

Przemysław Skulski
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Problemy transparentności na międzynarodowym rynku broni

Problemy transparentności na międzynarodowym rynku uzbrojenia wywołują ogromne kontrowersje. Z jednej strony jest coraz większa świadomość znaczenia przejrzystości dla wyeliminowania wielu negatywnych zjawisk (nielegalny handel bronią, niedozwolony lobbing, korupcja). Z drugiej strony badacze zajmujący się tą tematyką wiedzą, jak wiele problemów związanych jest z dotarciem do aktualnych i wiarygodnych danych dotyczących handlu bronią. Celem artykułu jest przedstawienie wybranych problemów związanych z transparentnością na rynku uzbrojenia. Dotyczą one kwestii rejestracji transakcji zawieranych na tym rynku oraz problemów organizacji handlu bronią. Wiele miejsca poświęcono pracom nad Traktatem o handlu bronią, który w założeniach ma zapewnić większą transparentność oraz jednocześnie pełnić rolę kontrolną.

Problems of transparency on the international arms market

The issues of transparency of the international arms market induce large controversy. On the one hand, there is the increasing awareness of the importance of transparency to eliminate many negative phenomena (illegal arms sales and lobbying, corruption, etc.). On the other hand, researchers dealing with this subject know how difficult it is to collect actual and reliable data on the arms trade. The aim of this paper is to present selected issues related to transparency of the international arms market. It refers to the problems associated with registration of market transactions and its organization. Special attention was paid to the preparation of Arms Trade Treaty, which, in theory, is expected to ensure greater transparency while serving as a control mechanism.

Keywords: transparency, defense industry, arms market, corruption

Wprowadzenie

Transparentność (przejrzystość) jest problemem zauważalnym w dyskusjach poświęconych współczesnej gospodarce światowej. Wydarzenia ostatnich lat, które nazywane są także globalnym kryzysem zaufania do wielu korporacji transnarodowych oraz instytucji międzynarodowych, potwierdzają wagę tego zagadnienia. Należy przy tym zdawać sobie sprawę, że znaczenie transparentności nie we wszystkich obszarach aktywności biznesowej jest takie samo. Dobrym przykładem specyficznego podejścia do przejrzystości jest międzynarodowy ry-

nek uzbrojenia. Rodzaj towarów (produktów oraz usług) na nim oferowanych, a także wpływ uwarunkowań politycznych, technologicznych i militarnych sprawiają, że problemy przejrzystości często uznawane są za mniej istotne. Tymczasem należy pamiętać, że transfer uzbrojenia ma ogromny wpływ na zachowanie bezpieczeństwa międzynarodowego (globalnego, regionalnego i lokalnego) oraz eliminowanie wielu negatywnych zjawisk (nielegalny handel bronią, korupcja).

Celem artykułu jest pokazanie wybranych problemów związanych z transparentnością na międzynarodowym rynku uzbrojenia. Szczególną uwagę poświęcono kwestiom rejestracji i udostępniania danych o obrotach uzbrojeniem oraz pracom nad Traktatem o handlu bronią. Ten pierwszy problem ma kluczowe znaczenie dla analizy zawieranych transakcji oraz sytuacji na rynku uzbrojenia. Trudno jest bowiem omawiać jakiegokolwiek zjawisko bez dostępu do wiarygodnych danych statystycznych. Drugi problem stanowi natomiast przykład prac nad dokumentem, który powinien służyć zwiększeniu przejrzystości, jednocześnie pełniąc też rolę mechanizmu kontrolnego w zakresie obrotów bronią.

1. Transparentność w biznesie międzynarodowym

Jak już wspomniano we wstępie problem przejrzystości jest obecny w dyskusjach teoretycznych oraz w działaniach praktycznych wielu podmiotów. Termin ten jest odnoszony do różnych obszarów aktywności biznesowej – działań związanych z misją i wizją przedsiębiorstwa, relacjami z interesariuszami czy podejściem do szeroko rozumianego środowiska. Znajduje to także swoje odbicie w działaniach z zakresu *corporate governance*, w idei biznesu odpowiedzialnego społecznie oraz w nowoczesnych koncepcjach marketingowych, m.in. marketingu relacji (*relationship marketing*). Nie ulega wątpliwości, że duży wpływ na postrzeganie problemu transparentności ma globalizacja stosunków międzynarodowych. W skali świata zaobserwować można ogromną różnorodność filozofii prowadzenia biznesu oraz stylów zarządzania. Dla wielu firm akcentowanie transparentności oraz stosowanie takiego podejścia w praktyce jest nie tylko działaniem świadczącym o dostosowaniu się wymagań kontrahentów i odbiorców, ale jest również elementem budowania międzynarodowej przewagi konkurencyjnej.

