarodowych [Halizak, Kuźniar, Simonides 2004, 156: 164]. Skutki tego zjawiska są trudne do uchwycenia, ponieważ nie jest ono łatwe do opisanego i istnieją poważne spory co do jego charakteru. Sądzić jednak można, że umacnianie się *global governance*, będącego reprezentacją najpotężniejszych sił sprawczych dzisiejszego świata, może prowadzić do zmniejszenia znaczenia mniejszych i słabszych podmiotów stosunków międzynarodowych.

Analizując skutki globalizacji należy również zwrócić uwagę, że próbuje się je także mierzyć. Uczni i instytucje międzynarodowe szukają wskaźników, które w zobiektywizowany sposób mówiłyby o różnorodnych efektach globalizacji. Wspomniano powyżej o ekonomicznych parametrach związanych z globalizacją, takich jak rozwój handlu czy inwestycji. Podejmowane są próby oceny zakresu dostosowania się państwa do procesów globalizacyjnych, przykładowo służy temu wskaźnik globalizacji dorocznie opracowywany przez prestiżowe czasopismo „Foreign Policy” oraz agencję konsultingową A.T. Kearney. W skład tego wskaźnika wchodzi cztery czynniki:

- 1) zaangażowanie polityczne, czyli udział w traktatach, organizacjach międzynarodowych, misjach pokojowych,
- 2) technologiczne czynniki łączności, czyli liczba użytkowników Internetu, witryn i serwerów,

- 3) czynniki kontaktu osobistego, czyli telefonia, podróże, przekazy pieniężne,
 4) integracja ekonomiczna, czyli handel międzynarodowy i inwestycje zagraniczne.

Ranking według wskaźnika globalizacji dotyczy sumy wymienionych wskaźników i przedstawiony jest w tabeli 2.

Tabela 11.2. Ranking państw według wskaźnika globalizacji (2004–2006)

Miejsce w rankingu 2006	Państwo	Miejsce w rankingu 2005	Państwo	Miejsce w rankingu 2004	Państwo
1	Singapur	1	Singapur	1	Irlandia
2	Szwajcaria	2	Irlandia	2	Singapur
3	USA	3	Szwajcaria	3	Szwajcaria
4	Irlandia	4	USA	4	Holandia
5	Dania	5	Holandia	5	Finlandia
6	Kanada	6	Kanada	6	Kanada
7	Holandia	7	Dania	7	USA
8	Australia	8	Szwecja	8	Nowa Zelandia
9	Austria	9	Austria	9	Austria
10	Szwecja	10	Finlandia	10	Dania
11	Nowa Zelandia	11	Nowa Zelandia	11	Szwecja
12	Wielka Brytania	12	Wielka Brytania	12	Wielka Brytania
13	Finlandia	13	Australia	13	Australia
14	Norwegia	14	Norwegia	14	Czechy
15	Izrael	15	Czechy	15	Francja
16	Czechy	16	Chorwacja	16	Portugalia
17	Słowenia	17	Izrael	17	Norwegia
18	Niemcy	18	Francja	18	Niemcy
19	Malezja	19	Malezja	19	Słowenia
20	Węgry	20	Słowenia	20	Malezja
21	Panama	21	Niemcy	21	Słowacja
22	Chorwacja	22	Portugalia	22	Izrael
23	Francja	23	Węgry	23	Chorwacja
24	Portugalia	24	Panama	24	Hiszpania
25	Hiszpania	25	Słowacja	25	Włochy
26	Słowacja	26	Hiszpania	26	Węgry
27	Włochy	27	Włochy	27	Panama
28	Japonia	28	Japonia	28	Grecja

29	Korea Południowa	29	Grecja	29	Japonia
30	Węgry	30	Korea Południowa	30	Bostwana
31	Filipiny	31	Polska	31	Polska
32	Grecja	32	Filipiny	32	Korea Południowa
33	Polska	33	Uganda	33	Filipiny
34	Chile	34	Chile	34	Argentyna
35	Tajwan	35	Rumunia	35	Tunezja
36	Uganda	36	Tajwan	36	Tajwan
37	Tunezja	37	Tunezja	37	Chile
38	Bostwana	38	Bostwana	38	Uganda
39	Ukraina	39	Ukraina	39	Rumunia
40	Maroko	40	Maroko	40	Senegal
41	Senegal	41	Senegal	41	Arabia Saudyjska
42	Meksyk	42	Meksyk	42	Nigeria
43	Argentyna	43	Sri Lanka	43	Ukraina
44	Arabia Saudyjska	44	Nigeria	44	Rosja
45	Tajlandia	45	Arabia Saudyjska	45	Meksyk
46	Sri Lanka	46	Tajlandia	46	Pakistan
47	Rosja	47	Argentyna	47	Maroko
48	Nigeria	48	Afryka Południowa	48	Tajlandia
49	Afryka Południowa	49	Kenia	49	Afryka Południowa
50	Peru	50	Pakistan	50	Kolumbia
51	Chiny	51	Kolumbia	51	Sri Lanka
52	Brazylia	52	Rosja	52	Peru
53	Kenia	53	Peru	53	Brazylia
54	Kolumbia	54	Chiny	54	Kenia
55	Egipt	55	Wenezuela	55	Turcja
56	Pakistan	56	Turcja	56	Bangladesz
56	Turcja	56	Brazylia	57	Chiny
58	Bangladesz	58	Bangladesz	58	Wenezuela
59	Wenezuela	59	Egipt	59	Indonezja
60	Indonezja	60	Indonezja	60	Egipt
61	Indie	61	Indie	61	Indie
62	Iran	62	Iran	62	Iran

Źródło: „Foreign Policy”, November–December 2006, A.T. Kearney, www.atkearney.com.

Rozważając skutki globalizacji częstokroć zadaje się pytanie o to, które państwa lub grupy państw korzystają, a które nie korzystają na globalizacji. Wydaje się niewątpliwe, że globalizacja w jej obecnej fazie służy rozwojowi państw najbogatszych i podmiotów transnarodowych z nimi powiązanych, a w przypadku państw słabszych i mniej rozwiniętych, pojawiają się znaczne kontrowersje. Odpowiedź na pytanie, czy grupom państw biednych globalizacja służy czy też nie, jest bardzo trudna, z dwóch co najmniej powodów. Po pierwsze, globalizacja jest faktem i nie wiemy, jak potoczyłyby się losy poszczególnych uczestników stosunków międzynarodowych, gdyby nie miała miejsca, bardzo trudno bowiem jednoznacznie określić jej skutki we wszystkich aspektach i z długotrwałej perspektywy czasowej. Po drugie, kwestia korzyści z globalizacji zależy od przyjętej perspektywy; inaczej postrzegać je będą osoby generalnie niezadowolone z rozwoju kapitalizmu, inaczej zaś ci, którym ten rozwój odpowiada; w związku z tym z tych samych danych i przesłanek wywodzić się będzie częstokroć różnorodne wnioski. Omawiając ideologię globalizacji i antyglobalizm zwrócono właśnie uwagę na taką niejednoznaczność ocen, wynikającą z różnych perspektyw.

Nie można zatem jednoznacznie przyjąć ani twierdzenia ideologów globalizacji, że jest ona powszechnie pożyteczna, ani też ideologów antyglobalizacji, że służy ona wyłącznie bogatym tego świata i pomija biednych. Można oczywiście próbować przytaczać różne dane, jak na przykład powyższy wskaźnik globalizacji, ale będą one wrywkowe i nie dadzą jednoznacznego obrazu sytuacji. Należy zatem tutaj przyjąć stanowisko ostrożne, stwierdzając, że jakkolwiek globalizacja przynosi wiele korzyści i możliwości wielu krajom biedniejszym, to jednak wiele z nich nie jest nimi objętych, a nawet ponosi pewne koszty negatywne tego procesu, przy czym nie jest możliwa generalna i całościowa ocena.

11.4. Perspektywy ewolucji systemu międzynarodowego

Współcześnie system międzynarodowy jest daleki od stabilności, jego obecny kształt jest raczej przejściowy. Wiąże się to zarówno z przebiegiem tych zjawisk międzynarodowych, którymi nie da się sterować, jak i dążeniami głównych uczestników stosunków międzynarodowych. Wielu z nich [zob. rozdz. 12–16] w istocie dąży do przemodelowania tego systemu na swoją korzyść, tak aby odpowiadał on jak najbardziej ich interesom płynącym z ich racji stanu. Mamy więc do czynienia z kilkoma głównymi tendencjami, przejawiającymi się w strategiach międzynarodowych poszczególnych państw:

- unilateralizm, czyli w świecie dominuje jedno główne mocarstwo i samodzielnie kształtuje stosunki międzynarodowe zgodnie ze swym interesem; taką wizję widać wyraźnie w obecnej polityce USA,
- kontrolowana wielobiegowość, która polega na dążeniu do utworzenia ekskluzywnego „koncertu mocarstw”, obejmującego kilka największych państw, współdziałających w ogólnoświatowych sprawach na zasadzie konsensusu, przy czym

- ekskluzywność polega na tym, że sami uczestnicy tego kręgu decydują o tym, kto jest do niego dopuszczony; taką politykę reprezentują Rosja, Indie, Chiny, a do pewnego stopnia także niektóre kraje europejskie,
- pełny multilateralizm, polegający na budowaniu konsensusu z udziałem wszystkich zainteresowanych państw, bez względu na ich status mocarstwowy; tendencja ta zauważalna jest w strategiach wielu mocarstw regionalnych i państw średnich, które mogłyby nie znaleźć się w ekskluzywnym „koncercie mocarstw”, a nie chcą być pomijane w podejmowaniu najistotniejszych decyzji globalnych,
 - jeszcze inne tendencje reprezentują niektórzy uczestnicy niepaństwowi, np. szeroko pojęty muzułmański ekstremizm pragnie systemu międzynarodowego o charakterze teokratycznym.

Biorąc pod uwagę te tendencje, można próbować przewidzieć kilka wariantów ewolucji systemu w perspektywie dającej się przewidzieć, w zależności od rozwoju sytuacji globalnej, zwracając przy tym uwagę na to, że jest to tylko jedna z możliwych propozycji [por. np. rozważania T. Łoś-Nowak w: Halizak, Kuźniar, Symonides 2003, 38 i nast.].

Wariant hegemoniczny

W latach 90. wydawało się, że hegemoniczna pozycja USA jest niepodważalna, lecz była to hegemonia „miękką”, czyli nieużywająca nadmiernie siły. USA starały się raczej unikać kryzysów i angażowania się w konflikty, dzięki czemu nie pełniły inkryminowanej im roli „globalnego policjanta”. Hegemonia miała raczej charakter polityczny i gospodarczy oraz w pewnym sensie kulturowy. Jednak poczucie niekwestionowanej potęgi spowodowało, że już od 1999 roku USA podjęły próby zacieśniania swej kontroli przez wzmocnienie czynnika militarnego w polityce zagranicznej (Kosowo, a potem Irak). To spowodowało jednak osłabienie przywództwa amerykańskiego w sensie politycznym, co jest dzisiaj szczególnie widoczne. Obecnie Stany Zjednoczone starają się wzmocnić swoje oddziaływanie globalne, przez zwiększenie zaangażowania w różnych regionach świata, łącznie z zaangażowaniem wojskowym, propagując także jak najgłębszą globalizację.

Skutkiem powyższego procesu może być wzmocnienie wpływów USA, tym razem już jako „globalnego policjanta” zdolnego do relatywnie skutecznego dyscyplinowania stosunków międzynarodowych w duchu nowego „imperium”. W takim układzie system międzynarodowy, jakkolwiek zachowa swą dychotomię Północ-Południe, będzie miał charakter bardziej hegemoniczny niż obecnie. Inaczej mówiąc należy założyć, że USA jako główny regulator stosunków międzynarodowych będą zdolne do ich regulowania. W takim wypadku Północ będzie dość mocno zintegrowana wokół USA (oczywiście ze sporą dozą samodzielności większych uczestników), natomiast Południe pozostanie rozproszone i poddane oddziaływaniom Północy.

Warunkiem spełnienia się takiego wariantu jest w miarę szybkie uporanie się przez USA z obecnymi kryzysami (Irak, Afganistan, Bliski Wschód), oraz większe uwzględnianie interesów głównych sojuszników niż to ma miejsce obecnie. Tylko wtedy amerykańskie przywództwo zostanie ponownie zaakceptowane, nie tylko na

Północy, ale także i w rozległych obszarach Południa. Różnorodni uczestnicy stosunków międzynarodowych twierdzą, że Ameryka działa skutecznie i że jej „opieka” jest opłacalna. Jeśli zaś kluczowi uczestnicy będą godzić się na pozycję USA, wtedy USA będą mogły ją egzekwować.

Wariant wielobiegunowy

Wiele państw stara się osłabić amerykańskie przywództwo tak, aby uzyskać mniej więcej równorzędną pozycję, przynajmniej w sensie politycznym. Starają się zatem tak przemodelować stosunki światowe, by mieć wpływ na światowe procesy, tak, aby USA nie decydowały samodzielnie o kwestiach najważniejszych. System wielobiegunowy, który promują, to współczesna wersja „koncertu mocarstw”, w którym kilka najważniejszych państw w porozumieniu ze sobą załatwia sprawy światowe, a w swoim bezpośrednim otoczeniu ma wolną rękę. Do głównych zwoleńników takiego układu należą Chiny i Rosja, a do pewnego stopnia także Francja i niektóre mocarstwa regionalne. Oczywiście każde z mocarstw regionalnych widzi siebie w takim gronie, choć jednocześnie inni perspektywiczni uczestnicy mogą mieć na ten temat odmienne zdanie.

Warunkiem realizacji tego wariantu jest uzyskanie przez tych uczestników możliwości oddziaływania, tak aby były zdolne nie tylko do udaremniania działań USA, co jest możliwe i obecnie, ale także by mogły same kształtować stosunki światowe przez pozytywne działania i propozycje, a nie tylko negatywne przeciwstawianie się polityce USA. Do tego celu muszą dysponować kompletem instrumentów kreacyjnych, a nie destrukcyjnych. Wydawałoby się, że w pewnym sensie tak już jest – stali członkowie Rady Bezpieczeństwa, czy członkowie grupy G8 są właśnie takim „koncertem mocarstw”. Prawo weta to metoda powstrzymywania polityki partnerów, nie jest to jednak główny instrument realizacji aktywnych strategii, np. dotyczących rozwiązywania kryzysów międzynarodowych, co można przedsięwziąć szczególnie na przykładzie polityki Rosji [zob. rozdz. 15]. W perspektywie możliwe jest jednak zaistnienie takiego układu stosunków międzynarodowych, pytanie tylko, jakie jeszcze państwa miałyby stać się tymi biegunami stosunków międzynarodowych (Brazylia, Indie, RPA, Indonezja, Australia?). Trudno także przewidzieć, do jakiego stopnia taki właśnie podział zatarłby różnice pomiędzy Północą a Południem, czy wpisałby się w to rozróżnienie.

Wariant rozproszony

Istnieje prawdopodobieństwo, że USA nie będą zdolne utrzymać swojej siły oddziaływania, a jednocześnie inne mocarstwa nie uzyskają realistycznych możliwości globalnych. W wariacie tym nie będzie żadnego zdecydowanego lidera, zdolnego narzucać innym swą wolę, tworzyć się natomiast będą doraźne koalicje czy lokalne „koncerty” na rzecz załatwienia konkretnych spraw.

Taki układ stosunków międzynarodowych byłby wynikiem „imperialnego rozciągnięcia” obecnej polityki USA, które roztrwają swe siły, nie osiągając jednocześnie pozytywnych skutków. Ważną tego konsekwencją jest utrata zaufania mię-

dzynarodowego, a co za tym idzie, słabnięcie oddziaływania politycznego USA. Rysuje się obecnie system rozproszony i będzie coraz bardziej wyraźny, w miarę słabnięcia Stanów Zjednoczonych. W ramach takiego systemu, podział na Północ i Południe pozostanie jedną z głównych cech charakterystycznych.

Wariant dwubiegunowy

Istnieje także pewne prawdopodobieństwo zarysowania się nowego układu bipolarnego, pomiędzy USA a Rosją lub, co bardziej prawdopodobne, USA a Chinami. Warunkiem jest tu znaczne wzmocnienie jednego z tych państw, na tyle, aby mogło ono rzucić wyzwanie USA w każdej dziedzinie. Jeśli tak się stanie, to najprawdopodobniej nie będzie to układ tak ścisły, jak w czasie zimnej wojny, głównie z powodu wzajemnej zależności ekonomicznej obydwóch ewentualnych biegunów. Konfrontacja pomiędzy nimi będzie miała raczej charakter polityczny oraz walki o zasoby surowcowe, choć jednocześnie oba bieguny będą od siebie w znacznym stopniu uzależnione.

Najbardziej prawdopodobny wydaje się wariant trzeci, a w dalszej perspektywie, być może, drugi lub czwarty. Inaczej mówiąc, USA szybciej stracą siłę dyscyplinowania sytuacji w planie globalnym (i ograniczą się do oddziaływania w strategicznie ważnych regionach), niż Chiny, Indie, Rosja, Europa czy inne mocarstwa regionalne osiągną zdolność zastąpienia regulacyjnej roli USA. Możliwe jest zresztą, że w różnych regionach świata ta ewolucja będzie przebiegała różnymi drogami; system międzynarodowy stanie się więc mieszanką wymienionych wariantów.

MAREK CZAJKOWSKI

Rozdział 12

NOWA POZYCJA I ROLA MIĘDZYNARODOWA USA

Stany Zjednoczone są najważniejszym państwem – uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Ich polityka, interesy, cele i strategie w ogromnym stopniu wpływają na sytuację we wszystkich zakątkach świata. Wynika to z faktu, że po zakończeniu zimnej wojny i upadku ZSRR, nie istnieje na świecie żadne inne państwo mające zbliżony potencjał i mogące w związku z tym rzucić wyzwanie Ameryce [por. Zajac 2005]. Żaden kraj nie ma możliwości globalnego oddziaływania we wszystkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, USA dysponują natomiast wszystkimi atrybutami mocarstwa, które mogą być zastosowane w planie ogólnoswiatowym. Oznacza to, że Stany Zjednoczone, ciesząc się statusem jedyne istniejącego mocarstwa uniwersalnego, są w historycznie unikatowej sytuacji.

12.1. USA jako jedyne mocarstwo o charakterze globalnym

Politykę zagraniczną Stanów Zjednoczonych, ich rolę i znaczenie w świecie wyznaczają czynniki zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Wewnętrzne stanowią o potęgę USA, a zatem o posiadaniu instrumentów polityki zagranicznej, szczególnie gospodarczych i militarnych, ale także wynikającym z nich znaczeniu politycznym. Zewnętrzne czynniki, determinujące zagrożenia i tworzące warunki działania międzynarodowego, to różnorodne procesy zachodzące w świecie, a mające wpływ na realizację amerykańskich interesów. Ponieważ USA

USA – czynniki środowiskowe

powierzchnia całkowita – 9 631 420 km² (nieco więcej niż połowa powierzchni Rosji, około połowa powierzchni Ameryki Południowej, nieco więcej niż Chiny, prawie dwa razy więcej niż Unia Europejska)

granice – 12 034 km

linia brzegowa – 19 924 km

klimat – w większości umiarkowany, miejscami tropikalny, arktyczny, pustylny i półpustylny

ukształtowanie terenu – centralnie położone rozległe równiny, wysokie góry na wschodzie, góry i pogórza na zachodzie, góry na Alasce, teren wulkaniczny na Hawajach, najwyższy punkt 6194 m n.p.m. (Mount McKinley na Alasce), najniższy – 86 m n.p.m. (Dolina Śmierci w Kalifornii)

surowce naturalne – węgiel, miedź, ołów, molibden, fosfaty, uran, boksyty, złoto, żelazo, rtęć, nikiel, potas, srebro, tungsten, cynk, ropa naftowa, gaz ziemny, drewno

ziemia uprawna – 18% powierzchni kraju

zasoby surowców energetycznych

ropa naftowa – 3,6 mld ton, 2,4% światowych zasobów, współczynnik R/P 11,8 lat

gaz ziemny – 5,45 bln m³, 3% światowych zasobów, współczynnik R/P 10,4 lat

węgiel – 246 bln ton, 27,1% światowych zasobów, współczynnik R/P 240 lata.

Źródło: *CIA Factbook 2006*, www.cia.org; *BP Statistic Review of World Energy 2006*, www.bp.com.

wyznaczają swoje interesy globalnie, także i w takim planie należy oceniać czynniki wpływające na politykę, pozycję i rolę USA.

1) Wyznaczniki wewnętrzne

Największy wpływ na potęgę USA i ich instrumenty oddziaływania międzynarodowego mają oczywiście czynniki o charakterze ekonomiczno-technologicznym, ale należy także wziąć pod uwagę środowisko naturalne, czyli położenie i zasoby, demografię oraz system polityczny oraz czynnik świadomościowy, a także zdolności militarne.

• Czynniki środowiskowe

Posiadanie znacznego terytorium wpływa na dostęp do olbrzymich zasobów surowcowych, intensywnie eksploatowanych przez amerykański przemysł od początku XIX wieku. Mimo tego bogactwa, już od wielu dziesięcioleci USA zmuszone są importować sporo ważnych surowców, szczególnie paliw, aby pokryć szybko rosnące zapotrzebowanie. Dodatkowym trendem jest wyczerpywanie się niektórych zasobów rodzimych, co w przyszłości wiąże się z koniecznością dalszego wzrostu importu.

Położenie pomiędzy dwoma oceanami daje USA dobry dostęp do światowych morskich szlaków komunikacyjnych, a jednocześnie wpływa na relatywną izolację strategiczną, korzystną z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Czynnikiem ten dostrzeżony został już w drugiej połowie XIX wieku, skutkując szybką rozbudową floty wojennej i znacznym rozwojem gospodarki i komunikacji morskiej. Współcześnie jednak ta izolacja, w związku z globalnym ujmowaniem celów i interesów kraju oraz współczesnymi technologiami wojskowymi czy terrorystycznymi, nie ma takiego znaczenia strategicznego, jak jeszcze w czasie II wojny światowej. Niemniej strategiczne położenie, w dużej odległości od większości ognisk zapalnych świata, wciąż pozostaje pewnym atutem.

• Demografia

Stany Zjednoczone są jedynym krajem wysoko uprzemysłowionym, który nie ma trudności z przyrostem naturalnym, jest on wyraźnie dodatni. Ważną cechą potencjału demograficznego jest wysoki poziom wykształcenia, mobilność i dynamizm amerykańskiego społeczeństwa. Rzutuje to na wysoką wydajność pracy, kreatywność i efektywność siły roboczej. Nowoczesne i zamożne społeczeństwo to ważny czynnik sprzyjający dalszemu rozwojowi USA, choć jednocześnie nie jest ono wolne od patologii społecznych i obszarów nędzy, które wyraźnie się powiększyły w ciągu ostatnich kilku lat. Według szacunkowych danych, poniżej granicy ubóstwa żyje około 12% obywateli [CIA World Factbook 2006], przy czym granica ubóstwa, według Departamentu Zdrowia i Opieki Społecznej, to roczny dochód na rodzinę od 9800 dolarów dla rodzin jednoosobowych, do 33 600 dla rodzin ośmioosobowych (nieco wyższe wartości przyjmowane są dla Hawajów i Alaski).

Ważnym elementem sytuacji demograficznej Stanów Zjednoczonych jest znaczny napływ obcokrajowców, którzy chcą się w Ameryce osiedlić czasowo lub na stałe. Są to nie tylko przybysze słabo lub niewykwalifikowani, ale także bardzo wielka liczba świetnie wykształconych specjalistów z Europy, Rosji, Chin, Indii i innych krajów świata. Perspektywy indywidualnego rozwoju i samorealizacji są w USA większe niż gdziekolwiek indziej, stąd ten swoisty „drenaż mózgow”, który dodatkowo zwiększa potencjał demograficzny USA. Napływ ludności do USA ma także swoje negatywne efekty w postaci nielegalnej imigracji, głównie z Meksyku i innych krajów Ameryki Łacińskiej, ale także z Karaibów oraz Europy. Przyczyniło się to do pojawienia wielu poważnych problemów wewnętrznych, takich jak: bezrobocie, bieda, społeczna izolacja imigrantów czy przestępczość. Z drugiej jednak strony, tania siła robocza często pracujących „na czarno” imigrantów, poprawia bilans ekonomiczny niektórych obszarów USA.

• Gospodarka i technologia

USA jest największą gospodarką świata, jej PKB przekracza jedną czwartą PKB globu, zapewniając wysoki średni poziom życia obywatelom. Stany Zjednoczone są globalną potęgą handlową i najważniejszym centrum finansowym świata. Inwestycje amerykańskich przedsiębiorstw na świecie decydują w dużym stopniu o sytuacji gospodarczej w wielu krajach i regionach. Z drugiej strony, ekonomia USA przez korporacje ponadnarodowe jest uważana za najbardziej atrakcyjne miejsce dla inwestowania [*World Investment Report 2006*: 35]. Amerykańska gospodarka jest ponadto bardzo innowacyjna i elastyczna, przoduje szczególnie w dziedzinach wymagających zastosowania zaawansowanej technologii. W USA mieszczą się także siedziby wielu największych korporacji ponadnarodowych. Stany Zjednoczone ponadto silnie wpływają na światowe instytucje finansowe przez to, że mają w nich największe prawo głosu, związane z udziałem w finansowaniu tych instytucji. Amerykańska waluta, mimo pewnych zawirowań w ostatnich kilku latach, wciąż jest podstawą międzynarodowego rynku finansowego i denominatorem większości światowych statystyk. Aktual-

USA – dane demograficzne (2006)

liczba ludności – 298 444 215

struktura ludności

przy urodzeniu: 1,05 mężczyzny/
kobietę

0–14 lat: 20,4%, 1,05 mężczyzny/
kobietę

15–64 lat: 67,2%, 1,05 mężczyzny/
kobietę

ponad 65 lat: 12,5%, 0,72 mężczy-
zny/kobietę

w sumie w populacji: 0,97 mężczy-
zny/kobietę

średni wiek – 36,5 lat (35,1 mę-
czyźni, 37,8 kobiety)

średnia długość życia – 77,85 lat
(75,02 mężczyzna, 80,82 kobieta)

przyrost naturalny – 0,91%, 2,09
dziecka na kobietę

śmiertelność niemowląt –
6,43/1000 urodzeń żywych

HIV – 0,6% populacji, 950 000
zakażonych, 14 000 ofiar śmiertel-
nych (2003)

grupy etniczne – biali 81,7% (łąc-
nie z osobami pochodzenia łaty-
nskiego), czarni 12,9%, azjaci 4,2%,
Indianie i alaskańscy Eskimosi 1%,
Hawajczycy 0,2%. (2003)

religie – protestanckie 52%,
rzymsko-katolicka 24%, mormoni
2%, żydzi 1%, muzułmanie 1%, inni
10%, żadna 10% (2002)

języki – angielski 82,1%, hiszpań-
ski 10,7%, inne indo-europejskie
3,8%, azjatyckie 2,7%, inne 0,7%
(2000)

migracje – 3,18 migranta/1000
mieszkańców

perspektywa demograficzna
– 394 mln w 2050 (wariant średni,
wg ONZ)

Źródło: *CIA Factbook 2006*, www.cia.org; Departament Spraw Społeczno-Ekonomicznych Sekretariatu ONZ, *World Population Prospects*, www.esa.un.org/wpp.

USA – podstawowe dane ekonomiczne

PKB – 11 700 mld dolarów, czyli ponad 28% światowego, prawie 21% w ujęciu PPP (2004)

PKB per capita – 39 883 dolarów (2004)

dynamika PKB – średnio 1,9% rocznie w latach 1990–2004, 3,2% w 2005

rolnictwo PKB – rolnictwo 1%, przemysł 20,4%, usługi 78,7% (2005)

inflacja – średnio 2,5% w latach 1990–2004 i 2,7% w latach 2003–2004

bezrobocie – 5,1% (2005)

HDI – 0,948 – 8 pozycja (2004)

inwestycje zagraniczne – 122 mld dolarów w 2004, 99 mld dolarów w 2005 (18% napływu inwestycji do krajów rozwiniętych)

dług publiczny – 64,7% PKB (2005)

zadłużenie zagraniczne – 8 837 mld dolarów (prywatne i publiczne) (2005)

rezerwy złota i walutowe – 86,94 mld dolarów

handel zagraniczny (mld dolarów, 2005)

towary – eksport: 904,4 (8,7% światowego)

import: 1732,4 (16,1% światowego)

usługi – eksport: 354 (14,7% światowego)

import: 281,2 (12% światowego)

produkcja surowców energetycznych

ropa naftowa – 310 mln ton (2005)

gaz ziemny – 525,7 mld m³ (2005)

zużycie surowców energetycznych

ropa naftowa – 944 mln ton (2005)

gaz ziemny – 633,5 mld m³ (2005)

import surowców energetycznych

ropa naftowa – 500 mln ton i 166 mln ton produktów ropopochodnych (2005)

gaz ziemny – 104,21 mld m³ i 17,87 mld m³ LNG (2005)

energia nuklearna – produkcja energii równej ekwiwalentowi 185,9 mln ton ropy naftowej (2005)

całkowite zużycie energii – 2336,6 mln ton ekwiwalentu ropy naftowej (22,2% produkcji światowej) (2005)

Źródło: CIA Factbook 2006, www.cia.org; BP Statistic Review of World Energy 2006, www.bp.com; World Investment Report 2006, International Trade Statistics 2006, www.wto.org.

na wartość poszczególnych walut światowych do dolara amerykańskiego i wahania kursowe mają niemałe znaczenie dla ekonomii poszczególnych krajów. Z drugiej strony USA mogą oddziaływać na inne kraje przez regulowanie wartości rynkowej dolara, na którą wpływają decyzje Banku Rezerw Federalnych USA, który decyduje o stopach procentowych niezależnie od władz państwowych, modelując w dużym stopniu zachowanie rynków finansowych całego świata.

Amerykański system gospodarczy ma charakter wolnorynkowy, choć jednocześnie nie jest on wolny od symptomów ingerencji państwa. Fakt ten ma doniosłe znaczenie dla stosunków międzynarodowych. Stany Zjednoczone są bowiem zainteresowane popieraniem reguł wolnego rynku w światowych stosunkach gospodarczych ponieważ umożliwiają one podtrzymywanie wpływu na światowy system ekonomiczny. Protekcjonizm i regulacja gospodarek, natomiast, regionalnie lub przez poszczególne kraje, osłabiłaby tę siłę oddziaływania, poddając potężne amerykańskie i transnarodowe podmioty gospodarcze regułom wynikającym z decyzji politycznych.

Charakterystyczną cechą gospodarki USA jest jej uzależnienie od importu surowców energetycznych. Ponad połowa zużywanej ropy naftowej oraz znaczna ilość produktów ropopochodnych, a także około 1/5 zużywanego gazu ziemnego pochodzi z importu. Dane te należy porównać z poziomem zasobów, potwierdzonych zarówno w USA, jak i u głównych eksporterów aktualnym zużyciem. Zauważamy trzeba wyraźnie, że zasoby własne Stanów Zjednoczonych wraz z Kanadą, Meksykiem i zasobami europejskimi, bardzo wyraźnie się kurczą i nawet w przypadku ich zwiększenia dzięki nowym odkryciom lub zmianom technologicznym, najpóźniej w ciągu kilku dekad zostaną wyeksploatowane do poziomu przewyższającego ekonomiczną opłacalność wydobycia. Szczególnie wyraźnie widać to w przypadku gazu ziemnego, którego USA zużywają bardzo wiele.

Z drugiej jednak strony, w najbliższych latach nastąpią prawdopodobnie dość radykalne zmiany

w politycznym podejściu do zużycia energii. Praktycznie wszystkie liczące się siły polityczne USA, zarówno na szczeblu lokalnym jak i federalnym oraz wiele potężnych korporacji, zdecydowane są doprowadzić do radykalnego oszczędzania energii i znacznego zwiększenia udziału energii odnawialnej w bilansie energetycznym. Ma to także związek z coraz bardziej alarmującymi prognozami dotyczącymi środowiska przyrodniczego. W perspektywie kilkunastu lat może to doprowadzić do zmniejszenia zapotrzebowania na tradycyjne nośniki energii. Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy zmiany te zbilansują spadające zasoby własne, wydaje się jednak, że Stany Zjednoczone będą w dającej się przewidzieć przyszłości coraz bardziej uzależnione od importu ropy naftowej i gazu ziemnego i to z obszarów potencjalnie niestabilnych lub wrogich. Wywoła to bardzo poważne skutki dla polityki amerykańskiej, która będzie musiała między innymi dbać o zapewnienie dopływu surowców w potencjalnie coraz trudniejszych warunkach.

Znaczenie USA dla światowej gospodarki i ich potencjał technologiczny są zatem jednymi głównych czynników kształtujących politykę zagraniczną, także w aspekcie metod i środków jej prowadzenia. To głównie dzięki gospodarce i technologii Ameryka ma tak wielkie możliwości oddziaływania.

• Czynniki militarny

Stany Zjednoczone dysponują siłą i możliwościami wojskowymi nieporównywalnymi z jakimkolwiek innym krajem świata, a stało się tak głównie dzięki ogromnym nakładom budżetowym. Przykładowo, w 2005 roku, USA wydały na cele wojskowe dwa razy więcej niż kraje Unii Europejskiej [„European – United States Defence Expenditure in 2005” 2005: 1]. Stopień nasycenia ich sił zbrojnych najwyższą technologią jest ogromny, co w dużej mierze wpływa na skuteczność działania. Armia USA jest w całości armią zawodową, uzupełnianą w miarę potrzeby przez jednostki Gwardii Narodowej, a w dalszej kolejności przez rezerwistów. Współcześnie siły zbrojne USA odznaczają się zatem bardzo wysoką sprawnością i zdolnością do działania w różnorodnych sytuacjach oraz wysokim morale.

W ostatnich kilkunastu latach zaobserwować można transformację sił zbrojnych USA, które do końca zimnej wojny nastawione były przede wszystkim na toczenie wielkiej konwencjonalnej i nuklearnej wojny z Układem Warszawskim oraz, ewentualnie, na ograniczone interwencje zbrojne w krajach trzeciego świata. Współcześnie dostrzega się inne zagrożenia (o czym będzie mowa dalej), w związ-

Import surowców energetycznych do USA w 2006

ropa naftowa i produkty ropopochodne

- Kanada – 113,6 mln ton, R/P 14,9
- Meksyk 84,4 mln ton, R/P 9,6
- Ameryka Południowa i Środkowa 133,1 mln ton, R/P 77,6 (Wenezuela)
- Bliski Wschód 113,2 mln ton, R/P 79,5
- Afryka Zachodnia – 95,2 mln ton, R/P 40,3 (Nigeria)
- Europa – 54 mln ton, R/P 8,4 (Norwegia) 6,5 (Wielka Brytania)
- Afryka Północna – 26,7 mln ton, R/P 16,8 (Algieria), 61,9 (Libia)
- Obszar byłego ZSRR 19,6 mln ton, R/P 29,3 (Azerbejdżan), 22,3 (FR), 76,5 (Kazachstan)
- Inne – 23,2 mln ton
- **suma – 671 mln ton**

gaz ziemny

- Kanada – 99,75 mld m³, R/P 8,9
- Trynidad i Tobago – 10,85 mld m³, R/P 15,1
- Inne – 5,79 mld m³
- **suma – 116,39 mld m³**

Źródło: BP Statistic Review of World Energy 2007, www.bp.com

Siły Zbrojne USA

Budżet obrony narodowej obejmuje: działalność wojskową departamentu obrony, działalność departamentu energii jądrowej w zakresie jego funkcji obronnych oraz działalność innych agencji federalnych związanych z obroną narodową. Poniższe wartości budżetu, do 2006 r., obejmują liczbę wykonaną, wartości późniejsze nie obejmują nieprzewidzianych wzrostów wydatków w związku z wojną z terroryzmem i są projekcją zapotrzebowania Departamentu Obrony.

Obecny i planowany budżet obronny USA

Rok	Budżet obrony narodowej	Procent całości budżetu
2005	505 mld dolarów	
2006	492 mld dolarów	18,5%
2007	463 mld dolarów	16,6%
2008	485 mld dolarów	16,7%
2009	505 mld dolarów	16,9%
2010	513 mld dolarów	16,8%
2011	526 mld dolarów	16,6%

Siły zbrojne USA liczą (stan na 31 XII 2006) 1 412 362 żołnierzy, w tym: armia lądowa – 502 466 marynarka wojenna – 345 566 piechota morska – 178 477 siły powietrzne – 345 022 straż przybrzeżna – 40 829 Personel wojskowy wspierają także cywile, zatrudnieni zarówno na rzecz poszczególnych rodzajów sił zbrojnych, jak i pracujący w licznych agencjach działających na rzecz obrony narodowej. Ogółem w listopadzie 2005 r. Departament Obrony zatrudniał 672 085 pracowników cywilnych.

Źródło: „National Defense Budget Estimates for FY 2007”; US Department of Defense, www.defenselink.mil; Office of Management and Budget, www.whitehouse.gov, „DoD Personnel and Procurement Statistics”, www.siadapp.dior.whs.mil.

ku z tym kształt sił zbrojnych także musi podlegać zmianom. Zmiany te przeprowadzane są w dwóch kierunkach: pierwszy to przystosowanie sił zbrojnych do działań sieciocentrycznych, a drugi to wzrost znaczenia sił specjalnych oraz tych segmentów sił zbrojnych, które przeznaczone są do działań nieregularnych, interwencyjnych, policyjnych oraz współdziałania z ludnością cywilną na terenach kontrolowanych (budowa infrastruktury, działania humanitarne, etc.). Nakłady na transformację sił zbrojnych, na przyszłościowe systemy łączności, dowodzenia i uzbrojenia stanowią pożądaną część budżetu wojskowego USA.

Współcześnie, na przykładzie Iraku i Afganistanu, pojawia się pytanie o faktyczną skuteczność sił zbrojnych w realizacji polityki zagranicznej. Zwraca się uwagę, że celem działań wojennych współcześnie jest nie tylko pokonanie ewentualnych sił zbrojnych przeciwnika, lecz także ukształtowanie pożądanego układu politycznego lub zabezpieczenie pewnego terytorium i jego zasobów. Pojawia się pojęcie konfliktu asymetrycznego i pytanie o przydatność klasycznej armii w takim konflikcie. Te wszystkie wątpliwości są jedną z ważnych przyczyn perspektywicznych przemian w siłach zbrojnych. Analizując bieżące konflikty zauważyć należy daleko mniejszą od oczekiwanej skuteczność siły zbrojnych USA w takich warunkach, w porównaniu z działaniami klasycznymi, takimi jak pierwsza faza wojny w Iraku w 2003 roku i zajęcie Afganistanu w 2002 roku.

Stany Zjednoczone podejmują także działania w celu stworzenia możliwości globalnego ataku i obrony za pomocą nowej generacji uzbrojenia, tak ofensywnego jak i defensywnego. Obejmują one projektowaną konstrukcję naddźwiękowych samolotów uderzeniowych dalekiego zasięgu, zdolnych w ciągu kilku godzin zaatakować bronią precyzyjną dowolne cele, oraz przezbrajanie niektórych rakiet międzykontynentalnych w konwencjonalne głowice precyzyjnego rażenia, co uczyni je zdolnymi do globalnego uderzenia w ciągu kilkudziesięciu minut. Działania te uzupełnione są nową generacją trudnych do wykrycia i zniszczenia

szybkich samolotów zwiadowczych o globalnym zasięgu. Globalnym elementem defensywnym ma być rozbudowany system obrony przeciwraketowej, który docelowo składać się będzie z systemów niszczących pociski międzykontynentalne we wszystkich fazach ich lotu. Nadal toczą się rozmowy o umieszczeniu elementów tego systemu w Polsce. Projekt ten budzi jednak znaczne kontrowersje, także międzynarodowe.

Nie można obecnie jednoznacznie stwierdzić, czy podjęta przed kilkunastu laty i trwająca do dzisiaj transformacja amerykańskich sił zbrojnych, uczyni je zdolnymi do równie skutecznych działań w ramach nowych wyzwań XXI wieku, jak to miało miejsce dotychczas. Wiele będzie zależało od tego, jakie wnioski wyciągnięte zostaną z prowadzonych teraz kampanii, które są swego rodzaju poligonami dla nowych koncepcji i rozwiązań. Z punktu widzenia wojskowego, nawet nieudane politycznie, a wręcz przegrane kampanie, mogą sprzyjać kształtowaniu się nowych koncepcji i możliwości. Znaczenie, jakie przypisuje się technologicznemu i organizacyjnemu modyfikowaniu sił zbrojnych USA, pozwala twierdzić, że w ciągu kilkunastu lat będą one w stopniu znacznie wyższym niż dziś przygotowane do wykonywania nowoczesnych zadań.

Bez względu na to, kto będzie sprawował władzę w USA, siły zbrojne tego kraju będą miały ogromne znaczenie w jego polityce, nawet jeśli w przyszłości zostaną użyte ostrożniej niż obecnie. Należy się zatem spodziewać podtrzymania finansowania i transformacji, zarówno w odniesieniu do zdolności defensywnych jak i ofensywnych, oraz utrzymania globalnej obecności. W dającej się przewidzieć przyszłości, zdobywając cenne doświadczenie w trakcie obecnie prowadzących działań, amerykańskie siły zbrojne utrzymają miażdżącą przewagę nad każdym przeciwnikiem, a ponadto zyskają większą zdolność do prowadzenia konfliktów asymetrycznych.

• System polityczny i sytuacja wewnętrzna

Stany Zjednoczone są krajem demokratycznym, w którym najlepiej urzeczywistniona jest zasada podziału władz. Poszczególne jej segmenty są od siebie w znacznym stopniu niezależne, przy czym istnieją instytucje ustrojowe tworzące pewne mechanizmy wzajemnej zależności władzy wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej. W amerykańskim systemie politycznym niemałe znaczenie mają instrumenty pośredniego wpływu różnorodnych grup na działalność państwa. Z jednej strony są potężne grupy nacisku, związane z poszczególnymi grupami społecznymi czy branżami gospodarczymi, które w mniej lub bardziej sformalizowany sposób starają się oddziaływać na władzę. Najsilniejszymi takimi grupami są lobby przemysłu wojskowego, paliwowo-energetyczne oraz różnorodne emeryckie, ekologiczne, społeczne i związkowe. Istnieją także grupy nacisku związane z poszczególnymi grupami narodowościowymi żyjącymi w USA, przy czym najbardziej wpływowe jest lobby żydowskie, ale wymienić można też i różnorodne grupy afroamerykańskie, kubańskie etc. Z drugiej strony natomiast działają potężne media, które zarówno wyrażają poglądy większości obywateli,

jak i tworzą te poglądy, wpływając na społeczeństwo. Z tej swoistej interakcji społeczno-medialnej rodzą się silne naciski, jakim podlega system organów państwowych, zarówno jeśli chodzi o kształtowanie koncepcji polityki zagranicznej, jak i jej realizacji.

Z punktu widzenia realizacji polityki zagranicznej, największe znaczenie ma prezydent Stanów Zjednoczonych. Tylko on ma władzę wykonawczą na szczeblu federalnym i podlegają mu w związku z tym wszystkie departamenty i urzędy centralne. Jest więc szefem rządu, a legitymacją polityczną do sprawowania tego urzędu są wybory powszechne. Prezydent odpowiada zatem za realizację polityki zagranicznej i jest naczelnym dowódcą sił zbrojnych USA. Parlament ma bezpośredni wpływ na politykę zagraniczną, wyrażając zgodę na ratyfikacje głównych traktatów międzynarodowych zawieranych przez USA, oraz pośrednio, uchwalając budżet i egzekwując pewien wpływ na obsadę głównych stanowisk w rządzie.

• Czynniki świadomościowe

Amerykanie – tak elity, jak i społeczeństwo – charakteryzują się wysoką oceną własnego potencjału, siły i znaczenia własnego kraju. Ma to duże znaczenie dla swego rodzaju poczucia misji, które funkcjonuje w USA. Kwestia amerykańskich wartości i ich światowego eksportu jest istotnym czynnikiem ideologicznym wpływającym na politykę zagraniczną. Amerykanie generalnie postrzegają świat w sposób odpowiadający myśleniu imperialnemu [Brzeziński 1998], uważając siebie za nosicieli najlepszych wartości, kultury i wzorców organizacyjnych. Szczególne znaczenie przywiązują do demokracji i indywidualnej wolności – wartości uznawanych za fundament Ameryki, uważając, że dla wszystkich ludów i kontynentów przyjęcie tychże wartości byłoby najlepszym rozwiązaniem. Uniwersalistyczne podejście do praw człowieka i rozwiązań demokracji oraz wolnego rynku nie jest tylko cynicznie wykorzystywanym instrumentem polityki zagranicznej, lecz także głęboko zakotwiczone w świadomości społeczeństwa i elit amerykańskich. Zwyciężywszy w zimnej wojnie, Amerykanie mają poczucie misji polegającej na dalszym szerzeniu wartości i wzorców, które w czasie zimnej wojny były broniące przed agresywną i antydemokratyczną ideologią prezentowaną przez ZSRR.

Ostatnio ważnym elementem świadomości amerykańskiej jest poczucie zagrożenia, kanalizowane i upraszczane w świadomości zbiorowej. Pojawia się percepcja śmiertelnego zagrożenia i wyraźnie kreuje się obraz wroga, którym jest islamski ekstremizm, przy czym jednocześnie robi się wiele, żeby nie utożsamiać go ze światem islamu w ogóle, choć oczywiście nie można uniknąć znacznych uproszczeń. Amerykanie mają w związku z tym głębokie poczucie, że prowadzą wojnę na śmierć i życie i to istotnie wpływa na ich percepcję polityki zagranicznej. Jeśli bowiem administracja Busha bywa krytykowana w niektórych kręgach społecznych i politycznych, to duża część tej krytyki nie sprowadza się do samej wojny, lecz do tego, że nie ma w niej (według krytyków) wyraźnych sukcesów.

2) Wyznaczniki zewnętrzne

Ponieważ USA są potęgą globalną, na ich politykę wpływa ewolucja sytuacji na całym świecie. Należy więc tutaj wziąć pod uwagę zewnętrzne czynniki bezpieczeństwa, wrogów i sojuszników Ameryki, oraz czynniki związane z napięciami na osi Północ–Południe.

• Czynniki bezpieczeństwa i wrogowie Ameryki

W klasycznych kategoriach bezpieczeństwa wojskowo-politycznego, dotyczącego podstawowych potrzeb bezpieczeństwa, czyli istnienia, integralności terytorialnej i niezależności, Stany Zjednoczone nie mają wyraźnie zdefiniowanych zagrożeń. Odstraszenie nuklearne i siły zbrojne zapewniają obronę przed każdym ewentualnym zinstytucjonalizowanym agresorem, natomiast hipotetyczne zagrożenie atakiem terrorystycznym bronią masowego rażenia pozostaje wciąż w sferze potencjalnej. Nawet jednak gdyby to nastąpiło, wydaje się mało prawdopodobnym, by amerykański potencjał mógł zostać naruszony na tyle, by zagrozić podstawowym potrzebom bezpieczeństwa.

Istnieją jednak inne potrzeby bezpieczeństwa, takie jak bezpieczeństwo ekonomiczne i pewność rozwoju. Społeczeństwa mogą subiektywnie odczuwać zagrożenie choćby wtedy, kiedy ich ciągły rozwój i stałe zwiększanie potencjału zostanie zagrożone. Taki właśnie przypadek mamy przy ocenie bezpieczeństwa USA. Istnieje bowiem wiele czynników, które mogą zagrozić rozwojowi i pozycji międzynarodowej oraz potencjałowi kraju bez klasycznej wojny czy inwazji. Zagrożenia ekologiczne, ekonomiczne (w tym niedobór surowców), migracje i konflikty lokalne destabilizujące sytuację w ważnych z różnych względów regionach, mogą stanowić zagrożenie dla tak szeroko rozumianego pojęcia.

Wrogami USA są zatem ci uczestnicy stosunków międzynarodowych, którzy występują aktywnie przeciwko amerykańskim interesom ekonomicznym i politycznym (oczywiście nie chodzi tu o konkurencję innych państw przemysłowych, która nie wykracza poza pewne, wspólnie ustanowione ramy organizacyjne), oraz próbują destabilizować ważne regiony. Współcześnie w większości są to uczestnicy niepaństwowi, ponieważ nie ma wielu państw świadomie dążących do podtrzymywania konfrontacji i napięcia, choć wymienić tutaj można Koreę Północną, Iran, do pewnego stopnia Syrię, a w jeszcze mniejszym stopniu Rosję i Chiny. Głównymi wrogami, również dlatego, że szczególnie trudnymi w zwalczaniu są amorficzne organizacje niepaństwowe, których celem jest taka ewolucja stosunków międzynarodowych w planie regionalnym i globalnym, która doprowadzi do ograniczenia amerykańskich wpływów i tym sposobem naruszy amerykańskie bezpieczeństwo, przede wszystkim w rozumieniu pewności rozwoju.

• Sojusznicy i nie-wrogowie

Stany Zjednoczone, podobnie jak i inne imperia występujące w dotychczasowej historii ludzkości, opierają swoją politykę na szeregu sojuszników, w różnym stop-

niu z nimi powiązanych [Brzeziński 1998: 11 i nast.]. Nie chodzi tu jednak tylko o sojusze w sensie dosłownym, ale także i o te państwa, które akceptują narzucane przez Amerykanów reguły i warunki ekonomiczne oraz polityczne funkcjonowanie w stosunkach międzynarodowych. W zasadzie można tu mówić o absolutnej większości państw świata, których relatywna „odległość” od USA jest różna, różny też zakres możliwości wpływania na działania Waszyngtonu i różny stopień gotowości do współpracy.

Bliscy sojusznicy to państwa Europy Zachodniej i częściowo środkowej, Japonia, Korea Południowa, Tajwan, Izrael, Australia i Nowa Zelandia. Oprócz wspólnoty większości wartości politycznych i gospodarczych oraz zasadniczych interesów (choć są i różnice, ale w istocie marginalne w porównaniu ze wspólnotą głównych interesów), są to kraje połączone formalnymi więzami sojuszniczymi. Mają też, w zależności od potencjału, pewien wpływ na USA. Ameryka musi liczyć się z ich zdaniem, a jeśli tego nie robi, ryzykuje pogorszenie swej pozycji. Kraje te osobno i razem stanowią duży potencjał ekonomiczny, technologiczny, demograficzny i strategiczny, więc USA muszą liczyć się z ich zdaniem i indywidualnymi interesami, szczególnie w pewnych kwestiach regionalnych.

Dalsi sojusznicy to państwa powiązane z USA wspólnotą interesów, głównie ekonomicznych i w dziedzinie bezpieczeństwa, często posiadające formalne bilateralne układy typu sojuszniczego. Są to one bardzo różne, niekoniecznie podzielające amerykańskie wartości w stopniu takim, jak bliscy sojusznicy. Często państwa te prowadzą politykę werbalnie albo nawet praktycznie przeciwstawiającą się w istotny sposób pewnym ważnym amerykańskim interesom, nie przestając jednocześnie być istotnymi partnerami. Są to kraje surowcowe Zatoki Perskiej, wiele krajów Ameryki Łacińskiej, niektóre kraje azjatyckie, a w pewnym zakresie spraw nawet Rosja. Niektóre z tych krajów mają nawet pewien zakres możliwości wpływania na amerykańską politykę.

Kraje współpracujące to prawie cała reszta świata, czyli te państwa, które nie sprzeciwiając się w praktyce zasadom porządku międzynarodowego, w różny sposób współpracują, głównie gospodarczo z USA i amerykańskimi firmami. Wiele z nich przyjmuje postawę werbalnie wrogą, nie przestając jednocześnie handlować. Przykładem może być Wenezuela, która kontestując amerykańskie wpływy, buduje własną potęgę regionalną, a prezydent tego kraju wykorzystuje antyamerykańską retorykę także w swej polityce wewnętrznej. Nie przeszkadza to Wenezueli sprzedawać większość swej ropy naftowej do USA i nawet w okresach największego napięcia podkreślać, że handlowa strona stosunków jest niezagrożona. Do tej grupy należą także Chiny, w dużej mierze uzależnione od amerykańskiego importu i inwestycji oraz eksportu do USA.

• Globalizacja i konflikt Północ–Południe

Prawie cały świat dostał się w większym lub mniejszym stopniu w orbitę wpływów amerykańskich, choćby tylko przez to, że funkcjonuje według zasad gospodarczych w znacznej mierze dyktowanych przez USA [E. Halizak w: Halizak, Kuź-

niar, Symonides (red.) 2003: 23]. Uważając globalizację i wolny handel (w sensie korzystnych dla siebie *terms of trade*) za swoje główne interesy, Ameryka decyduje o charakterze międzynarodowej współpracy gospodarczej, do czego muszą dostosować się nawet kraje jej otwarcie wrogie.

Amerykańska polityka w dziedzinie handlu, inwestycji, etc., sprzyja zatem globalizacji, uważanej przez USA za zjawisko bardzo pozytywne. Jednocześnie jednak USA odpowiadają w dużej części za negatywne zjawiska globalizacji i w związku z tym stają się negatywnym symbolem tego zjawiska. To powoduje, że w rysującym się coraz ostrzej konflikcie Północ-Południe, Ameryka jest liderem Północy, ale jednocześnie swego rodzaju celem propagandy i działań wszystkich przeciwników globalizacji i całego Południa. To w istotny sposób wpływa na pozycję międzynarodową USA, państwa które pozostając liderem, przez wielu traktowane bywa jak oprawca.

12.2. Nowe założenia, interesy i cele strategiczno-polityczne USA

Z powyższych wyznaczników wypływają wprost zasadnicze interesy i cele strategiczne, jakie musi realizować polityka amerykańska. Są one odzwierciedlane przez doktrynę zagraniczną USA. Jej cechą charakterystyczną jest zarówno globalne ujęcie celów, interesów i strategii działania, jak i całościowy charakter doktryny bezpieczeństwa, obejmującej wiele różnych aspektów.

Obecna koncepcja polityki zagranicznej USA zwana jest czasem doktryną Busha, łączy się ją bowiem z obecnym prezydentem USA i wydarzeniami 11 września 2001 r. [Szyborski 2004]. Jakkolwiek amerykańska polityka zagraniczna po atakach terrorystycznych na Waszyngton i Nowy Jork faktycznie nabrała ostrości, to jednak nie można stwierdzić, że narodziła się ona właśnie wtedy. Jest raczej efektem długotrwałej ewolucji percepcji zagrożeń realizacji głównych i raczej niezmiennych celów amerykańskiej polityki globalnej, oraz instrumentów, metod i strategii obrony przed tymi zagrożeniami.

1) Zasadnicze założenia i cele polityki zagranicznej USA

Głównym założeniem polityki USA jest globalność interesów, które sprowadzają się do takiego kształtowania stosunków światowych, głównie ekonomicznych, aby jak najbardziej odpowiadało to rozwojowi Stanów Zjednoczonych. Biorąc pod uwagę charakterystykę gospodarki amerykańskiej, istotnym elementem tej polityki jest utrzymanie swobody penetracji handlowo-finansowej świata, szczególnie regionów strategicznie istotnych z punktu widzenia gospodarczego. Chodzi tu zarówno o obszary ważne surowcowo, ale także o rynki zbytu. Jakikolwiek zawirowania polityczne, konflikty czy obecność nieprzyjaznych rządów, jest z punktu widzenia tych interesów niepożądana.

Nie są to jednak założenia nowe. Stany Zjednoczone podjęły strategiczną decyzję przejścia do globalnej polityki już po II wojnie światowej. Wobec różnorodnych

zagrożeń, przede wszystkim związanych z polityką ZSRR, Ameryka porzuciła doktrynę Monroe'a, sformułowaną jeszcze 1823 roku, mówiącą o konieczności powstrzymywania się od zaangażowania politycznego i militarnego poza zachodnią półkulą, która winna być obszarem amerykańskiej hegemonii. Już udział USA w I, a szczególnie w II wojnie światowej, był wyłomem w tej polityce, jednak ostateczna decyzja o trwałym zaangażowaniu globalnym podjęta została po 1945 roku.

Do końca zimnej wojny głównym zagrożeniem tak rozumianych interesów USA i jednocześnie źródłem uzasadniająca utrzymywanie globalnej obecności był ZSRR, jego doktryna polityczna i ideologia. Stany Zjednoczone utrzymywały swe wpływy w różnych regionach świata, starając się w miarę możliwości je rozszerzać kosztem interesów radzieckich. Najważniejszymi strategicznymi obszarami były: Europa Zachodnia oraz Daleki Wschód z Japonią, Koreą i Tajwanem, a także obszar południowego Pacyfiku z Australią i Nową Zelandią. USA utrzymywały tu system trwałych sojuszy, co wraz ze wspólnotą rozmaitych interesów gospodarczych utrzymywało amerykańskie pozycje w tych regionach. Bliski i Środkowy Wschód oraz Azja Południowo-Wschodnia były przez USA postrzegane jako obszary rywalizacji, gdzie toczyła się nieustanna walka o wpływy z ZSRR. Amerykę Łacińską zaś traktowano jako „własne podwórko”, gdzie Ameryka utrzymywała ścisłą kontrolę [zob. rozdz. 6–9].

Zakończenie zimnej wojny nie zmieniło zasadniczo hierarchii amerykańskich celów. Upadek ideologii komunistycznej zwiększył możliwości penetracji amerykańskich wpływów i potencjalnie szansę realizacji kontroli nad poszczególnymi regionami. W niektórych dotychczas zamkniętych dla USA obszarach, takich jak Środkowa Europa i przestrzeń byłego ZSRR, pojawiły się możliwości znacznego rozprzestrzenienia wpływów amerykańskich. Stany Zjednoczone realizowały więc sprawdzoną politykę rozszerzania swych wpływów przez promocję demokracji i wolnego rynku jako naturalnych obszarów penetracji amerykańskiej polityki.

Należy zatem zauważyć, że główne cele i interesy polityki amerykańskiej na przestrzeni ostatnich sześćdziesięciu lat charakteryzują się znaczną ciągłością. Główne obszary, w których współcześnie Ameryka utrzymuje stałą i wyraźną obecność oraz bliskie stosunki sojusznicze, to:

- Europa, gdzie USA konsekwentnie utrzymują swe wpływy przez NATO i bliskie stosunki z krajami Europy Zachodniej i Środkowej, penetrując jednocześnie przestrzeń poradziecką,
- Daleki Wschód, z tradycyjnymi sojusznikami, takimi jak Japonia i Korea Południowa oraz Tajwan, borykającymi się z zagrożeniem w postaci Korei Północnej oraz coraz poważniejszą konkurencją ze strony Chin,
- Południowy Pacyfik, czyli Australia i Nowa Zelandia, pełniące znaczną rolę zarówno w zapewnianiu strategicznej komunikacji na Pacyfiku, jak też „zamykające” Azję Południowo-Wschodnią, a zatem ułatwiające kontrolowanie wielkich przestrzeni wschodnich obrzeży Azji.

Zasadniczym celem amerykańskiej polityki w tych regionach jest utrzymanie bezpieczeństwa i ewentualnie rozszerzenie swego oddziaływania, jak w przypadku Eu-

ropy Wschodniej. Utrzymywanie ścisłych sojuszy i bliskich, partnerskich stosunków jest trwałym elementem polityki USA wobec tych regionów, choć oczywiście różnią się one znaczeniem i potencjałem, a więc i polityka amerykańska w szczególach się tu różni. Charakterystyczną cechą tych regionów z amerykańskiego punktu widzenia jest ich stabilność i trwałość wpływów. Przejawia się ona między innymi w głębokich więziach gospodarczych i politycznych, których nie naruszy znaczna różnica zdań – czy to politycznych (kwestia wojny w Iraku), czy handlowych (silna konkurencja pomiędzy firmami USA i innych państw uprzemysłowionych).

Inne regiony świata nie mają takiej stabilności i trwałości powiązań z USA, a zatem założenia polityki Waszyngtonu są wobec nich odmienne, polegają przede wszystkim na tworzeniu elementów stabilizacji z możliwie znacznym uwzględnieniem amerykańskich wpływów i interesów, gospodarczych i politycznych. Inaczej mówiąc, USA starają się w innych regionach rozszerzać i umacniać swoje wpływy przez współpracę z różnymi państwami, która ma bardzo różnorodny charakter, zależnie od okoliczności. W tych konfliktowych obszarach również widać ciągłość zasadniczych celów USA, starających się utrzymać i rozszerzyć swą obecność i wpływy:

- Bliski Wschód jest postrzegany zarówno jako podstawowy dostawca surowców energetycznych, jak i strategiczny zwornik pomiędzy Europą, Azją i Afryką, którego stabilność jest kluczem do stabilizacji eurazjatyckiej, szczególnie w kontekście ewolucji politycznej i społecznej świata islamu; w regionie tym znajduje się Izrael, jeden z filarów amerykańskiej globalnej obecności, wiele państw współpracujących, oraz Iran i Syria, uważane przez USA za przeciwników,
- Środkowy Wschód to obszar, na którym przebiega rywalizacja związana z polityką Rosji, USA i Chin oraz uczestników niepaństwowych, takich jak ponadnarodowe koncerny paliwowe, organizacje terrorystyczne i mniej lub bardziej amorficzne muzułmańskie organizacje religijne i społeczne; USA starają się tu podtrzymać współpracę przyjaznych sobie państw i ewentualnie rozszerzyć wpływy stabilizując region pod ekspansję kapitałową i inwestycyjną przedsięwzięciom amerykańskich,
- Indie są przez USA uważane za coraz ważniejszego partnera i rynek zbytu amerykańskich towarów, ich rosnące znaczenie powoduje wzrost uwagi polityki amerykańskiej,
- Azja Południowo-Wschodnia to obszar ekspansji chińskiej, w którym Państwo Środka konsekwentnie buduje swoją pozycję, podczas gdy USA, postrzegając rosnące znaczenie Chin jako zagrożenie dla swych interesów, próbują do tego nie dopuścić, jednocześnie jednak konsekwentnie utrzymują poprawne stosunki z Pekinem, który jest ważnym czynnikiem w rozwiązywaniu lokalnych problemów oraz ważnym partnerem gospodarczym.

Osobne miejsce w polityce amerykańskiej zajmuje Ameryka Łacińska, przez prawie dwa stulecia postrzegana jako „podwórko” USA, co sankcjonowała już doktryna Monroe’a, współcześnie również uważana jest za strefę żywotnych interesów amerykańskich. Stany Zjednoczone kontynuują tę politykę, starając się utrzymy-

wać wpływy polityczne i ekonomiczne w regionie, choć jednocześnie poświęcają mu znacznie mniej uwagi niż w okresie zimnowojennym. Skutkuje to relatywnym uwolnieniem się podmiotów politycznych tego obszaru spod oddziaływania Waszyngtonu, najwyraźniejszym od czasów dekolonizacji.

Wyraźnie nową kwestią w zestawie celów i interesów polityki USA jest „wojna z terroryzmem”. Nie jest to jednak oczywiście cel całkiem nowy, ponieważ mieści się w ramach zasadniczego katalogu zamierzeń mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa krajowi. Współcześnie władze amerykańskie postrzegają walkę z terroryzmem jako największe zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, stąd działania z tym związane wysuwają się zdecydowanie na plan pierwszy. Prowadzenie działań antyterrorystycznych jest także bardzo dobrym instrumentem oddziaływania na własną opinię publiczną, w celu legitymizacji działań podejmowanych z innych pobudek. Wizja śmiertelnego zagrożenia Ameryki, w tym bronią masowego rażenia, którą mogą dysponować wrogowie, jest jedynym obecnie narzędziem, którego można użyć do przekonania obywateli o konieczności prowadzenia regularnych działań wojennych, ponoszenia ofiar w ludziach i dodatkowych kosztów finansowych [Szymborski 2004: 155 i nast.].

