

Wrocław 2016

Nr 1(4)/2016

ROBERT KUPIECKI

Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

Wiceminister obrony narodowej (2012–2015)

Ambasador RP w Waszyngtonie (2008–2012)

DYPLOMACJA OBRONNA – PRÓBA KONCEPTUALIZACJI

Pojęcie dyplomacji obronnej funkcjonuje w nauce i praktyce politycznej jako stosunkowo nowy termin dotyczący wyspecjalizowanego obszaru działań zagranicznych państwa¹. Wspomnianą specjalizację wymusiły potrzeby reakcji na dynamicznie poszerzający się zakres przedmiotowy stosunków międzynarodowych², komplikujący procesy kształtowania i realizacji zewnętrznych celów państwa. Zaostrzyło to potrzebę posiadania przez dyplomatów wiedzy specjalistycznej, ale także doświadczenia niezbędnego dla systematycznej (niekiedy również długotrwałej) „obsługi” właściwych im procesów i forów współpracy. Nie oznaczało to jednak zmiany ogólnej roli dyplomacji jako zintegrowanego instrumentu polityki zagranicznej państwa³ – podporządkowanego narodowym konstytucyjnym

¹ Często używa się go w literaturze przedmiotu jako synonimu dyplomacji wojskowej – wyspecjalizowanej kategorii dyplomacji, realizowanej przez struktury państwowe (ewoluujące wraz z ustrojami państwowymi oraz dojrzewające „w ogniu sporów instytucjonalnych”), nadzorujące siły zbrojne. Przykład takiej konfuzji pojęciowej w zderzeniu z odmiennymi rolami obu (jakkolwiek powiązanych funkcjonalnie) dziedzin dyplomacji, zob.: J. Gryz, *Współczesny kształt dyplomacji wojskowej*, [w:] B. Surmacz (red.), „Nowe oblicza dyplomacji”, Wyd. UMCS, Lublin 2013, s. 240–252.

² Szerzej zob.: K.J. Holsti, *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

³ Tradycyjnie pojmowanego także jako zespół ludzi profesjonalnie przygotowanych do pracy dyplomatycznej i posiadanych przez nich umiejętności, a także formy działań właściwe dla realizacji polityki zagranicznej, zob.: J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Wyd. Lexis-Nexis, Warszawa 2003, s. 29–30. Szerszy zestaw kryteriów definicyjnych dyplomacji, oparty na przeglądzie literatury przedmiotu, zob. B. Surmacz, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Akto-ry, struktury, funkcje*, Wyd. UMCS, Lublin 2015, s. 25–37. Także liczne edycje słownikowe, np. C.W. Freeman, *Diplomat's Dictionary*, US Institute of Peace Press, Washington DC 2010, s. 52–67.

centrum decyzyjnym oraz korzystającego ze wspólnego zasobu sił i środków (budżetu, kapitału ludzkiego, myśli państwowej itp.). Elastyczne zarządzanie procesami dyplomatycznymi jest w takich warunkach osiągnięte zarówno przez zwiększenie w ramach służb zagranicznych i ambasad obecności przedstawicieli innych organów państwa niż tradycyjnie odpowiedzialne za sprawy zagraniczne, ciągłą edukację dyplomatów, jak też wypracowanie właściwych mechanizmów koordynacji ich prac⁴. Nośnikami umiejętności są bowiem ludzie – dyplomaci różnych specjalności, których można rozpatrywać jako kapitał służb zagranicznych, jednolity w sensie regulacji prawnych⁵, ale dość różnorodny w sensie umiejętności i „branżowych karier”. Trwała specjalizacja⁶ jest tolerowana przez instytucje państwowe i resorty spraw zagranicznych z różnych powodów:

- z troski o zachowanie ciągłości procesów w ramach realizacji polityki zagranicznej (np. dyplomacja dwustronna i wielostronna, służba konsularna, tematyczne obszary dyplomacji: prawo międzynarodowe, dyplomacja publiczna, kultura i nauka, handel i gospodarka, sprawy wojskowe i obronne), wymagających kompetentnej obsługi eksperckiej premiującej ciągłość wiedzy i doświadczenia;
- w związku z rosnącymi kosztami szkolenia dyplomatów – *generalistów* wielokrotnie zmieniających specjalizację w toku kariery. Te względy – obok innych mechanizmów specyficznych dla konkretnych państw – wymuszają kooptację przedstawicieli różnych agend rządowych do służby dyplomatycznej (kontraktową, lub stałą). Resorty spraw zagranicznych czynią to jednak niechętnie, chroniąc zazwyczaj profesjonalny (elitarny) charakter służby dyplomatycznej;
- z tytułu osobistych preferencji dyplomatów (pasji zawodowej) i swoistego *pozytywnego oportunistu* resortów spraw zagranicznych;

⁴ Dla narodowych służb zagranicznych, a także dla dyplomacji organizacji międzynarodowych, oznacza to stopniowe wypieranie (lub równoległe funkcjonowanie) „dyplomatów-generalistów” przez dyplomatów specjalizujących się w specyficznych dziedzinach stosunków międzynarodowych, jak np. kultura, stosunki gospodarcze, bezpieczeństwo i obronność. Często zresztą te podziały specjalistyczne sięgają głębiej. Żywy tego przykład może stanowić w ramach specjalności „bezpieczeństwo międzynarodowe” występowanie swego rodzaju „korpusów”, np. specjalistów od broni jądrowej, rozbrojenia konwencjonalnego, kontroli eksportu, czy bezpieczeństwa humanitarne. Charakteryzują się one już nie okazjonalną koncentracją dyplomatów na danym zagadnieniu, lecz ciągłym wieloletnim działaniem w ramach danej specjalizacji, budującym nie tylko konieczną w tym zawodzie pamięć instytucjonalną, specyficzny warsztat, wiedzę i relacje międzyludzkie, ale też całe kariery zawodowe dotyczące właśnie kwalifikowanych specjalności dyplomatycznych.

⁵ W Polsce określa go *Ustawa o służbie zagranicznej*.

