

Ryszard Zięba

BEZPIECZEŃSTWO W POLITYCE ZAGRANICZNEJ RP RZĄDU KOALICJI PLATFORMY OBYWATELSKIEJ I POLSKIEGO STRONNICTWA LUDOWEGO

1. Bezpieczeństwo jako egzystencjalny cel polityki państwa

W teorii, czyli w badaniach nad bezpieczeństwem, bezpieczeństwo jest traktowane jako potrzeba podmiotowa, to znaczy, że może dotyczyć różnego rodzaju podmiotów, od jednostek poczynając, po wielkie grupy społeczne, włączając w to struktury organizacyjne (instytucje) reprezentujące pojedynczych ludzi i różne grupy społeczne (państwa, społeczeństwa, narody, system międzynarodowy). Bezpieczeństwo jest potrzebą egzystencjalną, czyli związaną z istnieniem danego podmiotu. Potrzeba ta ma charakter złożony i obejmuje zaspokojenie takich potrzeb szczegółowych, jak: trwanie (przetrwanie/samozachowanie), całość, tożsamość (identyczność), niezależność, spokój, posiadanie oraz pewność funkcjonowania i rozwoju¹. W najogólniejszym znaczeniu bezpieczeństwo można więc określić jako pewność istnienia i przetrwania, stanu posiadania oraz funkcjonowania i rozwoju podmiotu. Pewność jest wynikiem nie tylko braku zagrożeń (ich niewystępowania lub eliminowania), lecz powstaje także wskutek kreatywnej działalności danego podmiotu i jest zmienna w czasie, czyli ma naturę procesu społecznego.

W tradycyjnym ujęciu bezpieczeństwo jest rozpatrywane w kontekście zagrożeń i jest kojarzone ze stosowaniem siły i przymusu. Jednakże współcześnie zmienia się spojrzenie na charakter oraz rodzaje siły i przymusu, następuje też ewolucja pojmowa-

¹ R. Zięba, *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe” 1989, nr 10, s. 49 i nast.; idem, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, t. 86, nr 1 s. 7 i nast.; J. Zajac, *Bezpieczeństwo państwa*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, Warszawa 2009, s. 17–29. Zob. także: R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, październik 2010 r.

nia bezpieczeństwa. Cechą tej ewolucji jest poszerzanie podmiotowego, przedmiotowego i funkcjonalnego wymiaru bezpieczeństwa. Jest to ujmowane jako odmilitaryzowanie, poszerzanie zakresu i treści bezpieczeństwa (wartości chronionych i środków polityki bezpieczeństwa).

Potocznie bezpieczeństwo jest określane i definiowane w kontekście zagrożeń dla danego podmiotu. Zagrożenie stanowi więc przeciwstawienie bezpieczeństwa. Brak bezpieczeństwa lub tylko subiektywne odczucie (percepcja) jego braku wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia. Dlatego każdy podmiot stara się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, aby usuwać, neutralizować lub przynajmniej oddalać zagrożenia i eliminować własny lęk, obawy, niepokój i niepewność.

Zagrożenia mogą mieć charakter wewnętrzny, gdy są stwarzane przez sam podmiot; mogą być zewnętrzne, gdy są generowane poza nim. Dlatego działania w celu ich likwidowania bywają kierowane zarówno do wewnątrz podmiotu, jak i na jego otoczenie zewnętrzne. Tak więc zasadne jest wyodrębnienie dwóch aspektów bezpieczeństwa: wewnętrznego i zewnętrznego. Wstępnie określając, można stwierdzić, że bezpieczeństwo wewnętrzne oznacza stabilność i harmonijność danego organizmu bądź systemu (podmiotu zbiorowego), natomiast bezpieczeństwo zewnętrzne – brak zagrożenia ze strony innych podmiotów. Łącznie oba aspekty składają się na ogólne bezpieczeństwo danego podmiotu.

Określanie bezpieczeństwa w kontekście zagrożeń wymaga jednak pewnej istotnej modyfikacji, ponieważ często zagrożenia są ujmowane jako zbyt szeroki zespół zjawisk negatywnie ocenianych. Jednakże faktycznie część tych zjawisk ma charakter nie tyle zagrożeń, ile wyzwań dla podmiotów, tzn. nowych sytuacji, w których pojawiają się niezbywalne potrzeby wymagające sformułowania odpowiedzi i podjęcia stosownych działań. Nerozwiazane wyzwania mogą dopiero przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa jednostek, społeczeństw, narodów i państw. Ponieważ wyzwania jawią się w percepcji społecznej jako sytuacje trudne, toteż zdarza się, że są na wyrost, a więc niesłusznie postrzegane jako niebezpieczeństwa. Tak więc, podejmując się badania problematyki bezpieczeństwa różnych podmiotów, niejako na wstępie, użyteczne wydaje się odróżnienie zagrożeń od podobnie postrzeganych zjawisk, które stanowią tylko wyzwania. Jest to zadanie dość trudne, gdyż jedno i drugie bywają negatywnie wartościowane. Granica między niepewnością (stwarzaną przez wyzwania) a zagrożeniem jest płynna, zależy bowiem od określenia wartości, które podlegają ochronie, a także od indywidualnej wrażliwości podmiotu postrzegającego. Tymczasem samo postrzeganie przez ludzi bezpieczeństwa ma zawsze charakter subiektywny i może przybierać formę misperpcji². W praktyce pewność ta jest najczęściej tylko

² Szerzej zob.: R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton 1976; D. Frei, *Sicherheit: Grundfragen der Weltpolitik*, Stuttgart 1977, s. 17–21; J. Vogler, *Perspectives on the Foreign Policy System: Psychological Approaches*, w: M. Clarke, B. White (red.), *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot 1989, s. 135–162; J. Kukulka, *Postrzeganie międzynarodowe*, „Stosunki Międzynarodowe–International Relations” 1992, t. 16, s. 93.

subiektywnie odczuwana, a nie zawsze ma podstawy obiektywne istniejące w rzeczywistości społecznej.

Wyzwania stwarzają niepewność, ale jeszcze nie zagrożenia. Jednak, jeśli podmioty bezpieczeństwa nie podejmują w odpowiednim czasie działań zmierzających do rozwiązania powstającego problemu, wyzwania mogą wygenerować zagrożenia. Tu dochodzimy do popularnej w ostatnich kilkunastu latach w badaniach na Zachodzie tzw. sekurytyzacji.

Analitycy ze szkoły kopenhaskiej i, szerzej, zwolennicy konstruktywizmu jako sekurytyzację (*securitization*) określają proces przechodzenia wyzwań do kategorii zagrożeń. „W momencie, gdy kończy się debata nad określonym zjawiskiem, a rozpoczynają się działania mające na celu wyeliminowanie go (lub złagodzenie jego skutków) następuje *securitization*. Proces ten jest często rozciągnięty w czasie i potrzeba lat, aby wyzwanie zaczęto postrzegać jako zagrożenie”³. Sekurytyzacja może być postrzegana jako jeszcze bardziej skrajna forma niż upolitycznienie pojawiającego się zjawiska, problemu⁴. Tak było np. z oceną degradacji środowiska naturalnego, która jeszcze w latach 80. XX wieku była traktowana jako wyzwanie, a następnie została uznana przez polityków i społeczeństwa za zagrożenie.

Można zatem przyjąć, że wyzwania i zagrożenia mieszczą się na linii pewnego kontinuum, w którym stopniowo powstaje potrzeba, a potem przekształca się ona w konieczność podjęcia przez podmiot działań na rzecz zapewnienia jego bezpieczeństwa.

Podejmowanie przez podmioty wyzwań ma charakter pozytywny, gdyż nie oznacza działań eliminujących, czyli negatywnych. Natomiast gdy wyzwania stają się zagrożeniami, podmioty muszą podejmować działania negatywne, eliminujące, a następnie dopiero pozytywne, czyli zapobiegawcze przed powtarzaniem się zagrożeń. Oznacza to, że działania na rzecz bezpieczeństwa stanowią pewien ciąg akcji na przemian pozytywnych i negatywnych. *Implicite*, wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa różnych podmiotów stanowią pewną klasę (grupę) zjawisk skłaniających jednostki, grupy społeczne, państwa i inne instytucje do działań, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych.

Państwa, dążąc do zapewnienia swojego szeroko rozumianego bezpieczeństwa, muszą prowadzić aktywną politykę bezpieczeństwa. Tymczasem w badaniach i w polskiej publicystyce dość szeroko jest rozpowszechniony pogląd, wedle którego polityka zagraniczna jest utożsamiana z polityką bezpieczeństwa. Jest to pogląd uproszczony i w istocie błędny. Bowiem polityka zagraniczna jest tylko jedną z form aktywności

³ P. Frankowski, *Bezpieczeństwo globalne w warunkach transformacji ładu międzynarodowego*, w: R. Zięba (red.), *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, Warszawa 2008, s. 242. Szerzej zob.: O. Wæver, *Securitization and Securitization*, w: R.D. Lipschutz (red.), *On Security*, New York 1995, s. 57–58; R. Emmers, *Securitization*, w: A. Collins (red.), *Contemporary Security Studies*, Oxford 2007, s. 109–125.

⁴ B. Buzan, O. Wæver, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder 1998, s. 23–24; R. Emmers, *Securitization*, w: A. Collins (red.), op. cit., s. 111–113.

państwa na rzecz zapewnienia jego bezpieczeństwa (bezpieczeństwa narodowego). Po części pogląd ten ma swoje usprawiedliwienie w tym, że państwo prowadząc określoną politykę zagraniczną wpływa na kształtowanie bezpieczeństwa międzynarodowego, rozumianego jako bezpieczeństwo pewnej (mniejszej lub większej) zbiorowości państw. Warto również pamiętać, że państwa wpływają na bezpieczeństwo międzynarodowe i go kształtują także przy użyciu swoich innych polityk, np. polityki obronnej.

