

Jacek Czaputowicz

Ewolucja polskiej polityki bezpieczeństwa: w kierunku strategicznej samodzielności?

SŁOWA KLUCZOWE:

bezpieczeństwo, Polska, NATO, EPBiO/WPBiO, strategia bezpieczeństwa

STUDIA I ANALIZY

Tematem artykułu jest ewolucja polskiej polityki bezpieczeństwa, od uzyskania członkostwa w NATO w 1999 r. Część pierwsza jest poświęcona znaczeniu Sojuszu Północnoatlantyckiego i stosunków ze Stanami Zjednoczonymi dla polskiej polityki bezpieczeństwa. W części drugiej przedstawiony jest stosunek Polski do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, udział w unijnych misjach stabilizacyjnych i grupach bojowych oraz inicjatywy na rzecz wzmocnienia polityki bezpieczeństwa w Unii Europejskiej. W części trzeciej omówione są kierunki polskiej polityki obronnej w dokumentach strategicznych, postrzeganie zagrożeń, jej mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego. Politykę bezpieczeństwa Polski w 2013 r. cechuje dążenie do osiągnięcia większej samodzielności strategicznej i ograniczenie zaangażowania w misje zagraniczne.

Członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi

Bezpieczeństwo Polski, tak jak każdego innego kraju, jest uwarunkowane czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Czynniki wewnętrzne to terytorium, wielkość populacji i skład etniczny, potencjał

gospodarczy, wielkość i jakość sił zbrojnych, ustrój polityczny, jakość przywództwa oraz stan mentalny społeczeństwa i jego zdolność do akceptacji kosztów zapewnienia bezpieczeństwa. Czynniki zewnętrzne to z kolei sojusze, sytuacja międzynarodowa wokół kraju, w tym zainteresowanie regionem ze strony innych państw, zgodność interesów Polski z interesami innych państw i ich możliwości oddziaływania na stan bezpieczeństwa kraju¹.

Zmiany, które nastąpiły po 1989 r., dotyczyły zarówno wymiaru wewnętrznego, jak i zewnętrznego. Po zwycięstwie „Solidarności” w 1998 r. Polska uzyskała możliwość prowadzenia polityki bezpieczeństwa zgodnej z narodowym interesem. W latach 1989–1991 zostały zerwane więzy zależności z ZSRR, czego instytucjonalnym wyrazem było rozwiązanie Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Zasadniczym celem strategicznym Polski stało się członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim, uzyskane ostatecznie w 1999 r. Przemawiało za nim wzmocnienie potencjału obronnego Polski, wysoka ocena skuteczności działania Sojuszu w odstraszeniu potencjalnego agresora oraz umocnienie wizerunku Polski jako państwa stabilnego i odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych. W negocjacjach Polska odwoływała się do argumentów historycznych, konieczności utrzymania demokracji oraz norm obowiązujących w sojuszu, takich jak zasada równości i niepodzielności bezpieczeństwa².

Dla Polski wartość członkostwa w NATO wynikała z artykułu 5. traktatu waszyngtońskiego – zbiorowej obrony państw członkowskich. Z tej perspektywy udział Sojuszu w działaniach typu ekspedycyjnego nie powinien odbywać się kosztem tradycyjnej funkcji obrony terytorium państw członkowskich. Polska dążyła także do równomiernego rozmieszczenia infrastruktury obronnej sojuszu i rozwoju współpracy między NATO a Unią Europejską. Zaangażowanie Amerykanów w Europie było postrzegane jako gwarant bezpieczeństwa.

Z perspektywy NATO członkostwo Polski zwiększało potencjał Sojuszu do obrony i prowadzenia operacji pokojowych w świecie oraz likwidowało szarą strefę bezpieczeństwa w Europie Środkowej, powstałą po rozwiązaniu Układu Warszawskiego. Polska wносиła także dogłębną znajomość problematyki wschodniej. Jako członek NATO konsekwent-

¹ R. Kuźniar, *Wewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej*, [w:] R. Kuźniar, Krzysztof Szczepaniak, *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002, s. 34–35, P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa, 2012, s. 396.

² F. Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge 2003, s. 229–236.

nie opowiadała się za polityką „otwartych drzwi”, wspierając wschodnich sąsiadów w ich dążeniach do uzyskania członkostwa w tej organizacji³. Zarówno Polska, jak i Stany Zjednoczone dążyły do przyznania Gruzji i Ukrainie perspektywy członkostwa, co spotkało się ze sprzeciwem Francji i Niemiec.

Polska wzięła udział w operacji militarnej w Iraku w 2003 r. Mimo że opinia publiczna była nastawiona negatywnie, zaangażowanie u boku Stanów Zjednoczonych cieszyło się poparciem elit politycznych, które spodziewały się korzyści w postaci umocnienia sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi i ogólnej pozycji kraju na arenie międzynarodowej⁴. Polska została zaliczona do „nowej Europy” – państw dążących do utrzymania ścisłych stosunków z Amerykanami, w przeciwieństwie do „starej Europy” – państw sceptycznych wobec militarnego zaangażowania u boku Amerykanów.