⁶ Wyjątkiem od tych procesów są ambasadorzy – z uwagi na usytuowanie w hierarchii dyplomatycznej i ciężące na nich obowiązki – z definicji niejako uznawani za *generalistów*, niezależnie od wcześniejszej specjalizacji.

- w związku ze specyfiką różnych specjalności dyplomatycznych, które wymagają szczególnego ciągłego doświadczenia („zasiedzenia”) w danej problematyce. Podobieństwo karier i formacji dyplomatów z różnych państw ułatwia dialog międzynarodowy i efektywne funkcjonowanie w przestrzeni specyficznego segmentu kultury dyplomatycznej. Jest to dobro wypracowywane latami i trudno odtwarzalne w warunkach naturalnej rotacji w służbach dyplomatycznych.

Taki stan spraw nakłada na resorty spraw zagranicznych konieczność ścisłej współpracy z innymi organami administracji publicznej, lub wprost, dzielenia się kompetencjami oraz właściwej organizacji dla skutecznej realizacji zadań. Staje się to tyleż wyzwaniem, co i przesłanką do refleksji na temat niezbędnej, lub po prostu realnie występującej współcześnie decentralizacji obecności państwa w stosunkach zewnętrznych.

Od dyplomacji wojskowej do dyplomacji obronnej

Dyplomacja wojskowa (a współcześnie także obronna), jest zapewne jednym z najbardziej oczywistych obszarów specjalizacji pośród instrumentów polityki zagranicznej państwa. Historycznie wynika ona z ciągłego poszukiwania harmonii między sprzecznymi żywiołami polityki: dyplomacją – opartą na zasadach, sztuce, unikaniu użycia siły – oraz wojskiem, którego działanie tradycyjnie wiązało się z akcjami opartymi na przemocy, lub demonstracji siły i zdolności do jej zastosowania w celach agresji, obrony lub odstraszenia (inne jego role związane ze współpracą z obcymi armiami miały znaczenie o ile wspierały tę główną misję). Obie sfery należą przecież do zasobów strategicznych państwa (podsystemu obronnego). Jego bezpieczeństwo polityczno-militarne stanowiło pierwotny motyw obecności w stosunkach międzynarodowych, więc wojsko funkcjonowało w tych działaniach od początku, a misje dowódców często obejmowały funkcje wpisane w kanon polityki i dyplomacji (jak negocjacje, reprezentacja zagraniczna, akty wojny i pokoju). Jednak to era nowożytna uwypukliła postępującą rozdzielność obu żywiołów⁷. Rzecz wynikała nie tylko z coraz silniejszego wpływu prawa międzynarodowego, kształtującego zasady i formy

⁷ Był to swego rodzaju kompromis między występującymi w historii próbami zastąpienia dyplomacji przez działania wojskowe (wojskowych), lub też powierzania wysokim oficerom funkcji ambasadorskich. Problem różnic między dyplomata a wojskowym, żartobliwie podsumował Vernon Walters – amerykański generał, dyplomata i szpieg (zatem osoba rozumiejąca wzajemne przenikanie się tych światów): „Obaj nie robią nic, tyle że wojskowy budzi się wcześniej rano i czyni to z wielką dyscypliną, a dyplomata późnym popołudniem i w wielkiej konfuzji”, *Diplomat's Dictionary...*, s. 67.

relacji międzypaństwowych, czy zaznaczającej się odrębności zadań cywilnych dyplomatów podporządkowanych centralnym instytucjom państwa oraz wojskowych – funkcjonujących w ramach własnego łańcucha dowodzenia. Wiązała się bowiem także z odmiennością formacji i przygotowania profesjonalnego (coraz bardziej wszechstronnego dla dyplomatów) oraz różnym dla obu profesji rozkładem wartości takich jak zaufanie w relacjach z państwami obcymi.

Można zatem powiedzieć, że reprezentacja/realizacja wojskowych interesów państwa (i sił zbrojnych) zagranicą – bezpośrednio przez wojsko, ale w ramach ogólnego nadzoru władz państwowych – stanowiła najbardziej oczywisty i najstarszy powód wykształcenia się specjalności, jaką stanowi dyplomacja wojskowa⁸. Służyło temu szybko postępujące upodobnienie narodowych rozwiązań dotyczących tego segmentu dyplomacji, występujące w jej ramach podobieństwo kultur (wojskowych), odrębność w szeregach korpusu dyplomatycznego, zasad służby, procesów decyzyjnych, a także związanych z nimi interesów i sfery zainteresowań wyznaczających zadania „dyplomatów w mundurach”. Ta odrębna tożsamość dyplomacji wojskowej wbudowała w procesy koordynacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa elementy wielopoziomowej rywalizacji w ramach systemu państwowego⁹.

Zakres odpowiedzialności dyplomacji wojskowej oraz towarzyszący jej aparat pojęciowy ulegał z biegiem lat stałemu poszerzaniu. Biorąc jednak pod uwagę najbardziej intensywny rozwój jako specyficznej dziedziny dyplomacji, za jej okres klasyczny należy uznać czas od I połowy XIX w. do ostatniej dekady XX stulecia, kiedy to na stałe zrosła się z nią instytucja attaché wojskowego¹⁰ i wspierający go attachat wojskowy wyodrębniony w ramach narodowej

⁸ Szerzej zob.: A. Vagts, *Defense and Diplomacy. The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*, King's Crown Press, New York 1956.

⁹ Jego główną osią były zasady współpracy (rywalizacji) resortów spraw zagranicznych oraz dowództw, ministerstw obrony i wojskowych instytucji informacyjnych; Szerzej zob.: R. Hillman, *The Politics of Policy-Making in Defense and Foreign Affairs*, Harper and Row, New York 1971 oraz C. Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave MacMillan, New York 2003. Zwłaszcza drugi ze wzmiankowanych autorów wskazuje na tendencje do faktycznej autonomizacji kontroli resortów obrony nad tą sferą działań dyplomatycznych państwa. Wewnątrz establishmentu wojskowego, linię sporów kompetencyjnych wyznaczała z kolei rywalizacja struktur sztabowych, dowództw rodzajów sił zbrojnych oraz wywiadu wojskowego. W odniesieniu do dyplomacji wojskowej II RP obie osie rywalizacji ukazuje monografia R. Majznera, *Attachaty wojskowe Drugiej Rzeczypospolitej 1919–1945. Strukturalno-organizacyjne aspekty funkcjonowania*. Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2014. Zob. także: R. Kupiecki, *Attachaty wojskowe II RP w świetle dokumentów. Kilka uwag do tomu I*, [w:] R. Szymaniuk, A. Wszendyrówny, A. Jaskuła (red.), *Polska dyplomacja wojskowa 1918–1945. Wybór dokumentów*, MON, t. 1, Warszawa 2014, s. 7–14.