Znawcy zagadnienia podkreślają, że istota polityki bezpieczeństwa zawiera się w jej celowym charakterze i prowadzeniu przy zastosowaniu najbardziej adekwatnych i efektywnych środków i instrumentów oraz w tym, że polityka bezpieczeństwa wykorzystuje różne elementy polityk wewnętrznych państwa i jego politykę zagraniczną. Oczywiście najlepiej jest wtedy, kiedy państwo ma jasno zdefiniowaną własną politykę bezpieczeństwa, rozumianą jako działalność celową, służącą realizacji założonych celów strategicznych i operacyjnych w dziedzinie bezpieczeństwa, przy zastosowaniu najbardziej adekwatnych i efektywnych instrumentów. Środki służące ochronie i umacnianiu bezpieczeństwa można dzielić wedle kryterium przedmiotowego na: polityczne, wojskowe, gospodarcze, naukowo-techniczne, kulturowe, ideologiczne, ekologiczne itp.⁵ Ich zakres i dobór zależą nie tylko od potrzeb stwarzanych przez powstające zagrożenia (czy wyzwania), ale przede wszystkim od percepcji tychże zagrożeń przez organy kierownicze państwa oraz pozostających w dyspozycji państw zasobów materialnych i niematerialnych, a także od umiejętności ich efektywnego wykorzystywania.

Polityka bezpieczeństwa jest prowadzona na podstawie oceny i prognozy środowiska bezpieczeństwa, w wymiarze krajowym i międzynarodowym (regionalnym i globalnym). Generalnie takie rozumienie polityki bezpieczeństwa zostało zastosowane w pracach Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego prowadzonych w naszym kraju w latach 2010–2012⁶. Ma ono zostać wprowadzone do nowej strategii bezpieczeństwa narodowego Polski.

2. Bezpieczeństwo w koncepcji polityki zagranicznej rządu PO/PSL

Podejmując się ukazania bezpieczeństwa wśród celów polityki zagranicznej Polski, prowadzonej przez rząd Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego od listopada 2007 r., na wstępie należy stwierdzić, że jest to najwyraźniej eksponowany cel tej polityki. Widać to w dokumentach programowych rządu i Ministerstwa Spraw

⁵ Szerzej zob. J. Zając, *Środki polityki bezpieczeństwa państwa*, w: M. Ożóg-Radew, R. Rosa (red.), *Bezpieczeństwo i prawa człowieka: teoretyczne aspekty bezpieczeństwa i praw człowieka*, cz. I, Siedlce 2004, s. 227–237.

⁶ Znajdujemy to w raporcie Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego, w pracach którego brał udział autor niniejszego artykułu. Zob. *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2012.

Zagranicznych oraz w bieżącej informacji przekazywanej przez polityków. Znalazł on także szerokie wyeksponowanie w dokumencie zatytułowanym *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, przygotowanym przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a przyjętym przez Radę Ministrów i opublikowanym w marcu 2012 r.

Należy też zauważyć, że jest to pierwszy od początku przemian politycznych w 1989 r. dokument określający cele i zadania polityki zagranicznej Polski w perspektywie dłuższej niż jeden rok, w tym strategię Polski w ramach Unii Europejskiej. Zawarto w nim program przedsięwzięć na arenie międzynarodowej, jakie ma realizować MSZ, w tym podejmowanych przez inne urzędy centralne administracji rządowej. Wskazano również, że istotna rola w realizacji wizji i zadań przedstawionych w dokumencie spoczywa na Sejmie i Senacie RP, zaś wypełnianie zadań przez organy rządowe w zakresie polskiej polityki zagranicznej odbywa się także w porozumieniu i we współpracy z Prezydentem RP⁷.

Wbrew zapowiedzi jego autorów nie ma on charakteru żadnej strategii, a wzbudza wątpliwości znawców problematyki z powodu nieuporządkowania jego treści i braku spójności wewnętrznej, ale dobrze, że wreszcie MSZ sformułowało jakiś program swojej aktywności na arenie międzynarodowej i zyskało aprobatę rządu do zapowiedzianych działań.

Zwłaszcza część dotycząca celów polskiej polityki zagranicznej może wzbudzać wątpliwości z powodu ich bardzo ogólnego sformułowania. Samo wyjście od wartości, takich jak: demokracja, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i solidarności, jako podstawy działań Polski na arenie międzynarodowej, wydaje się dyskusyjne. Zabrakło bowiem wskazania na nasze interesy narodowe czy państwowo-narodowe, które zawsze determinują politykę zagraniczną państwa. Dobrze, że chociaż ten dokument rządowy wskazuje, iż „Polityka zagraniczna ma strzec niepodległości państwa, oraz integralności terytorialnej. Ma działać na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego”⁸. Dalej określa priorytety polskiej polityki zagranicznej. Na pierwszym miejscu stawia postulat „silnej Polski w silnej unii politycznej [UE]”, a na drugim miejscu stwierdza, że Polska ma być „wiarygodnym sojusznikiem w stabilnym łądzie euroatlantyckim”, a to dzięki takim działaniom, jak: „Rozwój własnych zdolności odstraszenia i utrzymanie wiarygodności NATO jako sojuszu obronnego; rozwijanie zdolności UE w sferze samodzielnych oraz komplementarnych wobec NATO środków i zasobów budowania bezpieczeństwa; udział w budowie środków wzajemnego zaufania pomiędzy Zachodem a Rosją; ścisła współpraca z Ukrainą i innymi państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego; zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia”⁹.

⁷ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa, marzec 2012 r., s. 2.

⁸ *Ibidem*, s. 3.

⁹ *Ibidem*, s. 6.

Jak widać na naczelnym miejscu Polska stawia rozwijanie twardych gwarancji bezpieczeństwa w formie zdolności odstraszania własnego oraz sojuszniczego NATO i komplementarnych wobec NATO samodzielnych zdolności Unii Europejskiej¹⁰. Stosunkom z Rosją przyznaje się funkcje środków budowania zaufania, a współpraca z Ukrainą i państwami Kaukazu Południowego jest w dalszej części dokumentu traktowana jako włączenie ich w procesy modernizacji politycznej, gospodarczej i społecznej, promowane przez Unię Europejską, co ma sprzyjać zwiększaniu bezpieczeństwa Polski¹¹. Brakuje choćby wzmianki o roli OBWE i ONZ, a niejako „w zastępstwie” powtórzono za amerykańską strategią bezpieczeństwa „negatywną metodę”, jaką ma być zwalczanie terroryzmu i przeciwdziałanie proliferacji broni masowego rażenia.

Generalnie można skonstatować, że w koncepcji polityki zagranicznej Polski w drugiej dekadzie XXI wieku bezpieczeństwo jest oparte na dwóch zasadniczych filarach, jakimi są NATO i Unia Europejska.

3. NATO – pierwszy filar bezpieczeństwa Polski

3.1. Znaczenie członkostwa w NATO dla bezpieczeństwa Polski

Polska stała się członkiem Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego 12 marca 1999 r. Było to efektem kilkuletnich zabiegów dyplomatycznych i dużego wysiłku na rzecz transformacji demokratycznej kraju i przystosowania sił zbrojnych do operacyjnego współdziałania z nowymi sojusznikami. Z dzisiejszej perspektywy często nie doceniamy owego wysiłku, a także zwykle nie dostrzegamy historycznego znaczenia osiągniętego celu znalezienia się w najpotężniejszym sojuszu polityczno-wojskowym demokratycznego Zachodu.

Polska przystąpiła do NATO, kierując się dążeniem uzyskania skutecznych gwarancji bezpieczeństwa. Kluczowe znaczenie ma w tym względzie klauzula *casus foederis* zawarta w artykule 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, która zobowiązuje każdą ze stron traktatu, w razie napaści zbrojnej na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej, do udzielania „pomocy stronie lub stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi stronami działania, jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”. Jakkolwiek w tym artykule znalazło się sformułowanie nieco osłabiające jego wymowę („jakie uzna za konieczne”), to

¹⁰ W swoim pierwszym exposé przed Sejmem 23 listopada 2007 r. premier Donald Tusk podkreślił, że „oczywistą, najlepszą gwarancją bezpieczeństwa Polski jest nasza obecność w strukturach NATO i oczywiście członkostwo w Unii Europejskiej”. *Exposé premiera Donalda Tuska*, Warszawa, 23 listopada 2007 r., s. 32.

¹¹ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, op. cit., s. 12, 17.

jednak jest to klauzula sojusznicza stanowiąca gwarancję zapewnienia kolektywnej obrony państw Sojuszu. Wymowę owego zobowiązania podnosi fakt, że jego stronami są najsilniejsze państwa zachodnie, a wiodącą rolę wśród nich odgrywa militarne hipermocarstwo – Stany Zjednoczone Ameryki.

Istotne znaczenie ma również zadeklarowana w preambule traktatu wola jego stron „ochraniać wolności, wspólnego dziedzictwa i cywilizacji swych narodów, opartego na zasadach demokracji, wolności jednostki i rządów prawa”. Sformułowanie to podkreśla demokratyczny charakter państw Sojuszu i wolę ochrony ich demokratycznych ustrojów.

Polska, nawiązując już w 1990 r. kontakty polityczne z NATO, a od jesieni 1992 r. prowadząc starania o członkostwo, kierowała się przede wszystkim dążeniem do uzyskania mocnych i niezawodnych gwarancji swojego bezpieczeństwa narodowego, a także uzyskania stabilizatora ułatwiającego transformację ustrojową, reformy polityczne i rynkowe. Równoległe prowadziła trudne, ale skuteczne starania o włączenie się do procesu integracji europejskiej, w którym uczestniczy większość sojuszników z NATO. W ten sposób starano się równoległe realizować dwa podstawowe interesy narodowe – zagwarantowanie bezpieczeństwa państwa i zapewnienie szans rozwoju cywilizacyjnego, w tym przede wszystkim rozwoju ekonomicznego. Potwierdził to prezydent Aleksander Kwaśniewski w orędziu noworocznym na 1997 r., mówiąc, że przed Polską otwiera się historyczna szansa przezwyciężenia fatalnego dylematu, który w przeszłości skłaniał do dokonywania wyboru między zapewnieniem bezpieczeństwa a uzyskaniem szans nieskrępowanego rozwoju; stwierdził, że bezpieczeństwo kraju może być zapewnione nie kosztem rozwoju gospodarczego oraz że demokracja i rozwój mogą być osiągnęte równoległe, a nawet będą się wzajemnie wspierać¹². Kiedy Polska przystąpiła do NATO, a kilka lat później do Unii Europejskiej uzyskała szanse zrealizowania tej historycznej szansy.