Często można także spotkać się ze stosowaniem pojęcia przejrzystości w odniesieniu do rynku. Istnieje nawet pojęcie rynku przejrzystego (transparentnego), które odnosi się do dostępu do informacji dotyczących tego, jakie produkty i usługi są na nim oferowane, gdzie i w jakiej cenie. Należy sobie jednak zdawać sprawę, że specyfika poszczególnych rynków zarówno w układzie branżowym, jak i geograficznym powoduje, że transparentność jest postrzegana w odmienny

sposób. Charakterystyka towarów i usług stanowiących przedmiot obrotu na rynku broni oraz ich znaczenia dla problemów bezpieczeństwa (nie tylko militarnego) sprawiają, że przejrzystość jest często ograniczona. Nakładają się na to uwarunkowania charakterystyczne dla tej branży, a przede wszystkim polityczne, militarne oraz technologiczne. Ponadto należy zauważyć, że podejście do problemów przejrzystości jest odmienne w poszczególnych państwach. W przypadku krajów europejskich czy USA można mieć wprawdzie wiele zastrzeżeń co do transparentności działań na rynku uzbrojenia, ale w odniesieniu do wielu krajów afrykańskich (Somalia, Sudan, Nigeria) czy azjatyckich (Birma) przejrzystość jest terminem całkowicie abstrakcyjnym.

2. Obszary transparentności w handlu bronią

W oficjalnych dokumentach wielu państw, w tym także Polski, znajdują się odniesienia do zasady transparentności, która powinna obowiązywać w międzynarodowym handlu bronią, a także dotyczyć towarów podwójnego zastosowania. Na stronach internetowych polskiego MSZ można znaleźć informacje, że do działań w tym zakresie zalicza się informacje przekazywane przez poszczególne kraje dotyczące zawieranych transakcji handlowych i niehandlowych (m.in. darowizny), co wynika z porozumień o zasięgu regionalnym oraz globalnym [*Zasada...*, 2012]. Do tych pierwszych należy zaliczyć zobowiązanie państw członkowskich UE do wymiany informacji w zakresie obrotów uzbrojeniem oraz do składania rocznych raportów, informujących o aktywności w tym zakresie¹. W skali globalnej natomiast można wskazać wymianę informacji na forum Porozumienia z Wassenaar oraz na forum ONZ.

Podkreśla się także, że przejrzystość jest elementem budowy zaufania i bezpieczeństwa międzynarodowego, ponieważ zapewnia większą przewidywalność działań poszczególnych krajów w obszarze militarnym. Z takimi stwierdzeniami należy się zgodzić, dodając jednak, że często rzeczywistość wygląda odmiennie. Wypracowane i obowiązujące obecnie reguły nie gwarantują bowiem transparentności, a wielu czołowych producentów i eksporterów uzbrojenia nie jest zainteresowanych zmianami, skutecznie działając w mało przejrzystym otoczeniu. Waga problemu jest jednak bardzo duża, chodzi bowiem nie tylko o budowanie zaufania w stosunkach międzynarodowych, ale także redukcję ryzyka konfliktów militarnych i eliminowanie zachowań patologicznych.

¹ Wynika to ze Wspólnego Stanowiska Rady nr 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r.

W przypadku międzynarodowego rynku uzbrojenia problemy transparentności ujawniają się w kilku obszarach. Wydaje się, że do najbardziej istotnych można zaliczyć następujące zagadnienia:

- rejestrację zawieranych transakcji oraz statystyki dotyczące obrotów uzbrojeniem;
- funkcjonowanie sektora zbrojeniowego oraz organizację międzynarodowego handlu bronią (system przetargów na dostawy uzbrojenia, lobbings, przeciwdziałanie korupcji).

2.1. Rejestracja zawieranych transakcji oraz statystyki dotyczące obrotów uzbrojeniem

Do oceny zjawisk zachodzących na międzynarodowym rynku uzbrojenia niezbędne są dane statystyczne dotyczące transferów zbrojeń pomiędzy poszczególnymi krajami. Jednakże, upublicznianie informacji dotyczących sprzedaży i zakupu uzbrojenia stanowi duży problem, który dotyczy praktycznie wszystkich państw. Podstawową kwestią jest brak jednoznacznej definicji określającej, jakie produkty i usługi są przedmiotem obrotów na rynku uzbrojenia. Amerykańskie instytucje zajmujące się badaniem transferu uzbrojenia *US Congressional Research Service* (CRS) i *US Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA) przyjmują szeroką definicję określającą, że przedmiotem obrotów na rynku uzbrojenia jest „...sprzęt wojskowy i jego części, amunicja, sprzęt pomocniczy i inne urządzenia mające wojskowe zastosowanie. Sprzęt podwójnego zastosowania, w przypadku gdy jego podstawowym obszarem użycia są działania militarne. Opłaty licencyjne za produkcję sprzętu wojskowego. Usługi wojskowe, takie jak: trening, doradztwo, naprawy, pomoc techniczna, jeżeli dane na ten temat są dostępne” [ACDA, 2003, s. 197].