¹⁰ Pomimo upływu półwiecza, wciąż najlepszą monografią dotyczącą tej tematyki jest praca A. Vagtsa, *The Military Attache*, Princeton University Press, Princeton 1967.

ambasady. Kształtowała się ona stopniowo poprzez upowszechnienie specyficznych form obecności oficerów o kompetencjach ogólnowojskowych w strukturach narodowych przedstawicielstw dyplomatycznych – podobnych co do organizacji i zadań. Punkt wyjścia stanowiło rozdzielenie zadań dyplomatycznych (domeny cywilnych władz państwa) oraz potrzeb wojskowych (domeny sił zbrojnych). Punktem stycznym interesów obu stron było pozyskanie przez dyplomację wartościowego doradztwa wojskowego, a pośrednio – legitymizacja własnych kompetencji w sferze bezpieczeństwa, zarówno wobec narodowego (broniącego swej odrębności) establishmentu wojskowego, jak i państw obcych. Dla wojska uzyskanie zdolności do legalnej i chronionej prawem reprezentacji zagranicą było zarówno elementem prestiżu, ochrony własnych interesów (orientacja w sytuacji międzynarodowej), jak też wzmocnienia wpływu na politykę własnego państwa.

Dlatego też w XIX w. podejmowano różne próby rozwiązania tej kwestii od strony formalnej. Nie licząc francuskich (oficerowie w „cywilnych” rangach dyplomatycznych), czy rosyjskich (bliższych raczej łącznikowym funkcjom sztabowym, niż dyplomatycznym) eksperymentów imperialnych z czasów napoleońskich, w 1830 r. Prusy delegowały swojego oficera młodszego do poselstwa w Paryżu, zarówno jako „oko i ucho sztabu generalnego”, jak też formalnego doradcę ambasadora. Dopiero jednak blisko trzy dekady później pojawiło się rozwiązanie będące prekursorem współczesnego attaché wojskowego – w 1857 r. tak opisana funkcja pojawiła się w spisie personelu dyplomatycznego brytyjskiego resortu spraw zagranicznych, dotycząc oficera przypisanego/dołączonego (z języka francuskiego *attaché*) do składu misji dyplomatycznej w Paryżu. Ten model organizacyjny upowszechnił się w praktyce innych państw do końca tego stulecia¹¹.

W ciągu niespełna dwustu lat ukształtowało się zatem współczesne rozumienie dyplomacji wojskowej jako formy reprezentacji sektorowych interesów państwa zagranicą, a także właściwe jej formy organizacyjne, ich miejsce w ogólnej dyplomacji, towarzyszące im prawo międzynarodowe¹² i zwyczaj oraz zakres

¹¹ Attaché wojskowy w swojej pierwotnej roli był wyspecjalizowanym w roli dyplomatycznej ekspertem do spraw wojskowych. Początkowo oznaczało to reprezentację największego w armiach rodzaju sił zbrojnych – wojsk lądowych. Specjalizacja w ramach służby *attachackiej* następowała w kolejnych dekadach, gdzie rozwój technologii wojskowej wspierał tożsamość i potrzebę zewnętrznej reprezentacji innych rodzajów sił zbrojnych – a zwłaszcza marynarki wojennej i sił powietrznych. Przedstawiciele tej pierwszej zaczęli się pojawiać w składzie przedstawicielstw dyplomatycznych, z oficjalnymi tytułami dyplomatycznymi attaché morskich (schyłek XIX w.). Attaché lotniczy zaczęli w nich funkcjonować po zakończeniu I wojny światowej. W przypadku pełnienia funkcji wojskowej reprezentacji dyplomatycznej przez jedną osobę nosił on tytuł attaché wojskowego, lotniczego i morskiego.

¹² *Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych* z 1961 r. zrównała, w sensie praw i statusu, dyplomatów i oficerów – attache wojskowych pełniących funkcje dyplomatyczne; Zob.

zadań podążający za zmianami w stosunkach międzynarodowych i polityce bezpieczeństwa międzynarodowego. Co nie mniej istotne, dyplomacja wojskowa stanowiła poszerzenie zarówno tradycyjnych ról dyplomacji, jak i sił zbrojnych o nowe obszary działań opartych na pokojowym i kooperacyjnym prowadzeniu stosunków wojskowych¹³. W tym sensie, specyficzne dla niej były tematy kontaktów z innymi państwami (zagadnienia wojskowe i techniczno-wojskowe) oraz część form pracy (strój, obyczaj, bezpośrednie kontakty wojskowe, szpiegostwo). Jej zasady i ramy prawno-protokolarne pochodziły z dyplomacji ogólnej. Nie zmienia to jednak faktu, że głównym motywem działań dyplomacji wojskowej było wzmocnienie (maksymalizacja siły) obronności własnego państwa. Zwyczajowo też, dyplomacja prowadzona przez attaché wojskowych, akcentująca działania legalne – wynikające ze zwyczaju i prawa – przeplatała się działalnością nielegalną – szpiegostwem, korzystającym z osłony dyplomatycznej.

Praktyka dwóch ostatnich stuleci pozwala mówić o zadaniach attaché wojskowych podzielonych na pięć dziedzin¹⁴:

- dyplomatyczną (reprezentacja i aktywność dyplomatyczna w wyspecjalizowanych obszarach kompetencyjnych, obsługa międzynarodowej współpracy wojskowej¹⁵),
- informacyjno-analityczną (wobec państwa przyjmującego i własnych władz),
- promocyjną (wspieranie interesów wojskowych i obronnych państwa zagranicą),
- popularyzatorską (historia i tradycja),
- ochronną (wobec przebywających zagranicą przedstawicieli sił zbrojnych i resortu obrony narodowej).