Udział Polski w operacji w Iraku oceniany jest jako sukces wojskowy, remis polityczny i porażka gospodarcza. Wojsko polskie zdobyło cenne doświadczenie w zakresie logistycznym, operacyjnym i dowodzenia dużymi siłami wielonarodowymi, co zwiększyło jego atrakcyjność w oczach sojuszników. Wzmocnieniu uległa polityczna podmiotowość i strategiczna samodzielność Polski. Działania w Iraku uświadomiły konieczność wprowadzenia armii w pełni zawodowej i przyspieszyły reformy sił zbrojnych. Zarazem nadzieje na to, że zaangażowanie w Irak u boku Stanów Zjednoczonych przyniesie strategiczne partnerstwo i większą obecność amerykańską na terytorium Polski, okazały się nie-realne. Spójność NATO została osłabiona na skutek rozdźwięku między sojusznikami co do zasadności interwencji w Iraku⁵.

Chęć wsparcia Sojuszu Północnoatlantyckiego leżała u podłoża decyzji o przeniesieniu wojska polskiego z Iraku do Afganistanu. Udział tysiącdwuosobowego kontyngentu w operacji NATO postrzegany był

³ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 192–197.

⁴ F. Doeser, *When Governments Ignore Public Opinion in Foreign Policy: Poland and the Iraq Invasion*, *European Security*, 2013, <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839.2013.808190#.Um97yBBWNng> (dostęp: 20.10.2013). Zob. także E. Radziszewski, *Interpersonal Discussions and Attitude Formation on Foreign Policy: the Case of Polish Involvement in the Iraq War*, „Foreign Policy Analysis” 2013, nr 1, s. 103–123.

⁵ S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, *Bezpieczeństwo Narodowe* nr 22, 2012, s. 37–38, J. Czaputowicz, *Zaangażowanie w Irak i polska polityka europejska*, *Polska w Europie* nr 3 (47), 2004, s. 20–22.

jako długoterminowa inwestycja w bezpieczeństwo kraju. Sojusz zaangażował się w operację o charakterze uprzedzającym, a więc ofensywnym, co z perspektywy Polski było niekorzystne, skłaniało bowiem państwa członkowskie do rozwijania zdolności ekspedycyjnych, które są zasadniczo odmienne od zdolności koniecznych do zbiorowej obrony przed agresją zewnętrzną⁶.

Spotyka się opinie, że zaangażowanie Polski u boku Stanów Zjednoczonych w Iraku i Afganistanie było błędem, nie przyniosło bowiem spodziewanych korzyści politycznych, militarnych i gospodarczych. Nie doszło w szczególności do zniesienia wiz dla Polaków, amerykańskich inwestycji offsetowych za zakup myśliwców F-16 i uzyskania kontraktów w tych państwach⁷. Poparcie społeczne dla NATO należy dziś do najniższych w Europie; liczba osób uważających, że sojusz pozostaje niezbędny dla bezpieczeństwa europejskiego, wynosi w Polsce 47%, przy średniej w UE 58%⁸.

Podsumowując: na przełomie lat 1990 i 2000 podstawę polityki bezpieczeństwa Polski stanowiło członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Uczestnicząc w operacji w Iraku, Polska umocniła swój wizerunek bliskiego sojusznika Amerykanów. W polskiej polityce bezpieczeństwa dominował „instynktowny atlantyzm” niezależnie od tego, która partia sprawowała rządy. W 2004 r. Polska została przyjęta do Unii Europejskiej, co stworzyło nowe możliwości instytucjonalnego umocnienia bezpieczeństwa państwa.

Stosunek Polski do Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

W 1999 r. została zainicjowana Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Badacze są zgodni, że przełomem była wojna w Bośni,

⁶ B. Balcerowicz, *Aktywność Polski w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego*, [w:] S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Polski po przystąpieniu do NATO i do Unii Europejskiej. Problemy tożsamości i adaptacji*, Warszawa 2010, s. 135–136.

⁷ J. Zając, *Bandwagoning w polskiej polityce zagranicznej*, *Przegląd Zachodni* nr 3, 2009, s. 168–178, C. Frank, *Civilian power meets 'instinctive' atlanticist: comparing German and Polish European Security and Defence Policies*, paper prepared for the Conference „Role Theory Research in International Relations: Conceptual Challenges and Political Promises”, European Academy Otzenhausen, September 28–October 1, 2008, s. 17–19.

⁸ *Transatlantic Trends Key Findings 2013*, The German Marshall Fund of the United States, s. 28.

która wywołała kryzys tożsamości Europejczyków i przewartościowania w zakresie dopuszczalności użycia siły⁹. Wzrostowi zdolności militarnych Stanów Zjednoczonych nie towarzyszyły odpowiednie nakłady na obronę w państwach europejskich. Rosnąca asymetria w rozkładzie zdolności wytworzyła napięcia między sojusznikami i otworzyła możliwość ustalenia nowych ram współpracy¹⁰.