2) Środki i metody realizacji polityki zagranicznej USA

Współcześnie ewoluują przede wszystkim te metody i strategie, oraz ideologia polityki zagranicznej, które służą realizacji powyższych celów. Uważa się, że demokracja jest najlepszym gwarantem pokoju i bezpieczeństwa regionalnego. W związku z tym panuje przekonanie, że kraje demokratyczne ze względu na swój charakter prowadzą politykę otwartą gospodarczo i nie grożą swym sąsiadom, nie prowadzą wojen zaczepnych ani nie są agresywne. Zatem demokracja i idące za nią wartości związane z indywidualizmem i zachodnim pojęciem praw człowieka, to najbardziej skuteczny instrument polityki zagranicznej. Umocnienie demokracji tam, gdzie ona jest i zaprowadzenie tam, gdzie jej nie ma, jest najlepszą długofalową gwarancją pokoju i stabilności. Takie podejście nie jest oczywiście nowe, ponieważ od II wojny światowej USA przeciwstawiały się ZSRR stosując taką właśnie politykę. Współcześnie jednak te wartości stają się coraz wyraźniej osią i centralnym punktem doktryny polityki zagranicznej. I to jest właśnie wkład obecnej administracji. Doktryną Busha należałoby właściwie nazywać nie sam prymat demokracji jako ostatecznego, ale jednak mglistego celu polityki, ale raczej uczynienie z niej faktycznego przedmiotu centralnego codziennych działań, opartych na wierze, że da się ją faktycznie zaprowadzić, czyli wyzwolić te narody i ludy, które wciąż jeszcze nie cieszą się demokracją. Doktryna Busha jest więc swego rodzaju ideologią polityczną, wskazującą raczej na bieżące cele i możliwość ich realizacji, a nie na pragmatyczne możliwości istniejących instrumentów polityki zagranicznej. Czynniki moralny, wartościujący w postrzeganiu celów i interesów oraz metod polityki zagranicznej ma niemałe znaczenie w jej koncepcji.

Jeśli chodzi o środki i instrumentarium polityki zagranicznej, należy zwrócić uwagę, że obecnie kładzie ona szczególny nacisk na czynnik militarny. Potężne

i skuteczne siły zbrojne oraz działania o charakterze specjalnym (czyli użycie elitarnych sił na niewielką skalę) mają duże znaczenie w koncepcji polityki zagranicznej USA. Administracja prezydenta Busha, z byłym sekretarzem obrony Donaldem Rumsfeldem na czele, jeszcze do niedawna podkreślała, że wyzwolenie ludów uciesionych przez różnorodnych światowych satrapów jest możliwe właśnie dzięki przewadze militarnej. Skoro USA mogą zwyciężyć w każdej wojnie z każdym lokalnym dyktatorem, to należy tak właśnie czynić zaprowadzając demokrację na miejscu obalonych rządów. To najlepiej zapewni realizację zasadniczych celów wymienionych powyżej, czyli stworzenie stabilności i warunków do swobodnej penetracji amerykańskiej gospodarki w skali światowej.

W ramach realizacji celów związanych bezpośrednio z bezpieczeństwem, również siła militarna i jej bieżące zastosowanie uzyskała po 2001 roku większe znaczenie. Stosując określenie „wojna z terrorem”, USA wskazują także na główne instrumenty działania w tym zakresie. Użycie sił zbrojnych, zarówno regularnych jak i specjalnych, zarówno przeciwko uczestnikom państwowym jak i niepaństwowym, jest głównym instrumentem działań w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Bardzo ważnym elementem tego zestawu środków jest tak zwane uderzenie prewencyjne. Polega ono na podejmowaniu działań zbrojnych, nim jeszcze amerykańskie interesy, obywatele czy samo terytorium USA zostanie zaatakowane, tak, aby nie dopuścić do rozwoju zagrożenia.

Takie podejście jest bardzo krytykowane, wielu polityków i badaczy uważa, że militaryzacja amerykańskiej polityki nie przynosi skutecznych rozwiązań i że rodzi dalsze zagrożenia, zamiast rozwiązywać problemy. Jest w tym wiele prawdy, ponieważ opisany powyżej schemat działania (interwencja – obalenie dotychczasowych rządów – wprowadzenie demokratycznych rządów) zakłada, że obywatele „wyzwalanych” krajów oczekują tego wyzwolenia i życzą sobie wprowadzenia demokracji. Tymczasem tak wcale być nie musi, podkreśla się, że demokracja „przynoszona w komorach bombowych samolotów bojowych” dyskredytuje sama siebie. Głównym zatem słabym punktem amerykańskiej wizji środków i metod polityki zagranicznej jest to, że nie ma ona realistycznych i rozbudowanych planów dotyczących działań pointerwencyjnych w przypuszczalnie niesprzyjających okolicznościach, szczególnie w złożonych i trudnych sytuacjach, które mogą mieć miejsce w krajach rządzonych dotychczas przez dyktatorów. W takich sytuacjach interwencja i zdecydowane działania militarne generują nowe problemy potencjalnie groźniejsze niż dotychczasowe.

Dodatkowo pojawia się problem podwójnych standardów w polityce zagranicznej USA. Promując demokrację i stosując w tym celu nawet bardzo gwałtowne środki, administracja amerykańska wspiera jednocześnie niektóre niedemokratyczne reżimy, łamiące na co dzień prawa człowieka. W pewnym zakresie dyskredytuje to politykę USA, skoro bowiem ma ona opierać się na podstawowych wartościach moralnych, to nie powinny być one, zdaniem wielu, relatywizowane. Tymczasem niedemokratyczne rządy Arabii Saudyjskiej, Egiptu, Pakistanu i innych krajów cieszą się niesłabnącym amerykańskim wsparciem mimo, że ich stosunek do praw człowieka i demokracji jest faktycznie negatywny.

Jednocześnie jednak nie można się zgodzić z często podnoszoną tezą, że główne zagrożenie współczesnego świata, czyli muzułmański radykalizm, jest prostą reakcją na politykę USA. Wielu polityków i komentatorów naiwnie uważa, że bez zaangażowania USA w sprawy Bliskiego Wschodu i bez poparcia Izraela przez USA, Al-Kaidy i terroryzmu by nie było. To oczywiście nieporozumienie, ponieważ, jak zauważali amerykańscy eksperci i analitycy bezpieczeństwa, terroryzm międzynarodowy stanowił rosnące zagrożenie już na początku lat 90. i wypływa głównie ze zjawisk immanentnych, zachodzących w świecie islamu, a polityka USA, może co najwyżej te zagrożenia kanalizować. Dlatego nie można stwierdzić, że polityka akcentująca użycie siły jest całkowicie błędna, ponieważ w pewnym sensie odpowiada na rosnące zagrożenia, wobec których jedną z niewątpliwie właściwych metod jest zastosowanie środków o charakterze militarnym. Jednocześnie jednak należy w polityce USA zauważyć nadmierne poleganie na czynniku wojskowym, przy braku przygotowania doktrynalnego do sytuacji, w których czynnik ten zawodzi. Przesadne poleganie na sile wojskowej powoduje także i to, że w instrumentarium polityki amerykańskiej zbyt małą uwagę poświęca się innym środkom, które winny być stosowane zamiast lub równoległe do czynnika militarnego.

Reasumując można stwierdzić, że obecna doktryna polityki zagranicznej USA nie różni się istotnie w ogólnych celach i interesach od tego, z czym mieliśmy do czynienia od chwili ukształtowania się koncepcji mocarstwa globalnego po II wojnie światowej. Istotne natomiast zmiany dotyczą szczegółów realizacji tych celów, metod i środków oraz bilansu zastosowania różnorodnych instrumentów polityki zagranicznej. Stany Zjednoczone znacznie bardziej skłonne są obecnie do zdecydowanej polityki nastawionej na szybkie osiągnięcie celów. Z większą także swobodą używają siły zbrojnej w różnych zadaniach, od uderzeń prewencyjnych na cele punktowe, do zmiany rządów w konkretnych krajach przy pomocy rozbudowanej operacji. Doktryna amerykańskiej polityki zagranicznej jest obecnie zbyt jednostronna oraz zbyt zideologizowana. W ostatnich miesiącach widać jednak potencjał służący tej zmianie, ponieważ administracja prezydenta Busha cieszy się coraz mniejszym poparciem, a w Kongresie USA przewagę uzyskała partia demokratyczna. Widać zatem już pewne symptomy ewolucji polityki USA, głównie w zakresie celów i metod jej prowadzenia.

12.3. Trudności USA z realizacją polityki światowej

Założenia polityki zagranicznej USA są bardzo ambitne, wręcz maksymalistyczne. Istnieje w związku z tym wiele trudności, zarówno natury wewnętrznej jak i zewnętrznej, które zagrażają realizacji tych założeń. Zaliczyć do nich można następujące zjawiska:

- imperialne rozciągnięcie,
- nadmierne poleganie na czynniku militarnym,
- brak realistycznego rozpoznania sytuacji,

- niedobór realistycznych strategii,
- ideologizacja polityki.

Większość ekspertów uważa obecnie zjawisko imperialnego rozciągnięcia, za jedną z najważniejszych cech realizacji amerykańskiej polityki zagranicznej. Wynika ono z przyjęcia do realizacji nadmiernej ilości szczególnie trudnych celów i w związku z tym, z niemożności ich osiągnięcia. USA podjęły się w krótkim czasie działań na bardzo szerokim planie i to działań trudnych, wymagających ogromnego potencjału. Jest to skutkiem drastycznego braku rozpoznania ich konsekwencji. Działania w Afganistanie i Iraku są przykładem kampanii, które absorbują znacznie większe siły i środki niż pierwotnie przewidywano, istnieje więc ryzyko, że w razie poważnego zagrożenia w innym jeszcze regionie świata, USA nie będą w stanie znaleźć na nie adekwatnej odpowiedzi bez dokonania przynajmniej częściowej wojennej mobilizacji finansowej, materiałowej i w zakresie siły ludzkiej. Taka sytuacja oznaczałaby znaczne zachwianie pozycji gospodarczej USA i trudne do przewidzenia konsekwencje wewnętrzne. Imperialne rozciągnięcie dotyczy także bezpośrednio sił zbrojnych USA, szczególnie powietrznych, które wymagają coraz większych nakładów na odtworzenie siły bojowej.

Nadmierne poleganie na czynniku militarnym powoduje, że podejmowane są działania wywołujące ostry sprzeciw w świecie i skutkujące osłabieniem amerykańskiego przywództwa. Sprzeciw ten obejmuje nie tylko państwa tradycyjnie wrogie USA czy z nimi w mniej lub bardziej ograniczony sposób konkurujące. Także i bliscy sojusznicy, jak Francja i Niemcy, mają poważne wątpliwości. Wprawdzie nie skutkuje to zrywaniem układu sojuszniczego oraz fundamentalnych powiązań, głównie gospodarczych, ale na pewno osłabia związki USA z Europą. Trzeba także zwrócić uwagę, że większość problemów ma bardzo wiele różnych płaszczyzn i czynnik wojskowy bez w pełni skutecznej i przemyślanej obudowy innymi, nie jest w stanie ich rozwiązać. Już w początku lat 90. można to było zaobserwować na przykładzie Somalii, skąd siły międzynarodowe musiały się wycofać nie mogąc bez zastosowania brutalnego terroru pokonać miejscowych przywódców klanowych, którym nie na rękę była sponsorowana z zewnątrz stabilizacja. W amerykańskiej doktrynie politycznej pojawiła się przy tym pewna fascynacja niebywałą potęgą i skutecznością narzędzi militarnych oraz tendencja do przeceniania ich skuteczności, podczas gdy istnieje bardzo wiele kwestii, których po prostu nie da się załatwić w ten sposób. Wprawdzie obecnie w Iraku szeroko stosowane są różnorodne instrumenty polityczne, mające na celu stabilizację sytuacji wewnętrznej, lecz jak się zdaje, są one raczej improwizowaną odpowiedzią na nieprzewidziany przez amerykańskich strategów obrót sytuacji. Znacznie bardziej skuteczne byłoby planowanie stabilizacji wewnętrznej w Iraku już wcześniej, przed rozpoczęciem działań, w oparciu o miejscowe struktury. Nie bez znaczenia jest i fakt, że rozbudowane wykorzystywanie sił zbrojnych jest kosztowne i może w pewnych okolicznościach zagrozić rozwojowi i dobrobytowi kraju, czyli przynieść skutki odwrotne do zamierzonych.

W działaniach podejmowanych przez USA w ostatnich latach częstokroć wiadać także brak realistycznego rozpoznania sytuacji. Nadmierny pośpiech i polega-

nie na potęgę gospodarczej i militarnej oraz atrakcyjności politycznej, skutkuje podejmowaniem działań bez zgromadzenia właściwej, wszechstronnej i sprawdzonej wiedzy na dany temat. Pojawia się zjawisko swego rodzaju myślenia życzeniowego, nie uwzględniające realne fakty. Doprowadza to USA do wchodzenia w bardzo trudne, kosztowne i ryzykowne sytuacje, których można byłoby uniknąć. Klasycznym przypadkiem jest tu oczywiście kwestia iracka. Amerykanie liczyli, że po obaleniu Saddama Husajna i likwidacji ewentualnej partyzantki związanej z poprzednim reżimem, uda się wprowadzić system demokratyczny, w którym główną rolę zajmą politycy z emigracji, cieszący się poparciem społecznym jako ludzie nieskażeni systemem i dający się ponadto łatwo kontrolować. Tymczasem już po militarnym, druzgocącym zwycięstwie wojsk amerykańskich okazało się, że oprócz oporu zwolenników Saddama Husajna, pojawiły się inne siły destabilizujące, zarówno wewnętrzne, jak i sponsorowane z zewnątrz – z Syrii i Iranu. Oba te kraje zdając sobie sprawę, że po Iraku to one znajdą się „na celowniku”, zrobią wszystko by zatrzymać USA w Iraku. Tym sposobem w kraju tym ma miejsce zderzenie interesów USA z irackimi interesami wewnętrznymi: szyitów, sunnitów i Kurdów, oraz zewnętrznymi: głównie Iranu i Syrii. Niezdolność przewidzenia przez amerykańskich strategów takiego obrotu sytuacji jest ewidentna i jednocześnie zaskakująca. Wielu specjalistów długo nie mogło uwierzyć, że Amerykanie tak dalece zawiedli w rozpoznaniu sytuacji.

Za problem, w pewnym sensie wynikający z poprzedniego, można uznać niedobór realistycznych strategii. Skoro rozpoznanie problemu często szwankuje, to trudno mówić o planach na nich opartych. Amerykańskie działania często opierają się na uproszczonych, często życzeniowych strategiach, nie uwzględniających wystarczająco specyficznych kwestii. Wygląda to tak, jakby uważali, że potęga i siła militarna załatwi każdą kwestię, a drobne i szczegółowe problemy nie mają znaczenia wobec tej przewagi. USA podejmują więc często działania bez konstruowania alternatywnych planów i wielowątkowej strategii. Prowadzi to do sytuacji, w której Ameryka jest zaskoczona rozwojem sytuacji i z trudem, na bieżąco, próbuje się do niej dostosować. Często skutecznie, niewątpliwie jednak lepiej jest posiadać z góry realne, wielowątkowe plany oparte na realnej wiedzy, niż improwizować w trakcie realizacji. Taką sytuację można zauważyć zarówno w kryzysie kosowskim, jak i w Iraku, w mniejszym stopniu w Afganistanie.

Wiele z tych zjawisk ma swoje źródło w relatywnej ideologizacji polityki w USA. Bardziej normatywne traktowanie celów i założeń politycznych, wynikające właśnie z przyjętej ideologii powoduje zmniejszanie się stopnia pragmatyczności amerykańskich działań. Nadmierny wpływ ideologii na politykę skutkuje tendencją do pomijania faktów niewygodnych dla tej ideologii oraz stopniowym przechodzeniem do logiki „cel uświęca środki”. Taki proces zachodzi obecnie w USA i powoduje znaczne zmniejszenie skuteczności realizacji celów, ponieważ generuje wiele niekorzystnych zjawisk ubocznych. Czynnikiem ideologiczny wzmacnia także iluzję skuteczności siły wojskowej, ponieważ oferuje ona pozornie łatwe i proste rozwiązania.

Opisane wyżej trudności nie stanowią o całkowitym fiasku polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych, lecz raczej o pewnych negatywnych tendencjach w niej obecnych. Generalnie amerykańska polityka zagraniczna i realizacja celów jest dość skuteczna, choć nie tak, jak mogłaby być. Jednak dalszą konsekwencją wymienionych trudności, szczególnie wynikających z nadmiernej przewagi czynnika ideologicznego, jest osłabienie i perspektywa osłabienia amerykańskiego przywództwa, które w końcu jest celem zasadniczym, a zatem perspektywiczne słabnięcie skuteczności działań. USA wygrały zimną wojnę i w latach 90. były wzorcem pozytywnym, sprawując jednocześnie istotną, regulującą funkcję jedyne go mocarstwa globalnego. Funkcja ta była przez większość świata *de facto* akceptowana. Obecnie Ameryka chce jeszcze wzmocnić swoje oddziaływanie, eksponując nadmiernie mało popularne instrumenty polityki zagranicznej, ale napotyka coraz większy opór, nawet wśród bliskich sojuszników. W dalszej perspektywie może to nawet zagrozić podstawom potęgi i globalnego oddziaływania USA, choć jest to przypuszczenie skrajnie pesymistyczne. Podobnie jak częste porównanie współczesnej Ameryki do ZSRR, dokonywane ze względu na charakter stosowanych metod: niedyskursywna ideologia, nadmierna rola czynnika militarnego czy skrajna brutalizacja w imię wyższych celów (np. w więzieniach, w których przetrzymuje się podejrzanych o terroryzm, takich jak Abu Gharib w Iraku lub Guantanamo na Kubie). Porównanie to jest mocno przesadzane, aczkolwiek niewątpliwie widać pewne symptomy o tym świadczące.

12.4. Irak i Afganistan

– główne wyzwania amerykańskiej polityki zagranicznej

Prowadzone obecnie przez Stany Zjednoczone działania zbrojne w Iraku i Afganistanie mają wielkie znaczenie dla realizacji całości polityki zagranicznej. Są one swego rodzaju sztandarowymi przedsięwzięciami obecnej administracji amerykańskiej, egemplifikacją jej głównych celów. Jednocześnie oba kryzysy odbijają wszystkie słabości i trudności polityki Waszyngtonu, na co wskazywano już częściowo powyżej. Wydaje się także, że dalszy rozwój sytuacji w obydwóch tych krajach będzie stanowił o przyszłej polityce USA, a zatem będzie miał duże znaczenie dla stosunków światowych, gdyż obydwie sytuacje wystawiają skuteczność działania jedyne go pozostałego supermocarstwa na najwyższą próbę.

1) Afganistan

Rządzący w Afganistanie od 1996 roku talibowie udzielili schronienia Osamie bin Ladenowi, który w tym właśnie kraju założył i utrzymywał obozy szkoleniowe, gdzie trenowano terrorystów przygotowywanych do akcji Al-Kaidy. Po zamachach na Nowy Jork i Waszyngton 11 września 2001 roku, ONZ i USA zażądały od Afganistanu wydania osób odpowiedzialnych za zamach, w tym bin Ladena. Afganistan odmówił, w związku z czym Rada Bezpieczeństwa usankcjonowała użycie sił zbrojnych w celu schwytania winnych zamachów i przywrócenia bezpieczeństwa

międzynarodowego, zagrożonego przez kraj oficjalnie wspierający i popierający terrorystów.

Działania zbrojne rozpoczęły się w grudniu 2001 roku i w ciągu kilku miesięcy doprowadziły do pokonania przez USA oddziałów talibów i Al-Kaidy. Znaczny udział w akcjach zbrojnych miała afgańska opozycja, która kontrolowała północ kraju i odpowiednio dozbrojona i wsparta przez Amerykanów, zdolna była do skutecznych działań. Wprawdzie nie udało się w całości zlikwidować talibów i Al-Kaidy, jednak ich siły zostały zdziesiątkowane i wyparte w niedostępne góry. Nie udało się przy tym schwytać ani bin Ladena, ani głównych przywódców talibów. Bardzo ważnym aspektem sytuacji była bierna postawa większości społeczeństwa, które nawet z pewną przychylnością traktowało wojska międzynarodowe. Wprawdzie talibowie zaprowadzili spokój i zlikwidowali produkcję opium, ale z drugiej strony nie byli zdolni do ulżenia nędzy społeczeństwa, które przez dwadzieścia lat żyło w stanie permanentnej wojny. Nie bez znaczenia były bardzo twarde rządy, jakie sprawowali talibowie, wprowadzając surowe prawo koraniczne. W związku z tym atak sił międzynarodowych, wspomagany przez skuteczne działania propagandowe, nie został zrazu uznany za kolejną okupację.

Od 2002 do 2005 roku trwał proces rekonstrukcji politycznej Afganistanu. W pierwszej kolejności zwołano lokalny, tradycyjny parlament *Loja Dżirge*, który składał się z przedstawicieli plemion afgańskich. Po długich negocjacjach zgromadzenie to wybrało Hamida Karzaja na tymczasowego prezydenta kraju. W 2003 roku rozpoczęły się przygotowania do uchwalenia nowej konstytucji, przyjętej przez *Loję Dżirge* w roku następnym. W październiku 2004 roku odbyły się demokratyczne wybory prezydenckie (zwyciężył Hamid Karzaj), a w 2005 parlamentarne. W grudniu 2005 roku zebrało się po raz pierwszy afgańskie Zgromadzenie Narodowe. Należy tu zwrócić uwagę na demokratyczny charakter i wysoką, osiemdziesięcioprocentową frekwencję wyborczą. Po raz pierwszy w historii Afganistanu społeczeństwo mogło swobodnie kształtować swoje władze, po raz pierwszy także czynne i bierne prawo przysługiwało kobietom, które tłumnie z niego skorzystały.

Jednocześnie z sukcesami amerykańskiej polityki, która doprowadziła do militarnego zwycięstwa i politycznej stabilizacji, pojawiły się negatywne skutki amerykańskich działań. Rząd USA, w pewnym sensie oszołomiony sukcesem, zajął się kolejnym celem, Irakiem, nie dostrzegając konieczności podjęcia dodatkowych, niezwykle istotnych działań na rzecz długoterminowej stabilizacji w Afganistanie. Fatalnym w skutkach błędem było niepodjęcie realistycznej i zakrojonej na szeroką skalę kampanii. Wprawdzie podjęto pewne działania w tym zakresie, ale nie dość skuteczne, a społeczeństwo afgańskie oczekiwało od międzynarodowej koalicji nie tylko zmian o charakterze politycznym, ale przede wszystkim, że zmieni ona na lepsze codzienne, trudne życie w zrujnowanym wojną kraju. Aby utrzymać wysokie poparcie społeczne zarówno dla USA, jak i dla legalnych władz oraz dla wartości, jakie za nimi stały, należało jak najszybciej i jak najszerszej finansowo wesprzeć rozwój, tak aby Afganistan możliwie jak najszybciej zobaczył skutki odbudowy.

Tymczasem USA, zajęte już na innym froncie, potrzebowały środków na kolejną kampanię wojenną i co więcej, sądziły, że Afganistan jest już ustabilizowany, skoro tylko pojawiły się w nim instytucje demokratyczne.

Tymczasem niezniszczone całkowicie siły talibów i Al-Kaidy odzyskiwały siły, mimo operacji podejmowanych przez oddziały sojusznicze. Amerykańskie zaangażowanie było jednak zbyt małe, a postępy w odbudowie zbyt nikłe, by zapobiec odradzeniu się fundamentalistycznej partyzantki. Tym sposobem, w ciągu 2005 i 2006 roku nastąpiło odrodzenie się sił antyamerykańskich, które zagrażają coraz bardziej siłom koalicji i rządowym, zdobywają coraz większe poparcie społeczne, a od lata 2006 roku w Afganistanie toczą się już regularne walki. Przy okazji wzrósł ponownie handel opium, który osiągnął niespotykane dotychczas rozmiary. W 2007 roku toczyły się nadal walki, a Talibowie utrzymują znaczne wpływy wśród ludności cywilnej głównie jednak dzięki kampanii zastraszania. To zresztą stanowi o pewnej słabości antyamerykańskiego podziemia, któremu nie udało się zdobyć pełni zaufania społecznego. Tym także, oraz zdecydowaną postawą sił międzynarodowych należy tłumaczyć fakt, że zapowiadana na 2007 rok ofensywa nie jest jednak tak skuteczna i groźna jak przewidywano jeszcze na początku roku.

2) Irak

Wojna w Iraku przygotowywana była przez USA już od 2002 roku. Pretekstem do przeprowadzenia ataku było rzekome posiadanie przez władze w Bagdadzie broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, czego zabraniały rezolucje ONZ uchwalone po pierwszej wojnie w Zatoce Perskiej w 1991 roku. Drugim przedstawianym przez USA powodem do inwazji była rzekoma współpraca Saddama Husajna z Al-Kaidą. Żaden z tych powodów nie miał pełnego pokrycia w rzeczywistości, jednak rzeczywista przyczyna wojny, czyli zmiana władzy w Iraku, nie byłaby wystarczająco dobra z propagandowego punktu widzenia. Wskazanie na zagrożenie, jakie Irak stanowił dla stosunków międzynarodowych, bezpieczeństwo regionalne i światowe, oraz wplecenie w ogólną wojnę z terroryzmem, wydawało się z punktu widzenia politycznego właściwszym uzasadnieniem podjętych działań.

Tymczasem w rzeczywistości administracja prezydenta Busha zamierzała obalić władzę Saddama Husajna, aby tym sposobem przynieść stabilizację w ważnym dla stosunków międzynarodowych regionie. Jednocześnie miało to być wyraźnym sygnałem dla innych niedemokratycznych rządów będących zagrożeniem dla pokoju międzynarodowego, że muszą one zmienić swą politykę lub podzielić los Iraku. Był to więc element globalnej polityki USA, w której ogólnym motywem była stabilizacja pod skrzydłami amerykańskiej dominacji, zapewniająca nie tylko zabezpieczenie interesów USA, ale także ułatwiająca ogólny rozwój poszczególnych regionów i całego świata.

Z takimi motywacjami siły zbrojne USA rozpoczęły 20 marca 2003 roku atak na Irak, którego pierwszym etapem była próba fizycznej eliminacji Saddama Husajna. Wprawdzie nie udało się tego osiągnąć – iracki dyktator jednak musiał wciąż się

ukrywać i zmieniać miejsce pobytu, co znacznie przyczyniło się do dezorganizacji obrony irackiej. Siły zbrojne USA i Wielkiej Brytanii miały nad wojskami irackimi miażdżącą przewagę technologiczną, daleko większą niż w czasie pierwszej wojny w Zatoce Perskiej. W związku z tym prawie natychmiast po rozpoczęciu działań sił powietrznych, uruchomiono także ofensywę wojsk lądowych i sił specjalnych. Już 9 kwietnia zdobyty został Bagdad, a wojska irackie zniszczono lub rozproszono, stosunkowo niewielkimi siłami kilku dywizji amerykańskich i brytyjskich, z niewielkim także udziałem sił specjalnych z Australii i Polski. 1 maja prezydent Bush ogłosił zakończenie wojny w Iraku.

Po tej błyskawicznej kampanii Stany Zjednoczone przystąpiły do okupacji Iraku, wzorując się w pewnym zakresie na okupacji Niemiec po II wojnie światowej. Wyłączono między innymi z życia politycznego osoby mające dotychczas związki z saddamowską partią Baas, rozwiązano siły zbrojne i inne struktury siłowe, licząc na to, że uda się je szybko odtworzyć w oparciu o inne siły polityczne. Jednocześnie z emigracji wrócili iraccy opozycjoniści, którzy w zamyśle amerykańskim, mieli stanąć na czele narodu. Przy pomocy amerykańskiej administracji cywilnej i wojskowej mieli oni stworzyć nowe instytucje, nowego, demokratycznego państwa.

Już 13 lipca 2003 roku stworzono Radę Zarządzającą, która składała się z przedstawicieli różnych wspólnot etnicznych Iraku: szyitów, sunnitów i Kurdów, w proporcjach zbliżonych do stosunków ludnościowych kraju. Jej celem było przede wszystkim opracowanie nowej konstytucji, przejmowała ona ponadto pewne kompetencje w zakresie zarządzania. Po długotrwałych dyskusjach, 1 marca 2004 roku, Rada Zarządzająca przyjęła tymczasową konstytucję Iraku, 28 czerwca władzę przejął rząd tymczasowy kierowany przez związanego z CIA Ijada Alawiego, kończąc tym samym formalną okupację. 30 stycznia 2005 roku odbyły się demokratyczne wybory parlamentarne, które mimo bojkotu większości sunnitów, zgromadziły 59% uprawnionych do głosowania.

Równoległe do opisanego programu demokracji i restytucji instytucji politycznych, w Iraku prowadzone były wciąż działania zbrojne. Okazało się bowiem, że mimo zwycięstwa nad regularnymi wojskami Saddama Husajna, stabilizacja kraju nie nastąpiła. W pierwszych miesiącach po wygaśnięciu regularnych walk, opór stawiali przede wszystkim funkcjonariusze partii Baas, resztki sił specjalnych i elitarnych oddziałów wojskowych. Wkrótce jednak do głosu doszły zupełnie nowe siły, których się amerykańscy strategowie nie spodziewali. Różnorodni działacze religijni i polityczni, szyi i sunniccy, rozpoczęli organizować oddziały zbrojne i zachęcać do walki z USA. Był to z ich strony pomysł na wejście do nowej władzy w Iraku, do której USA zamierzały dopuścić tylko sprzyjających sobie działaczy emigracyjnych i niektórych lokalnych. Podjęcie oporu i destabilizacja stały się narzędziem walki politycznej samoistnych sił popartych miejscową ludnością. Osłabienie wpływów USA i ewentualnie nawet wygnanie ich z Iraku mogło stworzyć szansę nowym siłom na irackiej scenie politycznej.

Nowe siły wspomagane są dodatkowo przez zagranicę: Iran i Syrię. Kraje te bowiem doskonale zdały sobie sprawę, że w razie powodzenia amerykańskiej strategii

w Iraku, będą następne w kolejności do siłowej zmiany rządów. Jedyną możliwością niedopuszczenia do takiego stanu rzeczy było uniemożliwienie USA osiągnięcie ich celów w Iraku. Waszyngton zupełnie nie liczył się z taką sytuacją, nie brał pod uwagę tego, że niedemokratyczne rządy Iranu i Syrii nie będą bezczynnie patrzyły na realizację amerykańskiej strategii i że podejmą skuteczne działania. Wyraźnie widać tutaj brak szczegółowej wizji politycznej wśród autorów amerykańskich planów oraz myślenie typu życzeniowego.

W związku z tym, już w kwietniu 2004 roku wybuchło w Faludży, na południe od Bagdadu, powstanie szyitów, pod wodzą charyzmatycznego mułły Muktady al-Sadra. Od tego czasu aż do dzisiaj trwają ze zmienną intensywnością walki, w których opozycja iracka atakuje zarówno wojska amerykańskie jak i przedstawiciele legalnych władz. Kraje ościenne, uznając, że destabilizacja Iraku im sprzyja, przez wiązanie sił amerykańskich stale podtrzymują napięcie. Wykorzystują przy tym sytuację etniczną w Iraku, gdzie mniejszość sunnicka, uprzywilejowana w czasach Saddama Husajna, czuje się obecnie wyalienowana i zagrożona przez szyitów faworyzowanych przez USA. Od 2005 roku wyraźnie widać starania o wywołanie wojny domowej pomiędzy oboma społecznościami. Według aktualnych doniesień, szczególnie aktywny w Iraku jest Iran – przetrzuca agentów, broń i pieniądze, a siłom zmierzającym do powiększenia chaosu w Iraku służy pomocą logistyczną.

Widocznym w 2007 pozytywnym trendem ewolucji sytuacji w Iraku jest relatywne słabnięcie Al-Kaidy i podnosząca się fala krytyki w stosunku do organizatorów zamachów samobójczych. Już nie tylko proamerykańskie władze, ale także wielu przywódców plemiennych i religijnych, nawet tych niechętnych wobec USA, ostro występuje przeciwko masowemu terrorowi od którego bardziej cierpią iraccy obywatele niż dobrze zabezpieczone, wyszkolone i uzbrojone wojska okupacyjne. Lokalne społeczności połączyły w wielu miejscach siły z władzami i wojskami USA, likwidując bądź zmuszając do opuszczenia Iraku wielu bojowników Al-Kaidy, co znalazło nawet odbicie w październikowym wystąpieniu Osamy bin-Ladena, który wezwał irackich muzułmanów do współpracy z jego organizacją.

MAREK CZAJKOWSKI

Rozdział 13

POLITYCZNE ASPEKTY TRANSFORMACJI NATO I INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Integracja europejska i transatlantycka – uznawane za jedne z najważniejszych procesów powojennego świata – uczyniły z Zachodu potęgę, przyniosły mu dobrobyt i bezpieczeństwo. Integracja obejmuje wszystkie dziedziny: od militarnopolitycznej, przez polityczno-ekonomiczne do prawnej i społecznej. Pierwszoplanowymi instytucjami są tu NATO i Unia Europejska, które w ostatnich kilkunastu latach podlegały znacznej ewolucji.

13.1. Miejsce i rola NATO po zakończeniu zimnej wojny

Sojusz Północnoatlantycki powstał jako odpowiedź państw zachodnich na rosnące w pierwszych latach powojennych poczucie zagrożenia ze strony ZSRR. Przez kilka dekad był zarówno podstawowym elementem wspólnej obrony Zachodu, jak i czynnikiem integracji, tak w wymiarze europejskim, jak i transatlantyckim. NATO stało się jednym z ważnych źródeł stabilizacji Europy Zachodniej, umożliwiało względnie spokojny gospodarczy i społeczny rozwój krajów członkowskich [patrz rozdziały 6–9].

• Początek ewolucji stanowiska NATO wobec Wschodu

Przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej, które zarysowały się w końcu lat osiemdziesiątych nie mogły nie wpłynąć na politykę NATO, ponieważ jego zadaniem była obrona przed zagrożeniami pochodzącymi z tego regionu. **Zmiana sytuacji strategicznej oznaczała, że dotychczasowa racja bytu Sojuszu, wyznaczana doktryną powstrzymywania i logiką zimnej wojny, powoli odchodzi w przeszłość.** Pakt Północnoatlantycki nie mógł nadal być strażnikiem Europy przed radzieckim zagrożeniem, ponieważ wraz kryzysem wewnętrznym panującym w ZSRR i przemianami w polityce zagranicznej Moskwy oraz spadkiem napięcia w świecie, konstruktywna polityka wobec starych wrogów stawała się konieczna.

W takich warunkach już postanowienia podjęte na szczycie NATO, który odbył się w 29–30 maja 1989 roku w Brukseli oznaczały, że NATO dostrzega zachodzące

przemiany, uważa je za bardzo ważne i obiecujące, choć na ówczesnym etapie jeszcze dalekie od zakończenia. Uznano, że istnieją bardzo sprzyjające okoliczności, aby podjąć próbę przewyżnienia podziału Europy i doprowadzić do powstania nowego, pokojowego i trwałego porządku na naszym kontynencie. Jednocześnie Sojusz wciąż podkreślał swoją rolę obronną i trwałość polityki militarnej, zapewniającej bezpieczeństwo państw członkowskich. NATO z jednej strony przypomniało, że zawsze było otwarte na konstruktywny dialog, w duchu raportu Hamerla, i że obecnie widzi dla niego szansę, z drugiej zaś, że z tego samego powodu nie musi drastycznie zmieniać swojej polityki. **W Deklaracji brukselskiej znajdujemy bardzo szeroką ofertę dotyczącą współdziałania, lecz jest to zarazem dokument bardzo ostrożny, w którym wciąż dominuje powojenny podział Europy.**

Najbardziej perspektywiczne postanowienia deklaracji dotyczą, po pierwsze, promocji demokracji – NATO uważa ją bowiem za jedno z głównych zadań na przyszłość. Po drugie, mowa jest o wyzwaniach globalnych, takich jak konflikty lokalne, nowe zagrożenia, czy kwestie ekologiczne, przy których możliwa jest współpraca NATO z jego byłymi wrogami. **Pojawia się tu, w bardzo wstępnej formie, pierwsza myśl dotycząca konieczności przebudowania roli NATO, ze *stricte* defensywnej struktury militarnej zajmującej się doskonaleniem środków obrony, w formę organizacji sięgającej swą aktywnością poza terytoria państw członkowskich, w kierunku nowych zagrożeń.**

W ciągu roku od chwili podjęcia ostrożnych postanowień *Deklaracji brukselskiej* w Europie Środkowej i ZSRR nastąpiły kolejne dramatyczne zmiany. Najpierw Polska a potem kolejne kraje Układu Warszawskiego przechodziły do demokratycznej formy rządów, w spektakularny sposób upadł mur berliński, w Związku Radzieckim umacniała się *głasność*, ale jednocześnie potęgowały się zjawiska kryzysowe w tym kraju. W tych okolicznościach NATO zareagowało wysunięciem propozycji znacznie dalej idących, które zawarto w *Deklaracji londyńskiej*, uchwalonej na szczycie Rady Północnoatlantyckiej w stolicy Wielkiej Brytanii w lipcu 1990 roku.

W Deklaracji londyńskiej po raz pierwszy wyraźnie stwierdzono, że NATO wymaga przeprowadzenia zdecydowanych zmian, zarówno doktrynalnych, jak i dotyczących szczegółowych celów i form działalności. Wymieniając przemiany, jakim podlega Europa, deklaracja mówi jednoznacznie, że Sojusz musi się zaadaptować i uczyni to. Obrona i solidarność polityczna pozostają kamieniem węgielnym NATO, ale w nowej sytuacji powinno ono także dążyć do wzięcia udziału w przemianach zachodzących w Europie. Głównym środkiem miało stać się wzmocnienie elementu politycznego Sojuszu, zgodnie z zasadami artykułu 2. Traktatu waszyngtońskiego. W tym właśnie duchu NATO wystąpiło wobec ZSRR i państw Układu Warszawskiego z szeregiem propozycji dotyczących zmiany wzajemnych stosunków.

Po pierwsze, zaproponowano wydanie przez państwa NATO i UW wspólnej deklaracji, w której wszystkie strony uroczyście oświadczyłyby, że nie są już wrogami. Winno się w niej znaleźć także podkreślenie, że strony nie mają zamiaru używać

siły lub groźby użycia siły wobec integralności terytorialnej i politycznej niepodległości któregokolwiek z państw, oraz że powstrzymają się od jakichkolwiek działań niezgodnych z celami i zasadami Karty NZ i Aktu Końcowego KBWE.

Po drugie, zaproszono prezydenta Gorbaczowa i innych przywódców Środkowej i Wschodniej Europy do Brukseli na spotkanie z Radą Północnoatlantycką. Zwrócono się także do rządów ZSRR, Republiki Czech i Słowacji¹, Węgier, Polski, Rumunii i Bułgarii z postulatem, by nawiązały stałe stosunki dyplomatyczne z NATO.

Po trzecie, NATO zaproponowało ożywienie kontaktów pomiędzy wojskowymi, aby pomóc przezwyciężyć nieufność dowódców wojskowych NATO i krajów bloku wschodniego.

Deklaracja londyńska kolejny też raz podkreśliła rolę KBWE i toczących się rokowań CFE, zawierała również wolę jak najszybszego zakończenia tych ostatnich. Proponowano także jak najszybsze rozpoczęcie kolejnej rundy rokowań w sprawie zbrojeń konwencjonalnych – zaraz po podpisaniu bieżącego układu. NATO postanowiło także, że przeprowadzi restrukturyzację swoich sił zbrojnych w celu zmniejszenia liczby jednostek będących na służbie i obniżenia ich gotowości bojowej, choć silniej niż dotychczas podkreślając konieczność, w razie takiej potrzeby, szybkiego wzmocnienia sił.

***Deklaracja londyńska* zapowiedziała również podjęcie prac nad ewolucją doktryny wojskowej Sojuszu, która powinna odchodzić od dotychczasowej koncepcji „wysuniętych rubieży” i „elastycznej odpowiedzi”.**

Wydaje się, że taki kierunek transformacji NATO był absolutnie niezbędny, by móc utrzymać Sojusz, który *de facto* stracił swą dotychczasową rację bytu. Uznano, że Pakt w nowym świecie może pełnić nową rolę, że niewarto rezygnować z jego infrastruktury oraz wojskowego i politycznego znaczenia. Zamiast zacząć likwidować z takim trudem i nakładem kosztów zbudowaną, niezwykle skuteczną, instytucję, rozpoczęto proces adaptowania jej do nowych realiów, tym bardziej, że na horyzoncie pojawiły się nowe zagrożenia bezpieczeństwa europejskiego. Wymienić tu można, przykładowo, rysującą się „próżnię bezpieczeństwa” na terenach pomiędzy NATO a ZSRR, rosnącą niestabilność wewnętrzną ZSRR (wzrost napięć etnicznych i zjawisk kryzysowych), coraz silniejsze zagrożenie wojną na Bałkanach i szereg innych groźnych zjawisk rysujących się na wszystkich kontynentach, mogących potencjalnie zagrozić wspólnocie transatlantyckiej i jej interesom.

• Instytucjonalizacja stosunków z Europą Środkową i Wschodnią

Zmiany, które coraz szybciej następowały w Europie umożliwiały już nie tylko powolną ewolucję samego NATO i jego percepcji świata. Lawina wydarzeń zachodzących w Europie Środkowej i w samym ZSRR stała się impulsem do rozszerzenia planów wobec byłych wrogów. Logicznym krokiem stała się instytucjonalizacja współpracy, zapowiedziana wstępnie już na szczycie londyńskim. Rozwijając zarysowane wstępnie w *Deklaracji brukselskiej* i *Deklaracji londyńskiej* myśli, Sojusz

¹ W tym okresie wspólne państwo Czechów i Słowaków jeszcze istniało pod nazwą Republika Czech i Słowacji.

podjął istotne działania w celu nawiązania konkretnej współpracy z ZSRR i krajami Europy Środkowej w dziedzinie bezpieczeństwa.

W zmieniającej się coraz szybciej rzeczywistości, NATO nie zamierzało uznać swego zadania za zakończone, lecz dostrzegało nowe wyzwania i w związku z tym nowe zadania. Panowało przekonanie, że w nowych okolicznościach, aby zapewnić bezpieczeństwo członkom Sojuszu, nie wystarczą już tylko jego militarne możliwości. Pojawiła się okazja, aby w sposób pokojowy, promując demokrację i współpracę, zapewnić długotrwały pokój całej Europie, a w konsekwencji państwom NATO. Pakt Północnoatlantycki zdawał się dostrzegać nowe cele i możliwości i prostą drogą zmierzał do wzmocnienia swojej politycznej roli na całym kontynencie. **Ostatecznym potwierdzeniem tego kierunku transformacji był szczyt NATO w Rzymie w listopadzie 1991 roku, na którym przyjęto wiele ważnych postanowień wyznaczających na najbliższe lata kurs Sojuszu.**

Spotkanie w Rzymie odbywało się w zupełnie nowych okolicznościach; jesienią 1991 roku wzrosło tempo przemian w Europie. Rozpad ZSRR był już przesądzony, a republiki związkowe, jeszcze formalnie połączone więzami konstytucyjnymi, faktycznie prowadziły samodzielną politykę, łącznie z polityką zagraniczną i zaczątkami polityki obronnej. Niepodległość krajów bałtyckich została formalnie uznana przez ZSRR, a Ukraina przygotowywała się do referendum, które miało zdecydować o losie Związku. Układ Warszawski już nie istniał, a wojska radzieckie wycofywały się ze środkowej Europy i proces ten był nieodwracalny. Nowa sytuacja strategiczna wymuszała dalsze istotne zmiany w NATO. W Rzymie przyjęto opracowywaną od roku nową koncepcję strategiczną oraz kilka innych istotnych postanowień dotyczących stosunków z byłymi przeciwnikami, w szczególności ich dalszej instytucjonalizacji.

Szczyt rzymski (7–8 listopada 1991) przyjął dwa główne dokumenty, były to: „Deklaracja rzymska o pokoju i współpracy” i „Nowa koncepcja strategiczna Sojuszu”.

Koncepcja strategiczna jest najważniejszym dokumentem, określającym zasadnicze zapatrywania na cele, strategię, taktykę, metody i środki działania Sojuszu. W zmieniających się okolicznościach podlegała rewizjom i mniejszym lub większym zmianom. Koncepcja dotychczas obowiązująca, zwana „doktryną wysuniętych rubieży i elastycznej odpowiedzi”, polegała na zdecydowanej obronie wysuniętych punktów w razie zmasowanego ataku, przy jednoczesnym podejmowaniu, w razie konieczności, kontrataków, nawet z użyciem różnorodnej broni jądrowej, zgodnie z potrzebą. Strategia ta odpowiadała na zagrożenie atakiem na wielką skalę ze strony przeważających konwencjonalnych sił Układu Warszawskiego.

W nowych okolicznościach **koncepcja „wysuniętej obrony” została zastąpiona strategią „wysuniętej obecności”.** Polegała ona na tym, że NATO winno dążyć do utrzymania zdrowej równowagi militarnej na jak najniższym poziomie, zmniejszając ilość i obniżając stan gotowości swoich sił. Ponadto, wobec nowych i różnorodnych zagrożeń, Sojusz winien być obecny, także politycznie, na zewnątrz swych granic, aby im zapobiegać, głównie przez budowanie bezpieczeństwa obej-

mującego wiele aspektów: wojskowo-politycznych, ekonomicznych, społecznych, ekologicznych i innych. Wobec możliwych sytuacji należało reagować różnorodnie, a nie jak dotychczas, w kategoriach czysto militarnych. Nie zrezygnowano jednak z kolektywnej obrony, choć w tym zakresie nowa doktryna zakładała poleganie w mniejszym stopniu na broni nuklearnej.

Nowa doktryna zmieniała rolę Sojuszu z czysto wojskowej, defensywnej, na znacznie bardziej aktywną. Oprócz funkcji obronnej pojawiły się różnorodne działania polityczne i inne, zmierzające do budowania bezpieczeństwa także poza granicami wyznaczanymi przez artykuł 6. Traktatu waszyngtońskiego.

Analizując nową architekturę bezpieczeństwa europejskiego, „Deklaracja rzymska o pokoju i współpracy” podkreśliła wspomnianą w koncepcji strategicznej konieczność utrzymywania w Europie wielu instytucji bezpieczeństwa. Uważano, że NATO, UE i OBWE powinny się wzajemnie uzupełniać.

Sporo miejsca w omawianym dokumencie poświęcono stosunkom z ZSRR i pozostałymi państwami środkowej i wschodniej Europy. Jeszcze raz podkreślono, że byli przeciwnicy przyjęli „wyciągniętą dłoń Sojuszu”, co skutkowało wzrostem intensywności wzajemnych stosunków. W związku z tym zaproponowano rozwinięcie bardziej zinstytucjonalizowanych stosunków w sferze partnerstwa i współpracy, związanych z kwestiami politycznymi i dotyczącymi bezpieczeństwa. W 1991 roku NATO zaprosiło ministrów spraw zagranicznych Bułgarii, Republiki Czeskiej i Słowackiej, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Polski, Rumunii i ZSRR na grudniowe spotkanie ministerialne w Brukseli. Zaproponowano podpisanie tam wspólnej deklaracji, która byłaby punktem wyjścia nowej ery partnerstwa i zdefiniowałaby instrumenty i zawartość tego procesu. Przygotowano szereg konkretnych propozycji dotyczących rozszerzenia form współpracy, obejmujących regularne spotkania na różnym szczeblu i dotyczące wielu dziedzin postulowanego współdziałania. Ten system zinstytucjonalizowanych, regularnych konsultacji na rozmaitych szczeblach, w intencji Sojuszu miał służyć poszerzaniu wzajemnego zrozumienia i nawiązaniu jak najszerzej współpracy w imię fundamentalnego przekonania NATO, że jego bezpieczeństwo jest nierozzerwalnie powiązane z bezpieczeństwem innych krajów europejskich. W ten sposób ukształtował się nowy paradygmat polityczny Paktu Północnoatlantyckiego: wspólna obrona członków uzupełniona została kooperatywnym podejściem do bezpieczeństwa, czyli jak najszerzą współpracą z państwami nieczłonkowskimi. Uważano, że taka właśnie polityka najlepiej zapewni realizację zasadniczego celu NATO, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa własnym członkom.

Spotkanie zaproszonych ministrów spraw zagranicznych krajów Europy Środkowej i Wschodniej z Radą Północnoatlantycką, które zgodnie z propozycją NATO nazwano NACC, odbyło się 20 grudnia 1991 roku. Pierwsze spotkanie Północnoatlantyckiej Rady Partnerstwa zakończyło się wydaniem „Oświadczenia NACC na temat dialogu, partnerstwa i współpracy”. Potwierdzono w nim wolę współpracy i rozwijania kontaktów pomiędzy krajami Sojuszu a zaproszonymi partnerami (*liaison partners*) w duchu KBWE i Karty paryskiej. Uznano,

że wspólnota celów w dziedzinie bezpieczeństwa wymaga wspólnego działania uzupełniających się instytucji europejskich: NATO, KBWE, UZE, Wspólnot Europejskich i Rady Europy. Najważniejszym postanowieniem NACC była decyzja o rozwinięciu zinstytucjonalizowanych stosunków na bazie propozycji NATO wyrażonych w *Deklaracji rzymskiej*. Ustalono regularne spotkania NACC – raz do roku na szczepku ministrów spraw zagranicznych oraz bezpośrednie kontakty przedstawicieli instytucji wojskowych i politycznych.

• **Kwestia rozszerzenia Sojuszu i „Partnerstwo dla Pokoju”**

Stosunki NATO z państwami byłego Układu Warszawskiego rozwijały się dość dynamicznie. Odbywano regularne spotkania polityczne, rozpoczęła się też współpraca wojskowa oraz w dziedzinie naukowej i informacyjnej. Sojusz usilnie starał się realizować misję eksportu stabilności na wschód.

Od 1993 roku podstawowym problemem stało się ewentualne rozszerzenie NATO. Kraje Europy Środkowej wyraziły zdecydowane zainteresowanie przystąpieniem do Paktu na pełnych prawach członkowskich. NATO jednak nie było przygotowane na taką decyzję, obawiano się także nieprzygotowania aplikantów. Dlatego w jesieni 1993 roku podjęto przygotowania do rozszerzenia pola współpracy i nadania jej nowej formy, aby chociaż częściowo zaspokoić oczekiwania partnerów, a jednocześnie odsunąć w czasie decyzję o rozszerzeniu. **W tym celu powstał program „Partnerstwo dla Pokoju” – aby poszczególni partnerzy mogli w sposób indywidualny układać swą współpracę z Sojuszem.** Partnerzy nawiązywali współpracę z NATO w zależności od oczekiwań i stopnia determinacji, a także własnych celów i interesów.

Stworzono swego rodzaju inkubator dla chętnych do członkostwa; zainteresowane państwa mogły wykazać się nie tylko postępami w transformacji politycznej, gospodarczej i militarnej, ale i stopniem determinacji w zacieśnianiu stosunków z NATO. Oczekiwano od nich, że podejmą wysiłki na rzecz integracji własnych sił zbrojnych z Sojuszem.

„Partnerstwo dla Pokoju” zostało skrytykowane i uznane za unik ze strony Sojuszu, jednocześnie jednak kraje najbardziej zainteresowane postanowiły je maksymalnie wykorzystać do zbliżenia się do NATO. Wkrótce NATO zostało zmuszone do podjęcia wewnętrznej dyskusji na temat poszerzenia, aby odpowiedzieć na fundamentalne pytania: czy rozszerzenie ma sens, czy będą z niego korzyści, a jeśli tak, to jakie, i czy nie przyniesie ono negatywnych skutków. Efektem tej dyskusji był dokument „Studium rozszerzenia NATO” z września 1995 roku. **Eksperti NATO wypowiedzieli się w nim jednoznacznie za rozszerzeniem, argumentując, że przyjęcie nowych członków będzie miało na Europę wpływ stabilizujący, a co za tym idzie, przyczyni się do realizacji zasadniczego celu Sojuszu, jakim pozostawało niezmiennie bezpieczeństwo jego członków.**

W dyskusji o poszerzeniu ważnym aspektem stała się kwestia rosyjska. Rosja niechętnie odnosiła się do powiększenia Paktu, tym bardziej, że po 1993 roku nastąpiły zmiany w jej polityce zagranicznej. Moskwa mocno protestowała przeciw-

ko planom NATO, żądając udziału w procesie decyzyjnym dotyczącym głównych kwestii bezpieczeństwa w Europie. W pierwszej połowie 1997 roku rozpoczęły się negocjacje pomiędzy NATO a Rosją, które doprowadziły do podpisania tzw. Aktu stanowiącego NATO–Rosja, który instytucjonalizował specjalne stosunki pomiędzy Moskwą a NATO. Powstała między innymi Stała Rada Rosja–NATO, która na regularnych spotkaniach miała omawiać różnorodne kwestie, choć jej ustalenia nie były dla nikogo wiążące.

Do końca lat dziewięćdziesiątych NATO przeewoluowało od wojskowego strażnika bezpieczeństwa Zachodu, do organizacji promującej szeroką współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa, utrzymującej ożywione stosunki z wieloma państwami nieczłonkowskimi. Specyfiką tych stosunków był ich zindywidualizowany charakter, opierający się na osobnych porozumieniach w ramach „Partnerstwa dla Pokoju”, oraz poza nim, jak w przypadku Rosji. Każde państwo układało stosunki z Sojuszem w sposób odpowiadający swemu potencjałowi i celom politycznym.

• Nowa doktryna

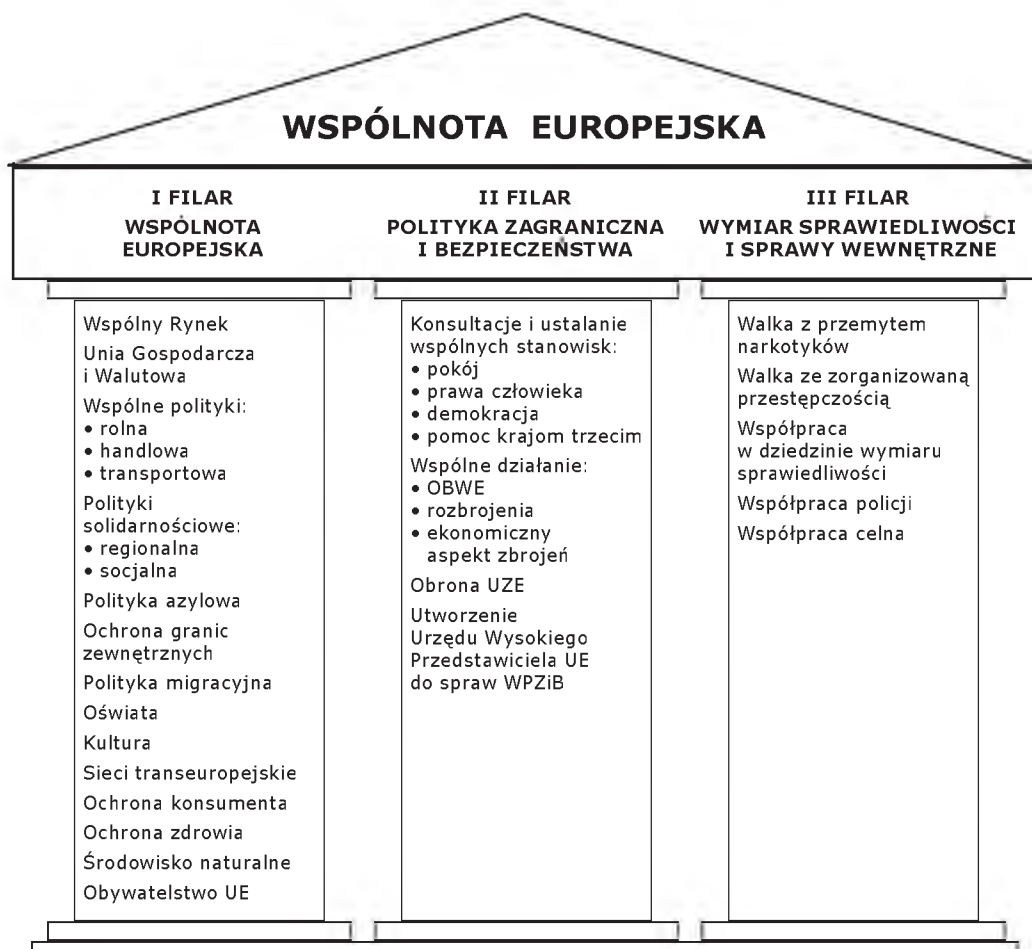
W 1999 roku uznawano już powszechnie, że dotychczasowa baza doktrynalna NATO, jakkolwiek sprawdziła się w okresie transformacji, nie przystaje do nowych zagrożeń, które stały się dniem powszednim lat dziewięćdziesiątych. Konflikty wewnętrzne i międzynarodowe, kryzysy polityczne i humanitarne, czystki etniczne, terroryzm i przestępczość zorganizowana wysunęły się na plan pierwszy w zagrożeniach bezpieczeństwa Europy. Postanowiono więc wykorzystać NATO jako instrument szerszego niż dotychczas oddziaływania. **Zagrożenia dla członków Sojuszu pochodziły spoza jego terytorium, a nie wchodziła w grę czysto pasywna obrona, dlatego postanowiono dopuścić do użycia sił zbrojnych Sojuszu poza jego granicami, w pewnym sensie prewencyjnie.** Pojawiła się między innymi koncepcja „interwencji humanitarnej”, mającej na celu odwrócenie zagrożeń o charakterze humanitarnym przy pomocy kombinowanych, aktywnych działań polityczno-ekonomicznych skoordynowanych z ewentualnymi akcjami wojskowymi, łącznie z bojowymi.

W kwietniu 1999 roku jubileuszowy szczyt NATO przyjął nową doktrynę, która dopuszczała działanie sił Sojuszu poza jego terytorium traktatowym. Założenie to bywa krytykowane, ponieważ oznacza nasilenie tendencji do naruszania zasady suwerenności państwowej. Z drugiej jednak strony dowodzi, że prawa człowieka są nadrzędną zasadą, która winna być podstawą ładu międzynarodowego.

Taką logiką kierowało się NATO w przypadku kryzysu w Kosowie, wywołanego napięciami etnicznymi. Mimo braku akceptacji organów międzynarodowych, NATO rozpoczęło akcję wojskową przeciwko Jugosławii w imię obrony praw ludności albańskiej. Długotrwała wojna doprowadziła do wielkich strat materialnych i finalnie do przejścia przez NATO kontroli nad Kosowem.

13.2. Proces integracji europejskiej – strategia poszerzenia UE w latach 1991–2007

W ewolucji integracji europejskiej od lat dziewięćdziesiątych widać dwa zasadnicze kierunki. Pierwszy to przemiany wewnętrzne: pogłębienie współpracy przez rozszerzenie jej dziedzin i zwiększanie zakresu władzy wspólnych organów, oraz odzwierciedlająca to ewolucja instytucjonalna. Drugi kierunek to geograficzne poszerzenie UE.



Rysunek 13. 1. Struktura Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów UE.

Filarem integracji europejskiej jest Unia Europejska, utworzona na mocy traktatu z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 roku (wynegocjowany w 1991, podpisany 7 lutego 1992). Na mocy jego postanowień UE stała się „wspólnym dachem”, pod którym znalazły się dotychczasowe wspólnoty europejskie, lecz nie uzyskała osobowości prawnomiędzynarodowej. Dotychczas obowiązujące traktaty po-

zostały w mocy, traktat z Maastricht precyzował natomiast trzy dziedziny współpracy w ramach istniejących wspólnot oraz dziedziny nowe, dodane w traktacie:

- współpracę gospodarczą i społeczną (obszar działalności dotychczasowych struktur EWG, EWWiS i Euratom),
- wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa,
- współpraca w ramach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Traktat z Maastricht przewidywał także utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej, której celem ostatecznym miało być zintegrowanie gospodarek krajów członkowskich i utworzenie wspólnej waluty.

Proces ten podzielono na trzy etapy:

- 1) zakończenie tworzenia wspólnego rynku wewnętrznego oraz osiągnięcie zbieżności zasadniczych wskaźników makroekonomicznych,
- 2) utworzenie Europejskiego Instytutu Walutowego, który byłby załącznikiem przyszłego Banku Centralnego, ocena stanu przygotowań, koordynacja polityki pieniężnej państw członkowskich,
- 3) nieodwracalne usztywnienie kursów walut i wprowadzenie jednolitego pieniądza.

Ostatecznie trzeci etap realizacji EMU rozpoczął się 1 stycznia 1999 roku od usztywnienia kursów, a 1 stycznia 2002 roku wprowadzono do obiegu wspólną walutę – euro.

Na mocy traktatu z Maastricht stworzono pojęcie obywatelstwa europejskiego, polegające na tym, że każdy obywatel UE ma pewne prawa polityczne niezależnie od tego, czy przebywa we własnym kraju, czy też w innym, oraz posiada prawo do ochrony konsularnej za granicą UE ze strony placówki dowolnego państwa UE, jeśli nie ma w tym miejscu placówki własnego kraju.

Oprócz realizacji konkretnych założeń traktatu z Maastricht, w latach 90. toczyła się dyskusja na temat dalszego pogłębiania współpracy w ramach UE. Rozważano reformę mechanizmu decyzyjnego aby szeszej zastosować zasadę konsensusu, usprawnić działania w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i obronnej oraz w wymiarze sprawiedliwości i sprawach wewnętrznych. Pojawiły się głosy, że UE staje się coraz bardziej skomplikowana i oderwana od obywatela, a przez to dla niego niezrozumiała. Tymi kwestiami zajmowała się Konferencja Międzyrządowa, która miała za zadanie dokonać przeglądu realizacji traktatu z Maastricht. Trwała przez ponad rok, od marca 1996 roku i zakończyła podpisaniem Traktatu amsterdamskiego, który wnosił szereg poprawek do traktatu z Maastricht. Z powodu licznych kontrowersji pomiędzy państwami członkowskimi poprawki te nie były jednak znaczące i nie zmieniły w istotny sposób charakteru UE. Traktat, który wszedł w życie 1 maja 1999 roku, zawierał więc poprawki kosmetyczne: zwiększył między innymi kompetencje wspólnoty w ramach polityki azylowej, wizowej i dotyczącej uchodźców oraz przyznał pewne uprawnienia w kwestii zwalczania bezrobocia. Traktat nie zawierał żadnych reform instytucjonalnych, które w wyraźny sposób zmieniałyby mechanizm decyzyjny czy sposób funkcjonowania UE. Struktura organizacyjna UE utrwalona na jego mocy aktualna jest do dziś.

Pod koniec lat 90. struktura organów decyzyjnych UE nie była w pełni dostosowana do rozszerzenia Unii o co najmniej kilka nowych państw. Struktura pozostawała praktycznie niezmienna od czasu, kiedy EWG liczyło sześciu członków. Jej cechą charakterystyczną było relatywnie większe, w stosunku do potencjału, znaczenie państw małych w procesie decyzyjnym. Taki mechanizm zawarto w Traktacie rzymskim aby uniknąć ryzyka zdominowania państw małych przez duże. Wobec rozrastania się Wspólnoty, duże państwa traciły swą pozycję i domagały się urealnienia mechanizmu podejmowania decyzji, szczególnie systemu głosowania w Radzie Europejskiej. Jednocześnie obawiano się, że przyjęcie nowych członków wywoła dalsze osłabienie pozycji państw dużych, ponieważ większość aplikantów (poza Polską) należała do kategorii państw małych. Szczególnie Niemcy i Francja były wyczulone na utratę możliwości zablokowania niekorzystnych dla siebie decyzji w tych dziedzinach, które wymagają większości głosów: oznaczałoby to, że dwa najważniejsze państwa, będące „silnikami napędowymi” Unii stracą znaczną część wpływu na jej decyzje. Obawiano się także, że zwiększanie ilości dziedzin, w których decyzje podejmowane są większością głosów oraz przyjęcie nowych członków wywoła paraliż decyzyjny, który znacznie osłabi zdolność UE do skutecznego funkcjonowania.