Bazując na takiej definicji, amerykańskie instytucje określiły wartość międzynarodowego handlu bronią w 2007 r. na poziomie 34,7 mld USD. Natomiast Sztokholmski Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI) przyjmujący węższą definicję przedmiotu transferu na rynku uzbrojenia szacował, że w tym samym roku międzynarodowy handel bronią wyniósł ponad 51 mld USD [Holtom, Bromley, 2010]. Dysproporcje te pokazują skalę problemów dotyczących badań międzynarodowego rynku broni. Tym bardziej że wiadomo, iż rzeczywisty transfer broni był wyższy, co wynika z faktu braku informacji o transakcjach zawieranych przez wiele krajów (np. Chiny).

Jednym z podstawowych, oficjalnie dostępnych źródeł informacji o transakcjach na rynku uzbrojenia jest Rejestr Zbrojeń Konwencjonalnych ONZ (UNROCA), który powstał w 1991 r. Ze względu na fakt, że wszystkie państwa członkowskie ONZ powinny przedstawiać raporty na temat eksportu oraz impor-

tu broni konwencjonalnej² rejestr uważany jest za istotny element globalnej transparentności. Państwa proszone są również o informacje dotyczące zasobów i zamówień składanych u krajowych producentów w zakresie broni konwencjonalnej oraz międzynarodowych transferów uzbrojenia drobnego (*Small Arms Light Weapons* – SALW).

Problemem jest jednak to, że raporty te przygotowywane są w sposób dowolny. Powoduje to, że jedynie część państw przygotowuje takie dokumenty, a udostępniane dane najczęściej są niepełne. Do końca 2010 r. jedynie 72 kraje przedłożyły raporty dotyczące transferów uzbrojenia obejmujące 2009 r., z których aż 30 okazało się praktycznie bezwartościowych. Należy też dodać, że rezultat ten okazał się gorszy od roku poprzedniego, kiedy to 80 państw złożyło raporty za 2008 r. Jest to zresztą tendencja utrzymująca się w ostatnich latach, raporty bowiem za 2007 r. złożyło 90 państw, a za 2006 r. 112 krajów [SIPRI, 2011, s. 311].

W 2010 r. jedynie 43 państwa przedstawiły informacje na temat międzynarodowych transferów SALW (w tym 6 zestawień było niepełnych). Sześć państw – Komory, Macedonia, San Marino, Serbia, Hiszpania oraz Tajlandia – dostarczyło takie dane po raz pierwszy [SIPRI, 2011, s. 312].

W styczniu 2010 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję wzywającą państwa członkowskie do przekazania Sekretarzowi Generalnemu ONZ stanowiska odnośnie do dalszego funkcjonowania UNROCA oraz włączenia do rejestru SALW, jako odrębnej kategorii [United Nations, 2010]. Większość państw członkowskich wyraziło zdecydowane poparcie dla tej inicjatywy, zgłaszając jednak własne, dodatkowe uwagi. Na przykład Japonia, Mauritius oraz Szwajcaria stały na stanowisku, że dla wielu państw (zwłaszcza rozwijających się) obroty bronią lekką mają dużo większe znaczenie niż transakcje dotyczące uzbrojenia podstawowego. Jednocześnie wskazano, że brak wymogu w zakresie raportowania transferów SALW jest istotną słabością systemu UNROCA, szczególnie w odniesieniu do sytuacji w Afryce, gdzie takie właśnie uzbrojenie jest źródłem destabilizacji i konfliktów. Izrael nie poparł jednoznacznie włączenia SALW jako kategorii do rejestru UNROCA, wyraził się jednak pozytywnie na temat „wszelkich wysiłków na rzecz wzrostu znaczenia i uniwersalizmu rejestru ONZ”, wzywając jednocześnie do podjęcia problemu nielegalnego handlu bronią i uzbrojeniem w rodzaju przenośnych systemów obrony powietrznej, rakiet krótkiego zasięgu czy prowizorycznych ładunków wybuchowych [UN Register, 2010, s. 38]. Jedyнным krajem, który sprzeciwił się wprowadzeniu kategorii SALW do rejestru obrotów uzbrojeniem był Singapur, którego przedstawiciele wyrazili obawy, co do

² Dotyczy to siedmiu kategorii: czołgów, uzbrojonych pojazdów bojowych, systemów artyleryjskich dużego kalibru, samolotów bojowych, helikopterów bojowych, okrętów wojennych oraz rakiet i wyrzutni rakietowych.

uciążliwości tego rodzaju procedur dla państw członkowskich, skutecznie zniechęcających, ich zdaniem, do uczestnictwa w systemie UNROCA.