Tak jak inne państwa środkowoeuropejskie, także Polska podchodziła początkowo z ostrożnością do idei pogłębienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej. Raczej reagowała na wydarzenia, niż je kreowała, zależało jej na tym, by nie podważać sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi¹¹. Propozycje utworzenia unijnego stałego dowództwa traktowała jako niepotrzebne powielanie struktur NATO. Sprzeciwiała się wszelkim formom strukturalnej współpracy w ramach EPBiO, obawiając się, że może ona wykluczyć nowe państwa członkowskie z procesu podejmowania decyzji¹². Z rezerwą odnosiła się do ogłoszonych w Helsinkach 1999 r. zamiarów utworzenia europejskich sił interwencyjnych, traktując je jako potencjalną konkurencję wobec natowskich sił reagowania. Obawiała się rozluźnienia stosunków między Europą a Stanami Zjednoczonymi i osłabienia spójności NATO.

Z perspektywy Polski przyjęta w 2003 r. Europejska Strategia Bezpieczeństwa zbyt koncentrowała się na nowych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, ważnych dla państw zachodnioeuropejskich, zaniedbywała natomiast tradycyjne zagrożenia militarne, istotne dla państw środkowoeuropejskich. Polskie propozycje zmierzały do określenia Sojuszu Północnoatlantyckiego jako głównej instytucji bezpieczeństwa na kontynencie. Polska wyrażała także sceptycyzm co do możliwości wprowadzenia „efektywnego multilateralizmu”, twierdząc, że Unia Europejska powinna mieć możliwość prowadzenia operacji militarnych bez konieczności uzyskania autoryzacji ze strony ONZ. Rosja była partnerem we współpracy, a zara-

⁹ Zob. szerzej J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 2.

¹⁰ Ch.O. Meyer, E. Strickmann, *Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 1, s. 72–77.

¹¹ P. Latawski, M.A. Smith, *Plus ça change, plus c'est la même chose. CESDP since 1998: The View from London, Paris and Warsaw*, „Journal of European Area Studies” 2002, nr 2, s. 223.

¹² K. Miszczak, *Germany, Poland and European Security*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2005, nr 1, s. 105.

zem potencjalnym źródłem niestabilności. Polska proponowała także większą koncentrację na tradycyjnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa, w tym „zamrożonych konfliktach” w Europie Wschodniej oraz nie zgadzała się, by Ukraina była wymieniona obok Białorusi jako potencjalne źródło zagrożenia¹³.

Sceptycyzm wobec EPBiO opierał się więc na dwóch przesłankach. Po pierwsze, Polacy twierdzili (tak jak Amerykanie), że Europejczycy powinni rozwijać zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony w ramach NATO. W innym przypadku doszłoby do niepotrzebnego powielania struktur i osłabienia sojuszu. Po drugie, działania w ramach EPBiO mogłyby dyskryminować członków NATO, takich jak Polska, którzy nie byli jeszcze członkami Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej drugi argument stracił na znaczeniu, dostrzeżono, że EPBiO może być dodatkowym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju.

Ostatecznie Polska stała się zwolennikiem rozwijania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W 2004 r. 77% Polaków było zdania, że Unia Europejska powinna dysponować dla obrony swoich interesów własną siłą militarną¹⁴. Punktem spornym okazała się budowa przez Rosję i Niemcy gazociągu po dnie Bałtyku, co stawiało Polskę w trudnej sytuacji względem zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Porównanie przez ministra obrony Radosława Sikorskiego porozumienia rosyjsko-niemieckiego do paktu Mołotow-Ribbentrop wskazywało na pilną potrzebę solidarności wewnętrznej i wypracowania spójnej polityki wobec Rosji¹⁵. Premier Jarosław Kaczyński, zwolennik zachowania suwerenności kraju w kwestiach kulturowych, proponował utworzenie 100-tysięcznej armii europejskiej powiązanej z NATO¹⁶.

¹³ O. Osica, *Poland's Role in CFSP/CESDP: Added Value or a Trouble Maker?*, [w:] M. Overhaus, H.W. Maull, S. Harnisch (red.), *Part II, The European Security Strategy Paper Tiger Or Catalyst for Joint Action?, Perspectives from Italy, Poland, Austria and Finland*, Newsletter 2004, 5 (14), s. 9–15, <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/newsletter/issue14.pdf> (dostęp: 8.05.2013).

¹⁴ K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007, s. 54.

¹⁵ S. Castle, *Poles Angry at Pipeline Pact*, „The Independent”, 1 May 2006, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/pires-angry-at-pipeline-pact-476320.html> (dostęp: 8.05.2013).

¹⁶ D. Spinant, S. Taylor, *Polish Premier: EU Should Be Military Power*, „European Voice”, 31.8.2006, J. Cienski, S. Wagstyl, *Poland Proposes an EU Army Tied to NATO*, „Financial Times”, November 5, 2006.

Polska uczestniczyła w misjach prowadzonych w ramach EPBiO, demonstrując w ten sposób solidarność z innymi państwami. Będąc szóstym co do wielkości krajem Unii Europejskiej, znalazła się na piątym miejscu pod względem udziału w unijnych operacjach. 400 polskich żołnierzy brało udział w operacji EUFOR w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, której celem było zapewnienie bezpieczeństwa uchodźcom z Darfuru. 130 Polaków uczestniczyło w operacji EUFOR w Kongu, 277 w operacji ALTHEA, natomiast 17 w operacji CONCORDIA¹⁷. Udział w misjach stabilizacyjnych stał się katalizatorem modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych, zwiększenia ich wartości bojowej i poprawy wizerunku w świecie. Do negatywów należy zaliczyć znaczne koszty dla budżetu państwa.