Definicje dyplomacji wojskowej cechuje jednak daleko posunięta wieloznaczność, brak precyzji, a niekiedy zatrzymanie w czasie nie nadążające za biegiem spraw światowych i zmianami w polityce zagranicznej współczesnych państw. Wspomniana wieloznaczność wynika po części z permanentnego sporu praktyków i badaczy o integralność dyplomacji. Część z ich uczestników podkreśla bowiem specjalizację rozumianą jako autonomizacja i zamykanie się

także: pionierskie w Polsce opracowanie monograficzno-źródłowe: L. Drab, A. Sochan, *Attaché obrony. Status i funkcjonowanie*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2016.

¹³ A. Vagts, W.T.R. Fox, *Defense and Diplomacy. The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*. King's Crown Press, New York 1958.

¹⁴ Rozważania dot. zadań szczegółowych, zob.: L. Drab, *Attache obrony a dyplomacja obronna*, [w:] L. Drab, A. Sochan (red.), *op.cit.*, s. 27–31.

¹⁵ Momentami wykraczała ona poza działania realizowane z pozycji ambasady, obejmując swoimi ramami także zadania zlecone przez organizacje międzynarodowe (Ligę Narodów, a potem Organizację Narodów Zjednoczonych), w rodzaju misji rozjemczych, weryfikacji porozumień międzynarodowych, czy misji *fact-findingowych*.

poszczególnych dziedzin dyplomacji (w kręgu specyficznego żargonu, umiejętności, czy grona osób o zdefiniowanych zainteresowaniach zawodowych i karierach). Inni rozumieją specjalizację jako efekt naturalnego poszerzania obszarów tematycznych dyplomacji, akcentując przy tym centralizację procesów decyzyjnych i jednolitość dyplomatycznej profesji (premiującej zmianę i wszechstronność dyplomaty w miejsce wąskiej specjalizacji)¹⁶. Kwestię precyzji definicji dyplomacji obronnej można prześledzić na jej polskim przykładzie, uchodzącym za syntezę klasycznych ujęć słownikowych.

Głosi ona, iż „dyplomacja obronna to działalność resortu obrony narodowej w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa na arenie międzynarodowej (...) korzysta z takich form jak wysyłanie delegacji na konferencje międzynarodowe (...) wysyłane są różne misje, m.in. obserwacyjne, mające na celu nadzorowanie układów rozejmowych (...) odgrywa także stałą i bardzo znaczącą rolę w stosunkach dwustronnych między państwami i ich siłami zbrojnymi”¹⁷.

Wspomniana definicja wiąże zatem z tą sferą dyplomacji:

1. specyficzne zadania stawiane przede wszystkim resortom obrony i kontrolowanym przez nie attaché obrony, oraz w nie uszczegółowionym zakresie także siłom zbrojnym. Nie precyzuje jednak ani spektrum tych zadań, ani podziału odpowiedzialności na bogatym znaczeniowo polu „bezpieczeństwa i obronności”, zwłaszcza z przedstawicielami resortu spraw zagranicznych. Zainteresowania dyplomacji wojskowej nie budzą oczywiście wątpliwości – ale jej pozycja hierarchiczna (oparta na roli ministerstwa obrony) w systemie państwowym, samodzielność, zakres zadań i jej odpowiedzialność już tak¹⁸;
2. także jeśli idzie o wykorzystanie specyficznych form działań, jak różne typy misji międzynarodowych, ich charakter wojskowy nie musi dominować, a wspomniane misje mogą być prowadzone z wykorzystaniem personelu cywilnego (często rekrutującego się z emerytowanych żołnierzy). Korzystniejsze dla definicji byłoby zapewne wskazanie dziedzin, gdzie rola dyplomacji wojskowej jest bardziej oczywista (np. rozwiązywanie i zapobieganie konfliktom). Niewątpliwie lepiej brzmi tutaj, zamiast selektywnego wskazywania jej instrumentów, ogólna definicja wiążąca ten

¹⁶ Wielokrotnie jako dyplomata i naukowiec uczestniczyłem w tego rodzaju dyskusjach.

¹⁷ Zob. hasło „dyplomacja wojskowa” [w:] J. Sutor, *Leksykon dyplomatyczny*, Elipsa, Warszawa 2010, s. 124–125.

¹⁸ Przykład mogą stanowić zadania, gdzie ani siły zbrojne, ani ministerstwa obrony nie mają wiodącej roli w praktyce wielu państw. Modelową w tej mierze wygląda np. kwestia promocji własnych przemysłów obronnych, gdzie kompetencje dzielą zazwyczaj mające swych przedstawicieli zagranicą resorty obrony, spraw zagranicznych, gospodarki, nauki, czy finansów. Rola dyplomacji obronnej nie jest tu więc, ani oczywista, ani dostatecznie sprecyzowana.

rodzaj dyplomacji z „pokojowym wykorzystaniem czynnika wojskowego w dyplomacji jako narzędzia polityki zagranicznej”¹⁹;

3. wreszcie „bardzo znacząca rola w stosunkach dwustronnych między państwami i ich siłami zbrojnymi” przypisywana dyplomacji wojskowej podkreśla jej ważność – nie pozwalając jednak na odróżnienie jej od dyplomacji kulturalnej, naukowej, czy ekonomicznej. Poza wszystkim kontakty międzynarodowe sił zbrojnych to domena międzynarodowych stosunków wojskowych, a ich przynależność do dyplomacji wojskowej determinowała raczej cel, a nie sam fakt zaistnienia.

Całość tej i podobnych definicji dodatkowo zatrzymuje koncepcję dyplomacji wojskowej w czasie, nie poddając jej weryfikacji pod kątem zmian w środowisku bezpieczeństwa oraz odpowiedzi, jakich z pozycji własnych polityk zagranicznych udzielają na nie współczesne państwa. Chodzi tu przede wszystkim o poszerzenie zakresu międzynarodowej współpracy w dziedzinie obronności, w przestrzeni której dyplomacja wojskowa, zachowując swoje tradycyjne atrybuty, przestała jednak wyczerpywać analizowane zjawisko. W sukurs przychodzi jednak koncepcja dyplomacji obronnej (czy jeszcze szersze, ale wychodzące poza zakres tego eseju pojęcie *dyplomacji bezpieczeństwa*)²⁰.