Członkostwo w NATO ma kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego Polski. Minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, kreśląc w Sejmie zadania dla polityki zagranicznej RP w 2013 r. potwierdził, że Sojusz Północnoatlantycki pozostaje dla Polski najważniejszym zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa¹³. Novum w stanowisku Polski jest, co mocno zaakcentował prezydent Bronisław Komorowski na konferencji prasowej w Sejmie (20 marca 2012 r.), że kolektywna obrona, mająca kluczowe znaczenie dla naszego bezpieczeństwa, powinna pozostać naczelnym zada-

¹² *Television Address to the Nation by Mr. Aleksander Kwaśniewski, President of the Republic of Poland on the occasion of the New Year, Warsaw, 31st December 1996*, „Materials and Documents” 1996, t. 5, nr 12, s. 1333–1335. Na XIV Warsztatach NATO w Pradze (22–23 VI 1997 r.) minister spraw zagranicznych RP Dariusz Rosati powiedział, że rozszerzone NATO będzie nie tylko instrumentem bezpieczeństwa, ale i stabilizatorem rozwoju gospodarczego. Zob. „Materials and Documents” 1997, t. 6, nr 6, s. 1469–1471.

¹³ Zob. *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, 20 marca 2013 r.; R. Zięba, *Analiza informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 roku*, Ośrodek Analiz Politycznych UW, oapuw.pl (kwiecień 2013).

niem NATO, o co będą zabiegać władze RP. Prezydent wzmocnił tę tezę dodając, że istotną zmianą jest odchodzenie przez Polskę od polityki interwencyjnej, o czym świadczy zapowiadane wycofanie się z misji o charakterze militarnym z Afganistanu w 2014 r.¹⁴

Udział Polski w NATO ma także istotne konsekwencje dla kształtu ładu międzynarodowego w Europie. Znalezienie się w marcu 1999 r. Polski oraz Czech i Węgier w Sojuszu Północnoatlantyckim, oznaczało rekonstrukcję geostrategiczną w Europie. Nastąpiło przesunięcie granic tego sojuszu o kilkaset kilometrów na wschód, a dla NATO był to wymierny terytorialny „nabytek”, mający znaczenie dla scenariusza zakładającego wojnę z przeciwnikiem ze wschodu. Takim przeciwnikiem może być – jak się szeroko w Polsce sądzi – Rosja, która bezpowrotnie straciła swoją strefę wpływów w Europie Środkowej lub tylko naturalny bufor w postaci „szarej strefy”, jaki istniał przez prawie osiem lat po rozpadzie ZSRR. Nie ma więc czemu się dziwić, że cała elita polityczna Rosji sprzeciwiała się rozszerzeniu NATO, widząc w tym „podejście” dawnego wroga do jej granic. W Rosji nie doceniono transformacji NATO, a w szerokich kręgach społecznych jest ono postrzegane przez pryzmat zimnowojennych doświadczeń, jako instrument ekspansji geostrategicznej USA i wróg Rosji.

Polskie elity polityczne twierdziły w latach 90. XX wieku, że rozszerzenie Sojuszu Północnoatlantyckiego przyczyni się do zwiększenia stabilności na kontynencie europejskim. Dlatego argumentowały, że najlepszym sposobem ustabilizowania pozimnowojennej Europy, zwłaszcza jej wschodniej transformującej się części, było poszerzenie zachodnich struktur współpracy i integracji, tak aby Zachód stał się Europą, a Europa Zachodem. Polskie elity twierdzą, że najprostszą drogą do zbudowania Europy bez podziałów jest rozszerzenie sprawdzonych w praktyce struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej; argumentują że takie rozszerzenie nie będzie prowadzić do stworzenia nowych podziałów, lecz przeciwnie do zamazywania jeszcze istniejących starych podziałów. Czyli rozszerzanie struktur zachodnich będzie powiększać strefę stabilności, dobrobytu i demokracji¹⁵.

Słabością tego rozumowania od początku było unikanie określenia granic tego rozszerzenia, a faktycznie chęć ograniczenia go do krajów Europy Środkowej i Wschodniej, jednak z wyłączeniem Rosji. Po przystąpieniu do NATO Polska opowiedziała się za „polityką otwartych drzwi” Sojuszu. Takie stanowisko zajął prezydent A. Kwaśniewski już na jubileuszowym szczycie NATO w Waszyngtonie w kwietniu 1999 r. W praktyce oznaczało to poparcie atlantyckich aspiracji niektórych państw poradzieckich, przede wszystkim Litwy, Łotwy i Estonii. Te trzy republiki nadbałtyckie zostały

¹⁴ Prezydent Bronisław Komorowski: *szeF MSZ dostrzegł zmiany w polityce zagranicznej*, PAP, 20 marca 2013 r.

¹⁵ Szerzej zob. R. Zięba, *Why Poland Aims at Becoming a Member of NATO*, w: *Stability and Security of Eastern and Southeastern Europe*, („Collection of Studies 1997”), Ministry of Defense of the Republic of Slovenia, Center for Strategic Studies, Ljubljana 1997, s. 143–155.

przyjęte do Sojuszu w marcu 2004 r. Warszawa zaangażowała się także we wspieranie kursu Ukrainy i Gruzji na przystąpienie do NATO. Po tzw. kolorowych rewolucjach w tych krajach („rewolucji róż” w Gruzji w 2003 r. i „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 r.), polityka ta opierała się na nadziejach, że prozachodnie elity tych dwóch państw poradzieckich będą w stanie przygotować swoje kraje do spełnienia kryteriów członkostwa w Sojuszu. Polskie wysiłki dyplomatyczne poniosły fiasko, po wybuchu wojny gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 r. i objęciu urzędu prezydenta Ukrainy przez Wiktora Janukowycza w lutym 2010 r. Pomimo tego rząd RP podtrzymuje postulat dalszego rozszerzania NATO. W dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* zadeklarowano, że Polska pozostaje orędownikiem rozszerzenia NATO „o państwa aspirujące do członkostwa, które spełniają jego kryteria”. Nie wymieniono już Ukrainy i Gruzji jako wspieranych kandydatów do członkostwa w NATO, ale Mołdawię oraz państwa Bałkanów Zachodnich i Kaukazu Południowego (s. 15).

3.2. Problem z Rosją

Problemem dla całego Sojuszu Północnoatlantyckiego jest ułożenie stosunków z Rosją. Aby złagodzić sprzeciw tego mocarstwa wobec polityki rozszerzania NATO zawarto dwa fundamentalne układy, 27 maja 1997 r. akt stanowiący o wzajemnych stosunkach, współpracy i bezpieczeństwie między NATO a Federacją Rosyjską, a 28 maja 2002 r. deklarację rzymską o nowej jakości w stosunkach między obu podmiotami, ustanawiającą m.in. nową Radę NATO–Rosja. Po tym jak cały Zachód został dotknięty kryzysem finansowym (rozpoczętym w 2008 r.), a Stany Zjednoczone odeszły od polityki unilateralizmu za prezydentury Baracka Obamy na szczycie lizbońskim w listopadzie 2010 r. NATO postanowiło odnowić partnerstwo strategiczne z Rosją. Sprzyjała temu zadeklarowana przez nowego prezydenta USA polityka „resetu” w stosunkach amerykańsko-rosyjskich. Jednak współpraca ta nie układa się głównie z powodu obaw Rosji przed zdecydowaną na tym forum budową tarczy antyrakietowej przez państwa Sojuszu. Dzieje się tak pomimo zaproszenia Rosji do „politycznych konsultacji i praktycznej współpracy” w budowaniu tej tarczy. Polska była niechętna takiej decyzji ogółu sojuszników. W mediach swoje wątpliwości, nacechowane nieufnością wobec Rosji wyrażali czołowi polscy eksperci i politycy.

Świadczy o tym m.in. wywiad dla prasy udzielony przez b. przedstawiciela Polski przy NATO Jerzego M. Nowaka. Powiedział on m.in.: „Natomiast nie ukrywajmy – stosunek do Rosji jest jednym z najtrudniejszych zagadnień. Rosja jest nam potrzebna, a my jesteśmy potrzebni Rosji, może nawet my jej bardziej. Trzeba jej pomagać w zbliżeniu z nami. Uważam jednak, że deklaracje niektórych państw NATO wobec Rosji idą za daleko. Prezydent Sarkozy mówił we wrześniu [2010 r.] o stworzeniu wspólnej strefy bezpieczeństwa z Rosją, spotkał się w tej sprawie z Angelą Merkel i Dmitrijem

Miedwiediewem w Deauville, choć – jak się okazało – swojej inicjatywy nie uzgadniał ani z NATO, ani z Radą NATO–Rosja, ani z Unią Europejską, nie mówiąc o Trójkącie Weimarskim¹⁶. Polski emerytowany dyplomata przyznał, że „w dzisiejszym świecie jednostronne działania nie mogą być skuteczne. Wpływowi niemieccy dyplomaci Wolfgang Ischinger i Ulrich Weisser pisali we wrześniu w „New York Timesie», że nie sposób wciągać Rosję do współdziałania z NATO, równocześnie stosując wobec niej środki zabezpieczenia militarnego. Niestety, twarda rzeczywistość narzuca konieczność takiego dwutorowego działania i poszanowania także interesów Europy Środkowej, a do dyplomacji należy, jak to dobrze zrobić, nie antagonizując Rosji. [...] Chcemy nawet daleko idącego, ale »wspólnie kontrolowanego« zbliżenia, »wspólnie«, to znaczy także z Rosją. Dlatego mówię o przejściowości obecnej sytuacji. Moim zdaniem nie ma sprzeczności w tym, aby z jednej strony rozwijać współdziałanie z Rosją, a z drugiej uwzględniać – w tym kontekście – interesy bezpieczeństwa i sąsiedzkie doświadczenia historyczne Polski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej w NATO, oczywiście bez obsesji. To ma być proces, a nie jednorazowy akt. Polsce zależy na współpracy Rosji z Sojuszem, ale nie jest to możliwe bez uwiarygodnienia Moskwy w dziedzinie bezpieczeństwa. To jest niesprzeczne z ideą polityki dwutorowej, którą zaproponowała Rada Mędrców pod przewodnictwem Albright. Co ważne, decyzje co do skali zbliżenia leżeć będą nie tylko po stronie sojuszu, ale również po stronie Rosji. Rosja nie lubi być pouczana i instruowana. Sama powinna dojść do wniosku, że opłaca się jej budować środki militarnego zaufania¹⁷. Treść tej obszernej wypowiedzi, *nota bene*, udzielonej „Gazecie Wyborczej” przed zbliżającym się spotkaniem na szczycie przywódców NATO, ukazuje obawy Polski wobec Rosji i brak spójnej koncepcji współpracy z tym państwem.