Podsumowując, należy stwierdzić, że idea stworzenia globalnego rejestru transakcji zawieranych na rynku uzbrojenia jest słuszna. Jednak przyjęcie formuły dobrowolności oraz niejednoznaczne określenie kwestii lekkiego uzbrojenia jest poważną słabością. Malejąca liczba państw, które udostępniają dane, pokazuje, że bez instrumentów narzucających przekazywanie danych w sposób obligatoryjny UNROCA straci jakkolwiek sens.

Za inne źródło informacji dotyczących transferu uzbrojenia można uznać raporty krajowe oraz regionalne. Od początku lat 90. XX w. wzrasta liczba krajów, które opublikowały raporty na temat swojego eksportu broni. Do stycznia 2011 r., 34 państwa opublikowały co najmniej jeden krajowy raport dotyczący eksportu broni obejmujący okres po 1990 r. Należy jednak zauważyć, że spośród 30 państw, które przygotowały raporty po 2008 r., 24 dostarczyło informacje dotyczące licencji eksportowych dla uzbrojenia [SIPRI, 2011, s. 313–314]. W tym miejscu należy zaznaczyć, że jest znacząca różnica pomiędzy licencjami eksportowymi a wielkością rzeczywistego eksportu. Przyznanie licencji nie oznacza, że miał miejsce eksport uzbrojenia. Pełną informację, istotną także w aspekcie transparentności, zapewniają dane dotyczące zarówno przyznanych licencji, jak i wielkości rzeczywistego eksportu.

W ostatnich latach znaczący postęp w dziedzinie tworzenia raportów na temat eksportu uzbrojenia zanotowały kraje głównie Unii Europejskiej. Wynika to w dużym stopniu ze Wspólnego Stanowiska UE, definiującego zasady nadzoru nad eksportem technologii i sprzętu wojskowego. Według tego dokumentu kraje eksportujące uzbrojenie zobligowane są do sporządzenia raportu w tym zakresie [Council, 2008]. Do końca 2010 r. sześć państw członkowskich UE nie przedłożyło tego rodzaju raportów³. Należy zaznaczyć, że o ile liczba państw publikujących krajowe raporty dotyczących eksportu zbrojeniowego wzrosła, to przygotowywane opracowania straciły na szczegółowości. Przykładem mogą być pierwsze raporty Francji (z 1998 r.) oraz Republiki Czeskiej (z 2003 r.), które zawierały m.in. dokładne informacje na temat odmowy przyznania licencji eksportowych. W nowszych edycjach tak szczegółowych informacji brak.

Kolejnym czynnikiem ograniczającym zakres transparentności eksportu zbrojeniowego jest czas publikacji raportów. Większość raportów miało dostarczyć informacji wykorzystywanych przy ustalaniu zasad monitorowania i kontroli obrotów uzbrojeniem. Aby spełniały one swoją rolę powinny być przygotowane w takim czasie, by nie straciły na aktualności. W praktyce można zaobserwować bardzo różne podejście poszczególnych państw do tego problemu. Najnowsze edycje raportów przedłożone przez władze Austrii, Finlandii oraz Portugalii

³ Polska była siódmym krajem, ale opublikowała swój pierwszy raport w lutym 2011 r.

opublikowano po blisko 12 miesiącach po upływie okresu objętego analizą. Natomiast w przypadku raportów Wielkiej Brytanii, Rumunii oraz Szwajcarii materiały obejmowały dane sprzed trzech miesięcy. Terminowość publikacji danych uzależniona jest od wielu czynników, niekiedy obiektywnych. W niektórych państwach publikację tego rodzaju raportów musi poprzedzić akceptacja parlamentu, co w naturalny sposób opóźnia moment ich upublicznienia.

2.2. Funkcjonowanie sektora zbrojeniowego oraz organizacja międzynarodowego handlu bronią

Drugi obszar, w którym pojawiają się problemy dotyczące przejrzystości, związany jest z funkcjonowaniem sektora zbrojeniowego oraz transakcjami zawieranymi na tym rynku. W odniesieniu do funkcjonowania rynku uzbrojenia często podnoszone są argumenty przemawiające za traktowaniem części informacji jako niejawnych. Tłumaczone jest to wymaganiami bezpieczeństwa narodowego (lub międzynarodowego) lub/i koniecznością zachowania tajemnicy wojskowej oraz handlowej. W oczywisty sposób wpływa na zmniejszenie przejrzystości funkcjonowania sektora zbrojeniowego oraz operacji przeprowadzanych na tym rynku. Oprócz tej ogólnej tendencji wyodrębnić można także inne zagadnienia, które związane są z problemami przejrzystości na międzynarodowym rynku uzbrojenia:

- sposób organizacji przetargów na dostawy uzbrojenia,
- lobbing,
- przeciwdziałanie korupcji.

2.2.1 Przetargi na dostawy uzbrojenia

Przetargi uważane są za jedną z form dostaw charakterystycznych dla rynków zorganizowanych. Mogą one być organizowane w formie przetargów publicznych (otwartych) oraz zamkniętych [*Handel...*, 2012, s. 36–37]. Obie formy występują w przypadku obrotów uzbrojeniem. Należy przy tym zauważyć, że w ostatnich latach Unia Europejska dąży do tego, aby przetargi dotyczące uzbrojenia miały formę otwartą.