Dyplomacja obronna – próba konceptualizacji

Ta zmiana pojęciowa nie wynikała jednak z kreatywnego słowotwórstwa politycznego, jakiego wiele można odnaleźć we współpracy międzynarodowej po zakończeniu zimnej wojny. Opisywała ona tyleż realne zmiany zachodzące w środowisku bezpieczeństwa (oraz zacieranie się autonomii spraw obrony, bezpieczeństwa i polityki zagranicznej), co i wyrażała nieco życzeniowe podejście do jego ewolucji²¹. Odzwierciedlała również kilka wyraźnych potrzeb politycznych:

- po pierwsze, wpisania tradycyjnych instrumentów polityki zagranicznej w nowe uwarunkowania środowiska bezpieczeństwa, tak by precyzyjnie służyły one strategicznym celom współpracy państw. Jeśli więc podstawowym punktem odniesienia w nowych czasach przestała być groźba agresji

¹⁹ K. Muthanna, *Military Diplomacy*, „Journal of Defence Studies” 2011, nr 1, s. 2. Słusznie eliminuje ona z pola definicyjnego inne niż pokojowe wykorzystanie sił zbrojnych, poszerzając jednak tym samym instrumentarium dyplomacji uprawianej przy pomocy tego czynnika.

²⁰ T. Shea, *Transforming Military Diplomacy*, „Joint Forces Quarterly” 2005, nr 38, s. 49–52.

²¹ Widać to np. w zarzuceniu na blisko dwie dekady pojęcia „zagrożenie” związanego z kategorią bezpieczeństwa militarnego (zwłaszcza stosunkami między mocarstwami), zastąpionego pojęciami „ryzyka”, czy „wyzwania”. Proces ten odzwierciedlał potrzebę stworzenia pozytywnego programu angażowania przez Zachód byłych przeciwników z bloku wschodniego.

- terytorialnej (w Europie) i wybuchu wojny nuklearnej, ich zadania zostały przesunięte ku misjom obronnym i zapobieganiu konfliktom;
- po drugie, zmiana pojęciowa wyrażająca się „przejściem od dyplomacji wojskowej do obronnej”, miała stanowić do pewnego stopnia deklarację polityczną związaną z kreowaniem nowych (szerszych) ról międzynarodowych dla sił zbrojnych mających wyraźniej zabezpieczać stan pokoju. Z drugiej strony, miała też zintegrować je z działaniami dyplomatycznymi państwa;
 - po trzecie, poszerzenie rozumienia bezpieczeństwa w okresie pozimnowojennym (poza jego militarne konotacje) musiało skutkować intensyfikacją kontaktów międzynarodowych i ich nowymi formami – zazwyczaj nie mieszczącymi się w formule dyplomacji wojskowej. Coraz częściej były one prowadzone przez ośrodki cywilne oraz dotyczyły sfer, gdzie rola sił zbrojnych nie musiała być oczywista (np. misje międzynarodowe inne niż wymuszanie pokoju);
 - po czwarte wreszcie, nowe instrumenty dyplomatyczne zderzyły się z tradycyjnymi – a zwłaszcza z poszerzającymi się kompetencjami attaché wojskowego. Z jednej strony, znalazł on miejsce w ramach dyplomacji obronnej, co podkreślała jego nowa tytułatura²². Z drugiej jednak, po części stracił on faktycznie rolę głównego organizatora sektorowych kontaktów na terenie państwa przyjmującego. Wynikało to z faktu objęcia współpracą obronną dziedzin spoza wyraźnych kompetencji sił zbrojnych i resortów obrony oraz intensyfikacji dyplomacji osobistej przedstawicieli ich kierownictwa politycznego, czy najwyższych dowódców. Współczesna technologia, a zwłaszcza rozwój środków łączności, zwolniły attaché z wielu ról łącznika i pośrednika w kontaktach państwowych. Gwoli prawdy, dotyczy to generalnie praktyki dyplomatycznej (także roli ambasadora).

W swej istocie, dyplomacja obronna jest pojęciem szerszym niż dyplomacja wojskowa. Przejmując bowiem tradycyjne zadania (zwłaszcza reprezentacyjne, łącznikowe oraz informacyjne), poszerza je o działania prewencyjne, stabilizacyjne, dialog polityczny i obronny, odpowiedzialność za kwestie współpracy wielostronnej, dyplomację osobistą przedstawicieli państwa i sił zbrojnych, czy szereg misji międzynarodowych związanych z pokojowym wykorzystaniem wojska, lub personelu wojskowego. Stabilizacja efektów zimnowojennego zwycięstwa Zachodu, wzmacnianie zaufania pomiędzy państwami, redukcja wrogości i tworzenie ściślejszej infrastruktury kontaktów wojskowo-obronnych miały spajać wizję celów przebudowanej misji tego wyspecjalizowanego segmentu dyplomacji.

²² Brzmi ona: *attaché obrony*, a w pełnym rozwinięciu tytułatury szefa wojskowej placówki dyplomatycznej – *attaché obrony, wojskowy, lotniczy i morski*.

