

Jacek Czaputowicz

POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI – MIĘDZY SAMODZIELNOŚCIĄ A EUROPEIZACJĄ

Słowa kluczowe:

bezpieczeństwo, NATO, WPBiO, grupy bojowe, Polska

Bezpieczeństwo Polski, tak jak każdego innego kraju, jest uwarunkowane czynnikami o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Czynniki wewnętrzne to położenie geograficzne (między Niemcami a Rosją), terytorium, wielkość populacji i skład etniczny, potencjał gospodarczy, wielkość i jakość sił zbrojnych, 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.

Zachodnie i południowe sąsiedztwo Polski jest dzisiaj stabilne, bowiem graniczy ona z państwami należącymi do NATO i Unii Europejskiej, a więc Niemcami, Czechami, Słowacją. 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, a obawy budzi jej niedemokratyczny charakter. Litwa, Łotwa i Estonia są sojusznikami Polski, członkami Unii Europejskiej i NATO. Na północnym wschodzie Polska graniczy z Rosją, której polityka w ostatnich latach

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.

może stanowić wyzwanie dla bezpieczeństwa. W dalszym sąsiedztwie leży Mołdawia, Gruzja, Azerbejdżan i Armenia, a więc region występowania zamrożonych konfliktów (Naddniestrze, Osetia Pd., Abchazja, Górski Karabach). Polska jest więc silnie zainteresowana stabilnością i demokratyzacją tego regionu².

Tematem niniejszego artykułu jest polityka bezpieczeństwa Polski w perspektywie jej samodzielności i europeizacji. Część pierwsza poświęcona zostanie znaczeniu NATO i sojuszu ze Stanami Zjednoczonymi dla polskiej polityki bezpieczeństwa. W części drugiej zostanie przedstawiony stosunek do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), udział w unijnych misjach stabilizacyjnych i grupach bojowych oraz inicjatywy Polski na rzecz wzmocnienia polityki bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. W części trzeciej zostaną omówione kierunki polskiej polityki obronnej w dokumentach strategicznych, postrzeganie zagrożeń oraz mocne i słabe strony a także szanse i zagrożenia polskiego systemu bezpieczeństwa narodowego.

Członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi

Zmiany, które nastąpiły po 1989 r., umożliwiły Polsce prowadzenie polityki bezpieczeństwa zgodnej z narodowym interesem. W latach 1989-1991 zerwane zostały więzy zależności łączące Polskę 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 stabilnego państwa i odpowiedzialnego uczestnika stosunków międzynarodowych. W negocjacjach Polska odwoływała się do argumentów

² P. Żurawski vel Grajewski, dz. cyt., s. 394-402.

historycznych, konieczności utrzymania demokracji oraz norm obowiązujących w Sojuszu, takich jak zasada równości i niepodzielności bezpieczeństwa³.

Dla Polski wartość członkostwa w NATO wynikała przede wszystkim z artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego – zbiorowej obrony państw członkowskich. Zaangażowanie Amerykanów w Europie postrzegane było jako gwarancja bezpieczeństwa kraju. Postrzegany 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 oraz do rozwoju współpracy między NATO i Unią Europejską.

Z perspektywy NATO członkostwo Polski zwiększało potencjał Sojuszu w zakresie obrony i prowadzenia operacji pokojowych na świecie oraz likwidowało szarą strefę bezpieczeństwa w Europie Środkowej powstałą po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i rozpadzie ZSRR. Polska wносиła dogłębną znajomość problematyki wschodniej, jako członek NATO konsekwentnie opowiadała się za polityką „otwartych drzwi”, wspierając wschodnich sąsiadów w ich dążeniach do uzyskania członkostwa w tej organizacji⁴. Zarówno Polska, jak i Stany Zjednoczone, dążyły do przyznania Gruzji i Ukrainie *Membership Action Plan*, co spotkało się ze sprzeciwem Francji i Niemiec.

Polska wzięła udział w operacji militarnej w Iraku w 2003 r., umacniając swój wizerunek bliskiego sojusznika Stanów Zjednoczonych. 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 USA.

³ F. Schimmelfenning, *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003, s. 229-236.

⁴ J. Czaputowicz, *System czy nieład? Bezpieczeństwo europejskie u progu XXI wieku*, Warszawa 1998, s. 192-197.