W założeniach przetargi mają zapewniać większą jawność i utrudniać działania niezgodne z prawem (przede wszystkim korupcję i nielegalny lobbing). Sposób organizowania przetargów stanowi pewną procedurę postępowania, która jest znana wszystkim potencjalnym oferentom. Jednocześnie określone są także zasady rozstrzygania sporów oraz przesuwania, odwoływania i unieważniania przetargów.

W przypadku zakupów sprzętu wojskowego odwoływanie i unieważnienie przetargów jest zjawiskiem bardzo częstym. Wymienić można przetargi na sprzęt

artyleryjski dla armii indyjskiej z lat 2008–2010 r. czy burzliwą historię przetargu na samoloty-cysterny dla lotnictwa amerykańskiego. Podobne sytuacje mają miejsce także w Polsce, a przykładami mogą być odwołane przetargi dotyczące zakupów samochodów ciężarowych oraz przetarg na samolot szkolno-bojowy (tzw. program LIFT) odwołany pod koniec października 2011 r. [Kasjaniuk, 2011].

Innym problem są skomplikowane i zawile warunki techniczne. Organizator przetargu, którym zazwyczaj jest wyspecjalizowana jednostka działająca w strukturach ministerstwa obrony narodowej określa wymagania wobec zamawianego sprzętu (w Polsce jest to Inspektorat Uzbrojenia). Normy techniczne mogą być tak skonstruowane, aby preferowały określonego dostawcę. W skrajnych przypadkach normy mogą eliminować pozostałych konkurentów. Takim przykładem może być wspomniany już przetarg na samolot szkolno-bojowy dla Polski. Zdaniem niektórych specjalistów wymogi techniczne preferowały koreański samolot T-50 oferowany przez firmę KAI (wspierany przez amerykański koncern Lockheed-Martin). Choć można z takim sformułowaniem dyskutować, to z całą pewnością bardzo wyśrubowane wymogi wyeliminowały niektórych oferentów (czeski L-159 i brytyjski Hawk oferowany przez fińską Patrię).

Takie działania stwarzają praktycznie nieograniczone możliwości manipulowania przetargami i ustawiania ich pod konkretne firmy. Trudno uznać, że takie praktyki są przykładami transparentności na rynku uzbrojenia. Wprowadzony w 2011 r. w krajach Unii Europejskiej wymóg wykorzystywania przy dostawach broni przetargów publicznych nie zmieni tego w istotny sposób, choć z pewnością jest to krok w dobrym kierunku.

Należy również zaznaczyć, że praktycznie w każdym kraju istnieją bezprzetargowe procedury zakupu uzbrojenia. Są one najczęściej związane z tzw. pilnymi potrzebami operacyjnymi (PPO). W ostatnich latach występują na przykład w państwach, które wysłały swoje kontyngenty do Iraku i Afganistanu. Uzasadnieniem procedur bezprzetargowych jest konieczność szybkiej reakcji na zmieniające się warunki działania i pilne potrzeby sprzętowe jednostek wojskowych. Z militarnego punktu widzenia jest to uzasadnione, jednak równocześnie stwarza pole do działań arbitralnych oraz podatnych na wpływy lobbingu.

2.2.2. Lobbing

Lobbing jest zjawiskiem powszechnie obecnym zarówno w działaniach koncernów zbrojeniowych prowadzonych na rynkach zagranicznych, jak i w przypadku rządów krajów będących czołowymi eksporterami uzbrojenia (USA, Rosja, Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Chiny). Wydaje się, że dla zdecydowanej większości państw produkcja i eksport uzbrojenia są elementami realizacji polityki zagranicznej. Transfer dóbr o strategicznym znaczeniu stwarza państwu-eksporterowi możliwość oddziaływania na zachowania polityczne państwa-importera. Dostawca uzbrojenia wpływa bowiem na potencjał militarny państwa-odbiorcy

[Zachara, 2010, s. 60]. Aktywność tego typu dobrze jest widoczna w amerykańskich firmach zbrojeniowych, które przywiązują ogromną wagę do budowania odpowiednich relacji z politykami, licząc na wsparcie z ich strony. Proces ten był doskonale widoczny podczas starań o dostawę samolotów F-16 do Polski. W promocję wyrobu Lockheed-Martina zaangażowali się amerykańscy politycy najwyższego szczebla, włącznie z prezydentem G.W. Bushem [Lentowicz, 2005].

Należy również pamiętać, że od strony prawnej interpretacja lobbingu oraz określenie tego, jakie działania są dozwolone, a jakie są uważane za niezgodne z prawem jest bardzo zróżnicowana. Jest to źródłem potencjalnych problemów, szczególnie jeżeli obowiązujące przepisy są niejednoznaczne. Przykładem może być choćby „kariera” polskiego lobbysty Marka Dochnała, który wykazywał dużą aktywność także w sektorze zbrojeniowym.