Jeszcze w exposé w 2008 r. minister spraw zagranicznych z ramienia Platformy Obywatelskiej Radosław Sikorski uznał kierunek transatlantycki w polskiej polityce bezpieczeństwa za najważniejszy. Stosunek Polski do Stanów Zjednoczonych uległ „urealnieniu” po ogłoszeniu przez prezydenta Baraka Obamę polityki „resetu” stosunków z Rosją i zatrzymaniu programu budowy tarczy rakietowej w Polsce i Czechach. Polska zaczęła realizować strategię przyłączenia się (*bandwagoning*) do Niemiec, czyli państwa najsilniejszego na poziomie europejskim. Zmiana ta została wywołana nie tyle czynnikami wewnętrznymi, takimi jak dojście do władzy Platformy Obywatelskiej, co czynnikami zewnętrznymi, do których należą zmiany układu sił na świecie, zmniejszenie amerykańskiego zaangażowania w Europie i trudności w rozmieszczeniu w Polsce elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej.

Traktat lizboński wprowadził klauzule solidarności i wzajemnej pomocy w wypadku agresji zbrojnej na państwo członkowskie. „Europejska” polityka bezpieczeństwa i obrony została zastąpiona przez „wspólną”, zachowując charakter międzyrządowy, co oznacza, że do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślność. Traktat czyni odpowiedzialnym za jej realizację Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i podlegające mu struktury. Uwagi Polski do *Raportu* na temat implementacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2008 r. dotyczyły wyzwań dla bezpieczeństwa pochodzących ze strony Rosji, bezpieczeństwa energetycznego, partnerstwa wschodniego, unijnych zdolności szybkiego reagowania i kryzysu

¹⁷ G. Grevi, D. Keohanne, *ESDP Resources*, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: The First ten Years (1999–2009)*, Paris 2009, s. 414; J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 69.

gruzińskiego¹⁸. WPBiO mogła stanowić dodatkowe gwarancje bezpieczeństwa w wypadku wycofania się Stanów Zjednoczonych z Europy¹⁹.

„Strategia Obronności Rzeczypospolitej Polskiej” z 2009 r. stwierdza, że WPBiO przyczynia się do zapewnienia pokoju, stabilności i pomyślności państwom członkowskim Unii Europejskiej i ich sąsiadom. Służą temu operacje reagowania kryzysowego i rozwój koncepcji unijnych grup bojowych²⁰. Polska uczestniczy w trzech grupach bojowych, będąc w każdym wypadku tzw. państwem ramowym, odpowiedzialnym za organizację. W 2006 r. powstała grupa bojowa na mocy porozumienia między Polską, Niemcami, Słowacją, Litwą i Łotwą. W pierwszej połowie 2010 r. grupa pełniła dyżur polegający na utrzymywaniu stanu podwyższonej gotowości. Polska była odpowiedzialna za kwestie organizacyjne, szkolenie i zapewnienie dowództwa (znajdowało się ono w niemieckim Poczdamie). Dostarczyła 50% składu osobowego w postaci 17. Wielkopolskiej Brygady Zmechanizowanej, która zdobywała doświadczenie w Iraku i Afganistanie²¹.

Tzw. weimarska grupa bojowa jest wynikiem realizacji porozumienia z 2006 r. między Francją, Niemcami i Polską. Polska dostarcza komponentów w postaci zmechanizowanego batalionu i dowództwa operacyjnego. Niemcy udzielają wsparcia logistycznego, natomiast Francja – medycznego. Grupa pełniła dyżur w pierwszej połowie w 2013 r. Planowane jest stopniowe przekształcenie grupy w stałą, większą i bardziej elastyczną jednostkę, posiadającą odpowiednie zdolności wojskowe i cywilne. W przyszłości grupa mogłaby stanowić stałe wsparcie logistyczne dla operacji prowadzonych w ramach WPBiO²².

Polska jest także głównym organizatorem w tzw. wyszehradzkiej grupy bojowej, utworzonej wspólnie z Czechami, Węgrami i Słowacją. Państwa te dzielą podobną kulturę strategiczną i podobnie postrzegają zagrożenia dla bezpieczeństwa, chociaż inaczej widzą konieczność reakcji na działania Rosji. Polska wystawi batalion bojowy, dowództwo operacyjne

¹⁸ L. Chappell, *Germany, Poland and the Common Security and Defence Polity. Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU*, New York 2012, s. 128–129.

¹⁹ C.M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European Defence: A Missed Opportunity?*, Policy Brief, Centre for European Reform, March 2012, s. 1.

²⁰ <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/2826,Strategia-Obronnosci-Rzeczypospolitej-Polskiej.html> (dostęp: 1.11.2013).

²¹ M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM” nr 3 (611), 11 stycznia 2011 r., s. 1.

²² M. Dickow, H. Linnenkamp, J.-P. Maulny, M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation – Projects to Respond to the European Imperative*, Warszawa 2011, s. 7–8.

i jednostki wsparcia, w sumie 950 żołnierzy, Czechy – 750 żołnierzy, natomiast Węgry i Słowacja po 400. Grupa ma pełnić dyżur w pierwszej połowie 2016 r. Wyzwaniem dla tej współpracy może być ograniczanie wydatków wojskowych przez partnerów Polski²³.