Pojęcie dyplomacji obronnej pojawiło się w powszechnym użyciu w 1998 r., najpierw w świecie zachodnim, za sprawą brytyjskiego „Strategicznego Przeglądu Obronnego” zakończonego raportem ministerstwa obrony. Miało ono stanowić, nie tyle intelektualną teoretyczną refleksję, co praktyczną odpowiedź na zmianę charakteru problemów bezpieczeństwa po zakończeniu zimnej wojny oraz potrzebę poszerzenia i zintegrowania zewnętrznych ról sił zbrojnych. Dotyczyło to zwłaszcza zapobiegania konfliktom, czy realizacji polityki bezpieczeństwa międzynarodowego. Dokument określał dyplomację obronną jako generalnie „pokojowe wykorzystanie środków obronnych w celu osiągnięcia pozytywnych rezultatów w rozwoju stosunków dwustronnych i wielostronnych”²³. Nie miało ono obejmować klasycznych operacji wojskowych, ale promować takie formy współpracy jak: wymiana personelu, wizyty okrętów i statków powietrznych, kontakty polityczne i wojskowe wysokiego szczebla, dwustronne i wielostronne spotkania eksperckie, edukacja, szkolenia i ćwiczenia, regionalne i sojusznicze fora obronne, zagraniczna pomoc wojskowa, środki budowy zaufania, kontrola zbrojeń i nieprolifercja broni masowego rażenia. Towarzyszący „Przeglądowi” raport poświęcony dyplomacji obronnej, uznawał ją za jedną z ośmiu kluczowych misji brytyjskich sił zbrojnych realizowaną celem „usunięcia wrogości, zbudowania i utrzymania zaufania i wsparcia budowy sił zbrojnych poddanych demokratycznej kontroli i poprzez to wnoszenia wkładu w procesy zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania”²⁴.

W tym samym czasie, prace koncepcyjne w zakresie pokojowego wykorzystania sił zbrojnych były prowadzone także w Stanach Zjednoczonych²⁵. Jednak to brytyjskie dokumenty rządowe (praktycznie na wszystkich kontynentach) pociągnęły za sobą liczne próby konceptualizacji dyplomacji obronnej jako instrumentu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Martin Edmonds i Greg Mills, badacze z Republiki Południowej Afryki, określali ją jako „użycie sił zbrojnych w operacjach innych niż wojna do osiągnięcia narodowych celów”²⁶. Tę ogólnikową

²³ T. Dodd, M. Oakes, *The Strategic Defence Review White Paper*, „Research Paper” 98/91, House of Commons Library, London, October 1998, s. 22. Autorstwo samego pojęcia przypisuje się ówczesnemu ministrowi obrony Wielkiej Brytanii (i późniejszemu sekretarzowi generalnemu NATO) George’owi Robertsonowi.

²⁴ *Defence Diplomacy*. „Ministry of Defence Policy Paper”, nr 1, www.nationalarchives.gov.uk, s. 2–3 (2 II 2017). Operacjonalizacja tych misji, prowadziła do wskazania jako priorytetowych zadań: kontroli zbrojeń, środków budowy zaufania, nieprolifercji broni masowego rażenia, działań na rzecz stabilizacji w Europie Wschodniej, w tym Rosji, realizacji programów zagranicznej pomocy wojskowej. Zob. także: Ministry of Defence, *British Defence Doctrine*, Joint Doctrine Publication 0-01, London 2011, s. 7.

²⁵ Zob. np.: A. Hills, *Defence Diplomacy and Security Sector Reform*, „Contemporary Security Policy” 2000, nr 2, s. 46–67.

²⁶ M. Edmonds i G. Mills, *Beyond the Horizon: Defence, Diplomacy and South Africa’s Naval Opportunities*, South African Institute of International Affairs, Johannesburg 1998, s. 106.

„definicję wszystkiego” próbował zawęzić Anton du Plessis, wiążąc ją z „pokojo-
wym wykorzystaniem personelu wojskowego, w tym attachés wojskowych, w celu
zapobiegania konfliktom”²⁷. Południowoafrykańska refleksja na temat dyplomacji
obronnej istotnie zawężyła i generalizuje więc w swoich rozważaniach to pojęcie.

W szerszy sposób traktują je irlandzcy badacze Andrew Cottey i Anthony
Forster wskazując na „pokojowe (niekonfrontacyjne) użycie sił zbrojnych i po-
wiązanej infrastruktury (przede wszystkim ministerstwa obrony) jako narzędzia
polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”²⁸. Dyplomacja obronna ich zdaniem, to
zarówno szerokie użycie sił zbrojnych w celach pokojowych (z zatem zgodne
prawem i w sposób legitymizowany przez społeczność międzynarodową) oraz
zadania ministerstwa obrony wprzęgnięte w realizację polityki zagranicznej
i realizowane przez attachés obrony. Dalej idące rozszerzenie jej znaczeń zapro-
ponowali badacze z Singapuru: See Seng Tan i Bhubhinder Singh, wskazując na
wiodącą rolę kierowniczego personelu resortu obrony.

Zdefiniowali oni dyplomację obronną jako „wspólne i skoordynowane za-
stosowanie pokojowych inicjatyw współpracy kierownictwa sił zbrojnych i woj-
skowych praktyków do budowania zaufania, przeciwdziałania kryzysom oraz
rozwiązywania konfliktów”²⁹. Wyróżnili ponadto jej dwie formalne funkcje: a)
pragmatyczną, skoncentrowaną na utrzymaniu istniejącego stanu współpracy
bezpieczeństwa, pomiędzy dwoma lub więcej państwami w wybranym regionie
oraz b) transformacyjną, ukierunkowaną na rozwiązanie kryzysów i pokon-
fliktową odbudowę. Zdaniem tych autorów, dyplomacja obronna powinna być
prowadzona na różnych poziomach³⁰. Pierwszy, to zaangażowanie i działania
liderów politycznych, ministrów, szefów obrony/szefów sztabów generalnych
oraz dowództw i sztabów szczebla strategicznego. Drugi, to akademie wojskowe,
ośrodki edukacyjne, ośrodki badawcze i badawczo-rozwojowe oraz związane
z resortem obrony *think-tanki*. Trzeci, to przedstawiciele cywilnych organiza-
cji pozarządowych³¹. Badacze z Singapuru, w przeciwieństwie do cytowanych
wyżej koncepcji, skupili się zatem na roli kierowniczego personelu ministerstwa
obrony, nie wskazując w tym obszarze szczegółowych zadań dla sił zbrojnych,
organizacji międzynarodowych czy attachés obrony.

²⁷ A. du Plessis, *Defence Diplomacy. Conceptual and Practical Dimension with Specific Reference to South Africa*, University of Pretoria, Pretoria, 2008, s. 4.

²⁸ A. Cottey, A. Forster, *Reshaping Defense Diplomacy. New Role for Military Cooperation Assistance*, „Adelphi Paper” 2004, nr 365, s. 6.