W związku z tym podjęto działania mające na celu racjonalizację systemu podejmowania decyzji. Długotrwałe i gorące negocjacje doprowadziły do podpisania **Traktatu nicejskiego, który częściowo zracjonalizował proces decyzyjny w organach Unii oraz zwiększył ilość dziedzin, w których decyzje podejmowane są w Radzie Europejskiej większością głosów.** Ustalono, że Parlament Europejski nie będzie dalej powiększany i po dalszych rozszerzeniach będzie liczył 732 członków wybieranych w systemie proporcjonalnym i w liczbie proporcjonalnej do liczby ludności państw członkowskich, z lekką nadreprezentacją państw małych. Najważniejsze postanowienia dotyczyły Komisji Europejskiej, w której liczba komisarzy ma być zgodna z liczbą państw członkowskich, po jednym dla każdego i Rady Europejskiej. Utrzymano w niej wprawdzie nadreprezentację krajów małych, ale jednocześnie zwiększono relatywną liczbę głosów państw dużych. Zmiany te dostosowane były do Unii Europejskiej poszerzonej o 10 państw, co miało nastąpić po wejściu w życie traktatu. Podpisany 26 lutego 2001 roku w Nicei traktat wszedł w życie 1 lutego 2003 roku i tworzy aktualną bazę instytucjonalną dla funkcjonowania organów decyzyjnych UE.

Tabela 13.1. Liczba głosów w Radzie Europejskiej i miejsc w Parlamencie Europejskim w porównaniu z liczbą ludności i PKB krajów członkowskich UE w 2004 roku

Państwo	Liczba ludności w mln	PKB (PKB PPP) w mln dolarów	Liczba głosów w RE	Liczba posłów w PE
Niemcy	82,6	2740,6	29	99
Wielka Brytania	59,5	2124,4 (1845,2)	29	72
Francja	60,3	2046,6 (1769,2)	29	72
Włochy	58	1677,8 (1622,4)	29	72

Hiszpania	42,6	1039,1 (1069,3)	27	50
Polska	38,6	242,3 (495,4)	27	50
Rumunia	21,8	73,2 (183,9)	14	33
Holandia	16,2	579 (517,6)	13	25
Grecja	11,1	205,2 (245,5)	12	22
Czechy	10,2	107 (198,3)	12	20
Belgia	10,4	352,3 (324,1)	12	22
Węgry	10,1	100,7 (169,9)	12	20
Portugalia	10,4	167,7 (206,1)	12	22
Szwecja	9	346,4 (265,6)	10	18
Bułgaria	7,8	24,1 (62,7)	10	17
Austria	8,2	292,3 (263,8)	10	17
Słowacja	5,4	41,1 (78,7)	7	13
Dania	5,4	241,4 (172,5)	7	13
Finlandia	5,2	185,9 (156,6)	7	13
Irlandia	4,1	181,6 (158)	7	12
Litwa	3,4	22,3 (45)	7	12
Łotwa	2,3	13,6 (27)	4	8
Słowenia	2	32,2 (41,8)	4	7
Estonia	1,3	11,2 (19,6)	4	6
Cypr	0,8	15,4 (18,8)	4	6
Luksemburg	0,5	31,9 (31,7)	4	6
Malta	0,4	5,3 (7,6)	3	5
Ogółem	487,6	12900,6 (12331,8)	345	732

Źródło: Human Development Report 2006; www.undp.org i Unia Europejska, www.europa.eu.

Pogłębianie współpracy i przemiany instytucjonalne odbywały się równolegle do skomplikowanego procesu przygotowania a następnie przeprowadzenia rozszerzenia UE. Współzależność tych procesów wiąże się ze wspomnianym już niedostosowaniem instytucji powstałych na mocy Traktatu rzymskiego i nieznacznie później zreformowanych do realiów organizacji liczącej 20–25 członków. Również kraje kandydujące musiały przeprowadzić daleko idące reformy rynkowe i instytucjonalne oraz dostosować swój system prawny do panującego w UE.

Pierwszym etapem współpracy były umowy kooperacyjne zawierane przed rokiem 1990 przez niektóre kraje Europy Środkowej z EWG. W początkach lat dziewięćdziesiątych wykrystalizowała się praktyka zawierania 10-letnich umów stowarzyszeniowych, które nazywano traktatami europejskimi. W ich ramach kraje kandydujące zobowiązywały się do stopniowego harmonizowania swoich systemów prawnych z UE, otwierania swoich rynków w zamian za takie samo otwarcie ze strony UE, aż do utworzenia strefy wolnego handlu, oraz do zacieśniania współpracy w dziedzinie swobody przepływu kapitału i w innych obszarach. Celem układów sto-

warzyszeniowych było dostosowanie gospodarek państw kandydujących do standardów unijnych. **UE na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kopenhadze (w czerwcu 1993 roku) przedstawiła ogólne kryteria, które winni spełnić kandydaci, aby przystąpić do wspólnoty.** Kryteria te miały charakter polityczno-społeczny i gospodarczy: stabilność instytucjonalna, porządek demokratyczny i prawny w państwie, przestrzeganie praw człowieka i ochrona mniejszości; ustanowienie sprawnie funkcjonującej gospodarki wolnorynkowej, zdolnej do stawienia czoła konkurencji i zdolność do przyjęcia celów i obowiązków wynikających z członkostwa w UE.

W tym czasie toczyły się także stosunkowo krótkie rozmowy akcesyjne z Austrią, Szwecją, Norwegią i Finlandią; wszystkie te państwa bowiem pozostawały na zbliżonym do UE poziomie i nie miały problemów wynikających z transformacji systemowej. Zostały członkami UE w 1995 roku, z wyjątkiem Norwegii, której społeczeństwo w referendum wypowiedziało się przeciwko członkostwu.

Negocjacje akcesyjne krajów Europy Środkowej i Wschodniej rozpoczęły się w marcu 1998 roku i dotyczyły w pierwszej kolejności Czech, Polski, Estonii, Słowenii i Węgier oraz Cypru (tzw. grupa luksemburska). W krajach tych transformacja była najbardziej zaawansowana i najsukuteczniej realizowały one postanowienia traktatów stowarzyszeniowych.

Kolejna grupa (grupa helsińska) państw rozpoczęła negocjacje w 2000 roku i obejmowała Malte, Litwę, Łotwę, Słowację, Bułgarię i Rumunię. Tym sposobem negocjacje, które prowadzono indywidualnie, objęły już 12 państw. W ramach negocjacji państwa kandydujące przyjmowały na siebie zobowiązania dokończenia dostosowywania do standardów UE kolejnych dziedzin gospodarki i prawa. Tam, gdzie było to niemożliwe, negocjowano okresy przejściowe, polegają one na czasowym wyłączeniu stosowania niektórych standardów, na przykład sanitarnych czy w ochronie środowiska, aby dać nowym członkom czas na inwestycje w tym zakresie. Również państwa UE, obawiając się zalewu tanich pracowników z nowych państw, narzuciły korzystne dla siebie okresy przejściowe w niektórych wrażliwych społecznie i gospodarczo dziedzinach, takich jak np. swobodny przepływ siły roboczej. Z tego prawa nie skorzystały zaledwie niektóre kraje UE.

W efekcie skomplikowanych negocjacji, w grudniu 2002 roku Litwa, Łotwa, Estonia, Polska, Słowacja, Czechy, Słowenia, Węgry, Malta i Cypr, zakończyły rozmowy na szczycie w Kopenhadze. 16 kwietnia 2003 roku kraje te podpisały w Atenach Traktat akcesyjny. Po jego ratyfikacji, 1 maja 2004 roku, przystąpiły do Unii Europejskiej. Bułgaria i Rumunia zakończyły negocjacje później i ostatecznie pozostały członkami UE 1 stycznia 2007 roku.

Poszerzenie UE przejawia się w wielu płaszczyznach, od korzyści w dziedzinie bezpieczeństwa, handlu, zwiększenia znaczenia i roli nowych członków oraz całej wspólnoty, aż do przyspieszenia rozwoju gospodarczego i społecznego całej wspólnoty. Rozszerzenie skutkuje generalnie pozytywną dla UE ewolucją ekonomiczną, społeczną i polityczną, mimo że częstokroć recepcja tej ewolucji w poszczególnych krajach jest inna. W wielu państwach (np. Francja) jest silnie obecne przekonanie o złych skutkach rozszerzenia, najczęściej w wyniku politycznych uwarunkowań

w rozgrywkach wewnętrznych. Oczywiście istnieją negatywne skutki poszerzenia, takie jak zawirowania na rynkach pracy poszczególnych krajów, biorąc jednak pod uwagę całą wspólnotę, poszerzenie ma skutki jednoznacznie pozytywne.

13.3. Międzynarodowa rola UE i NATO

NATO i UE ukształtowały w znacznej mierze obraz powojennej Europy. Obie instytucje przeszły długą ewolucję, zmieniały swoją rolę i znaczenie zarówno dla państw członkowskich, jak i całej Europy. Przyszłość obydwóch struktur, ich wzajemne relacje, w połączeniu ze stosunkami z USA, będzie miała istotne znaczenie nie tylko dla rozwoju kontynentu europejskiego, ale i globalnie.

• **Perspektywy integracji europejskiej**

Integracja europejska, jak już wspomniano, przebiega w dwóch kierunkach:

- 1) pogłębienie współpracy wyznaczone przez traktat z Maastricht, które według różnych poglądów powinno być kontynuowane w mniejszym lub większym tempie. Wyjątek stanowią brytyjscy eurosceptycy, którym obecny poziom integracji w zupełności wystarczy,
- 2) poszerzenie Unii, którym zainteresowane są niektóre kraje sąsiadujące z Unią, oraz niektóre kraje UE.

Zasadnicza kontrowersja jest związana z głębokim problemem, czyli generalną perspektywą Unii Europejskiej. Współcześnie, 50 lat po traktatach rzymskich, większość ich postulatów została zrealizowana albo nawet przekroczona, nie ma więc długoterminowej perspektywy, uzgodnionego celu, do którego należy dążyć. W tym zakresie widać wiele różnych poglądów na temat tego, czym UE miałyby się stać na przestrzeni najbliższych kilkudziesięciu lat:

- związek, bądź konfederacja państw, ze wspólnym rządem, wspólnymi politykami gospodarczymi, wspólną polityką makroekonomiczną, wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa – swego rodzaju supermocarstwo o ogromnych możliwościach działania, bez trudu równoważące potęgę USA i zdolne do globalnego realizowania swych interesów,
- pogłębianie integracji gospodarczej i społecznej w celu stworzenia całkowicie jednolitej przestrzeni ekonomicznej i w wymiarze ludzkim, ale bez likwidacji państw narodowych, które winny zwiększyć stopień koordynacji swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, aby umożliwić Unii osiągnięcie lepszej pozycji w stosunkach międzynarodowych, tak, by unijna Europa mogła wykorzystać integrację do szerszego globalnego realizowania swych interesów,
- utrzymanie integracji na mniej więcej dotychczasowym poziomie, przy usprawnieniu jej funkcjonowania i skuteczności instytucji,
- rozluźnienie więzów nakładanych przez integrację na gospodarki poszczególnych krajów, renacjonalizacja polityki gospodarczej, z utrzymaniem strefy wolnego handlu, odrzucenie wspólnej polityki zagranicznej i obronnej.

Nawet pobieżna analiza powyższych poglądów dowodzi, że ewentualne dalsze przemiany w UE mają kontekst globalny. W dobie globalizacji, zagrożeń ogólnoświatowych, wzmagającej się konkurencji i nowych problemów bezpieczeństwa, na plan pierwszy wysuwa się pytanie, czy i w jaki sposób Unia będzie instrumentem determinującym koordynację międzynarodowych działań Europy. Czy i w jaki sposób Europa zechce stać się globalnym czynnikiem politycznym i wziąć udział w światowej grze, która ma charakter konkurencji w walce o surowce oraz dotyczy realizacji fundamentalnych postulatów dotyczących bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego.

Zwolennikom pogłębienia integracji wydaje się, że jednolita Unia będzie zdolna do większej skuteczności w ramach nowego układu stosunków międzynarodowych, jaki kształtuje się w XXI wieku. Sceptycy akcentują, że tylko państwo narodowe – ewentualnie w równoprawnej współpracy z innym państwem narodowym – jest w stanie najskuteczniej zadbać o interesy własnych obywateli. Istnieje także wyraźna różnica poglądów co do tego, czy Europie potrzebna jest globalna polityka. Oprócz głosów za jej prowadzeniem i wzmocnieniem możliwości w tym zakresie, pojawiają się także poglądy neoizolacjonistyczne, sugerujące, że Europa ma się dobrze i nie musi prowadzić aktywnej polityki światowej.

Ta wielowątkowa debata nie została rozstrzygnięta: Unia nadal nie ma spójnej perspektywy rozwoju w najbliższej przyszłości. Grozi to wytraceniem dynamizmu i zwycięstwem partykularyzmów, które mogłyby osłabić różnorodne aspekty funkcjonowania UE. Wydaje się, że bez względu na to, jaka miałyby być wizja przyszłej Europy, powinna się ona jednak pojawić i być przedmiotem konsensusu, tak jak była nim generalna wizja zawarta w traktatach rzymskich. Prawdopodobnie jednak nieprędko taka koncepcja się pojawi, ponieważ w coraz większej organizacji coraz trudniej o kompromis, choćby w sprawie pryncypiów. Drugą przeszkodą jest brak przywódców o odpowiedniej charyzmie, którzy mogliby stworzyć pewne wizje i przekonać do nich większość.

Przykładem braku zdecydowania i braku wizji są losy Traktatu konstytucyjnego. Dokument ten przygotowała komisja pod przewodnictwem Valère'ego Giscarda d'Estaing, byłego prezydenta Francji. Traktat ten w zamyśle miał zastąpić traktaty już istniejące i w nowej, jasnej formie precyzować kształt instytucji i tryb funkcjonowania UE, racjonalizując ją i pogłębiając współpracę w takich dziedzinach, jak polityka zagraniczna oraz rozszerzając zakres decyzji podejmowanych większością głosów. Sprzeczne interesy różnych państw doprowadziły jednak do tego, że powstał twór sankcjonujący nieprzejrzyste struktury, będący w istocie niewielkim krokiem naprzód w stosunku do istniejących uregulowań. Mimo tego kompromisu, traktat (podpisany 1 listopada 2004 roku) został odrzucony w referendum przez Holandię i Francję, a kilka innych krajów, w tym Polska, wstrzymało się z poddaniem go procedurom ratyfikacyjnym. W związku z tym traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, a debata nad jego reanimacją i ewentualną rewizją rozpoczęła się dopiero wiosną 2007 roku. Punktem kulminacyjnym było spotkanie na szczycie w Brukseli, (24 i 25 czerwca 2007). Wynegocjowano

kompromis, który okazał się mniejszym krokiem w stronę pogłębiania integracji niż pierwotny Traktat konstytucyjny, ponieważ słabszy będzie teraz mechanizm decyzyjny a państwom zezwala na stosowanie większej liczby wyjątków (zob. szerzej w kontekście Polski rozdział 17).

Na ewentualne dalsze rozszerzenie wspólnoty rzutują także kwestie wewnętrzne. Oficjalną perspektywę członkostwa, potwierdzoną rozpoczętymi procedurami negocjacyjnymi mają Macedonia, Chorwacja, Turcja i Ukraina, akces zgłaszają Mołdawia, Serbia, Albania, Bośnia i Hercegowina oraz Czarnogóra. Jednakże negocjacje są tu bardzo trudne, głównie z powodu braku wizji przyszłości w samej Unii. Jeśli ma ona się dalej rozszerzać i przyjmować coraz biedniejsze, coraz bardziej odmienne kulturowo kraje, takie jak Ukraina i Turcja, to musi podjąć strategiczną decyzję, która wyznaczy jej rozwój na dziesięciolecia. Takiej decyzji nie ma, Unia wciąż nie odpowiedziała sobie na pytanie, jakie są jej ostateczne granice i czy jest sens takie granice wyznaczać. Ponadto problemy o charakterze gospodarczym i społecznym oraz politycznym związane z ewentualną akcesją tych dwóch krajów, zarówno w samej Unii, jak i dotyczące kandydatów, są tak wielkie, że ewentualne rozmowy potrwać dziesięciolecia.

Najważniejszym problemem UE jest zdefiniowanie pojęcia tożsamości, celów i interesów. W świecie globalnej konkurencji chaos w koncepcji i realizacji polityki oraz brak optymalizacji procesów gospodarczych doprowadzić może do katastrofalnych długoterminowych skutków (czego zapowiedzią jest na przykład fiasko tak zwanej Strategii lizbońskiej, której deklarowanym celem było zwiększenie globalnej konkurencyjności i innowacyjności Europy).

• Współczesność i perspektywy NATO

Współcześnie NATO widzi swoją misję w wielokierunkowym i wielopłaszczyznowym oddziaływaniu na otoczenie; stając się bardziej aktywną organizacją, o coraz bardziej politycznym charakterze, wyposażoną w komponent wojskowy. W ramach tak rozumianych zdań podjęto w ostatnich latach wiele działań, których skutki będą kształtowały przyszłość Sojuszu.

Po pierwsze, zgodnie z nową doktryną kontynuowano poszerzanie strefy stabilności i bezpieczeństwa za sprawą polityki poszerzenia składu członkowskiego Sojuszu. Oznaczało to działania na rzecz zacieśniania stosunków z państwami sąsiednimi i nie wykluczało dalszego poszerzenia NATO. W 2004 roku do Sojuszu przystąpiły kolejne państwa, zwiększając liczbę członków do 27 (zob. szczegóły na temat poszerzenia NATO). Przewidywane i możliwe jest dalsze rozszerzanie NATO, które dzięki temu stanie się organizacją skupiającą więcej coraz bardziej różnorodnych państw. Wśród chętnych są tacy potencjalni członkowie jak Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Azerbejdżan, Chorwacja, Albania – państwa, które w mniej lub bardziej jednoznaczny sposób wyrażają swoje aspiracje. Poszerzanie składu Sojuszu niewątpliwie osłabia jego spójność, utrudnia proces decyzyjny i wzmacnia sprzeczności interesów. Nie został znacznie wzmocniony ściśle militarny komponent oparty na zintegrowanej strukturze wojskowej, a w sferze politycznej

pojawia się coraz więcej partykularnych interesów coraz większej liczby krajów. Dla NATO **rozszerzenie (i jego kontynuacja) oznacza zarówno ryzyko osłabiania spójności i skuteczności Sojuszu, jak i wzmocnienie nowym, perspektywicznym potencjałem, szczególnie z uwagi na strategiczne położenie ewentualnych nowych członków.**

Po **drugie**, wraz z rozpoczęciem przez USA tzw. wojny z terroryzmem pojawiła się tendencja do wykorzystania struktury i sił NATO w tej wojnie. USA odwołały się do art. 5. Traktatu waszyngtońskiego, wzywając sojuszników do współpracy w ataku na Afganistan, który odmówił wydania Osamy bin Ladena i jego zwolenników po wydarzeniach z 11 września 2001 roku. Tym sposobem NATO uwikłane zostało w przewlekłe działania w Azji Środkowej, za które w 2006 roku dowództwo Sojuszu przejęło całkowitą odpowiedzialność. Nadal jednak główny ciężar walki spoczywa na wojskach amerykańskich, ponieważ pozostali sojusznicy (z wyjątkiem Polski) nałożyli znaczne ograniczenia na użycie swoich sił zbrojnych. Losy operacji afgańskiej, jej powodzenie lub porażka będą w znacznej mierze kształtować przyszłość Sojuszu. Jeśli uda się utrzymać względną stabilizację w Afganistanie, co zapewni temu krajowi w miarę jasną perspektywę rozwoju, można się spodziewać wzrostu znaczenia NATO i aktywnej polityki zewnętrznej Sojuszu [patrz rozdział 12]. Jeśli jednak Afganistan stanie się pułapką, z której NATO będzie musiało się wycofać, wtedy dojdzie do kryzysu tożsamości Sojuszu, który po raz pierwszy nie zrealizuje zadań, jakie na siebie przyjął. Trudno przewidzieć konsekwencje takiego stanu rzeczy dla samego NATO, na pewno jednak rola i znaczenie Sojuszu ulegną ograniczeniu.

Po **trzecie**, ważnym problemem NATO jest coraz wyraźniejszy podział na USA z Wielką Brytanią oraz kraje kontynentalne Europy. Sprzeczności łagodzone przez zimną wojnę, współcześnie coraz bardziej wychodzą na światło dzienne. Kraje europejskie mają wątpliwości co do polityki USA, szczególnie po dojściu neokonserwatyistów w USA do władzy [patrz rozdział 12]. Sprawa interwencji w Iraku ujawniła różnice, polegające na różnym podejściu do czynnika militarnego jako instrumentu polityki zagranicznej oraz do kwestii zasad partnerstwa transatlantyckiego. **Kraje Europy kontynentalnej uważają zasadniczo użycie sił zbrojnych i interwencje o charakterze prewencyjnym za absolutną ostateczność i domagają się większego uwzględnienia ich opinii przy podejmowaniu przez USA decyzji w tym zakresie.**

Tymczasem USA opierają się na sile wojskowej, podejmują coraz groźniejsze z punktu widzenia Europy działania, oczekując od sojuszników wsparcia, ale nie dając im możliwości wpływania na podejmowane decyzje. Innym elementem kontrowersji w łonie NATO jest budowa przez USA systemu obrony przeciwrakietowej, do którego USA wciągają tylko niektóre państwa członkowskie, a jednocześnie kraje europejskie prowadzą prace nad własnymi systemami tego rodzaju. **Sprzeczności w ramach NATO są pochodną ogólnych sprzeczności transatlantyckich, które co prawda nie mają charakteru fundamentalnego, ale osłabiają dotychczasowe relacje, a w szczególności amerykańskie przywództwo, które do tej pory było filarem NATO.** W perspektywie, nasilanie się kontrowersji może dalej osłabiać spójność NATO, zagrażając znaczeniu Sojuszu.

Po czwarte, istotnym elementem związanym z funkcjonowaniem NATO są jego stosunki z Rosją. Kraj ten oczekuje znacznie większego niż w latach dziewięćdziesiątych wpływu na problematykę europejską, próbując wrócić na pozycję jednego z głównych mocarstw światowych. W ramach tego procesu nastąpiło pewne zbliżenie NATO i Rosji, kiedy w maju 2002 roku powstała nowa Rada Rosja–NATO – organ, który w założeniu miał realizować zasadę równoprawnego partnerstwa, w jej skład bowiem wchodzi Rosja i państwa NATO, a nie Rosja i NATO jako całość, co zakładał Akt stanowiący z maja 1997 roku. Rozwiązanie to nie spełniło nadziei Rosji na równoprawne partnerstwo, ponieważ państwa NATO nie akceptują Rosji w takiej roli. W związku z tym, oraz w związku z przemianami zachodzącymi w samej Rosji i jej polityce zagranicznej [patrz rozdział 15], obserwujemy ograniczanie wzajemnych stosunków i zastój współpracy. W perspektywie zaostrzający się antagonizm Rosja–NATO przeradzać się może w różnorodne sytuacje konfliktowe.

NATO ma potencjał, by aktywnie dbać o bezpieczeństwo międzynarodowe, jednocześnie jednak istnieje wiele zagrożeń dla skuteczności jego polityki. Są nimi różnorodne sprzeczności wewnętrzne oraz perspektywa fiaska operacji afgańskiej. NATO może w przyszłości stać się strukturą, która organizuje stosunki w dziedzinie bezpieczeństwa w przestrzeni wokół siebie, o ile wymienione zagrożenia nie przyczynią się do umniejszenia jego statusu.

• Poszukiwanie nowej roli i funkcji współpracy transatlantyckiej

Problem ewolucji UE i jej miejsca w świecie oraz perspektywy rozwoju NATO są powiązane z kwestią oddziaływań pomiędzy Europą a USA. W okresie zimnej wojny USA jako hegemon Zachodu, pozostawały jego najważniejszym czynnikiem zarówno gospodarczym, jak i w dziedzinie bezpieczeństwa. USA łączyło wiele instytucjonalnych, politycznych i ekonomicznych powiązań z Europą Zachodnią, które były instrumentami podtrzymywania amerykańskiej dominacji. Państwa europejskie, zagrożone przez ZSRR, godziły się na taką dominację, wyciągając z niej korzyści zarówno w sferze bezpieczeństwa, jak i natury gospodarczej, choć wiązało się to z wysokim stopniem wzajemnych zależności handlowych i finansowych.

Współcześnie rysują się procesy, które stawiają pod znakiem zapytania dotychczasowy układ stosunków transatlantyckich, takie jak np.:

- ewolucja i wzrost znaczenia UE jako instytucji międzynarodowej, która staje się coraz silniejszym i coraz bardziej zintegrowanym organizmem gospodarczym, co powoduje, że asymetria gospodarcza pomiędzy nią a USA zmniejsza się,
- zmiana sytuacji strategicznej w latach dziewięćdziesiątych, czyli spadek zagrożenia wojną na wielką skalę, wymagającą zaangażowania w celu obrony Europy całego potencjału amerykańskiego,
- przemiany w polityce USA, które w ostatnich kilku latach realizują coraz bardziej jednostronną politykę, osłabiając tym samym swoje przywództwo [patrz rozdział 12],
- procesy globalizacyjne, zarówno ekonomiczne, jak i społeczne, które niosą nowe wyzwania i problemy, w pewnym sensie wzmacniając różnice interesów i konkurencję pomiędzy krajami europejskimi a USA,

- stanowisko USA i wielu krajów UE zarówno w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom, jak i wyboru środków do tego celu użytych, jest często bardzo odmienne.
- Z drugiej strony aktualne pozostają czynniki, które wiążą ze sobą Europę i Amerykę; można nawet powiedzieć, że w pewnym zakresie się one wzmocniły:
- wobec zagrożeń współczesnego świata, związanych na przykład z terroryzmem, biedą i łamaniem praw człowieka wspólnota wartości ulega wypukleniu,
- główne problemy bezpieczeństwa współczesnego świata zdają się na równi dotyczyć całego obszaru euroatlantyckiego,
- ekonomiczne, czyli handlowe i finansowe związki wewnątrz świata zachodniego wydają się być coraz silniejsze, mimo postępującego wzrostu konkurencji.

Dotychczasowy układ hegemoniczny jest w związku z powyższym nie do zaakceptowania i utrzymania. Jednocześnie Europa bezwzględnie potrzebuje Ameryki, a Ameryka Europy. Poziom wzajemnych zależności jest bardzo znaczny i wymusza współpracę, szczególnie ekonomiczną, która musi być uzupełniona bardziej realistycznym układem zależności politycznych. Jednocześnie tak jak nie do przyjęcia jest utrzymywanie hegemonii amerykańskiej w Europie i unilateralnego podejścia do problemów światowych, tak niebezpieczne są próby zrobienia z Ameryki wroga Europy, w dużej mierze bowiem są one wynikiem nadmiernych ambicji niektórych polityków europejskich, zapotrzebowania wewnątrzpolitycznego czy kalkulacji wyborczych.

Z problemem wzajemnych stosunków USA–Europa Zachodniej, są także związane główne instytucje świata zachodniego – NATO i Unia Europejska. Stały się także przedmiotem kontrowersji. Pola tego sporu są w tym zakresie dwa:

- czy NATO ma pozostać instrumentem polityki USA, w ramach którego jego europejski komponent będzie realizował interesy Waszyngtonu,
- czy Unia Europejska ma być instrumentem niezależnej od USA polityki zagranicznej i obronnej Unii Europejskiej.

Pytania te wywołują dyskusję o nowej roli NATO i UE oraz ich wzajemnych stosunkach. Jedni uważają, że kwestie bezpieczeństwa powinny pozostać w gestii sprawdzonego instrumentu, jakim jest NATO pod amerykańskim przywództwem. Drudzy, zauważając że Ameryka nie liczy się z Europą, żądają jak najszybszego przejęcia przez UE uprawnień w dziedzinie obronnej i bezpieczeństwa. Oba stanowiska są nierealistyczne, ponieważ z jednej strony nie ma zgody na unilaterializm USA, z drugiej – UE nie istnieje realistyczna perspektywa wygenerowania wspólnych mechanizmów obronnych zastępujących NATO, zarówno z przyczyn finansowych, jak i organizacyjno-instytucjonalnych.

Warianty perspektywicznej ewolucji stosunków transatlantyckich w najbliższych dziesięcioleciach, zależne są w znacznej mierze od tego, jak Europa i Ameryka odpowiedzą sobie na powyższe pytania. Spośród możliwych wariantów, jako najbardziej prawdopodobne, wymienić można następujące:

- **jeżeli USA utrzymają swój unilaterialistyczny kurs,** to najprawdopodobniej będzie postępowała erozja współpracy politycznej, łącznie z możliwą degradacją NATO, przy jednoczesnym utrzymaniu więzi handlowych i wybiórczej współ-

pracy; jeśli w ramach tego wariantu Europa nie uzyska możliwości prowadzenia działań globalnych, jej znaczenie w świecie będzie maleć, jeśli jednak stanie się globalną siłą polityczną, to może stać się równorzędną, w pewnym zakresie nawet skonfliktowaną z USA potęgą,

- **jeśli USA będą w większym stopniu liczyć się ze zdaniem Europy**, prawdopodobnie układ stosunków transatlantycznych przekształci się w bardziej partnerski i dojdzie do zbliżenia stanowisk w różnych kwestiach, szczególnie jeśli UE wytworzy realistyczne instrumenty oddziaływania międzynarodowego i stanie się bardziej równorzędnym partnerem dla USA,
- **jeśli UE stworzy nową wizję swojej przyszłości**, która obejmować będzie zbudowanie na jej bazie światowego mocarstwa, wówczas, bez względu na politykę USA, stosunki transatlantyczne nabiorą bardziej równorzędnego charakteru; od USA zależec wtedy będzie, czy będzie to konkurencja czy współpraca,
- **jeśli UE pogrążyć się będzie w bierności i partykularyzmie**, wtedy asymetria pomiędzy nią a USA będzie rosła, a amerykańska globalna hegemonia w stosunku do Europy utrwali się, choć stosunki mogą być mniej lub bardziej partnerskie, w zależności od polityki Stanów Zjednoczonych.

MARCIN LASOŃ

Rozdział 14

EWOLUCJA

EUROPY ŚRODKOWEJ I POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

Po załamaniu się podziału świata na dwa bloki i zakończeniu konfliktu Wschód–Zachód, kraje regionu Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej (EŚiP-W) weszły na drogę transformacji ustrojowej i zyskały nowe pozycje w stosunkach międzynarodowych. Podejmowane przez nie działania były ściśle związane z prozachodnim – dominującym – kierunkiem polityki zagranicznej. Mimo przejściowych trudności i pewnych komplikacji, zależnych od sytuacji wewnętrznej i międzynarodowej, kierunek ten został utrzymany i realizowany był z sukcesem, czego dowodzi przyjęcie większości kandydatów do UE i NATO. Najtrudniejszą do pokonania drogę miały państwa bałkańskie ze względu na skomplikowaną sytuację w regionie.

14.1. Formy i problemy współpracy regionalnej – neoregionalizm

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

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

- Jesień ludów, która doprowadziła do upadku realnego socjalizmu i w części z tych krajów zapoczątkowała transformację ustrojową i gospodarczą, której celem było wprowadzenie pluralizmu politycznego i gospodarki rynkowej,
- pokojowe zjednoczenie Niemiec w 1990 r., rozpad ZSRR i rozwiązanie RWPG i UW – jako wydarzenia tworzące w regionie poczucie deficytu bezpieczeństwa,

Mapa 14.1. Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia w czasie zimnej wojny



Kraje należące do Układu Warszawskiego. (Albania formalnie wycofała się z Układu w 1968 r.)

1989-1990 rozpad bloku wschodniego; 1990 - rozwiązanie Układu Warszawskiego; 1991 - rozwiązanie RWPG

W styczniu 1993 r. nastąpił podział Czechosłowacji; w jej miejsce powstały republiki Czeska i Słowacka.

W październiku 1990 r. Niemiecka Republika Demokratyczna została włączona do Republiki Federalnej Niemiec.

W 1991 r. ZSRR przyznał niepodległość Litwie, Łotwie i Estonii - wycofanie wojsk radzieckich zakończono w sierpniu 1994 r.

W czerwcu 1991 r. Słowenia i Chorwacja ogłosiły niepodległość; w ślad za nimi uczyniły to Macedonia i Bośnia-Hercegowina; Macedonia odłączyła się we wrześniu 1991 r., w kwietniu 1992 r. Serbia i Czarnogóra stają się Federalną Republiką Jugosławii.

- ujawnienie się napięć i konfliktów etnicznych tłumionych w czasie zimnej wojny, a eksplodujących po jej zakończeniu, szczególnie na obszarze byłej Jugosławii, co przekonało polityków zachodnich do konieczności podjęcia działań na rzecz ustabilizowania regionu przez włączenie zainteresowanych państw do struktur euroatlantyckich.

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

Grupa Wyszehradzka zrzeszająca Czechosłowację, Polskę i Węgry (ze względu na liczbę uczestniczących państw zwana również Trójkątem Wyszehradzkim) była pierwszym forum współpracy między tymi krajami, którego tworzenie rozpoczęło się już w 1990 r. Na kwietniowym spotkaniu w Bratysławie przywódcy trzech państw nie doszli jeszcze do porozumienia w sprawie utworzenia organizacji. Dopiero na drugim spotkaniu prezydentów w Wyszehradzie (Węgry 12 – 15 II 1991) podpisano wspólną deklarację, w której popierano: rozwiązanie RWPG i UW, dążenie do uzgadniania polityki zagranicznej i wzajemnych konsultacji w ramach 13 zespołów i komisji problemowych. Uznaje się nią za początek współpracy w ramach Trójkąta Wyszehradzkiego. Na kolejnym szczycie w Krakowie (5 – 6 X 1991) przywódcy trzech państw w Deklaracji Krakowskiej ogłosili: dążenie do współkształtowania nowego porządku w Europie, przyspieszenia integracji ze Wspólnotą Europejską i wypracowanie konkretnych form współpracy regionalnej. W liście do NATO ministrowie sprawa zagranicznych zwracali uwagę na potrzebę bezpośredniej współpracy z Sojuszem i równych szans bezpieczeństwa dla wszystkich państw europejskich. Na szczycie w Pradze (6 V 1992) koncentrowano się na środkach potrzebnych do dalszego rozwoju kontaktów z organizacjami Europy Zachodniej. W tym też roku odbywały się spotkania z przedstawicielami wspólnot na temat kryteriów członkostwa i poszerzania wzajemnej współpracy. To było głównym celem Grupy Wyszehradzkiej, w której od 1 stycznia 1993 r. znajdowały się już oddzielnie Czechy i Słowacja. Jednak przywódcy czescy i węgierscy podkreślali,

że jest to tylko forum konsultacji, a nie nowa organizacja. Obawiali się bowiem dominacji Polski w ramach Grupy i mieli nadzieję, że bez niej uda im się szybciej dołączyć do UE i NATO. Jednak rozszerzenie tych organizacji bez udziału Polski nie było możliwe.

Wybory parlamentarne w 1998 r. na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji sprzyjały podjęciu kolejnej próby bliższej współpracy. Z inicjatywy premiera Słowacji zorganizowano szczyt państw Grupy Wyszehradzkiej w Bratysławie, pierwszy od 8 lat. W przyjętym dokumencie „Treść współpracy Wyszehradzkiej” przeniesiono jej ciężar na zagadnienia społeczne i współpracę przygraniczną. Doszło do zintensyfikowania współpracy, o czym świadczą również kolejne spotkania np. w XII 1999 r. w Gerlachowie na Słowacji, gdzie państwa Grupy poparły jej aspiracje na rzecz przystąpienia do NATO i UE, w Pszczynie w Polsce w 2000 r. i Častolovicach w Czechach w 2002 r. Omawiano współdziałanie państw na rzecz integracji z UE, pomoc Słowacji w przystąpieniu do NATO oraz kształt przyszłej współpracy w łonie UE. Jednak nie udało się wypracować wspólnego stanowiska w sprawie projektu traktatu konstytucyjnego, co dobitnie udowodniło, że współpraca polityczna państw Grupy Wyszehradzkiej nie powiodła się. Utrudniały ją również relacje pomiędzy poszczególnymi państwami np. konflikt między Węgrami, a Czechami i Słowacją spowodowany żądaniem strony węgierskiej, by oba kraje uchyliły dekrety, na mocy których po II wojnie światowej wysiedlono z terytorium Czechosłowacji Niemców i część Węgrów. Już po przystąpieniu do UE państwa Grupy Wyszehradzkiej przyjęły na spotkaniu premierów w Kromierzyżu w Czechach deklarację, w której zapowiadały działania na rzecz promocji regionu jako obszaru stabilizacji i demokracji, wsparcie dla państw kandydujących do UE oraz konieczność dostosowania się do wymogów związanych z przyjęciem umowy z Schengen. Nie udało im się jednak wypracować wspólnego stanowiska w sprawie najważniejszych problemów związanych z członkostwem np. budżetem na lata 2007 – 2013.

Faktyczna współpraca skoncentrowała się na zagadnieniach społecznych. We wrześniu 2000 r. utworzono na jej potrzeby Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, który jest formalną strukturą Grupy posiadającą osobowość prawną. Jego celem jest rozwój m.in. współpracy kulturalnej, edukacji, wymiana młodzieży, pracowników naukowych i współpracy transgranicznej. Projekty są finansowane z budżetu Funduszu pochodzącego ze składek członkowskich i w roku 2001 wynosił 1 mln Euro, a w roku 2006 już 3 340 000 Euro [zob. Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki, www.visegradfund.org].

Kraje Grupy podjęły również współpracę gospodarczą zmierzającą do liberalizacji handlu. Już 21 XII 1992 r. w Krakowie podpisano Porozumienie Środkowo-europejskie o Wolnym Handlu (CEFTA), którego celem było stworzenie strefy wolnego handlu w ciągu 5 do 8 lat. Porozumienie weszło w życie 1 marca 1993 r. Deklarację praską o trzystopniowej redukcji stawek celnych do 2001 r. na towary przemysłowe i surowe oraz półfabrykaty przyjęto 4 lutego 1994 r. Nie udało się jednak znaleźć porozumienia w sprawie rolnictwa i towarów wrażliwych, np. stali, co w znaczny sposób utrudniało współpracę, tym bardziej, że kraje członkowskie

koncentrowały się na działaniach zbliżających je do przystąpienia do UE. Kolejne państwa regionu dołączyły do współpracy w ramach CEFTA w 1996 r. Słowenia, w 1997 r. Rumunia, w 1998 r. Bułgaria, w 2002 r. Chorwacja i w 2006 r. Macedonia. Po przystąpieniu większości państw CEFTY do UE umowa ta straciła na znaczeniu i w ramach niej pozostały jedynie Bułgaria, Rumunia, Chorwacja i Macedonia.

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

W lipcu 1992 r. po włączeniu kolejnych państw, wynikającym z rozpadu Jugosławii, grupa przybiera nazwę Inicjatywy Środkowoeuropejskiej. Zakres jej współpracy określono na szczycie w Warszawie. Przyjęte 7 października 1995 r. „Wytyczne działania i zasady proceduralne” stwierdzały, że na wzór UE spotkania na szczycie odbywać się będą jesienią każdego roku (najważniejszy organ CEI). Wiosną odbywać się miały spotkania ministrów spraw zagranicznych. Przewodnictwo w CEI co rok sprawować miało inne państwo, zgodnie z porządkiem alfabetycznym. Rozwiązywaniu konkretnych problemów służyć mają spotkania ciał koordynacyjnych i grup roboczych (obecnie jest ich 17), regularne spotkania parlamentarzystów i powołany w Trieście Ośrodek ds. Informacji i Dokumentacji jako załączek obecnie koordynującego działalność CEI Sekretariatu Wykonawczego. Współpraca miała obejmować cele polityczne, gospodarcze i społeczne. Za szczególnie ważne w toku działalności CEI uznano intensyfikację kontaktów między uczestnikami, przygotowanie ich integracji z UE i pomoc w transformacji, szczególnie na płaszczyźnie gospodarczej, socjalnej i prawnej.

Przyjęty na szczycie w Warszawie (21 XI 2003) Plan działań na lata 2004 – 2006 zakładał realizowanie projektów w zakresie dwóch głównych dziedzin współpracy (1) ekonomicznej i (2) społecznej (ludzkiej). W ich ramach finansowanie przedsięwzięć z zakresu: (1) rolnictwa, energetyki, ochrony środowiska, rozwoju małych i średnich firm, turystyki, transportu, instytucji finansowych oraz (2) rozwoju kultury, edukacji, szkoleń, nauki i technologii i aktywizacji młodzieży. Przewidywano również działania w zakresie rozwoju współpracy instytucjonalnej np. w walce z przestępczością zorga-

nizowaną oraz kooperację przygraniczną. Jednak ze względu na brak ciał wykonawczych i własnych środków finansowych CEI pozostaje forum wzajemnych konsultacji 17 należących do niej państw.

Rada Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) powstała z inicjatywy Polski i Szwecji, których premierzy spotkali się 2–3 września 1990 r., by rozmawiać na temat ochrony środowiska naturalnego. Stało się ono źródłem inicjatywy mającej na celu szerszą współpracę państw basenu Morza Bałtyckiego. 5–6 marca 1992 r. w Kopenhadze odbyło się spotkanie szefów 10 państw regionu: Danii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Niemiec, Norwegii, Polski, Rosji i Szwecji, na którym powołano do życia RPMB. Określono jej strukturę i cele. Zaplanowano i z biegiem czasu utworzone m.in. następujące instytucje [Pełna struktura, Structures & Working Bodies, www.cbss.st]:

- okresowe spotkania szefów rządów,
- doroczne spotkania ministrów spraw zagranicznych jako najwyższe forum konsultacyjne i decyzyjne,
- powołanie Komitetu Wyższych Urzędników celem koordynacji działalności między spotkaniami ministrów spraw zagranicznych,
- powołanie Komisarza ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka oraz Osób Należących do Mniejszości z siedzibą w Kopenhadze, który przygotowuje raporty o stanie ochrony praw człowieka w państwach RPMB,
- Konferencje Parlamentarne odbywające się raz do roku i mające charakter doradczy,
- Zespół Zadaniowy ds. Zwalczania Zorganizowanej przestępczości powołany na spotkaniu szefów rządów w Visby w 1996 r.,
- utworzenie Stałego Sekretariatu z siedzibą w Sztokholmie na szczycie w Rydze w 1998 r.

Przewodnictwo w RPMB sprawowane jest rotacyjnie, a decyzje podejmowane na zasadzie consensusu. Polska prezydencja przypadła na okres czerwiec 2004 – czerwiec 2005. Obecnie sprawuje ją Szwecja. Cele współpracy obejmują wiele zagadnień związanych m.in. z: ochroną środowiska, energetyką, transportem, ochroną praw mniejszości narodowych, żeglugą, telekomunikacją, kulturą, turystyką, polityką na rynku pracy, współpracą młodzieży, miast, a nawet sprawami podatkowymi. Jednak główne zainteresowanie państw regionu koncentruje się przede wszystkim na problematyce bezpieczeństwa cywilnego, zwalczaniu przestępczości zorganizowanej (np. powołano do tego celu The Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region), zapobieganiu nielegalnej imigracji, bezpieczeństwie energetycznym i zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego. Realizacją konkretnych projektów zajmują się grupy robocze złożone z ekspertów. Są one finansowane przez państwa członkowskie i UE. Do 2007 r. odbyło się 6 spotkań na szczepku szefów rządów RPMB (ostatnie w Rejkiawiku 8 VI 2006). Obecnie w skład Rady wchodzi 11 państw, jednak obok członków wyróżnia się również Obserwatorów, którymi od 2006 r. są m.in.: Francja, Włochy, Ukraina, Wielka Brytania i USA.

Obok wymienionych organizacji w regionie EŚiP-W – W funkcjonuje **Rada**

Bałtycka powstała w 1990 r. i zrzeszająca Litwę, Łotwę Estonię. Posiada własne organy i koncentruje się na współpracy w płaszczyźnie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturowej. Działa również **Współpraca Gospodarcza Morza Czarnego** zrzeszająca 11 państw: Albanie, Armenię, Azerbejdżan, Bułgarię, Gruzję, Grecję, Mołdawię, Rumunię, Rosję, Turcję i Ukrainę. Polska ma status obserwatora. Celem wspólnym jest rozwijanie współpracy w regionie, integracja europejska, współpraca naukowa i kulturalna, ochrona środowiska i troska o stabilność i pokój w regionie. Sposób organizacji wzorowany jest na UE.

Polityka zagraniczna państw regionu od początku lat 90. XX w. koncentrowała się na: eksponowaniu suwerenności, niezawisłości i integralności terytorialnej, orientacji prozachodniej i proeuropejskiej, współpracy dobrosąsiedzkiej i chęci rozwiązywania pojawiających się problemów, szczególnie w odniesieniu do sytuacji w byłej Jugosławii, która rzutowała na stan bezpieczeństwa Europy. Funkcją nowego regionalizmu było osiągnięcie zakładanych przez państwa celów. Przede wszystkim przybliżenie do integracji ze strukturami euroatlantyckimi. Z jednej strony tworzone organizacje były wynikiem inicjatyw polityków państw EŚiP-W, z drugiej – efektem zachęt i nacisków przedstawicieli zachodu oczekujących na przygotowanie się regionu do integracji przez samodzielne rozwiązywanie powstałych problemów. Dawało to również czas na podjęcie ostatecznej decyzji i przygotowanie struktur europejskich do rozszerzenia na wschód.

14.2. Poszukiwanie bezpieczeństwa – rola NATO

Po upadku systemu dwublokowego kraje Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej znalazły się w próżni bezpieczeństwa pomiędzy Niemcami a Rosją. Deficyt bezpieczeństwa wynikał przede wszystkim z rozpadu dotychczasowych struktur politycznych i militarnych, w jakich funkcjonowały, położenia geopolitycznego, problemów transformacji ustrojowej i gospodarczej oraz eksplozji sporów i konfliktów o charakterze etnicznym i granicznym. Głównym impulsem do silnych starań o przyjęcie do NATO był kryzys jugosłowiański i jego następstwa (patrz punkt 4). Wstąpienie do Sojuszu miało wprowadzić państwa byłego bloku wschodniego w strefę bezpieczeństwa i stabilizacji gwarantującą trwały rozwój, np. przez poprawienie warunków dla inwestycji zagranicznych. W ten sposób stałyby się częścią obszaru bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Jednak droga do NATO dla pierwszych trzech państw Europy Środkowo-Wschodniej nie była ani łatwa, ani szybka.

Dążeniu do integracji z instytucjami polityczno-militarnymi i ekonomicznymi Zachodu (NATO, Unią Europejską i Unią Zachodnioeuropejską) towarzyszyło zawieranie układów politycznych, które deklarowały przyjaźń i współpracę, trwałość granic i dobre sąsiedztwo. Taki charakter miały traktaty Czechosłowacji, Polski i Węgier z Francją i Niemcami oraz układy bilateralne między krajami bloku wschodniego. W ten sposób powstała sieć umów, które miały stabilizować situa-

cję polityczną w Europie. Jednak pełne poczucie bezpieczeństwa zapewnić mogło dopiero ich rozszerzenie i podjęcie współpracy wielostronnej. Deklaracja londyńska, podjęta na spotkaniu szefów państw i rządów NATO w 5–6 lipca 1990 r. dała szansę na nawiązanie współpracy z NATO. Zaproponowano w niej „budowanie partnerskich stosunków” z byłymi państwami bloku wschodniego przez nawiązanie bezpośrednich kontraktów oraz dialog polityczny i rozwój współpracy wojskowej zorientowanej na umacnianie stabilności w skali ogólnoeuropejskiej. W efekcie na szczycie w Rzymie (7–8 XI 1991) zdecydowano o instytucjonalizacji współpracy i powołaniu do tego celu Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC). W jej skład weszły państwa NATO, 9 z Europy Środkowo-Wschodniej. Po upadku ZSRR zaproszono 11 krajów członkowskich WNP. Jednak na spotkaniu w Rzymie nie padły ze strony NATO żadne zobowiązania co do rozszerzenia na Wschód. Wywołało to naciski ze strony państw aspirujących do NATO, szczególnie Polski i Czechosłowacji. Podkreślano wspólnotę wartości demokratycznych z państwami NATO i brak formalnych przeszkód traktatowych do członkostwa w Sojuszu. Pierwszy politykiem zachodnim, który otwarcie nawoływał do rozszerzenia NATO i był jego propagatorem był niemiecki minister obrony Volker Rühle. Dał temu wyraz w marcu 1993 r. podczas wizyty w Londynie. Proponował otwarcie NATO na Europę Środkowo-Wschodnią i szybkie przyjęcie nowych państw. Jednak w USA w administracji Clintona polityka wobec wschodniej Europy podporządkowana była hasłu *Russia first* (najpierw Rosja) i linii tej trzymać musiało się również NATO.

Dopiero refleksja nad koniecznością dostosowania Sojuszu do nowych wyzwań po zakończeniu zimnej wojny spowodowana wydarzeniami na Bałkanach oraz popieranie idei rozszerzenia przez coraz większą liczbę polityków (np. Richarda Holbrooke’a, czy Sekretarza Generalnego NATO Manfreda Wörnera) zaczęła tworzyć środowisko przychylne dla poszerzenia Paktu.

USA w końcu 1993 r. przedstawiły dla państw aspirujących program Partnerstwo dla Pokoju (PdP). Miał on z jednej strony być odpowiedzią na prośby krajów Europy Środkowo – Wschodniej, a z drugiej pozwolić NATO na odłożenie podjęcia ostatecznej decyzji odnośnie możliwości poszerzenia na Wschód. Dlatego PdP nie zawierało wojskowych gwarancji bezpieczeństwa ze strony Sojuszu i nie zapewniał, że udział w PdP będzie prowadził do członkostwa. Oznaczało to porażkę zwolenników poszerzenia Sojuszu. Udało się jednak wprowadzić do tekstu porozumienia kryteria, których spełnienie może prowadzić do zostania członkiem NATO oraz zapis o możliwości perspektywicznego członkostwa dla tych państw, które wyrażą taką wolę i będą się wyróżniały w realizacji PdP.

Program PdP został przyjęty w styczniu 1994 r. na posiedzeniu Rady Północnoatlantyckiej w Brukseli. Za podstawowe cele uznano: zaprowadzenie demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi, rozwój współpracy wojskowej w zakresie wspólnego planowania i osiągnięcia zdolności do wspólnego działania z wojskami państw NATO (interoperacyjność), przeprowadzanie ćwiczeń wojskowych w celu poszerzenia zdolności sił zbrojnych do realizacji misji pokojowych, operacji poszu-

kiwawczo-ratowniczych i humanitarnych, zapewnienie przejrzystości finansowania obrony narodowej. Każde państwo podpisywało z Sojuszem tzw. Indywidualny Program Partnerstwa (IPP), który był corocznie negocjowany i zatwierdzany do wykonania na dany rok kalendarzowy. W 1995 r. w PdP uczestniczyło 26 państw, w tym 9 z Europy Środkowo-Wschodniej ubiegających się o członkostwo.

Do zmiany stanowiska państw NATO doszło w efekcie wydarzeń w Rosji. W rosyjskiej doktrynie obronnej pojawiło się bowiem rozróżnienie między bliską i daleką zagranicą, a w wyborach do Dumy zwycięstwo odniosła ultrapravicowa partia Władimira Żyrynowskiego.

Po podpisaniu PdP rozpoczęła się aktywna współpraca wojskowo-polityczna, szczególnie intensywna między Niemcami a Polską, Węgrami i Czechami. Niemcy były bowiem żywotnie zainteresowane rozszerzeniem NATO i przesunięciem granic Sojuszu na wschód. Na początku lipca 1994 r. nową politykę zagraniczną ogłosił prezydent Clinton, który stwierdził w Warszawie, że rozszerzenie nie jest kwestią „czy”, lecz tylko „jak” i „kiedy”. W grudniu tego roku szefowie dyplomacji państw NATO uznali poszerzenie za konieczne i podjęli decyzję o przygotowaniu odpowiedniej strategii. Wraz z dalszą realizacją PdP oraz przekonaniem Rosji, która była przeciwna rozszerzeniu, miała być podstawą do dalszych działań. Przyjęta (we IX 1995) jako „Studium rozszerzenia NATO” określała wymogi, jakie powinny spełniać państwa ubiegające się o członkostwo. Zaliczono do nich m.in. [zob. *Polska droga do NATO*, www.kprm.gov.pl]:

- ustanowienie trwałego, demokratycznego systemu politycznego z wolnymi wyborami, stabilnymi instytucjami władzy ustawodawczej i wykonawczej, poszanowaniem praw i swobód obywatelskich oraz demokratyczną kontrolą nad siłami zbrojnymi,
- gotowość do bezwarunkowego zaakceptowania zasady wspólnej obrony oraz – w razie potrzeby – przyjęcia na swoim terytorium wojsk i instalacji NATO,
- gotowość do uczestniczenia w zintegrowanej strukturze obronnej NATO,
- gotowość do dalszej aktywnej współpracy w ramach PdP, w tym do uczestnictwa w operacjach pokojowych,
- przyjęcie natowskich zasad planowania obronnego,
- gotowość do uznania podstawowych zasad polityki NATO i założeń Koncepcji Strategicznej Sojuszu,
- wola osiągnięcia minimalnej, niezbędnej zdolności do współdziałania sił zbrojnych (interoperacyjności), a w dalszej perspektywie – ich kompatybilności, zgodnie z wymogami określonymi przez NATO.

Rosyjski sprzeciw wobec poszerzenia był wyrażany od 1993 r. Nie zmienił tego faktu wspólny komunikat przyjęty na zakończenie wizyty prezydenta Rosji Borysa Jelcyna w Warszawie (w VIII 1993), który wyrażał brak sprzeciwu wobec dążeń Polski do członkostwa w NATO. Został on bowiem szybko odwołany przez dyplomatów rosyjskich. Dlatego PdP potraktowano w Moskwie jako chęć NATO uspokojenia niecierpliwych kandydatów do członkostwa i alternatywę dla rozszerzenia Paktu. Kiedy w grudniu 1994 r. na spotkaniu w Brukseli postanowiono rozpocząć

studia nad sposobem i zasadami rozszerzenia NATO, Rosja od razu zaprotestowała. Jednak jej sprzeciw nie był ostateczny, bowiem nie widząc szans na niedopuszczenie do rozszerzenia, Rosja rozpoczęła zabieganie o jak najkorzystniejsze warunki udzielenia swej zgody. Wśród nich znalazł się postulat stworzenia stałego organu konsultacyjnego pomiędzy Rosją i NATO oraz uregulowania stosunków wzajemnych w formie traktatowej. W efekcie 27 maja 1997 r. w Paryżu podpisano Akt Stanowiący o Podstawach Stosunków Wzajemnych, Współpracy i Bezpieczeństwie pomiędzy NATO i Federacją Rosyjską. Zawierał on m.in. zasady współpracy obu podmiotów, powoływał do życia Stałą Wspólną Radę Rosja-NATO, jako organ regularnych konsultacji, określał tematyczny zakres jej działań (bezpieczeństwo i stabilność obszaru euroatlantyckiego oraz zapewnienie o nie umieszczaniu broni jądrowej na terenie nowo przyjmowanych państw. Akt nie jest umową w rozumieniu prawa międzynarodowego, a jedynie wyrażeniem woli stron go podpisujących o charakterze deklaracji politycznej.

Wraz z rozwojem współpracy w ramach PdP, pogodzeniem się Rosji z rozszerzeniem NATO oraz spełnianiem kryteriów członkostwa droga do poszerzenia Sojuszu stanęła otworem. NACC zastała przekształcona w Radę Partnerstwa Euroatlantyckiego (EAPC) 30 maja 1997 r. i postawiono przed nią dalszy rozwój współpracy Sojuszu z państwami partnerskimi. Natomiast 8 – 9 lipca 1997 r. w Madrycie zaproszono do rozmów akcesyjnych Czechy, Polskę i Węgry. Rozmowy Polski rozpoczęły się w Brukseli we wrześniu i zakończyły tzw. Protokołem Akcesyjnym podpisanym 16 grudnia 1997 r. Tego samego dnia dokumenty akcesyjne złożyły Czechy i Węgry. Zawierały one zobowiązania tych państw wobec NATO, w zamian za gwarancje, jakie oferował Sojusz. W wypadku kandydatów nie zaproszonych do rozmów decyzję odłożono do 1999 r. zachęcając je do aktywnego uczestnictwa w PdP i pracach EAPC.

W Madrycie przyjęto również Kartę o szczególnym partnerstwie pomiędzy NATO i Ukrainą, która zawierała zasady ścisłej współpracy między nią a Sojuszem. Proces ratyfikacyjny przez kraje NATO trwał przez cały 1998 rok. Zaproszone państwa stały się członkami Sojuszu z dniem 12 marca 1999 r., kiedy to dokumenty ratyfikowane przez nie przekazano rządowi USA, będącemu depozytariuszem traktatu. Do uroczystego powitania nowych sojuszników doszło 16 marca na specjalnej ceremonii w Brukseli. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej szybko miały okazję sprawdzić się w nowej roli podczas interwencji NATO w Kosowie.

Kolejne rozszerzenie pozostawało kwestią czasu potrzebnego na spełnienie stawianych przez NATO warunków. Nowa Koncepcja Strategiczna (NKS) przyjęta przez Sojusz na jubileuszowym szczycie w Waszyngtonie (23–25 IV 1999) potwierdzała kontynuację polityki „otwartych drzwi” i zapowiadała szersze PdP. Jego celem miało być: wspólne prowadzenie operacji pokojowych, zbliżanie standardów planowania i dowodzenia, konsultowanie decyzji Sojuszu z partnerami oraz nowe warunki dla kandydatów. Pośród nich przestrzeganie prawa międzynarodowego, wolę pokojowego rozstrzygnięcia sporów, demokratyczną kontrolę nad wojskiem, aktywne uczestnictwo w PdP i EACD, wolę i zdolność do sprostania

wymaganiom członkostwa i akceptację NKS. 9Dzięciu kolejnym kandydatom zaoferowano program pomocy, ułatwiający przygotowanie do członkostwa. Jest to tzw. Plan Działań na rzecz Członkostwa (MAP). W jego ramach każdy kandydat przekazywać miał rocznie „Narodowy Program Integracji”, w którym wyznaczał cele integracyjne i terminy ich realizacji. Kandydatów podzielono na trzy grupy. W pierwszej znalazła się Rumunia i Słowenia, w drugiej Estonia, Litwa i Łotwa, a w trzeciej Bułgaria i Słowacja. Wymieniano również Albanie i Macedonię. Spośród państw aspirujących do NATO od 1997 r. największy problem stanowiło przyjęcie państw bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii, ponieważ były one byłymi republikami ZSRR i Moskwa zdecydowanie się temu sprzeciwiała.

Mapa 14.2. Etapy poszerzenia NATO



Źródło: <http://pl.wikipedia.org/wiki/Grafika:RozszerzanieNATO.PNG>

Już w styczniu 1998 r. podpisano Kartę Partnerstwa między Stanami Zjednoczonymi Ameryki, a Republiką Estonii, Republiką Litwy i Republiką Łotwy, w której strony stwierdzały, że ich wspólnym celem jest pełna integracja państw bałtyckich z instytucjami bezpieczeństwa euroatlantyckiego, szczególnie z NATO i UE. Nowy etap rozszerzenia zapowiedziano w grudniu 2001 r., a w związku z wojną ze światowym terroryzmem, Rosja jedynie potwierdziła swój sprzeciw nie podejmując żadnych zdecydowanych kroków, koncentrując się na współpracy z USA na tym polu.

W Waszyngtonie zapowiedziano, że na szczycie w 2002 r. NATO dokona przeglądu postępów poczynionych przez formalnych kandydatów do członkostwa. Zgodnie z tym po spełnieniu postawionych warunków 21 listopada 2002 r. na szczycie w Pradze, Sojusz zaprosił do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych kolejnych siedem państw. Każde z nich było członkiem PdP od 1994 r. i realizowało MAP od 1999 r. Negocjacje toczyły się w Brukseli w dwóch rundach, podczas których zajmowano się kwestiami politycznymi, militarnymi i technicznymi związanymi z przyszłym członkostwem. Kandydaci musieli przyjąć również szereg dokumentów niezbędnych do członkostwa np. o ochronie informacji niejawnych czy statusie wojsk sojuszniczych operujących na terenie państw NATO. Protokoły akcesyjne podpisano 26 marca 2003 r., po czym rozpoczęła się ich ratyfikacja. W efekcie tych procedur do NATO 29 marca 2004 r. Przystąpiły: Bułgaria, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia. Na drodze do przyjęcia znajduje się Albania, Chorwacja i Macedonia. Tym samym kolejne 45 mln ludzi znalazło się pod parasolem ochronnym Sojuszu. Strefa stabilności i bezpieczeństwa poszerzyła się na niespotykaną w historii NATO skalę, bowiem Sojusz przyjął tak wiele państw, jak podczas wszystkich wcześniejszych poszerzeń.

14.3. Postępy procesu transformacji oraz charakter członkostwa w UE

Proces transformacji ustrojowej możemy rozumieć jako zmiany zachodzące w systemie politycznym, gospodarczym i społecznym danego kraju, które prowadzą do zmiany sposobu rządzenia, funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa oraz wymiany i kształtowania się nowych elit. W wypadku państw EŚiP-W zmierzała ona do wprowadzenia demokracji parlamentarnej, gospodarki rynkowej i społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na stan jaki osiągnęły państwa pod tymi względami można podzielić je na następujące grupy [zob. E Cziomer, 2004, 282]:

- grupa przodujących krajów reformatorskich (Czechy, Polska, Węgry, Słowenia),
- kraje bałtyckie (małe i zaawansowane w reformach polityczno-gospodarczych),
- kraje mniej zaawansowane, ale przyspieszające reformy, które w rezultacie umożliwiły wejście do UE (Bułgaria i Rumunia, które weszły na drogę reform po wyborach w latach 1996 i 1997),
- pozostałe kraje postjugosłowiańskie oraz Albania, które ciągle borykają się ze skutkami konfliktów lat 90.

Ciekawą analizę procesu transformacji ustrojowej w krajach postkomunistycznych przedstawia A. Pradetto w artykule, *Postkommunistische Transformation Europas und deutsche Europapolitik* [zob. A. Pradetto, 2006, 133–149]. Stwierdza on, że upadek bloku wschodniego i rozpoczęcie transformacji ustrojowej przez kraje Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej spowodowany był przede wszystkim przez krach systemu i ideologii komunistycznej, zarówno na gruncie politycznym, gospodarczym, jak i kulturalnym. Rodzące się alternatywne idee i elity je głoszące, stały się wyzwaniem dla rządzących przedstawicieli partii komunistycznych, którzy nie byli w stanie im sprostać. W większości krajów władze komunistyczne dostrzegały bezskuteczność zbrojnego oporu wobec zachodzących przemian oraz możliwość współpracy reformatorsko nastawionych działaczy z opozycją antykomunistyczną. Był to ważny element tworzenia się nowego systemu politycznego, partyjnego i społeczno-gospodarczego. Nie byłoby to możliwe, bez zmian w ZSRR, które dokonały się za rządów M. Gorbaczowa. Ponadto, transformacja przebiegała łatwiej w krajach, których gospodarki były mniej uzależnione od radzieckiej. Posiadając wyższy poziom rozwoju ekonomicznego lepiej radziły sobie z transformacją polityczną i z dylematem równoczesności, czyli koniecznością dokonywania szybkich i głębokich reform ekonomicznych, politycznych, administracyjnych i w polityce międzynarodowej. Większe trudności występowały w państwach, które musiały budować nową tożsamość narodową, tak jak np. kraje byłej Jugosławii i ZSRR.