2.2.3. Przeciwdziałanie korupcji

Zjawisko korupcji jest związane z funkcjonowaniem wielu segmentów gospodarki światowej – przemysłem farmaceutycznym, motoryzacyjnym czy elektronicznym. Szacunki dotyczące tego zjawiska mówią o kwocie około 1 biliona USD, jaka rocznie jest przeznaczana na łapówki w skali globalnej [African..., 2007]. Choć z pewnością można dyskutować, czy kwota ta odpowiada rzeczywistej skali tego zjawiska, to nie ulega wątpliwości, że jednym z najbardziej podatnych na korupcję obszarów jest rynek uzbrojenia. Potwierdzają to nie tylko informacje publikowane przez organizacje pozarządowe (*Transparency International, Amnesty International, Campaign Against Arms Trade*), ale także oficjalne dokumenty władz wielu krajów. W 2000 r. raport US Commerce Departament dotyczący korupcji stwierdzał, że ponad połowa zgłoszonych spraw dotyczyła transakcji zbrojeniowych [Gilby, 2009, s. 98].

J. Roeber członek *Strategy Committee of Transparency International Defence Against Corruption* wymienia kilka przyczyn, które sprawiają, że korupcja jest tak powszechnym zjawiskiem w międzynarodowych obrotach uzbrojeniem:

- wzrost konkurencji na rynku uzbrojenia po 1989 r.;
- w wielu krajach rozwijających się władzę sprawują autorytarne reżimy, które akceptują takie zjawiska jak łapówki czy nielegalne dostawy broni;
- na rynku broni nie ma przejrzystości cenowej, co ułatwia ukrywanie łapówek, np. pod postacią konsultingu;
- powoływanie się na „bezpieczeństwo narodowe”, które uzasadnia utajnianie wielu informacji dotyczących obrotów uzbrojeniem [Gilby, 2009, s. 99-100].

Do przyczyn wyróżnionych przez J. Roebera należałoby dodać organizację handlu bronią w wielu krajach, umożliwiającą funkcjonowanie pośredników, których jedynym celem jest w rzeczywistości przekazywanie łapówek. Innym problemem jest system doradców i konsultantów, którego funkcjonowanie

otwiera pole do działań niezgodnych z prawem. W wielu wypadkach na takich stanowiskach są zatrudniani wysokiej rangi wojskowi (najczęściej po zakończeniu służby), którzy mają doskonale rozeznanie w środowisku oraz liczne kontakty (formalne i nieformalne).

Oczywiście nie można demonizować rynku uzbrojenia, bo przecież nie każda transakcja jest związana z korupcją czy innymi zjawiskami patologicznymi. Nie każdy konsultant działający w przemyśle zbrojeniowym jest łapówkarzem. Jednak ilość wykrytych nieprawidłowości oraz ich skala pokazują ogromne rozmiary problemu.

W 2010 r. jeden z największych producentów broni na świecie – BAE Systems, musiał zapłacić 400 mln USD w ramach ugody zawartej z amerykańskim Departamentem Sprawiedliwości, w sprawie korupcji związanej z kontraktem na sprzedaż uzbrojenia do Arabii Saudyjskiej. Kontrakt z Rijadem (tzw. kontrakt Al Yamamah) miał wartość ponad 40 mld GBP, a w celu jego zdobycia koncern zbrojeniowy przez lata opłacał członka saudyjskiej rodziny panującej – księcia Bandara bin-Sultana, który był synem ministra obrony narodowej i ambasadorem Królestwa Arabii Saudyjskiej w Waszyngtonie przez 20 lat [Wołejko, 2010]. Należy jednak zaznaczyć, że w sytuacji, gdy na początku XXI w. roczna sprzedaż uzbrojenia przez BAE Systems utrzymuje się na poziomie 30 mld USD, osiągając zysk około 3 mld USD, to nałożoną karę trudno uznać za szczególnie dotkliwą [SIPRI, 2010, s. 275]. BAE Systems przyjęło wprowadzić przygotowane przez zewnętrzną komisję rekomendacje, mające zapobiec korupcyjnym praktykom, ale jednocześnie w ostatnich latach koncern jest oskarżany o nieuczciwe praktyki w walce o kontrakty na dostawy uzbrojenia do Czech, RPA i Tanzanii [Fenstein, 2011, s. 175–188 i 199–218].