Sceptycy wskazują, że od momentu powołania w 2007 r. grupy bojowe nigdy nie zostały użyte. Państwa nie kwapią się do zwiększenia zaangażowania i przyjęcia większej odpowiedzialności za bezpieczeństwo. Kryzys skutkował zmniejszeniem budżetów na obronę w państwach członkowskich UE w sumie o 45 mld USD w ciągu trzech lat. Jego skutkiem jest wzrost postaw izolacjonistycznych i niechęć do angażowania się w innych częściach świata. Z drugiej strony kryzys finansowy wymusił myślenie o polityce bezpieczeństwa w kategoriach ekonomicznych, co może być argumentem na rzecz łączenia sił. Grupy bojowe wzmacniają unijne zdolności do działań antykryzysowych oraz zwiększają interoperacyjność wojskową między państwami. Mogą podejmować działania w wypadku braku zgody wewnątrz NATO, co oddalałoby groźbę powstawania podziałów w jego ramach.

Podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polska zaproponowała wzmocnienie unijnych zdolności prowadzenia działań w sytuacjach kryzysowych poprzez usprawnienie instrumentów pozyskiwania sił na potrzeby misji, wzmocnienie struktur planowania i dowodzenia, rozwój zdolności poprzez ich łączenie i wspólne wykorzystywanie (*pooling and sharing*) oraz rozwój współpracy z państwami najbliższego sąsiedztwa. Propozycja utworzenia stałego dowództwa operacyjnego w Brukseli, poparta m.in. przez Niemcy i Francję, została jednak zawetowana przez Wielką Brytanię.

Część obserwatorów twierdzi, że dzięki dotychczasowemu zaangażowaniu międzynarodowemu Polska jest akceptowanym partnerem wojskowym. Stawia cele pragmatyczne, dotyczące rozwoju cywilno-wojskowych sił reagowania kryzysowego i ustanowienia dowództwa operacyjnego, a cele bardziej kontrowersyjne, takie jak przyjęcie unijnej strategii obronnej, odkłada na dalszy plan. Poprzez udział w Trójkącie Weimarskim wsparcia udzielają jej Niemcy i Francja²⁴. Inni twierdzą, że wpływ Polski

²³ Czechy zmniejszyły wydatki wojskowe o 16%, Słowacja o 22%, a Węgry o 29%. Udział wydatków na obronę w budżecie tych państw wynosi odpowiednio 1,1%, 1% i 0,8%. W. Lorenz, *Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej?*, „Biuletyn PISM” nr 38 (1014), 16 kwietnia 2013 r., s. 1–2. W Polsce udział ten wynosi 1,95%, jednak w 2013 r. został zmniejszony.

²⁴ C. Major, F. Wassenberd, *Warsaw's Ambitious CSDP Agenda*, „SWP Comments”, 25, September 2011, s. 3.

na kształtowanie unijnej polityki zagranicznej, także w wymiarze dla niej najistotniejszym, a więc polityki wschodniej, jest niewielki. Polsce, jako nowemu członkowi Unii Europejskiej, brakuje doświadczenia i odpowiednich zdolności administracyjnych i dyplomatycznych. Polska jest nieskuteczna także dlatego, że jej polityka różni się zbyt od polityki głównych państw Unii Europejskiej – Niemiec i Francji²⁵.

Kierunki polityki bezpieczeństwa w dokumentach strategicznych

W polskiej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 13 listopada 2007 r. bezpieczeństwo narodowe zostało określone szeroko, jako obejmujące kwestie militarne, polityczne, społeczne i ekologiczne. Uznano, że prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego o dużej skali jest obecnie niewielkie, wyzwaniem jest natomiast uzależnienie gospodarki od dostaw surowców energetycznych z Rosji. *Strategia udziału sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w operacjach międzynarodowych* ze stycznia 2009 r. precyzuje optymalny poziom rozmieszczenia wojsk poza terytorium kraju na 3200–3800 żołnierzy. Poziom ten pozwala osiągnąć zamierzone cele, takie jak obrona interesów państwa przez zagrożeniami zewnętrznymi, tworzenie stabilnego środowiska międzynarodowego, wypełnianie zobowiązań sojuszniczych i zapobieganie poważnym naruszeniom praw człowieka, a zarazem nie przyczynia się do osłabienia zdolności obronnych kraju²⁶.

Reformy polskich sił zbrojnych objęły zarządzanie personelem, struktury dowodzenia, system szkolenia i modernizację techniczną. Zgodnie z *Programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008–2010* Polska zrezygnowała z poboru, zastępując go armią w pełni zawodową i zwiększając w ten sposób swoją zdolność do udziału w operacjach zagranicznych. Wojsko Polskie tworzą stutysięczne siły regularne i dwudziestotysięczne siły rezerwy. Mimo kryzysu finansowego Polska utrzymała wielkość budżetu wojskowego; wydatki na obronę wynosiły w 2010 r. 8,43 mld USD (co stanowiło 1,8% PKB), w 2011 – 9,43 mld USD (1,82%), natomiast w 2012 r. – 10,43 mld USD (1,98%). W 2013 r. nastąpiło zmniejszenie wydatków.