Proces transformacji w Europie narażony był przede wszystkim na negatywne oddziaływania społeczne wywoływane przez zróżnicowanie regionalne, widoczne w aspekcie ekonomicznym i kulturowym, powodujące problem migracji, napięć społecznych, czy przemocy. Ich oddziaływanie na państwa regionu widoczne było szczególnie w czasie wojen w byłej Jugosławii, w procesie oligarchizacji gospodarek, rabunkowej prywatyzacji, czy drenażu mózgów. Tego typu problemy są nieodłącznym elementem towarzyszącym procesom transformacyjnym. By ograniczyć ich negatywne skutki, należało w miarę szybko podejmować daleko idące przemiany ekonomiczne, aby w jak najkrótszym czasie odczuwalne były efekty reform w postaci podnoszenia się standardu życia obywateli. Jeżeli tak się nie stało, to ciężar reform i przemian powodował, że reformatorskie rządy traciły zaufanie społeczne. Tak stało się w większości krajów EŚiP-W, gdzie władzę w wolnych wyborach, przejmowały w toku procesu transformacji postkomunistyczne formacje. Jednak zmiana ekip rządzących nie doprowadzała do zaniechania reform; a jak wiadomo reformy ekonomiczne wymagają demokratyzacji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Tylko wtedy można uniknąć rodzenia się warstwy „oligarchii” i narastania korupcji, czyli elementów towarzyszących procesowi prywatyzacji. Nie udało się tego uniknąć części państw omawianego regionu.

Niezwykle istotnym dla ostatecznego, generalnego sukcesu procesu transformacji było przekonanie rządów wszystkich krajów postkomunistycznych, że do poprawy sytuacji ekonomicznej i polepszenia standardu życia niezbędna jest szybka integracja w ramach UE. Był to jeden z priorytetów ich polityki zagranicznej.

Dzięki temu udało się ograniczyć skalę szkodliwych zjawisk i patologii, bowiem wymuszał to proces integracji. Szybko utworzono instytucje stanowiące bazę dla pluralizmu i demokracji np. podział władz, dominację systemu parlamentarnego, czy zasadę niezawisłości sądów. Brak jest jeszcze stabilności systemów partyjnych. Partie są niewielkie, często powstają wokół konkretnej osoby i często mamy do czynienia ze zjawiskiem zmieniania partii i powstawania nowych, tworzonych przez tych samych polityków. Ugrupowania antydemokratyczne są słabe i mają znikome poparcie. Znaczne wpływy posiadają umiarkowani populiści, którzy podkreślają niesprawiedliwość procesu transformacji i kosztów z niego wynikających, ponoszonych tylko przez część społeczeństwa, zyskując tym poparcie tejże części społeczeństwa i udział w sprawowaniu władzy. Zazwyczaj nie oznacza to jedynie spowolnienie reform. Dlatego mimo wszystko kraje postkomunistyczne kontynuują je ze znacznymi osiągnięciami, m.in.: ustabilizowano waluty, stworzono podstawy wzrostu gospodarczego, stworzono warunki do wzrostu poziomu inwestycji zagranicznych. Nadal jednak problemem jest wysoka stopa bezrobocia, duży poziom wydatków socjalnych i niedofinansowanie edukacji i badań naukowych.

Oceniając proces transformacji krajów postkomunistycznych trzeba podkreślić, że więcej było tu sukcesów niż porażek. Wystarczającym dowodem tej tezy jest fakt, że wszystkie kraje, w których w latach 1989–1990 dokonał się przełom, są już państwami w pełni demokratycznymi i członkami UE. Co więcej, proces integracji europejskiej oraz osiągnięcie kolejnego etapu poszerzenia w 2007 r. uwidocznilo korzyści płynące z niej zarówno dla byłych krajów postkomunistycznych, jak i całej Europy.

Charakter członkostwa w UE

1 maja 2004 r. zlikwidowano ostatecznie pozostałości porządku jałtańskiego w Europie. Stało się tak dzięki rozszerzeniu UE na wschód i przyjęciu ośmiu byłych państw komunistycznych z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej oraz Cypru i Malty (patrz rozdział 13). Tym samym proces integracji zachodnioeuropejskiej przybrał wymiar ogólnoeuropejski. Dzięki temu uległ poszerzeniu obszar demokracji i bezpieczeństwa oraz wspólnego, wolnego rynku. Co więcej, historia integracji pokazuje, że prowadzi ona do ograniczania i przewyżczania konfliktów, co udowodniły np. Niemcy i Francja. Rozszerzenie na wschód stworzyło szansę do powiększenia sfery stabilności i współpracy w Europie. Zagwarantowało ono nieodwracalność procesu transformacji ustrojowej przez gwarantowanie wartości wspólnych dla całej UE, a mianowicie demokracji, praw człowieka, wolnego rynku i przynależność do euroatlantyckich struktur obronnych. Państwa regionu EŚiP-W wniosły do UE swój znaczący potencjał demograficzny (ludność UE zwiększyła się o 75 mln) i zajęły pozycje najbiedniejszych państw UE.

Taki stan rzeczy oznaczał, że nowo przyjmowane kraje korzystać będą z pomocy finansowej ze strony Unii, służącej przede wszystkim likwidacji różnic rozwojowych pomiędzy nimi, a dotychczasowymi członkami i przyspieszeniu rozwoju gospodarczego cywilizacyjnego. Jednak już na szczycie w Laeken (14 i 15 XII 2001) stwierdzono, że w pierwszym okresie członkostwa pomoc będzie udzielana w ra-

mach istniejącego budżetu. Został on przyjęty w 1999 r. na szczycie w Berlinie i miał obowiązywać do 2006 r. Warto zauważyć, że przewidywał on środki na rozszerzenie o sześć, a nie dziesięć państw, do czego ostatecznie doszło. Wobec takiego stanu rzeczy oczekiwania finansowe nowych członków nie mogły być w pełni realizowane.

Łącznie w latach 2004–2006 nowi członkowie otrzymać mieli 40,8 mld euro pomocy z budżetu UE, z czego prawie połowa przyspaść miała Polsce. Mimo że dla krajów członkowskich UE nie była to wielka suma, bowiem zdecydowały się wydać na rozszerzenie UE ledwie 0,15% PKB, to był to istotny wkład w rozwój biednych państw EŚiP-W [S. Parzymies, 2004, 249]. Nie oznaczało to jednak zwolnienia z wnoszenia pełnych składek członkowskich do budżetu UE przez nowo przyjęte państwa. Kraje członkowskie zapewniły również sobie zapisanie w traktacie akcesyjnym odpowiednich klauzul ochronnych w dziedzinie ekonomii (np. wysokości dopłat bezpośrednich i funduszy strukturalnych), funkcjonowania rynku wewnętrznego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2007–2013 uzgodniona w Brukseli (17 XII 2005), zaakceptowana (z pewnymi poprawkami) przez przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i krajów członkowskich w Strasburgu 4 kwietnia i ostatecznie przyjęta przez Parlament Europejski 17 maja 2006 r. zakłada skierowanie na politykę spójności, a więc rozwój najbiedniejszych państw i regionów, jednej trzeciej budżetu wspólnoty, co stanowi 382 mld euro. Widać zatem, jak znaczące miejsce w wydatkach UE zajęły koszty pomocy dla nowoprzyjętych państw, a tym samym skalę korzyści z członkostwa we Wspólnocie. Przy ustalaniu budżetu brano już pod uwagę poszerzenie o Bułgarię i Rumunię, które stały się członkiem UE 1 stycznia 2007 r. Trzeba podkreślić, że fundusze te nie są przeznaczone tylko dla krajów EŚiP-W, bowiem z inicjatywy Hiszpanii (od XI 2004) odbywały się spotkania przedstawicieli 13 państw – Hiszpanii, Grecji i Portugalii oraz 10 nowych członków, na których omawiano wspólne działania na rzecz zapewnienia takiej wielkości pomocy. Ostatecznie do tzw. grupy przyjaciół polityki spójności dołączyły do czasu szczytu w Brukseli również inne państwa UE np. Włochy i Finlandia. Przyjęte w Brukseli założenia wydatków UE w latach 2007–2013 wielkości 862,363 mld euro, podniesiono do 864,316 mld euro. [podaję za: A new Financial Framework for the enlarged Union (2007–2013), www.ec.europa.eu]. Polska otrzyma z nich 60 mld euro na lata 2007–2013 w ramach funduszy strukturalnych i spójności.

Ponadto zapewniono blisko 27 mld euro na polskie rolnictwo (w tym na dopłaty bezpośrednie). Oprócz tego przyznano 3,9 mld euro na inwestycje związane z realizacją Strategii Lizbońskiej i 581 mln euro na cele związane z polityką sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (np. ochronę granic). Po uwzględnieniu polskiej składki do wspólnego budżetu UE (około 3 mld euro rocznie) łącznie Polska powinna otrzymać około 70 mld euro [zob. Budżet UE 2007-2013, www.old.euro.pap.pl].

Nie tylko wielkość pomocy gospodarczej określa miejsce nowych członków w UE. Niezwykle ważne były również kwestie instytucjonalne. Uregulował je tzw. Traktat Nicejski (Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz niektóre związane z nimi akty prawne) przyjęty 26 lutego 2001 r., który wszedł w życie 1 lutego 2003 r. (patrz rozdział 13).

W kluczowej instytucji, jaką jest Rada Unii Europejskiej, obowiązuje zasada, że liczba głosów zależy od liczby mieszkańców danego kraju z zastrzeżeniem, że jest ona ważona na korzyść państw liczących mniej mieszkańców. Najważniejsze decyzje wymagają jednomyślności Rady (np. polityka rolna, zagraniczna i bezpieczeństwa), jednak większość podejmowana jest tzw. większością kwalifikowaną. Do jej uzyskania konieczna jest zgoda większości państw członkowskich oraz co najmniej 232 głosy „za”. Decyzja może nie zostać podjęta, jeśli okaże się po sprawdzeniu na wniosek któregoś z członków, że państwa głosujące „za” nie reprezentują przynajmniej 62% ludności Wspólnoty. Takie rozwiązanie pozwoliło zająć nowym członkom Unii, szczególnie Polsce, ważne miejsce w tej instytucji decyzyjnej UE.

Wraz ze zwiększaniem kompetencji Parlamentu Europejskiego staje się on coraz ważniejszą instytucją Wspólnoty. Obok przyjmowania aktów prawa europejskiego i nadzoru nad organami UE, podkreślającego jego przedstawicielski charakter (parlamentarzyści wybierani są w wyborach bezpośrednich przez obywateli Unii), organ ten bierze również udział w pracach nad budżetem UE. Nie może on wejść w życie bez akceptacji Parlamentu i podpisu jego przewodniczącego. Pamiętać jednak należy, że parlamentarzyści nie zajmują miejsc według kraju pochodzenia, lecz zgodnie z przynależnością do któregoś z siedmiu ogólnoeuropejskich ugrupowań politycznych.

Komisja Europejska składa się z 25 komisarzy, po jednym z każdego kraju członkowskiego. Liczba ta nie uległa zmianie po przyjęciu 1 stycznia 2007 r. Bułgarii i Rumunii. Nowe rozwiązanie, umożliwiające funkcjonowanie Komisji w składzie mniejszym niż 27 komisarzy ma zostać przyjęte jednomyślnie przez Radę UE. Wraz z ostatnim rozszerzeniem ludność UE powiększyła się około 30 mln osób. Przy czym zarówno Rumunia, jak i Bułgaria znalazły na końcu listy państw pod względem dochodu na jednego mieszkańca według standardu siły nabywczej (SSN). Odpowiednio 34,8% i 32,1% średniej unijnej (dane na 2005 r., za Eurostat). W instytucjach europejskich Bułgaria i Rumunia uzyskały odpowiednio: 10 i 14 głosów w Radzie UE i 17 i 33 miejsca w Parlamencie Europejskim.

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

Półwysep Bałkański, liczący około 500 tys. km², często określany jest pejoratywnie jako: „bałkańska beczka prochu” czy „kocioł bałkański”. Takie postrzeganie tego miejsca ugruntowało się już w świadomości całego świata i wynika z tragicznej historii regionu. Emocje związane z wydarzeniami na Bałkanach sprawiają, że często nie są one przedstawiane w sposób obiektywny. Trudno o źródła, w których nie występowałyby świadome lub nieświadome zniekształcenia faktów. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że wielu badaczy za główną przyczynę tragicznych wydarzeń w tym regionie uważa dużą liczbę państw znajdujących się na tym obszarze i jego zróżnicowanie narodowościowe. Byłą Socjalistyczną Federalną Republiką Jugosławii (SFRJ) zamieszkiwali m.in.: Serbowie, Chorwaci, Muzułmanie, Albańczycy, Słowenicy, Macedończycy, Czarnogórcy, Węgrzy, Turcy i Cyganie. Na przełomie lat 80. i 90. XX wieku rozpoczęły się procesy demokratyczne, które cechowały się wzrostem nastrojów separatystycznych w republikach oraz kryzysem gospodarczym w ówczesnej Jugosławii po śmierci przywódcy jugosłowiańskiego J. Broz-Tito w 1980 r., kiedy to powstrzymywane przez lata nacjonalizmy i dążenia do samodzielności poszczególnych republik zaczęły być coraz silniejsze. Słowenia i Chorwacja wystąpiły z żądaniem uniezależnienia lub powołania luźnej struktury konfederacyjnej jako pierwsze, ponieważ były republikami najbogatszymi i mogły funkcjonować samodzielnie.

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

i obawiała się roszczeń wobec części swojego terytorium ze strony nowo powstałego państwa. Dopiero jej zmiana na: Była Jugosłowiańska Republika Macedonii (FYROM) i wprowadzenie nowego herbu zakończyło konflikt i umożliwiła uznanie międzynarodowe. Pod taką nazwą figuruje jako członek ONZ od 8 kwietnia 1992 r.

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

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

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

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

która razem z USA oraz Wielką Brytanią, Francją, Niemcami i Włochami tworzyła tzw. Grupę Kontaktową, która od końca kwietnia rozpoczęła koordynację międzynarodowych działań mediacyjnych na terytorium byłej Jugosławii w efekcie których podpisano pokój w Dayton z 21 listopada 1995 r.

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

Nie była to ostatnia wojna na terenie byłej Jugosławii. Mimo znacznej wielkości społeczność albańska nie posiadała własnej republiki, tak jak mniej liczni Macedończycy czy Czarnogórcy. Wynikało to m.in. z faktu zakładania przez doktrynę państwową Jugosławii, że jest ona państwem Słowian południowych. **Większość Albańczyków zamieszkujących Jugosławię żyła w Kosowie – krainie o powierzchni ponad 10 tys. km², obejmującej dwie wielkie, żyzne kotliny – Kosowo Pole i Metohijć. Obszar ten położony jest na południu Serbii i sąsiaduje z Czarnogórą, Albanią i Macedonią, a jego stolicą jest Prisztina. Kosowo zamieszkuje około 1 mln. 900 tys. mieszkańców, z czego 88% to Albańczycy, 7 % Serbowie, a 5% pozostałe narodowości.**

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

- pamięć historyczną, jej interpretacja jest jedną z przyczyn konfliktu i z niej narodziły się kolejne szowinizm, stereotypy i uprzedzenia występujące między Serbami a Albańczykami, które wywołują agresję, nietolerancję, dyskryminację oraz wzmacniają tendencje nacjonalistyczne. Te z kolei powodują starcie dwóch ideologicznych koncepcji: „Wielkiej Albanii” i „Wielkiej Serbii”. Katalizatorem konfliktu są różnice religijno-kulturowe zderzające się na terytorium Kosowa,
- zacofanie gospodarcze regionu oraz rozpad Jugosławii, który zdestabilizował sytuację w regionie i otworzył drogę do powstawania nowych państw,
- radykalizację żądań społeczności albańskiej i towarzyszący jej brak gotowości do znalezienia kompromisu satysfakcjonującego obie strony,

- politykę Slobodana Miloszewicza, który za wszelką cenę usiłował utrzymać się przy władzy i dla tego celu podjął ryzyko zbrojnego konfliktu, do którego musiały doprowadzić prześladowania ludności albańskiej,
- uczynienie ze Slobodana Miloszewicza gwaranta stabilności i pokoju na Bałkanach, co sankcjonowało porozumienie podpisane w Dayton w listopadzie 1995 r.,
- błędną postawę społeczności międzynarodowej, reprezentowanej przez państwa zachodnie, która zbyt długo nie interesowała się sytuacją w Kosowie i dlatego w porę nie potrafiła powstrzymać rozwoju konfliktu, stawiając się w końcu w sytuacji, w której musiała użyć siły.

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

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

- potwierdza integralność terytorialną Jugosławii,
- wzywa do przyznania Kosowu szerokiej autonomii,
- powołuje się na rozdział 7 Karty ONZ, który przewiduje możliwość użycia siły w razie potrzeby,
- żąda od Belgradu natychmiastowego zaprzestania przemocy i represji w Kosowie, a także rozpoczęcia wycofywania wszystkich serbskich sił wojskowych, policyjnych i paramilitarnych, któremu ma towarzyszyć rozmieszczanie w prowincji międzynarodowych sił bezpieczeństwa,

- powierza patronat ONZ nad rozmieszczeniem sił cywilnych i bezpieczeństwa. (Nie wymienia NATO, ale upoważnia kraje członkowskie i kompetentne organizacje międzynarodowe do utworzenia sił międzynarodowych zgodnie z planem pokojowym opracowanym przez Zachód i Rosję, zaakceptowanym przez Belgrad. Tekst tego porozumienia, dołączony do projektu jako aneks, przewiduje rozmieszczenie w Kosowie sił ze znacznym udziałem NATO i pod jednolitym dowództwem),
- stwierdza, że zadaniem tych sił jest: utrzymanie, a w razie potrzeby narzucenie zawieszenia broni, upewnienie się, że siły serbskie i jugosłowiańskie opuściły Kosowo, i uniemożliwienie im powrotu, demilitaryzacja Armii Wyzwolenia Kosowa, nadzorowanie operacji usuwania min, zapewnienie ochrony granic, stworzenie warunków do bezpiecznego powrotu do domów uchodźców i osób prześladowanych,
- przewiduje wprowadzenie tymczasowej administracji ONZ, wspomaganej przez kompetentne organizacje międzynarodowe. Ma ona ułatwić przejście po wyborach do autonomii prowincji,
- żąda od Jugosławii umożliwienia dostępu do Kosowa organizacjom humanitarnym;
- wzywa wszystkie strony, w tym również międzynarodowe siły bezpieczeństwa, do współpracy z międzynarodowym trybunałem w Hadze,
- ustala na rok mandat międzynarodowych sił cywilnych i bezpieczeństwa w Kosowie.

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

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

Na mocy rezolucji RB 1244 ustanowiono Tymczasową Administrację ONZ w Kosowie (UNMIK; do jej zadania m.in. należało: pełnienie podstawowych cywilnych funkcji administracyjnych, dążenie do ustanowienia w Kosowie instytucji władzy lokalnej, praca nad uzyskaniem porozumienia co do przyszłego statusu prowincji, koordynacja i udzielanie pomocy humanitarnej mieszkańcom Kosowa, zaprowadzenie rządów prawa i porządku publicznego, zapewnienie możliwości powrotu i bezpiecznego życia w Kosowie wszystkim uchodźcom i osobom przesiedlonym. Na czele UNMIK stoi Specjalny Przedstawiciel Sekretarza Generalnego (SRSG). Organizacyjnie UNMIK składa się z 4 filarów:

I Policja i Wymiar Sprawiedliwości (Police and Justice) pod bezpośrednią władzą UNMIK (w tej formie w maju 2001 r., wcześniej funkcjonował w jego miejsce, do czerwca 2000, filar poświęcony pomocy humanitarnej pod przewodnictwem UNHCR); II Administracja Cywilna (Civil Administration) pod bezpośrednią władzą UNMIK; III Demokratyzacja i Budowa Instytucji Demokratycznych (De-

mocratization and Institution Building) pod przewodnictwem OBWE; IV Odbudowa i Rozwój Gospodarczy (Reconstruction and Economic Development) pod przewodnictwem Unii Europejskiej.

Międzynarodowe siły wojskowe stacjonujące w prowincji przyjęły nazwę KFOR (Kosovo Force). Łącznie międzynarodowe siły miały liczyć 50 tys. żołnierzy, z czego 44 tys. pochodzących z krajów NATO. Amerykanie (7 tys. żołnierzy) przejęli odpowiedzialność za wschód Kosowa, Niemcy (8 tys.) za południe, Włosi (5 tys.) za zachód, Francuzi (7 tys.) za północ, a Brytyjczycy (13 tys.) za środek prowincji. Za ich główne zadania uznano:

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

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

Główne wnioski z konfliktu w Kosowie oraz kryzysu jugosłowiańskiego:

- operacja lotnicza, nawet prowadzona na wielką skalę, której celem jest jedynie zniszczenie wojsk przeciwnika nie wystarczy do osiągnięcia zwycięstwa we współczesnej wojnie,
- wojna w „białych rękawiczkach”, czyli bez niepotrzebnych ofiar cywilnych oraz z wysoką skutecznością przeprowadzanych operacji nie jest realna,
- bez nacisków politycznych i dyplomatycznej presji wywieranej przez głównych uczestników stosunków międzynarodowych nie da się ostatecznie rozwiązać tego typu konfliktów,
- potwierdzenie nieumiejętność prowadzenia polityki bezpieczeństwa przez kraje Europy Zachodniej na własnym terenie bez udziału dyplomacji Stanów Zjednoczonych oraz znaczenia NATO i obecności sił USA w Europie,
- funkcjonowanie w Kosowie protektoratu i działalność sił KFOR, które muszą czuwać nad realizacją porozumienia pokojowego, a w związku z tym zapewnić bezpieczeństwo wszystkim społecznościom je zamieszkującym,

- sukces interwencji NATO i działalności wielu organizacji międzynarodowych na terenie Kosowa będzie mierzony zdolnością i skutecznością unormowania napięć i konfliktów ciągle utrzymujących się w prowincji,
- powstanie swego rodzaju precedensu prawnomiędzynarodowego ze względu na podjęcie interwencji zbrojnej z powodów humanitarnych, przy braku zgody Rady Bezpieczeństwa, co niesie za sobą konieczność ścisłego określenia roli organizacji regionalnych w utrzymywaniu pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego,
- unaocznienie potrzeby szybkich i skutecznych mechanizmów zapobiegania konfliktom o charakterze etnicznym, religijnym czy politycznym (*crisis management*) oraz budowy nowej europejskiej struktury bezpieczeństwa,
- konieczność realizacji PSEPW, który ma pomóc w odbudowie regionu, na co potrzeba wedle różnych szacunków nawet ponad 100 mld dolarów. Umożliwi to pokojowy rozwój regionu i bliższą integrację z Unią Europejską, zwiększając w ten sposób prawdopodobieństwo stabilizacji na Bałkanach,
- problem określenia przyszłego statusu Kosowa kluczowym zagadnieniem zapewnienia pokoju na Bałkanach. Nie został on zdefiniowany w 1999 r., co rzutuje w sposób decydujący na niemożność faktycznego zakończenia konfliktu i wycofania się sił międzynarodowych z prowincji. Opracowany przez specjalnego wysłannika ONZ Martiego Ahtisaariego i przedstawiony 2 lutego 2007 r. plan mający rozstrzygnąć problem statusu Kosowa zawiera m.in. postulaty dotyczące posiadania przez Kosowo własnej konstytucji, symboli narodowych (hymn i flaga), „sił bezpieczeństwa” wyposażonych w broń lekką i z prawem do kontroli granic oraz do negocjowania i podpisywania umów międzynarodowych, w tym przystępowania do organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, Bank Światowy i Międzynarodowy Fundusz Walutowy [zobacz szerzej: Gazeta Wyborcza, 2 II 2007, Główne punkty ONZ-owskiego planu dla Kosowa]. Przyjęcie tych i reszty rozwiązań oznaczałoby, że Kosowo będzie niepodległym państwem, mimo że takie sformułowanie w planie się nie pojawia. W praktyce prowincja miałaby jednak taki status, niepodległość byłaby jedynie ograniczona i w początkowej fazie kontrolowaną przez wspólnotę międzynarodową. Władze Serbii nie zgodziły się na jego przyjęcie, Albańczycy domagają się bezwzględnie niepodległości. Plan Ahtisaariego trafił (26 III) pod obrady Rady Bezpieczeństwa ONZ. Popierają go USA i UE (Grecja, Słowacja, Cypr i Hiszpania są przeciwne), natomiast Rosja grozi wetem ze względu na nieuwzględnienie postulatów Serbii oraz konsekwencje, jakie przyniosłoby przyznanie niepodległości kosowskim Albańczykom. Podobne stanowisko zajmują Chiny. Przy takim stanie rzeczy przyjęcie Planu w RB ONZ wydaje się mało prawdopodobne. Według zapowiedzi decyzja w sprawie Kosowa miała być podjęta **do końca VI 2007 roku**. Tak się jednak nie stało ze względu na sygnalizowane spory i niemożność ich rozwiązania. W związku z tym sytuacja Kosowa pozostaje nieuregulowana, a przed przyznaniem mu niepodległości przestrzegał bardzo wyraźnie W. Putin podczas szczytu UE-Rosja w październiku 2007 r.

Region bałkański nie poradzi sobie z odbudową zniszczeń i powrotem do normalności. NATO odniosło sukces w wojnie z Jugosławią, ale pozostało pytanie, czy wygra również pokój? Trwały sukces wojny może dopiero zapewnić integracja Bałkan z demokratyczną i rozwiniętą Europą. To natomiast wymaga politycznego zaangażowania i napływu ogromnych środków na odbudowę i zapewnienie rozwoju całemu regionowi. Takie miał zapewnić Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej (PSEPW). Konferencja inaugurująca PSEPW odbyła się (10 VI 1999) w Kolonii, opublikowano wówczas jego postanowienia i zaznaczono znaczenie dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie. Na spotkaniu szefów 56 państw i rządów oraz organizacji międzynarodowych na szczycie w Sarajewie (30 VII 1999) za podstawowe cele Paktu uznawano między innymi [zob. E. Cziomer 2000, 19:20]:

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

Ustanowiono funkcję Koordynatora Paktu (wraz z aparatem wykonawczym), powołanego przez UE po konsultacjach z przewodniczącym OBWE. Jego podstawowym obowiązkiem miała być koordynacja działań wszystkich państw na rzecz realizacji celów Paktu. Działalność miała koncentrować się przede wszystkim na polu demokratyzacji i prawa człowieka, odbudowie gospodarczej i zapewnieniu bezpieczeństwa.

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

Mapa 14.3. Rozpad Jugosławii



Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.wps.ablongman.com/wps/media/objects/31/32716/figures/DIVI725.jpg

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

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

Stan realizacji PSEPW jest skromniejszy od oczekiwań i deklaracji towarzyszących jego powstawaniu. W wielu wypadkach pozostał w sferze planów ze względu na skalę problemów, z jakimi przyszło mu się zmagać. Potrzebne są wielkie nakłady finansowe, a takie mogą być czynione jedynie po spełnieniu określonych wymagań politycznych, społeczno-gospodarczych oraz organizacyjno-technicznych. Jest to podstawa do wcielania w życie konkretnych rozwiązań i projektów. Środki na nie pochodzą tylko z dobrowolnych składek uczestników Paktu i wynoszą łącznie około 6 mld Euro [About the Stability Pact, www.stabilitypact.org]. Autorzy Paktu uznają za jego sukces integrację państw regionu z UE i NATO (o czym była już mowa w tym rozdziale).

MAREK CZAJKOWSKI

Rozdział 15

POZYCJA ROSJI I WSPÓLNOTY NIEPODLEGŁYCH PAŃSTW

Obszar Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) obejmuje – z wyjątkiem republik bałtyckich – całą przestrzeń zajmowaną do 1991 roku przez ZSRR. Tworzy ją 12 państw, które powstały jako kontynuacja prawnomiędzynarodowa republik radzieckich. Współcześnie zachodzą tam skomplikowane procesy międzynarodowe, ważne z punktu widzenia stabilności i bezpieczeństwa kontynentu eurazjatyckiego. Także potencjał surowcowy tego obszaru jest bardzo duży, co w sumie czyni zeń szczególną strefę oddziaływań, zarówno mocarstw azjatyckich, jak i Europy oraz USA i czynników niepaństwowych, takich jak organizacje terrorystyczne i koncerny wielonarodowe. **Najważniejszym państwem WNP jest Federacja Rosyjska, spadkobierczyni polityczna i prawnomiędzynarodowa Związku Radzieckiego, a tym samym i wielowiekowej tradycji rozwoju państwowości rosyjskiej.** Potencjał ekonomiczny, ludnościowy, intelektualny, wielkość i zasoby sprawiają, że jest ona jednym z najważniejszych uczestników stosunków międzynarodowych.

15.1. Geneza i ewolucja WNP

Od lat trzydziestych, przez czterdzieste, pięćdziesiąte, aż do sześćdziesiątych, ZSRR dokonał ogromnego skoku cywilizacyjnego, rozwijając względnie nowoczesny przemysł i dając względny dobrobyt milionom swych obywateli. W późniejszym okresie sztywny gorset ideologii uniemożliwił wprowadzenie zmian organizacyjnych, społecznych i ekonomicznych, które dostosowałyby kraj do zmieniającego się świata. ZSRR w znacznej mierze przegapił rewolucję naukową i technologiczną drugiej połowy XX wieku, a ponadto już od schyłku lat sześćdziesiątych zaczęły nawarstwiać się negatywne skutki braku odpowiednich przemian. W latach osiemdziesiątych Związkowi Radzieckiemu narzucony został nowy wyścig zbrojeń, który potęgował zjawiska skutkujące słabnięciem kraju.

W połowie lat osiemdziesiątych do władzy w ZSRR doszły te grupy w KPZR, które zdawały sobie sprawę z pogarszającej się sytuacji i podjęły próbę jej poprawienia.

„Reformy” Michaiła Gorbaczowa nie miały jednak charakteru fundamentalnych zmian; polegały raczej na kosmetyce i próbach reanimacji systemu bez naruszania jego podstaw. Jako takie, nie mogły więc być skuteczne. Jedynie zainicjowana przez Gorbaczowa *glasnost*, czyli zadekretowana jawność życia politycznego, pociągnęła za sobą daleko idące skutki, odwrotne jednak od zamierzonych. W intencji prezydenta miała ona zaktywizować ludność do poprawy funkcjonowania ustroju, co zamierzano osiągnąć przez likwidację cenzury i ustanowienie swobody wypowiedzi. W efekcie w błyskawicznym tempie nastąpił pluralizm polityczny, który umożliwił mieszkańcom republik związkowych, szczególnie ludom nierosyjskim (52% ludności ZSRR), wyartykułowanie własnych oczekiwań, niekoniecznie zgodnych z założeniami partyjnymi. Dlatego wystąpił nieprzewidziany efekt w postaci gwałtownego wzrostu tendencji odśrodkowych.

Także w RFSRR powstała i umocniła się opozycja pragnąca pozbawić władzy radzieckie centrum, zgrupowana między innymi wokół Borysa Jelcyna.

Przyczyną upadku ZSRR była słabość wewnętrzna i nieudolne próby reanimacji systemu, które doprowadziły do takiej ewolucji stosunków wewnętrznych, że w ich wyniku doszło do likwidacji jedności państwa i powstania w jego miejsce 15 niepodległych państw w ramach dawnych granic republik związkowych.

Nowe państwa postanowiły utrzymać pewien zakres wzajemnych więzi i w tym celu utworzyły 8 grudnia 1991 roku Wspólnotę Niepodległych Państw (WNP). Jest to luźna organizacja międzynarodowa, stawiająca sobie za cel promowanie wewnętrznej współpracy jej członków w różnorodnych dziedzinach. Od samego początku państwa członkowskie różnie wyobrażały sobie jej funkcję. Ukraina sądziła, że WNP winna zajmować się głównie załatwianiem spraw „rozwodowych”, inni (Rosja) – aby stała się jądrem integracji obszaru poradzieckiego. **Te rozbieżności narastały, z czasem dochodziły do nich nowe, co sprawiło, że WNP jako organizacja międzynarodowa miała i ma znaczenie symboliczne.** Wiele dokumentów i porozumień pozostało na papierze w wyniku trudności z zawarciem realnego kompromisu pomiędzy państwami członkowskimi. Współcześnie nasilają się wewnętrzne kontrowersje co do roli i znaczenia WNP.

O słabości WNP świadczy między innymi tworzenie przez jej państwa członkowskie wielu innych organizacji, w różnorodnych konfiguracjach, których cele pokrywają się z zadaniami WNP. Zamiast powszechnej organizacji integracyjnej, która mogłaby pełnić rolę swego rodzaju drugiej UE, istnieje wiele mniejszych organizacji lub grup państw, skupiających część członków WNP lub zajmujących się przedmiotowo węższym zakresem spraw. Do takich organizacji należą: ZBiR, SOW (wraz z Chinami), Eurazjatycka Przestrzeń Ekonomiczna, GUAM. Ta ostatnia ma specyficzny kształt i rolę alternatywnego dla Rosji kręgu integracyjnego.

WNP symbolizuje jedność – pozorną – państw proradzieckich, której w istocie rzeczy nie ma. Państwa te mają odrębne interesy i cele, do realizacji których WNP nie jest im potrzebna. Najbardziej na podtrzymaniu istnienia i roli WNP zależy Rosji, która postrzega siebie jako lidera integracji; integracja ta ma do-

prowadzić do powstania silnej eurazjatyckiej grupy państw, pod przewodnictwem Rosji – jednego z najważniejszych podmiotów stosunków międzynarodowych. Współcześnie wydaje się, że taki cel będzie bardzo trudny do osiągnięcia.

15.2. Główne problemy obszaru WNP

Obszar WNP jest rejonem szczególnego zainteresowania Rosji, która stara się utrzymać swoje wpływy polityczne i ekonomiczne na tym terenie na zasadzie wyłączności (o czym szerzej w dalszej części rozdziału). Polityka rosyjska nakłada się tu na szereg problemów wewnętrznych, międzynarodowych i oddziaływań spoza WNP [por. A. Włodkowska 2006].

1) Niestabilność wewnętrzna państw WNP

Wszystkie państwa należące do WNP charakteryzuje duża niestabilność. Istnieje kilka zasadniczych czynników sprzyjających destabilizacji, które w różnym stopniu oddziałują na różne państwa, ale w sumie kształtują obraz zagrożeń wewnętrznego porządku w każdym z nich.

- **Sytuacja polityczno-społeczna.** Żadne państwo WNP nie cieszy się demokracją w rozumieniu zachodnim, mogącą być czynnikiem stabilności wewnętrznej. W większości z nich trwa ostra walka polityczna, mocno wykraczająca poza standardy demokracji; w niektórych krajach o demokracji w ogóle nie można mówić. Ta sytuacja tworzy napięcia wewnętrzne, będące ważnym czynnikiem destabilizacji, choć niektóre z tych krajów pozornie są stabilne, to znaczy nie występują w nich otwarte konflikty wewnętrzne. **Relatywnie najbardziej demokratyczne są Ukraina, Gruzja i Mołdawia**, ale systemy polityczne i praktyka polityczna pozostawia wciąż wiele do życzenia, co nie sprzyja długoterminowej stabilizacji i jest zarzewiem konfliktów, które mogą być *nota bene* wykorzystane przez siły zewnętrzne. Innymi pozornie stabilnymi państwami są Białoruś, Kazachstan, Azerbejdżan, Tadżykistan i Armenia. Są to jednak kraje mało lub wcale demokratyczne, w których pod warstwą spokoju kryją się głębokie napięcia polityczne i społeczne. Z kolei Kirgistan, Uzbekistan i Tadżykistan stały się areną głębokich konfliktów, przeradzających się okresowo w walki wewnętrzne, zamieszki, czy skutkujących atakami terrorystycznymi.
- **Sytuacja gospodarcza.** Wszystkie kraje WNP cierpią na różnorodne niedogodności okresu transformacji. Można stwierdzić, że ich transformacja od komunizmu czasów radzieckich do nowego ułożenia stosunków gospodarczych, ma charakter mało funkcjonalny. **Żaden z tych krajów nie zbudował gospodarki rynkowej, a nieliczne uzyskały wzrost średniego poziomu życia w stosunku do czasów radzieckich.** Plagą gospodarek stały się korupcja, nepotyzm, zawłaszczenie państwa, powiązania kryminalne i eksploatorska postawa uwłaszczonych elit postkomunistycznych. Tylko część krajów – Ukraina, Kazachstan, Białoruś, Azerbejdżan i Turkmenistan – ma w miarę stabilne systemy ekonomiczne

i może mówić o rozwoju. Jednak ich sytuacja daleka jest od długoterminowej stabilności. Białorusi i Ukrainie zagraża ekonomiczna presja ze strony Rosji, zaś Kazachstan, Turkmenistan i Azerbejdżan wzrost swojej ekonomii zawdzięczają eksportowi węgłowodorów, co nie przynosi pewności rozwoju. Pozostałe państwa są w bardzo słabej kondycji gospodarczej i pozostają w dużej mierze, w tym zakresie, uzależnione od Rosji.

- **Oddziaływanie Rosji.** Federacja Rosyjska w staraniach o umocnienie swych wpływów w poszczególnych państwach nie waha się wykorzystywać problemów politycznych, etnicznych i gospodarczych w celu osłabiania wewnętrznej spójności państw WNP. **Oddziaływanie Moskwy na sytuację wewnętrzną każdego kraju jest widoczne, choć bardzo zróżnicowane w środkach.** Gruzja, Ukraina, Azerbejdżan i Białoruś, próbujące prowadzić politykę niezależną w wielu aspektach od Rosji, poddane są agresywnej presji w postaci szantażu energetycznego, polegającego na takim kształtowaniu warunków dostaw gazu ziemnego, ropy naftowej i prądu elektrycznego z Rosji, by zmuszone były akceptować rosyjskie interesy polityczne i gospodarcze. Armenia, Tadżykistan, Kirgistan są w znacznej mierze gospodarczo kontrolowane przez Rosję, która wpływając na ich wewnętrzną politykę, utrzymuje w nich przyjazne sobie rządy. Uzbekistan, który po krwawym stłumieniu zamieszek w Abidżanie w 2005 roku poddany został międzynarodowej krytyce, nie ma możliwości manewru, jedynie Rosja jest w stanie zapewnić mu polityczne poparcie w zamian za prowadzenie polityki zgodnej z oczekiwaniami Moskwy. **Stosunkowo najmniejsze możliwości oddziaływania ma na Kazachstan**, ponieważ kraj ten jest relatywnie najbardziej stabilny politycznie, a jednocześnie skutecznie wykorzystuje swój główny atut, jakim są znaczne złoża gazu ziemnego i ropy naftowej. Dodatkowo na terytorium Gruzji i Mołdowy znajdują się separatystyczne, samozwańcze państwa, które są utrzymywane w dużej mierze sztucznie przez Rosję, blokującą jakiegokolwiek pokojowe rozwiązania konfliktów wewnętrznych, w celu podtrzymania niestabilności wewnętrznej.

Nadmienić należy, że w co najmniej dwóch przypadkach nacisk Rosji jest mało skuteczny. Gruzja, mimo blokady gospodarczej, otworzyła alternatywne źródła surowców energetycznych i zdobyła nowe, bardziej lukratywne rynki dla swoich towarów. Podobnie Azerbejdżan, który skutecznie uniezależnił się od rosyjskich dostaw gazu.

- **Oddziaływanie innych sił zewnętrznych.** W wielu krajach WNP działają siły bezpośrednio lub pośrednio przyczyniające się do ich destabilizacji. Są to koncerny naftowe, mające poparcie państw zachodnich, na czele z USA, które penetrują obszar nadkaspijski. Tam też ścierają się z wpływami rosyjskimi i polityką Rosji, co czyni ten teren przedmiotem konkurencji, która wpływa na wzrost niestabilności w regionie. Niektóre kraje, takie jak Gruzja, Mołdowa i Azerbejdżan, starają się opuścić rosyjską strefę wpływów, co Moskwa uważa za niedopuszczalne. Z drugiej strony na obszar kaukaski i środkowo-azjatycki napływa radykalny islam, który za sprawą różnorodnych struktur stara się opanować te tereny, zamieszkałe przez ludność muzułmańską.

Reasumując, wszystkie państwa WNP są niestabilne, zmagają się z różnorodnymi i skomplikowanymi problemami. Procesy w nich zachodzące wynikają zarówno z uwarunkowań wewnętrznych, jak i z oddziaływania potężnych sił zewnętrznych. Kraje WNP – poza Rosją – są w większości bardziej przedmiotem niż podmiotem polityki międzynarodowej.

2) Napięcia międzypaństwowe na obszarze WNP

Na obszarze WNP widać poważne napięcia międzynarodowe, w postaci otwartych lub tłumionych konfliktów i drastycznych sprzeczności interesów. Można je podzielić na dwie zasadnicze kategorie: konflikty pomiędzy Rosją, a innymi państwami WNP oraz konflikty pomiędzy poszczególnymi krajami.

Konflikty pomiędzy Rosją a krajami WNP. Wiele państw Wspólnoty, mimo przynależności do niej i czasem poprawnych stosunków wzajemnych, posiada znaczne pole konfliktu z Rosją. Są to zarówno państwa bardzo od Rosji uzależnione, jak i te, które starają się od niej wyzwolić. Częściowo już o tym wspomniano, teraz wymione zostaną pola napięć w stosunkach Rosji z poszczególnymi krajami:

- **Białoruś** jest krajem silnie od Rosji zależnym, zarówno politycznie, jak i gospodarczo; kraj ten w istocie rzeczy prowadzi jednak dość niezależną politykę sabotując starania Rosji o zwiększenie jej wpływów gospodarczych i wzmocnienie integracji; taki stan rzeczy wytwarza znaczne napięcie, ponieważ w percepcji Rosji, Białoruś nie realizując założeń polityki rosyjskiej, nie odwdzięcza się za ekonomiczne wsparcie i polityczną ochronę; z kolei z punktu widzenia Białorusi Rosja dąży do niedopuszczalnego celu, jakim *de facto* jest aneksja Białorusi,
- **Ukraina** jest z przyczyn świadomościowych szczególnie wrażliwym dla Rosji obszarem, jej niezależność, zwłaszcza ewentualna integracja z Zachodem, jest przedmiotem niepokoju Moskwy; z kolei Ukraina, bez względu na to, kto rządzi w Kijowie stara się utrzymać maksimum atrybutów niezależności i nie jest w gruncie rzeczy zainteresowana głęboką integracją z Rosją,
- **Mołdowa** jest krajem, w którym Rosja utrzymuje pod swym parasolem militarnym i politycznym samozwańczą, separatystyczną Republikę Naddniestrzańską, godząc tym samym w integralność terytorialną państwa; Kiszyniów nie akceptuje torpedowania przez Rosję jakichkolwiek prób reintegracji kraju, z kolei Moskwa szermuje hasłem ochrony rosyjskojęzycznej ludności Naddniestrza,
- **Gruzja** znajduje się w podobnej sytuacji, tu Rosja utrzymuje dwa samozwańcze twory państwowe: Abchazję i Południową Osetię, kością niezgody są także wysuwane przez Tbilisi aspiracje do członkostwa w NATO i UE oraz bliska współpraca tego kraju z USA; Gruzja wiedząc o swoim znaczeniu jako korytarza transportowego kaspiskiej ropy i gazu na Zachód, wykorzystuje to do wzmocnienia współpracy politycznej i gospodarczej z Zachodem. Natomiast Rosja, aby nie dopuścić do trwałego wyjścia Gruzji ze swej orbity wpływów, stosuje drastyczne środki w postaci blokady gospodarczej i komunikacyjnej,

- **Azerbejdżan**, który ma znaczne zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego próbuje zdywersyfikować drogi dostaw swoich surowców na Zachód pomijając Rosję; tymczasem Rosja pragnąc zachować monopol na eksport i tranzyt surowców z Azji Środkowej na Zachód, zdecydowanie przeciwstawia się takiej polityce; Azerbejdżan poddany został szantażowi gazowemu polegającemu na drastycznej zmianie warunków pozyskiwania gazu ziemnego z Rosji.

Pozostałe kraje WNP utrzymują bardzo dobre stosunki z Rosją i akceptują jej przywództwo. Nie oznacza to jednak, że nie ma tu żadnych sprzeczności. Zarówno w Uzbekistanie, Tadżykistanie, Kirgistanie, jak też i w Armenii, Kazachstanie czy Turkmenistanie istnieją mniejsze lub większe siły opozycyjne, które kontestują bądź mogą kontestować zależność tych krajów od Rosji. W razie wzrostu znaczenia tych sił, mogą zostać otwarte pola konfliktów pomiędzy tymi krajami a Rosją [por. A. Włodkowska 2006].

- **Konflikty pomiędzy krajami WNP.** Głównym konfliktem jest spór pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem o Górski Karabach, część Azerbejdżanu zamieszkałą przez Ormian. Na początku lat dziewięćdziesiątych doszło tu do wojny pomiędzy obu krajami, wygranej przez Armenię przy wydatnej pomocy Rosji. Konflikt nie został jednak do dziś uregulowany. Drugi poważny spór to kontrowersje wokół granic międzynarodowych w Kotlinie Fergańskiej i dookoła niej. Szereg sporów granicznych pomiędzy Uzbekistanem, Kirgistanem i Tadżykistanem nie przeradza się na razie w otwartą wrogość, ale pozostaje potencjalnie groźnym źródłem konfliktów.

3) Oddziaływanie sił zewnętrznych na obszar WNP

Ta kwestia została już częściowo poruszona, poniżej zaprezentowane zostaną główne struktury spoza WNP i ich cele i interesy [por. E. Cziomer, M. Czajkowski (red.) 2006, 175:222].

- **USA.** Stany Zjednoczone penetrują proradziecki Kaukaz od początku lat dziewięćdziesiątych, starając się wypracować parasol polityczny dla gazowo-naftowych inwestycji firm amerykańskich w tym rejonie. Od 2001 roku w związku z tzw. wojną z terroryzmem, USA rozszerzyły swe wpływy polityczne i militarne na obszar proradzieckiej Azji Środkowej. Są sygnały o penetracji amerykańskiej na Ukrainie, gdzie istnieje wyraźna proamerykańska opcja polityczna. Generalne założenia i cele amerykańskiej polityki w WNP wynikają z interesów USA opisanych w rozdziale 12. Obejmują one polityczną i militarną obecność w celu zapewnienia realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem (z „wojną z terroryzmem”) oraz podtrzymania i wzmocnienia gospodarczej penetracji amerykańskich firm energetycznych, które mają nadzieję uczynić z obszaru kaspijskiego alternatywne źródło węglowodorów.
- **Europa Zachodnia.** Państwa europejskie nie mają aż tak dalekosiężnych celów jak USA, ale dbając o rozwijanie stosunków z krajami posiadającymi te surowce, starają się zwiększyć dywersyfikację dostaw gazu i ropy naftowej. Polityka europejska ma mniejszy zakres niż amerykańska, bowiem w Europie silna jest obawa przed zadrażnieniem relacji z Rosją.

- **Chiny.** Rozwijające się w wielkim tempie Chiny prowadzą aktywną politykę w Azji Środkowej z tych samych powodów co Zachód. Gospodarka chińska potrzebuje coraz więcej surowców energetycznych, dlatego Państwo Środka postrzega ten rejon jako swego perspektywicznego dostawcę.
- **Iran.** Jest zainteresowany otwarciem drogi eksportu swych surowców do Europy przez Kaukaz, oraz kontrolą surowcowych obszarów nad Morzem Kaspijskim. Iran jest przy tym stroną sporu o status międzynarodowy Morza Kaspijskiego.
- **Zachodnie korporacje energetyczne.** Transnarodowe firmy poszukujące i wydobywające ropę i gaz dookoła Morza Kaspijskiego, dążą do takiego ułożenia stosunków w regionie, aby mogły szybko i skutecznie zawierać korzystne dla siebie kontrakty na wydobycie i transport surowców. Są zainteresowane utrzymaniem stabilności na tych terenach, ponieważ wszelkie zaburzenia i konflikty negatywnie odbijają się na ich działalności.
- **Muzułmańskie organizacje terrorystyczne.** Szeroko pojęty radykalizm islamski zabiega o południe WNP ze względu na wielkie skupiska muzułmanów na tym obszarze. Jest to jeden z frontów ich walki z dominacją krajów uprzemysłowionych, reprezentowanych między innymi przez świeckie rządy poszczególnych krajów oraz wpływy Zachodu i Rosji.
- **Muzułmańskie organizacje społeczne i religijne.** Na południu WNP organizacje religijne starają się rozwijać i umacniać różne, nie tylko skrajne wersje islamu. Obszar ten, mocno zeświecczony w czasach radzieckich, postrzegany bywa jako teren misyjny. Bieda i ubóstwo tam panujące skłaniają do działania także muzułmańskie organizacje charytatywne.
- **Organizacje przestępcze.** Południe WNP jest ważnym terenem przerzutowym narkotyków i nielegalnych imigrantów w stronę Europy Zachodniej i dalej, do USA. Wykorzystywane są tu tradycyjne klanowo-plemienne struktury regionu.

Reasumując, WNP jest przedmiotem zainteresowania wielu zewnętrznych czynników międzynarodowych, terenem penetracji jest szczególnie południowa część WNP, zasobna w surowce, ale borykająca się z problemami.

Rosja – podstawowe dane ekonomiczne

PKB Produkt krajowy brutto Rosji wyniósł w 2004 roku 581,4 mld dolarów (1424,4 mld dolarów przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej – PPP), 4042 dolarów *per capita* (9902 PPP). PKB w Rosji rośnie w tempie 6–8 % rocznie od 2000 roku. Skład PKB: produkcja przemysłowa – 36%, rolnictwo – 5%, usługi – 59%.

Budżet Według ustawy budżetowej na 2007 rok, wydatki mają wynieść 5 463 479 900 000 rubli, czyli 208 153 184 000 dolarów (według oficjalnego kursu rubla do dolara z 23 lutego 2007 roku), a dochody 6 965 317 200 000 rubli, czyli 265 371 701 000, przy prognozowanym PKB 31 220 mld rubli, czyli 1 189 mld dolarów. Inflacja ma przy tym wynieść 6,5–8%, a nadwyżka budżetowa 1 501 837 300 000 rubli, czyli 57 218 516 000 dolarów (21% dochodów).

Zasoby naturalne ropa naftowa, gaz ziemny, węgiel kamienny i brunatny, żelazo, boksyty, nikiel, złoto, platyna, diamenty i inne surowce kopalne.

Handel zagraniczny Eksport w 2005 roku ocenia się na 245 mld dolarów, a import 125 mld dolarów. Rosja eksportuje głównie ropę naftową i gaz ziemny, drewno, metale, broń i w relatywnie niewielkim zakresie wyroby przemysłowe. Importuje maszyny, samochody, artykuły gospodarstwa domowego, żywność.

15.3. Uwarunkowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa FR

1) Uwarunkowania wewnętrzne

Główna teza, jaką należy postawić zakłada, że Rosja jest krajem w stanie powszechnego, lecz tylko częściowo widocznego kryzysu. Ma on różne objawy, niektóre jaskrawo wręcz widoczne, inne utajone, jeszcze inne mają charakter perspektywiczny. Jednocześnie istnieje szereg przesłanek przewyższenia tego kryzysu, lecz nie ma pewności, w jaki sposób pozytywne trendy zostaną wykorzystane.

W warstwie ekonomicznej brak jest istotnych impulsów modernizacyjnych, dochody z ropy bowiem zapewniają bieżące funkcjonowanie państwa, ale nie czyni się poważnych wysiłków na rzecz tworzenia zdrowych podstaw gospodarki. Przeciwnie, obserwujemy umacnianie się zjawisk niekorzystnych, takich jak korupcja i zawłaszczenie państwa przez niekontrolowany aparat biurokratyczny, wpływ kapitału, nienajlepszy klimat inwestycyjny. Ponadto, kręgi sprawujące obecnie władzę z różnych powodów nie są zainteresowane przeprowadzeniem zmian systemowych.

Krótkoterminowo sytuacja ekonomiczna jest jednak korzystna, ponieważ:

- przeprowadzone w latach 2000–2003 częściowe reformy rynkowe sprzyjają rozwojowi gospodarstwu,
- utrzymuje się dość wysokie tempo wzrostu PKB,
- obowiązuje realistyczny budżet z pokaźną nadwyżką,
- znaczna jest nadwyżka handlu zagranicznego,
- wysokie są rezerwy walutowe (ok. 150 mld dolarów),
- powstał Fundusz Stabilizacyjny gromadzący nadwyżkę dochodów z eksportu węglowodorów (ok. 25 mld dolarów).

Jednak w perspektywie średnio- i długoterminowej widać poważne zagrożenia, a do najważniejszych należy:

- umocnienie rubla spowodowane potokiem petrodolarów,
- stagnacja produkcji przemysłowej – wzrost importu dóbr przemysłowych,
- chaos w systemie podatkowym,
- groźba „przejedzenia” nadwyżek w ramach umacniania władzy rządzących kręgów,
- znaczny odpływ kapitału,
- relatywnie niski poziom inwestycji bezpośrednich,
- powstrzymanie reform strukturalnych,
- podtrzymywanie surowcowego charakteru gospodarki Rosji,
- brak realistycznych bodźców inwestycyjnych w sektorze wydobywczym,
- rozbudowana i niezreformowana sfera budżetowa,
- brutalna walka kół przestępczo-polityczno-gospodarczych o wpływy w kluczowych sektorach, głównie w przemyśle wydobywczym, rabunkowa gospodarka surowcami, z jednoczesnym całkowitym brakiem poszanowania dla środowiska naturalnego,

- utrzymywanie obciążenia gospodarki przez nieefektywne przedsiębiorstwa,
- dekapitalizacja i starzenie moralne przemysłu, spowodowane drastycznie niskim poziomem inwestycji.

Rosja ma obecnie jedyną szansę na przeprowadzenie modernizacji swej ekonomii w bardzo dobrych warunkach zewnętrznych i wewnętrznych. Jednak wiele przyczyn, głównie immanentnych dla rosyjskiej struktury władzy i systemu politycznego, czyni taką modernizację bardzo trudną, a nawet według niektórych niemożliwą [J. Afanasjew 2005].

Kiedy korzystne warunki zewnętrzne, od których gospodarka rosyjska jest uzależniona, pogorszą się, natychmiast pojawią się wszystkie symptomy ostrego kryzysu. Groźny wydaje się być światowy kryzys gospodarczy, który może zarysować się w najbliższym czasie; z wielu powodów na Rosji odbije się on silniej niż na krajach wysokorozwiniętych.

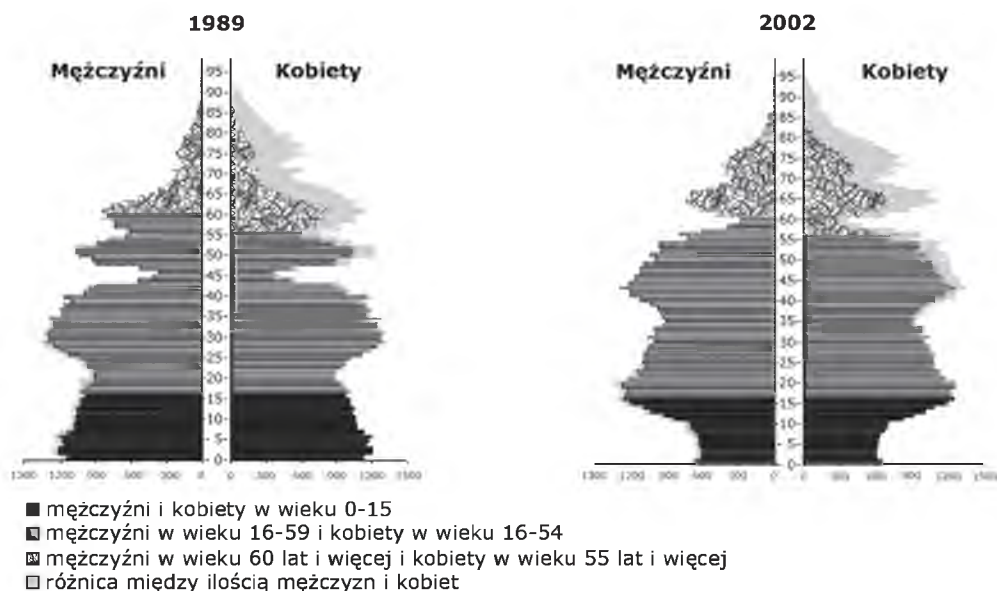
Gospodarcze załamanie Rosji może być wywołane politycznie uwarunkowanymi działaniami władzy. Ryzykiem jest ewentualne wpompowanie do gospodarki w latach 2007–2008 kilkunastu miliardów dolarów z Funduszu Stabilizacyjnego jako „kielbasy wyborczej”. Taka decyzja może w krótkim czasie wywołać znaczną inflację i naruszenie rezerw stabilizacyjnych (i tak już wykorzystywanych na spłatę długów). Nawet, jeśli takie pieniądze znajdą się na rynku w formie tanich kredytów nastawionych na aktywizację gospodarki, to albo wywołają inflację (nadmierna podaź pieniądza), albo w dużej części wypłyną za granicę.

Oczywiście możliwe, że obecnej władzy uda się zapanować nad negatywnymi zjawiskami i wykorzystać szanse rozwojowe. Świadczyłaby o tym obecna stabilizacja polityczna oraz szereg dokonanych wcześniej zmian o charakterze liberalizacyjnym.

Jeśli uda się zniwelować główne hamulce rozwoju, takie jak: samowola biurokracji, polityczne manipulacje w gospodarce, niepewność prawa, szczególnie podatkowego i wciąż nienajlepszy klimat inwestycyjny, to Rosja opanuje główne symptomy kryzysu i wejdzie na drogę trwałego rozwoju.

W **warstwie społecznej** również mamy do czynienia z wieloma bardzo niebezpiecznymi zjawiskami, skutkującymi drastycznym spadkiem liczby ludności oraz postępującą degradacją tkanki społecznej.

Najbardziej widocznym zjawiskiem jest depopulacja, w wyniku której liczba ludności Rosji spada rocznie o średnio 700–800 tysięcy – mimo dodatniego salda migracji – i wynosi obecnie około 143 mln [L. Szerepka 2006, 8]. Szczegółowe wyniki spisu powszechnego, który został przeprowadzony w grudniu 2002 roku składają się do postawienia tezy o kryzysie populacyjnym na skalę większą niż mogłaby spowodować wojna, większą niż np. spadek liczby ludności wywołany przez II wojnę światową. O głębokości tego kryzysu świadczy przede wszystkim długotrwały spadek liczby urodzeń w stosunku do zgonów, który zaznacza się wyraźnie od początku lat dziewięćdziesiątych, a zatem trwa już ponad piętnaście lat. Wykresy pokazujące liczbę ludzi w poszczególnych grupach wiekowych są bardzo wymowne.



Rysunek 15.1. Ludność Rosji według wieku i płci w 1989 i 2002 roku

Dane świadczą, że kryzys trwa, w 2005 roku zmarło o 840 000 ludzi więcej niż się urodziło. Minimalnie łagodzi sytuację wciąż dodatnie saldo migracji. Średnio w Rosji umiera 1,7 raza więcej ludzi niż się rodzi, ale rozkład nie jest tu równomierny. Według danych statystycznych w 27 regionach Rosji śmiertelność przekracza liczbę urodzeń dwu-, trzykrotnie. W 2004 roku zarejestrowano w Rosji 1,5 mln porodów i 1,6 mln aborcji (tylko legalnych), co skutkuje między innymi wzrostem liczby osób bezpłodnych. Około 10 mln osób w wieku rozrodczym jest w Rosji bezpłodnych, przy czym liczba ta rośnie o 250–300 tys. rocznie.

Zjawiska powyższe dotyczą zwłaszcza europejskiej części Rosji i Syberii, bowiem na północnym np. Kaukazie, populacja zdecydowanie rośnie. Według danych spisowych liczba nie-Rosjan przekroczyła już 20% (wzrost dwuprocentowy w ciągu 15 lat) ogółu ludności, przy czym proporcjonalnie najszybciej rosną populacje społeczności islamskich. Obecnie około 13% populacji Rosji wyznaje islam.

Perspektywa demograficzna dla Rosji jest zła, ponieważ depopulacja wchodzi na równię pochyłą, w wiek rozrodczy wchodzi coraz mniej liczne grupy wiekowe. W ciągu ćwierćwiecza liczba ludności Rosji może spaść nawet do 100 milionów (według wielu autorów nawet bardziej), z czego 20–25 milionów będą stanowić muzułmanie [por. P. Eberhardt 2002, 280: 291]. Ponadto znacznie spadnie liczba osób zawodowo czynnych w stosunku do emerytów powodując drastyczne napięcia systemu emerytalnego.

Przyczyny powyższego zjawiska są liczne, związane głównie ze zmianami w obyczajowości, spowodowanymi sytuacją gospodarczą i społeczną (bieda, brak perspektyw, kariera, etc). Nie bez znaczenia są patologie społeczne, wśród których

należy wymienić AIDS i choroby weneryczne, alkoholizm, nikotynizm, gruźlicę, choroby spowodowane zanieczyszczeniem środowiska i powszechnie akceptowany niezdrowy tryb życia.

Wśród wymienionych patologii społecznych jako przykład można wymienić AIDS – najbardziej „perspektywiczną” przyczynę zgonów. W Rosji doszło do bardzo szybkiego wzrostu ilości zakażeń z powodu tzw. drugiej fali epidemii, czyli pokonania przez chorobę bariery tzw. grup ryzyka. W Rosji jest podobna liczba nosicieli HIV (około miliona), co w dwakroć bardziej ludnych Stanach Zjednoczonych, lecz podczas gdy w USA liczba chorych jest mniej więcej stała, w Rosji rośnie w tempie kilkudziesięciu procent rocznie, a liczba zgonów spowodowanych AIDS jest w Rosji dwukrotnie większa niż w USA [„2006 Report on Global AIDS Epidemic”]. Jednocześnie państwo nie podejmuje zdecydowanych kroków, aby zwalczyć epidemię. Dopiero niedawno nieliczne rosyjskie placówki, głównie dzięki funduszom zagranicznym – wraz z organizacjami międzynarodowymi rozpoczęły poważniejsze badania problemu.

Oprócz depopulacji ważnym problemem jest postępujący rozpad struktury społecznej. Alienacja, niepewność jutra, powszechna bieda, brak autorytetów, brak zaufania do instytucji państwa, problemy z tożsamością, chaos w dziedzinie wartości wraz z powszechnie znanymi tradycyjnie rosyjskimi cechami społeczeństwa [J. Afanasjew 2005] prowadzą między innymi do wzrostu przestępczości, wymienionych wyżej patologii, czy drastycznej fali samobójstw.

System polityczny Rosji transformuje się systematycznie w stronę autorytaryzmu. Ale najważniejszą kwestią wydaje się wspomniany już charakter władzy w Rosji, która nastawiona jest na realizowanie głównie własnych interesów. Zmniejszanie i tak nikłego wpływu społeczeństwa na procesy polityczne powoduje umocnienie tego zjawiska i jest to główny negatywny skutek likwidowania elementów partycypacji politycznej społeczeństwa (wolne media, wolne partie polityczne, demokratyczny system wyborczy, organizacje społeczne, etc.). Skutkiem tego procesu jest degeneracja struktur państwa, które stają się coraz bardziej ekspozturami grup oligarchicznych, a polityka skupia się głównie na walkach pomiędzy nimi. Celem działań politycznych staje się zawłaszczanie kolejnych źródeł dochodów przez wąskie grupy ludzi, ponieważ system władzy, wbrew deklaracjom, nie usunął oligarchii, lecz tylko je sobie podporządkował. Jednocześnie zanika wszelka niezależna od władzy aktywność polityczna i społeczna.

