



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 33 (373) • 31 maja 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Trzecia rocznica Inicjatywy Krakowskiej (PSI) – bilans i perspektywy rozwoju

Łukasz Kulesa

W przemówieniu wygłoszonym w Krakowie 31 maja 2003 r. prezydent G.W. Bush przedstawił założenia inicjatywy, której celem miało być przechwytywanie nielegalnych transportów broni masowego rażenia, środków jej przenoszenia, a także materiałów do jej produkcji. Po trzech latach działania Inicjatywę Krakowską popiera około 80 państw, a w jej ramach przeprowadzono kilkanaście udanych operacji. Polska jest od początku aktywnie zaangażowana w prace Inicjatywy, a w końcu czerwca w Warszawie odbędzie się spotkanie na wysokim szczeblu państw-uczestników PSI.

Trzy lata temu 31 maja 2003 r. prezydent Stanów Zjednoczonych G.W. Bush, podczas przemówienia wygłoszonego w Krakowie, ogłosił Inicjatywę na rzecz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia (ang. PSI – *Proliferation Security Initiative*, używana jest też nazwa Inicjatywa Krakowska)¹. Jej istotą było ustanowienie współpracy grupy państw w celu przechwytywania przewożonych drogą powietrzną, lądową lub morską ładunków zawierających broń masowego rażenia, komponenty i materiały do jej produkcji, a także środki przenoszenia (przede wszystkim rakiety balistyczne). Współpraca ta miała się odbywać bez tworzenia nowych struktur i organizacji, jednak w pełnej zgodności z prawem międzynarodowym.

Organizacja działań. Po trzech latach można stwierdzić, że trafna okazała się formuła PSI jako zespołu mało sformalizowanych działań grupy zainteresowanych państw. Współpraca operacyjna i wymiana informacji między poszczególnymi uczestnikami odbywa się na bieżąco, poza tym co kilka miesięcy są spotkania ekspertów rządowych oraz ćwiczenia przechwytywania ładunków na lądzie, morzu i w powietrzu (do końca maja 2006 r. przeprowadzono 22 ćwiczenia, w tym dwa zorganizowane przez Polskę). W 2004 r., w pierwszą rocznicę ogłoszenia Inicjatywy, odbyło się w Krakowie spotkanie delegacji rządowych, w którym uczestniczyło ponad 60 państw. W końcu czerwca 2006 r. kolejne spotkanie tego typu odbędzie się w Warszawie. Stanie się ono okazją do podsumowania dotychczasowej działalności, a także dyskusji o dalszym rozwoju PSI.

Jeżeli chodzi o państwa uczestniczące w Inicjatywie, przyjęto podział na „rdzeń”, tzn. państwa ściśle w nią zaangażowane (przeprowadzające operacje, organizujące ćwiczenia, uczestniczące stale w spotkaniach ekspertów), oraz państwa wyrażające poparcie dla Inicjatywy i uczestniczące w jej pracach stosownie do możliwości. Inicjatywę Krakowską popiera obecnie około 80 państw, z których 19 tworzy stały „rdzeń” PSI². Chociaż takie rozwiązanie jest korzystne ze względów praktycznych, brakuje pełnej listy uczestników Inicjatywy, co bywa krytykowane jako przejaw „kompleksu tajności” PSI.

¹ Zob. E. Posel-Częścik, *PSI – inicjatywa Stanów Zjednoczonych na rzecz nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia*, „Biuletyn” (PISM), nr 53 (241) z 2 grudnia 2004 r.

² Polska jest jednym z 11 państw „rdzenia” od początku zaangażowanych w prace PSI. Pozostałe państwa to: Australia, Francja, Hiszpania, Holandia, Japonia, Niemcy, Portugalia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Włochy. W późniejszym okresie dołączyły: Dania, Grecja, Kanada, Norwegia, Nowa Zelandia, Rosja, Singapur i Turcja.

Skuteczność PSI. Pełna ocena skuteczności realizacji Inicjatywy jest utrudniona, ponieważ jej uczestnicy ograniczają do minimum informacje na temat sukcesów i porażek. Najbardziej znanym ujawnionym przypadkiem udanego przechwycenia ładunku po ogłoszeniu Inicjatywy Krakowskiej było zatrzymanie w październiku 2003 r. statku BBC „China”, przewożącego przeznaczone dla Libii części wirówek do wzbogacania uranu. O skali trudności związanych z przeprowadzeniem operacji świadczy to, że statek był zarejestrowany w Niemczech, pływał pod tzw. tanią banderą (Antigua i Barbuda), a ładunek wziął na pokład w Dubaju. Zatrzymanie BBC „China” przyspieszyło decyzję Libii z grudnia 2003 r. o rezygnacji ze wszystkich programów budowy broni masowego rażenia. Szczegóły innych sukcesów PSI, a być może także porażek nie zostały dotychczas podane do publicznej wiadomości, jednak wiele informacji pośrednio świadczy o tym, że wypełnia ona swoje cele. Stany Zjednoczone podały np. w czerwcu 2005 r., że przeprowadzono 11 udanych operacji w ramach PSI, m.in. przechwycono materiały dla irańskiego programu budowy rakiet balistycznych. Utrzymywanie w tajemnicy poszczególnych działań jest zrozumiałe, zważywszy na to, że opierają się one na informacjach wywiadowczych, a często stanowią element większych operacji. Można zakładać, biorąc pod uwagę obecne zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego, że skierowane są one głównie przeciwko Iranowi i Korei Północnej.