²⁵ N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy*, „Comparative European Politics” 2010, nr 3, s. 322.

²⁶ Zob. szerzej M. Lasoń, *Strategia udziału sił zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*, „Politeja” 2001, nr 1, s. 337–338.

Sąsiedztwo zachodnie i południowe Polski jest dzisiaj stabilne, Polska graniczy z państwami należącymi do NATO i Unii Europejskiej, a więc Niemcami, Czechami, Słowacją. Podobnie Litwa, Łotwa i Estonia są sojusznikami Polski i członkami tych organizacji. Wyzwania dla bezpieczeństwa Polski pochodzą ze Wschodu. Stabilność Ukrainy ma zasadnicze znaczenie, a ewentualny konflikt zbrojny z udziałem tego państwa byłby poważnym wyzwaniem dla bezpieczeństwa Polski. Białoruś jest silnie uzależniona od Rosji, obawy budzi jej niedemokratyczny charakter. Na północnym wschodzie Polska graniczy z Rosją, której polityka w ostatnich latach może stanowić wyzwanie dla bezpieczeństwa. W dalszym sąsiedztwie leżą Mołdowa, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia, a więc region występowania zamrożonych konfliktów (Naddniestrze, Osetia Południowa, Abchazja, Górski Karabach). Polska jest silnie zainteresowana stabilnością i demokratyzacją tego regionu²⁷.

Prawdopodobieństwo agresji zbrojnej na terytorium Polski jest dzisiaj niewielkie, jednak nie można wykluczyć użycia siły w sąsiedztwie Polski. Będąc państwem granicznym NATO i Unii Europejskiej, Polska jest szczególnie wrażliwa na zagrożenia pochodzące ze Wschodu, z rejonu, w którym demokracja jest słabo zakorzeniona, a konflikty są zamrożone. Niepokój budzi wzrost asertywności Rosji i jej działania w najbliższym otoczeniu, takie jak wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. i szantaż gazowy wobec Ukrainy w 2009 r.

Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 zakłada wzmocnienie systemu bezpieczeństwa narodowego poprzez budowę zdolności do szybkiego identyfikowania i eliminowania zagrożeń. Umacnianie zdolności państwa do obrony ma nastąpić poprzez dalszą profesjonalizację i modernizację sił zbrojnych, rozwój służb specjalnych i polskiego przemysłu obronnego. Środowisko bezpieczeństwa Polski określają cztery czynniki: Sojusz Północnoatlantycki, Unia Europejska, stosunki ze Stanami Zjednoczonymi oraz relacje z Rosją. NATO pozostaje głównym gwarantem bezpieczeństwa Polski, wyzwaniem jest utrzymanie zainteresowania sojuszników funkcją zbiorowej obrony. Korzystne byłoby też stworzenie synergii między Unią Europejską i NATO; Unia, która dysponuje instrumentami ekonomicznymi, mogłaby doskonalić potencjał obronny, natomiast sojusz, posiadający zdolności militarne, mógłby wykonywać zadania z zakresu planowania i prowadzenia operacji. Zagrożeniem dla Unii Europejskiej jest kryzys strefy euro, natomiast wyzwaniem – odnowienie i umocnienie WPBiO,

²⁷ P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, op. cit., s. 394–402.

utrzymanie zaangażowania wojskowego Stanów Zjednoczonych w Europie oraz budowa systemu bezpieczeństwa kooperatywnego w ramach NATO²⁸.

W czasach kryzysu partykularne interesy państw będą przeważać nad interesami wspólnotowymi. Do zagrożeń, które wpływają na bezpieczeństwo narodowe Polski, należą terroryzm, rozprzestrzenianie się broni masowego rażenia, zagrożenia w cyberprzestrzeni i przestępczość zorganizowana. Może dojść także do osłabienia systemu ONZ i reżimów kontroli zbrojeń. Poważne wyzwanie stanowi zapewnienie dostępności dostaw surowców energetycznych. Słabą stroną polskiego systemu bezpieczeństwa jest system obrony cywilnej oraz niski poziom kompetencji obronnych polskiego społeczeństwa. W zakresie budowy odporności państwa na sytuacje kryzysowe strategia zakłada wzmocnienie infrastruktury krytycznej i zwiększenie rezerw strategicznych. Zagrożeniem jest sytuacja demograficzna, w tym emigracja młodego pokolenia Polaków²⁹. Obserwatorzy dostrzegają niewystarczającą spójność systemu obrony państwa i systemu zarządzania kryzysowego, niską zdolność mobilizacyjną i opóźnienia w osiągnięciu pełnej gotowości przez Narodowe Siły Rezerwy³⁰. Mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia dla polskiego systemu bezpieczeństwa zostały przedstawione w tabeli 1.

Wojsko polskie wykonuje zadania zarówno obronne, jak i ekspedycyjne, które są częściowo komplementarne, a częściowo konkurencyjne. Realizacja celu pierwszego wymaga nasycenia uzbrojeniem koniecznym do skutecznego zwalczania broni będącej na wyposażeniu armii państw sąsiadujących na Wschodzie (czołgi, samoloty bojowe). Realizacja celu drugiego wymaga rozwoju zdolności reagowania na obszarze odległym od terytorium kraju (wozy patrolowe, samoloty transportowe). Dla państwa granicznego jakim jest Polska, ważne są zdolności o charakterze przeciwwaskoczeniowym. Priorytety modernizacji polskich sił zbrojnych dotyczą rozbudowy systemów rozpoznania i dowodzenia, samolotów bezzałogo-

²⁸ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., „Monitor Polski”, 16 maja 2013 r., poz. 377, S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 36–37, 43.