Ewolucja w stronę systemu autorytarnego, czyniąca demokrację fasadową, wbrew pokutującemu przekonaniu, nie jest średnio- i długoterminowo korzystna dla Rosji. Taka ewolucja systemu politycznego utrudnia bowiem prawidłowy rozwój współczesnej gospodarki i nowoczesnego społeczeństwa zdolnego do prawidłowego wykorzystania szans i do konkurencji we współczesnym świecie. Napięcia wewnętrzne systemu autorytarnego wywołują między innymi dysfunkcje systemu ekonomicznego, sprzyjają opisanym wyżej negatywnym zmianom społecznym.

Nadchodzące w grudniu 2007 roku wybory parlamentarne i w marcu 2008 roku prezydenckie, staną się przebiegiem ewolucji systemu politycznego w Rosji. Już

widać przygotowania polityczne, ustrojowe i propagandowe do takiego ukształtowania ich wyników, który zapewniłby kontynuowanie obecnego stanu rzeczy. Prawdopodobne wydaje się dalsze ograniczanie swobód politycznych, kontynuacja jednostronnej propagandy w ogólnodostępnych mediach państwowych i wzmocniona kontrola procesów wyborczych przez władzę.

Powszechny kryzys stał się główną determinantą sytuacji wewnętrznej w Rosji, lecz w znacznej mierze nie jest on uwzględniany przez władze. Działania Kremla i związanych z nim sił politycznych nie tylko nie przyczyniają się do walki z kryzysem, lecz wręcz umacniają wiele negatywnych zjawisk. Z różnych powodów niekorzystne elementy rozwoju sytuacji są często przedstawiane jako właściwe i pożyteczne, co przyczynia się do trwania kryzysu. Swoboda działania władz podtrzymywana jest przez powierzchowny na razie sukces gospodarczy, skutkujący wzrostem poziomu życia wielu grup społecznych.

Tabela 15.1. Rosja – zasoby, wydobycie i eksport ropy naftowej i gazu ziemnego

Dane / Rok	2001	2002	2003	2004	2005
Ropa naftowa, zasoby potwierdzone, mld ton (% światowych zasobów)	6,7 (4,6%)	8,2 (5,7%)	9,5 (6%)	9,9 (6,1%)	10,2 (6,2%)
współczynnik R/P dla ropy	19,1	21,7	22,2	21,3	21,4
wydobycie ropy (mln ton) (% światowego)	348,1 (9,7%)	379,6 (9,1%)	421,4 (11,4%)	458,7 (11,9%)	470 (12,1%)
Eksport ropy (mln ton) (% światowego)	162	188 (9,8%)	228		
Gaz ziemny, zasoby potwierdzone w bln m ³ (% światowego)	45,57 (30,7%)	45,57 (30,5%)	47 (26,7%)	48 (26,7%)	47,82 (26,6%)
współczynnik R/P dla gazu	83,1	81,2	81,2	81,5	80
wydobycie gazu mld m ³ (% światowego)	542,4 (22%)	554,9 (22%)	578,6 (22,1%)	589,1 (21,9%)	598 (21,6%)
Eksport gazu (% światowego)	190	186 (24%)	186	195	

Źródło: „BP Statistic Review of World Energy, June 2006”; British Petroleum 2006; www.bp.com, Międzynarodowa Agencja Energetyczna, www.iea.org.

Rosja jest krajem o bardzo niepewnej przyszłości. Dalszy rozwój zjawisk politycznych, społecznych i gospodarczych stanowi ogromne zagrożenie, jeśli nie dla samego bytu kraju jako jednolitego podmiotu politycznego, to dla jego pomyślnie-

go, długofalowego rozwoju. Tendencje pozytywne są mniej widoczne, ponieważ mają charakter głębszy niż powierzchowne sukcesy gospodarcze.

Innym uwarunkowaniem wewnętrznym polityki Rosji, szczególnie ważnym w kontekście stosunków z Europą, jest ogromny potencjał surowcowy. Szczególne znaczenie mają rosyjskie zasoby paliw kopalnych. Problemem jednak staje się wspomniany brak inwestycji i nadmierne obciążenie fiskalne firm paliwowych, a także fakt, że są one przedmiotem brutalnej gry politycznej. W takich warunkach trudno o racjonalne i w pełni efektywne wykorzystanie istniejącego potencjału. W nadchodzących dekadach realny potencjał eksportowy Rosji prawdopodobnie nie będzie tak wielki, jak Europa tego oczekuje, także z powodu konkurencji Chin i Ameryki Północnej, które starają się zapewnić sobie dostawy ropy naftowej i gazu ziemnego z Rosji.

Innym czynnikiem wewnętrznym kształtującym politykę rosyjską jest **ideologia** i splecione z nią normatywne podejście do kwestii struktury stosunków międzynarodowych. **Ideologia mocarstwowa jest silnie obecna w elitach i społeczeństwie**. Każę ona postrzegać świat w znacznej mierze przez pryzmat postulowanego miejsca Rosji w świecie [por. A. Szemrzalska, K. Szrek 2006]. To miejsce zaś znacznie odbiega od realnych możliwości, co łatwo wykazać przytaczając dane statystyczne. Rosja pozostaje wielkim mocarstwem tylko w kategoriach obszaru, zasobów naturalnych oraz strategicznej broni masowego rażenia. Biorąc jednak pod uwagę inne, współcześnie uznawane za najważniejsze, atrybuty mocarstwowości, takie jak ekonomia, technologia, rozwój społeczny etc., Rosja zalicza się do krajów średniej wielkości. Także pod względem możliwości militarnych (poza bronią masowego rażenia) Rosja nie może być uważana za mocarstwo.

Uwarunkowania zewnętrzne

Czynniki zewnętrzne determinujące politykę Rosji mają zarówno charakter globalny, jak i regionalny. W planie ogólnoświatowym istotne uwarunkowania to:

- polityka USA, jej cele, strategia i taktyka,
- globalizacja społeczna, informacyjna i ekonomiczna,
- rysujący się konflikt Północ–Południe,
- rosnące zapotrzebowanie na surowce,
- terroryzm międzynarodowy,
- długofalowe aspiracje Chin i Europy do zajęcia pozycji mocarstw światowych.

Regionalne uwarunkowania polityki Rosji to:

- transformacja Unii Europejskiej, związana zarówno z postępującą instytucjonalizacją, jak też i z jej poszerzeniem [por. M. Bodio 2005],
- transformacja NATO,
- niepewna sytuacja na Bałkanach,
- europejskie aspiracje Ukrainy,
- napięcia w stosunkach z krajami bałtyckimi,
- sytuacja na Zakaukaziu, aspiracje Gruzji i Azerbejdżanu,
- problemy Bliskiego Wschodu,

- problemy Azji Środkowej,
- problem ekspansji ekonomicznej i demograficznej Chin.

Wszystkie te uwarunkowania wpływają na rosyjską politykę na równi z uwarunkowaniami wewnętrznymi.

15.4. Założenia polityki zagranicznej i bezpieczeństwa FR

Polityka bezpieczeństwa Rosji współcześnie realizowana jest w oparciu o Koncepcję Bezpieczeństwa Narodowego FR, wprowadzoną dekretem prezydenta z 10 stycznia 2000 roku. Ten obszerny dokument zawiera definicje zagrożeń, jakie stoją przed Rosją, oraz środków służących ich odwróceniu, czyli dotyczy właśnie polityki bezpieczeństwa narodowego. Jest to zatem, jak czytamy w Koncepcji, system „[...] poglądów dotyczących zapewnienia w Federacji Rosyjskiej bezpieczeństwa jednostek, społeczeństwa i państwa wobec zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń we wszystkich sferach działalności” [„Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej”].

W pierwszej kolejności Koncepcja ocenia miejsce Rosji w świecie i jej stosunek do zasadniczych procesów w nim zachodzących. Stwierdza, że współcześnie dominują dwie główne tendencje. Jedna – to szybki rozwój i wzmacnianie się wielu państw oraz ich organizacji integracyjnych, przy czym główną rolę tutaj odgrywają czynniki ekonomiczne, polityczne, naukowo-techniczne, ekologiczne i informacyjne. Druga – to próby stworzenia „struktury stosunków międzynarodowych” wokół jednego dominującego mocarstwa – USA – które w sposób jednostronny próbują rozwiązywać światowe problemy, stosując środki „siłowo-wojskowe” i obchodząc prawo międzynarodowe.

W tak opisanym świecie, Rosja jest jednym z największych mocarstw i mimo niekorzystnych warunków międzynarodowych i trudności wewnętrznych, liczącym się w stosunkach międzynarodowych. Powinna mieć poważny wpływ na główne procesy i zjawiska występujące w skali globalnej oraz równy innym głównym mocarstwom głos w rozwiązywaniu problemów ogólnoświatowych. Jednocześnie chce zachować silny wpływ na swoje najbliższe otoczenie i kształtować w nim stosunki zgodnie ze swymi uzasadnionymi i słusznymi interesami bezpieczeństwa.

Z bardziej szczegółowych definicji zagrożeń, które stoją przed Federacją Rosyjską, Koncepcja definiuje interesy narodowe państwa, czyli „[...] zrównoważoną całość interesów jednostek, społeczeństwa i państwa w ekonomicznej, wewnętrzno-politycznej, socjalnej, międzynarodowej, informacyjnej, wojskowej, granicznej, ekologicznej i innych sferach” [„Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej”]. Zwraca tu uwagę nacisk na rozwój ekonomiczny, który może doprowadzić zarówno do poprawy bezpieczeństwa socjalnego i osobistego obywateli, jak i do umocnienia pozycji Rosji jako wielkiego mocarstwa.

Główne zagrożenia dla narodowego bezpieczeństwa Rosji, według cytowanej Koncepcji, to:

- kryzys ekonomiczny o charakterze powszechnym, odznaczający się głównie spadkiem produktu narodowego, a także wzrostem separatyzmu ekonomicznego podmiotów Federacji,
- osłabienie naukowo-technologicznego potencjału kraju,
- dyferencjacja społeczeństwa, etnoegoizm, polityczny i religijny ekstremizm, dewaluacja wartości duchowych, niekontrolowana migracja,
- rozmycie jednolitości prawnej i prawno-konstytucyjnej kraju,
- kryminalizacja stosunków społecznych, terroryzm i zorganizowana przestępczość,
- kryzys systemu ochrony zdrowia, patologie społeczne,
- rozwarstwienie społeczeństwa na wąski krąg bogatych i masę biednych, zwiększanie liczby ludności żyjącej poniżej progu ubóstwa,
- starania niektórych krajów, by utrudnić Rosji umocnienie się jako jednego z centrów wpływów w wielobiegunowym świecie i osłabić jej pozycję w Europie, na Dalekim Wschodzie, Zaukaskaziu, Azji Środkowej oraz regionie azjatycko-pacyficznym,
- terroryzm międzynarodowy,
- starania wielu państw próbujących osiągnąć dominację w dziedzinie informacyjnej i pojawiające się koncepcje wojny informacyjnej,
- przejście NATO do promowania rozwiązań siłowych poza strefą jego odpowiedzialności i bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ,
- możliwość zainicjowania nowego wyścigu zbrojeń dzięki staraniom wielu mocarstw na rzecz przyspieszania technologicznego rozwoju w dziedzinie wojskowej,
- aktywizacja działalności zagranicznych służb wywiadowczych,
- religijna, polityczna i ekonomiczna ekspansja niektórych państw na terytorium Rosji,
- aktywizacja transgranicznej przestępczości zorganizowanej,
- możliwość pogorszenia się ekologicznej sytuacji kraju [„Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej”].

Koncepcja zawiera opis sposobów, środków i instrumentów polityki bezpieczeństwa, które mają przeciwdziałać powyższym zagrożeniom. Charakteryzują się one ujęciem kompleksowym, obejmując długą listę działań wewnętrznych i zewnętrznych. Znamienne jest, że nacisk położono na problematykę ekonomiczną oraz umocnienie wewnętrzne państwa, czyli modernizację instytucji gospodarczych oraz ustrojowych w celu zwiększenia ich skuteczności.

Powyższe poglądy odzwierciedlają subiektywną ocenę sytuacji dominującą obecnie w Rosji. Aby analiza doktryny narodowego bezpieczeństwa i polityki bezpieczeństwa była kompletna, należy dokonać oceny tych deklaracji pod kątem prawidłowości oceny zagrożeń.

Przed wszystkim istotna jest obiektywna ocena wewnętrznych źródeł obecnej słabości Rosji, która skutkuje jej niewielką odpornością na wiele zagrożeń bez-

pieczeństwa narodowego. Słabość ta jest spowodowana różnymi czynnikami, głównie natury ekonomiczno-technologicznej, ale także społecznej i politycznej.

Brak efektywnej modernizacji w gospodarce w ostatnich kilkudziesięciu latach spowodował ogromne zacofanie rosyjskiego przemysłu i jego niedostosowanie do współczesnych standardów oraz do trudnej konkurencji międzynarodowej. W czasach radzieckich większość środków alokowano w przemyśle ciężkim i energetyce, co było spowodowane wymogami pojmowanego ilościowo wyścigu zbrojeń. Jednak świat poszedł innymi drogami rozwojowymi, nośnikiem postępu – także w wojskowości – stały się komputery, lasery, telekomunikacja i biotechnologie. W ZSRR z różnych przyczyn skąpiono nakładów na te dziedziny, zauważając ich rozwój na świecie dopiero wtedy, kiedy nie można już było nadrobić opóźnienia. W ostatnim dziesięcioleciu burzliwego rozwoju nowych technologii coraz bardziej zwiększa się dystans pomiędzy krajami przodującymi w rozwoju nauki i techniki a Rosją. Słabość ekonomiczna i technologiczna ma wpływ na środki i instrumenty polityki bezpieczeństwa.

Koncepcja podkreśla konieczność wewnętrznej sanacji kraju jako pierwszego kroku do poprawienia stanu jego bezpieczeństwa. Także wypowiedzi polityków i treść innych dokumentów świadczą o ogromnej wadze problematyki wewnętrznej. Kraj słaby nie może bowiem wypełniać swoich funkcji, a jedną z nich, jak już wspomniano, jest właśnie funkcja ochronna. Taka logika w procesie definiowania polityki bezpieczeństwa wydaje się jak najbardziej prawidłowa.

Definiując zagrożenia o charakterze zewnętrznym, Rosja popełnia błędy w ocenie sytuacji, wynikające zapewne z wciąż funkcjonujących paradygmatów imperialnej myśli politycznej. Wydaje się, że niezbyt słusznie ocenia się konieczność posiadania jak największych wpływów politycznych na świecie, dokonując swego rodzaju połączenia statusu supermocarstwa z bezpieczeństwem. Cytowana Koncepcja mówi, że bez mocarstwowego statusu nie ma mowy o bezpieczeństwie Rosji. Jest to pewna niekonsekwencja, ponieważ jednocześnie akcentuje się, że we współczesnym świecie największe znaczenie przy kreowaniu polityki bezpieczeństwa mają aspekty ekonomiczne, technologiczne i informacyjne.

Mamy zatem do czynienia z dwoistością podejścia, która może prowadzić do decyzji błędnych i niebezpiecznych. Z jednej strony stosuje się nowoczesny paradygmat rozwoju wewnętrznego w celu zwiększenia siły ekonomicznej kraju, rozwoju technologii i bogacenia się społeczeństwa, co prowadzi do takiego wzmocnienia państwa, że jego bezpieczeństwo jest zapewnione, a znaczenie polityczne wypływa z siły gospodarki i technologii oraz zamożności obywateli. Taki typ rozwoju zakłada w dziedzinie międzynarodowej harmonijną współpracę, skierowaną na optymalizowanie wielostronnych korzyści gospodarczych. Z drugiej zaś – mamy do czynienia z imperialnym paradygmatem wpływów politycznych i wojskowych oraz dążeniem do politycznego kontrolowania zasadniczych procesów zachodzących w świecie. Wiązać się to musi z ofensywną polityką zagraniczną i konfliktogennym przeciwstawianiem się wpływom innych państw, zgodnie z logiką gry o sumie zerowej.

Obydwa te typy myślenia, skutecznie wpływające na formułowanie polityki bezpieczeństwa, są jednocześnie obecne w rosyjskiej polityce zagranicznej, znacznie wpływając na politykę bezpieczeństwa [por. M. Czajkowski 2003].

Dwoisty stosunek Rosji do najważniejszych problemów z dziedziny bezpieczeństwa w aspekcie zewnętrznym, skutkuje zarazem niedostrzeganiem pewnych istotnych zagrożeń. Za przeciwnika uznaje się głównie NATO i USA, ponieważ Zachód przez swoje oddziaływanie ekonomiczne, technologiczne i kulturowe stanowi największą siłę w świecie. Samo jej istnienie nie odpowiada imperialnemu paradygmatowi w polityce bezpieczeństwa. Jednocześnie jednak zachodzi konieczność ścisłej współpracy z Zachodem w rozwiązywaniu problemów światowych i wewnętrznych trudności procesu modernizacyjnego Rosji.

Federacja Rosyjska stara się o zbliżenie do Zachodu, jednocześnie przeciwstawiając się mu w wielu istotnych sprawach. **Kreując głównego przeciwnika na Zachodzie, Rosja pomija, że po raz pierwszy od kilkuset lat to właśnie zachodnia granica jest jedyną stabilną i bezpieczną; tu Rosja graniczy z państwami, w których żywotnym interesie leży dobrosąsiedzka i wzajemnie korzystna współpraca, mogąca skutkować długofalową poprawą kondycji ekonomicznej i społecznej.** Jeśli najważniejszym interesem w dziedzinie bezpieczeństwa Rosji jest modernizacja i wzmocnienie wewnętrzne, to jak się zdaje, nie jest to możliwe w opozycji do Zachodu, który jest i może być w przyszłości istotnym źródłem pomocy technologicznej, kapitałowej i organizacyjnej.

Jednocześnie Rosja rozszerza współdziałanie w dziedzinie wojskowej i nuklearnej z krajami mniej lub bardziej otwarcie wrogimi wobec Zachodu. Nie zauważa, że są one źródłem realnych zagrożeń także dla bezpieczeństwa samej Federacji Rosyjskiej. Przykładowo, zacieśniająca się współpraca wojskowa z Chinami jest motywowana jednocześnie chęcią wykorzystania „karty chińskiej” w grze przeciwko interesom USA oraz staraniem o zwiększenie dochodów z eksportu broni. Ale w dłuższej perspektywie Chiny mogą stać się bardzo groźnym przeciwnikiem Rosji, a przynajmniej głównym konkurentem na Dalekim Wschodzie. Już trwa szybka kolonizacja rosyjskich słabo zaludnionych obszarów dalekowschodnich przez znaczną, nielegalną migrację Chińczyków. Jeśli w przyszłości staną się oni większością, spychając etnicznych Rosjan, to taka sytuacja zmieniłaby znacznie układ sił nad Pacyfikiem i otworzyła drogę do roszczeń ze strony chińskiej. Rosja zdaje się nie dostrzegać tego niebezpieczeństwa, podobnie jak nie widzi zagrożenia w przypadku współpracy z Iranem, który może być eksporterem wojującego islamu do obszarów leżących tuż przy granicach Federacji, a nawet w samej Rosji.

Przy ocenie zagrożeń dla bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej diagnoza problematyki wewnętrznej jest prawidłowa, dalekowzroczna i nowoczesna w swym charakterze, ale sfera zewnętrzna jest oceniana błędnie. Rosja źle interpretuje niektóre zagrożenia, co jest efektem ciągłej obecności wspomnianego wyżej imperialnego paradygmatu w jej polityce zagranicznej. Prowadzi to do rozdwojenia rosyjskiej polityki bezpieczeństwa w aspekcie międzynarodowym. Z jednej strony szuka współpracy i porozumienia z Zachodem, traktowanym jako partner i źródło waż-

nej pomocy, a z drugiej – uważa go wciąż za głównego przeciwnika czy konkurenta w sferze polityczno-wojskowej. Prowadzi to także do niedostrzegania wielu innych zagrożeń [por. S. Bieleń 2006].

Polityka zagraniczna Rosji podporządkowana została kampanii wyborczej 2007/2008. Zwiększanie przez Kreml napięcia międzynarodowego i kreowanie poczucia zagrożenia zewnętrznego z jednoczesnym silnym akcentowaniem odrębności celów i interesów Rosji oraz jej prestiżu międzynarodowego, służą między innymi zwracaniu uwagi zaniepokojonych obywateli na jedyną siłę, która może zapewnić im bezpieczeństwo i rozwój.

15.5. Główne kierunki i perspektywy realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rosji w XXI w.

Rosja konstruuje swoją politykę bezpieczeństwa w aspekcie zewnętrznym zgodnie z własnym postrzeganiem świata i głównymi deklarowanymi celami oraz interesami. Osią tych działań jest koncepcja świata wielobiegunowego, której powstanie łączy się z osobą Jewgienija Primakowa – w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych ministra spraw zagranicznych, a następnie premiera – który uporządkował politykę zagraniczną. Sformułował także i rozpoczął realizację polityki realistycznego i pragmatycznego w środkach wzmocnienia międzynarodowej pozycji Rosji.

W myśl koncepcji Primakowa, postulowany system międzynarodowy winien składać się z wielu równorzędnych mocarstw, z których każde miałoby prawo do współkreowania światowego porządku i wspólnego załatwiania problemów globalnych na zasadzie konsensusu i jednocześnie wyłączność decyzji w strefie swojego oddziaływania. Ta koncepcja, znajdująca głębokie zakorzenienie w dokumentach programowych i wypowiedziach polityków, jest oficjalnie realizowaną racją stanu w polityce zagranicznej, ma także istotne znaczenie dla polityki bezpieczeństwa, postuluje bowiem relatywną poprawę pozycji Rosji na arenie międzynarodowej w planie globalnym i regionalnym, zwiększając jej zdolności oddziaływania, a zatem skuteczność polityki bezpieczeństwa.

W celu realizacji tej koncepcji, Rosja podejmuje dwa zasadnicze rodzaje działań. Pierwszym z nich jest przeciwdziałanie przeważającej pozycji USA w świecie. Istnienie jednego globalnego mocarstwa zgłaszającego chęć realizacji swoich interesów we wszystkich regionach jest sprzeczne z wizją świata wielobiegunowego; zatem podważanie jego pozycji wydaje się naturalnym i pierwszoplanowym zadaniem rosyjskiej polityki bezpieczeństwa. Dlatego Rosja, kiedy tylko może, występuje przeciwko USA w różnych regionach świata, czasem nawet wspomagając kraje nieprzyjazne Stanom Zjednoczonym. Dyplomacja rosyjska kontestuje amerykańskie propozycje rozwiązywania ważnych problemów regionalnych oraz amerykańską optykę widzenia tych problemów. Dzieje się tak w przypadku Iraku, Korei Północnej, czy państw uznawanych za popierające terroryzm, a także w kwestii

wzmocnienia, rozszerzenia i transformacji NATO w instrument bardziej ofensywny, nastawiony na zarządzanie kryzysami poza obszarem traktatowym. Mimo tych sprzeczności polityka Rosji wobec USA ma charakter wielotorowy, gdyż jednocześnie współdziała w wielu dziedzinach, takich jak zwalczanie terroryzmu międzynarodowego czy współpraca gospodarcza. Rosja unika otwartej konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi, ponieważ kosztowałoby ją to zbyt wiele, przede wszystkim w aspekcie gospodarczym, ale i w dziedzinie polityki i prestiżu międzynarodowego [por. A. Bryc 2004].

Drugim planem realizacji koncepcji wielobiegunowej jest polityka zbliżenia do innych postulowanych biegunów – głównie Chin i Indii – i wzmacniania ich potencjałów wojskowych oraz pozycji międzynarodowej. Rosja eksportuje znaczne ilości broni do tych państw, z jednej strony chcąc podreperować stan swego przemysłu zbrojeniowego, a z drugiej starając się wytworzyć lokalne przeciwwagi polityczno-wojskowe dla USA. Tym sposobem Stany Zjednoczone musiałyby bardziej liczyć się z interesami wielkich partnerów regionalnych.

Według Rosji, w świecie powinien powstać nowy porządek, który zastąpiłby obecny z dominującą pozycją jednego mocarstwa. Wszystkie „bieguny siły” winny być równorzędnymi partnerami w planie globalnym, zachowując pierwszeństwo w zakresie układania stosunków w swojej strefie wpływów. Rosja uzyskałaby znaczny wpływ na rozwiązywanie globalnych kwestii bezpieczeństwa, takich jak terroryzm, bezpieczeństwo ekonomiczne, negatywne skutki globalizacji. Jednocześnie w swoim bezpośrednim sąsiedztwie, obejmującym ważne z punktu widzenia bezpieczeństwa obszary, miałyby wolną rękę w realizacji swych interesów. To oznaczałoby realizację głównych celów, które Rosja stawia sobie w płaszczyźnie międzynarodowej

Po wydarzeniach 11 września 2001 roku w Nowym Jorku i Waszyngtonie zaprzestano na jakiś czas deklaracji dotyczących realizacji koncepcji wielobiegunowej. Rosja liczyła, że po wstrząsie, jakim dla świata i USA były zamachy na WTC i Pentagon, kraje zachodnie zgodzą się na poważniejszą rolę Rosji w kształtowaniu światowych procesów i nie będą próbowały ingerować w jej strefę wpływów w zamian za wsparcie działań antyterrorystycznych. Mówiono nawet o „prozachodnim zwrocie” w polityce zagranicznej Rosji.

Jednocześnie Rosja nie zaprzestała opisanych powyżej działań dla osłabiania Stanów Zjednoczonych i wzmacniania niektórych regionalnych centrów oddziaływania. Widać to na przykład w Europie, która tradycyjnie jest jednym z głównych obszarów realizacji polityki bezpieczeństwa Rosji. Moskwa stara się pozyskiwać kraje zachodnie jako partnerów w ekonomicznej i technologicznej modernizacji, przeciwstawiając się równocześnie zdecydowanie istnieniu tak ważnej europejskiej struktury bezpieczeństwa jaką jest NATO. Zdaniem Rosji, NATO należy zlikwidować lub przekształcić w organizację polityczną bezpieczeństwa zbiorowego bez struktur militarnych. Ma to na celu osłabienie pozycji USA. Europa usamodzielniałaby się od USA w zakresie bezpieczeństwa. Rosja jako kraj europejski zgłasza chęć przyjęcia na siebie dużej części odpowiedzialności za bezpieczeństwo europejskie.

W ostatnich latach kształtuje się coraz wyraźniej nowe instrumentarium rosyjskiej polityki zagranicznej. Obecne władze Rosji z właściwym sobie pragmatyzmem wykorzystują istniejące atuty, które mimo braku kompletnych atrybutów mocarstwowości, dają nadzieję na skuteczną realizację założonych celów. Konstatując, że Rosja jest wielkim i perspektywicznym mocarstwem energetycznym, decydenci rosyjscy uznali, że wydobycie, eksport i tranzyt tych surowców może być skutecznym środkiem działania w realizacji celów politycznych.

W związku z tym pojawił się nowy instrument polityczny – kształtowanie warunków dostaw i tranzytu ropy naftowej i gazu ziemnego do odbiorców, w celu uzyskania od nich zgody na rosyjskie postulaty polityczne i ekonomiczne. Jest on potencjalnie bardzo skuteczny, ponieważ wiele państw, szczególnie w WNP i byłych krajów socjalistycznych zostało uzależnionych od rosyjskich dostaw. Konkretnie działania z wykorzystaniem tego instrumentu obejmują jak na razie:

- podwyższanie dotychczas preferencyjnych cen surowców dla krajów nie uwzględniających interesów rosyjskiej polityki zagranicznej (Gruzja, Azerbejdżan, w pewnym zakresie Ukraina i Białoruś),
- okresowe wstrzymywanie dostaw surowców w chwilach kryzysu politycznego lub w ramach negocjacji cenowych, względnie jako swego rodzaju kary za nieuwzględnianie rosyjskich interesów (Litwa, Gruzja, Ukraina, Białoruś),
- przejmowanie infrastruktury przesyłowej i przetwórczej w krajach sąsiednich w celu utrwalenia monopolu przesyłowego na surowce z rejonu Morza Kaspijskiego,
- przeciwdziałanie budowie magistrali przesyłowych ze Środkowego Wschodu, będących poza kontrolą rosyjską w celu utrzymania wymienionego monopolu.

Rosja wykorzystuje także swą pozycję jako rynek zbytu dla towarów importowanych od sąsiadów. W razie potrzeby wprowadza pod różnymi pozorami ograniczenia w imporcie ważnych dla sąsiadów produktów, co dotknęło na przykład Polskę i Gruzję, ale także i USA, które miały kłopoty z eksportem drobiu do Rosji.

Takie instrumenty są teoretycznie potężnymi środkami nacisku i mogą sprzyjać realizacji interesów rosyjskich. Jednocześnie jednak wskazują na konfrontacyjny charakter rosyjskiej polityki zagranicznej, stawiając ją w negatywnym świetle. Rosja dodaje do zasad tradycyjnego współżycia międzynarodowego – polegających głównie na różnych formach współpracy – element nacisku, co nie sprzyja budowaniu jej prestiżu jako pokojowego i przyjaznego mocarstwa. Ponadto, w wielu sytuacjach instrumenty te są nieskuteczne lub przynoszą skutek odwrotny do zamierzonego.

MARCIN LASOŃ

Rozdział 16

KSZTAŁTOWANIE SIĘ NOWEGO ŁADU MIĘDZYNARODOWEGO W XXI WIEKU

Początek XXI wieku przyniósł nowe problemy i wyzwania uczestnikom stosunków międzynarodowych nie eliminując jednak wielu z już istniejących. Nadal wiele mamy zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego, a usunięcie lub ograniczenie ich jest i pozostanie, podstawowym zadaniem państwa jako głównego podmiotu w stosunkach międzynarodowych. Celem rozdziału 16 jest zwrócenie uwagi na główne zagrożenia, konsekwencje, jakie powodują dla międzynarodowych stosunków politycznych oraz działania państw i organizacji międzynarodowych służące ich eliminacji [ze względu na charakter opracowania konieczne jest odesłanie czytelnika do bogatej literatury przedmiotu znajdującej się w bibliografii].

16.1. Zróżnicowanie uczestników państwowych w międzynarodowych stosunkach politycznych

Głównym uczestnikiem stosunków międzynarodowych pozostaje państwo [szerzej patrz rozdz. 5.]. Od strony formalno–prawnej państwa są sobie równe, jednak rzeczywiste różnice pozwalają nadawać im określone statusy, których odzwierciedlenie znajduje swój wyraz w miejscach w organizacjach międzynarodowych i posiadanych atrybutach siły. Przykładowy podział wygląda następująco:

- mocarstwa uniwersalne (posiadają broń jądrową i środki jej przenoszenia, wysoki poziom rozwoju gospodarczego, technicznego i zarządzania, obecnie jedynym tego typu państwem są Stany Zjednoczone AP),
- regionalne (mają wpływy w danym regionie np. Francja, Indie),
- sektorowe (o silnej pozycji w danej dziedzinie np. ekonomicznej w wypadku Japonii i Niemiec),
- państwa średniej wielkości (oddziaływujące na stosunki w skali lokalnej np. Polska),
- mini państwa (reprezentowane w polityce międzynarodowej przez inne podmioty np. Monako, Andora),

- państwa upadające (cechuje je rozkład systemu władzy, utrata monopolu na użycie siły np. Somalia),

Współcześnie głównym wyznacznikiem roli (statusu) międzynarodowej państw, odzwierciedlającej istniejące między nimi różnice, jest potencjał gospodarczy i poziom technologiczny oraz sprawne zarządzanie. W dalszej kolejności znajdują się wyznaczniki polityczne i militarne, w znacznym stopniu zależne od wyżej wymienionych. Klasyfikacje państw według kryterium ekonomicznego sporządzane są przez różne instytucje np. ONZ, Światową Organizację Handlu czy Bank Światowy (dokonuje podziału według dochodu narodowego brutto GNI – gross national income na jednego mieszkańca). Według danych z 2005 roku dokonano podziału 184 państw należących do Banku Światowego i mających więcej niż 30 tys. mieszkańców:

- 1) kraje o niskim dochodzie (875 \$ lub mniej – 54),
- 2) kraje o mniej niż średnim dochodzie (między 876 a 3465 \$ – 58),
- 3) kraje o wyżej niż średni dochód (między 3466 a 10725 \$ – 40) i
- 4) kraje o wysokim dochodzie (więcej niż 10726 \$ – 56).

Tylko państwa o wysokim PKB mogą aspirować do roli mocarstwa światowego czy regionalnego. Nie zawsze jednak dochód przekłada się na poziom życia społeczeństwa. Omawiane wcześniej kraje Europy Środkowo-Wschodniej, mieszczą się w tym wypadku w 3 grupie. Na przełomie XX i XXI wieku pogłębiła się dysproporcja rozwoju gospodarczego między krajami najbogatszymi a najbiedniejszymi. Niektóre z nich nie są w stanie wypełniać podstawowych funkcji społecznych ani państwowych. Analiza Carnegie Endowment for Internationale Peace z 2005 roku około 60 państw uznała za państwa upadłe (*failing states*), bądź rozpadających się (*failed lub collapsed states*). Ich istnienie niesie ryzyko przeniesienia się destabilizacji ze sfery wewnętrznej do międzynarodowej a nawet na skalę światową, czemu sprzyja proces globalizacji. Szczególnie zagrożenie stanowi zaangażowanie i powiązania państw upadłych z terroryzmem międzynarodowym, konfliktami zbrojnymi, przestępczością międzynarodową i przenoszenie procesu upadku na sąsiednie kraje.

Podział według wg kryterium „rzeczywistości” państwa jako organizacji polityczno-gospodarczej dzieli kraje na 5 grup [R. Jackson, G. Sørensen, 2006, 25]. Przez „rzeczywistość” jego autorzy rozumieją poziom, w jakim państwa wykształciły skuteczne instytucje polityczne, gospodarcze i osiągnęły jedność narodową (solidarność narodowa i poparcie dla państwa). Mamy tu następujący podział globalnego systemu państw: 1) 5 mocarstw: USA, Rosja, Chiny, Wielka Brytania, Francja; 2) około 30 państw w wysokim stopniu rzeczywistych: państwa w Europie, Kanada, Japonia; 3) około 75 państw umiarkowanie rzeczywistych: kraje Azji i Ameryki Południowej; 4) około 90 *quasi*-państw bez państwowości rzeczywistej: położone w Afryce, Azji, na Karaibach i Pacyfiku; 5) Liczne nieuznane systemy polityczne w ramach istniejących państw.

Ciekawy podział państw dokonywany jest na podstawie kryterium nowoczesności. Autorzy wyróżniają trzy grupy krajów, dzieląc świat na:

- przednowoczesny – obejmujący obszar konfliktów i wojen, a składający się przede wszystkim z państw upadłych stanowiących zagrożenie i groźbę chaosu dla otoczenia międzynarodowego, stąd możliwe interwencje zbrojne w tym obszarze,
- nowoczesny – obejmujący obszar pokoju zagrożonego wojną, na który składają się państwa narodowe, a porządek międzynarodowy oparty jest na równowadze sił lub państwach hegemonach,
- ponowoczesny – obejmujący obszar pokoju narażonego na potencjalne zagrożenia, w których bezpieczeństwo oparte jest na prawie międzynarodowym i sieci wzajemnych współzależności, prawdopodobieństwo wojny jest znikome, przykładem może być UE.

Wzrostowi liczebnemu państw towarzyszył gwałtowny przyrost innych uczestników stosunków międzynarodowych takich jak międzyrządowe i pozarządowe organizacje międzynarodowe czy przedsiębiorstwa transnarodowe. Jednak państwo narodowe zachowuje pozycję pierwszoplanowego podmiotu stosunków międzynarodowych, mimo że proces zmiany systemu międzynarodowego i globalizacji doprowadził do znacznego zróżnicowania jego roli i pozycji międzynarodowej oraz korekty funkcji wewnętrznych, także czym związana jest konieczność nowego podejścia do kwestii suwerenności państwowej. Państwa narodowe muszą się dostosować do nowych zjawisk, które wykraczają poza zasięg jego instytucji, takich jak: rozwijający się handel międzynarodowy i przepływ kapitałów i inwestycji, rosnąca aktywność organizacji pozarządowych, rozwój internetu i komunikacji w skali globalnej, migracje międzynarodowe, zanieczyszczenie środowiska naturalnego, wzrost tendencji integracyjnych i inicjatyw, których celem jest ograniczanie administracji państwowej i liczby dziedzin życia, w które państwo byłoby zaangażowane.

16.2. Regionalne tendencje integracyjne i dezintegracyjne

Integracja oznacza formalny, świadomy proces mający na celu pogłębienie wzajemnych powiązań między grupą krajów. Dotyczy ona obecnie przede wszystkim aspektu ekonomicznego i politycznego. W ramach integracji ekonomicznej teoretycy wyodrębniają kilka stopni: strefę wolnego handlu, unię celną, wspólny rynek, unię ekonomiczną i pełną unię ekonomiczną. W wypadku integracji politycznej mamy na myśli tworzenie instytucjonalnych mechanizmów i procedur podejmowania decyzji, rozwijanie podzielanych wartości i oczekiwań, pokojowe rozwiązywanie sporów i dążenie spójności do społeczno-politycznej. Procesy integracyjne, przede wszystkim w wymiarze regionalnym, doprowadzić mają w sferze ekonomicznej do lepszego funkcjonowania gospodarek np. poprzez ich specjalizację, wolnego przepływu siły roboczej, kapitału, usług i towarów. W sferze politycznej zaś przede wszystkim do koordynowania polityki zagranicznej. W wypadku procesów dezintegracyjnych mamy do czynienia z rozpadem istniejących struktur, zarówno państwowych, jak i innych uczestników stosunków np. na

skutek nacjonalizmów, trendów autonomicznych i separatystycznych, nie osiągnięcie przez ugrupowania integracyjne zakładanych przez ich założycieli celów czy konfliktów i podziałów w ramach narodu.

Tendencje integracyjne i dezintegracyjne widoczne są w większości regionów świata, [zob. B. Bojarczyk, A. Czarnocki, H. Dumała, K. Krywicka, C. Maj, I. Topolski, A. Ziętek, 2006, 238:273]. W **Europie** proces integracyjny związany jest przede wszystkim z rozszerzaniem się Unii Europejskiej, która jest najbardziej zaawansowanym ugrupowaniem integracyjnym na świecie. Pozostaje jednak na poziomie unii ekonomicznej i walutowej, bowiem w małym stopniu udało się doprowadzić do pogłębienia integracji w obszarze politycznym. Proces ten zastał zatrzymany przez odrzucenie projektu Konstytucji Europejskiej w referendum przez społeczeństwa Holandii i Francji, co jest przykładem pewnych tendencji dezintegracyjnych w procesie integracji europejskiej. Stąd marzeniem pozostaje np. faktycznie wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa mimo formalnie funkcjonującego II filaru UE i kierującego nim Wysokiego Przedstawiciela. Na terenie Europy działają również inne organizacje regionalne, m.in. takie jak: Rada Europy (1949), Pakt Północnoatlantycki (NATO, 1949) czy Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE, 1995). Tendencje dezintegracyjne przejawiały się najwyraźniej podczas rozpadu ZSRR i Jugosławii, szczególnie w latach 1991–2001 i później, o czym świadczą wydarzenia w Kosowie, Macedonii, czy podział Serbii i Czarnogóry.

W regionie **Azji i Pacyfiku** koncepcje integracyjne realizowano tworząc strefy wolnego handlu, co przekładało się na niski poziom instytucjonalizacji stosunków międzynarodowych. Funkcjonują następujące organizacje: Rada Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC, 1989) w skali ogólnoregionalnej; Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN, 1967, zajmuje się również problemami bezpieczeństwa regionu, np. w ramach stworzonego w 1993 Regionalnego Forum ASEAN), Północnoamerykański Układ Wolnego Handlu (NAFTA, 1994), Strefa Wolnego Handlu Australia – Nowa Zelandia (CER, 1983) w skali subregionalnej i Chiński Obszar Gospodarczy mający charakter transgraniczny. Obok wymienionych organizacji, działa również Pakt Bezpieczeństwa Pacyfiku (1951) zawarty między Australią, Nową Zelandią i USA, który jest odpowiednikiem NATO na tamtym obszarze. Główne tendencje dezintegracyjne wynikają z podziału Półwyspu Koreańskiego i prac nad bronią atomową prowadzoną przez Koreańską Republikę Ludowo Demokratyczną. Ciągłe nierozwiązane pozostają spory terytorialne np. między Rosją, a Japonią o Wyspy Kurylskie (oba kraje od zakończenia drugiej wojny światowej nie zawarły traktatu pokojowego). Nie udało się również rozwiązać problemu istnienia Tajwanu i dążeń CHRL do przyłączenia go do własnego państwa (Tajwan traktowany jest jako zbuntowana prowincja Chin). Problem stanowi również proces rozkładu państwowości w Azji Południowo-Wschodniej np. w Birnie, czy Laosie i jego konsekwencje.

W strategicznie ważnym regionie, jaki jest **Bliski Wschód** od lat trwają procesy dezintegracyjne (konflikty pomiędzy Arabami a Żydami w kontekście powstania

państwa Izrael i walki o utworzenie niepodległej Palestyny, rywalizacja o wpływy w państwach posiadających zasoby ropy naftowej np. Arabia Saudyjska, Kuwejt, Irak i Iran). W regionie tym stale toczą się wojny, np. trwająca od 2003 roku w Iraku, mimo że oficjalnie zostało już ogłoszone jej zakończenie. Zaangażowanie militarne USA w regionie przyczyniło się do powstania organizacji terrorystycznych, stawiających sobie za cel walkę nie tylko z tym państwem, ale i destabilizację ładu międzynarodowego. Duże zagrożenie stanowią także prace nad bronią atomową prowadzone w Iranie. Rywalizacja mocarstw o wpływy na Bliskim Wschodzie nie daje szans, aby w bliskiej perspektywie doszło tam do stabilizacji.

Obszar **Afryki**, mimo dużego potencjału, jest obecnie marginalizowany na arenie międzynarodowej. W pustkę powstałą po okresie zimnowojennego zainteresowania mocarstw wkracza CHRL, poszukująca tak potrzebnych dla jej dalszego rozwoju surowców naturalnych. Procesy integracyjne na terenie Afryki związane są z powstaniem Organizacji Jedności Afrykańskiej (OJA, 1963), której członkowie w 2000 roku powołali na jej miejsce Unię Afrykańską (UA) uznając, że podstawowe zadanie poprzedniczki, a mianowicie dekolonizacja kontynentu, zostało wykonane. Traktat powołujący UA wszedł w życie w 2001 roku, a za główny cel uznawał współpracę członków na rzecz rozwoju gospodarczego. Jednak organizacje integracyjne, postulujące tworzenie powiązań gospodarczych pomiędzy państwami Afryki, takie jak m.in.: Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS, 1975), Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej (COMESA, 1993) i Unia Arabskiego Maghrebu (UMA, 1989) pozostają raczej w sferze deklaracji i formalnego funkcjonowania, niż współpracy i tworzenia więzi ekonomicznych. Niskiemu poziomowi powiązań pomiędzy państwami regionu sprzyja jego niestabilność spowodowana dużą ilością sporów i konfliktów o wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym (kwestie terytorialne, etniczne i religijne oraz ekonomiczne i polityczne, walka o władzę nad określonymi obszarami np. bogatymi w surowce mineralne). Największe konflikty ostatnich lat rozgrywały się na obszarze Afryki Środkowej (Rwanda i Burundi, Demokratyczna Republika Konga) i Zachodniej (Liberia, Nigeria, Sierra Leone).

W regionie **Ameryki Łacińskiej i Karaibów** poziom współpracy państw zarówno w płaszczyźnie politycznej, jak i gospodarczej uznawany jest za wysoki. Do najważniejszych organizacji współpracy politycznej należą: Organizacja Państw Amerykańskich (OPA, 1948), Organizacja Państw Ameryki Środkowej (ODECA, 1951) i Organizacja Państw Wschodnich Karaibów (OECS, 1981). Państwa tego obszaru wykraczają swoimi działaniami poza region Ameryki Łacińskiej i Karaibów (organizowanie tzw. Szczytów Państw Amerykańskich jako forum dialogu obu Ameryk i prace tzw. Grupy z Rio, która współpracuje m.in. z państwami Unii Europejskiej, Australią, Chinami, Japonią czy Indiami). Do najważniejszych ugrupowań integracyjnych o charakterze gospodarczym zaliczamy tu: Wspólny Rynek Ameryki Środkowej (MCCA, 1960), Wspólnota Andyjska (CA, 1969), Wspólnotę Karaibską (CARICOM, 1973), Wspólny Rynek Południa (Mercosur, 1991), Północnoamerykańskie Porozumienie o Wolnym Handlu (NAFTA, 1994) oraz Współpraca Gospo-

darcza Azji i Pacyfiku (APEC, 1989). Głównymi problemami, które utrudniają tworzenie powiązań między państwami w sferze bezpieczeństwa pozostaje produkcja i handel narkotykami i utrzymujące się z tego procederu organizacje przestępcze i terrorystyczne. Wraz z zakończeniem „zimnej wojny” i transformacją ustrojową państw regionu zagrożenia o charakterze militarnym uległy marginalizacji.

Wspólnotę Niepodległych Państw oraz tendencje integracyjne i dezintegracyjne związanych z rozpadem ZSRR omówiono w rozdz. 15.

16.3. Główne zagrożenia dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego

Współcześnie wymienia się szereg zagrożeń dla pokoju, bezpieczeństwa i stabilizacji międzynarodowej zarówno w aspekcie militarnym, jak i niemilitarnym. Stąd funkcjonujące w literaturze przedmiotu rozróżnienie na bezpieczeństwo „twarde” i „miękkie”. W katalogu zagrożeń znajduje się m.in.: terroryzm (szczególnie groźny jako sposób działania wszelkich organizacji fundamentalistycznych, rozwój zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, produkcja i proliferacja broni masowego rażenia, konflikty o charakterze etnicznym i religijnym przybierające charakter lokalny, regionalny i międzynarodowy, eksplozja demograficzna, migracje transgraniczne i towarzyszące im problemy ekonomiczno-społeczne, choroby cywilizacyjne [AIDS, SARS], problemy ekologiczne [efekt cieplarniany, dziura ozonowa, klęski żywiołowe] czy mniej prawdopodobny wybuch wojny światowej.

Zarówno terroryzm, rozwój międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, jak i produkcję i proliferację broni masowego rażenia (biorąc pod uwagę możliwość jej użycia przez podmioty pozapaństwowe) można zaliczyć do kategorii zagrożeń asymetrycznych. Nie wnikając w rozważania teoretyczne prezentowane przez literaturę przedmiotu przyjmijmy, że są to tylko te zagrożenia bezpieczeństwa państwa, które pochodzą od podmiotów niepaństwowych [zob. M. Madej 2005, 487:517]. Posługujemy się zatem wyróżnikiem podmiotowym, pozwalającym na odróżnienie zagrożeń asymetrycznych bezpieczeństwa państwa od form tradycyjnych. Ważną cechą podmiotów pozapaństwowych jest ich transnarodowość. Tego typu organizacje mają rozmieszczone struktury w różnych państwach i rozwijają się niezależnie od ich granic. Działają na obszarze wielu państw, a powiązania między poszczególnymi elementami składowymi są stosunkowo luźne, co umożliwia dużą elastyczność i dostosowywanie się (zdolność adaptacyjna) do wyzwań i zagrożeń. Jedno państwo nie jest w stanie przeciwdziałać samodzielnie atakom tego typu podmiotów. Nie ma bowiem ściśle określonego obszaru działań – frontu. Dlatego potrzebna jest szeroka współpraca międzynarodowa, która pozwoli na rozbicie zarówno struktur wykonawczych, jak i kierowniczych i poszczególnych elementów (modułów) systemu (sieci), w jakie zorganizowane są te przestępcze podmioty pozapaństwowe o charakterze transnarodowym. Tego typu organizacje za swój cel uznają całość struktur wybranego państwa (państw); atakują ludność

i obiekty cywilne, które jako cele łatwiejsze do osiągnięcia obiecują spektakularny wymiar przedsięwzięcia. Powyższe cechy czynią omawiane tu zagrożenia asymetryczne nieprzewidywalnymi co do miejsca i czasu wystąpienia oraz form, jakie przybiorą i sposobu ich realizacji.

Terroryzm definiowany jest w różnoraki sposób. Amerykański Departament Stanu w latach 80. XX wieku określał terroryzm jako wymierzony w cele niewalczące, przygotowany i przeprowadzony z premedytacją, przez grupy ludzi lub ukrytych agentów, akt przemocy o motywacji politycznej. Zazwyczaj ma za zadanie wywołać szeroki oddźwięk w mediach. Aby tego dokonać zamach musi być przeprowadzony w sposób spektakularny i pochłonąć jak największą liczbę ofiar. Departament Obrony USA uznaje terroryzm za bezprawne użycie – lub groźbę użycia – siły, czy przemocy wobec osób lub mienia, by wymuszać lub zastraszać rządy czy społeczeństwa, często dla osiągnięcia celów politycznych, religijnych czy ideologicznych.

W literaturze polskiej, M. Madej stwierdza, że terroryzm jest to: „służąca realizacji określonego programu politycznego przemoc lub groźba jej użycia, która ma wzbudzić strach w grupie (społeczeństwie) szerszej niż bezpośrednio zaatakowani i w ten sposób nakłonić rządzących do spełnienia żądań terrorystów lub też doprowadzić do zniszczenia dotychczasowego porządku politycznego”. [M. Madej 2001, 7].

Do tej pory ONZ nie udało się przyjąć definicji pojęcia „terroryzm”. W uchwalanych konwencjach organizacja posługuje się zamiennie takimi terminami jak np. „bezprawny akt” czy „przestępstwo”. Mamy również odwołania, np. w rezolucji Rady Bezpieczeństwa 1269 z 1999 r.: „Stanowczo potępiamy wszelkie akty, metody i praktyki terrorystyczne jako nieusprawiedliwione, niezależnie od tego kiedy i przeciwko komu zostały popełnione, zwłaszcza te, które zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu”.

Dla NATO „Terroryzm, to bezprawne użycie lub zagrożenie użycia siły lub przemocy przeciwko jednostce lub własności w zamiarze wymuszenia lub zastraszenia rządów lub społeczeństw dla osiągnięcia celów politycznych, religijnych lub ideologicznych” [zob. NATO and the fight against terrorism, www.nato.int/issues/terrorism/index.html].

Kilka cech terroryzmu powtarza się w istniejących definicjach. Należą do nich: stosowanie przemocy, bądź groźby jej użycia, polityczny cel podejmowanych działań oraz chęć zyskania jak największego rozgłosu (spektakularność operacji, wzbudzenie strachu i wynikające z tego efekty społeczne i psychologiczne). Wielość definicji (w literaturze już ponad 200) i ocena działań określonych grup w kategorii terroryzmu lub nie oraz brak jednego, powszechnie obowiązującego sformułowania, ma kilka przyczyn.

Po pierwsze, poszczególne państwa w inny sposób postrzegają aktywność określonych organizacji; dla państw arabskich Palestyńczycy i Czeczeni pozostają „bojownikami o wolność”, podczas gdy dla państw, na których terenie dokonują zamachów (Izrael i Rosja) oraz zachodu są „terrorystami”.

Drugi problem to finansowanie przez niektóre kraje działalności organizacji terrorystycznych. Dla Iranu i Syrii Hezbollah (Partia Boga dokonująca zamachów na terenie Izraela, mająca bazy w Libanie) nie jest strukturą terrorystyczną.

Po trzecie, wyróżnia się wiele rodzajów terroryzmu [zob. B. Bolechow 2002, 43:46; M. Nizioł-Celewicz 2006, 535:537]. Według kryterium podmiotowego dzieli się go na terroryzm niepaństwowy, sponsorowany przez państwa i państwowy. Kryterium przedmiotowe pozwala wyróżnić terroryzm selektywny (indywidualny), nieselektywny (zbiorowy) i ekonomiczny. Wedle zasięgu przestrzennego wskazać można na terroryzm wewnętrzny, międzynarodowy i wewnętrzny sponsorowany międzynarodowo. Z kolei kryterium motywacji działań pozwala wyróżnić terroryzm: nacjonalistyczny, religijny, lewacki, skrajnie prawicowy i ekoterroryzm. Można dokonywać podziałów posługując się metodami walki, jakie stosują terroryści, np. cyberterroryzm czy bioterroryzm. Katalog ten jest wciąż otwarty, ze względu na olbrzymią dynamikę rozwoju tego zjawiska. Do najczęściej wymienianych rodzajów terroryzmu należą m.in:

- bioterroryzm, który cechuje użycie środków pochodzenia biologicznego np. wirusy i bakterie (np. listy z wąglikiem po zamachu z 11 IX 2001),
- narkoterroryzm, który stosują kartele narkotykowe w krajach Ameryki Łacińskiej (np. słynne kolumbijskie kartele z początku lat 90. z Medellin i Cali) przeciwko państwu celem ochrony swych interesów,
- cyberterroryzm, polegający na atakowaniu systemów komputerowych celem ich zablokowania, zniszczenia, zdobycia informacji, dezinformacji itp.,
- terroryzm kryminalny stosowany przez zorganizowane grupy przestępcze – mafie, szczególnie we Włoszech np. neapolitańska Camorra,
- terroryzm lewacki, szczególnie aktywny w latach 70. XX wieku, kiedy to organizacje prokomunistyczne, takie jak Frakcja Czerwonej Armii (RAF) w Niemczech czy Czerwone Brygady we Włoszech, dokonywały zamachów na polityków i instytucje państwowe,
- terroryzm krajowy o charakterze nacjonalistycznym prowadzony przez takie ugrupowania jak Irlandzka Armia Republikańska (IRA) i Kraj Basków i Wolność (ETA – Eriba Tasuna) mających za cel uzyskanie samodzielności dla określonego terytorium danego państwa,
- terroryzm państwowy polegający na używaniu przez aparat władzy (państwowej) metod terrorystycznych, przy pomocy których walczyły one z organizacjami terrorystycznymi, czy wywrotowymi np. działania tzw. Szwadronów Śmierci w państwach Ameryki Łacińskiej,
- terroryzm religijny wyrosły na podłożu fundamentalizmu, szczególnie islamskiego, który obok motywacji religijnej i wynikającej z niej walki z niewiernymi ma w swej ideologii walkę narodowowyzwoleńczą (np. ugrupowanie palestyńskie o nazwie Brygady Męczenników Al Aksy czy Hamas, którego przedstawiciele sprawują obecnie władzę w Strefie Gazy). Ten rodzaj terroryzmu uznaje się obecnie za najniebezpieczniejszy. Pojawienie się terroryzmu fundamentalistów islamskich związane jest z kryzysem tożsamości części społeczeństw muzułmańskich. Z jednej strony nie mogą sobie poradzić z unowocześnieniem stosunków społecznych, z drugiej – załamaniu ulegają funkcjonujące doktryny np. socjalizmu arabskiego. Tradycyjne organizacje i przywódcy duchowi świata

arabskiego uznają, że w tworzone miejsce chce wkroczyć Zachód, by dokonać westernizacji państw arabskich i przejąć władzę nad zasobami surowców znajdującymi się w ich posiadaniu. Co więcej, wieloletni konflikt izraelsko-palestyński, a szerzej izraelsko-arabski sprawia, że poszczególne kraje oceniane są przez pryzmat stosunku do niego. We wskazywaniu celów potencjalnych zamachów liczy się, czy dane państwo popiera Izrael, czy Palestyńczyków. Dodatkowo udział danego kraju w wojnie ze światowym terroryzmem i obecność w Afganistanie i Iraku stwarza kolejne potencjalne ofiary zamachów. Wedle ideologów ruchu fundamentalistycznego celem ich jest powrót do „kultury i wiary przodków” przez podporządkowanie wszystkich sfer życia religii i zniszczenie zachodnich systemów politycznych i wzorców kulturowych ingerujących w świat islamski.

Państwa zachodnie, będące celem terrorystów, ze względu na demokratyczny porządek prawny są szczególnie wrażliwe na ich ataki. Przedstawicielski system rządów pozwala mieć nadzieję, że w wyniku udanego zamachu, społeczeństwo wpłynie na władze w drodze wyborów zgodnie z oczekiwaniem terrorystów. Doskonałym przykładem słuszności tej tezy jest zamach w Madrycie (11 III 2004), w wyniku którego doszło do zmiany rządu i wycofania wojsk hiszpańskich z Iraku. Członkowie organizacji fundamentalnych i przyszli bojownicy samobójcy rekrutowani są przede wszystkim obietnicą oddania życia za wiarę i wynikających z tego pośmiertnych korzyści, których nie mają szans osiągnąć za życia. Przez stosowanie terroru fundamentaliści, walczący o „słuszną” według siebie sprawę, chcą osiągnąć m.in. następujące cele:

- zjednoczenie Muzułmanów i wspieranie ich w walce z niewiernymi na całym świecie,
- zbudowanie „światowego państwa Boga”, do czego środkiem jest „święta wojna” – dzihad,
- zniszczenie głównych wrogów islamu, w szczególności Izraela i wspierających go USA,
- obalenie świeckich i prozachodnich rządów w krajach muzułmańskich np. w Egipcie, Indonezji i Turcji,
- utworzenie nowego międzynarodowego ładu ekonomicznego korzystnego dla państw arabskich, ale i szerzej, krajów „Trzeciego Świata”.

Najbardziej znaną organizacją terrorystyczną jest Al-Kaida (w tłumaczeniu – baza) składająca się z wielu ugrupowań tworzących sieć działającą na całym świecie [zob. R. Olszewski 2005, 41:43]. Pierwszy raz nazwa ta pojawiła się w 1988 roku, kiedy to milioner pochodzący z Arabii Saudyjskiej Osama bin Laden w pakistańskim mieście Peszawar założył bazę komputerową ochotników udających się na wojnę do Afganistanu. Lider organizacji działał na terenie Afganistanu od 1979 roku, tworząc ośrodki rekrutacyjne dla bojowników.

Al-Kaida postawiła sobie za cel prowadzenie „świętej wojny” na całym świecie. W tym celu utworzyła wraz z innymi organizacjami „Światowy Front na rzecz Walki z Żydami i Krzyżowcami”. W pierwszej kolejności stawiała sobie za cel obalenie świeckich władz w państwach muzułmańskich. Organizacja przeprowadza-

ła zamachy m.in. w Algierii i Egipcie oraz na żołnierzy amerykańskich na terenie Arabii Saudyjskiej, Jemenu i Rogu Afryki. Siedziba Al-Kaidy została przeniesiona do Chartumu w Sudanie. Przygotowania do najbardziej spektakularnego ataku na „Dwie wieże” WTC (pierwszy, nieudany w 1993) trwały od 1996 do 2001. Bazą Al Kaidy stał się w tym czasie Afganistan rządzony przez fundamentalistycznych Talibów, na których czele stał mułła Omar. Po zamachu na WTC (11 IX 2001) organizacja została stroną wojny ze światowym terroryzmem wypowiedzianej przez prezydenta USA J. Busha. Jej pierwszym polem bitwy stał się Afganistan. Wojskom USA i wspierającym je sojusznikom udało się obalić Talibów i Al Kaide osłabić (X 2001–I 2002). Kolejnym polem bitwy był Irak, którego przywódcę Saddama Husajna władze USA i sojuszników oskarżyły m. in. o wspieranie terroryzmu. Wojna trwała trzy miesiące (III–V 2003). Na terenie Iraku nadal dokonuje się większość zamachów, głównie na obywateli amerykańskich i państw wspierających USA. Sytuacji nie zmieniają sukcesy wojsk amerykańskich np. zabicie przywódcy Al Kaidy w Iraku Abu Musaby Al-Zarkawiego.

Za równie niebezpiecznych terrorystów (w tym wielu ochotników arabskich i organizacji powiązanych z Al-Kaidą) uznawani są ludzie walczący o wolność Czeczenii. Przeprowadzają one zamachy na siły rosyjskie w Czeczenii i sąsiadujących z nią republikach i na obszarze Rosji. Mimo brutalnych metod stosowanych przez Rosjan i likwidowaniu liderów czeczeńskich, takich jak Emir al.- Hattab i Szamil Basajew walka trwa.

Do największych zamachów terrorystycznych przeprowadzonych w XXI wieku zaliczyć możemy ataki na: WTC i Pentagon 11 IX 2001, Centrum Teatralne na Dubrowce 23–26 X 2002, pociągi w Madrycie 11 III 2003, szkołę w Biesłanie 1 IX 2004 i londyńskie metro (oraz autobus) 7 VII 2005 roku.

Walka z międzynarodowym terroryzmem prowadzona jest w formie „wojny ze światowym terroryzmem”. Terroryzm jest sposobem prowadzenia walki przez podejmujące go organizacje, zatem wojna toczona jest przeciw nim, a nie technice przez nie użytkowanej, na co zwrócił uwagę Zbigniew Brzeziński. Zwalczanie tego zjawiska regulują również akty prawa międzynarodowego: konwencje: „O zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciw bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego”, „O zwalczaniu terroryzmu”, „O zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi”, „O znakowaniu plastikowych substancji wybuchowych w celach ich detekcji”, „O zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych” i „O zwalczaniu finansowania terroryzmu”. Bezpośrednią walkę z terrorystami prowadzą stworzone do tego celu jednostki kontr- i antyterrorystyczne wojskowe i policyjne. W Polsce w ramach Sił Zbrojnych tego typu jednostką jest Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej powstała 13 lipca 1990 roku (GROM – Grupa Reagowania Operacyjno Manewrowego).

Ponieważ terroryzm jest zjawiskiem globalnym, do skutecznej z nim walki potrzebna jest międzynarodowa struktura, odpowiednie zaplanowanie działań, skuteczne siły, środki i formy walki oraz perspektywa jej prowadzenia, uwzględniająca

dotychczasowe pola walki, szczególnie w Afganistanie i Iraku. Po 5 latach wojny ze światowym terroryzmem nadal przygotowywane są zamachy na wielką skalę; mimo olbrzymich sił i środków nie udało się zlikwidować jego struktur. Ponadto, gotowi do walki w imię haseł głoszonych przez Al-Kaidę żyją w społeczeństwach zachodnich państw.

Zorganizowana przestępczość o skali międzynarodowej (przestępczość transnarodowa) rozwija się dzięki możliwościom szybkiej komunikacji i dostępie do międzynarodowych rynków, głównie uzbrojenia. Przestępczość transnarodowa, zgodnie z Konwencją Przeciwko Transnarodowej Przestępczości Zorganizowanej z 2000 roku [United Nations Convention against Transnational Organized Crime, www.undoc.org] obejmuje przestępstwo popełniane na terytorium:

- 1) więcej niż jednego państwa,
- 2) jednego państwa, ale ważne jego elementy, związane z przygotowaniem, zaplanowaniem, kierowaniem i kontrolą mają miejsce w innym państwie,
- 3) jednego państwa, ale zamieszana w nie jest grupa przestępcza zaangażowana w działalność przestępczą na terytorium więcej niż jednego państwa,
- 4) jednego państwa, ale powodujące istotne skutki w innym.

Konwencja do przestępstw ponadnarodowych, które na jej mocy poddane będą przeciwdziałaniu, badaniu i ściganiu zalicza: uczestnictwo w zorganizowanych grupach przestępczych, „pranie brudnych pieniędzy” (dochodów z przestępstwa), korupcje, matactwo.

Grupy przestępcze nie prowadzą otwartej walki z państwem w celu jego zniszczenia. Dlatego nie stosują one szeroko środków o charakterze militarnym, a koncentrują się na płaszczyźnie ekonomicznej i administracyjnej. Grupy te dążą do takiego osłabienia państwa, które umożliwi im swobodne prowadzenie własnej działalności. Próba otwartej konfrontacji (siłowej) mogłaby się bowiem zakończyć dla nich porażką i likwidacją. Zorganizowana przestępczość międzynarodowa stanowi zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa poszczególnych państw i całego systemu międzynarodowego.