Uczestnictwo Polski w operacji w Iraku oceniane jest jako sukces wojskowy, remis polityczny i porażka gospodarcza⁵. 15 tys. polskich żołnierzy zdobyło bezcenne doświadczenie w działaniach w sytuacji rzeczywistego zagrożenia. Realizacja zadań w zakresie logistycznym, operacyjnym i dowodzenia dużymi siłami wielonarodowymi zwiększyła atrakcyjność wojska w oczach sojuszników. Wzmocniona została polityczna podmiotowość i strategiczna samodzielność Polski. Działania w Iraku uświadomiły zarazem konieczność wprowadzenia armii w pełni zawodowej i przyspieszyły reformy sił zbrojnych.

Nierealne okazały się natomiast nadzieje na to, że zaangażowanie w Iraku u boku Stanów Zjednoczonych przyniesie "strategiczne partnerstwo" i większą obecność amerykańską na terytorium Polski. Na skutek rozdzwieniu między sojusznikami co do zasadności wspomnianej interwencji osłabiona została spójność NATO. Niemożność podjęcia wspólnego działania w sytuacji różnic interesów skutkowało zwróceniem przez Polskę większej uwagi na zdolność do samodzielnego działania. Nie osiągnięto zamierzonych korzyści gospodarczych w postaci kontraktów na odbudowę Iraku, a wizerunek Polski nadszarpnięty został przez aferę korupcyjną związaną z dostarczaniem przestarzałego sprzętu wojskowego (Irak odmówił przyjęcia remontowanych w Rosji śmigłowców MI-17).

Chęć wsparcia Sojuszu Północnoatlantyckiego leżała u podłoża decyzji o przeniesieniu zaangażowania polskich wojsk z Iraku do Afganistanu. Udział 1200 osobowego kontyngentu w tej operacji postrzegany był jako długoterminowa inwestycja w bezpieczeństwo kraju. Zarazem sojusz zaangażował się w operację o charakterze uprzedzającym, a więc ofensywnym, co z perspektywy Polski było niekorzystne, skłaniało bowiem państwa członkowskie do rozwijania zdolności

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

ekspedycyjnych, które są zasadniczo odmienne od zdolności niezbędnych dla zbiorowej obrony przed agresją zewnętrzną⁶.

Podsumowując: na przełomie lat dziewięćdziesiątych i dwutysięcznych podstawę polityki bezpieczeństwa Polski stanowiło członkostwo w NATO i sojusz ze Stanami Zjednoczonymi. Uczestnicząc w operacji w Iraku, popieranej początkowo zarówno przez Platformę Obywatelską, jak i Prawo i Sprawiedliwość, Polska umacniała swój wizerunek bliskiego sojusznika Amerykanów. Dominował „instynktowny atlantyzm” niezależnie od tego, która partia sprawowała rządy.

Wycofanie z Iraku stało się jednym z haseł Platformy Obywatelskiej w kampanii wyborczej w 2007 r. Prawo i Sprawiedliwość twierdziło, że Polska powinna wywiązać się ze zobowiązań podjętych wobec sojuszników⁷. Badania opinii publicznej wskazywały także, że trzy czwarte Polaków było przeciwnych zaangażowaniu Polski w Afganistanie⁸. Środki masowego przekazu szeroko informowały o śmierci kolejnych żołnierzy oraz komentowały dokonany przez polski oddział ostrzał wioski Nangar Khel, w wyniku którego stracili życie afgańscy cywile.

Polityka Polski wobec Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony

W 1999 r. została zainicjowana europejska polityka bezpieczeństwa i obrony. Przełomem była wojna w Bośni, która wywołała kryzys tożsamości Europejczyków i przewartościowanie w zakresie dopuszczalności użycia siły. Wzrostowi zdolności militarnych Stanów Zjednoczonych nie towarzyszyły odpowiednie nakłady na obronę w państwach europejskich. Rosnąca asymetria w rozkładzie zdolności wytworzyła

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 M. Lasoń, *Stanowisko wybranych partii politycznych w sprawie udziału wojska polskiego w operacji ISAF w Afganistanie*, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* nr 3, 2011, s. 108-109.