²⁹ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, op. cit.

³⁰ P. Soloch, *Uwagi do diagnozy systemu bezpieczeństwa zawartej w „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”*, analiza Instytutu Sobieskiego nr 58, 25.10.2013, <http://www.sobieski.org.pl/strategia-rozwoju-systemu-bezpieczenstwa-narodowego> (dostęp: 29.10.2013).

wych, obrony powietrznej, zwłaszcza przeciwrakietowej, oraz zwiększenia mobilności wojsk dzięki śmigłowcom³¹.

Tabela 1. Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa narodowego Polski

Mocne strony	Słabe strony
• aktywne uczestnictwo i zwiększona skuteczność realizacji polskich priorytetów w NATO i Unii Europejskiej • profesjonalizacja polskich sił zbrojnych • wyszkolenie kadry, doświadczenie zdobyte w misjach zagranicznych • prestiż służby wojskowej w społeczeństwie	• resortowe podejście do kwestii bezpieczeństwa • niewystarczające nasycenie nowoczesnym uzbrojeniem • niepełna interoperacyjność z wojskami sojuszniczymi • brak regularnych ćwiczeń i nieadekwatna ochrona infrastruktury krytycznej
Szanse	Zagrożenia
• potwierdzenie w strategii NATO priorytetu zbiorowej obrony i planowania ewentualnościowego • zwiększenie sojuszniczej infrastruktury obronnej • rozwój WPBiO w celu uzyskania dodatkowych gwarancji bezpieczeństwa • weryfikacja uzbrojenia w trakcie operacji zagranicznych • zwiększenie skuteczności prawa międzynarodowego w zakresie nieprolifracji BMR	• utrzymujące się zagrożenia w środowisku międzynarodowym • spadek nakładów na obronność w porównaniu z innymi państwami • zmniejszenie akceptacji społecznej dla udziału w misjach zagranicznych • bariery technologiczne i ekonomiczne polskiego przemysłu zbrojeniowego ograniczające możliwości współpracy międzynarodowej

Źródło: Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, s. 32.

Zrównoważone umiędzynarodowienie i usamodzielnienie Polski w zakresie bezpieczeństwa oznacza *de facto* większą niż dotychczas koncentrację na zapewnieniu samodzielności obronnej oraz utrzymaniu gotowości, zdolności i determinacji do samodzielnego zapewnienia obrony państwa przed ewentualną agresją zewnętrzną. Umieszczenie interesów sojuszników w Polsce zwiększa szansę uzyskania wsparcia, gdyby ich interesy zostały zagrożone. Taką rolę pełnić będzie instalacja elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwrakietowej w Radzikowie.

³¹ Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 23–24, 2012, s. 52.

Dążenie do zapewnienia samodzielności strategicznej jest odpowiedzią Polski na nowe wyzwania i obawy, że w razie potrzeby NATO może się nie wywiązać ze zobowiązania do obrony państwa członkowskiego. Polityka polegająca na skupieniu się na obronie terytorium kraju kosztem uczestniczenia w misjach zagranicznych została określona mianem doktryny Komorowskiego³². Zachodni obserwatorzy dopatrują się w niej tendencji renacjonalizacyjnych polskiej polityki bezpieczeństwa oraz zapowiedzi osłabienia zaangażowania w operacje podejmowane w ramach Unii Europejskiej³³.

Konkluzje

Na politykę bezpieczeństwa Polski na początku XXI w. wpłynęły zmiany w środowisku międzynarodowym po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. Polska wypracowywała własną podmiotowość strategiczną oraz ugruntowywała swoją pozycję w strukturach bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej. Przeprowadzona została reforma sił zbrojnych dostosowująca je do standardów NATO i Unii Europejskiej. Polska zaangażowała się w rozwiązanie konfliktu w Iraku, jednak jej nadzieje na specjalne stosunki ze Stanami Zjednoczonymi się nie ziściły.

Stanowisko Polski wobec EPBiO ewoluowało. Początkowy sceptycyzm wynikał z obaw przed osłabieniem struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. Polska dostrzegła, że EPBiO może przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju, zwłaszcza w sytuacji spadku zaangażowania Stanów Zjednoczonych na kontynencie europejskim. Aktywnie uczestniczyła w misjach rozwiązywania kryzysów w Afryce oraz tworzeniu unijnych grup bojowych. Udział w misjach zagranicznych przyczynił się do modernizacji i profesjonalizacji.