Pojęcie przestępczości transnarodowej pojawiło się na początku lat 90. XX wieku. W związku z zasięgiem międzynarodowym i stale zwiększającym się zakresem działalności przestępczej, państwa i organizacje międzynarodowe podjęły działania na rzecz wspólnej walki z tym zjawiskiem. W 1995 roku w ramach prac na forum ONZ wyodrębniono 17 kategorii przestępstw transnarodowych np. pranie brudnych pieniędzy, przestępstwa ekologiczne, nielegalny handel bronią, narkotykami czy korupcja i przekupstwo osób sprawujących funkcje partyjne lub publiczne. Współdziałanie państw w walce z tego typu przestępstwami, których katalog jest stale rozwijany, polegać ma przede wszystkim na utworzeniu ram organizacyjnych szerokiej współpracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Do międzynarodowych działań tego typu zaliczyć możemy przygotowanie i przyjęcie [zob. K. Marzęda 2006, 519: 529; J. Sandorski 2006, 589:621]:

- Jednolitej Konwencji Narkotykowej z 1961 r. wraz z poprawkami z 1972 r., która scalała wszystkie dotychczasowe instrumenty walki z przestępczością narkoty-

- kową i ustanawiała środki na rzecz międzynarodowej kontroli narkotyków. Podano jej np. obrót surowcami do produkcji tego typu substancji. Ustanowiono również Międzynarodową Radę Kontroli Narkotyków.
- Konwencji dotyczącej Substancji Psychotropowych z 1971 r., która poszerzała liczbę substancji narkotykowych o nowo pojawiające się np. amfetaminę czy LSD.
 - Konwencji Dotyczącej Nielegalnego Handlu Narkotykami i Substancjami Psychotropowymi z 1988 r., która uznała go za międzynarodową działalność przestępczą i pozwoliła na tworzenie międzynarodowego prawa karnego opierającego się na kryminalizacji i penalizacji tego procederu.
 - Programu Narodów Zjednoczonych ds. Kontroli Narkotyków powstałego z połączenia działającego Wydziału ds. Narkotyków i Funduszu Narodów Zjednoczonych ds. Kontroli Nadużywania Narkotyków.
 - Deklaracji Politycznej i Ogólnoświatowego Planu Zwalczenia Międzynarodowej Przeszłości Zorganizowanej na Światowej Konferencji Ministrów sprawiedliwości w Neapolu w 1994 r., która poświęcona była przestępczości zorganizowanej i uznała za celowe przygotowanie wspólnych instrumentów prawnych na rzecz walki z nią.
 - Globalnego Programu przeciwko Przeszłości Zorganizowanej oraz Globalnego Programu na rzecz Zwalczenia Handlu Ludźmi. Zainicjowane one zostały przez Biuro NZ ds. Narkotyków i Przeszłości w 1999 r. Celem pierwszego było przede wszystkim szkolenie pracowników organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości oraz wymiana informacji i współpraca prawna i techniczna w wymienionym zakresie. W wypadku drugiego programu, oprócz szkoleń, zapowiadano również m.in. współpracę na rzecz wzmocnienia, jaki i tworzenia jednostek zajmujących się zwalczaniem tego typu przestępstw oraz działania na rzecz zwiększenia świadomości społecznej wokół tego typu przestępstw. W tym samym roku przyjęto Globalny Program Przeciwno Korupcji. Za jego cel przyjęto m.in. podnoszenie zdolności państw do walki z tym procederem np. przez zmiany instytucjonalne i upowszechnianie wiedzy dotyczącej potrzeby i sposobów walki z korupcją. Autorem programu jest Międzynarodowa Antykorupcyjna Grupa Koordynacyjna, w której skład wchodzi również przedstawiciele organizacji pozarządowych np. Transparency International (najbardziej znana zajmująca się problemem walki z korupcją).
 - Plan działania w zakresie Międzynarodowej Współpracy na rzecz Eliminacji Nielegalnych Upraw Narkotyków i Alternatywnego Rozwoju z 1999 r., który stanowi podstawę dla prowadzonej współcześnie polityki walki z szeroko pojmowanym problemem narkotyków. Jej zasady ogłosiło w 2004 r. Biuro NZ ds. Narkotyków i Przeszłości. Podkreślono konieczność uwzględniania w międzynarodowych działaniach szerszego kontekstu społecznego i rozwojowego, z czego wynika zapewnienie alternatywnych źródeł utrzymania dla ludności żyjących z uprawy narkotyków oraz wzmocnienia walki z przestępczością transnarodową i organizacjami terrorystycznymi, które czerpią zyski z handlu tymi substancjami. Za ważny uznano również międzynarodowy monitoring rynku narkotyków.

- Konwencji Przeciwko Transnarodowej Przystępczości Zorganizowanej przez ZO ONZ w 2000 r. wraz z protokołami dodatkowymi. Jej powstanie inicjował prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego na forum ZO w 1996. Konwencja podaje definicję zorganizowanej grupy przestępczej, przestępczości transnarodowej, reguluje zakres jurysdykcji państwa oraz zasady współpracy w wymiarze pomocy prawnej. Proces ratyfikacji rozpoczął się w 1998 r.
- Decyzji o powołaniu Międzynarodowej Grupy Kontaktowej ds. Walki z Handlem i Przemym Osób przez Komisję Praw Człowieka ONZ w 2002 r.
- Konwencji Przeciwko Korupcji przez ZO ONZ w 2003 r. jako efekt realizacji Globalnego Programu Przeciwko Korupcji.
- Współpraca międzynarodowa na rzecz walki z przestępczością zorganizowaną działającą ponad granicami państw jest tym ważniejsza, że wiele z krajów upadłych (upadających) znalazło się w takiej sytuacji z powodu braku możliwości poradzenia sobie z tym problemem w sposób samodzielny. Za przykład posłużyć mogą kraje będące potentatami w światowej produkcji opium: Afganistan, Birma i Laos. Z kontrolą nad własnym terytorium borykają się też państwa, z których pochodzi większość produkcji kokainy: Peru, Kolumbia i Boliwia. Na terenie Europy większość handlu ludźmi i ważne szlaki przemytu narkotyków prowadzą przez Kosowo. Skala problemu, jego globalny charakter, wymusza na państwach współpracę w walce z wynikającymi z niego zagrożeniami, do której zapraszane są również organizacje pozarządowe. Towarzyszy temu również praca nad rozwiązywaniem problemu dysproporcji rozwojowych pomiędzy państwami. W wypadku braku wystarczających wysiłków na rzecz powstrzymania rozwoju transnarodowej przestępczości zorganizowanej będzie ona stanowiła coraz większe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Stanie się tak poprzez podążanie jej w następujących kierunkach [za: P. Williams 1997, 403:404]: a) konsolidacji grup przestępczych, b) stosowania na szeroką skalę groźby użycia przemocy dla osiągnięcia zysku, c) bezpośredniego kontrolowania władzy politycznej, d) kontrolowania legalnie funkcjonujących firm i sektorów gospodarki.

Produkcja i proliferacja broni masowego rażenia i co niezwykle istotne – środków jej przenoszenia – jest jednym z głównych zagrożeń współczesnego świata [Z. Lachowski 2006, 117:142]. W tym wypadku również proces globalizacji powiększa jego rangę. Zgodnie z jego logiką zagrożenia o charakterze regionalnym stają się problemem globalnym (wybuch wojny nuklearnej między Indiami a Pakistanem zagrażałby bezpieczeństwu całego świata). Coraz szersza dostępność do tego rodzaju broni sprawia, że w zasięg ataku przy jej użyciu wchodzi kolejne państwa, w tym europejskie, a nawet USA. Mimo obowiązującego od 1968 r. Traktatu o Nieprolifracji Broni Jądrowej (NPT) wymieniającego państwa tzw. Klubu atomowego, które mogą posiadać broń atomową (USA 1945, ZSRR 1949, Wielka Brytania 1952, Francja 1960 i Chiny Ludowe 1964) potencjałem jądrowym dysponuje obecnie również Pakistan, Indie (udane próby przeprowadzono w 1998) i Izrael, który oficjalnie nie potwierdza tego faktu. Państwa te nie przystąpiły do układu NPT i wobec tego nie muszą brać udziału w konferencjach przeglądowych

NPT. Na spotkaniu przedstawiciele 188 państw stron konwencji w V 2005 roku nie osiągnięto porozumienia wobec stojących przed uczestnikami wyzwania związanych z groźbą proliferacji broni jądrowej. Brak zgody dotyczył m.in.: układu o całkowitym zakazie prób z bronią jądrową, zakazie produkcji materiałów rozszczepialnych w celach wojskowych, utworzenia strefy wolnej od broni jądrowej na Bliskim Wschodzie, zawarcia traktatu w sprawie negatywnych gwarancji bezpieczeństwa (państwa NPT posiadające broń nuklearną gwarantują, że nie będą groziły jej użyciem, ani jej nie użyją przeciwko jej nie posiadającym państwom stronom NPT) i braku postępów w rozbrojeniu nuklearnym, szczególnie ze strony USA. Dlatego zakończyła się ona przyjęciem Dokumentu Końcowego, który dotyczył tylko kwestii proceduralnych. Obok KRLD (patrz rozdz. 9.1) problemem pozostaje również polityka Iranu, który już w połowie 2005 r. złamał porozumienie o zawieszeniu programu nuklearnego zawarte w 2003 r. z Francją, Niemcami i Wielką Brytanią (UE – 3), a na początku 2006 r. wznowił prace nad wzbogacaniem uranu. Ze względu na brak poparcia Rosji i Chin nie podejmowane są zdecydowane działania międzynarodowe w tej sprawie.

Po dwóch miesiącach negocjacji (23 XII 2006) RB ONZ zdecydowała się na nałożenie sankcji na Iran. Zgodnie z rezolucją wszyscy członkowie ONZ otrzymali zakaz sprzedaży Iranowi materiałów lub technologii, które można wykorzystać w programie jądrowym i raketowym. Jedynie Rosja została wyłączona z tego zakazu, ponieważ buduje pierwszą irańską elektrownię jądrową. Był to warunek Moskwy, od którego spełnienia uzależniała swoją zgodę na nałożenie sankcji. Ponadto zamrożono zagraniczne aktywa dziesięciu irańskich firm związanych z przemysłem jądrowym. RB zażądała również natychmiastowego zakończenia (pod groźbą sankcji) eksperymentów nad wzbogacaniem uranu ze względu na potencjalną możliwość użycia go do produkcji bomby atomowej. Na podporządkowanie się decyzji RB Iran otrzymał 60 dni. Prezydent Iranu Mahmud Ahmadineżad odrzucił żądania RB i zapowiedział, że jego państwo będzie kontynuowało prace nad rozwojem technologii atomowej w celu wybudowania 20 elektrowni atomowych, czym podkreślił pokojowy charakter wykorzystania energii atomu.

W marcu 2007 r. stali członkowie RB i Niemcy wypracowali projekt kolejnej rezolucji, która ma nałożyć na Iran silniejsze sankcje, takie jak zakaz eksportu broni, zamrożenie zagranicznych aktywów firm i osób związanych z programem atomowym i raketowym (rozszerzono listę w porównaniu do rezolucji z 23 XII), niektórzy urzędnicy i biznesmeni nie będą mogli podróżować po świecie a państwa i instytucje nie powinny udzielać Iranowi pożyczek i pomocy finansowej (sugestia, nie nakaz) [*Nowe sankcje na Iran*, www.serwisy.gazeta.pl]. Można przypuszczać, że i te sankcje nie powstrzymają prac Iranu nad wzbogacaniem uranu.

Głównymi powodami, jakimi kierują się państwa, by uzyskać broń jądrową są [J. Spanier 1990, 525:533]: a) chęć zagwarantowania bezpieczeństwa narodowego, b) zwiększenia prestiżu międzynarodowego, c) względy polityki wewnętrznej.

Mimo regulacji międzynarodowych w sprawie broni biologicznej i chemicznej, takich jak: Konwencja o zakazie badań, produkcji i magazynowania broni bakte-

riologicznych i toksyn oraz ich niszczeniu (z 1972) i Konwencja o powszechnym i całkowitym zakazie badania, produkcji, składowania i używania broni chemicznej oraz jej niszczeniu (z 1993). Prowadzone są prace nad jej doskonaleniem i tworzeniem nowych środków przenoszenia, w państwach Bliskiego Wschodu (Iran, Syria), w Wietnamie, Chinach, a także Rosji i USA. Wynika to ze stosunkowo niskich kosztów wytworzenia skutecznego środka odstraszania w wymiarze strategicznym.

Podstawowe zagrożenie związane z użyciem broni masowego rażenia związane jest ze zdobyciem jej przez terrorystów. Nie wydaje się prawdopodobne, by kraje tzw. „osi zła” zdecydowały się na jej użycie nie będąc przedmiotem agresji, z uwagi na odwetowe zniszczenie. Al-Kaida lub inne ugrupowanie terrorystyczne może próbować wykraść, kupić lub skonstruować broń jądrową, np. z Pakistanu, jeśli dojdą tam do władzy fundamentaliści islamscy. Dlatego najpoważniejszą groźbą pozostaje użycie przez nich broni biologicznej i chemicznej i tzw. brudnej bomby czyli konwencjonalnego ładunku wybuchowego zawierającego materiał radioaktywny np. cez. Dostęp do niego jest stosunkowo łatwy i rynek tego typu środków prowadzony przez organizacje przestępcze znacznie się rozwinął (w latach 1998 – 2002 w USA dokonano 1300 kradzieży materiałów radioaktywnych). Zdaniem wielu specjalistów prędzej czy później dojdzie do zamachu terrorystycznego z użyciem brudnej bomby. Wobec tego podejmowane są międzynarodowe działania na rzecz zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia. Państwa Grupy G8 zobowiązały się wydawać na ten cel rocznie około 1 mld \$.

Ponadto w 2005 r. strony Konwencji o fizycznej ochronie materiałów nuklearnych (z 1980) przyjęły zmiany uwzględniające szersze współdziałanie państw w lokalizacji i odzyskiwaniu skradzionych bądź przemycanych materiałów nuklearnych. Podkreślono wiążący prawnie charakter zobowiązania do ochrony tego typu materiałów i instalacji. Jednomyślną decyzją ZO ONZ przyjęto w kwietniu 2005 r. Międzynarodową konwencję na rzecz zdławienia aktów terroryzmu nuklearnego. Daje ona podstawy do współpracy międzynarodowej podczas prowadzenia śledztw, poszukiwań i ekstradycji osób prowadzących działalność terrorystyczną z użyciem materiałów radioaktywnych lub urządzeń nuklearnych. Wzrasta liczba uczestników Inicjatywy Bezpieczeństwa w sprawie Proliferacji podjętej w Krakowie w 2003 r. Liczy ona obecnie ponad 60 państw, których celem jest likwidacja zagrożeń, jakie niesie z sobą rozprzestrzenianie broni masowej zagłady. Obok zagrożenia ze strony organizacji terrorystycznych, do głównych zaliczyć możemy m.in.: a) zagrożenie militarne ze strony państw posiadających broń jądrową i środki jej przenoszenia, b) atak przy użyciu tego typu broni na siły interweniujące w rejonach konfliktu oraz przeprowadzające operacje pokojowe, c) erozje norm prawa międzynarodowego i dezorganizacje systemu międzynarodowego, szczególnie poprzez zmiany równowagi sił w skali regionu, d) możliwość wypadków, katastrof związanych z pracami nad bronią masowego rażenia.

16.4. Kontrowersje wokół reformy ONZ oraz interwencji zbrojnej jako metody rozwiązywania konfliktów międzynarodowych

System międzynarodowy okresu zimnej wojny przyjmujący w jej fazie początkowej formę dwubiegunowego, by w jej trakcie przekształcić się w dwublokowy, opierał się na dwóch filarach: formalnoprawnym, którym była ONZ i politycznym – USA i ZSRR.

Z chwilą likwidacji bloku wschodniego i zakończenia funkcjonowania dotychczasowego systemu międzynarodowego poszczególne państwa i organizacje międzynarodowe stanęły przed koniecznością zmian i dostosowania się do nowych warunków. Niestety, ONZ nie udało się przeprowadzić koniecznych reform, co w znacznym stopniu przyczyniło się do spadku jej prestiżu. Szczególne kłopoty związane są z używaniem siły w stosunkach międzynarodowych bez zgody RB i używanie interwencji zbrojnej jako metody rozwiązywania konfliktów. W tym kontekście spróbujemy omówić kontrowersje wokół postulowanej reformy ONZ.

Zapisy Karty NZ nie budzą wątpliwości co do faktu, że każde państwo zobowiązane jest do współdziałania na rzecz międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zobowiązania te potwierdzone są w później wydawanych dokumentach, statutach innych organizacji międzynarodowych, jak i w zawieranych przez państwa umowach dwustronnych. Aby obowiązek ten był realizowany konieczne jest przestrzeganie przez państwa pewnych reguł postępowania, które można określić mianem ogólnych zasad przyjętych przez narody cywilizowane. Zalicza się do nich m.in.: zakaz stosowania siły, nienaruszalność integralności terytorialnej, pokojowego rozstrzygnięcia sporów czy nieingerencję w sprawy wewnętrzne państw. Normy te mają charakter imperatywny i są swego rodzaju drogowskazem: państwa, powinny się nimi kierować w kształtowaniu swych relacji w stosunkach międzynarodowych. Zasady te zostały przyjęte i ogłoszone przez Zgromadzenie Ogólne ONZ (24 X 1970) w formie „Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych”.

Główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa ONZ, która w razie zaistnienia jego zagrożenia może podjąć kroki przewidziane w rozdziale VII Karty. Można je podzielić na dwie grupy:

- sankcje, czyli środki nie wymagające użycia siły ani groźby jej użycia, które służą wymuszeniu zakończenia określonych działań przez stronę konfliktu np. przez utrudnianie lub uniemożliwienie zaspokajania określonych potrzeb ekonomicznych, czy politycznych danego państwa. Tego typu działania podjęto np. wobec RPA,
- wymuszanie pokoju wiążące się z groźbą użycia siły lub jej użyciem w wypadku pogwałcenia zasad międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa – przykład wojna w Zatoce Perskiej w 1991 r. Jednak środków takich używano również w wypadku załamania się podstaw systemowych jakiegoś państwa celem realizacji określonych potrzeb humanitarnych, np. w Somalii.

Rada Bezpieczeństwa dysponuje zatem środkami tak o charakterze prewencyjnym, jak i represyjnym; ma bowiem możliwość:

- badania każdego sporu i oceny zagrożenia, jakie niesie on dla pokoju i bezpieczeństwa,
- potępienia stron konfliktu (strony),
- wezwania do przerwania działań,
- wysłania misji wojskowej.

By przeprowadzana operacja pokojowa mogła być skuteczna, musi spełniać kilka warunków, które w sposób syntetyczny tak ujął Gareth Evans:

- jasne i osiągalne cele, które pozwolą uniknąć nierealistycznych oczekiwań wobec misji i nie czynić jej niemożliwą do zrealizowania. Ma to również istotny wpływ na wiarygodność całej organizacji,
- odpowiednie zasoby, czyli zdolność od rozmieszczenia wystarczających sił, szczególnie wojskowych, do realizowania celów operacji,
- ścisła koordynacja działania w dziedzinie utrzymania pokoju i jego tworzenia,
- bezstronność, którą siły pokojowe nie tylko zachowują, ale i ich działania tak są odbierane,
- poparcie lokalne jako decydujące dla utrzymania pokoju wewnątrz danego kraju i sukcesu misji,
- poparcie zewnętrzne, szczególnie sił, które przeszłości mogły być zaangażowane w popieranie którejś ze stron konfliktu,
- określenie terminu i sposobu zakończenia operacji uczynione wyraźne w jej mandacie.

Rzadko jednak udaje się spełnić te warunki, co powoduje ograniczoną skuteczność operacji pokojowych ONZ. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest niemoc decyzyjna RB, której 5 członków posiadających prawo weta ze względów politycznych korzysta z niego w obronie interesów własnych lub sojuszników. W takiej sytuacji w ostatnich latach zwiększyła się rola organizacji regionalnych w przeprowadzaniu operacji pokojowych. Współdziałają one z ONZ w następujących formach: wsparcia inicjatywami dyplomatycznymi lub pomocą techniczną, wsparcia operacyjnego, wspólnego rozmieszczenia i prowadzenia operacji, przejęcia dowództwa i zadań mających na celu zorganizowanie i wyposażenie operacji.

NATO już w 1994 r. uznało, że gotowe jest wspierać operacje pokojowe prowadzone przez ONZ oraz podkreślało potrzebę przygotowania własnych struktur do misji wykraczających poza swoje pierwotne zadanie, czyli obronę członków. Jeszcze w 1995 r. Sojusz przejął na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ uprawnienia do przeprowadzenia operacji pokojowej w Bośni i Hercegowinie i wprowadzenia tam w życie zawartego porozumienia pokojowego. Do tego celu powołano Wojskowe Siły Implementacyjne IFOR, które potem zastąpione zostały przez Siły Stabilizacyjne (SFOR). Jednak już w 1999 r. NATO przeprowadziło bezprecedensową – bez mandatu ONZ – interwencję zbrojną w Jugosławii, w związku z wydarzeniami w Kosowie. Interwencja NATO uzasadniana była po-

wodami humanitarnymi – koniecznością zakończenia czystek etnicznych dokonywanych przez Serbów na Albańczykach. Takie postawienie rzeczy świadczyło o wzroście znaczenia przestrzegania praw człowieka w stosunkach międzynarodowych.

Jednak należy pamiętać o swoistym relatywizmie w dostrzeganiu łamania tych praw, bowiem w niektórych przypadkach ważniejsze od praw człowieka są realne interesy państw i współpraca w innych dziedzinach. Po 11 września 2001 r. prawa człowieka przestały być dominującym powodem uzasadniającym interwencję zbrojną, a zastąpione zostały walką z „międzynarodowym terroryzmem” oraz przeciwko zagrożeniu ze strony „bandyckich państw” posiadających broń masowej zagłady. Stworzyło to możliwość rozpoczynania operacji wojskowych na o wiele szerszą skalę niż dotychczas i używania sił zbrojnych jako kluczowego argumentu przy próbach rozwiązania konfliktów międzynarodowych przez USA, które dysponują olbrzymią przewagą militarną nad innymi państwami.

W „Orędzie o stanie państwa” (2002) prezydent J.W. Bush wypowiedział wojnę „światowemu terroryzmowi” i wskazał państwa, jakie mogą być przedmiotem interwencji zbrojnej ze strony USA, kiedy uznają za zagrożone swoje bezpieczeństwo. Do „osi zła” zaliczył Irak, Iran i Koreę Północną. Co więcej administracja amerykańska przyznała sobie prawo użycia sił zbrojnych celem odsunięcia od władzy reżimów wrogo nastawionych do USA. W myśl Narodowej Strategii Bezpieczeństwa (wydanej w IX 2002) przewidziane są następujące formy interwencji zbrojnej: atak wyprzedzający, kiedy zagrożenie ze strony przeciwnika jest nieuchronne i działania prewencyjne np. w celu pozbawienia przeciwnika zdolności do produkcji i użycia broni masowej zagłady. Dokument nie zakłada przy tym konieczności zgody RB ONZ. W ten sposób doszło bez zgody ONZ do ataku USA i sojuszników (w ramach stworzonej przez Amerykanów koalicji *ad hoc*, inaczej „koalicji chętnych”) na Irak celem obalenia Saddama Husajna, likwidacji jego arsenałów broni masowego rażenia (zatem działania prewencyjne) i zaprzestania wspierania przez niego światowego terroryzmu. Również w tym wypadku RB nie potrafiła podjąć żadnych kroków. Tak samo jak w przypadku Kosowa, ONZ potrafiła tylko sankcjonować sytuację powojenną. Jednak za serbską prowincję ONZ przejęła odpowiedzialność, natomiast w Iraku pozostawiła ją – na siłach okupacyjnych.

Profesor Marek Waldenberg określił wojnę w Iraku jako „drugi akt tego samego dramatu” [zob. M. Waldenberg 2005, 492:499]. Uzasadniając tę tezę autor stwierdza m.in.: „Wojna Clintona i Albright była w nie mniejszym stopniu niż wojna Busha syna podyktowana logiką dążenia do świata jednobiegunowego, do dominacji USA nad światem”. Środkiem pozwalającym na tę dominację są w przeświadczeniu administracji amerykańskiej siły zbrojne. Przeprowadzana w USA tzw. Rewolucja w sprawach wojskowości (RMA) miała zapewnić w wyniku prowadzonych operacji zbrojnych brak strat własnych, gwarancję pokonania przeciwnika i osiągnięcia ostatecznego zwycięstwa. Administracja amerykańska mogła dojść do przekonania, że siły zbrojne USA są zdolne wygrać wojnę przy minimalnych kosztach, zatem może być ona preferowanym środkiem dyplomacji, a nie jej ostateczność-

cią. Doprowadziło to do militaryzacji amerykańskiej polityki zagranicznej. Wojna w Iraku potwierdziła słuszność tego przekonania, jednocześnie doświadczenia z niej płynące mogą dać nadzieję na rozważniejsze sięganie po argument ostateczny przez amerykańską administrację.

Pomijając napięcia w stosunkach transatlantyckich związane z wojną w Iraku w 2003 r. i procesem okupacji tego państwa przez wojska koalicji, inne kraje w sposób wyraźny dostrzegają, że w sytuacji bezsilności ONZ, bez silnej armii mogą być podatne na naciski zewnętrzne, przede wszystkim ze strony USA. Widać to wyraźnie w przemówieniu do narodu wygłoszonym przez Władymira Putina (V 2006). Niezwykle ważne miejsce zajęła w nim tematyka sił zbrojnych. Mówił on o konieczności wzmocnienia armii, która ma być gotowa do działań w wypadku konfliktów tak regionalnych, jak i globalnych. Podkreślał, że dzięki jej zdecydowanemu wzmocnieniu będzie można odpierać zewnętrzne naciski na Rosję.

Jednak interwencje zbrojne, które prowadzą do militarnego pokonania przeciwnika nie owocują zakończeniem konfliktu, przywróceniem pokoju i powstrzymaniem terrorystów. Państwo lub państwa prowadzące tego typu operację są w stanie wygrać wojnę, ale nie potrafią osiągnąć pokoju. Przykład Kosowa i Iraku oraz organizowania kolejnych zamachów terrorystycznych na wielką skalę w sposób nie budzący wątpliwości dowodzą tej tezy. Wynika to przede wszystkim z braku współpracy międzynarodowej i strategii politycznej na okres powojenny, nie ze słabości sił zbrojnych, chociaż nie są one jeszcze w sposób dostateczny przygotowywane do operacji tak specyficznych jak przywracanie pokoju. Z tego powodu do chwili obecnej nie udało się ustabilizować sytuacji ani w Kosowie, ani w Iraku.

Nieskuteczność mechanizmów pokojowego załatwienia sporów przez systemu NZ nie poparty odpowiednimi instrumentami egzekwowania przyjętych zobowiązań, jak i artykułowania żądań społeczności międzynarodowej potwierdza konieczność reformy systemu NZ i prawa międzynarodowego. Do jej przeprowadzenia konieczna jest zgoda wszystkich mocarstw zasiadających w RB, a ta wydaje się mało prawdopodobna do uzyskania. W 2003 r. powołano Panel Wysokiego Szczebla, którego zadaniem było przygotowanie projektu zmian w ONZ w kontekście współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa. Jego prace prowadzone były w bardzo szerokim zakresie i ich celem było ujęcie całościowe omawianej problematyki.

Wizję zmian systemu NZ zaprezentował także Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan (III 2005), który uważał, że u podstaw wszelkich działań i struktur Narodów Zjednoczonych winien leżeć rozwój, bezpieczeństwo i prawa człowieka. Przyjęty przez państwa członkowskie dokument końcowy jubileuszowego szczytu ONZ (IX 2005), potwierdził słuszność propozycji Annana, jednak ze względu na interesy poszczególnych państw, czynił to w sposób ogólny. Ustanowiono Radę Praw Człowieka, potwierdzono istniejące zapisy KNZ w kwestii stosowania siły w stosunkach międzynarodowych, przyjęto „odpowiedzialność za ochronę” ludności przed ludobójstwem, czystkami etnicznymi, zbrodniami wojennymi i przeciwko ludzkości nałożoną na RB.

Zestawienie reform, przed którymi nadal stoi ONZ obejmuje cztery grupy, dotyczące:

- zmian strukturalno-funkcjonalnych w zakresie kompetencji i struktury organów, np. zwiększenie znaczenia ZO, likwidacja Rady Powierniczej, obowiązkowe wdrażanie orzeczeń MTS, zwiększenie liczby stałych (o Brazylię, Indie, Japonię i Niemcy, tzw. grupa państw G4, czemu sprzeciwia się państwa grupy tzw. „zjednoczeni dla concensusu” np. Hiszpania, Meksyk, Pakistan, Włochy) i niestałych członków RB (przede wszystkim o kraje Trzeciego Świata), rezygnacja z prawa weta bądź możliwość jego uchylecia przez ZO i uczynienie z niej organu, w którym nie dominowałyby kontrowersje polityczne między jego uczestnikami, a problemy do których została powołana, utworzenie stałych sił szybkiego reagowania (powołano sztab i poproszone kraje członkowskie o wskazanie jednostek, które mogłyby wejść w ich skład),
- przewyżczenia kryzysu finansowego, który powodowany jest przez wydatki na liczne operacje pokojowe, przerośniętą biurokrację i korupcję oraz zaleganie ze składkami przez państwa członkowskie, jednak nie przez podnoszenie składek, a zwiększenie skuteczności ich przekazywania,
- wypracowania lepszego rozwiązywania problemów wynikających z nowych wyzwań epoki, szczególnie w zakresie środków rozwiązywania sporów i misji pokojowych i możliwości ingerencji w sprawy wewnętrzne państwa łamiącego prawo międzynarodowe i prawa swoich obywateli np. inicjatywa z 1995 r. dotycząca sił pokojowych ONZ, powołano Grupę Planistyczną Shirbrig (Stand – by Forces High Readiness Brigade) mającą stworzyć międzynarodową brygadę zdolną do natychmiastowej akcji na terenach konfliktowych w ramach operacji pokojowej z mandatu RB, przyjęcie statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (ICC) w 1998 r.,
- podjęcia wspólnych działań na rzecz zwalczania proliferacji broni masowego rażenia.

Brak powyższych zmian wpływa na obniżenie autorytetu i prestiżu ONZ. Do ich przeprowadzenia konieczna jest zmiana Karty NZ, co wymaga zwołania specjalnej konferencji Narodów Zjednoczonych i zgody i ratyfikacji zmian przez 2/3 jej uczestników, w tym członków RB. To w obecnej sytuacji międzynarodowej nie jest możliwe. Należy pamiętać, że Organizacja jest tylko instrumentem używanym przez państwa. To one ponoszą odpowiedzialność za jej niepowodzenia, sama ONZ nie może narzucać realizacji swoich decyzji żadnemu rządowi. Władze państw pozostają w przekonaniu, że ich suwerenne decyzje – podejmowane w imię interesów narodowych – są ostateczne i wobec takiego stanu rzeczy ONZ nie może gwarantować utrzymania pokoju międzynarodowego.

16.5. Instytucjonalizacja bezpieczeństwa i współpracy w Europie – na przykładzie OBWE i Rady Europy

Zakończenie zimnej wojny postawiło państwa europejskie w nowej sytuacji. Nie przystawała już do niej koncepcja spotkań weryfikacyjnych w ramach KBWE; konieczne stało się zinstytucjonalizowanie współpracy. Do odpowiednich zmian zaczęło dochodzić w latach 1990–1992 nastąpiło, kiedy to stworzono podstawy struktury międzynarodowej, która dzięki posiadanym organom miała włączyć się w zapobieganie i rozwiązywanie konfliktów na obszarze KBWE, po czym przekształcona w organizację miała przyjąć formę systemu bezpieczeństwa kooperatywnego [Teksty omawianych dokumentów: Charter of Paris for a New Europe, The Challenges of Change, Towards a Genuine Partnership in a New Era, Lisbon Document – Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty – First Century, Charter for European Security Istanbul Summit Declaration, www.osce.org].

Kluczową na tej drodze była konferencja w Paryżu w 1990 r. Uczestniczące w niej państwa, należące do NATO i UW, podpisały Traktat o siłach konwencjonalnych w Europie CFE oraz deklarację, że o nietraktowaniu się już jako przeciwników. Natomiast wszystkie kraje KBWE ogłosiły 21 XI tzw. „Paryską kartę nowej Europy”, która mówiła o końcu ery konfrontacji i podziału Europy oraz deklarowała początek epoki demokracji, pokoju i jedności starego kontynentu. Zapowiadała rozszerzenie współpracy wojskowej i poszukiwanie nowych form pokojowego rozwiązywania sporów i konfliktów międzynarodowych. Potwierdzała 10 zasad KBWE i ustanawiała 5 organów KBWE:

- 1) Rada, w składzie ministrów spraw zagranicznych jako główny organ konsultacji politycznych zbierający się raz w roku,
- 2) Komitet Wysokich Przedstawicieli z zadaniem przygotowywania prac Rady i wykonywania jej decyzji,
- 3) Sekretariat mieszczący się w Pradze zapewniający ciągłość i odpowiednie warunki prac powyższych organów,
- 4) Centrum Zapobiegania Konfliktom z siedzibą w Wiedniu mający za cel wymianę informacji wojskowych i organizowanie konsultacji w sytuacjach kryzysowych,
- 5) Biuro Wolnych Wyborów z siedzibą w Warszawie z zadaniem wymiany informacji na temat przeprowadzania wolnych wyborów w krajach KBWE.

W 1991 r. w tak skonstruowanej KBWE uczestniczyło już 50 państw. Zwiększenie liczby członków było efektem rozpadu ZSRR i Jugosławii. Powiększenie składu KBWE zaowocowało decyzjami o utworzeniu kolejnych organów i innymi zmianami organizacyjnymi.

Kolejnym ważnym etapem instytucjonalizacji i rozwoju KBWE było przyjęcie (VII 1992) w Helsinkach dokumentu „Wyzwanie czasu przemian”. Określał on bowiem KBWE jako porozumienie regionalne w rozumieniu VIII rozdziału Kartę NZ. Upoważniał on KBWE do przeprowadzania operacji pokojowych w celu

utrzymania pokoju i bezpieczeństwa w wypadku zaistnienia konfliktów wewnątrz lub między państwami. Pozwalał na skorzystanie w tym celu z pomocy NATO, WE i UZE. Operacje te miały nadzorować i utrzymywać zawieszenie broni, kontrolować wycofywanie wojsk, zapewniać dostarczanie pomocy humanitarnej i pomoc uchodźcom. Utworzono również nowe organy takie jak: Wysoki Komisarz do spraw mniejszości narodowych czy Forum Ekonomiczne w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli. Według niej KBWE powinna także zacieśniać stosunki z organizacjami międzynarodowymi, w tym pozarządowymi oraz państwami w niej nie uczestniczącymi. Celem tak ukierunkowanej KBWE miało być skuteczne reagowanie na sytuacje konfliktowe, dzięki dodaniu do instrumentów antykrzysowych mechanizmu wczesnego ostrzegania, zapobieganie konfliktom i rozwiązywanie kryzysów. Na tej podstawie KBWE wysłała pierwsze misje w rejony konfliktów np. do Gruzji, Macedonii i Mołdawii.

Jednak działania (decyzje) podejmowane przez KBWE nie były prawnie wiążące dla jej członków, miały jedynie wymiar polityczny, dlatego stosowane przez nią instrumenty nie były skuteczne.

W efekcie decyzji z Helsinek (13 X 1993) rezolucją ZO ONZ, KBWE otrzymała status obserwatora ONZ; kolejna rezolucja (z 15 XI 1994) upoważniała ją do działań w dziedzinie utrzymywania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w Europie, zgodnie z postanowieniami VIII rozdziału Karty NZ. Za daleko idącym wzmocnieniem kompetencji KBWE opowiadała się Rosja (szczególnie w 1994, kiedy to starała się zapobiec rozszerzeniu NATO przez nadanie KBWE statusu regionalnej organizacji bezpieczeństwa o centralnym miejscu w systemie instytucji bezpieczeństwa w Europie). Chciano w ten sposób podporządkować je KBWE, w której Rosja uczestniczyła. Państwa NATO nie zgodziły się na takie zmiany i doprowadziły na Konferencji Przeglądowej w Budapeszcie (10 X–4 XII 1994) do wypracowania rozwiązania kompromisowego – zgodziły się na zwiększenie jej kompetencji, lecz bez podporządkowania struktur Sojuszu i UZE.

Znalazło to wyraz w ukoronowaniu procesu instytucjonalizacji, który nastąpił na konferencji szefów państw i rządów w Budapeszcie (5–6 XII 1994). Przedstawiciele 52 państw podjęli decyzję o przekształceniu KBWE w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE) od 1 stycznia 1995 r. Oprócz głównego dokumentu „Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze”, przyjęto także Deklarację Polityczną i Kodeks Postępowania państw OBWE w dziedzinie polityczno-wojskowych aspektów bezpieczeństwa. Członkowie deklarowali potrzebę dalszego umacniania współpracy w tym zakresie oraz przestrzeganie zasad przyjętych w Akcie Końcowym KBWE. W razie wybuchu konfliktu zbrojnego państw członkowskie zareagować powinny solidarnie w celu doprowadzenia do jego zakończenia i znalezienia politycznego rozwiązania. Za cel OBWE przyjęto opracowanie modelu wspólnego i kompleksowego bezpieczeństwa Europy XXI wieku. Nowo powołana organizacja powinna zajmować się przede wszystkim: wczesnym ostrzeganiem, zapobieganiem konfliktom i rozwiązywaniem kryzysów na swoim obszarze.

2–3 XII 1996 r. w Lizbonie przyjęto Deklarację o Wspólnym i Kompleksowym Modelu Bezpieczeństwa dla Europy XXI wieku, w którym opowiedziano się za kontynuowaniem prac nad tytułowym zagadnieniem. Przyjęto katalog zasad i zadań OBWE, do których zaliczono m.in.: przestrzeganie zasady kooperatywnego systemu bezpieczeństwa w Europie opartego na demokracji, przestrzeganie praw człowieka, praworządności, zasad gospodarki rynkowej, zapewnienie braku dominacji jednego państwa na kontynencie, pełną realizację i przestrzeganie zobowiązań wynikających z członkostwa w OBWE, uzupełnianie się systemów bezpieczeństwa tworzonych przez poszczególne organizacje, rozwój stosunków dobrośąsiedzkich, przestrzeganie praw mniejszości narodowych, kontynuowanie procesu rozbrojenia i kontroli zbrojeń i rozwijanie współpracy z innymi organizacjami i regionami przyległymi.

W omawianym okresie OBWE koncentrowało się na pokojowym regulowaniu sporów i konfliktów międzynarodowych. Organizacja stawiała sobie za cel ścisłą współpracę z ONZ, NATO i Radą Europy. Zapobieganie i likwidacja konfliktów miała następować przez [W. Malendowski 2004, 426: 431]:

- wczesne ostrzeżenie i działania prewencyjne z zastosowaniem pogłębionych konsultacji politycznych w ramach struktur i instytucji KBWE/OBWE,
- popieranie przedsięwzięć pozwalających unikać działań pogarszających sytuację bądź zalecenie innych procedur i mechanizmów pokojowego załatwiania sporów (dobre usługi, mediacje, koncyliacje),
- wysyłanie na teren konfliktu misji wyjaśniających i sprawozdawczych,
- przeprowadzanie operacji pokojowych (misje kontrolne, obserwacyjne) oraz rozmieszczanie wojsk w celach nadzorowania i utrzymania zawieszenia broni, kontroli wycofywania wojsk, pomocy humanitarnej, uchodźcom.

Operacje pokojowe dopuszczalne są za zgodą bezpośrednio zainteresowanych stron oraz nie mogą być prowadzone przy użyciu siły. Pomoc na rzecz OBWE świadczyć może w takich wypadkach NATO, UE, UZE i WNP. Różnego rodzaju misje OBWE wysyłano do: Albanii, Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Bośni, Czeczeni, Estonii, Gruzji, krajów byłej Jugosławii, Litwy, Łotwy, Mołdawii, Nadnistrza, południowej Osetii, Tadżykistanu i Ukrainy [pełny wykaz realizowanych misji, *Field operations* na www.osce.org]. Informacje na ich temat muszą być przekazywane RB ONZ.

Kolejnym ważnym dokumentem była przyjęta (XI 1999) w Stambule Karta Bezpieczeństwa Europejskiego, która potwierdzała kooperatywny charakter OBWE i wolę dalszego stosowania wymienionych mechanizmów bezpieczeństwa. Uznano w niej, że każde państwo OBWE ma jednakowe prawo do bezpieczeństwa. Żaden kraj czy organizacja na terenie OBWE nie może uważać określonego obszaru za swoją wyłączną strefę wpływów i aspirować do większej odpowiedzialności za jego bezpieczeństwo. Stabilność gwarantować powinno przestrzeganie zasad demokracji, praw człowieka i praworządności. Powołano do życia Zespoły Ekspertów Szybkiego Wspierania i Pomocy (REACT) z zadaniem natychmiastowego podjęcia działań w wypadku konfliktów.

W Stambule przyjęto także dokumenty zmieniające traktat CFE, który od tego momentu porzucił strukturę blokową (NATO – UW) dopuszczalnej wielkości sił zbrojnych, wprowadzając pułapy narodowe i terytorialne.

Początek XXI wieku to czas zaangażowania się OBWE w koordynację działalności uzbrojeniowej i wysyłanie różnego rodzaju misji. Mimo braku własnych sił zbrojnych i wewnętrznych sporów np. co do charakteru konfliktów na obszarze byłego ZSRR wpływających na stopniową marginalizację organizacji, OBWE nadal [zob. R. Zięba 2004, 326:342]:

- 1) podnosi standardy norm i zachowań w stosunkach międzynarodowych,
- 2) wzmacnia (wprowadza) wartości demokratyczne, prawa człowieka i zasady państwa prawa,
- 3) podejmuje się prowadzenia dyplomacji prewencyjnej i rozwiązywania kryzysów,

4) działa na rzecz budowy i stabilizacji ładu wojskowego. Nie są one jednak satysfakcjonujące, o czym świadczą efekty sesji Rady Ministerialnej OBWE (4–5 XII 2006) w Brukseli. Zajmowano się tam i przyjęto jedynie decyzje dotyczące wspólnych działań na rzecz zwalczania terroryzmu (np. przeciwdziałanie wykorzystaniu internetu w celach terrorystycznych), nielegalnego obrotu bronią strzelecką i lekką, przeciwdziałania handlu ludźmi i zwalczania nietolerancji i dyskryminacji oraz w ramach współpracy ekonomicznej w sprawach współpracy transportowej i w kwestiach bezpieczeństwa energetycznego. Uczestnikom nie udało się przyjąć deklaracji politycznej, w której znalazłaby się ocena stanu współpracy na forum OBWE i wypełniania jej postanowień przez państwa członkowskie. Nie sprecyzowano również kierunków przyszłego zaangażowania Organizacji w umacnianie bezpieczeństwa europejskiego.

Obecnie na „obszar OBWE” składa się 56 państw, a organizacją przewodniczy hiszpański minister spraw zagranicznych Miguel Angel Moratinos (Urzędujący Przewodniczący zmienia się co rok i jest nim zawsze minister spraw zagranicznych kraju stojącego na czele Organizacji). Organizacja utrzymywana jest przez państwa członkowskie. Jej budżet w 2006 roku wynosił 167 935 800 Euro. Pełny system organów OBWE przedstawia poniższy schemat [Na podstawie, *Institutions*, www.osce.org].

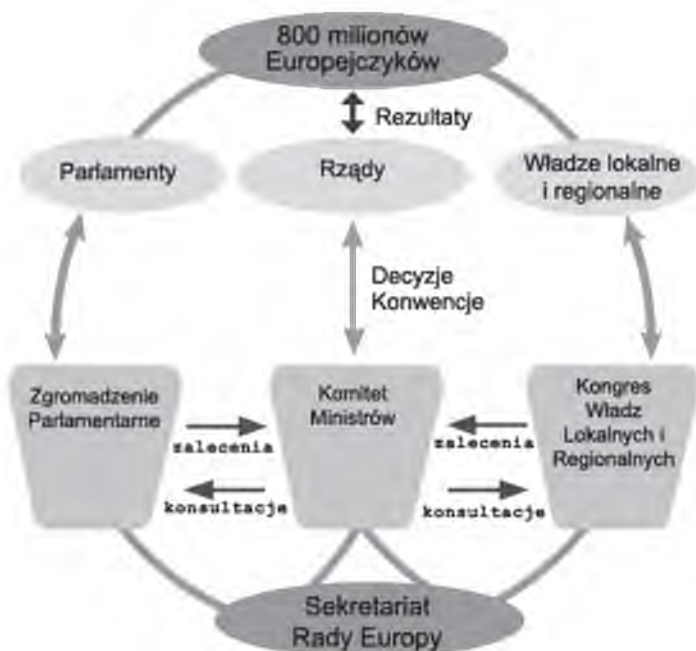
Tabela 16.1. System organów OBWE

Organy ds. Negocjacji i podejmowania decyzji	Struktury i instytucje operacyjne	Organy i instytucje niezależne
<p>Forum Ekonomiczne</p> <p>Forum Współpracy na rzecz Bezpieczeństwa</p> <p>Spotkania na szczycie i Rada Ministerialna</p> <p>Stała Rada</p>	<p>Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka</p> <p>Grupa Planowania Wysokiego Szczebla</p> <p>Osobiści Przedstawiciele Urzędującego Przewodniczącego</p> <p>Pomoc OBWE we Wdrażaniu Umów Dwustronnych</p> <p>Przedstawiciel ds. Wolności Mediów</p> <p>Sekretariat, w ramach którego funkcjonują: Biuro Koordynatora Działalności Ekonomicznej i Ekologicznej (Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities) Centrum Zapobiegania Konfliktom (Conflict Prevention Centre (CPC)) Sekcja Szkoleń (Training Section) Wydział do spraw Zwalczania Terroryzmu (Action against Terrorism Unit (ATU)) Wydział Działań Strategicznych w Zakresie Współpracy Policyjnej (Strategic Police Matters Unit) Wydział Kontroli Wewnętrznej (Office of Internal Oversight) Wydział na rzecz Równości Płci (Gender mainstreaming) Wydział Pomocy w Walce z Handlem Ludźmi (Anti-Trafficking Assistance Unit) Wydział Współpracy Zewnętrznej (External Co-operation)</p> <p>Trójka</p> <p>Urzędujący Przewodniczący</p> <p>Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych</p> <p>Zgromadzenie Parlamentarne</p>	<p>Komisja Konsultacyjna ds. Otwartych Przewodniczy</p> <p>Trybunał Koncylacji i Arbitrażu</p> <p>Wspólna Grupa Konsultacyjna ds. realizacji traktatu CFE</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.osce.org.

Działalność **Rady Europy** [zob. Biuro Informacji Rady Europy, www.coe.org.pl] na polu zapewnienia stabilizacji i pokoju w Europie po zakończeniu zimnej wojny widoczna jest przede wszystkim w pomocy krajom Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej oraz byłego ZSRR w procesie przemian demokratycznych i ochronie praw człowieka. W 1989 roku skupiała 22 kraje Europy Zachodniej, a w 2004 roku liczyła już 46 członków (tytuł też jest obecnie) z obszaru całej Europy. Do tego grona nie przystąpiła Białoruś. Koniecznym warunkiem członkostwa jest bowiem zaakceptowanie całego systemu prawnego stworzonego w ramach organizacji, czyli ponad 190 konwencji i 1000 rekomendacji skierowanych do rządów. Na szczególne uwzględnienie zasługują: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku (np. zakazująca stosowania kary śmierci niezależnie od okoliczności), która ma stosowny mechanizm kontrolny oparty na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Europejska Karta Socjalna z 1961 roku, Kodeks Ubezpieczeń z 1964 roku oraz Umowa w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z 1969 roku i Europejska Konwencja o Zapobieganiu torturom oraz Nieludzkiemu, Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu z 1987 roku i wreszcie Ramowa Konwencja o Ochronie Mniejszości Narodowych z 1995 roku.

Schemat 16.1. Struktura organizacyjna Rady Europy



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.coe.org.pl.

Każde państwo aspirujące do członkostwa w Radzie Europy musi przestrzegać zasady praworządności, praw człowieka i podstawowych wolności. By należeć do Rady konieczne jest również zaproszenie zainteresowanego państwa europejskiego przez minimum 2/3 państw Komitetu Ministrów (najwyższy organ organizacji) oraz przystąpienie do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Rada Europy jako pierwsza organizacja zachodnioeuropejska otworzyła się na byłe kraje komunistyczne. Na konferencji w Wiedniu (w 1993) i w Strasburgu (w 1997) głośzono konieczność wspierania budowy demokracji i zapewnienia przestrzegania praw człowieka w transformujących się państwach, rozwiązywania problemów społecznych i środowiska naturalnego i ochrony dziedzictwa kulturowego. W ten sposób Rada Europy rozpoczęła proces jednoczenia starego kontynentu przyjmując jako pierwsza do swego grona państwa leżąca na wschód od „żelaznej kurtyny”. Węgry znalazły się w Radzie (w 1990), Czechosłowacja i Polska (w 1991), Estonia i Litwa (w 1993), a Łotwa, Mołdawia i Ukraina (w 1995). W 1996 roku mimo szeregu zastrzeżeń i nie spełnienia kryteriów członkostwa do grona uczestników dołączyła Rosja. Była to decyzja polityczna, której celem było włączenie Rosji do europejskiego systemu ochrony praw człowieka i istniejącej w tym zakresie przestrzeni prawnej. W ten sposób sięgnął on aż do Władystoku, jednak tylko formalnie, ponieważ Rosja nadal nie spełnia kryteriów Rady w tym zakresie.

Organizacja oddziałuje także poza Europę przez następujące formy uczestnictwa: członkostwo stowarzyszone (RFN w latach 1950–1951), status obserwatora (np. Izrael, Japonia, USA) i gościa specjalnego przyznawany byłym państwom komunistycznym do czasu ich pełnego przyjęcia (Polsce w 1989). W zakresie swojej przestrzeni działania stanowi ważny komponent europejskiego systemu bezpieczeństwa i mimo istniejących niedociągnięć wzór do naśladowania dla organizacji współpracy dla innych regionów świata. Podstawowymi obszarami jej aktywności są [A. Florczak 2004, 280:292]:

- ochrona praw człowieka oparta przede wszystkim na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku, wraz z dodatkowymi protokołami, zapewniającej gwarancje podstawowych praw i wolności politycznych i obywatelskich. System ochrony gwarantowany jest przez poprzez możliwość składania skarg indywidualnych i państwowych. Organem kontrolnym jest Europejski Trybunał Praw Człowieka,
- ochrona zdrowia oparta na szeregu konwencji podejmujących zagadnienia związane z lecznictwem specjalistycznym, kształceniem kadry czy ograniczaniem użycia środków szkodliwych dla zdrowia człowieka. Przykładem instytucji Rady Europy zajmującej się tą tematyką jest Europejska Komisja Farmakopei, która od 1964 roku zajmuje się ustalaniem norm roślin leczniczych i innych substancji służących do produkcji leków,
- z 1961 roku gwarantująca np. prawo do pracy, odpowiednich jej warunków, sprawiedliwego wynagrodzenia, ochrony zdrowia czy pomocy społecznej i medycznej. Każde państwo członkowskie musi przyjąć cele wyznaczone przez Kartę w tym zakresie i zobowiązać się do dążenia do ich realizacji,

- rozwój kultury, edukacji i sportu oparty na Europejskiej Konwencji Kulturalnej z 1954 roku i szeregu kolejno przyjmowanych konwencji dotyczących np. ochrony zabytków czy dziedzictwa architektonicznego. Rada Europy podejmuje działania na rzecz równoważności świadectw szkolnych i dyplomów wyższych uczelni oraz okresów studiów w szkołach wyższych oraz wspierania aktywności młodzieży. W 1975 roku przyjęła Europejską Kartę Sportu dla Wszystkich, której celem jest aktywizacja sportowa osób niepełnosprawnych. Przykładem na działalność Rady Europy w tej sferze sportowej jest również Konwencja Antydopingowa,
- migracje ze względu na nasilenie się tego zjawiska w latach 90. XX wieku. W ramach Rady Europy działa m.in. Komisja ds. Migracji, Uchodźców i Demografii Zgromadzenia Parlamentarnego i Europejski Komitet ds. Migracji. Organizowane są spotkania na temat sytuacji uchodźców i azylantów, integracji tych społeczności z ludnością państwa, na terenie którego się znajdują i stosunkami między nimi, których celem jest wypracowanie wspólnych rozwiązań i przedstawienie ich w formie zaleceń i rezolucji,
- współpraca transgraniczna i ochrona środowiska naturalnego organizowana w oparciu o Europejską Konwencję Ramową o Współpracy Transgranicznej z 1980 roku i Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego z 1985 roku. Dokumenty te mówią o wspieraniu inicjatyw regionalnych celujących w rozwój infrastruktury, ochronę środowiska i pomoc w wypadku klęsk żywiołowych, zasadach funkcjonowania i pojęciu samorządu terytorialnego. W dziedzinie ochrony środowiska Rada Europy przyjęła m.in. dokumenty dotyczące zasad kontroli zanieczyszczeń powietrza, ochrony fauny i flory, zwierząt w czasie transportu międzynarodowego czy o odpowiedzialności cywilnej za działania szkodliwe dla środowiska,
- pomoc krajom w okresie transformacji ustrojowej np. w zakresie wprowadzania i przestrzegania praw człowieka. Doradztwem w tym zakresie, jak i w procesie budowania instytucji demokratycznych zajmuje się Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo powstała w 1990 roku. Rada Europy przyjęła również szereg programów wsparcia dla przemian ustrojowych oraz jej przedstawiciele nadzorują wybory w krajach przeprowadzających transformację,
- współpraca prawna polegająca na harmonizacji prawa państw członkowskich poprzez przyjmowanie konwencji dotyczących problematyki prawnej oraz kodyfikacji prawa międzynarodowego np. przyjęcie Europejskiej Konwencji o Zwalczaniu Terroryzmu w 1977 roku.

Ostatni, III Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy odbył się w Warszawie (16-17 maja 2005). W przyjętych na nim dokumentach – Deklaracja Warszawska i Plan Działania państw Rady Europy [Dostępne na www.coe.org.pl] za najważniejsze obszary działań na nadchodzące lata uznano:

- promowanie wspólnych wartości podstawowych: Praw człowieka, rządów prawa i demokracji,
- poprawę bezpieczeństwa obywateli europejskich,
- budowanie Europy bliższej ludziom, Europy włączenia społecznego,

- rozwój współpracy z innymi organizacjami i instytucjami europejskimi, za najważniejsze uznano przyjęcie wytycznych dotyczących stosunków pomiędzy Radą Europy a Unią Europejską oraz Deklaracji o Współpracy pomiędzy Radą Europy a Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.
- wdrażanie planu działań: Przejrzysta i skutecznie działająca Rada Europy.

Rada Europy utrzymywana jest przez państwa członkowskie (budżet w 2000 wynosił 262 mln euro). Sekretarz Generalny Terry Davis, został wybrany w 2004 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne na 5-letnią kadencję.

ERHARD CZIOMER

Rozdział 17

POZYCJA POLSKI W MIĘDZYNARODOWYCH STOSUNKACH POLITYCZNYCH

Międzynarodowa pozycja i rola Polski – jako średniej wielkości państwa europejskiego – zależy od wielu czynników. Zgodnie z założeniami teoretycznymi nauki o stosunkach międzynarodowych (zob. szerzej rozdział 1.2.), są one pochodną określonych uwarunkowań (wyznaczników) wewnętrznych i zewnętrznych, które z kolei wpływają zarówno na kształtowanie jej interesów i celów oraz założeń programowych, jak i zasadniczych kierunków i priorytetów w polityce zagranicznej. W realizacji polityki zagranicznej decydujące znaczenie ma ocena stopnia osiągania celów założonych przez każdą kolejną ekipę rządzącą, w kontekście stosowanych instrumentów, metod i środków.

17.1. Uwarunkowania pozycji międzynarodowej Polski po 1989 roku

Przy analizie wyznaczników pozycji międzynarodowej i polityki zagranicznej Polski po 1989 r. nie można zapomnieć o jej doświadczeniach historycznych. Szczególne znaczenie dla elit politycznych i narodu polskiego miały takie wydarzenia jak:

- utrata niepodległości przez I Rzeczpospolitą szlachecką na skutek rozbiorów Polski (1772–1795) przez Rosję, Prusy i Austrię. Niepodległość Polacy odzyskali w wyniku opartego na tradycjach walki narodowo-wyzwoleńczej (powstania 1830–1831 oraz 1863–1864) czynu zbrojnego, oraz przy sprzyjającym międzynarodowym układzie sił po klęsce w I wojny światowej wszystkich trzech zaborców w 1918 r.,
- II Rzeczpospolita Polska (RP) powstała w 1918 r.; mimo zdecydowanie prozachodniej orientacji politycznej, na Francję i Wielką Brytanię, miała niekorzystne położenie geopolityczne między dwoma potężnymi i wrogimi sąsiadami – Niemcami i Rosją Radziecką (od 1922 Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich – ZSRR), które zdecydowanie przeciwstawiały się ustanowionemu po 1919 r. porządkowi wersalskiemu w Europie. W okresie kryzysu międzynarodowego w przededniu II wojny światowej doprowadziło to do rozbioru Polski pomiędzy III Rzeszę i ZSRR (tzw. Pakt Ribbentrop–Mołotow z 23 sierpnia 1939), a w jego konsekwencji do okupacji hitlerowskiej 1939–1944/1945,

POLSKA**– środowisko i ziemia**

Polska leży w Europie Środkowej. Jej powierzchnia obejmuje 322,575 km², w tym obszar lądowy: 311,889 km², morskie wody terytorialne: 2004 km², morze terytorialne 8,682 km². Długość granic Polski wynosi 3511 km, w tym 440 km przypada na granicę morską (linia wybrzeża Morza Bałtyckiego, która nie jest granicą państwa, wynosi 788 km). Graniczy z następującymi państwami: od zachodu z Niemcami (467 km), od południa z Czechami (796 km) i Słowacją (541 km), od wschodu z Ukrainą (535 km) i Białorusią (418 km), od północy z Litwą (104 km) i Rosją (obwód kaliningradzki 210 km).

Struktura użytkowania ziemi

grunty orne: 50,9%, łąki i pastwiska: 25,2%, sady: 0,2%, lasy i grunty leśne: 5,3%, pozostałe: 18,4%

Demografia

Liczba ludności: 38 635 144
Ludność według wieku:
0–14 lat: 16,7%
(mężczyzn 3 319 176;
kobiet 3 150 859)
15–64 lat: 70,3%
(mężczyzn 13 506 153;
kobiet 13 638 265)
ponad 64 lata: 13%
(mężczyzn 1 912 431;
kobiet 3 108 260)
Przyrost naturalny – 0,03%

W Narodowym Spisie Powszechnym w 2002 r. ponad 96% ankietowanych zadeklarowało narodowość polską, 1,23% (471,5 tys. osób) przynależność do innej narodowości, natomiast 2,03% ludności (774 900 osób) nie określiło swej przynależności narodowościowej. Najbardziej liczne mniejszości narodowe i etniczne to: Ślązacy (173,2 tys.), Niemcy (152,9 tys.), Białorusini (48,7 tys.), Ukraińcy (31,0 tys.), Romowie (12,9 tys.), Rosjanie (6,1 tys.), Łemkowie (5,9 tys.) oraz Litwini (5,8 tys.).

- utworzenie Wielkiej Koalicji antyhitlerowskiej z udziałem USA, Wielkiej Brytanii i ZSRR w latach 1943–1945 przyczyniło się do zwycięstwa nad III Rzeszą, ale jednocześnie znacznie skomplikowało sytuację wewnętrzną i międzynarodowe położenie Polski. Polska w wyniku uzgodnień Wielkiej Trójki (konferencje w Teheranie: listopad–grudzień 1943, Jałcie: luty 1945 i Poczdamie: lipiec–sierpień 1945) znalazła się w strefie wpływów ZSRR, tracąc dawne ziemie wschodnie i w zamian za nie – tytułem rekompensaty – zyskała ziemie niemieckie nad Odrą i Nysą Łużycką oraz Bałtykiem,
- utworzony 28 czerwca 1945 r. ze stronnictw pro-radzieckich w Polsce i części polityków polskiego rządu emigracyjnego w Londynie Tymczasowy Rząd Rzeczypospolitej Polskiej (od 1952 r. obowiązywała formalnie nowa nazwa – Polska Rzeczpospolita Ludowa – PRL) został podporządkowany ZSRR. PRL przejęła radziecki model ustrojowy i została powiązana układami sojuszniczymi dwu- i wielostronnymi (RWPG, 1949 i Układ Warszawski, 1955) z ZSRR i pozostałymi państwami bloku wschodniego. Do 1989 r. PRL stanowiła ważne ogniwo bloku wschodniego oraz układu stosunków Wschód–Zachód. W swojej polityce zagranicznej PRL koncentrowała się na głównie problemach europejskich [zob. szerzej Zajac, Zięba 2005].

Uwarunkowania i doświadczenia historyczne, zwłaszcza z lat 1918–1989, nie pozostawały więc bez wpływu na zmianę granic Polski w 1945 r. i jej położenie międzynarodowe w latach 1945–1989, czy na ukształtowanie się nowych założeń i praktycznej polityki zagranicznej Polski po 1989 r.

Wyznacznikami nowego położenia międzynarodowego i polityki zagranicznej Polski po 1989 r. były przede wszystkim dwie kwestie:

- 1) przewyciężenie konfliktu Wschód–Zachód, oraz upadek realnego socjalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej (zob. szerzej rozdział 10),
- 2) towarzyszący im przełom polityczny w 1989 r. i przekształcenie się drogą pokojową PRL w III RP.

Mapa 17.1. Polska w Unii Europejskiej (2007)



Opracowanie: Adam Bielański na podstawie materiałów UE.

Czynniki te określały główne tendencje rozwoju Polski po 1989 r., wskazując na ścisłą współzależność uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Biorąc pod uwagę wyznaczniki wewnętrzne, Polska jako państwo o sporej powierzchni (312 tys. km² – 0,24% powierzchni wszystkich państw świata), zamieszkałe przez ok. 38,2 mln mieszkańców (0,61% ludności świata oraz 9 miejsce w Europie), zajmuje na naszym kontynencie pozycję kraju średniej wielkości, który wszedł od początku lat 90. na drogę przyspieszonej transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej. W ciągu 17 lat procesu transformacji systemowej, Polska odniosła sporo sukcesów, zachowując przy tym pozycję ważnego w Europie Środkowej kraju – kraju o ustroju demokratycznym, przestrzegającego prawa oraz z dobrze funkcjonującą gospodarką rynkową.