Przyznać trzeba, że właściwie NATO jako całość nie ma wypracowanego jednoznacznego stanowiska wobec współpracy z Rosją. Polskie elity polityczne, choć przyznają, że nasz kraj nie stoi w obliczu bezpośredniego zagrożenia militarnego, to jednak takie zagrożenie widzą ze strony Rosji. A świadczy o tym chociażby uzasadnianie potrzeby budowania narodowego segmentu tarczy antyrakietowej dla osłony przed rosyjskimi rakietami Iskander, stacjonującymi w Obwodzie Kaliningradzkim. Natomiast nasi sojusznicy Niemcy i Francja nie podzielają tych obaw, ponieważ chcą widzieć w Rosji partnera we wspólnym umacnianiu bezpieczeństwa w całej strefie euroatlantyckiej. Niekiedy pojawiają się nawet nie nowe postulaty przyjęcia Rosji do NATO. W marcu 2010 r. grupa wpływowych niemieckich polityków i generałów opowiedziała się w artykule opublikowanym w tygodniku „Der Spiegel” za „otwarcie drzwi NATO” dla Rosji. Ich zdaniem, wstąpienie Rosji do NATO, a nawet perspektywa takiej akcesji znacznie wzmocniłyby Sojusz Północnoatlantycki. Pod artykułem

¹⁶ Opinię tę zakwestionował minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w TVN24 – w audycji „Fakty po Faktach” 27 października 2010 r. mówił, że wszystko było uzgodnione na forum NATO.

¹⁷ Zob. *Niech NATO działa z automatu*, „Gazeta Wyborcza” z 27 października 2010 r.

podpisali się były minister obrony (za czasów Helmuta Kohla) Volker Rühle, były ambasador Niemiec w Polsce Frank Elbe, a także dwóch generałów: były przewodniczący Komitetu Wojskowego NATO Klaus Nauman i wiceadmirał Ulrich Weisser, który wcześniej stał na czele Komitetu Planowania w niemieckim ministerstwie obrony¹⁸. To wystąpienie wywołało zaniepokojenie w naszym kraju, a niegdyś bardzo popularny – za publiczne wspieranie od 1993 r. kandydatury Polski do NATO – Volker Rühle przestał być osobą chętnie witaną na posiedzeniach różnych gremiów dyskutujących w Polsce o bezpieczeństwie międzynarodowym¹⁹.

3.3. Stanowisko w sprawie przyszłości NATO i relacji transatlantycznych

Nowa polityka zagraniczna prezydenta USA Baracka Obamy umożliwiła podjęcie przez NATO prac koncepcyjnych nad nową koncepcją strategiczną Sojuszu, przypomnijmy nie aktualizowaną od 1999 r. Na szczycie w Kehl i Strasburgu w kwietniu 2009 r. postanowiono utworzyć tzw. Grupę Mędrców, pod przewodnictwem byłej sekretarz stanu USA – Madeleine Albright, a w pracach tego gremium brał udział były minister spraw zagranicznych RP Adam Daniel Rotfeld. Pracom tej grupy towarzyszyły ożywione dyskusje wśród polskich polityków i ekspertów. Najbardziej miarodajna dla stanowiska Polski była wypowiedź prezydenta Bronisława Komorowskiego na łamach „Gazety Wyborczej”, opublikowana w przeddzień lizbońskiego szczytu Sojuszu.

Polska domagała się potwierdzenia funkcji obronnej Sojuszu zapisanej w artykule 5 Traktatu Północnoatlantycznego z ewentualnym poszerzeniem *casus foederis* o ataki cyberterrorystyczne. W związku z tym żądała równomiernego rozmieszczenia i modernizacji infrastruktury obronnej Sojuszu, a w tym: (a) zagwarantowania aktualizacji planów ewentualnościowych (na wypadek pojawienia się jakiegoś zagrożenia lub kryzysu u naszych granic) – pierwszy taki plan Polska otrzymała w 2001 r.; (b) dalszych inwestycji w infrastrukturę obronną NATO na terytorium Polski; (c) dokończenia podjętych jeszcze w końcu poprzedniej dekady prac zmierzających do utworzenia

¹⁸ Zob.: *Ex-Verteidigungsminister Volker Rühle fordert Aufnahme Russlands in die Nato*, „Der Spiegel” z 6 marca 2010 r. Zob. umiarkowaną krytyczną ocenę rozszerzenia NATO dokonaną w 1998 r. przez znanego autora amerykańskiego, który opowiedział się za rozszerzeniem Sojuszu nie tylko o Polskę, Czechy i Węgry, lecz także o inne kraje wschodnie, w tym o Rosję: J.L. Gaddis, *History, Grand Strategy and NATO Enlargement*, „Survival” 1998, t. 40, nr 1, s. 145–151. Por. inny głos za przyjęciem Rosji do NATO: A. Straus, *NATO. S Rossijej ili biez niejo?*, „Mieżdunarodnaja żyźń” 1998, nr 4, s. 51–61.

¹⁹ Na konferencji z okazji 20-lecia utworzenia Biura Bezpieczeństwa Narodowego, pt. „Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej na przełomie wieków: doświadczenia Biura Bezpieczeństwa Narodowego i strategiczne wyzwania”, zorganizowanej 31 stycznia 2011 r. w Pałacu Prezydenckim w Warszawie, polityk ten nie miał wokół siebie wyraźnie szerokiego grona rozmówców, jak to bywało wcześniej przed wyżej przytoczoną jego wypowiedzią.

sił szybkiego reagowania Sojuszu; (d) wspólnych ćwiczeń jednostek NATO, gdyż to dopiero przygotowuje je do sprawnego i skutecznego współdziałania w przypadku wyższej konieczności. Warszawa opowiadała się także za „inteligentnym” kontynuowaniem operacji reagowania kryzysowego oraz akcentowała starą tezę, że NATO powinno być fundamentem jedności Zachodu i obecności USA w Europie. Powtarzała poparcie dla idei dalszego rozszerzenia NATO, w tym o Ukrainę i Gruzję – jeśli spełnią one kryteria do członkostwa. Nie było jasnego stanowiska Polski w sprawie rozwoju partnerstwa między NATO a Rosją. Prezydent Komorowski powiedział jedynie: „Wierzę w to, że w miarę korzystnych zmian, które zachodzą w Rosji i które mogą przybliżyć ten kraj do Zachodu, sami Rosjanie nie będą dostrzegać w takim rozwoju sytuacji zagrożenia dla ich interesów”²⁰.

19 listopada 2010 r. na szczycie NATO w Lizbonie przyjęto nową koncepcję strategiczną, wyznaczającą cele Sojuszu – jak deklarowano – na kolejną dekadę²¹. Sukcesem Polski było potwierdzenie kluczowego zobowiązania NATO do utrzymania zdolności do kolektywnej obrony terytorialnej (artykuł 5). Równocześnie Warszawa poparła zamierzenie kontynuowania przez NATO misji wykraczających poza dyspozycje tego artykułu poza granicami Sojuszu, łączące środki polityczne, wojskowe i cywilne w jedno całościowe podejście, uzgadniane i ewentualnie prowadzone wspólnie z partnerami Sojuszu. Opowiedziała się również za sformułowaniem, że zapewnianie bezpieczeństwa strefy euroatlantyckiej ma być oparte na szerokiej sieci partnerstwa z krajami i organizacjami na całym globie, zaś „współpraca NATO–Rosja ma znaczenie strategiczne i przyczynia się do tworzenia wspólnej przestrzeni pokoju, stabilności i bezpieczeństwa”, jako że „bezpieczeństwo NATO i Rosji jest splecione ze sobą”²². To drugie sformułowanie oznacza poważne wyzwanie dla Polski, a jednocześnie stanowi odejście od lansowanej przez poprzednią administrację amerykańską (George’a W. Busha) koncepcji NATO jako sojuszu globalnego czy „skrzynki z narzędziami” wykorzystywanymi przez doraźne koalicje formowane przez Stany Zjednoczone. Polska – choć wyraźnie z podejrzliwością – poparła proklamowanie nowego partnerstwa strategicznego między NATO a Federacją Rosyjską. W dokumencie z Lizbony zadeklarowano także kontynuowanie przez NATO polityki „otwartych drzwi” do Sojuszu (punkt 27).

²⁰ Zob. *Sojusz z przyszłością* (Prezydent Bronisław Komorowski dla „Gazety”), „Gazeta Wyborcza” z 18 listopada 2010 r.

²¹ *Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation Adopted by Heads of State and Government in Lisbon*, 19 November 2010.

²² Sojusz Północnoatlantycki oświadczył, że jest zdeterminowany, aby poszerzać konsultacje polityczne i praktyczną współpracę z Rosją w obszarach wspólnych interesów, włączając w to obronę przeciwnikową, zwalczanie terroryzmu, narkotyków, piractwa i promowanie szeroko rozumianego bezpieczeństwa międzynarodowego. Dla dialogu i wspólnych działań będzie wykorzystywał możliwości stworzone przez Radę NATO–Rosja (punkt 34).

Należy jednak jasno przyznać, że pomimo przyjęcia takich zapisów w nowej koncepcji strategicznej NATO nadal będzie wywoływało zatroskanie/dylemat czy rozbudowywać zdolności obronne Sojuszu, czy jego funkcje charakterystyczne dla organizacji bezpieczeństwa zbiorowego. Polsce powinno zależeć przede wszystkim na tych pierwszych.

W dokumencie *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* stwierdzono, że „NATO pozostanie głównym, wielostronnym instrumentem polskiej polityki bezpieczeństwa w wymiarze polityczno-wojskowym. Dla przyszłości Sojuszu istotne jest utrzymanie jego obronnego charakteru i zachowanie równowagi między zdolnościami NATO w zakresie wspólnej obrony a zaangażowaniem w operacje poza obszarem traktatowym. [...] Poza silnym potwierdzeniem ważności artykułu 5 podkreślenia wymaga także decyzja o rozwijaniu zdolności Sojuszu w zakresie obrony przeciwrakietowej oraz poważne potraktowanie w agendzie tej organizacji tzw. nowych wyzwań”. Dalej ten dokument programowy polskiego rządu podkreśla, iż „szczególne znaczenie ma utrzymanie polityki »otwartych drzwi« do NATO dla wszystkich krajów europejskich, które spełnią kryteria członkostwa, a także gotowość Sojuszu do strategicznego partnerstwa z Rosją, opartego na zasadzie wzajemności” (s. 14–15).

