



BIULETYN

Nr 57 (1033), 29 maja 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Inicjatywa Krakowska (Proliferation Security Initiative) po 10 latach – sukcesy i wyzwania

Jacek Durkalec

Podczas spotkania politycznego wysokiego szczebla, które odbyło się 28 maja w Warszawie z okazji 10-lecia Inicjatywy Krakowskiej (Proliferation Security Initiative, PSI), zadeklarowano podjęcie konkretnych działań, aby zwiększyć rolę Inicjatywy w zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia. To, czy PSI stanie się bardziej efektywna, będzie jednak zależało od stopnia realizacji tych ambitnych planów. Aby wzmocnić swój istotny wkład do PSI, Polska powinna ratyfikować Protokół SUA z 2005 r. oraz Konwencję pekińską.

Inicjatywa, powołana w Krakowie w maju 2003 r., obchodzi w tym roku 10 rocznicę swojego istnienia. Jest ona nieformalną siecią państw, które zobowiązały się do przeciwdziałania przemytowi broni masowego rażenia, środków jej przenoszenia oraz materiałów i technologii służących do jej produkcji. Jej głównym celem jest wzmocnienie indywidualnych i zbiorowych zdolności do przechwytywania podejrzanych ładunków, które opuściły już kraj pochodzenia i są transportowane drogą morską, lądową lub powietrzną. PSI pomaga jej uczestnikom wykryć i uzupełnić braki w ich instrumentach prawnych, dyplomatycznych, wywiadowczych i wykonawczych niezbędnych do operacji przechwytywania.

Dekada działania PSI nasuwa wiele istotnych pytań: Czy funkcjonuje ona prawidłowo? Czy jest nadal potrzebna? Czy jej uczestnicy wywiązują się ze swoich zobowiązań? Czy i jak można wzmocnić jej skuteczność? Od odpowiedzi na te pytania zależy, czy PSI stanie się trwałym i skutecznym środkiem w walce z proliferacją.

Potrzeba istnienia PSI. Pierwotny cel PSI pozostaje aktualny – wciąż konieczne jest wzmocnianie zdolności państw do wykonywania operacji przechwytywania. Iran i Korea Północna wynajdują coraz to nowe sposoby omijania sankcji międzynarodowych mających ograniczyć im dostęp do materiałów i technologii związanych z ich programami rakietowymi i nuklearnymi. Rosnące zagrożenie dla reżimu nieproliferaacji stanowi Syria.

Jednym z głównych wyzwań dla PSI jest jednak budowa jej trwałego wizerunku jako efektywnego środka nieproliferaacji. Ponieważ uczestnicy PSI ze względu na ochronę danych wywiadowczych nie muszą udostępniać statystyk dotyczących liczby przechwyceń, informacje na ten temat są bardzo ograniczone. Ostatnie publicznie dostępne dane pochodzą z 2009 r. i mówią o ok. 50 operacjach. Nawet bardzo ogólna aktualizacja tej liczby mogłaby udowodnić, że istnienie forum współpracy nastawionego na operacje przechwytywania jest konieczne.

Lista uczestników. Od momentu powołania podkreślano konieczność uczestnictwa w PSI wielu państw, co miało zapewnić jej większą skuteczność. W ciągu dekady liczba uczestników PSI wzrosła z 11 do 102. W rezultacie w państwach PSI zarejestrowanych jest obecnie ok. 80% światowej floty handlowej. Należy do niej także wiele państw, w których znajdują się kluczowe porty przeładunkowe. Zwiększa to prawdopodobieństwo ich bezpośredniego udziału w inspekcji statków płynących pod ich banderą lub przebywających w ich portach lub wyrażenia przez nie zgody na taką inspekcję. Jest to o tyle istotne, że transport morski obsługuje ok. 80% światowego handlu.

W sieci PSI nadal są jednak spore luki. Poza Inicjatywą z różnych powodów pozostaje wiele państw odgrywających dużą rolę w handlu międzynarodowym lub kontrolujących ważne szlaki komunikacyjne i porty

przeładunkowe. Jest to szczególnie widoczne w przypadku Azji – w PSI nie uczestniczą Chiny, Indie, Pakistan, Indonezja, Malezja, Tajwan i Wietnam. W Ameryce Łacińskiej poza Inicjatywą są Brazylia i Meksyk, a sieć afrykańskich uczestników PSI ogranicza się do sześciu państw.

Prawne ramy działania. PSI nie stworzyło nowych podstaw prawnych do działania. Oświadczenie o zasadach przechwytywania z 2003 r. podkreśla, że operacje przechwytywania mogą się odbywać tylko w granicach prawa krajowego i międzynarodowego. Uczestnicy Inicjatywy zobowiązali się jednak do poszerzania jej ram prawnych. Szczególnie ważne były rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ. Dzięki nim aktywność w PSI bezpośrednio umożliwia realizację prawnie wiążących zobowiązań. Rezolucja 1540 (2004 r.) po raz pierwszy wskazała, że „rozprzestrzenianie broni nuklearnej, chemicznej i biologicznej oraz środków jej przenoszenia stanowi zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa” oraz wyraziła poparcie dla „międzynarodowych wspólnych działań” niezbędnych do zapobiegnięcia ich przemytowi. Uzupełniając wcześniej nałożone sankcje, Rezolucja 2094 (2013 r.) skierowana przeciwko Korei Północnej obliguje wszystkich członków ONZ do inspekcji podejrzanych ładunków z i do tego państwa, gdy znajdują się na ich terytorium lub są przez nie przewożone. Do podobnych działań wzywa rezolucja 1929 (2010 r.), która wzmocniła wcześniejsze sankcje wobec Iranu.