Analizując sytuację gospodarczo-społeczną, za najważniejsze wskaźniki zmieniającej się pozycji międzynarodowej Polski można uznać: w 2004 r., z wartością 241,8 mld dolarów PKB,

Podstawowe wskaźniki gospodarczo-społeczne za lata 2002–2006

Struktura zatrudnienia:

rolnictwo 16,1%, przemysł 29%, usługi 54,9%

Produkt Krajowy Brutto (PKB):

1046,6 mld zł 344,3 mld dolarów); wzrost PKB: 5,8%

PKB na jednego mieszkańca: 27 400 zł (9 000 dolarów)

PKB na jednego mieszkańca według PPP: 42 620 zł (14 400 dolarów)

Udział w strukturze PKB: rolnictwo 2,8%; przemysł 31,7%; usługi 65,5%

budżet: dochody: 52,73 mld dolarów, wydatki: 63,22 mld dolarów

inflacja: 2,1%; dług publiczny: 47,3% PKB; dług zewnętrzny:

123,4 mld dolarów; rezerwy złota i dewizy: 41,63 mld dolarów

Siła Robocza:

18,3 mln ludzi; ludność żyjąca poniżej progu ubóstwa: 17%; bezrobocie: 15,0%; wynagrodzenie brutto: 2 687,48 zł

Inwestycje: 18,5% PKB

Tempo wzrostu produkcji przemysłowej: 8,5%

Energia elektryczna:

produkcja: 150,8 mld kWh, konsumpcja: 121,3 mld kWh

Zasoby surowcowe:

ropa naftowa: produkcja: 24 530 bar, konsumpcja: 476 200 bar; gaz ziemny: produkcja: 2,1 mld m³, konsumpcja: 11,5 mld m³, węgiel kamienny: 105 mln ton, węgiel brunatny: 59 mln ton

Handel zagraniczny:

import: 95,67 mld dolarów, eksport: 92,72 mld dolarów

eksport (najważniejsi partnerzy): Niemcy 30% Włochy 6,1%, Francja 6%, Wielka Brytania 5,4%, Czechy 4,3%, Holandia 4,3%

import (najważniejsi partnerzy): Niemcy 24,4%, Włochy 7,9%, Rosja 7,3%, Francja 6,7%, Chiny 4,6%

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny GUS 2005, Warszawa 2006 (GUS 2005).

Polska zajmowała 26 miejsce w świecie (0,59% produktu globalnego), a uwzględniając siłę nabywczą było to 22 miejsce w świecie (491,5 mld dolarów, 0,88% produktu globalnego), natomiast w 2006 r. PKB Polski wyniósł 552,4 mld dolarów, co dało jej 25 miejsce w skali świata,

- Bank Światowy zaliczył Polskę do grupy 40 krajów na świecie o dochodzie wyższym średnim. W 2004 r., w skali światowej, dawało to Polsce 72 miejsce, z dochodem Produktu Krajowego Brutto (PKB) per capita 6 090 dolarów, a uwzględniając siłę nabywczą – 64 miejsce (12 640 dolarów). W 2006 r. PKB per capita wzrósł do 14 400 dolarów, co dawało jej 48 miejsce. W Europie Środkowej i Wschodniej Polskę wyprzedzały Słowenia, Czechy, Węgry, Słowacja i Estonia. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, iż PKB per capita w Polsce od wielu lat utrzymuje się na poziomie ok. 39% średniej „starej piętnastki”
- poważnym wyzwaniem dla przyszłości Polski stało się ograniczanie nakładów na rozwój nauki i techniki oraz wzrost zadłużenia wewnętrznego i zewnętrznego. Może to być przezwyciężone jedynie przez zachowanie dynamiki wzrostu PKB, intensyfikację handlu zagranicznego i systematyczne ograniczanie deficytu budżetowego,
- wprowadzenie w Polsce na początku lat 90. gospodarki rynkowej doprowadziło do reorientacji jej handlu zagranicznego oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (ZIB). W ciągu lat 90. aż 80% handlu zagranicznego przypadało na wysoko uprzemysłowane kraje zachodnie (dwie trzecie to państwa UE, a z tego prawie jedna trzecia to Niemcy). Niewątpliwie złym polityczno-gospodarczym posunięciem okazało się między innymi:
- uzależnienie aż w 80% Polski od importu rosyjskich surowców energetycznych. W 2004 r. ujemny dla Polski bilans handlowy przekroczył 23 mld dolarów. Równocześnie systematycznie od 1993 r. wzrastała wartość ZIB w Polsce, która w 2003 r. wyniosła ok. 23 mld dolarów (0,63% wartości światowej ZIB). Największe zainteresowanie rynkiem polskim wykazały kapitały Francji, Włoch, USA,

Holandii i Niemiec [zob. szerzej Zyblikiewicz 2005, 423: 434; Mały Rocznik Statystyczny 2006].

- szybkie starzenie się społeczeństwa polskiego – w 2004 r. ludność do 15 roku życia to zaledwie 17,5% społeczeństwa (dla porównania: w 1960 r. 33,5%), a powyżej 64 lat 12,9% (w 1960 5,8%),
- tendencja ta stwarza poważne zagrożenie dla polskiego rynku pracy, gdyż od początku XXI w. bezrobocie w niektórych latach przekraczało nawet 18%. Spadek bezrobocia w latach 2005–2006 nastąpił w wyniku ponownego ożywienia i wzrostu gospodarczego, ale także masowej migracji Polaków do krajów UE, zwłaszcza ludzi młodych – ze względu na zbyt niskie płace. Poza granicami kraju mieszka obecnie ok. 20 milionów Polaków, z tej grupy ponad 1 mln wyjechał po 2004 r. [por. Iglicka 2007, 1].

Po 1989 r. Polska odzyskała pełną niezależność i suwerenność państwową. W wymiarze międzynarodowym symbolicznym wyrazem tego faktu stało się między innymi ostateczne wycofanie wojsk radzieckich z Polski w sierpniu 1993 r. W ramach wprowadzonej po obradach „okrągłego stołu”, podczas kontraktowych wyborów do Sejmu i Senatu (1989), zasady pluralizmu politycznego, a następnie wolnych wyborów parlamentarnych w 1991 r., naczelną dewizą polityki zagranicznej RP stał się „powrót do Europy”, rozumiany jako jednoznaczna reorientacja w kierunku zachodnim. Orientacja prozachodnia uzyskała poparcie wszystkich opcji politycznych i zdecydowanej większości społeczeństwa. Z drugiej strony, słabością nowego systemu politycznego okazało się przede wszystkim:

- rozproszenie systemu partyjnego i brak stabilności politycznej,
- częste zmiany rządu (przykładowo, w latach 1991–1997 premier zmieniał się prawie co 12 miesięcy),
- ostre kontrowersje w łonie koalicji rządzącej oraz polaryzacja partii, także opozycyjnych, w okresie rządów AWS/UW (1997–2001) oraz SLD/PSL/UP (2001–2005), co w konsekwencji doprowadziło bądź do stworzenia rządów mniejszościowych,

POLSKA W RANKINGACH

Wskaźnik Rozwoju Społecznego 2006 (*Human Development Index*, HDI)

– wskaźnik stosowany przez Program Rozwoju Narodów Zjednoczonych: Polska zajęła 37 miejsce, spośród 177, w grupie krajów wysoko rozwiniętych. Lokaty naszych sąsiadów: Niemcy 21, Czechy 30, Słowacja 42, Ukraina 77, Białoruś 67, Litwa 41, Rosja 65.

Wskaźnik Jakości Życia 2005 (*Quality of Life Index*, „The Economist”): 48 miejsce na 111, za Panamą i Urugwajem, tuż przed Chorwacją i Turcją.

Wskaźnik Wolności Gospodarczej 2005 (*Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation i „The Wall Street Journal”): podobnie jak większość „starej UE”, Polska została zakwalifikowana do grupy państw o „w zasadzie wolnej gospodarce” i zajęła 41 miejsce, za Japonią (39), przed Francją (44) i Koreą Pł. (45).

Wskaźnik Konkurencyjności Gospodarki: 51 miejsce spośród 117 państw (Światowe Forum Ekonomiczne): wzrost o 9 pozycji w stosunku do 2004; 57 miejsce w rankingu 60 gospodarek (państw i regionów; Światowy Rocznik Konkurencyjności 2005, IMD).

Wskaźnik Percepcji Korupcji 2005 (*Corruption Perceptions Index* 2005, Transparency International): 70 miejsce na 158, razem z Burkina Faso, Chorwacją, Egiptem, Lesotho, Arabią Saudyjską i Syrią.

Wskaźnik Zaufania Inwestorów Zagranicznych 2005 (*Foreign Direct Investment Confidence Index*, według firmy konsultingowej A.T. Kearney): 5 miejsce.

Wskaźnik Globalizacji, obrazujący stopień integracji państw i społeczeństw ze światem (*Globalization Index* 2005, A.T. Kearney i „Foreign Policy Magazine”): 31 miejsce na 62.

Światowy Wskaźnik Rozwoju Handlu Detalicznego, określający perspektywę rozwoju handlu (*Global Retail Development Index*, A.T. Kearney), 27 miejsce na świecie, za Meksykiem, tuż przed Indonezją.

Źródło: GUS 2005.

będo do zaniku głównych partii rządzących (AWS w 2001) lub ich poważnego osłabienia i marginalizacji po upływie kadencji (SLD w 2005).

Wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r. można uznać za nową cezurę w polityce wewnętrznej i zagranicznej RP. Rząd mniejszościowy PIS

Siły zbrojne

Stan liczbowy kadry zawodowej na dzień 31.08.2006

Liczba żołnierzy zawodowych – 77 553

według rodzaju służby wojskowej: generałowie – 145, oficerowie starsi – 11 008, oficerowie młodszy – 14 490, podoficerowie zawodowi – 43 332, szeregowi zawodowi – 8 578, limit CFE – 234 000

Misje zagraniczne

Irak: operacja „Iracka wolność”, 1700 żołnierzy; Afganistan: NATO, 200 żołnierzy + 1000 żołnierzy do czerwca 2007 r.; Kosowo: KOFR, 800 żołnierzy; Liban: PNTSIL, 632 żołnierzy; Wzgórza Golan, Syria: NATO, 355 żołnierzy; Bałkany: siły stabilizacyjne, 300 żołnierzy; Albania: SMWA, 142 żołnierzy; Demokratyczna Republika Konga: siły stabilizacyjne, 172 żołnierzy.

Źródło: www.mon.gov.pl.

Wydatki zbrojeniowe Polski na tle innych państw w 2003

Kraj	wydatki w mld dolarów	% światowych wydatków
USA	417,4	47
Japonia	46,9	5
Wielka Brytania	37,1	4
Francja	35,0	4
Chiny	32,8	4
Niemcy	27,2	3
Włochy	20,8	2
Iran	19,2	2
Arabia Saudyjska	19,1	2
Korea Płd.	13,9	2
Polska	4,5	0,65

Źródło: *The major spenders in 2003*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Yearbook 2004, Armaments, Disarmaments and International Security, Oxford 2004.

2005/2006, a potem – od wiosny 2006 r. – koalicja PIS/LPR/Samoobrona, zakwestionowały znaczną część dorobku III RP, zarówno w odniesieniu do polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej.

Wśród wyznaczników zewnętrznych, dla Polski pierwszoplanowe znaczenie miały:

- całkowita zmiana otoczenia zewnętrznego. O ile do 1989 r. Polska sąsiadowała z trzema państwami bloku wschodniego – ZSRR, CSRS i NRD, to w latach 1990–1993 liczba sąsiadów zwiększyła się do sześciu: od zachodu zjednoczone Niemcy (1990), Czechy i Słowacja (po podziale Czechosłowacji w 1993), a po rozpadzie ZSRR w 1991 r. – Ukraina, Białoruś i Federacja Rosyjska (obwód kaliningradzki) (zob. mapę 17.1.). Konsekwencją tych zmian było wspomniane już wyżej rozwiązanie RWPG (1990) i Układu Warszawskiego (1991), co dla Polski stworzyło całkowicie nową sytuację geopolityczną, ułatwiając reorientację jej polityki zagranicznej w kierunku zachodnim,
- nowe położenie geopolityczne w Europie Środkowej, dzięki któremu Polska stała się krajem tranzytowym, leżącym na strategicznej osi, łączącej Wielką Brytanię, Francję i Niemcy z Ukrainą, Rosją i Białorusią. Stwarza to jednak szereg wyzwań i zagrożeń, związanych między innymi z koniecznością rozbudowy i modernizacji infrastruktury transportowej oraz zwalczania nielegalnej migracji i zorganizowanej przestępczości, zmieniającej obszar swojej działalności z terenów WNP w stronę Europy Zachodniej,
- nowe położenie międzynarodowe wymaga dodatkowo od Polski takiego pogłębienia i przyspieszenia procesu transformacji systemowej, aby doprowadziła ona do osiągnięcia stabilizacji i bezpieczeństwa wewnętrznego. Spełnienie tych założeń miało istotne znaczenie dla uzyskania przez Polskę członkostwa w NATO (1999) oraz UE (2004). W ten sposób stała się ona częścią Zachodu, przejmując zarazem także większą odpowiedzialność za rozwiązywanie problemów ogólnoeuropejskich,

- ograniczony potencjał ekonomiczno-technologiczny, uniemożliwiający Polsce prowadzenie samodzielnej i mocarstwowej polityki międzynarodowej. Musi ona ze względów geopolitycznych uwzględniać zarówno interesy swoich bezpośrednich sąsiadów, jak i partnerów w UE oraz sojuszników w NATO (zob. mapę 17.2). W tym kontekście istotne znaczenie dla powodzenia polskiej polityki zagranicznej ma przestrzeganie takich zasad, jak: wiarygodność, odpowiedzialność i sprawność w działaniu, prestiż państwa i elit politycznych oraz elastyczność w poszukiwaniu rozwiązań kompromisowych.

Mapa 17.2. Położenie geostrategiczne Polski



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

17.2. Ramy instytucjonalno-prawne, założenia i główne kierunki polityki zagranicznej

1) Ramy instytucjonalno-prawne

Po przełomie politycznym w 1989 r., zasady ustrojowe i kompetencje poszczególnych organów państwowych w dziedzinie kształtowania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego III RP, zawarte były kolejno w następujących aktach prawnych: przejściowo w kilkakrotnie nowelizowanej Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., Ustawie Konstytucyjnej (Małej Konstytucji) z 17 marca 1992 r. oraz aktualnie obowiązującej Konstytucji RP z 6 kwietnia 1997 r. [zob. szczegółowo: Stemplowski 2006, 125 i n.]. Zgodnie z tradycją sięgająca 1935 r., najważniejsze uprawnienia i kompetencje w tym zakresie ma prezydent RP, który jako głowa państwa jest gwarantem „suwerenności i bezpieczeństwa państwa i niepodzielności jego terytorium” (art. 126 Konstytucji). Ponadto reprezentuje on Polskę w „stosunkach zewnętrznych”, a jego ważniejsze uprawnienia obejmują: ratyfikację i wypowiedzanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwoływanie ambasadorów, przyjmowanie listów uwierzytelniających przedstawicieli innych państw (zob. artykuły 134–136). Zgodnie z Konstytucją z 1997 r., prezydent w prowadzeniu polityki zagranicznej zobowiązany jest do współdziałania „z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (art. 133). W praktyce oznacza to poważne ograniczenie kompetencji prezydenta w realizacji polityki zagranicznej. Mimo iż ma on w swej Kancelarii odpowiednią komórkę ds. polityki zagranicznej i specjalne Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, musi ściśle uzgadniać swoje decyzje z Radą Ministrów, dysponującą wszelkimi instrumentami i środkami oraz wyspecjalizowanymi strukturami i kadrami, niezbędnymi do realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego RP.

Jako nadrzędny organ administracyjno-wykonawczy, Rada Ministrów zgodnie z art. 4 Konstytucji z 1997 r., sprawuje nadzór nad stosunkami zewnętrznymi, zawiera umowy międzynarodowe. Pozycja premiera jest silna w tym zakresie, gdyż na bieżąco kieruje on pracami rządu, dobiera ministrów oraz kontroluje ich pracę, sprawuje też nadzór nad ustalaniem budżetu. Nie bez znaczenia jest także jego pierwszoplanowa rola w zakresie kontroli prac służb specjalnych. Premier za realizację polityki zagranicznej odpowiada przed parlamentem. Do chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r., nominacja tzw. szefów resortów siłowych, w tym spraw zagranicznych i obrony narodowej, należała do kompetencji prezydenta RP. Nie bez znaczenia jest także opcja polityczna, do której przynależy prezydent i premier. Nabierało to szczególnie znaczenia w momencie, gdy wywodzili się oni z różnych partii, np. w latach 1993–1995, kiedy prezydent Lech Wałęsa musiał współpracować z rządem SLD/PSL, a w latach 1997–2001 prezydent Aleksander Kwaśniewski z AWS/UW. Od 2005 r. prezydent i premier RP – Lech i Jarosław Kaczyńscy wywodzą się co prawda z jednej opcji politycznej – PiS, ale również wpływa to na praktyczną realizację polityki zagranicznej.

Zachodzący proces integracji europejskiej wzmacnia dodatkowo rolę Rady Ministrów w kształtowaniu polityki zagranicznej, ponieważ poza MSZ, dysponującym rozbudowanym zespołem dyplomatów i specjalistów w kraju i na placówkach zagranicznych, coraz więcej resortów branżowych uczestniczy bezpośrednio w przygotowaniu i realizacji polityki zagranicznej.

W kontekście zasygnalizowanych wyżej uprawnień i kompetencji prezydenta, premiera i Rady Ministrów, ograniczony wpływ na kształtowanie i kontrolę polityki zagranicznej mają Sejm i Senat. Pośrednio oddziałują one na politykę zagraniczną przez zatwierdzanie składu rządu, jego programu i budżetu oraz udział w ratyfikacji umów międzynarodowych. Natomiast Sejm co roku wysłuchuje *exposé* ministra spraw zagranicznych, kierując potem do niego lub jego przedstawicieli wiele dezyderatów i pytań. Istotne znaczenie ma tu jednak spójna postawa większości parlamentarnej, której poparcie dla rządu poważnie ogranicza możliwości działania opozycji parlamentarnej. Opozycja z reguły swoją działalność sprowadza przede wszystkim do krytyki niektórych posunięć i szczegółowych decyzji rządu – tak działała od połowy lat 90., kiedy starania Polski w sprawie członkostwa w NATO i UE wymagały większego stopnia współdziałania rządu i opozycji. Od początku XXI w., głównie po wyborach parlamentarnych i prezydenckich w 2005 r., stanowiska rządu i opozycji na temat polityki zagranicznej coraz bardziej się różnicowały, zwłaszcza w odniesieniu do różnych aspektów integracji europejskiej i polityki zachodniej.

Ważną rolę w przygotowaniu wielu decyzji dotyczących polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego pełnią parlamentarne komisje spraw zagranicznych. Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu zajmuje się między innymi opiniowaniem budżetu MSZ i przesłuchaniem kandydatów na ambasadorów, których muszą potem zaakceptować premier i prezydent. Ponadto jej posłowie uczestniczą w licznych posiedzeniach gremiów międzynarodowych (w tym Rady Europy, NATO i OBWE). Natomiast Komisja Spraw Zagranicznych Senatu tradycyjnie utrzymuje kontakty z organizacjami Polonii na całym świecie. Po 1989 r., zwłaszcza zaś po okresie intensyfikacji procesu integracji Polski z UE w latach 1997–2004, na forum rządu i parlamentu utworzono szereg instytucji, urzędów, komisji, podkomisji lub zespołów, które zarówno doraźnie, jak i długofalowo służyły realizacji polityki zagranicznej RP. Najważniejszą z nich był Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, placówka w różnych okresach podporządkowana bądź bezpośrednio premierowi, bądź MSZ [por. szerzej Stemplowski 2006, 125: 212].

2) Główne fazy i kierunki kształtowania strategii polityki zagranicznej RP

Kształtowanie strategii w polityce zagranicznej Polski po 1989 r. należy rozpatrywać w ścisłym związku z czynnikami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Należy mieć również na uwadze sposób pojmowania interesu narodowo-państwowego przez elity, a zwłaszcza ekipy rządzące RP. Przy rozpatrywaniu powyższego zagadnienia trzeba także pamiętać o wzajemnej współzależności pomiędzy rozwojem wewnętrznym a międzynarodowym położeniem Polski w ostatnich 17 latach. Cho-

ciaż przyjęte poniżej cezury czasowe mają jedynie znaczenie umowne i nie mogą odzwierciedlać złożoności wszystkich kryteriów i tendencji rozwoju, politykę zagraniczną Polski w latach 1989–2006 można rozpatrywać generalnie w trzech fazach rozwojowych:

- pierwsza, 1989–1995, w której ustalono nowe podstawy traktatowe oraz cele i priorytety polityki zagranicznej. Zostały one sformułowane przez rządy ugrupowań solidarnościowych w latach 1989–1993, a następnie przejęte przez nową koalicję lewicowo-centrową SLD/PSL w 1993 r. Decydujące znaczenie miało wówczas sprawowanie urzędu prezydenta przez L. Wałęsę oraz kierowanie tzw. resortami prezydenckimi (sprawy zagraniczne, wewnętrzne i obrona) przez osoby blisko z nim związane.
- druga, 1996–2005, związana z dwoma kadencjami prezydenta A. Kwaśniewskiego, wywodzącego się z SLD. Był on kontynuatorem polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP w okresie rządów SLD/PSL/UP (1996–1997 i 2001–2005) oraz AWS/UW (1997–2001), odegrał także istotną rolę w przyjęciu Polski do NATO (1999) i UE (2004),
- trzecia, po 2005 r., po zwycięstwie PiS w wyborach prezydenckich i parlamentarnych, która to partia początkowo utworzyła rząd mniejszościowy, na początku maja 2006 r. przekształcony w rząd koalicyjny PiS/LPR/Samoobrona. Faza ta charakteryzuje się przede wszystkim zakwestionowaniem osiągnięć i sukcesów III RP i postulowaniem istotnych modyfikacji w polityce wewnętrznej. Równocześnie przedmiotem ostrej krytyki stały się niektóre aspekty polityki zagranicznej, zwłaszcza w odniesieniu do ustępstw i stylu polityki integracji europejskiej oraz pamięci historycznej, zwłaszcza jeśli chodzi o stosunki dwustronne z Niemcami jako bliskimi sąsiadami, partnerami i sojusznikami [por. szerzej Kondrakiwicz 2006, 622: 627].

W każdej z tych trzech faz wykrystalizowały się określone kierunki i priorytety polityki zagranicznej RP, ale ich geneza i ewolucja nie zawsze pokrywały się z podziałem na te fazy. Decydujące znaczenie miała faza pierwsza, 1989–1995, w której doszło zarówno do sformułowania nowych celów i zasad, jak i stworzenia form prawnych w międzynarodowej współpracy Polski. Głównym architektem polityki zagranicznej III RP w latach 1989–1993 był minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski. W pierwszym, obszernym *expose* sejmowym z 26 kwietnia 1990 r., sformułował aż 11 priorytetów polityki zagranicznej, które w następnych latach ulegały coraz większemu sprecyzowaniu, biorąc pod uwagę kryteria geograficzne, polityczne i gospodarczo-społeczne. Koncentrowały się one generalnie na następujących kręgach współpracy: sąsiedzi Polski i kraje Europy Środkowej, kraje strefy euroatlantyckiej i uprzemysłowione Zachodu, kraje postradzieckie i pozaeuropejskie, oraz organizacje międzynarodowe o charakterze globalnym i regionalnym [zob. Skubiszewski 1997]. W tym czasie stworzono nowe podstawy traktatowe i doprowadzono do wykrystalizowania kierunków polityki zagranicznej RP: nowe podstawy traktatowe ustalono z większością państw świata w formie określonych układów lub deklaracji dwustronnych. Szczególnego znaczenia nabrały nowe

regulacje prawne związane z najbliższymi sąsiadami, czyli podpisanie układów i traktatów: układu granicznego (14 listopada 1990) oraz traktatu o dobrym sąsiedztwie, partnerstwie i przyjaznej współpracy w 1991 r. z Niemcami, traktatów z Węgrami oraz z Czechosłowacką Republiką Federalną (CSRF) o dobrym sąsiedztwie, solidarności i przyjacielskiej współpracy (6 października 1991), uznanie niepodległości Ukrainy 2 grudnia 1991 r., oraz podpisanie z nią traktatu o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy (18 maja 1992), deklaracji o przyjaźni i współpracy z ZSRR (16 października 1990) oraz traktatu z Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy jako jego sukcesorem (22 maja 1992 r.), deklaracji (13 stycznia 1992) oraz traktatu o przyjaznych stosunkach i dobrosąsiedzkiej współpracy z Litwą (26 kwietnia 1994).

Traktaty i układy te stanowiły podstawę do zawarcia szeregu dodatkowych porozumień i umów dwustronnych. Podobne porozumienia i regulacje prawne zostały zawarte z pozostałymi partnerami Polski. W ten sposób Polska miała uregulowane i pokojowe stosunki ze wszystkimi najbliższymi i dalszymi sąsiadami, pozostałymi państwami europejskimi oraz w skali całego świata [zob. Kukułka 1998, 75: 95].

- dużą wagę Polska przywiązywała do zainicjowania współpracy międzyregionalnej i transgranicznej. Po rozpadzie bloku wschodniego i powstaniu nowego otoczenia zewnętrznego, Polska znalazła się w pewnego rodzaju „szarej strefie” pomiędzy jednoczącymi się Niemcami a rozpadającym ZSRR. W tej sytuacji ważną rolę odegrała inicjatywa zacieśnienia współpracy z Czechosłowacją i Węgrami, uwieńczona utworzeniem Trójkąta Wyszehradzkiego (6 października 1991) oraz przystąpieniem do Pentagonale, przekształconego w wyniku tego w Heksagonale (27 lipca 1991), a od początku 1992 r. w Inicjatywę Środkoeuropejską, oraz do Rady Państw Współpracy Morza Bałtyckiego (5 marca 1992). Wiązało się to z zaangażowaniem się Polski w działanie na rzecz tzw. współpracy neoregionalnej w Europie Środkowej, nowego kierunku polityki zagranicznej,
- z ogólnymi celami i kierunkami polityki zagranicznej RP wiązała się także sprawa jej bezpieczeństwa zewnętrznego. W dokumencie „Podstawy polityki bezpieczeństwa” z 2 listopada 1992 r. sprecyzowano jej zasady: 1) rezygnacja z roszczeń terytorialnych wobec innych państw, 2) dążenie do politycznej i wojskowej integracji ze strukturami euroatlantyckimi (NATO i UE), 3) ustanowienie trwałego bezpieczeństwa w skali ogólnoeuropejskiej, 4) konieczność stacjonowania wojsk USA w Europie jako gwarancji stabilności i pokoju na starym kontynencie, 5) prowadzenie stałego dialogu na temat bezpieczeństwa ze wszystkimi państwami, zwłaszcza sąsiadami, aby ustanowić atmosferę porozumienia i zaufania [zob. Raport 1993, 40: 55],
- od początku lat 90. Polska nawiązała bliską współpracę ze strukturami euroatlantyckimi. Obejmowała ona różne formy kontaktów z NATO, UZE i Wspólnotami Europejskimi (WE). W kontekście wsparcia transformacji gospodarczej w Polsce istotne znaczenie miało podpisanie 16 listopada 1991 r. przez Polskę wraz z Czechosłowacją i Węgrami Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie tych krajów ze Wspólnotami Europejskimi (WE) i Państwami Członkowskimi.

Wszedł on w życie 1 lutego 1994 r., sprzyjając stopniowej liberalizacji handlu, co doprowadziło do wzrostu obrotów towarów z obszarem WE,

- duże znaczenie w dążeniach Polski do zbliżenia i współpracy z NATO miało jej członkostwo w Północnoatlantycznej Radzie Współpracy – NACC (20 grudnia 1991), prowadzącej konsultacje z dawnymi państwami bloku wschodniego, a następnie przystąpienie do programu NATO „Partnerstwo dla Pokoju” – PdP (Praga, 10–11 stycznia 1994) [zob. Kuźniar, Szczepanik 2002, 99 i nast.].

Lata 1989–1995 miały decydujące znaczenie dla wypracowania zasadniczych kierunków i priorytetów polityki zagranicznej RP, które zostały potem utrwalone i rozbudowane w drugiej fazie (1996–2005) – kształtowania polityki zagranicznej Polski. Jej główne kierunki i priorytety strategiczne w ujęciu syntetycznym można przedstawić następująco:

- utrzymywanie przyjaznych stosunków ze wszystkimi sąsiadami przy równoczesnej preferencji dla całkowitej integracji ze strukturami euroatlantyckimi, co można określić jako kierunek prozachodni. Można w nim wyróżnić dwa założenia:
 - 1) umocnienie bezpieczeństwa za sprawą członkostwa Polski w NATO i bliższego sojuszu z USA oraz ich obecności w Europie (1999),
 - 2) wsparcie procesu transformacji społeczno-gospodarczej dzięki członkostwu w UE (2004).
- po rozpadzie ZSRR i powstaniu WNP, bardziej skomplikowany okazał się kierunek wschodni polskiej polityki zagranicznej. Ze względu na bezpieczeństwo oraz interesy strategiczne, priorytetowego znaczenia nabrała współpraca z Ukrainą jako partnerem strategicznym. Największe wyzwania i trudności pojawiły się w drugiej połowie lat 90. w stosunkach z Rosją i Białorusią,
- mniejszą rolę w polityce zagranicznej Polski odgrywały natomiast regiony i kraje pozaeuropejskie. Ze względów gospodarczych przywiązywano wagę do współpracy z Koreą Południową i Japonią, z Chinami Ludowymi i Indiami – jako największymi państwami azjatyckimi. Ze względu na powiązania i tradycję historyczną, nawiązano ponownie stosunki dyplomatyczne z Izraelem i kontynuowano współpracę gospodarczą z wybranymi krajami arabskimi na Bliskim Wschodzie,
- ważnym elementem aktywności międzynarodowej RP była także działalność w licznych organizacjach międzynarodowych w Europie, a w skali globalnej głównie w ONZ.

17.3. Wybrane problemy realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP na początku XXI w.

Na początku XXI w. Polska, jako aktywny uczestnik układów międzynarodowych, osiągnęła swoje główne cele strategiczne w polityce zagranicznej, stając się członkiem NATO (1999) i UE (2004). Ze względu na ograniczoną objętość podręcznika, temat zostanie ograniczony do zasygnalizowania głównych wyzwań i wybranych problemów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa RP – uwzględniając zarówno przedstawione w innych rozdziałach tendencje rozwoju i elementy składowe nowego porządku międzynarodowego (zob. rozdziały 11 i 16), jak i ewolucję roli międzynarodowej Polski do początku XXI w. Uwaga zostanie skoncentrowana na syntetycznym przedstawieniu kluczowych współzależności i zagadnień politycznych międzynarodowej pozycji Polski.

1) Główne problemy powiązań i aktywności międzynarodowej

Polska od początku XXI w. prowadziła aktywną działalność międzynarodową, utrzymując rozbudowane stosunki z innymi państwami i podmiotami, czynnie uczestnicząc w rozwiązywaniu ważnych problemów globalnych i regionalnych. Polska jest członkiem wszystkich ważniejszych organizacji międzynarodowych o zasięgu globalnym, w tym ONZ i jej 16 wyspecjalizowanych agend oraz 2 autonomicznych – Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA), a także Organizacji Gospodarczej Współpracy i Rozwoju (OECD). Należy także do wspomnianych wyżej organizacji regionalnych – europejskich i transatlantyckich – takich jak: Rada Europy, OBWE, CEFTA, Grupa Wyszehradzka, Trójkąt Weimarski, a przede wszystkim NATO i UE.

Według danych z 2004 r., Polska utrzymuje stosunki dyplomatyczne z 180 państwami (na 191 państw członkowskich ONZ). Jest reprezentowana przez 96 ambasad, 7 stałych przedstawicieli: w Brukseli przy NATO i UE, w Genewie przy Biurze NZ, w Nowym Jorku przy ONZ, w Paryżu przy OECD, w Strasburgu przy Radzie Europy, w Wiedniu przy Biurze NZ i innych organizacji międzynarodowych. Ponadto w skali całego świata ma 296 urzędów konsularnych, w tym 136 urzędów zawodowych i 160 kierowanych przez konsulów honorowych. Dodatkowo w strukturze placówek zawodowych znajduje się 50 konsulów generalnych, 37 wydziałów konsularnych w ambasadach oraz 49 stanowisk konsularnych w mniejszych placówkach dyplomatycznych. Promocją języka i kultury polskiej zajmuje się 19 instytutów, z czego większość w Europie [zob. Kondratiewicz 2006, 626].

Pomimo ograniczonych środków finansowych (0,38% składki członkowskiej w 2000 r. oraz 0,02% w pomocy rozwojowej ONZ – do 2012 r. udział winien wzrosnąć do 1,17%), Polska, pod auspicjami ONZ aktywnie uczestniczyła w rozwiązywaniu takich problemów globalnych, jak: ochrona środowiska naturalnego, prawa człowieka, ochrona zdrowia, rozbrojenie, rozwój prawa międzynarodowego, w tym ustanowienie Międzynarodowego Trybunału Prawa Karnego i przygotowanie związane z tym szczegółowych i specjalistycznych projektów aktów uchwa-

lanych w komisjach i na innych forach ONZ. Od początku istnienia ONZ w jej misjach i operacjach pokojowych wzięło udział ok. 54 tys. żołnierzy oraz 1,2 tys. policjantów. Polska aktywnie włączyła się w reformę ONZ postulując od kilku lat modyfikację postanowień artykułów 53 i 107 KNZ w odniesieniu do państw nieprzyjacielskich oraz popierając między innymi zgłoszoną 16 maja 2005 r. przez Niemcy, Japonię, Indie i Brazylię rezolucję dotyczącą zasad powiększenia Rady Bezpieczeństwa ONZ [zob. Parzymies 2006, 450: 463].

2) Pierwszoplanowe znaczenie członkostwa w NATO i UE

Dla utrwalenia bezpieczeństwa Polski niezwykle istotne było uzyskanie, w wyniku rozmów akcesyjnych i procesu ratyfikacyjnego 1997–1998, członkostwa w NATO (12 marca 1999). Członkostwo przynosi od początku XXI w. określone korzyści, stawiając jednak równocześnie kolejne zadania i wyzwania. Do najważniejszych zalet można zaliczyć:

- poprawę położenia geopolitycznego i strategicznego Polski, która po przezwyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód stała się integralną częścią Sojuszu i może wpływać na kształtowanie jego strategii oraz taktyki polityczno-militarnej, zwłaszcza na jego wschodnich rubieżach,
- możliwość uzyskania w myśl artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego z 4 kwietnia 1949 r., warunkowej pomocy wojskowej na wypadek agresji, jeśli w wyniku przeprowadzonej konsultacji między stronami, zostanie ona uznana za konieczną,
- możliwość zacieśnienia wielo- i dwustronnej współpracy wojskowej z wszystkimi sojusznikami, a zwłaszcza z USA, w rozwiązywaniu wszelkich spraw istotnych dla bezpieczeństwa Polski.

Stosownie do rangi i znaczenia Polska ma swych przedstawicieli we wszystkich strukturach politycznych i wojskowych NATO [zob. Kupiecki 2002, 122: 125]. Równocześnie jednak przez członkostwo przyjęła na siebie szereg nowych zadań i obowiązków, z których najważniejsze po 1999 r. okazały się:

- długofalowe działania mające na celu dostosowanie sił zbrojnych RP do standardów obowiązujących w NATO, przeznaczanie ogromnych środków finansowych na rzecz integracji Polski z NATO. Według oficjalnych danych MON, w latach 1998–2012 wyniosą one ok. 10,2 mld dolarów. Procentowo, koszty na poszczególne kategorie przedstawiają się następująco:
 - osiągnięcie interoperatywności z siłami NATO – 55,2%,
 - koszty osobowe – 11,8%,
 - składki do budżetu NATO – 6,9%,
 - koszty uzyskania praw do obiektów NATO – 21,1%.
- konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków finansowych, związanych z zaangażowaniem się Polski w podejmowane przez NATO liczne operacje zbrojne i stabilizacyjne [zob. Mickiewicz 2003, 269 i n.].

Polska od chwili wejścia do NATO zdecydowanie opowiadała się za jego dalszym rozszerzeniem. Wynikało to głównie z chęci zmiany swojego położenia strategicznego – na obrzeżu Sojuszu, oraz dążenia, by zająć w nim możliwie najkorzystniej-

szą pozycję. Konsekwencją tego stanowiska było na szczycie w Pradze w listopadzie 2002 r., zdecydowanie poparcie Polski dla przyjęcia do NATO krajów bałtyckich – Litwy, Łotwy, Estonii, oraz Słowacji, Bułgarii, Rumunii i Słowenii (2004). Nie zważając na krytykę i opory Rosji, Polska zabiegała także usilnie o członkostwo Ukrainy. Okazało się to jednak trudne w realizacji ze względu na brak szerszego poparcia dla takiej inicjatywy na terenie samej Ukrainy, zwłaszcza jej wschodniej i południowej części, zamieszkałej przez ludność rosyjskojęzyczną. Rozwiązanie takie nie uzyskało również większego poparcia członków zachodnioeuropejskich Sojuszu, którzy spotkali się na szczycie w Rydze pod koniec 2006 r. [zob. Kamp 2006]. Politycy polscy jednak optymistycznie opowiadają się za dalszym poszerzeniem NATO o państwa bałkańskie, zwłaszcza Chorwację i Macedonię, i nie wykluczają w dalszej perspektywie również przyjęcia Gruzji, znajdującej się na kryzysogennym Kaukazie. Uzasadniają taki krok potrzebą dalszego poszerzenia „strefy stabilności i demokracji w Europie”, ale powyższa argumentacja nie znajduje poparcia NATO.

Po 1999 r. Polska regularnie wspierała oddziałami wojskowymi różne operacje wielonarodowe i stabilizacyjne Sojuszu, w tym głównie w ramach sił IFOR i SFOR na terenie Bośni-Hercegowiny, Macedonii i w Kosowie. W latach 2007–2008 Polska zapowiedziała, na wyraźne życzenie USA, ale zgodnie z uchwałą NATO, wysłanie ok. 1000 żołnierzy do Afganistanu. Niektórzy polscy autorzy krytycznie oceniają wybitnie proamerykańską postawę elit politycznych oraz ich konsekwentne dążenie do umocnienia pozycji USA w NATO i w ramach obecności w Europie. W postawie takiej dopatrują się nawet nadmiernego serwilizmu elit polskich, widzących w ścisłym sojuszu USA korzyści dla umocnienia pozycji Polski nie tylko w NATO i UE, ale i w całym systemie międzynarodowym. Najdalej idącą konsekwencją takiego postępowania polskiego rządu była akceptacja listu 8 państw europejskich z końca stycznia 2003 r., wyrażającego poparcie dla interwencji zbrojnej USA w Iraku. Do interwencji doszło 20 marca 2003 r. bez zgody Rady Bezpieczeństwa ONZ. Polska przyłączyła się do tzw. koalicji chętnych pod kierunkiem USA i wysłała blisko 2 700 żołnierzy. Po zmianach politycznych w 2005 r., rząd PiS/LPR i Samoobrony nie tylko podtrzymał powyższą decyzję, ale zapowiedział pozostawienie blisko tysięcosobowego kontyngentu wojskowego w Iraku do końca 2007 r. [por. Zięba 2006, 391: 408].

Nadal trwa dyskusja wokół ewentualnego rozmieszczenia w Polsce jednej z trzech baz wyrzutni antyrakietowych, integralnej części amerykańskiego systemu obrony przed rakietami balistycznymi (*Ballistic Missile Defence* – BMD). Plany te mają wśród ekspertów polskich tyłu zwolenników, co przeciwników. Baza taka może mieć charakter eksterytorialny i być wyprzedzająco użyta w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa USA ze strony tzw. państw zbójceckich. Jednak zagrożenie ze strony Iranu czy Korei Północnej jest hipotetyczne, gdyż kraje te do tej pory nie mają rakiet dalekiego zasięgu.

Dyskusyjna jest także sprawa, na ile baza taka, połączona z radarem w Czechach, będzie służyła bezpieczeństwu Polski? Wiązałoby się to z koniecznością dostarczenia przez USA Polsce dodatkowych rakiet typu Patriot lub bardziej no-

woczesnych, w celu lepszej obrony terytorium przed zagrożeniem zewnętrznym. Pomijając kwestie szczegółowe, które są elementami toczącej się dyskusji, należy pamiętać o tym, że pozytywna decyzja Polski strategicznie wiąże ją na dziesięciolecie z USA. Stąd też powinna ona zostać starannie przemyślana, uwzględniając zarówno bezpieczeństwo, jak i korzyści gospodarcze Polski [zob. szerzej Wągrowska 2007: 1].

Silne sympatie dla USA i NATO polskich elit politycznych oraz wszystkich ekip rządzących po 1989 r. uwarunkowane są tak historycznie, jak i współcześnie. Wiąże się także ze sceptycznym podejściem do zdolności obronnych oraz realnością gwarancji bezpieczeństwa zewnętrznego dla Polski ze strony UE.

Przystąpienie do UE w wyniku rozmów akcesyjnych w latach 1998–2002 miało istotne znaczenie dla pogłębienia stabilizacji wewnętrznej oraz umocnienia pozycji międzynarodowej Polski. Polska musiała się dostosować do wymogów i standardów obowiązujących w UE, ale uzyskała także dostęp do rynków i funduszy unijnych. W latach 1990–2003 w ramach programu Phare, fundusz przedakcesyjny wynosił 3,9 mld euro, a w pierwszych dwóch latach członkostwa (2004–2006), ze wszystkich programów pomocowych – 12,8 mld euro. W budżecie na lata 2007–2013 wartość środków pomocowych UE przyznanych Polsce wynosi 59,7 mld euro. Jest to aż 19% łącznej kwoty 307,9 mld euro wszystkich funduszy strukturalnych przyznanych przez UE 27 państwom członkowskim [zob. FAZ (27.07.2006) oraz UKIE (24.03.2006)].

Polska od 2004 r. była zwolennikiem ożywienia polityki wschodniej UE, zabiegając zwłaszcza o ściślejsze powiązanie, a w dalszej perspektywie członkostwo, Ukrainy. Natomiast ze względu na silne uzależnienie od rosyjskich surowców energetycznych, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego, oczekiwała od UE pomocy na wypadek trudności w ich dostawach. Po wsparciu przez Polskę „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie w 2004 r. doszło do dalszego pogorszenia stosunków polsko-rosyjskich, doprowadzając między innymi do ogłoszenia przez Moskwę zakazu dostaw polskiego mięsa. W grudniu 2006 r. Polska jako jedyne państwo członkowskie zablokowała w Radzie UE możliwość zawarcia przez Unię nowego traktatu z Rosją o partnerstwie i współpracy, który winien zastąpić wygasły układ z 1994 r. Stanowisko Polski na szczycie UE–Rosja w Samarze (17–18 maja 2007) poparły Niemcy, sprawujące przewodnictwo w Radzie Europejskiej, oraz przewodniczący Komisji Europejskiej [zob. wywiad A. Fatyga, 17.05.2007]. Był to z jednej wyraz solidarności UE wobec Polski, a z drugiej oczekiwanie pod jej adresem, aby w większym stopniu zaangażowała się w proces pogłębienia reformy UE.

Po podpisaniu 16 kwietnia 2003 r. traktatu akcesyjnego i jego ratyfikacji przez 15 państw członkowskich oraz 10 krajów kandydackich (w referendum w Polsce za przystąpieniem do UE z 7–8 czerwca 2003 r., przy frekwencji 59%, za głosowało 77%, a przeciw 23%), 1 maja 2004. Polska stała się formalnie członkiem UE. Jednak już w okresie od przyjęcia traktatu akcesyjnego, 13 grudnia 2002 r. przez Radę Europejską, do chwili jego wejścia w życie 1 maja 2004 r., stała wobec szeregu wyzwań polityczno-prawnych jako potencjalny członek UE. Do najważniejszych z nich należały:

Tabela 17.1. Podział głosów ważonych w Radzie UE przy różnej liczbie państw członkowskich

Państwa członkowskie	25 państw UE członkowskich, V–XI 2004	25 państw UE, XI 2004–XII 2006	27 państw UE od I 2007
Belgia	5	12	12
Francja	10	29	29
Holandia	5	13	13
Luksemburg	2	4	4
Niemcy	10	29	29
Włochy	10	29	29
Dania	3	7	7
Irlandia	3	7	7
Wielka Brytania	10	10	29
Grecja	5	12	12
Hiszpania	8	27	27
Portugalia	5	12	12
Austria	4	10	10
Finlandia	3	7	7
Szwecja	4	10	10
Cypr	2	4	4
Czechy	5	12	12
Estonia	3	4	4
Litwa	3	7	7
Łotwa	3	4	4
Malta	2	3	3
Polska	8	27	27
Słowacja	3	7	7
Słowenia	3	4	4
Węgry	5	12	12
Bułgaria			10
Rumunia			14
Razem	124	321	
Większość kwalifikowana	88/124	232/321	345
Próg większości kwalifikowanej w %	70,9%	72,3%	73,91%

Źródło: J.J. Węc 2006, 505.

- zajęcie stanowiska wobec wypracowanego w latach 2002–2003 przez Konwent Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (TRUE), który miał zastąpić korzystny dla Polski Traktat nicejski, obowiązujący w latach 2003–2009, przyznający jej, wraz z Hiszpanią, po 27 głosów w Radzie UE (wobec 29 posiadanych przez największe państwa członkowskie – Niemcy, Francję, Wielką Brytanię i Włochy),
- poparcie przez Polskę w tzw. liście 8 z końca stycznia 2003 r. wspomnianej wyżej interwencji USA w Iraku, która nastąpiła 20 marca bez legitymizacji Rady Bezpieczeństwa ONZ, co doprowadziło do podziałów i kryzysu w łonie państw członkowskich, zwłaszcza w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (WPZiB) oraz współpracy transatlantyckiej.

Polska jako jedyne państwo członkowskie zawetowała na posiedzeniu Rady Europejskiej 13 grudnia 2003 r., projekt TRUE, krytykując przede wszystkim:

- 1) potrójny system głosowania w Radzie UE,
- 2) propozycję usprawnienia systemu głosowania (przez podejmowanie decyzji większością głosów i ograniczenie zasady jednomyślności),
- 3) zapisy w preambule o wartościach chrześcijańskich,
- 4) funkcjonowanie WPZiB, łącznie z postulatem zapisu roli NATO i euroatlantyckim systemie bezpieczeństwa.

Odrzucenie TRUE przez prawie całą polską elitę polityczną oznaczało uznanie nicejskiego systemu głosowania za optymalny dla interesów Polski – stąd popularne w mediach i wśród polityków hasło „Nicea albo śmierć”. Przyznawał on Polsce stosunkowo dużo głosów w Radzie UE. Stanowisko Polski nie znalazło jednak zrozumienia u większości państw członkowskich, dlatego też mniejszościowy rząd SLD premiera Marka Belki, mimo ostrej krytyki opozycji parlamentarnej, zgodził się za cenę nieznacznych modyfikacji, 17–18 czerwca 2004 r., na podpisanie TRUE, co nastąpiło w Rzymie 29 października 2004 r. (zob. szczegółowo tabelę nr 17.1).

Traktat nie wszedł jednak w życie ze względu na odrzucenie go w referendum przez Francję (29 maja 2005 r.) oraz Holandię (1 czerwca 2005). Od drugiej połowy 2005 r. Polska przerwała prace nad TRUE, wykorzystując zainicjowaną przez Wielką Brytanię tzw. przerwę refleksyjną, która trwała do końca 2006 r. W tym czasie liczba państw ratyfikujących wzrosła do 18, a Niemcy jednoznacznie forsowały potrzebę podjęcia prac nad modyfikacją TRUE i przyjęcia ostatecznej wersji pod koniec 2008 r. [zob. Stolarczyk 2006, 344: 369].

Z chwilą przejścia przez Niemcy przewodnictwa w Radzie Europejskiej w pierwszej połowie 2007 r., konsekwentnie zaczęły one zabiegać o zakończenie trwającej od połowy 2005 r. „przerwy refleksyjnej” oraz przyspieszenie prac nad modyfikacją TRUE.

Ważnym elementem powodzenia powyższej strategii, polegającej głównie na usprawnieniu mechanizmu instytucjonalno-decyzyjnego UE, czyli określonej modyfikacji I i II części TRUE, okazała się zgoda nowego polskiego rządu (PiS/LPR/Samoobrona), który od jesieni 2005 r. całkowicie odrzucił potrzebę dyskusji na

temat reformy UE. Po konsultacjach kanclerz Angeli Merkel z premierem i prezydentem RP, 16–17 marca 2007 r., Polska zdecydowała się na podpisanie, łącznie z pozostałymi 26 państwami UE członkowskimi, deklaracji berlińskiej (27 marca 2007) z okazji rocznicy 50-lecia podpisania Traktatów rzymskich [zob. *Die Berliner Erkläerung*, 2007].

W deklaracji powyższej państwa UE wyraziły zgodę na przygotowanie przez Niemcy do końca swojej prezydentury, czyli do czerwca 2007 r., wytycznych na konferencję międzyrządową, aby wypracować wiążące założenia traktatu lub dokumentu dotyczące reformy UE. Miały one zostać ratyfikowane, po przyjęciu przez konferencję międzyrządową w czasie trwania prezydentury Francji w 2008 r., aby wejść w życie w 2009 r., kiedy to straci ważność faworyzowany i korzystny dla Polski w zakresie posiadanej liczby głosów w Radzie UE Traktat nicejski z 2004 r. (zob. tabela nr 17.1).

Przed oraz w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej, kończącego prezydenturę Niemiec, w Brukseli 22–23 czerwca 2007 r., Polska zdecydowanie odrzucała zasadę podwójnej większości państw i ludności, faworyzowała natomiast tzw. pierwiastek jagielloński, czyli liczenie głosów w Radzie UE nie uwzględniając kryterium liczby ludności, lecz jej pierwiastek. Dawało to Polsce korzystną siłę głosu, zarówno w stosunku do Niemiec, jak i największych państw członkowskich: Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch (zob. tabela nr 17.2).

Powyższy rozkład głosów Polska uważała ponadto za bardziej sprawiedliwy, gdyż wzmacniał znaczenie w procesie decyzyjnym średnich i małych państw członkowskich. Propozycję Polski warunkowo poparły jedynie Czechy i dlatego prezydent RP wraz z doradcami w końcowej fazie obrad brukselskich zrezygnowali z forsowania pierwiastka i grozenia użycia weta podczas planowanej konferencji międzyrządowej. Zdecydowano się natomiast zawrzeć kompromis w zakresie funkcjonowania najważniejszych elementów mechanizmu decyzyjnego w UE, którego istotę można sprowadzić do następujących punktów:

- do 1 listopada 2014 r. obowiązywać będzie w UE system nicejski, pozwalający Polsce na zachowanie 27 głosów w Radzie UE,
- od 1 listopada 2014 r. wejdzie w życie postulowany w Traktacie Reformującym (dalej skrót TRUE) system podwójnej większości, czyli liczba każdego państwa równać się będzie liczbie ludności, zachowując progi przy podejmowaniu decyzji: 55% państw (nie mniej niż 15 państw) oraz 65% ludności UE,
- przez okres trzech lat, począwszy od 2014 r., czyli do 31 marca 2017 r., każde państwo członkowskie może żądać, by głosowanie odbyło się zgodnie z zasadami nicejskimi. Ponadto, dodatkowo w latach 2014–2017, kilka państw reprezentujących co najmniej 25–26% ludności, może opóźniać wejście w życie decyzje przez „rozsądny czas” (tzw. kompromis z Joaniny),
- po 1 kwietnia 2017 r. obowiązywać będzie, forsowany przez Niemcy i przyjęty w 2004 r. w ramach TRUE, system podwójnej większości [zob. Niklewicz, Pawlicki, Pszczółkowska, 25.06.2007].

Tabela 17.2. Propozycje Polski podziału głosów w Radzie UE w 2007 r.

Kraje/projekt i propozycja	Głosy w Radzie UE według projektu Konstytucji dla Europy z 2004 r. (proporcjonalnie do liczby ludności)	Głosy w Radzie UE według propozycji Polski z wiosny 2007 r. (proporcjonalnie do pierwiastka z liczby ludności)
Niemcy	82	9
Francja	61	8
Wielka Brytania	60	8
Włochy	59	8
Hiszpania	43	7
Polska	38	6
Rumunia	22	5
Holandia	16	4
Grecja	11	3
Portugalia	11	3
Czechy	10	3
Węgry	10	3
Szwecja	9	3
Austria	8	3
Bułgaria	8	3
Dania	5	2
Słowacja	5	2
Finlandia	5	2
Irlandia	4	2
Litwa	3	2
Łotwa	2	2
Estonia	1	1
Cypr	1	1
Luksemburg	1	1
Malta	1	1
Większość kwalifikowana	319	60

Źródło: *Dwa pomysły na podział głosów w Unii*, „Gazeta Wyborcza”, z 16 kwietnia 2006.

Rząd polski uznał powyższy wynik szczytu brukselskiego za ogromny sukces [zob. Kaczyński 2007], mimo iż do ostatniej chwili zdecydowanie forsował wprowadzenie pierwiastka w miejsce zasady podwójnej większości. Uzyskał poparcie wszystkich frakcji Sejmu RP, poza SLD, w formie stosownej rezolucji parlamentarnej (15 czerwca 2007) [zob. Wójcik, Nisztor 2007]. Niebawem jednak doszło do kontrowersji między Polską a Komisją Europejską i Portugalią, sprawującą po Niemczech w drugim półroczu 2007 r. przewodnictwo w Radzie Europejskiej. Odrzuciły one bowiem interpretację Polski dotyczącą kompromisu Joaniny w latach 2014–2017. O ile Polska przyjęła możliwość automatycznego zastosowania blokady w ramach „rozsądnego kompromisu” na okres 3 lat, to zarówno Komisja Europejska, jak i Portugalia dopuszczały jego obowiązywanie najwyżej od 3 do 6 miesięcy. Spowodowało to szereg napięć na linii Warszawa–Bruksela–Lizbona. MSZ nie wykluczył możliwości ponownego zastosowania weta na konferencji międzyrządowej (od końca lipca do końca października 2007 r.) [zob. Pawlicki 2007]. Napięcia powyższe spowodowały krytyczną ocenę efektów uzgodnień brukselskich, nie tylko przez partie opozycyjne: PO, SLD i PSL, lecz także koalicjanta PiS – LPR, który ze względów taktycznych nawoływał po szczycie do obalenia nowych uzgodnień przez ogłoszenie referendum w Polsce [zob. *Tłumacz się ze szczytu*, 7/8.07.2007]. Na wspomnianym szczycie w Brukseli, rząd RP wniósł również zastrzeżenie dotyczące przyszłego obowiązywania w polskim sądownictwie postanowień Karty Praw Podstawowych UE, co wzbudza szereg dodatkowych uwag i kontrowersji, zarówno w mediach, jak i wśród specjalistów [zob. Nowicki 2007].

Nie wnikając w tym miejscu w kwestie szczegółowe, należy wskazać na następujące dylematy i wyzwania charakteryzujące postawę Polski od wiosny/lata do jesieni 2007:

- Polska, a zwłaszcza jej elity polityczne, przywiązywały z jednej strony nadmierną uwagę do siły swego głosu w Radzie UE, nie potrafiąc z drugiej strony uzyskać większego poparcia wśród państw członkowskich dla swoich postulatów,
- silne zainteresowanie Polski tworzeniem mechanizmów blokujących oraz częste groźenie użyciem weta w procesie decyzyjnym, przy równoczesnym podkreślaniu pierwszorzędności obrony interesu narodowego, nie szło w parze z działaniem na rzecz wypracowania wspólnotowego charakteru UE oraz umocnieniem pozycji międzynarodowej. Przysparza to sporo krytyki w Brukseli oraz w wielu państwach członkowskich UE [por. Kaczyński 2007, 76].

Sytuacja powyższa wynika w dużej mierze z eurosceptycznego stanowiska znacznej części elit polskich, które ostro kontrastuje z proeuropejskim nastawieniem większości społeczeństwa. Z reprezentatywnych danych badań opinii publicznej w Polsce, przeprowadzonych w kwietniu 2007 r. wynika, iż w pierwszych trzech latach członkostwa Polski w UE (2004–2007), liczba zwolenników wzrosła z 69% do 86%, a przeciwników zmalała z 22% do 7%. Za najbardziej pozytywne skutki członkostwa uznano: otwarte granice, korzyści dla rolników, możliwość uzyskania pracy za granicą i napływ unijnych pieniędzy, w tym zwłaszcza na modernizację dróg [zob. Uhlig 2007].

Po zakończeniu obrad konferencji międzynarodowej na szczycie UE w Brukseli 18-19 października 2007 r. w Brukseli został osiągnięty kompromis odnośnie ostatecznego kształtu TRUE, który nie różni się zasadniczo od postanowień szczytu 27 państw członkowskich (w czerwcu 2007). W kwestii zastrzeżeń podnoszonych tam przez Polskę w odniesieniu do postanowień z Joaniny kompromis przedstawia się następująco:

- uzgodniony tekst TRUE zabezpiecza „niewygasałość” i ciągłość mechanizmu z Joaniny, co zostało umieszczone w stosownym protokole [a nie - jak chciała Polska w tekście zasadniczym – E.C, potwierdzającym iż wszelkie zmiany mogą być w przyszłości wprowadzone do powyższego mechanizmu tylko jednomyślną decyzją wszystkich państw członkowskich UE, a więc również Polski,
- natomiast sam mechanizm Joaniny, umożliwiający krajom członkowskim odwołanie podjęcia decyzji w UE przez „rozsądny czas”, pozostanie nadal w deklaracji przyjętej na szczycie, nawet jeśli nie mają one wystarczającej mniejszości blokującej.

Polska zachowała 51 deputowanych w Parlamencie Europejskim, mimo przeprowadzonych zmian stanu posiadania poszczególnych państw po wyborach. Dodatkowo Polska uzyskała również prawo obsady rzecznika Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Polska podtrzymała także sformułowane już wcześniej zastrzeżenia odnośnie nieobowiązywania w polskim sądownictwie Karty Praw Podstawowych UE [zob. pełna dokumentacja prac nad TRUE od czerwca do października 2007r. [w] Traktat Reformujący UE (2007-10-18/19).]

TRUE winien zostać podpisany 13 grudnia 2007 r., a jego ratyfikacja przez 27 państw członkowskich nastąpi prawdopodobnie w 2008. Po zdecydowanym zwycięstwie w przedterminowych wyborach parlamentarnych w Polsce 22 października 2007 r. PO oraz utworzeniu rządu koalicyjnego PO/PSL należy się liczyć z bardziej wyważoną, aktywną polityką Polski w kwestii reformy UE. Równocześnie na tym tle może dojść do poważnych kontrowersji nie tylko z silną partią opozycyjną – PiS, lecz także prezydentem RP, który ma ogromny wpływ na praktyczne kształtowanie polityki integracji europejskiej RP.

Wyzwania i wybrane problemy współpracy dwustronnej na przykładzie Niemiec

Ważną rolę w położeniu międzynarodowym oraz polityce zagranicznej Polski odgrywa współpraca dwustronna. Ze względu na ograniczone ramy podręcznika, zostaną nakreślone jedynie te wyzwania i problemy współpracy dwustronnej z Niemcami, które posiadają żywotne znaczenie dla interesów Polski na początku XXI w. Mimo utrzymującej się, na korzyść Niemiec, asymetrii i dysproporcji w rozwoju [zob. szczegółowe dane w tabeli nr 1 w załączniku], współpraca polsko-niemiecka wykracza wyraźnie poza charakter stosunków dwustronnych, rzutując w dużym stopniu zarówno na miejsce oraz rolę Polski w UE i NATO, jak i jej politykę wschodnią, w tym także na relacje z Rosją. Analiza poniższa opiera się w dużym stopniu o najnowsze publikacje autora, co zwalnia go z szerszego powoływania się

w przypisach zarówno na materiały źródłowe, jak i obszerną literaturę przedmiotu [zob. Cziomer 2005; 2006; (red.) 2006, 4].

Wspomniano już, że nowymi podstawami prawnymi współpracy polsko-niemieckiej po 1989 r. były dwa traktaty, które obowiązują do dziś:

- traktat o potwierdzeniu istniejącej granicy polsko-niemieckiej z 14 listopada 1990 r.,
- traktat o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r.

Obydwa weszły w życie po ratyfikacji 16 stycznia 1992 r. Pierwszy stanowił o ostatecznym uznaniu granicy na Odrze i Nysie Łużyckiej, a drugi określał szczegółowo nowe zasady i formy współpracy w aspekcie dwu- i wielostronnym. Należy tu podkreślić, że w jednobrzmiących listach ministrów spraw zagranicznych zapisane zostały kontrowersyjne lub bolesne sprawy, w których obydwie strony nie doszły do porozumienia, bądź też miały odmienne interesy i poglądy. Obejmowały one:

- 1) oświadczenie rządu federalnego o możliwości rozwoju i działalności osób pochodzenia polskiego, żyjących w Niemczech,
- 2) oświadczenie rządu RP o ułatwieniach osiedlania się Niemców w Polsce w perspektywie przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich,
- 3) oświadczenie rządu RP o powołaniu do życia i działalności Komisji ds. mniejszości narodowych i etnicznych, która będzie się zajmowała mniejszościami narodowymi, w tym także niemieckiej,
- 4) odmowa Polski dotycząca wprowadzenia oficjalnych nazw topograficznych w języku niemieckim na obszarach tradycyjnego osiedlania się mniejszości niemieckiej,
- 5) wyłączenie spod regulacji traktatowych spraw obywatelstwa i majątkowych.

Traktat był w wielu punktach wynikiem kompromisu, a w innych odzwierciedlał całkowitą rozbieżność stanowisk (np. punkt 5 wymienionych listów), a kontrowersje wokół niego istnieją do dziś. Został podpisany na 10 lat i podlega automatycznemu przedłużeniu na kolejne pięć lat, jeśli nie zostanie wypowiedziany na rok wcześniej przez jedną ze stron w formie notyfikacji. Jego pierwsze przedłużenie nastąpiło automatycznie w 2002 r. Natomiast drugie winno nastąpić w 2007 r., co wzbudza zastrzeżenia, zwłaszcza w Polsce. Generalnie traktat powyższy doprowadził do poprawy stosunków polsko-niemieckich, nie eliminując wyzwań i trudności.

Syntetyczna ocena współpracy polsko-niemieckiej do 2005 r.

- w okresie rządów CDU/CSU/FDP na czele z Helmutem Kohlem, w latach 90. doszło do ożywienia dialogu politycznego, wzajemnych wizyt polityków na różnych szczeblach, w tym federalnym i krajowym. Od 1997 r. wprowadzono zwyczaj regularnych, co dwa lata, konsultacji międzyrządowych, w których uczestniczą ministrowie najważniejszych resortów. Mechanizm powyższy obowiązywał w okresie koalicji SPD/S90/Z, na czele z kanclerzem Gerhardem Schröderem w latach 1998–2005,
- w latach 1991–2006 nastąpiła systematyczna rozbudowa współpracy gospodarczej między obu krajami. Polska wraz z Czechami stała się najważniejszym part-

nerem handlowym oraz ważnym rynkiem dla inwestorów niemieckich. Ogólna wartość wymiany handlowej między obu krajami wzrosła z 7,2 w 1991 r. do 40 mld euro w 2006 r. Łączna wartość skumulowanych inwestycji niemieckich w Polsce za 2006 r. wynosiła ok. 10 mld dolarów. Według oficjalnych danych niemieckich, różne formy pomocy finansowej Niemiec dla Polski w latach 1990–1998 wynosiły ok. 22 mld marek, czyli ok. 11 mld euro,

- wśród kontrowersyjnych kwestii prawno-politycznych o charakterze długofalowym, należy wymienić jeszcze dwie, są to: 1) sprawa rozgraniczenia wód terytorialnych w Zatoce Pomorskiej, 2) zwrot niemieckich dóbr kulturalnych przechowywanych od końca wojny w Polsce (w Bibliotece Jagiellońskiej),
- bardziej złożonym problemem stała się kwestia realizacji postanowień traktatu z 17 czerwca 1991 r. w odniesieniu do mniejszości niemieckiej w Polsce oraz Polaków zamieszkałych w Niemczech (art. 20–22). Mniejszość niemiecka, której największe skupiska zamieszkują przede wszystkim województwo opolskie i śląskie, uzyskała szereg przywilejów, łącznie z obniżeniem progów klauzuli zaporowej w wyborach do Sejmu. Odmawiano jej natomiast nadania praw mniejszości narodowej, uzasadniając to możliwością pojawienia się tendencji separatystycznych oraz faktem, iż ustawodawstwo polskie wystarczająco gwarantuje indywidualne prawa mniejszości. Dotyczyło to także braku zgody na podwójne nazwy miejscowości w jej większych skupiskach, wprowadzenia języka niemieckiego jako urzędowego, roszczeń odszkodowawczych w ramach repatriacji itp. Odrębnym zagadnieniem okazały się ściśle powiązania kierownictwa mniejszości z funkcjonariuszami Związku Wypędzonych (BdV), który miał duże możliwości oddziaływania na postawy i zachowania przedstawicieli mniejszości niemieckiej w Polsce. Sytuacja stała się kłopotliwa pod koniec lat 90., kiedy BdV i związane z nim ziomkostwa, z jednej strony nawoływały do zbliżenia i porozumienia z Polakami, a z drugiej popierały akcję wysyłania do polskich władz petycji „wypędzonych”, żądających potwierdzenia i zwrotu pozostawionego w Polsce mienia. Z kolei mieszkający w Niemczech Polacy mający obywatelstwo niemieckie, nie mieli praw mniejszościowych, a jedynie status grupy etnicznej. Byli oni rozproszeni pod względem terytorialnym i zrzeszeni w kilkudziesięciu organizacjach lokalnych i branżowych, mieli kłopoty finansowe oraz trudności w praktycznej nauce języka polskiego swoich dzieci. Dodatkowym problemem były konflikty i spory między poszczególnymi organizacjami Polaków, których nie przewyżczono po utworzeniu w 1996 r. ciała koordynacyjnego – Polskiej Rady w Niemczech.