Jak widać Polska z opóźnieniem w pełni zaakceptowała postanowienia nowej koncepcji strategicznej NATO, w której znalazły się postulaty trudne do pogodzenia. Po Lizbonie obserwujemy trudności i polemiki między Rosją a NATO w sprawie tarczy antyrakietowej²³. Niektórzy nasi sojusznicy zachodnioeuropejscy nie podzielają polskiego uwrażliwienia lub przewrażliwienia w postrzeganiu zagrożeń ze Wschodu. Tymczasem administracja Baracka Obamy od jesieni 2011 r. zapowiada strategiczny zwrot USA ku regionowi Azji i Pacyfiku oraz zmniejszenie zaangażowania w sprawy obronności Europy²⁴, a także apeluje by Europejczycy odgrywali w NATO większą rolę. To stawia na porządku dziennym problem sprowadzający się do zasadniczego pytania, czy NATO nadal będzie skutecznym gwarantem naszego bezpieczeństwa i obrony?

Rząd RP w swoim dokumencie programowym z 2012 r. powtarza jak mantrę starą tezę polskiej polityki, że „Stosunki transatlantyckie stanowią fundament polityki bezpieczeństwa Zachodu. W tym kontekście ważne jest utrzymanie amerykańskiego zaangażowania w sprawy bezpieczeństwa w Europie”, a dalej proponuje ich harmonizację poprzez zacieśnianie stosunków UE ze Stanami Zjednoczonymi. Przypomina, że „dla Polski istotne będzie pełne wykorzystanie możliwości stworzonych przez zinstytucjonalizowane bilateralne formy konsultacji z USA w sferze bezpieczeństwa (Dialog Strategiczny, Grupa Konsultacyjna ds. Współpracy Strategicznej, Grupa Wysokiego

²³ Szerzej zob. Ł. Kulesa, *Perspektywy współpracy NATO–Rosja w dziedzinie obrony przeciwrakietowej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 19, s. 97–114.

²⁴ W tym mieści się zapowiedź wycofania dwóch brygad bojowych z Europy i cięcia budżetu obronnego. Zob. J. Tomaszewski, *Zmiany w polityce bezpieczeństwa USA*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 23–24, s. 108–109.

Szczegół ds. Współpracy Obronnej) i pełna realizacja polsko-amerykańskiej Deklaracji o współpracy strategicznej z 2008 r. Współpraca ta ma sprzyjać ulokowaniu sojuszniczej infrastruktury obronnej na terytorium Polski, zwłaszcza elementów systemu obrony przeciwrakietowej”²⁵.

W polskich kręgach rządowych, a także w opozycji parlamentarnej wszechobecne jest nieco megalomańskie przekonanie, że uda się nam mocnej zaangażować USA w sprawy naszej obrony. Tymczasem widać, że gra się toczy na wyższych poziomach. Stany Zjednoczone dokonują przewartościowań swojego zaangażowania w bezpieczeństwo europejskie, zachęcają i wspierają UE do wzmacniania swojej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Ponadto ich interesy narodowe mają światowy zakres odniesienia, a niewątpliwie Polska nie stanowi dla USA szczególnego partnera ani miejsca zaangażowania. Niewątpliwie jest nim Unia Europejska jako całość, a więc powinniśmy więcej uwagi poświęcać współpracy z unijnymi partnerami, podtrzymując obecność USA w Europie. Nie należy się przy tym łudzić, że obecność małej grupy żołnierzy i instalacji amerykańskich zapewni nam bezpieczeństwo.

4. Unia Europejska – drugi filar bezpieczeństwa Polski

4.1. Znaczenie członkostwa w UE dla bezpieczeństwa Polski

Kiedy wiosną 1990 r. pierwszy „niekomunistyczny” rząd Tadeusza Mazowieckiego składał w Brukseli wniosek o rozpoczęcie rokowań w sprawie zawarcia układu stowarzyszeniowego ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, kierował się celem włączenia Polski w proces integracji europejskiej przede wszystkim po to, aby zapewnić jej możliwości przyspieszenia rozwoju społeczno-ekonomicznego i cywilizacyjnego. Po uzyskaniu stowarzyszenia minister spraw zagranicznych Krzysztof Skubiszewski w exposé sejmowym 29 kwietnia 1993 r. stwierdził, że wiązanie się z Unią Europejską było także bardzo istotnym składnikiem polskiej polityki bezpieczeństwa²⁶. Wprawdzie zabrakło szczegółowego uzasadnienia tego poglądu, ale wiadomym było, że Unia Europejska posiadała od swoich początków niedoskonały wprawdzie, ale formalnie ustanowiony mechanizm grupowego realizowania polityki bezpieczeństwa w postaci Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) oraz mogła korzystać z wojskowego wsparcia Unii Zachodnioeuropejskiej. W tym okresie Polska nawiązała kontakty polityczne z Unią Zachodnioeuropejską (UZE), a w maju 1994 r. uzyskała status partnera stowarzyszonego tej organizacji.

²⁵ *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016*, op. cit., s. 15.

²⁶ *Statement by Mr. Krzysztof Skubiszewski, Minister for Foreign Affairs of Republic of Poland, on Poland's Foreign Policy in 1993, to the Polish Diet of the Republic of Poland, Warsaw, 29th April 1993, „Materials and Documents” 1993, t. 2, nr 5, s. 131–141.*

Utrudnieniem dla zacieśniania współpracy w zakresie bezpieczeństwa z UE i UZE były transatlantyckie spory o koncepcję Europejskiej Tożsamości Bezpieczeństwa i Obrony, w których Polska opowiedziała się po stronie Stanów Zjednoczonych i zwolenników prymatu NATO w zapewnianiu bezpieczeństwa europejskiego²⁷. Po tym jak Polska została przyjęta do NATO przywódcy UE proklamowali ustanowienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Warszawa zgłaszała wobec tej nowej unijnej polityki liczne zastrzeżenia wyrastające z obaw, prezentowanych nad wyraz gorliwie, o spójność NATO i zachowanie obecności wojskowej USA w Europie. Dopiero jednak po przystąpieniu w maju 2004 r. do Unii Europejskiej, Polska zaczęła się ostrożnie angażować w Europejską Politykę Bezpieczeństwa i Obrony. W dalszym ciągu w Warszawie dominował pogląd, że rozwijanie unijnej polityki obronnej będzie szkodzić spójności Sojuszu Północnoatlantyckiego i zbyt cennie dublować jego funkcje. Warto mieć na uwadze, że było to w czasie, kiedy USA prowadziły unilateralną i lekceważącą wobec UE politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Ponadto należy wskazać, że Polska nieufnie odnosiła się do autonomicznej polityki bezpieczeństwa UE, na co pewien wpływ miały reminiscencje historyczne, odnoszone do sytuacji lat 30. XX wieku, kiedy to nasi zachodnioeuropejscy sojusznicy nie udzielili Polsce efektywnej pomocy po agresji Niemiec hitlerowskich w 1939 r.

4.2. Starania Polski o wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE

Poważniejsza zmiana w stosunku Polski do polityki obronnej UE nastąpiła po 2007 r., kiedy nowy rząd Platformy Obywatelskiej i PSL przeszedł do angażowania się w ramach Unii Europejskiej. Podjęcie się prezentowania przez ten rząd pragmatycznego stanowiska w Unii i odbudowa kontaktów politycznych z Niemcami i Francją (mocno konfliktowych zwłaszcza w latach 2005–2007) zaowocowały bardziej otwartym podejściem do unijnej EPBiO, przekształcanej we Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Od połowy 2009 r. Polska zaczęła współdziałać z Francją, mocno angażującą się na rzecz koncepcji „L'Europe de la défense”. Dowodzi tego propozycja ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego przedstawiona szefowi dyplomacji Francji Bernardowi Kouchnerowi w lipcu 2009 r. na spotkaniu w Chobielinie²⁸. Sikorski opowiedział się za zwiększeniem operacyjności WPBiO, a jako wstęp do tego zaproponował współpracę w zakresie bezpieczeństwa i obrony obu państw. Francja, która w poprzednim półroczu sprawując prezydencję w Radzie UE lansowała

²⁷ Zob. R. Zięba, *European Security and Defence Identity: The Polish Viewpoint*, „The Polish Foreign Affairs Digest” 2001, nr 1, s. 196–200.

²⁸ M. Wojciechowski, *Kouchner u Sikorskiego i ambasadorów*, „Gazeta Wyborcza” z 21 lipca 2009 r. Chobielin to miejscowość niedaleko Bydgoszczy, gdzie minister R. Sikorski podejmuje czasem partnerów zagranicznych w swoim dworku.

istotne wzmocnienie unijnej polityki obronnej, bez wahania podjęła polską inicjatywę, uznając ją za szansę na rewitalizację europejskiej obrony.

Symbolem zbliżenia polsko-francuskiego okazała się podpisana 5 listopada 2009 r. przez prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego i premiera Donalda Tuska deklaracja w sprawie bezpieczeństwa i obrony. Jest to obszerny dokument zapowiadający ścisłą współpracę Polski i Francji w rozwijaniu unijnej WPBiO i NATO, jako wzajemnie uzupełniających się instytucji, zacieśnianie dwustronnej wzmocnionej współpracy wojskowej, a także współdziałanie w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa europejskiego i światowego²⁹. Deklaracja francusko-polska stanowi bardzo ważny dokument wskazujący, że Polska zamierza szeroko włączyć się w działania na rzecz polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej. Była nawet przez obserwatorów porównywana do francusko-brytyjskiej deklaracji z Saint-Malo z grudnia 1998 r., która ugotowała drogę do proklamowania Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Deklaracja paryska stanowi wyraźny sygnał, że Polska stara się na nowo powrócić do Europy.