Analizując dostępne dane można stwierdzić, że korupcja na rynku uzbrojenia ma długoletnią historię. Do wielu nieprawidłowości dochodziło już na przełomie XIX i XX w. (m.in. podczas wojen bałkańskich), a więc w okresie kształtowania się nowoczesnego przemysłu zbrojeniowego. W kolejnych okresach negatywne zjawiska nasiliły się. W latach 70. i 80. XX w. miały miejsce liczne skandale korupcyjne, choć relatywnie rzadko skazywano winnych. Jedną z najbardziej spektakularnych afer dotyczyła samolotów Lockheed do Japonii. Ujawnione nieprawidłowości doprowadziły m.in. do skazania premiera Japonii Kakuei Tanaki na karę 4 lat więzienia [Fenstein, 2011, s. 268–269]. Następstwem tej afery było przyjęcie przez Kongres USA w 1977 r. ustawy, utrudniającej praktyki korupcyjne. Należy dodać, że ta sama firma była zamieszana w aferę z dostawami samolotów F-104 Starfighter do Niemiec oraz opłacała członka holenderskiej rodziny królewskiej, księcia Bernarda, który miał wpływ na zakupy sprzętu wojskowego [Wołejko, 2010]. W czasach globalizacji rynku zbrojeniowego oraz zaostrzającej się walki konkurencyjnej sytuacja uległa dalszemu pogorszeniu. Oskarżenia o korupcję są formułowane w związku z wieloma dostawami sprzętu realizowanymi w ostatnich

latach. Przykładami są dostawy kołowych transporterów Pandur do Republiki Czeskiej oraz fińskich transporterów Patria do Słowenii, ukraińskich czołgów Oplot do Tajlandii czy singapurskich haubic FH-2000 do Indii [Tajlandia..., 2011; Likowski, 2011]. Dzieje się tak pomimo wprowadzenia przez wiele krajów bardzo restrykcyjnych przepisów (np. dotyczących kontaktów przedstawicieli wojska z firmami zbrojeniowymi), które okazują się jednak mało skuteczne.

Wydaje się, że proces sprzedaży broni jest szczególnie narażony na korupcję, głównie ze względu na dużą uznaniowość oraz małą przejrzystość reguł gry. Istnienie nawet bardzo szczegółowych procedur stwarza raczej pozory transparentności, niż eliminuje zjawiska patologiczne. Zjawisko korupcji dotyczy nawet krajów wysoko notowanych na listach rankingowych pod względem przejrzystości w biznesie, jak: Finlandia, Szwajcaria, Szwecja czy Holandia.

3. Międzynarodowy traktat Arms Trade Treaty

O konieczności przygotowania nowego dokumentu, regulującego funkcjonowanie międzynarodowego rynku broni mówi się od wielu lat. Wynika to głównie z faktu, że istniejące porozumienia nie sprawdzają się w dobie globalizacji i komercjalizacji obrotów uzbrojeniem. Oba te zjawiska nasiliły się po 1989 r. i zakończeniu zimnej wojny. Jednak przez długi okres podejmowane inicjatywy (np. Porozumienie z Wassenaar) nie przynosiły znaczących rezultatów.

W 2003 r. grupa laureatów Nagrody Nobla, na której czele stał Oscar Arias wystąpiła do ONZ z inicjatywą przygotowania traktatu dotyczącego międzynarodowych obrotów bronią konwencjonalną. W grudniu 2006 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję 61/98 „*Towards an Arms Trade Treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms*”. Za przyjęciem rezolucji głosowali przedstawiciele 153 państw, 24 kraje wstrzymały się od głosu (m.in. Arabia Saudyjska, Białoruś, Chiny, Indie, Iran, Irak, Pakistan, Rosja, Wenezuela, ZEA). Największy eksporter uzbrojenia w tamtym czasie, USA, głosowały przeciwko rezolucji, podobnie jak Zimbabwe. Zdaniem przedstawicieli prezydenta G.W. Busha regulacje na poziomie krajowym zapewniałyby skuteczniejszą kontrolę.

We wrześniu 2007 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ została powołana Grupa Rządowych Ekspertów (*Group of Governmental Experts*), w skład której weszli przedstawiciele 28 państw. Jej zadaniem było przygotowanie raportu dotyczącego handlu bronią oraz założeń przyszłego traktatu. Jesienią 2009 r. Sekretarz Stanu – Hillary Clinton – poinformowała o zmianie stanowiska waszyngtońskiej administracji, choć pod pewnymi warunkami. Dotyczyły one przede wszystkim zaakceptowania warunków zawartych w traktacie przez wszystkie kraje. Nowe stanowisko nie zmieniło jednak silnej opozycji w stosunku do traktatu wewnątrz

USA. Jesienią 2011 r. blisko 60 amerykańskich senatorów (w tym 45 Republikańców) zgłosiło swój sprzeciw wobec ATT. Ich liczba jest wystarczająca, aby skutecznie blokować ratyfikację przez Stany Zjednoczone [57 *Senators...*, 2011].