Dominującą rolę w Inicjatywie Krakowskiej odgrywają Stany Zjednoczone, lecz rozwój PSI, w szczególności stałe zwiększanie się liczby uczestników, świadczy o szerszym poparciu dla jej celów. Przykłady Korei Północnej, Iraku lub Iranu wykazały, że w ramach tradycyjnych wielostronnych układów rozbrojeniowych niezwykle trudno uzgodnić zdecydowane działania wobec państw, które naruszają swoje zobowiązania. Wiele państw podziela obawy USA przed reżimami, które prowadzą programy rozwoju broni masowego rażenia, i jest gotowych udostępnić posiadane informacje i środki do walki z tym zagrożeniem. Inicjatywa Krakowska stanowi forum, na którym może być prowadzona tego typu ograniczona, praktyczna współpraca.

Kwestia legalności. Po ogłoszeniu Inicjatywy obawiano się przede wszystkim o jej zgodność z prawem międzynarodowym, w szczególności z prawem morza. O ile państwa mają szerokie uprawnienia do sprawdzania ładunków przechodzących przez ich terytorium, o tyle podstawową zasadą prawa morza jest wolność żeglugi na morzu otwartym. Statki podlegają na tym obszarze wyłącznie władzy państwa swojej bandery (wyjątkiem są m.in. podejrzenia o piractwo lub handel niewolnikami). Wiele państw, m.in. Chiny, wyrażało obawę, że ostatecznym celem Inicjatywy jest ograniczenie władzy państw nad ich statkami, tak aby powstała możliwość zatrzymania w przypadku podejrzeń o przewożenie broni masowego rażenia. Oznaczałoby to, że każdy statek na morzu otwartym mógłby być zatrzymany i przeszukany.

Na razie nie ma doniesień o tym, by jakakolwiek operacja w ramach PSI została przeprowadzona z naruszeniem prawa. Jak się wydaje, zwykle postawą do zatrzymań jest albo współdziałanie państw, przez których terytorium (w tym morze terytorialne) przewożony jest podejrzany ładunek, albo umiejętne wykorzystanie okoliczności (dla porównania – podstawą do zatrzymania w 2002 r. północnokoreańskiego statku „So San”, przewożącego rakiety typu Scud dla Jemenu, było to, że nie wywiesił swojej bandery). Poza tym Stany Zjednoczone zawierają z państwami tzw. tanie bandery porozumienia umożliwiające zatrzymanie i przeszukanie zarejestrowanych tam statków. Umowy tego typu zawarto dotychczas z Liberią, Panamą, Wyspami Marshalla, Chorwacją, Cyprzem i Belize.

Obawa o formy prawne wynika z tego, że część członków PSI nie poparłaby operacji dokonanej z wyraźnym naruszeniem prawa międzynarodowego. Jednakże trudno przyjąć, że gdyby Stany Zjednoczone lub ich sojusznicy posiadali wiarygodne informacje o przewożeniu szczególnie niebezpiecznego ładunku (np. gotowej do użycia broni masowego rażenia), nie podjęłyby żadnych działań w celu jego przejęcia.

Przyszłość Inicjatywy. Korea Północna oraz Iran będą z pewnością nadal głównym przedmiotem operacyjnej aktywności Inicjatywy Krakowskiej. Ponieważ KRLD pozostaje głównym eksporterem niebezpiecznych materiałów, dla skuteczności PSI istotne znaczenie miałyby przystąpienie do niej Korei Południowej i Chin. Oba państwa uważają jednak, że przyłączenie się do Inicjatywy pogorszyłoby ich stosunki z Koreą Północną.

Dotychczasowa przydatność Inicjatywy Krakowskiej, potwierdzona przez pozytywne oceny uczestniczących w niej państw, wskazuje na to, że będzie ona dalej rozwijana w obecnym formacie. Należy pamiętać, że PSI jest narzędziem komplementarnym wobec innych metod zapobiegania proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia. Może służyć ograniczaniu możliwości działania państw i podmiotów operujących na czarnym rynku, podnieść koszty, spowolnić i utrudnić zakupy oraz współpracę między państwami. Samo w sobie stanowi to istotne osiągnięcie, lecz nie wpłynie rozstrzygająco na zmianę polityki takich państw jak Korea Północna lub Iran.