Następnie, Polska przygotowując się do przejęcia w drugiej połowie 2011 r. prezydencji w Radzie UE wypracowała – po konsultacjach z Francją i Niemcami – pakiet propozycji reform, mających na celu wzmocnienie WPBiO. W kwietniu 2010 r. ministrowie spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego wysunęli inicjatywę, mającą na celu wzmocnienie WPBiO. Trzy kraje przedstawiły szczegółowe propozycje w liście ich ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony skierowanym 6 grudnia 2010 r. do Wysokiej Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Catherine Ashton. Zaproponowano w nim prowadzenie prac na trzech poziomach. Na szczeblu strategicznym – poprawę zdolności planowania i realizowania cywilno-wojskowych i wojskowych operacji reagowania kryzysowego, opartych na istniejących strukturach. Na szczeblu operacyjnym – prace nad zwiększeniem zdolności prowadzenia działań wojskowych. Na szczeblu taktycznym – działania nad przystosowaniem grup bojowych do potrzeb operacyjnych. W liście przekonywano o konieczności wzmocnienia struktur planistycznych europejskich operacji bezpieczeństwa, proponując stworzenie wspólnego cywilno-wojskowego dowództwa operacyjnego UE, komplementarnego z narodowymi i natowskimi zasobami. Wszystkie te przedsięwzięcia miałyby się odbywać w ramach ustanowionej Traktatem z Lizbony stałej współpracy strukturalnej. Jak pisano w liście trzem krajom chodzi o zwiększenie zdolności WPBiO, uczynienie jej bardziej efektywną kosztowo i skuteczną, a ma się to odbywać w pełnej współpracy i komplementarności z NATO³⁰.

²⁹ *Deklaracja Francusko-Polskiego Szczytu w sprawie Bezpieczeństwa i Obrony*, Paryż, 5 listopada 2009 r.

³⁰ Tekst listu weimarskiego, archiwum własne autora. Por. M. Terlikowski (red.), *System planowania i dowodzenia misjami Unii Europejskiej. Struktura, możliwości, problemy reform*, Raport PISM, Warszawa, czerwiec 2011 r., s. 27–36.

W styczniu 2011 r. Rada UE przyjęła list i zobowiązała Wysoką Przedstawiciel do opracowania raportu dotyczącego WPBiO, tak aby możliwe było zainicjowanie konkretnych rozwiązań do końca roku. Szefowa dyplomacji unijnej z wyraźnym „ociąganiem się” przedstawiła w lipcu 2011 r. raport, a propozycje w nim zawarte ministrowie spraw zagranicznych Polski, Francji i Niemiec ocenili jako „satysfakcjonujące i realistyczne”. Jednak Wielka Brytania zawetowała przygotowane konkluzje Rady Ministrów Spraw Zagranicznych UE. Oznaczało to zablokowanie dalszej dyskusji nad wzmocnieniem WPBiO.

Warszawa zwiększyła aktywność w sprawie reformy WPBiO przed rozpoczęciem prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. W czerwcu 2011 r. wystąpiła z inicjatywą zwiększenia użyteczności sił szybkiego reagowania UE, co stanowiło jeden z priorytetów polskiej prezydencji. Następnie 5 października 2011 r. Ministerstwo Obrony wysłało do C. Ashton list w sprawie reformy grup bojowych UE. Warszawa zaproponowała włączenie do sztabu grup bojowych planistów cywilnych, wydłużenie dyżurów grup z sześciu miesięcy do roku oraz włączenie finansowania grup bojowych do tzw. kosztów wspólnych. Ich szkolenie, transport oraz użycie miałyby być finansowane ze specjalnego wojskowego funduszu UE, na który składają się wszystkie państwa członkowskie (z wyjątkiem Danii nieuczestniczącej w WPBiO), a nie jak do tej pory przez państwa, które tworzą grupę bojową.

Wysoka aktywność Polski na rzecz ożywienia i wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE współgra z ofensywą dyplomatyczną Francji w naszym kraju, zmierzającą do zacieśnienia dwustronnej współpracy w sprawach bezpieczeństwa i obrony. Bardzo aktywnie działa Ambasada Francji w Warszawie i częste są wizyty w Polsce ekspertów francuskich, zwłaszcza wojskowych. Francja od czasu powrotu w kwietniu 2009 r. do struktury wojskowej NATO stała się dla Polski wiarygodnym i atrakcyjnym partnerem w sprawach obronnych. To francuskie zaangażowanie w Polsce rozpoczęło się za prezydentury Nicolasa Sarkozy’ego, a jest kontynuowane po objęciu w maju 2012 r. urzędu prezydenta przez socjalistę François Hollande’a i następnie po stworzeniu rządu przez jego partię. Francja, niezależnie od orientacji politycznej rządzących, jako swój interes narodowy traktuje budowę „Europy obrony”, co w praktyce oznacza stopniowe wzmocnianie i przejmowanie przez Unię Europejską odpowiedzialności za bezpieczeństwo i obronę Europy, w sytuacji zapowiadanego przez administrację Baracka Obamy zmniejszania zaangażowania Stanów Zjednoczonych na Starym Kontynencie. Francja widzi szanse operacyjnego wzmocnienia UE dla potrzeb prowadzenia operacji zarządzania kryzysowego poza granicami Unii, rozwijania współpracy europejskich przemysłów zbrojeniowych, zaś tzw. obrona terytorialna ma być zapewniana przez NATO, w tym francuski potencjał nuklearny³¹.

³¹ Zob. bardzo ciekawy raport przygotowany przez byłego ministra spraw zagranicznych Francji (w latach 1997–2002) Huberta Védrine’a i przedłożony prezydentowi François Hollande’owi w grudniu 2012 r.: *Rapport pour le Président de la République Française sur les conséquences du retour de la France*

Polska jawi się Francji jako atrakcyjny partner, zwłaszcza w prowadzeniu misji kryzysowych, wspólnej produkcji uzbrojenia oraz jako odbiorca francuskiej technologii i sprzętu do budowy natowskiej tarczy antyrakietowej. Francja od jesieni 2009 r. oferuje także Polsce pomoc w budowie elektrowni jądrowych (jeśli taka decyzja u nas zapadnie).

Trzeba zauważyć, że Polska powoli dojrzewa politycznie do zaakceptowania oferty francuskiej. Czynnikiem to hamującym po naszej stronie jest przede wszystkim niechęć do godzenia się elit politycznych z „wycofywaniem” USA z pełnej odpowiedzialności za obronę Europy i powolne akceptowanie nieuchronności potrzeby szerszego oparcia się w sprawach bezpieczeństwa na Unii Europejskiej. Również rezerwę polskich władz podtrzymuje podejrzliwe postrzeganie tego, że Paryż nie podziela polskich obaw przed Rosją, a także utrzymujący się w Unii Europejskiej kryzys ekonomiczny.

Natomiast przesłanki skłaniające do zacieśnienia współpracy polsko-francuskiej w dziedzinie obrony stwarza właśnie sytuacja spowolnienia wzrostu gospodarczego w Polsce i prawie stagnacja we Francji w 2012 r. Polska oczekuje zwiększonego napływu kapitału zagranicznego, zaś Francja ma szanse poprzez inwestowanie w Polsce obniżyć koszty produkcji (ze względu na niższe koszty pracy w Polsce). To może przyciągać firmy francuskie poszukujące oszczędności³². Widać zwiększoną aktywność francuskich przedsiębiorstw zbrojeniowych szukających kontraktów w Polsce. Wspólna produkcja uzbrojenia jawi się jako korzystny interes dla obu krajów. Polskie władze muszą jednak zaakceptować polityczne implikacje takich przedsięwzięć.

Zbieżne stanowisko Polski i Francji w sprawie rewitalizacji WPBiO, a także konstruktywna współpraca na forum Trójkąta Weimarskiego, który ma zacząć funkcjonować w 2013 r. w formule Weimar Plus, jako współdziałanie też z Włochami i Hiszpanią, przy wycofywaniu się Wielkiej Brytanii ze współpracy politycznej w ramach UE, w tym przede wszystkim w sprawach WPBiO, stwarza dla Polski szansę dołączenia do ścisłego grona państw stanowiących rdzeń Unii Europejskiej³³.

4.3. Potrzeba nowej strategii bezpieczeństwa UE

Od kilku lat eksperci zajmujący się EPBiO/WPBiO, w tym autor niniejszego opracowania, zwracają uwagę na potrzebę zaktualizowania bądź wypracowania nowej

dans le Commandement Integre de l'OTAN, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la defense, 14 novembre 2012.

³² Por. E. Kaca, *Problemy gospodarcze Francji – konsekwencje dla UE i Polski*, „Biuletyn PISM” 2013, t. 983, nr 7.

³³ Mówił o tym wprost minister R. Sikorski w wypowiedzi dla Radia Tok.fm 25 stycznia 2013 r., komentując wypowiedź premiera Wielkiej Brytanii sprzed dwóch dni, w której brytyjski premier zapowiedział wycofanie się jego kraju z unii politycznej i prawdopodobnie z UE, jeśli w przyszłości tak zdecydują Brytyjczycy w referendum. Szef polskiej dyplomacji snuł wizję dołączenia Polski do grona liderów UE w czasie do 10 lat.

strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej³⁴. Jako główny powód widzą oni szybko zmieniające się środowisko bezpieczeństwa UE i dezaktualizację Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) z grudnia 2003 r.³⁵ Pojawienie się nowych zagrożeń, takich jak cyberterroryzm, wyzwań w zakresie zapewnienia dostaw surowców energetycznych czy ochrony klimatu, a także wspomnianej zmiany priorytetów w polityce USA (przesunięcie Europy na trzecie miejsce, po regionie Azji i Pacyfiku oraz Bliskim Wschodzie) i wzrost roli nowych wschodzących mocarstw (przede wszystkim Chin, Indii i Brazylii) sprawiają, że Unia Europejska powinna zaadaptować się do nowej sytuacji.

Unia Europejska powinna sformułować swoją generalną strategię aktywności międzynarodowej, obejmującą wszystkie jej polityki adresowane do otoczenia międzynarodowego. To oznacza skoordynowanie polityki wspólnotowej (zewnątrznych stosunków ekonomicznych) ze Wspólną Polityką Zagraniczną i Bezpieczeństwa, w tym ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony, a także z polityką w zakresie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, czyli w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Byłaby to „wielka strategia”. W jej ramach powinna zostać zredefiniowana strategia bezpieczeństwa i sformułowana strategia militarna UE³⁶.