Przyspieszenie prac nad ATT nastąpiło na początku 2012 r., co jest związane z planami przyjęcia tego dokumentu na forum ONZ latem bieżącego roku. Przedstawiciele wielu krajów, m.in. Wielkiej Brytanii, podkreślają, że do osiągnięcia sukcesu niezbędny będzie kompromis. Zachowana ma być jednak, tzw. złota zasada, w myśl której traktat ma prowadzić do ograniczenia transferu broni do regionów objętych konfliktami oraz w miejsca, gdzie broń służy łamaniu elementarnych praw ludzi. Biorąc pod uwagę niestabilną sytuację międzynarodową (Iran, Korea Płn.) oraz liczne toczące się konflikty (Syria) uzyskanie porozumienia wydaje się zadaniem bardzo trudnym. Poza tym pozostaje bardzo istotne pytanie – jeżeli nawet dokument zostanie zaakceptowany przez członków ONZ, czy nie będzie kolejnym „pustym” dokumentem, bez znaczenia dla rzeczywistych procesów zachodzących na świecie.

Podsumowanie

Problem transparentności na międzynarodowym rynku broni budzi duże kontrowersje. Można wskazać liczne ograniczenia (bezpieczeństwo narodowe, tajemnica handlowa, brak demokracji), które sprawiają, że trudno mówić o jego przejrzystości na tym rynku. Nawet, jeżeli wiele krajów oraz korporacji zbrojeniowych informuje o podejmowaniu działań w tym zakresie, to praktyka pokazuje, że często są to deklaracje, nieznanające potwierdzenia w rzeczywistości. Problem transparentności dotyczy nie tylko krajów rozwijających się, które często nie mogą być zaliczone do państw demokratycznych. Znacznie częściej brak przejrzystości jest wykorzystywany przez kraje wysoko rozwinięte do przeprowadzania transakcji nie tylko dwuznacznych w ocenie moralnej, ale często niezgodnych z obowiązującym prawem.

Z tego względu dużego znaczenia nabierają prace nad Traktatem o handlu bronią (*Arms Trade Treaty*). W założeniach będzie on nie tylko zapewniał możliwości kontroli obrotów uzbrojeniem, ale przez wprowadzenie powszechnie obowiązujących standardów także zapewniał większą transparentność. Tempo dotychczasowych prac nad tym dokumentem oraz brak poparcia ze strony wielu czołowych graczy na rynku uzbrojenia (Chiny, Indie, Pakistan, Rosja) pokazują, że osiągnięcie porozumienia oraz zbudowanie globalnego systemu kontroli rynku broni będzie niesłychanie trudne. Żywić wprawdzie można nadzieję, że rozmowy przewidziane na lipiec 2012 r. przyniosą przełom i doprowadzą do zaakceptowania tego dokumentu przez członków ONZ, choć wydaje się to jednak mało prawdopodobne.

Bibliografia

- 57 Senators Protest U.N. Small Arms Treaty, 2011, www.geekswithguns.com, [dostęp: 22.11.2011].
- ACDA, 2003, ACDA World Military Expenditures and Arms Transfers 1999–2000.
- African corruption "on the wane"*, 2007, news.bbc.co.uk [dostęp: 10.07.2007].
- Council Common Position 2008/944/CFSP, defining common rules governing control of military technologies and equipment, Official Journal of the European Union, L335, Council of the European Union, 13 December 2008.
- Gilby N., 2009, *The no-nonsense guide to the arms trade*, New Internationalist, Oxford.
- Fenstein A., 2011, *The Shadow Word. Inside the Global Arms Trade*, Farrar, Straus and Giroux, New York.
- Handel zagraniczny. Organizacja i technika*, 2012, Rymarczyk J. (red), PWE, Warszawa.
- Holtom P., Bromley M., 2010, *The International Arms Trade: Difficult to Define, Measure and Control*, Arms Control Association, www.armscontrol.org [dostęp: July 2010].
- Kasjaniuk S., 2011, *LIFT: przetarg odwołany*, lotniczapolska.pl [dostęp: 27.10.2011].
- Lentowicz Z., 2005, *Ambasadorowie biznesu*, Rzeczpospolita, 23.02.2005.
- Likowski M., 2011, *Indyjski przetarg artyleryjski odwołany*, Raport nr 11.
- SIPRI Yearbook 2010, Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, Oxford.
- SIPRI Yearbook 2011. Armaments, Disarmament and International Security, Oxford University Press, Oxford.
- Tajlandia kupuje 200 Oplotów*, 2011, Raport nr 4.
- UN Register of Conventional Arms, Report of the Secretary-General, A/65/133, United Nations, General Assembly, 15 July 2010.
- United Nations, General Assembly Resolution, 64/54, 12 January 2010.
- Wołajko P., 2010, *Handel bronią i korupcja*, <http://dyplomacjafm.blox.pl> [dostęp: 05.02.2010].
- Zachara M., 2010, *Broń i dyplomacja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Zasada transparentności w handlu bronią i towarami podwójnego zastosowania*, 2012, www.msz.gov.pl [dostęp: 05.03.2012].