²⁹ S. Seng Tan i B. Singh, *Defense Diplomacy in Southeast Asia. Introduction*, „Asian Security” 2012, nr 3, s. 221–231.

³⁰ B. Singh i S. Seng Tan, *From Boots to Brouges. The Rise of Defence Diplomacy in Southeast Asia*, School of International Studies, Singapore, 2011, s. 2.

³¹ S. Seng Tan, *NGOs in Conflict Management in Southeast Asia*, „International Peacekeeping”, Singapore, Vol. 12, No. 1, 2005, s. 41–55.

Hiszpański resort obrony określił dyplomację obronną jako „różnorodną międzynarodową aktywność bazującą głównie na dialogu i współpracy, realizowaną bilateralnie przez resort obrony z sojusznikami, partnerami i innymi zaprzyjaźnionymi państwami w celu wsparcia celów polityki obronnej i hiszpańskiej polityki zagranicznej”³². Takie pojmowanie jej roli i funkcji wyłącza jednak relacje wielostronne, czy też wspólną realizację zadań w ramach organizacji międzynarodowych. Tym samym, eliminuje ono ważny obszar międzynarodowej współpracy (i dyplomacji, w tym obronnej), ograniczając się jedynie do wysiłków podejmowanych przez własny resort obrony, działający komplementarnie wobec ministerstwa spraw zagranicznych.

Rozumienie pojęcia dyplomacji obronnej charakteryzuje zatem mnogość znaczeń. Przy utrzymującej się tendencji do nazywania rzeczy w sposób nieostry, jej odrębność od tradycyjnych form współpracy wojskowej wiąże się z poszerzeniem obszarów i form działania państwa wykorzystującego siły zbrojne (w celach innych niż wojna i demonstracja siły) oraz intensyfikacją kontaktów międzynarodowych podmiotów podległych resortom obrony. Do pewnego stopnia zatem, paradoksalnie, łatwiej dziś stwierdzić, co nie jest dyplomacją obronną, aniżeli zdefiniować jej wszystkie przejawy i charakterystyczne dla nich typy interakcji międzynarodowych. Jej najważniejszy wyróżnik stanowi niewątpliwie wykluczenie bezpośredniej interwencji zbrojnej o charakterze agresji.

Należy przyjąć, że dyplomacja obronna:

- służy osiągnięciu specyficznych narodowych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (politycznych, gospodarczych, wojskowych);
- ukierunkowana jest – poprzez promowanie dialogu – na minimalizację wrogości i budowanie międzynarodowego zaufania, rozumianego jako środek zapobiegania konfliktom;
- dotyczy pokojowego wykorzystania personelu wojskowego w celu stabilizacji stosunków opartych na współpracy, sprzyjających wzrostowi przejrzystości działań wojskowych;
- nie unika zamiaru modyfikowania stanowiska partnerów i promocji współpracy w wybranych dziedzinach wzajemnych stosunków;
- wspiera wprowadzanie w życie międzynarodowych uregulowań prawnych, dotyczących szerokich zagadnień bezpieczeństwa.

Dla realizacji tych celów dyplomacja obronna wykorzystuje:

- narzędzia promocji współpracy dwustronnej i wielostronnej w zakresie bezpieczeństwa i obrony, jak wymiana attachés obrony³³, dyplomacja

³² *Defence Diplomacy Plan*, Ministerio de Defensa, Madryt, 2012, s. 18.

³³ Zapewniają oni utrzymywanie stałej współpracy, jak i codziennego kontaktu z wojskowymi i cywilnymi przedstawicielami państwa przyjmującego: J. Barcik, *Dyplomacja*

- osobista oraz intensywne kontakty robocze przedstawicieli wojskowych i cywilnych. Systematyczne spotkania, czy tzw. dialogi strategiczne, służą nie tylko wyjaśnianiu kwestii spornych, lecz także uzgadnianiu wspólnych stanowisk;
- umowy i porozumienia w dziedzinie obronności nadające współpracy charakter trwały i przejrzysty. Często przybierają one charakter ramowy regulujący całokształt współpracy międzypaństwowej, lub też współpracę w danym okresie (np. umowy roczne, czy wieloletnie). Mogą mieć też charakter sektorowy, dotycząc np. pobytu wojsk obcych, lub własnych zagranicą, utrzymywania baz wojskowych, czy prowadzenia wspólnych ćwiczeń;
 - dialog bezpośredni na wysokim szczeblu politycznym. Wyznacza on kierunki pracy dyplomacji wojskowej wdrażającej następnie ustalenia tam poczynione. Nie bez znaczenia są tu trwałe relacje osobiste wysokich przedstawicieli państwa;
 - specyficzne instrumenty dyplomacji wielostronnej jako wzmocnienie siły uczestniczących w nich państw. Tworzą one odrębne fora dyplomacji wojskowej o specyficznej charakterystyce i potrzebach. Delegowany tam narodowy personel wojskowy w toku regularnych kontaktów eksperckich i dyplomatycznych wpływa na ich bieżące funkcjonowanie, planowanie działań, wymianę informacji, gwarantując wpływ na kształtowanie i kontrolę procesów kluczowych dla bezpieczeństwa narodowego;
 - doradztwo wojskowe świadczone władzom państwowym, przedstawicielom dyplomatycznym, organizacjom międzynarodowym i rządóm innych państw;
 - działania wspierające partnerów w reformowaniu sektora bezpieczeństwa według wspólnie przyjętych wzorców;
 - działania kooperatywne na rzecz rozwoju narodowych i kolektywnych zdolności do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych;
 - współpracę szkoleniową i edukacyjną, obejmującą akademie wojskowe i kursy cywilne jako fundament długofalowej współpracy;
 - politycznie motywowaną współpracę wojskową, np. dostarczanie sprzętu i materiałów wojskowych, doradztwo wojskowe, czy rozwój infrastruktury na jej potrzeby, a w szerszym planie regularną współpracę wojskowo-techniczną. Jej różne aspekty, jak np. transfer technologii, czy mocy produkcyjnych, wiążą się z regularną oceną ryzyka, która w wymiarze podstawowym należy do dyplomacji wojskowej;