Dwa lata po publikacjach niezależnych ekspertów potrzebę rewizji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa (ESB) dojrzało Biuro Bezpieczeństwa Narodowego³⁷. Świadczy o tym zorganizowanie w Warszawie w październiku 2012 r. konferencji poświęconej nowelizacji ESB. Na otwarciu tego spotkania szef BBN gen. Stanisław Koziej mówił: „Nasze unijne kłopoty z bezpieczeństwem wynikają nie tylko z kryzysu finansowego i instytucjonalnego. U jego podstaw leży także to, że strategiczny drogowskaz Unii Europejskiej, którym jest Europejska Strategia Bezpieczeństwa, nie tylko zakurzył się, ale i zardzewiał i nie bardzo wiemy, co nam wskazuje. Dziś nie wystarczy jedynie go wypolerować. Potrzebny jest nowy – gdyż rozwój i spójność polityki bezpieczeństwa i obrony UE uzależnione są od klarownej i aktualnej wizji

³⁴ Zob.: S. Biscop, J. Howorth, B. Giegerich, *Europe: a Time for Strategy* (Egmont, Royal Institute for International Relations), „Egmont Paper” 2009, nr 27; *A Future Agenda for the European Security and Defence Policy*, (ESDP), (Fondacion Alternatives, OPEX – Observatori de Política Exterior Española, Egmont–Royal Institute for International Relations, IRIS–Institut Français de Relations Internationales et Stratégiques), „Working Paper”, Madrid–Paris–Berlin–Brussels, February 2009; Á. de Vasconcelos (red.), *Quelle défense européenne en 2020?*, Paris 2010; R. Zięba, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa UE – strategie i wyzwania*, w: *Pytania o Europę. Opinie ekspertów*, Komisja Europejska – Przedstawicielstwo w Polsce, Warszawa 2010, s. 146–150.

³⁵ Chodzi o dokument: *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003.

³⁶ R. Zięba, *Strategia bezpieczeństwa Unii Europejskiej w świetle Traktatu z Lizbony*, w: J. Dobrowolska-Polak (red.), *Stabilizacja nieładu i destabilizacja ładu*, Poznań 2011, s. 13–34.

³⁷ W końcu 2011 r. za nowelizacją strategii bezpieczeństwa UE opowiedział się szef BBN. Zob. S. Koziej, *Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 20, s. 19–40.

strategicznej³⁸. Następnie szef BBN wyjaśnił filozofię polskiej propozycji. Zakłada ona oparcie wspólnego systemu bezpieczeństwa europejskiego na wspólnocie interesów, a tej wspólnoty należy szukać dwuetapowo. W pierwszym etapie należy przeprowadzić w każdym z państw Unii Europejskiej narodowe strategiczne przeglądy bezpieczeństwa (tak jak zrobiono to w Polsce w toku prac SPBN) dla zidentyfikowania narodowych interesów i strategicznych koncepcji ich realizacji. Natomiast w drugim etapie powinno się przeprowadzić w całej Unii Europejskiej strategiczny przegląd bezpieczeństwa, rozpoczynając od identyfikacji katalogu wspólnych interesów państw członkowskich³⁹.

Ta koncepcja ma charakter racjonalny. Odchodzi od opierania strategii bezpieczeństwa UE na szlachetnych wartościach i ogólnych hasłach, jak to uczyniono w 2003 r., natomiast proponuje trudniejszą drogę zidentyfikowania interesów wszystkich państw członkowskich i znalezienia ich wspólnego mianownika. Podjęcie takich prac nie zaowocuje szybkim wypracowaniem gotowej strategii bezpieczeństwa, ale rozpocznie żmudne prace nad uzgodnieniem wspólnych interesów w dziedzinie bezpieczeństwa. Niewątpliwie – jeśli polska propozycja zostanie przyjęta – będą prowadzone długotrwałe prace nad nową, realistyczną strategią bezpieczeństwa. Należy sądzić, że jest to jedyna droga do budowania jedności państw członkowskich UE. Bez podjęcia takich prac nadal będziemy jałowo utyskiwać, że w Unii Europejskiej brakuje woli politycznej prowadzenia efektywnej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Należy dodać, że znowelizowana strategia bezpieczeństwa UE, powinna być także uzupełniona o strategię militarną, która wydaje się już na obecnym etapie niezbędna dla określenia priorytetów, zasad i sposobów prowadzenia operacji reagowania kryzysowego i obrony terytorialnej. Kwestią przyszłości jest sformułowanie doktryny obronnej, a potrzebę taką implikuje zawarta w artykule 42 punkt 7 Traktatu z Lizbony klauzula sojusznicza typu *casus foederis* zobowiązująca państwa członkowskie do udzielenia sobie pomocy i wsparcia wszelkimi dostępnymi środkami, w razie napaści zbrojnej na jedno z nich.

5. Potrzebny dodatkowy filar bezpieczeństwa Polski

Czytając dokument programowy rządu RP *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012–2016* nie trudno zauważyć, że Polska podkreśla europejski, a właściwie euroatlantycki wymiar swojego bezpieczeństwa. To należy uznać za godne pochwały, gdyż może oznaczać odejście od megalomańskich ambicji prowadzenia polityki globalnej, o czym mówili polscy politycy niesieni euforią, jaka ich ogarnęła po przyłączeniu

³⁸ *Wystąpienia Szefa BBN otwierające międzynarodową konferencję poświęconą nowelizacji Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 18 października 2012 r.

³⁹ *Ibidem*.

się do amerykańskiej interwencji w Iraku w 2003 r. Polityka *bandwagoning* wobec USA znajdowała mocne potwierdzenie zwłaszcza w wykonaniu rządu RP w latach 2005–2007⁴⁰. Jej elementy znalazły także kontynuację w wykonaniu rządu PO i PSL, a dobitnym tego potwierdzeniem była podpisana 20 sierpnia 2008 r. umowa o budowie amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce, jest także kontynuowanie udziału Polski w wojnie w Afganistanie. Nie znajdują przekonującego uzasadnienia argumenty podawane przez ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego i premiera Donalda Tuska, o tym, że w górach Afganistanu leżą polskie interesy bezpieczeństwa. Można jedynie zgodzić się z tym elementem argumentacji, że Polska potwierdza swoją lojalność sojuszniczą wobec USA. Nie przekonuje to jednak ani całej klasy politycznej, ani większości społeczeństwa polskiego.

W Polsce w ostatnich latach, szczególnie pod wpływem zmieniającej się polityki Stanów Zjednoczonych za prezydentury Baracka Obamy, wzrosło zainteresowanie współpracą z sojusznikami europejskimi, zwłaszcza zaangażowanymi we wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Jednak utrzymujące się w mentalności polityków Platformy Obywatelskiej proamerykańskie nastawienie⁴¹, skutkuje zbyt powolnym angażowaniem się na rzecz budowy europejskiego filara obrony. Te postawy znajdują mocne wsparcie w największej partii opozycyjnej Prawo i Sprawiedliwość, która wykazywała największą gorliwość w sprowadzaniu Polski do roli klienta Stanów Zjednoczonych.

Jeśli nawet zgodzimy się, że pozytywnym jest w polityce rządu PO i PSL sprowadzanie zewnętrznego wymiaru polskiej polityki bezpieczeństwa do strefy euroatlantyckiej, to trudno zrozumieć, dlaczego w dokumentach programowych tego rządu nie zauważa się lub wręcz pomija Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Trudno to zrozumieć, zwłaszcza że struktura ta obejmuje wszystkie 57 państw leżących w Europie, Azji Środkowej i Ameryce Północnej.

W listopadzie 2007 r. Donald Tusk, obejmując urząd premiera, w swoim exposé nie wymienił OBWE w żadnym kontekście. Także nowy minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski, składając w Sejmie informację dotyczącą zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 r. nie wspomniał o OBWE jako organizacji międzynarodowej⁴², przypomnieć należy, że Polska jest jej członkiem, a w czasach „zimnej wojny” była inicjatorem jej ustanowienia.

⁴⁰ Zob. J. Zając, *Bandwagoning w stosunkach polsko-amerykańskich*, „Przegląd Zachodni” 2009, nr 3, s. 168–178; R. Zięba, *Główne kierunki polityki zagranicznej Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 149–157; R. Kuźniar, *Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2012, s. 312–320.

⁴¹ „Należy zauważyć, że w zasadzie w stosunkach polsko-amerykańskich obecny rząd kontynuuje politykę poprzedników, starając się asymetrię niwelować, lecz nie zawsze skutecznie”. Zob. P.M. Kaczyński, *Polska polityka zagraniczna w latach 2005–2007: co po konsensusie?*, Warszawa 2008, s. 43.

⁴² *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych Pana Radosława Sikorskiego dotycząca zadań polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*, Warszawa, 13 lutego 2009 r.

Zainteresowanie się OBWE ujawniło się w polskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych, po tym jak polepszyły się stosunki Polski z Rosją (i przejściowo z Białorusią). W wystąpieniu w Sejmie 8 kwietnia 2010 r. minister Sikorski powiedział: „Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jest wciąż potrzebna. Jako struktura, która obejmuje obszar od Vancouver po Władywostok jest predysponowana do służenia za forum debaty nad przyszłością bezpieczeństwa europejskiego. Taka debata powinna obejmować wszystkie aspekty »twardego« i »miękkiego« bezpieczeństwa i nie może abstrahować od oceny wypełniania przyjętych już zobowiązań międzynarodowych przez członków organizacji. Dotyczy to m.in. problemu rozbrojenia konwencjonalnego”⁴³. Pomimo tej daleko idącej deklaracji prezydent RP Bronisław Komorowski nie wziął udziału w szczycie OBWE na początku grudnia 2010 r. zorganizowanym po jedenastoletniej przerwie w stolicy Kazachstanu w Astanie. Potwierdza tę ocenę także pominięcie OBWE jako samodzielnej instytucji w informacji złożonej w Sejmie przez ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej na 2011 r., a mówiąc o zamierzeniach na dwa następne lata (2012 i 2013 r.) szef polskiej dyplomacji kompletnie nie wspomniał o OBWE, nawet w kontekście omawiania innych problemów polskiej polityki zagranicznej.

Przedstawione fakty potwierdzają tezę o tym, że po przystąpieniu Polski do NATO i Unii Europejskiej, OBWE straciła na znaczeniu w polskiej polityce bezpieczeństwa i nie jest traktowana jako skuteczna i użyteczna platforma promowania polskich interesów na arenie międzynarodowej. Pomimo że od czasu do czasu są powtarzane deklaracje ministra spraw zagranicznych o znaczeniu tej organizacji i potrzebie wydobycia jej z kryzysu, to jednak Warszawa świadomie zrezygnowała z traktowania OBWE jako potrzebnej instytucji zacieśniania współpracy i umacniania bezpieczeństwa w strefie euroatlantyckiej⁴⁴. Taki wybór polityczny stanowi odejście od kursu realizowanego w nieodległej przeszłości, nawet w pierwszych latach po „zimnej wojnie”. Oznacza to zarazem faktyczne zrezygnowanie z szerokiego całościowego podejścia do kształtowania bezpieczeństwa międzynarodowego, uwzględniającego tzw. miękkie aspekty bezpieczeństwa.