³² Zob. Wystąpienie szefa BBN ministra Stanisława Kozieja otwierające konferencję „Polska państwem brzegowym NATO – obrona powietrzna. Prezentacja systemów obrony przeciwrakietowej XXI w., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4549,dok.html> (dostęp: 29.10.2013). Prezydent Bronisław Komorowski stwierdził m.in.: „Zdecydowanie więc odchodzimy od nadgorliwie, nieopatrzenie ogłoszonej w 2007 roku polityki ekspedycyjnej. Koniec łatwej polityki łatwego wysyłania żołnierzy polskich na antypody świata”. Wystąpienie Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego wygłoszone podczas głównych uroczystości z okazji Święta Wojska Polskiego 15 sierpnia 2013 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/4785,Wystapienie-Prezydenta-RP-z-okazji-Swieta-WP.html> (dostęp: 29.10.2013).

³³ G. Gnauck, *Polen denkt an sich* „Die Welt“, 10.09.13, http://www.welt.de/print/welt_kompakt/debate/article119860270/Polen-denkt-an-sich.html (dostęp: 29.10.2013).

zacji polskich sił zbrojnych. Z perspektywy Polski najlepszym rozwiązaniem byłoby rozwijanie przez Unię Europejską zdolności rozwiązywania kryzysów, a zarazem utrzymanie odpowiedzialności NATO za zapewnienie obrony państw członkowskich przed agresją militarną.

Będąc państwem granicznym NATO i Unii Europejskiej, Polska jest szczególnie wrażliwa na zagrożenia pochodzące ze Wschodu, z rejonu, w którym demokracja nie jest silnie zakorzeniona, a konflikty zostały zamrożone. Wojna Rosji z Gruzją w sierpniu 2008 r. i szantaż gazowy wobec Ukrainy w 2009 r. oraz spadek zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie skłoniły Polskę do skupienia się na rozwijaniu samodzielnych zdolności obronnych. Tzw. doktryna Komorowskiego łączy rozwój samodzielnych zdolności obronnych z ograniczeniem zaangażowania za granicą. Zdaniem obserwatorów jest ona wyrazem tendencji do renacjonalizacji polskiej polityki bezpieczeństwa i zmniejszenia zaangażowania w inicjatywy europejskie.

STRESZCZENIE

Artykuł omawia ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski od uzyskania członkostwa w NATO w 1999 r. Udział w operacji w Iraku u boku Stanów Zjednoczonych przyczynił się do modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych. Później Polska uznała, że ograniczenie zaangażowania Amerykanów w bezpieczeństwo europejskie może być częściowo zrównoważone rozwojem WPBiO. Wojna Rosji z Gruzją i szantaż gazowy wobec Ukrainy skłoniły Polskę do rozwijania samodzielnych zdolności obronnych i ograniczenia zaangażowania w misje zagraniczne.

Jacek Czaputowicz

THE EVOLUTION OF THE POLISH SECURITY POLICY: TOWARDS STRATEGIC SELF-RELIANCE?

The article describes the evolution of Poland's security policy since it got membership in NATO in 1999. Poland's involvement in stabilization operations together with the United States contributed to the modernization and professionalization of the Polish armed forces. Later Poland noticed that the decrease of American involvement in European security may be partly balanced by the development of CSDP. Russia's war with Georgia and gas blackmail in Ukraine induced Poland to develop autonomous military capacity and to limit its involvement in foreign missions.

KEY WORDS: *Security, Poland, NATO, CSDP*

Bibliografia

- L. Chappell, *Germany, Poland and the Common Security and Defence Policy. Converging Security and Defence Perspectives in an Enlarged EU*, New York 2012.
- N. Copsey, K. Pomorska, *Poland's power and influence in the European Union: The case of its eastern policy*, „Comparative European Politics” 2010, nr 3.
- J. Czaputowicz, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*, Warszawa 2012.
- J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998.
- J. Czaputowicz, *Teoretyczne wyjaśnienia Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony*, „Stosunki Międzynarodowe” 2013, nr 2.
- M. Dickow, H. Linnenkamp, J.-P. Maulny, M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation — Projects to Respond to the European Imperative*, Warszawa 2011.
- G. Grevi, D. Keohanne, *ESDP Resources*, [w:] G. Grevi, D. Helly, D. Keohane (red.), *European Security and Defence Policy: The First ten Years (1999–2009)*, Paris 2009.
- S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.
- R. Kuźniar, *Wewnętrzne uwarunkowania polskiej polityki zagranicznej*, [w:] R. Kuźniar, Krzysztof Szczepanik, *Polityka zagraniczna RP 1989–2002*, Warszawa 2002.
- M. Lasoń, *Strategia udziału sił zbrojnych RP w operacjach międzynarodowych*, „Politeja” 2001, nr 1.
- P. Latawski, M.A. Smith, *Plus ça change, plus c'est la même chose. CESDP since 1998: The View from London, Paris and Warsaw*, „Journal of European Area Studies” 2002, nr 2.
- K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007.
- Ch.O. Meyer, E. Strickmann, *Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, nr 1.
- K. Mischczak, *Germany, Poland and European Security*, „The Polish Quarterly of International Affairs” 2005, nr 1.
- C.M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European Defence: A Missed Opportunity?*, Policy Brief, Centre for European Reform, March 2012.

- E. Radziszewski, *Interpersonal Discussions and Attitude Formation on Foreign Policy: the Case of Polish Involvement in the Iraq War*, „Foreign Policy Analysis” 2013, nr 1.
- F. Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rethoric*, Cambridge 2003.
- P. Żurawski vel Grajewski, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Wymiar militarny*, Warszawa 2012.