Pozostaje jednak niejasne, ilu spośród uczestników PSI przyjęło i wdrożyło odpowiednie przepisy i procedury krajowe umożliwiające operacje przechwytywania. Zaangażowanie tych państw we wzmacnianie norm przeciwko proliferacji broni masowego rażenia również nie było wystarczające. Do tej pory jedynie 11 państw PSI ratyfikowało Protokół z 2005 r. do Konwencji o przeciwdziałaniu bezprawnym aktom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi (Protokół SUA), a zaledwie 10 podpisało Konwencję pekińską z 2010 r., która z kolei wzmocnia normy międzynarodowe przeciwko przemytowi broni masowego rażenia drogą powietrzną.

Budowa zdolności. Państwa przystępujące do PSI podjęły polityczne zobowiązanie do polepszania zdolności samodzielnego i wspólnego przechwytywania. W tym celu przeprowadzono ponad 25 spotkań i warsztatów, a także dwu- i wielostronne ćwiczenia w imponującej liczbie ponad 50, w tym ćwiczenia operacyjne, dowódczo-sztabowe, gry i symulacje. Pozwoliły one na demonstrację i przetestowanie istniejących zdolności i procedur, odkrycie braków oraz analizę doświadczeń z rzeczywistych operacji.

Mimo tego w ramach PSI nie stworzono regularnego mechanizmu dzielenia się wiedzą i doświadczeniami – poświęcone temu spotkania odbywały się *ad hoc*. Nie istniały długofalowe, nastawione na rezultaty programy budowy zdolności. Mimo że ćwiczenia operacyjne PSI stawały się coraz bardziej złożone i uwzględniały wyzwania dla służb cywilnych, wiele z tych ćwiczeń zachowało silnie wojskowy charakter. Nie odpowiadają one prawdopodobnie najbardziej realistycznym scenariuszom przechwyceń, które bardzo rzadko wymagają zaangażowania sił militarnych. Uczestnicy PSI muszą również położyć większy nacisk na analizę wyzwań związanych z zabezpieczeniem, przechowywaniem i utylizacją przechwyconych materiałów.

Zadania na przyszłość. Spotkanie w Warszawie udowodniło, że uczestnicy Inicjatywy zdają sobie sprawę z jej niedostatków. Zamiast podkreślania dotychczasowych osiągnięć, skupili się na sposobach ulepszenia PSI. Dobrowolne wspólne oświadczenia i indywidualne deklaracje składane przez uczestników PSI po raz pierwszy w jej historii pozwoliły na opracowanie planu działań. Ustalenie regionalnych rotacji działań w Azji i Pacyfiku oraz aktywności w regionie Morza Śródziemnego ma służyć powstaniu długofalowych programów wsparcia i skoordynowanej promocji PSI oraz może stanowić przykład dla innych regionów. Główną platformą budowy zdolności ma być rozwijany od 2011 r. projekt zdolności i praktyk kluczowych dla przechwytywania (Critical Capabilities and Practices, CCP). Jego celem jest udostępnienie uczestnikom PSI praktycznych narzędzi (takich jak modelowe plany odpowiedzi i instrukcje prowadzenia operacji), które pomogą im uzupełnić braki. Niektóre państwa PSI zadeklarowały wzmocnienie krajowych norm prawnych i ratyfikację odpowiednich porozumień międzynarodowych.

Złożone deklaracje będą jednak miały wartość tylko wtedy, gdy zostaną wprowadzone w życie. Niestety, zabrakło nowych przykładów udanych operacji przechwytywania, a takie informacje zmniejszyłyby ryzyko stagnacji PSI. Sposobem na ulepszenie Inicjatywy mogłoby być także wprowadzenie działań w ramach CCP nakierowanych na podniesienie zdolności konkretnego państwa, kończących się ćwiczeniami sprawdzającymi efekty szkoleń w praktyce. Mogłoby to umożliwić wprowadzenie certyfikatu jakości PSI, który potwierdzałby wysokie standardy danego państwa. Liczba państw z takim certyfikatem byłaby miernikiem efektywności Inicjatywy.

Polska potwierdziła rolę regionalnego lidera PSI i swoje zaangażowanie w jej dalszy rozwój. Do tej pory zorganizowała m.in. trzy z czterech spotkań wysokiego szczebla, spotkania promujące PSI, dwa ćwiczenia oraz pierwsze i jedyne jak do tej pory warsztaty CCP. W celu dalszego wzmocnienia swojego wkładu do PSI powinna rozważyć szybką ratyfikację Protokołu SUA z 2005 r. i Konwencji Pekińskiej.