Tymczasem wyboru dokonanego przez Polskę nie można uznać za racjonalny w świetle ciągle pojawiających się nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa o charakterze nietradycyjnym i niemilitarnym. Realia w strefie euroatlantyckiej powinny zdecydowanie skłaniać do preferowania rozwiązań szerokich i opartych na dialogu międzynarodowym, zwłaszcza że OBWE jest najszerszą instytucją gromadzącą przy jednym stole 57 państw całej strefy od Vancouveru do Władywostoku. To właśnie parafrazując ideę książki znanego amerykańskiego politologa Charles’a Kupchana

⁴³ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2010 roku*, Warszawa, 8 kwietnia 2010 r.

⁴⁴ Szerzej zob. R. Zięba, *Polska w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie*, w: S. Parzymies, I. Rysińska (red.), *Udział Polski w organizacjach międzynarodowych*, Warszawa 2012, s. 179–202.

powinno nas uczyć, jak czynić wrogów przyjaciółmi i budować trwałą pokój⁴⁵. OBWE ma ciągle szansę taką wspólnotę bezpieczeństwa stworzyć.

W ostatnich latach, obok tendencji do niedoceniań lub wręcz pomijania OBWE przez Polskę, widać także inną tendencję do włączania się do dialogu na forum tej organizacji. Przykładem jest udział Polski w tzw. procesie z Korfu, którego celem uczyniono w 2009 r. przywrócenie zaufania i posunięcie do przodu rozmów na tematy szeroko pojmowanego bezpieczeństwa europejskiego na obszarze OBWE⁴⁶. Dialog ten stanowi próbę odpowiedzi na propozycję prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa zasygnalizowaną wstępnie w lipcu 2008 r. w sprawie rekonstrukcji „europejskiej architektury bezpieczeństwa”⁴⁷. Chociaż ta propozycja została odrzucona przez Zachód przyczyniła się do otwarcia nowego kanału rozmów zmierzających do stworzenia na obszarze OBWE „wspólnoty bezpieczeństwa”, opartej na idei zaproponowanej ponad pół wieku temu przez Karla Deutscha⁴⁸.

Następnie Polska przystąpiła, razem z Francją, Niemcami i Rosją, do Inicjatywy w Sprawie Rozwoju Euroatlantyckiej i Euroazjatyckiej Wspólnoty Bezpieczeństwa (*Initiative for the Development of a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community – IDEAS*), nawiązującej do idei wspólnoty bezpieczeństwa, przyjętej w Deklaracji Szczytu OBWE w Astanie. W grudniu 2011 r. Rada Ministerialna OBWE na sesji w Wilnie poparła wspólny projekt w tej sprawie, przedstawiony przez ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec, Polski i Rosji. W następnym roku instytuty eksperckie z Francji, Niemiec, Rosji i Polski zorganizowały cykl czterech seminariów (w Berlinie, Warszawie, Paryżu i Moskwie) na temat „Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community”. Ich rezultatem jest wspólny dokument pt. *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality*. Został on zaprezentowany przez cztery instytuty na nieformalnym spotkaniu ambasadorów państw członkowskich OBWE 23 października 2012 r. w Wiedniu.

Raport ten adresowany do wszystkich państw należących do OBWE zawiera następujące propozycje wspólnych działań, mających prowadzić do stworzenia wspólnoty bezpieczeństwa na obszarze od Vancouveru do Władystoku:

⁴⁵ Ch.A. Kupchan, *How Enemies Become Friends: the Sources of Stable Peace*, Princeton–Oxford 2010.

⁴⁶ Proces z Korfu został ustanowiony w czerwcu 2009 r. na nieformalnym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw OBWE na greckiej wyspie Korfu. W ramach procesu z Korfu Polska, Niemcy i Rosja dyskutowały m.in. na temat planu Miedwiediewa. Kazachstan, sprawując przewodnictwo w OBWE w 2010 r., doprowadził do przekształcenia nieformalnych spotkań w regularne i otwarte spotkania na szczeblu stałych przedstawicieli odbywające się w Wiedniu, a także w innych stolicach państw członkowskich OBWE. Spotkania te stworzyły grunt do dyskusji na szczycie OBWE w Astanie w dniach 1–2 grudnia 2010 r.

⁴⁷ P. Grudziński, J. Pietrusiewicz, *Building a Modern Security Community in the Area from Vancouver to Vladivostok*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2001, nr 19, s. 54–55.

⁴⁸ Zob. K.W. Deutsch i in., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957, s. 5. Koncepcję „wspólnoty bezpieczeństwa” rozwijali później m.in. Kenneth Boulding i Stephen Rock.

- wzmocnienie systemu kontroli zbrojeń oraz środków budowy zaufania;
- wspólną odpowiedzialność za rozwiązanie konfliktów na obszarze OBWE;
- współpracę dla zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa Azji Środkowej oraz Afganistanu;
- zabiegi na rzecz pojednania między państwami i społeczeństwami;
- ściślejszą współpracę w zwalczaniu zagrożeń ze strony podmiotów niepaństwowych;
- wspólne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju ekonomicznego;
- wzmocnienie efektywności „wymiaru ludzkiego” OBWE;
- dialog ze społecznościami muzułmańskimi na obszarze OBWE;
- stworzenie sieci instytucji akademickich, wspomagających działania OBWE⁴⁹.

Wypracowany przez analityków z czterech krajów dokument stanowi nowe spojrzenie na wyzwania stojące na drodze umacniania bezpieczeństwa euroatlantyckiego i euroazjatyckiego. Opowiada się za powiązaniem całego obszaru OBWE w jedną całość.

Wyraża jednak tylko opinię ekspertów, a nie rządów. Nie jest znany oficjalny stosunek polskiego MSZ do przyjętego raportu. Pytaniem m.in. dla Polski jest, czy potrafimy wyjść poza wąskie grupowe oraz w gruncie rzeczy zmilitaryzowane pojmowanie bezpieczeństwa i w rzeczywistości przyjąć jego całościowe i szerokie rozumienie? To oczywiście implikuje konieczność poważnego przewartościowania naszej koncepcji bezpieczeństwa i polityki zagranicznej. Suwerenna Polska niezmiennie od ponad 20 lat nie bardzo potrafi „suwerennie” zrewidować swojej nieadekwatnej percepcji wschodnich sąsiadów, w tym przede wszystkim obsesyjnego postrzegania Rosji jako naszego „egzystencjalnego wroga”⁵⁰. Bez tego coraz trudniej nam będzie być poważnie traktowanym sojusznikiem i partnerem w ramach NATO i Unii Europejskiej, a także wpływać na zmianę podejścia Rosji do nas samych⁵¹.

Dzisiaj trwale bezpieczeństwo państwa na arenie międzynarodowej można budować nie tylko na „twardych gwarancjach”. Potrzeba również uzupełniać je „miękkimi” zabezpieczeniami i widzieć rosnącą współzależność z bezpieczeństwem także tych państw, którym trudno było dotychczas zaufać. Świat się szybko zmienia, a wiele wskazuje na to, że państwa całej strefy OBWE stoją w obliczu takich samych lub podobnych wyzwań, a to może oznaczać, że ich przyszły los jest także zbieżny. Pytaniem zasadniczym dla naszych przywódców jest, czy potrafią tę zbieżność odczytać i dostosować do niej międzynarodową aranżację bezpieczeństwa, tak aby zbudować

⁴⁹ *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community: From Vision to Reality*, CORE Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg, Fondation pour la Recherche Stratégique, MGIMO University, PISM, Hamburg–Paris–Moscow–Warsaw 2012.

⁵⁰ Zob. S. Bieliń, *Deficyt realizmu w polskiej polityce zagranicznej*, „Stosunki Międzynarodowe–International Relations” 2008, t. 38, nr 3–4, s. 16–17.

⁵¹ Szerzej zob. R. Zięba, *Współczesne stosunki polsko-rosyjskie: uwarunkowania, problemy, implikacje*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 3, s. 53–55.

dodatkowy filar bezpieczeństwa, obejmujący całą strefę od Vancouveru do Władystoku.

Security in Poland's Foreign Policy of the Coalition Government of Civic Platform and Polish Peasant Party

Summary

The starting point is the theoretical coverage of security as an existential goal of the state's policy, implemented by its different internal policies and the foreign policy. Then, the paper presents the grasp of security in the concept of the foreign policy of the Government of Civic Platform (PO) and the Polish Peasant Party (PSL) in the period of 2007–2013, especially contained in the document entitled *Priorities of Polish Foreign policy 2012–2016*. It indicates that the concept of the Polish foreign and security policy is based on two principal pillars, such as NATO and the European Union.

The carried out Polish foreign policy shows that of the crucial importance for the security of Poland is its membership in NATO. Poland joined NATO, driven by a desire to obtain effective security guarantees. It stresses the importance of continued commitment of allies to grant each other mutual assistance in the event of the armed aggression carried out from outside (Article 5 of the North Atlantic Treaty). Poland advocates for expanding NATO to the East in order to extend the zone of stability, democracy and security. The problem for Poland, though, is how to arrange its relations with Russia, which is perceived as posing a threat to us. Poland makes endeavours to maintain an effective political-military presence of the United States in Europe, including our country, and the strengthening of the transatlantic link.

The second pillar of Poland's security is the European Union. To this end, the PO/PSL government tightly engages in the process of the European integration and the strengthening of the EU Common Security and Defence Policy. In the second case, it closely interacts with Germany and France within the framework of the Weimar Triangle and advocates for updating or the elaboration of a new security strategy of the European Union.

A shortcoming in the Polish foreign policy and security policy is underestimating – after accession to NATO and the EU – the OSCE as the widest organisation that groups 57 member states of the Euro-Atlantic zone. This makes a broad holistic approach to shaping international security difficult, taking into account soft aspects of security. The Polish policy towards the OSCE is inconsistent, because next to underestimating this organization, we can see another tendency to turn to dialogue in the Corfu Process and in the conceptual work on the creation of the Euro-Atlantic and Eurasian security community.

Today, persistent state security in the international arena can be built not only on „hard guarantees”. Also, there is need to supplement them with „soft” protections, and to see the growing interdependence of security of other states throughout the OSCE area, as they are facing the same or similar security challenges. The essential question for the Polish leaders is whether they can read this interdependence and adjust to it international security arrangement, so as to build an additional security pillar covering the entire area from Vancouver to Vladivostok.