- transparentnie realizowane ćwiczenia wojskowe³⁴, z elementem międzynarodowej obserwacji i wyprzedzającej notyfikacji (traktowanej jako środek budowy zaufania);
- organizację wizyt, statków powietrznych, okrętów lub innego sprzętu wojskowego w zaprzyjaźnionych państwach;
- prowadzenie międzynarodowych operacji pokojowych i stabilizacyjnych. Wszędzie tam gdzie w otoczeniu międzynarodowym występują siły zbrojne, występuje też dyplomacja obronna;
- pomoc logistyczną w operacjach kryzysowych, humanitarnych i związanych z usuwaniem skutków katastrof naturalnych;
- promowanie demokratycznej cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi;
- wszechstronną obsługę porozumień w sferze kontroli zbrojeń i rozbrojeń, środków budowy zaufania i kontroli obiektów specjalnych (negocjacje, przeglądy, weryfikacja, raportowanie).

* * *

Skuteczna w sensie systemowym i sprawna funkcjonalnie dyplomacja obronna służy wzmocnieniu pozycji międzynarodowej państwa, jest instrumentem jego polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz elementem systemu antykryzysowego. Stabilizuje stosunki międzynarodowe, zwiększa ich przejrzystość, a tym samym obniża ryzyko wybuchu konfliktu zbrojnego. Wypada zgodzić się z cytowanym wcześniej A. du Plessis, iż nie poświęca się jej badaniom należytej uwagi, traktując ją raczej jako dodatek do dyplomacji, a nie jej odrębną dziedzinę. W konsekwencji „Wprawdzie niekiedy uznaje się znaczenie dyplomacji obronnej w zmiennym otoczeniu międzynarodowym, częściej jednak stosuje się to pojęcie jako synonim zagranicznych stosunków wojskowych (...) Konceptyjnie wynika to z niedoceniań użyteczności, natury i zakresu dyplomacji wojskowej. W sensie praktycznym, częściowo wskutek wieloznaczności koncepcyjnej, to niedoceniecie jest wzmocniane przez słabą integrację z polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, a z drugiej strony polityką wojskową i strategią. Dodać to tego należy zamykanie jej w kontekście polityki wojskowo-obronnej, raczej niż wiązanie z szerszym aspektem stosunków dyplomatycznych i polityką zagraniczną”³⁵.

³⁴ Umożliwiają zapoznanie się z faktycznymi możliwościami sił zbrojnych innych państw. Różnorodność ćwiczeń, od specjalistycznych prowadzonych przez poszczególne rodzaje wojsk i służb, do wspólnych połączonych działań pozwalają na zapoznanie się z obowiązującymi procedurami i stosowanymi metodami prowadzenia działań oraz opracowanie wspólnych zasad współpracy w kierowaniu i dowodzeniu międzynarodowymi formacjami.

³⁵ A. du Plessis, *Defence Diplomacy...*, s. 7.

Dla wyczerpującej konceptualizacji pojęcia dyplomacji obronnej (jako kategorii praktycznej i zagadnienia badawczego), niezbędne jest uświadomienie sobie przez teoretyków i praktyków, iż wiąże się ona ze znacznie bardziej złożonym kontekstem polityki państwa (i jego strategią), aniżeli współpraca (czy dyplomacja) wojskowa, za którą można przecież uznać niemal każdą formę międzynarodowej aktywności wojskowej. Wszelako być może, za sprawą nadwartościowania terminologicznego, rutynowej dziś współpracy międzynarodowej w celach obronnych, jest to jedynie koncepcja przejściowa. Jeśli tak, to jej właściwy punkt odniesienia powinno stanowić szersze pojęcie bezpieczeństwa państwa i przyporządkowane jej działania dyplomatyczne o takiej charakterystyce (*dyplomacja bezpieczeństwa*) świadomie wykorzystujące instrumenty wojskowe. Niewątpliwym problemem definicyjnym będzie nadal stanowiąca postępująca zmiana paradygmatyczna w sferze bezpieczeństwa, zacierająca ostrość granic między jego nominalnie niemilitarnymi składnikami a skutkami ich oddziaływania na sprawy obronne (np. bezpieczeństwo kulturowe, środowiskowe). Być może, także w świetle powrotu klasycznych zagrożeń militarnych, niezbędne okaże się cofnięcie do klasycznej dyplomacji wojskowej i staranna selekcja zagadnień składających się na jej nowoczesne poszerzone rozumienie³⁶.

SŁOWA KLUCZOWE

dyplomacja, dyplomacja wojskowa, dyplomacja obronna, bezpieczeństwo, siły zbrojne, ministerstwo obrony

KEYWORDS

diplomacy, military diplomacy, defence diplomacy, security, armed forces, Ministry of Defence

S u m m a r y

Defence diplomacy – an attempt at conceptualization

The notion of military/defence diplomacy remains suspended between traditional perception of this specific foreign and security policy field, which is connected with peacekeeping military activity outside state borders, and the new meanings it received after the Cold War had finished. These meanings are connected with a certain

³⁶ Solidny przegląd międzynarodowej krytyki koncepcji dyplomacji obronnej, zob.: J. Fris, *Neither Staunch Friends nor Confirmed Foes? New Zealand's Defence Diplomacy in Asia*, Victoria University of Wellington, Wellington 2013, s. 19–25.

demilitarization of the international security concept which broadens its targets and changes the ways in which the targets are met with the use of instruments that defence ministries have at their disposal. Practical policies and research efforts in many countries (mainly in Europe, South America and the Pacific region), resulted in various attempts to describe defence diplomacy as a particular instrument of state policy which is fundamentally different from its classic reference point, that is military diplomacy. This article attempts to emphasize the most important elements of the debate on the abovementioned subject. It is important to understand that it is connected with a much more complex field of state policy and strategy than simple military cooperation or diplomacy which could, after all, include almost every form of international military activity. The obvious definitional problem will continue to be caused by the shift in security paradigm, blurring the line between its military and non-military aspects and their impact on defence issues and foreign policies of modern states.