Już pod koniec rządów koalicji CDU/CSU/FDP doszło ostrej polemiki między parlamentami obu państw. Była ona spowodowana przyjęciem 28 maja 1998 r. rezolucji Bundestagu głosami CDU/CSU/FDP, mimo sprzeciwu kierowanego przez liberałów MSZ. W tej ogólnej rezolucji apelowano do rządu federalnego, aby w rozmowach z krajami Europy Środkowej, w tym z Polską, zabiegał o rozwiązanie „otwartych kwestii bilateralnych wypędzonych”. Pozwoliłoby to bowiem na przewyżczenie skutków wojny i bezprawia w odniesieniu do „wypędzonych”. Rezolucja

powyższa zbiegła się z nasilającymi się pismami indywidualnymi „wypędzonych”, kierowanymi do urzędów w Polsce z żądaniem potwierdzenia pozostawionego w Polsce mienia. W odpowiedzi, 3 lipca 1998 r., Sejm w swojej uchwale podkreślił nienaruszalność polskich granic oraz wszelkich tytułów własności i nieruchomości polskich. Wskazano na niebezpieczne tendencje „dwuznaczności” w polityce Niemiec wobec Polski, które nie służą dobrze rozwijającej się współpracy polsko-niemieckiej.

Utworzenie koalicji SPD/S90/Z po wyborach 27 września 1998 r., nasiliło jeszcze nieporozumienia we współpracy polsko-niemieckiej. Obejmowały one nie tylko wspomniane wyżej kwestie dwustronne, ale również problemy bezpieczeństwa i współpracy transatlantyckiej oraz zasad funkcjonowania i przyszły kształt UE.

Istotne różnice pomiędzy Niemcami a Polską wystąpiły na tle stanowiska wobec polityki bezpieczeństwa europejskiego oraz współpracy transatlantyckiej. W okresie przygotowań do wojny przeciwko reżimowi Saddama Husajna w Iraku (2002/2003), Polska poparła jednoznacznie stanowisko USA i Wielkiej Brytanii (tzw. „list 8” z początku lutego 2003), uczestniczyła także bezpośrednio w działaniach zbrojnych na terenie Iraku po 20 marca 2003 r. Natomiast Niemcy, wraz z Francją i Rosją należały do głównych przeciwników wojny, doprowadzając między innymi do zablokowania decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ, mającej na celu zalegalizowanie interwencji zbrojnej. W tej sytuacji proamerykańska postawa Polski spotkała się z negatywnym przyjęciem w Paryżu i Berlinie.

Powołany do życia w 1991 r. z inicjatywy ówczesnego ministra spraw zagranicznych Niemiec, Hansa Dietricha Genschera, Trójkąt Weimarski stanowił w latach 90. forum spotkań i konsultacji niemiecko-polsko-francuskich. W momencie ujawnienia się zasadniczych różnic w podejściu do interwencji zbrojnej USA i Wielkiej Brytanii w Iraku 2002/2003 – Francji i Niemiec z jednej strony, a Polski z drugiej – wydawało się, iż współpraca w ramach Trójkąta Weimarskiego ulegnie zawieszeniu lub nawet przerwaniu. Francja i Niemcy podtrzymały jednak powyższą formę konsultacji z Polską, choć na szczycie Trójkąta we Wrocławiu 10 maja 2003 r., jednoznacznie odrzuciły możliwość udzielenia Polsce bezpośredniego wsparcia wojskowego w Iraku w formie oddania pod jej dowództwo własnych oddziałów zbrojnych. Oba państwa nie oponowały jednak przeciwko udzieleniu określonego wsparcia logistycznego i wywiadowczego ze strony NATO. Jednak uzyskanie przez Polskę pozycji bliskiego sojusznika USA w stabilizacji Iraku, mimo początkowych animozji ze strony Paryża i Berlina, nie osłabiło całkowicie współpracy polsko-niemieckiej. Stąd też Francja i Niemcy nie tylko podtrzymały konsultacje w ramach Trójkąta Weimarskiego, ale uzgodniły na wspomnianym szczycie we Wrocławiu ich dalszą intensyfikację [por. szerzej Koszel 2006].

Nowy wymiar osiągnęły napięcia i polemiki polsko-niemieckie w latach 2003–2004, toczące się wokół dwóch zasadniczych problemów, które odzwierciedlały odmienne podejście państw do ich aspiracji i roli w Europie. Mowa tu o:

- kontrowersjach wokół uchwalenia Traktatu Konstytucyjnego dla Europy,
- nasileniu się fali roszczeń odszkodowawczo-restytucyjnych ze strony BdV,

zwłaszcza tzw. Powiernictwa Pruskiego w 2004 r., co spowodowało kontrroszczenia reparacyjne Polski.

W pierwszej kwestii stanowiska obu państw zdecydowanie się różniły. Niemcy wraz z Francją przeforsowały w Konwencji większość swoich postulatów dotyczących Traktatu konstytucyjnego, w tym zasadę tzw. podwójnej większości, czyli liczenia głosów nie tylko państw, ale także według kryterium demograficznego. Dawało to Niemcom więcej głosów niż pozostałym wielkim krajom UE – Francji, Wielkiej Brytanii i Włochom. Natomiast Polska, popierana do wiosny 2004 r. przez Hiszpanię, zaciekle broniła postanowień Traktatu nicejskiego, który dawał jej, wraz z Hiszpanią, 27 głosów, a więc tylko o dwa mniej niż Niemcom i pozostałym trzem wielkim krajom. Mniejszościowy rząd SLD/UP znajdował się pod silną presją partii opozycyjnych i mediów, kwestionując nie tylko zasadność podwójnej większości w projekcie Traktatu konstytucyjnego, ale w ogóle prawa Konwentu do forsowania uprzywilejowanego stanowiska Niemiec, które sprzyjało nadmiernemu wzrostowi ich pozycji w łonie UE. W wypowiedziach wielu polityków polskich było to równoznaczne z tendencją Niemiec do marginalizacji Polski. Polska uważała ponadto, iż odrzucając na Konferencji Międzyrządowej w Brukseli 13 grudnia 2003 r. projekt Traktatu konstytucyjnego, występuje nie tylko w imieniu własnym i Hiszpanii, ale także innych małych państw. Jednak po zmianie rządu w Hiszpanii w wyniku zamachu terrorystycznego w marcu 2004 r. i przejściu nowego socjalistycznego rządu Hiszpanii do grupy państw popierających Traktat konstytucyjny, Polska została osamotniona w działaniach na rzecz jego całkowitego odrzucenia. Niemcy popierały postanowienia Traktatu konstytucyjnego jako najlepsze rozwiązanie dla podejmowania decyzji w poszerzonej do 25 członków coraz bardziej spójnej UE. W odróżnieniu od Polski, Niemcy popierały także wzmocnienie Europejskiej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa.

Kontrowersje polsko-niemieckie wokół przyjęcia Traktatu Konstytucyjnego 2003–2004 należy rozpatrywać w kontekście wspomnianych już wyżej „listu 8” oraz poparcia przez Polskę interwencji USA w Iraku. Była to w istocie walka Niemiec o umocnienie swej pozycji w UE, co, zdaniem Polski, doprowadziło do zachwiania równowagi w Unii. Niemcy i Francja nie tylko dążyły do dominacji w UE, ale przez zawetowanie w Radzie Bezpieczeństwa ONZ interwencji USA w Iraku, podważyły jednoznacznie popierane przez Polskę pierwszoplanowe znaczenie USA w Europie. Osamotniony rząd mniejszościowy premiera Marka Belki nie mógł kontynuować polityki obstrukcji wobec Traktatu konstytucyjnego i zdecydował się 18 czerwca 2004 r. na jego poparcie na szczycie UE w Brukseli za cenę nieznacznej modyfikacji w stronę wzmocnienia mechanizmu blokującego przewagę silniejszych państw, zwłaszcza Niemiec. Z punktu widzenia Niemiec przyjęcie Traktatu konstytucyjnego było ważnym, choć niewystarczającym krokiem w kierunku pogłębienia i reformy UE.

Perspektywa rychłego członkostwa Polski w UE na początku XXI w. spowodowała nasilenie się roszczeń restytucyjno-odszkodowawczych ze strony BdV oraz związanych z nim ziomkostw. W tym kontekście należy podkreślić, iż SPD/S90/

Z, jako partie opozycyjne, nie poparły wspomnianej wyżej rezolucji Bundestagu z 28 maja 1998 r. Na zlocie BdV w Berlinie, na początku września 2000 r., kanclerz Schröder jednoznacznie odrzucił zarówno roszczenia odszkodowawcze, jak i projekt nowej przewodniczącej, Eriki Steinach, dotyczący utworzenia w Berlinie Centrum przeciwko Wypędzeniu (CPW). Nieznaczna większość parlamentarna w Bundestagu zablokowała w 2002 r. stosowną rezolucję frakcji CDU/CSU, popierającą budowę. Rząd SPD/S90/Z postulował nadanie powyższej inicjatywie ram europejskich, nie wykluczając możliwość jego utworzenia (w uzgodnieniu z innymi państwami europejskimi) także na terenie Polski, we Wrocławiu. Chodziło o przedstawienie „wypędzeń” i przymusowych wysiedleń w szerszym kontekście międzynarodowym. W Polsce natomiast projekt powyższy od początku oceniano negatywnie, zarzucając nie tylko BdV, ale także elitom politycznym, próbę dążenia do kolejnej modyfikacji pamięci historycznej.

Roszczenia odszkodowawcze BdV, a następnie Powiernictwa Pruskiego, wprowadziły dezorientację w społeczeństwie polskim. Do kontraktaku ruszyły zarządy niektórych miast polskich, na czele z Warszawą, które były zdominowane przez partie wyraźnie antyniemieckie – Prawo i Sprawiedliwość czy Ligę Polskich Rodzin, i przygotowały bilans polskich strat wojennych. O ile Biuro Odszkodowań Wojennych oceniło w 1947 r. wysokość strat Polski w latach 1939–1945 na ok. 258 mld złotych przedwojennych, czyli według kursu z 1939 r. (5,26 dol./zł), dałoby to kwotę ok. 2,5 bln złotych – a więc ok. 637 mld dolarów. Same straty Warszawy i jej mieszkańców ocenia się szacunkowo na ok. 40 mld współczesnych dolarów, czyli ok. 160 mld zł. Kanclerz Schröder, przemawiając w Warszawie z okazji 60. rocznicy Powstania Warszawskiego, 1 sierpnia 2004 r., odrzucił roszczenia i pozwy niemieckie wobec Polski, oświadczając zarazem, iż rząd federalny zajmie w takiej sytuacji również negatywne stanowisko przed trybunałami międzynarodowymi. Według obowiązujących w Niemczech przepisów, rząd federalny nie może zrezygnować z roszczeń indywidualnych „wypędzonych”, czy też późnych przesiedleńców, gdyż opierają się one na Ustawie o Wyrównaniu Szkód (*Lastenausgleichgesetz*) z 1952 r. oraz znowelizowanej Ustawie o Wypędzonych (*Vertriebenen zuwendungs-gesetz*) dla byłej NRD z 1994 r., które zostały dodatkowo potwierdzone w orzeczeniach FTK z 5 czerwca 1994 r. w odniesieniu do traktatu granicznego Niemiec z Polską z 14 listopada 1990 r., oraz z 8 września 1993 r. w odniesieniu do traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r. Wyłączały one bowiem decyzje nacjonalizacyjne i przejmowanie mienia poniemieckiego w Polsce przez władze polskie po 1945 r. Oświadczenie Schrödera było sprzeczne z postępowaniem Federalnego Ministerstwa Finansów, które domagało się, przykładowo, od późnych przesiedleńców zwrotu uzyskanej w dawnej RFN w ramach Federalnego Urzędu Wyrównawczego rekompensaty finansowej, jeśli nie dysponują odpowiednimi zaświadczeniami o jego przekazaniu władzom lub osobom prywatnym w Polsce. Winni oni dochodzić swych spraw majątkowych przed sądami w Polsce, choć efekty ich odzyskania są znikome. Wydarzenia i kontrowersje powyższe przyspieszyły uchwalenie 10 września 2004 r. odraczanej przeszło rok uchwały Sejmu RP

„W sprawie praw Polski do niemieckich reparacji wojennych oraz w sprawie bezprawnych roszczeń wobec Polski i obywateli polskich wysuwanych w Niemczech”. Istota powyższej uchwały sprowadza się do następujących punktów:

- domaganie się od RFN stosownej „kompensaty finansowej i reparacji wojennych” za olbrzymie straty materialne i niematerialne z tytułu „agresji, okupacji i ludobójstwa i utraty niepodległości”,
- stwierdzenie, iż Polska nie ma żadnych zobowiązań finansowych wobec obywateli RFN, wynikających z II wojny światowej,
- wezwanie rządu do podjęcia określonych kroków wobec RFN, aby uzyskać stosowne odszkodowania i przedstawić polskiej opinii publicznej wysokość poniesionych strat,
- apel do władz RFN o uznanie bezzasadności i bezprawności niemieckich roszczeń odszkodowawczych wobec Polski w każdej postaci [zob. Sejm, 10.09.2004].

Rząd polski odciął się jednak od roszczeń niemieckich i nadmiernej reakcji Sejmu, stwierdzając w oświadczeniu prasowym między innymi: „Rząd RP – odnotowując obawy społeczne wywołane przez rzeczników polityki roszczeń i nieodpowiedzialnych żądań w Niemczech – opowiada się za znalezieniem rozwiązania tej kwestii w dialogu i we współpracy partnerami niemieckimi. Nie jest to łatwe, mamy bowiem do czynienia z różnymi stanowiskami prawnymi. Niemniej Rząd RP stoi na stanowisku, że znalezienie rozwiązania kwestii roszczeń rewindykacyjno-odszkodowawczych leży nie tylko we wspólnym polsko-niemieckim interesie, ale i w interesie jednoczącej się Europy, której nie służy utrzymywanie niepewności i zarzewi konfliktów” [zob. Rzecznik Prasowy MSZ RP, 10.09.2004].

Główne wyzwania współpracy polsko-niemieckiej po 2005 r.

Z chwilą powstania rządu mniejszościowego PiS w jesieni 2005 r., a następnie utworzenia wiosną 2006 r. rządu PiS/LPR/Samoobrona, w stosunkach polsko-niemieckich zaczęły dominować cztery problemy sporne, których przezwyciężenie mogłoby wpłynąć na stopniową poprawę wzajemnych relacji. Chodziło o:

- ocenę i ewentualną modyfikację dotychczasowych podstaw traktatowych współpracy wzajemnej,
- politykę pamięci historycznej i kontrowersji wokół działalności Powiernictwa Pruskiego oraz ziomkostw i Federalnego Związku Wypędzonych (BdV), a zwłaszcza projektu utworzenia w Berlinie CPW,
- politykę bezpieczeństwa energetycznego, głównie budowy gazociągu z Rosji do Greifswaldu przez dno Bałtyku, w szerszym kontekście relacji polsko-niemiecko-rosyjskich,
- ogólną wizję charakteru współpracy wielostronnej Polski z Niemcami, zwłaszcza w ramach NATO, UE i Trójkąta Weimarskiego.

Tabela 17.3. Porównanie podstawowych wskaźników rozwoju Niemiec i Polski

Wskaźnik	Niemcy		Polska	
	82,5 mln	2003	38,6 mln	2003
Powierzchnia	357023 km ²	2003	312 685 km ²	2003
Gęstość zaludnienia	231 osób na km ²	2003	123 osoby na km ²	2003
Stopa bezrobocia w	8,6 8,4	2002 2005	19,9 % 14,0%	2002 2005
PKB	1 984 000 mln USD	2002	183 031 mln USD	2001
Roczny realny przyrost PKB	0,2 % 2,7%	2002 2006	0,9 % 4,7%	2001 2005
PKB per capita	32 855 USD 27, 200 Euro	2002 2006	4 758 USD 9 000 USD	2001 2006
Stopa inflacji	1,3 % 1,8%	2002 2006	1,9 % 2,1%	2002 2006
Import	491 306 mln USD 735,100 mln Euro	2002 2006	50 378 mln USD 96.670 mln USD	2001 2006
Eksport	610 113 mln USD 896,000 mln Euro	2002 2006	36 159 mln USD 92 720 mln USD	2001 2006
Bilans handlu zagranicznego	+118 807 mln USD + 160 900 mln Euro	2002 2006	- 14 219 mln USD - 23.950 mln USD	2001 2006
Liczba samochodów	538 546 na 1000 mieszkańców	2001 2004	272 314 na 1000 mieszkańców	2001 2004
Liczba komputerów osobistych	436 na 1000 mieszkańców	2002	86 na 1000 mieszkańców	2001

Źródło: E. Cziomer [2006, 521]; Mały Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2007; Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen, Köln 2007.

W pierwszej kwestii główni politycy nowej ekipy rządzącej często krytykowali uległość poprzednich rządów wobec Niemiec. Obecnie chodzi o to, aby z większą stanowczością reprezentować polskie interesy narodowe. W tym kontekście istotne znaczenie ma sprawa dalszego przedłużenia w 2007 r. Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17 czerwca 1991 r., który wszedł w życie na początku 1992 r. i zgodnie z art. 38 ust. 2, podlega automatycznemu przedłużeniu na okresy pięcioletnie („jeśli żadna z Umawiających się stron nie wypowie go w drodze notyfikacji na rok przed upływem danego okresu obowiązywania”). Do postanowień podlegających z punktu widzenia stanowiska nowej ekipy rządzącej modyfikacji należą między innymi:

- sprawa równorzędnego traktowania mniejszości niemieckiej w Polsce i Polaków w Niemczech,
- kwestia niektórych pozycji prawnych RFN, wyrażonych między innymi w załączonych do Traktatu listach, wyrażających również odrębne punkty widzenia obu stron,
- sprawa bezpieczeństwa energetycznego Polski, zagrożonego między innymi intensyfikacją współpracy energetycznej Niemiec z Rosją.

W drugiej kwestii polska ekipa rządząca oskarża Niemcy o stopniowe i systematyczne dążenie do relatywizacji pamięci historycznej – w tym sensie, iż na jednej płaszczyźnie stawia się oprawców i ofiary II wojny światowej, doprowadzając do relatywizacji zbrodni III Rzeszy oraz nadmiernego eksponowania „zbrodni wypędzenia Niemców” [por. wypowiedzi publicystów i polityków polskich; Kosiewski (red.) 2006]. W tym kontekście odrzuca się także roszczenia odszkodowawcze Powiernictwa Pruskiego, obarczając rząd federalny i system prawny RFN, winą za brak polityki, która nie eliminuje je w dostatecznym stopniu. Nie przekreśliła tego zapowiedź byłego kanclerza Schrödera, iż RFN nie będzie tych roszczeń popierać przed Trybunałem Praw Człowieka w Strassburgu. Wymaga to jednak w określonych sytuacjach zmiany ustawodawstwa niemieckiego. Budowa Centrum przeciwko Wypędzeniu w Berlinie może pogłębić proces relatywizacji zbrodni hitlerowskich, stawiając je w tej samej płaszczyźnie, co liczne zbrodnie współczesne. Na marginesie należy podkreślić, iż w 2006 r. w Polsce wdrożono program badań nad stratami materialnymi i ludzkimi Polski w latach 1939–1945; podobny program w RFN w odniesieniu do strat niemieckich zrealizowano już w 1974 r.

W trzeciej sprawie, ze względu na jednostronne uzależnienie Polski od dostaw gazu rosyjskiego (gazociąg Jamal II 1999) oraz dążenie do ich dywersyfikacji, nowa ekipa rządząca przy szerszym poparciu opozycji i ekspertów bardzo krytycznie odniosła się do zainicjowanego przez byłego kanclerza Schrödera i prezydenta Rosji Putina, pomysłu przeprowadzenia gazociągu z okolic Wyborga przez dno Bałtyku do Greifswaldu. Od nowej kanclerz Angeli Merkel oczekiwano zarówno anulowania powyższej inwestycji jako skierowanej przeciwko Polsce, jak i uwzględnienia w relacjach niemiecko-rosyjskich interesu Polski. Z drugiej strony, nowa ekipa rządząca znalazła się o tyle w gorszej sytuacji, że nowy rząd niemiecki nie tylko utrzymywał dobre stosunki z Rosją, lecz dokonał znacznej poprawy oraz zacieśnienia współpracy z USA. Zapropionowane przez Merkel rozmowy polsko-niemieckie na

temat ewentualnego przyłączenia się Polski do budowy gazociągu północnego nie wyszły poza formę czysto informacyjną i nie doprowadziły do zmiany negatywnego stanowiska Polski w tym zakresie.

Odwołanie w ostatniej chwili przez prezydenta RP konsultacji w ramach Trójkąta Weimarskiego w lipcu 2006 r., zostało krytycznie ocenione przez wszystkich byłych ministrów spraw zagranicznych Polski (z lat 1989–2006). W stosownym oświadczeniu podkreślali oni, iż Polska pozbawia się tym samym możliwości aktywizacji swej polityki europejskiej, chociażby w formie luźnych dyskusji i wymiany poglądów, które są niezbędne do wypracowania wspólnych stanowisk w kwestiach istotnych dla wszystkich stron. Konsultacje w ramach Trójkąta Weimarskiego odbędą się na początku grudnia 2006 r. Na początku kadencji prezydent RP Lech Kaczyński i dyplomacja polska ostentacyjnie pomniejszały znaczenie Niemiec jako partnera i sąsiada Polski. Wyrazem tego było preferowanie oficjalnych wizyt inauguracyjnych prezydenta RP, poza Brukselą i USA, w innych stolicach państw europejskich. Do Berlina udał się on dopiero na początku marca 2006 r. Wydaje się jednak, iż w rządzie polskim, od jesieni 2006 r. pojawia się refleksja dotycząca potrzeby zmiany polityki wobec Niemiec. Świadczy o tym wywiad prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego z połowy października 2006 r., którym stwierdził:

„Problemy w stosunkach polsko-niemieckich też nie zaczęły się podczas mojej kadencji. Ale przynajmniej, jest zasadnicza różnica między Niemcami sprzed roku i Niemcami dzisiejszymi. Pani kanclerz doprowadziła do wzmocnienia pozycji swojego kraju na arenie międzynarodowej: zacieśniła więzy ze Stanami Zjednoczonymi nie psując jednocześnie stosunków z Moskwą. To bardzo umocniło pozycję Niemiec także w Unii Europejskiej. Ten fakt musimy brać pod uwagę, uwzględniając wszystkie jego skutki. Unia Europejska nie może być zdominowana przez jedno państwo. Nie możemy zapominać, że Polska jest szóstym pod względem wielkości krajem UE. [...] Nie zamierzam udawać, że Polska jest mocarstwem, jednak musimy twardo bronić naszych interesów. Poza tym między naszymi krajami powinny obowiązywać stosunki partnerskie, a Niemcy działają niestety na zasadzie: kto silniejszy, ten lepszy. Tutaj jest pewna asymetria” [zob. Kaczyński 2006].

Jako typową asymetrię, prezydent wymienił przywileje wyborcze dla mniejszości niemieckiej w Polsce, która nie musi przestrzegać bariery progu wyborczego, wprowadzając dzięki temu regularnie w ostatnich latach 2 posłów do Sejmu. Przywileju takiego nie posiadają Polacy mieszkający w Niemczech. Politycy z partii koalicyjnej – LPR, wnieśli nawet postulat zniesienia powyższego przywileju wyborczego dla mniejszości niemieckiej, co wywołało poruszenie w Niemczech. Podczas spotkania na szczycie UE w Helsinkach w połowie września 2006 r., premier Jarosław Kaczyński zapewnił kanclerz Merkel, że Polska nie zamierza uszczuplić praw mniejszości niemieckiej w Polsce, choć równocześnie zwrócił uwagę na fakt, iż Polacy w Niemczech nie są uznawani za mniejszość. Na marginesie powyższej kontrowersji dodać należy, że występuje ona w stosunkach polsko-niemieckich od chwili podpisania i ratyfikacji przez oba kraje traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy

z 17 czerwca 1991 r. Istota problemu tkwi w tym, iż w odróżnieniu od Niemców w Polsce, Polacy w Niemczech stanowią jedną z wielu zamieszkałych grup etnicznych i są traktowani jako cudzoziemcy.

RFN odrzuca wliczanie do mniejszości polskiej tzw. późnych przesiedleńców na podstawie kryterium językowego, chodzi tu o tych, którzy ubiegali się zarówno o wyjazd na pobyt stały do RFN, jak też o niemiecką przynależność państwową. Polacy nie mieszkają w zwartych skupiskach, są rozproszeni po całych Niemczech. Ponadto ich organizacje są skłócone i rozbite, i nie mogą, zgodnie z prawem wyborczym, uzyskać poparcia politycznego, zwłaszcza podczas wyborów, mimo że mogliby prawnie zorganizować się wyłącznie na szczeblu krajowym (landów).

Problemy powyższe zostały omówione podczas konsultacji polsko-niemieckich 30 października 2006 r., prowadzonych przez Angelę Merkel i Jarosława Kaczyńskiego. Nie doprowadziły one jednak do rozwiązań. Obie strony utrzymały odmienne stanowisko we wszystkich istotnych sprawach:

- po pierwsze – kanclerz Merkel odrzuciła zasygnalizowaną już we wspomnianym wywiadzie premiera polskiego propozycję zawarcia przez Niemcy i Polskę układu międzynarodowego dotyczącego rezygnacji ze wzajemnych roszczeń finansowych,
- po drugie – premier Kaczyński odrzucił propozycję załagodzenia negatywnego stanowiska Polski wobec budowy przez Niemcy i Rosję wspomnianego gazociągu bałtyckiego za cenę uzyskania ze strony Berlina gwarancji płynności dostaw gazu z innych źródeł, na wypadek zakłóceń lub przerwania dostaw rosyjskich,
- po trzecie – Polska ocenia wstępnie pozytywnie propozycje Niemiec w sprawie reformy Polityki Sąsiedztwa (EPS), umożliwiającej między innymi zbliżenie Ukrainy do UE oraz zacieśnienie między nimi różnych form współpracy wzajemnej.
- W oficjalnym stanowisku rządu federalnego w Berlinie po zakończeniu wizyty premiera RP wyeksponowano:
- potrzebę uzyskania przez Polskę gwarancji dostaw gazu ziemnego w przyszłości, uzupełnioną deklaracją podjęcia się przez Niemcy w ramach prezydentury w UE w pierwszym półroczu 2007 r. wypracowania zasad funkcjonowania wspólnego rynku energetycznego dla wszystkich państw członkowskich UE, w tym również dla Polski i krajów bałtyckich,
- rząd federalny potwierdził odmowę udzielenia jakiegokolwiek poparcia dla indywidualnych roszczeń obywateli niemieckich wobec Polski, także w ramach tzw. Powiernictwa Pruskiego. Odrzucił jednak propozycję Kaczyńskiego dotyczącą podpisania stosownej umowy międzynarodowej w sprawie wzajemnych rezygnacji przez oba rządy: 1) z reparacji wojennych, 2) wszelkich roszczeń odszkodowawczych Niemców wobec Polski i Polaków. Zaznaczono przy tym, że takie porozumienie skomplikowałoby jeszcze bardziej powyższą kwestię.

W pierwszej kwestii Niemcy chcą przenieść kwestie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych w 2007 r. na forum UE, co nie wróży jednak przełomu. Nie chcą jednak zrezygnować z budowy gazociągu bałtyckiego ze względu na ogromny wzrost, w perspektywie średnio- i długofalowej, zapotrzebowania na gaz ziemny.

Natomiast odnowa dyskusji nad sprawą reparacji i odszkodowań została sprowokowana stanowiskiem Niemiec, w którym nie wyrażono potrzeby konkretnych działań, poza wycofaniem wsparcia dla Powiernictwa Pruskiego. Równocześnie Niemcy nie są skłonne do podjęcia odpowiedzialności za indywidualne roszczenia obywateli niemieckich, zwłaszcza tzw. późnych przesiedleńców (*Spaetaussiedler*) z Polski do RFN w latach 70. i 80., ani wobec Polaków i władz polskich, którzy w sprawie pozostawionego mienia w Polsce przedstawiają odpowiednie podstawy prawne. Chodzi wyłącznie o pojedyncze spory majątkowe odnośnie nieruchomości w Polsce, o których mogą rozstrzygać wyłącznie sądy polskie.

W przededniu posiedzenia Rady Europejskiej (22–23 czerwca 2007) doszło do kolejnego wzrostu napięć w relacjach polsko-niemieckich, zarówno w sprawach europejskich, jak i dwustronnych. Jak już wyżej wspomniano, prezydent i rząd RP nie chcieli zaakceptować wypracowanego przez Niemcy w pierwszym półroczu 2007 r. kompromisu dotyczącego dalszej reformy UE. Równocześnie polski MSZ krytycznie odnosił się do postępowania niektórych urzędów niemieckich wobec Polaków zamieszkałych w Niemczech, zwłaszcza w sprawie utrudniania dostępu do dzieci z rozbitych małżeństw polsko-niemieckich. Zaostrzyła się także sprawa przejmowania ziemi i nieruchomości w Polsce przez obywateli niemieckich polskiego pochodzenia (tzw. późnych przesiedleńców) na mocy orzeczeń sądów polskich (złożono 170 wniosków) [zob. szerzej Buras 2007: 3]. Powyższe napięcia i kontrowersje nie wykluczają jednak potrzeby poszukiwań kompromisu oraz powrotu do korzystnej współpracy obu stron.

Literatura cytowana



- Abraszewski A. (1976), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Afanasjew J. (2005), *Groźna Rosja*, Warszawa.
- Arbatow G. (1984), *Der sowjetische Standpunkt über die Westpolitik der UdSSR*, München.
- Balcerowicz B. (2002), *Pokój i „nie-pokój” na progu XXI wieku*, Warszawa.
- Balcerowicz B. (2006), *Siły zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
- Barcz J. (1994), *Udział Polski w konferencji „2 + 4”. Aspekty prawne i proceduralne*, Warszawa.
- Benz W., Graml H., red. (1983), *Europa nach dem Zweiten Weltkrieg*, Frankfurt am Main.
- Bieleń S. (2006), *Tożsamość międzynarodowa Federacji Rosyjskiej*, Warszawa.
- Bierzanek R. (1972), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa.
- Bierzanek R., Symonides J. (1995), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa.
- Biziewski J. (1993), *Irak – Iran 80–88*, Warszawa.
- Biziewski J. (1994), *Pustynna burza*, cz. 2, Warszawa.
- Bodio M. (2005), *Stosunki między Unią Europejską a Federacją Rosyjską*, Warszawa.
- Bojarczyk B., Czarnocki A., Dumala H., Krywicka K., Maj C., Topolski I., Ziętek A. (2006), *Region i regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Bolechów B. (2002), *Terroryzm w świecie dwubiegunowym*, Toruń.
- Brahm H., Brumer G., Hoehmann H. (1991), *Sowjetpolitik. Die Innen- und Außenpolitik der UdSSR*, Berlin.
- Brinkley D. (1992), *Dean Acheson. The Cold War Years 1953–1971*, New Haven.
- Bryc A. (2004), *Cele polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej*, Toruń.
- Brzeziński Z. (1998), *Wielka szachownica*, Warszawa.
- Calvo-coressi P. (1998), *Polityka międzynarodowa 1945–2000*, Warszawa.
- Cesarz Z., Stadtmüller E. (1996), *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław.
- Chorośnicki M. (2002), *Terroryzm. Analizy i fakty*, Kraków.

- Ciupiński A., Malak K., red. (2004), *Bezpieczeństwo polityczne i wojskowe*, Warszawa.
- Czajkowski M. (2003), *Rosja w Europie*, Kraków.
- Czarnotta Z., Moszumański Z. (1995), *Chiny – Wietnam*, Warszawa.
- Cziomer E. (2007), *Historyczne aspekty w polityce jedności niemieckiej RFN 1949–1989*, [w:] *Zamknięcie kwestii niemieckiej 1989–1991*, cz. 2, red. J. Sawczuk, Opole.
- Cziomer E. (2007), *Zimna wojna a kwestia podziału i jedności Niemiec*, [w:] *Zimna wojna 1946–1989 i jej konsekwencje dla ładu międzynarodowego*, cz. 1, red. B. Koszel i S. Wojciechowski, Poznań.
- Cziomer E. (1992), *Historia Niemiec 1945–1991. Zarys rozwoju problemu niemieckiego od podziału do jedności*, Kraków.
- Cziomer E. (2000), *Pakt Stabilności dla Europy Południowo-Wschodniej*, [w:] *Ogniska konfliktów: Bałkany, Kaukaz*, red. B. Klich, Kraków.
- Cziomer E. (2004), *Europa Środkowo-Wschodnia*, [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Kraków.
- Cziomer E. (2005), *Bezpieczeństwo i współpraca w Europie*, [w:] E. Cziomer, L. W. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, wyd. 2 rozszerzone i uaktualnione, Warszawa.
- Cziomer E. (2005, 2006), *Historia Niemiec współczesnych 1945–2005*, Warszawa.
- Cziomer E. (2005), *Polityka zagraniczna Niemiec. Kontynuacja i zmiana po zjednoczeniu ze szczególnym uwzględnieniem polityki europejskiej i transatlantyckiej*, Warszawa.
- Cziomer E. (2006), *Nowa rola międzynarodowa Niemiec*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, Kraków.
- Cziomer E., Czajkowski M., red. (2006), *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec państw członkowskich WNP*, Kraków.
- Cziomer E., Zyblikiewicz L. W. (2005), *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Dmochowski A. (1991), *Wietnam, wojna bez zwycięzców*, Kraków.
- Dobrzycki W. (2006), *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1815–1945*, Warszawa.
- Dziak W. J. (2003), *Korea, pokój czy wojna?*, Warszawa.
- Eberhardt P. (2002), *Geografia ludności Rosji*, Warszawa.
- Fierla I., red. (2005), *Geografia gospodarcza świata*, Warszawa.
- Florczak A. (2004), *Rada Europy*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, red. T. Łoś-Nowak, Wrocław.
- Fotyga A. (2007), *Sojusze zawieramy wedle naszych interesów*, wywiad przeprowadził J. Olechowski i W. Lorenz, „Rzeczpospolita”, nr 115 (7712).

- Friedrich Ebert Stiftung Hrsg. (1989), *Die Dialektik von Entspannung und individuellen wie kollektiven Menschenrechten in der zweiten Phase der Entspannungspolitik*, Bonn.
- Gadis J. L. (1987), *The Long Peace: Inquires into the History of the Cold War*, London.
- Gadis J. L. (1997), *Teraz już wiemy. Nowa historia zimnej wojny*, Warszawa.
- Gas P., Unge W., red. (2006), *Wymiar wschodni NATO*, Kraków.
- Gelberg L., (1960), *Prawo międzynarodowe i historia dyplomatyczna. Wybór dokumentów*, t. 3, Warszawa.
- Genscher H. D. (1995), *Erinnerungen*, Berlin.
- Głowacki A., Stępień-Kuczyńska A., red. (2004), *Rosja Putina. Leksykon*, Łódź.
- Görtemaker M. (1979), *Die unheilige Allianz. Die Geschichte der Entspannungspolitik*, München.
- Góralczyk W., Sawicki S. (2006), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa.
- Gorbatschow M. S. (1989 a), *Reden und Aufsätze zur Glasnost und Perestrojka*, Amazon.
- Gorbatschow M. S. (1989 b), *Das gemeinsame Haus und die Zukunft der Perestrojka*, Berlin.
- Gorbatschow M. S. (1989 c), *Die Uno-Rede 1988, sowie Beitrag der „Prawda“ vom 27. September 1987*, Köln.
- Gorbatschow M. S. (1993), *Gipfelgespräche und geheime Protokolle aus meiner Amtszeit*, Berlin.
- Gröss A. (1992), *Wandel der Sowjetischen Osteuropa-Politik in der Ära Gorbatschow*, Frankfurt am Main– New York.
- Halizak E., Kuźniar R., Symonides J., red. (2003), *Globalizacja a stosunki międzynarodowe*, Bydgoszcz–Warszawa.
- Halizak E., Kuźniar R., red. (2006), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Warszawa.
- Halizak E., Popiuk-Rysińska I., red. (1995), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
- Huber M. (2002), *Moskau 11. März 1985. Die Aufloesung des sowjetischen Imperiums*, München.
- Huntington S. (1997), *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, Warszawa.
- Hyland W. G. (1991), *The Cold War: Fifty Years of Conflict*, New York.
- Iglicka K. (2007), *Kierunki rozwoju polskiej polityki migracyjnej*, [w:] *Raporty i analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych*, Warszawa.
- Insel A. von (2000), *Der Gorbatschow-Faktor-Wandel einer Weltmacht*, Frankfurt am Main.

- Jackson R., Sørensen G. (2006), *Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych. Teorie i kierunki badawcze*, Kraków.
- Jacobsen L. K. (2000), *Deutsche und amerikanische Entspannungspolitik im Vergleich 1969–1989*, Berlin.
- Jakubczak R., Flis J., red. (2006), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku*, Warszawa.
- Jastrzębski P. (2003), *Wojna w Afganistanie*, [w:] *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku*, red. W. Malendowski, Wrocław.
- Jawasreh M. (2003), *Proces pokojowy na Bliskim Wschodzie*, [w:] *Zbrojne konflikty i spory międzynarodowe u progu XXI wieku*, red. W. Malendowski, Wrocław.
- Jean C. (2003), *Geopolityka*, Wrocław.
- Kaczyński L. (2006), *Zbrodnia na demokracji*, „Rzeczpospolita”, 13 października.
- Kaczyński J. (2007), *Uzyskaliśmy wszystko, co zamierzaliśmy*, „Dziennik”, 25 czerwca.
- Kaczyński M. P. (2007), *Polskie dylematy wobec traktatu Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, „Analizy i Materiały” nr 76, Warszawa.
- Kamp K. H. (2006), *NATO-Erweiterung nach dem Gipfel von Riga*, „Analysen und Argumente der Konrad Adenauer Stiftung”, nr 32, Sankt Augustin.
- Kasprzyk L. (2006), *Rozwój ekonomiczny – nadzieją na wyrównanie szans*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych, bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Kącki C. (2002), *Izrael. Jego wpływ na rozwój sytuacji w regionie Bliskiego Wschodu*, Warszawa.
- Kissinger H. (1996), *Dyplomacja*, Warszawa.
- Klaffkowski A., red. (1976), *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Klich B., red. (2000), *Ogniska konfliktów: Bałkany, Kaukaz*, Kraków.
- Kondrakiewicz D. (2006), *Realizacja polityki zagranicznej Polski*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Kosiewski P., red. (2006), *Pamięć i polityka zagraniczna*, Fundacja im. Stefana Batoryego, Warszawa.
- Koszel B. (2006), *Trójkąt Weimarski. Geneza, działalność, perspektywy współpracy*, Poznań.
- Koszel B. (1999), *Europa Revidiva. Europa Środkowa w polityce Niemiec*, Poznań.
- Kowalczyk A. (1996), *Kambodża 1975–1995*, Warszawa.
- Kubiak K. (1996), *Kuba od rewolucji do kryzysu raketowego*, Warszawa.
- Kuhn E. (1993), *Gorbatschow und die deutsche Einheit. Die Aussagen der wichtigsten russischen und deutschen Beteiligten*, Bonn.
- Kukułka J. (1978), *Problemy teorii stosunków międzynarodowych*, Warszawa.

- Kukułka J. (1984), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Warszawa.
- Kukułka J. (1998 a) *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–1996*, Warszawa.
- Kukułka J. (1998 b), *Traktaty sąsiedzkie Polski odrodzonej*, Warszawa.
- Kukułka J. (2000), *Teoria stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Kukułka J. (2003 a), *Historia współczesna stosunków międzynarodowych 1945–2000*, Warszawa.
- Kukułka J. (2003 b), *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa.
- Kupiecki R. (2000), *NATO u progu XXI wieku*, Warszawa.
- Kuźniar R. (2006), *Polityka i siła. Studia strategiczne – zarys problematyki*, Warszawa.
- Kuźniar R., Szczepanik K. (2002), *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa.
- Lachowski Z. (2006), *Terroryzm, rozbrojenie i nieproliferaacja. Wyzwania i dylematy nuklearne społeczności międzynarodowej*, „Rocznik Strategiczny” 2005/2006, Warszawa.
- Link W. (1980), *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Stuttgart.
- Lizak W. (2004), *Bliski i Środkowy Wschód. Fiasko drogi do pokoju między Izraelem a Palestyńczykami via Bagdad*, „Rocznik Strategiczny” 2003/2004, Warszawa.
- Lizak W. (2006), *Bliski i Środkowy Wschód. Geopolityczne przemiany Izrael – Palestyna. Wycofanie ze Strefy Gazy*, „Rocznik Strategiczny” 2005/2006, Warszawa.
- Loth W. (2004), *Der Ost-West-Konflikt*, [w:] *Handwörterbuch der internationalen Beziehungen*, Hrsg. W. Woycke, Bonn.
- Lotk W. (1983), *Europa nach 1945. Die Formation der Bloecke*, [w:] *Europa nach dem Zweiten Weltkrieg*, Hrsg. W. Benz, H. Graml, Frankfurt am Main.
- Łoś-Nowak T. (2006), *Stosunki międzynarodowe. Teorie – systemy – uczestnicy*, Wrocław.
- Łoś-Nowak T., red. (1995, 1997), *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Wrocław.
- Łoś-Nowak T., red. (2004), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław.
- Madej M. (2001), *Międzynarodowy terroryzm polityczny*, Warszawa.
- Madej M. (2005), *Terroryzm i inne zagrożenia asymetryczne w świetle współczesnego pojmowania bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego – próba teoretycznej konceptualizacji*, [w:] *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku*, red. R. Kuźniar, Warszawa.
- Maj Cz. (1992), *Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Lublin.
- Malendowski W. (2004 a), *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski i C. Mojsiewicz, Wrocław.

- Malendowski W. (2004 b), *Ruch Państw Niezaangażowanych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski i C. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W. (2004 c), *System kolonialny, dekolonizacja, neokolonializm*, [w:] *Stosunki międzynarodowe*, red. W. Malendowski i C. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W. (2004 d), *Zimna wojna*, [w:] *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, red. C. Mojsiewicz, Wrocław.
- Malendowski W., Mojsiewicz C., red. (1996), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Poznań.
- Malendowski W., Mojsiewicz C., red. (2004), *Stosunki międzynarodowe*, Wrocław.
- Mały Rocznik Statystyczny* (2006), Warszawa.
- Marszałek A., red. (2004), *Integracja europejska*, Warszawa.
- Marzęda K. (2006), *Międzynarodowe problemy społeczne*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Merkel chce Euroarmii* (2007), „Gazeta Wyborcza”, 24–25 marca.
- Mickiewicz P. (2003), *Polska – NATO 1990–2001*, Gdynia.
- Międzynarodowe stosunki polityczne po II wojnie światowej* (1965), t. 1: 1945–1949, red. A. G. Milejkowski, t. 2: 1950–1955, red. A. A. Ławriszew, t. 3: 1956–1964, red. D. G. Tomaszewskij, Moskwa.
- Mingst K. (2006), *Podstawy stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Moczulski L. (1999), *Geopolityka. Potęga w czasie i przestrzeni*, Warszawa.
- Mojsiewicz C., red. (2000, 2004), *Leksykon współczesnych międzynarodowych stosunków politycznych*, Wrocław.
- Morawiecki W. (1995), *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa.
- Much-Leszko B., red. (2005), *Współczesna gospodarka światowa. Główne centra gospodarcze*, Lublin.
- Niemcy chcą przyspieszenia* (2007), „Dziennik”, 24–25 marca.
- Niklewicz K., Pawlicki J., Pszczółkowska D. (2007), *Szczyt napięcia – dokumentacja*, „Gazeta Wyborcza”, 25 czerwca.
- Nizioł-Celewicz M. (2006), *Terroryzm*, [w:] *Międzynarodowe stosunki polityczne*, red. M. Pietraś, Lublin.
- Nowicki M. A. (2007), *Po co nam to prawo – wywiad*, „Gazeta Wyborcza”, 2 lipca.
- Olszewski R. (2005), *Bezpieczeństwo współczesnego świata*, Toruń.
- Otok S. (2006), *Geografia polityczna*, Warszawa.
- Parzymies S. (2004), *Stosunki międzynarodowe w Europie 1945–2004*, Warszawa.
- Patek A., Rydel J., Węc J. J., red. (2000), *Najnowsza historia świata 1945–1995*, Kraków.
- Pawlicki J. (2007), *Nad Joanią może jeszcze zagrzmieć*, „Gazeta Wyborcza”, 28 czerwca.

- Pawlikowska I. (2003), *Współpraca subregionalna na rzecz bezpieczeństwa w koncepcjach polityki bezpieczeństwa państw Europy Środkowej*, Toruń.
- Pawlikowska I. (2004), *Europejska polityka bezpieczeństwa i obrony w koncepcjach bezpieczeństwa państw Europy Środkowej*, Warszawa.
- Pawlikowska I. (2006), *Koncepcje bezpieczeństwa państw Europy Środkowej po 1989 roku*, Toruń.
- Pawłowski J. (2004), *Broń masowego rażenia orężem terroryzmu*, Warszawa.
- Pawłowski J., red. (2001), *Terroryzm we współczesnym świecie*, Warszawa.
- Piątkowski P., Dąca A., (1996), *Konflikty zbrojne w otoczeniu Polski. Była Jugosławia*, Warszawa.
- Pietraś M. (2006), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Lublin.
- Pietraś Z. J. (1986), *Podstawy teorii stosunków międzynarodowych*, Lublin.
- Płachtański P. (2000), *ZSRR i Rosja wobec Kuby*, [w:] *Kuba widziana z Europy Środkowo-Wschodniej*, red. M. Kula, Warszawa.
- Podhorecki L. (2000), *Jugosławia. Dzieje narodów, państw i rozpad Federacji*, Warszawa.
- Poleskij P. T. (1985), *SSSR i SSA. 50 lat dyplomaticznych relacji*, Moskwa.
- Polska droga do NATO. Opracowanie Biura Prasy i Informacji Ministerstwa Obrony Narodowej* (1999), „Przegląd Rządowy”, nr 4 (94).
- Pothoff H. (1999), *Im Schatten der Mauer Die Deutschlandpolitik 1961–1990*, Berlin.
- Pradetto A. (2006), *Postkommunistische Transformation Europas und deutsche Europapolitik*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, nr 4, Kraków.
- Przyborowska-Klimczak A. (1996), *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*, Lublin.
- Raport (1993), *Raport bezpieczeństwa o stanie państwa. Aspekty zewnętrzne*, Warszawa.
- Reynolds D., red. (1994), *The Origins on the Cold War in Europe: Internatinal Perspective*, New Haven.
- Rotfeld A. D. (2002), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po wydarzeniach 11 IX 2001 roku*, [w:] *Polska wobec terroryzmu*, Kraków.
- Rotfeld A. D. (1990), *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Warszawa.
- Sandorski J. (2006), *Patologie międzynarodowe. Korupcja i przestępczość zorganizowana*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych, bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Schmidt G. (1993), *Ost-West-Beziehungen: Konfrontation und Détente 1945–1989*, t. 1–2, Bochum.
- Skrzypek A. (2004), *Druga smuta. Zarys dziejów Rosji 1985–2004*, Warszawa.
- Skubiszewski K. (1997), *Polityka zagraniczna i odzyskanie niepodległości. Przemówienia, oświadczenia, wywiady 1989–1993*, Warszawa.

- Sobczyński M. (2006), *Państwa i terytoria zależne. Ujęcie geograficzno-polityczne*, Toruń.
- Soutou G. H. (2001), *La guerre de Cinquante Ans. Les relations Est-Ost 1943–1990*, Paris.
- Spanier J. (1990), *Games Nations Play*, Washington.
- Stadtmüller E. (1996), *Polityczne aspekty współczesnych tendencji w gospodarce światowej*, [w:] Z. Cesarz, E. Stadtmüller, *Problemy polityczne współczesnego świata*, Wrocław.
- Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa.
- Stefanowicz J. (1996), *Ład międzynarodowy. Doświadczenie i przyszłość*, Warszawa.
- Stemplowski R. (2006), *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, Warszawa.
- Stolarczyk M. (2006), *Charakter polskiej debaty nad przyszłością Unii Europejskiej*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. naukowa M. Stolarczyk, Toruń.
- Stolarczyk M., red. (2004), *Bezpieczeństwo Polski i bezpieczeństwo europejskie na początku XXI wieku: wybrane aspekty*, Katowice.
- Sułek M. (2004), *Metody i techniki badań stosunków międzynarodowych*, Warszawa.
- Sutor J. (1996), *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa.
- Świat w liczbach 2005/2006*, (2005), Warszawa.
- Szemrzalska A., Szrek K. (2006), *Imperium i prawo*, Kraków.
- Szerepka L. (2006), *Sytuacja demograficzna w Rosji*, „Prace Ośrodka Studiów Wschodnich”, nr 24, Warszawa.
- Szyborski W. (2004), *Doktryna Busha*, Bydgoszcz.
- Szyborski W. (2006), *Międzynarodowe stosunki polityczne*, Bydgoszcz.
- Tabor M. (2006), *Działalność ONZ na rzecz dekolonizacji*, [w:] *Organizacja Narodów Zjednoczonych, bilans i perspektywy*, red. J. Symonides, Warszawa.
- Tłumaczą się ze szczytu. Informacja wiceministra Kowala na temat szczytu UE 22–23 czerwca 2007 r. w Brukseli* (2007), „Gazeta Wyborcza”, 7–8 lipca.
- Uhlig D. (2007), *Polacy o członkostwie w Unii Europejskiej. Omówienie raportu CBOS*, „Gazeta Wyborcza”, 2–3 maja.
- Waldenberg M. (2003), *Rozbicie Jugostawii: od separacji Słowenii do wojny kosowskiej*, Warszawa.
- Waldenberg M. (2005), *Rozbicie Jugostawii. Jugosłowiańskie lustro międzynarodowej polityki*, Warszawa.
- Wągrowska M. (2007), *Polska za amerykańską tarczą? Ewentualna dyslokacja systemu MD a interes narodowy*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 1, Warszawa.

- Węc J. J. (2006), *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2007*, Kraków.
- Weimar A. (2005), *Polityka migracyjna Polski w latach 1990–2004*, „Raporty i Analizy CSM”, nr 10, Warszawa.
- Williams P. (1997), *Groźny nowy świat. Transnarodowa przestępczość zorganizowana w przededniu dwudziestego pierwszego wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, red. B. Davies Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba, Warszawa.
- Włodkowska A. (2006), *Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, Toruń.
- Wörmann C. (1986), *Osthandel als Problem der Atlantischen Allianz*, Bonn.
- Wollf-Powęska A. (1998), *Oswojona rewolucja. Europa środkowa w procesie demokratyzacji*, Poznań.
- World Investment Report 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*, UNCTAD 2006, New York.
- Woycke W., Hrsg. (2004), *Handwörterbuch der internationalen Beziehungen*, Bonn.
- Wójcik M., Nisztor P. (2007), *Pierwiastek połączył wszystkich poza SLD*, „Dziennik”, 16–17 czerwca.
- Zajac J. (2004), *Środki i metody oddziaływania USA w bliskowschodnim procesie pokojowym (1991–2000)*, Warszawa.
- Zajac J. (2005), *Polityka zagraniczna USA po zimnej wojnie*, Toruń.
- Zajac J., Zięba R. (2005), *Polska w stosunkach międzynarodowych 1945–1989*, Toruń.
- Zenderowski R. (2006), *Stosunki międzynarodowe. Vademecum*, Wrocław.
- Zięba R. (1999, 2004 rozsz., 2005), *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa.
- Zięba R. (2005), *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Zięba R. (2006), *Z Waszyngtonem czy Brukselą – dylematy polskiej polityki bezpieczeństwa*, [w:] *Unia Europejska i Polska wobec dylematów integracyjnych na początku XXI wieku*, red. M. Stolarczyk, Toruń.
- Zięba R., red. (2004), *Wstęp do teorii polityki zagranicznej państwa*, Toruń.
- Zieliński E. (2006), *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa.
- Zorska A. (2000), *Ku globalizacji. Przemiany w korporacjach transnarodowych i w gospodarce światowej*, Warszawa.
- Żukrowska K., Grąciak M., red. (2006), *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Zybliekiewicz L. W. (2005), *Miejsce i rola Polski*, [w:] E. Cziomer, L. W. Zybliekiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa.

Źródła internetowe

- 2006 Report on Global AIDS Epidemic*, UNAIDS 2006, www.unaids.org.
- A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli–Palestinian Conflict*, www.state.gov.
- About the Stability Pact*, www.stabilitypact.org.
- Agencja EFE: Kuba przechodzi do ery po Fidelu*, www.serwisy.gazeta.pl.
- Biuro Informacji Rady Europy*, www.coe.org.pl.
- BP Statistic Review of World Energy*, June 2006, British Petroleum 2006, www.bp.com.
- Budżet UE 2007–2013, www.old.euro.pap.pl.
- Buras P. (2007), *Die IV Republik und Deutschland. Eine Anatomie des Misstrauens*, „Polen-Analysen”, nr 3, www.polen-analysen.de.
- Bury J., *Izraelska operacja wojskowa w Libanie*, „Biuletyn PISM”, nr 42 (382), 19 lipca 2006, www.pism.pl.
- Bury J., *Kryzys w stosunkach palestyńsko-izraelskich*, „Biuletyn PISM”, nr 40 (380), 7 lipca 2006, www.pism.pl.
- Charter of Paris for a New Europe, The Challenges of Change, Towards a Genuine Partnership in a New Era, Lisbon Document – Lisbon Declaration on a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century, Charter for European Security Istanbul Summit Declaration*, www.osce.org.
- CIA World Factbook*, Central Intelligence Agency 2006, www.cia.gov.
- Country Classification*, www.worldbank.org.
- Die Berliner Erklärung. Wortlaut*, 25 März 2007, faz.net.
- European – United States Defence Expenditure in 2005*, European Defence Agency 2006, www.eda.europa.eu.
- Field Operations*, www.osce.org.
- Five Years of Stability Pact for South Eastern Europe: Achievements and Challenges Ahead*, www.stabilitypact.org.
- Główne punkty ONZ-owskiego planu dla Kosowa*, www.gazeta.pl.
- Human Development Report 2006*, UNDP 2006, www.undp.org.
- Institutions*, www.osce.org.
- International Trade Statistics 2006*, WTO 2006, www.wto.org.
- Konceptcja bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej – dekret prezydenta FR z 10 stycznia 2000*, www.mid.ru.
- Lang K. O. (2006), *Mit Sicherheit – Polens Energiepolitik zwischen europäischer Solidarität und russischer Abhängigkeit*, „Polen-Analysen”, nr 2, www.polen-analysen.de.

- List of Least Developed Countries*, www.un.org.
- Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki*, www.visegradfund.org.
- NATO and the Fight against Terrorism*, www.nato.int/issues/terrorism/index.html.
- Nowe sankcje na Iran*, www.serwisy.gazeta.pl.
- ONZ i dekolonizacja*, www.un.org/depts/dpi/decolonization.
- Rada Państw Morza Bałtyckiego*, www.cbss.st.
- Rezolucja RB ONZ nr 1244*, Security Council Resolution 1244 (1999) [on the deployment of international civil and security presences in Kosovo], www.un.org.
- Ruch Państw Niezaangażowanych*, www.nam.gov.za.
- Rzecznik Prasowy MSZ RP (2004), *Oświadczenie MSZ w sprawie uchwały Sejmu RP*, 10 października, www.msz.gov.pl.
- Sejm (2004), *Uchwała Sejmu RP z 10 września 2004 r.*, www.sejm.gov.pl/proc.4/uchwały/21430_hm.
- Traktat Reformujący UE* (18–19.10.2007), Reformy instytucjonalne Unii Europejskiej, www.europa.eureform_treaty/index_pl.htm
- UKiE (2006), *Programy pomocowe*, www.2ukie.gov.pl/www.serce.nsf/OCD.
- United Nations Convention against Transnational Organized Crime*, www.undoc.org.
- United Nations Millennium Declaration*, www.un.org.
- Wojna B. (2006), *Sytuacja polityczna na Kubie – perspektywy zmian*, „Biuletyn PISM”, nr 49 (389), 22 sierpnia, www.pism.pl.
- World Investment Report 2006*, UNCTAD 2006, www.unctad.org.
- Wspólnota Narodów*, www.thecommonwealth.org.

WYKAZ MAP, RYSUNKÓW, SCHEMATÓW, TABEL I WYKRESÓW

Mapy

7.1. Plan podziału Palestyny według ONZ.....	159
9.1. Podział Półwyspu Koreańskiego.....	208
9.2. Obszar kryzysu kubańskiego.....	212
9.3. Obszar wojen toczonych w Indochinach.....	217
9.4. Obecny podział Palestyny.....	224
9.5. Wojna iracko-irańska.....	228
9.6. Interwencja ZSRR w Afganistanie.....	232
14.1. Środkowa i Południowo–Wschodnia w czasie zimnej wojny.....	330
14.2. Etapy poszerzenia NATO.....	339
14.3. Rozpad Jugosławii.....	353
17.1. Polska w Unii Europejskiej (2007).....	407
17.2. Położenie geostrategiczne Polski.....	411

Rysunki

13. 1. Struktura Unii Europejskiej.....	316
15.1. Ludność Rosji według wieku i płci w 1989 i 2002 roku.....	364

Schematy

1.1. Relacje między „stosunkami międzynarodowymi” i „polityką międzynarodową”.....	24
1.2. Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa.....	28
4.1. Klasyfikacja organizacji międzynarodowych.....	88
5.1. Oznaczenie systemu.....	103
5.2. System jednobiegunowy.....	105
5.3. System dwubiegunowy.....	106
5.4. System wielobiegunowy.....	106
5.5. Źródła prawa międzynarodowego.....	112
5.6. Organy państwa w stosunkach międzynarodowych.....	117
5.7. Ewolucja form stosunków międzynarodowych.....	121

8.1. Proces KBWE 1972–1989	190
8.2. Proces KBWE– spotkania wiedeńskie 1986–1989	192
16.1. Struktura organizacyjna Rady Europy.....	400

Tabele

2.1. Rozmieszczenie ludności świata według kontynentów w latach 1650-2025 (w %).....	44
2.2. Główne religie według liczby wyznawców (2001).....	49
3.1. Wielkie debaty w nauce o stosunkach międzynarodowych	62
4.1. Mocarstwa w latach 1700-2020	82
4.2. Podział międzynarodowych organizacji rządowych	89
4.3. Podział międzynarodowych organizacji pozarządowych.....	90
4.4. 20 największych KTN o charakterze niefinansowym według zagranicznych aktywów (2004).....	97
4.5. Skutki działalności korporacji transnarodowych dla krajów przyjmujących	99
6.1. Zestawienie umów w sprawie kontroli zbrojeń i rozbrojenia.....	133
6.2. Szacunkowa liczba głowic atomowych oraz wydatków zbrojeniowych USA i ZSRR/Federacji Rosyjskiej w latach 1940–2000.....	146
7.1. Zestawienie skolonizowanych terytoriów w 1900 r. według kontynentów (w %).....	150
7.2. Główne mocarstwa kolonialne w 1939 r.	150
7.3. Mocarstwa kolonialne i ich najważniejsze kolonie, które uzyskały niepodległość	152
7.4. Terytoria niesamodzielne – stan na 2002 rok.....	155
9.1. Państwa słabo rozwinięte według ONZ.....	234
9.2. Suma pomocy Wspólnoty Europejskiej i krajów członkowskich (w mld dolarów).....	236
11.1. Napływ inwestycji zagranicznych w latach 1980–2005 (w mld dolarów).....	272
11.2. Ranking państw według wskaźnika globalizacji (2004–2006)	278
13.1. Liczba głosów w Radzie Europejskiej i miejsc w Parlamencie Europejskim w porównaniu z liczbą ludności i PKB krajów członkowskich UE w 2004 roku.....	318
15.1. Rosja – zasoby, wydobycie i eksport ropy naftowej i gazu zimnego.....	366
16.1. System organów OBWE	399
17.1. Podział głosów ważonych w Radzie UE przy różnej liczbie państw członkowskich	421
17.2. Propozycje Polski podziału głosów w Radzie UE w 2007 r.	424
17.3. Porównanie podstawowych wskaźników rozwoju Niemiec i Polski	432

Wykresy

9.1. Wielkość Oficjalnej Pomocy Rozwojowej w 2004 roku (w mld dolarów).....	236
9.2. Wielkość Oficjalnej Pomocy Rozwojowej w 2004 roku jako % dochodu narodowego brutto.....	237

NOTY O AUTORACH

Marek Czajkowski, dr, adiunkt w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego Autor publikacji z zakresu stosunków międzynarodowych, dotyczących głównie problematyki rosyjskiej oraz bezpieczeństwa międzynarodowego, wydał między innymi: *Rosja w Europie* (Kraków 2003), współautor podręcznika *Rosjoznawstwo* (Kraków 2004).

Erhard Cziomer, prof. zw. dr hab. kierownik Katedry Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autor wielu publikacji z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych i najnowszej historii Niemiec. Najnowsze publikacje: *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, (współautor z Lubomirem W. Zyblikiewiczem), II wydanie rozszerzone i uaktualnione, (Warszawa 2005), *Historia współczesna Niemiec 1945-2005*, (Warszawa 2006).

Marcin Lasoń, dr, wykładowca w Krakowskiej Szkole Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, autor publikacji z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych. Wybrane artykuły: *Wojskowa Formacja Specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy AK jako instrument polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* (Kraków 2005), *Wybrane aspekty miejsca sił zbrojnych w stosunkach międzynarodowych początku XXI wieku* (Kraków 2006).

Beata Molo, dr, wykładowca w Krakowskiej Szkole Wyższej im. A. Frycza Modrzewskiego, autorka publikacji z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych. Przykładowe artykuły: *Wybrane zagadnienia niemieckiej polityki bezpieczeństwa ze szczególnym uwzględnieniem udziału Bundeswehry w operacjach out of area* (współautorka z Anną Paterek) (Kraków 2003), *Znaczenie Rosji dla bezpieczeństwa energetycznego Niemiec* (Kraków 2006).