⁸ *Opinia Publiczna wobec misji w Afganistanie*, Komunikat z badań CBOS, Warszawa 2009.

napięcia między sojusznikami i otworzyła możliwość ustalenia nowych ram współpracy⁹.

Początkowo Polska była sceptyczna wobec powołania WPBiO, gwarancją bezpieczeństwa i stabilności miało być zaangażowanie Amerykanów w Europie i Sojusz Północnoatlantycki. 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 w kierunku określenia w niej 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 zarazem 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 zagrożenia¹⁰.

Sceptycyzm wobec WPBiO 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 WPBiO mogłyby dyskryminować członków NATO, takich jak Polska, którzy nie byli jeszcze członkami Unii Europejskiej. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej drugi argument przestał być aktualny. Dostrzeżono zarazem, że Unia

⁹ Ch. O. Meyer, E. Strickmann, *Solidifying Constructivism: How Material and Ideational Factors Interact in European Defence*, „Journal of Common Market Studies” 2011, t. 49, nr 1, s. 72-77.

¹⁰ 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>, 8.05.2013.

Europejska może być dodatkowym czynnikiem przyczyniającym się do zwiększenia bezpieczeństwa kraju.

Ostatecznie Polska stała się zwolennikiem rozwijania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. W 2004 r. 77% Polaków było zdania, że Unia Europejska powinna dysponować własną siłą militarną¹¹. Punktem spornym okazała się budowa przez Rosję i Niemcy gazociągu po dnie Bałtyku, co postawiło Polskę w trudnej sytuacji w odniesieniu do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Porównanie przez ministra obrony Radosława Sikorskiego porozumienia rosyjsko-niemieckiego do paktu Ribbentrop-Mołotow wskazywało na pilną potrzebę solidarności wewnątrzunijnej i wypracowania spójnej polityki wobec Rosji¹². Premier Jarosław Kaczyński, zwolennik zachowania suwerenności kraju w kwestiach kulturowych, proponował, by Unia Europejska stała się potęgą militarną. Głośnym echem odbiła się jego propozycja utworzenia 100-tysięcznej armii europejskiej, powiązanej z NATO¹³.

Część obserwatorów utrzymuje, że opowiedzenie się przez Polskę za europejską obroną było wynikiem zmiany politycznej, dojścia do władzy Platformy Obywatelskiej. Inni wskazują na kontynuację polityki lub twierdzą, że rzeczywiste przyczyny mają charakter zewnętrzny: niezrealizowanie celów misji w Iraku, trudności w rozmieszczeniu elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej w Polsce oraz spadek zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo europejskie. Jeszcze w *expose* w 2008 r. minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski uznał kierunek transatlantycki w polskiej polityce bezpieczeństwa za najważniejszy. Stosunek Polski do Stanów Zjednoczonych uległ „urealnieniu” po ogłoszeniu przez prezydenta Baracka Obamę polityki „resetu” stosunków z Rosją i zatrzymaniu programu budowy tarczy antyrakietowej w Polsce i Czechach.

¹¹ K. Longhurst, M. Zaborowski, *The New Atlanticist: Poland's Foreign and Security Policy Priorities*, London 2007, s. 54.

¹² S. Castle, *Poles Angry at Pipeline Pact*, „The Independent”, 1 May 2006, 8.05.2013.

¹³ D. Spinant, S. Taylor, *Polish Premier: EU Should Be Military Power*, „European Voice”, 31.08.2006, J. Cienski, S. Wagstyl, *Poland Proposes an EU Army Tied to NATO*, „Financial Times”, November 5, 2006.

Zdaniem obserwatorów zaangażowanie Polski w rozwój unijnej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa europejskiego było wynikiem dążenia do rozszerzenia gwarancji bezpieczeństwa w obawie przed wycofaniem się Stanów Zjednoczonych z Europy¹⁴. Zaniepokojenie wiarygodnością zobowiązań pogłębiał także brak zgody sojuszników w sprawie określenia strony winnej w wojnie między Rosją i Gruzją. 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, współpracy cywilno-wojskowej i kryzysu gruzińskiego¹⁵.

W styczniu 2009 r. rząd podjął decyzję o zakończeniu udziału w prowadzonych pod auspicjami ONZ operacjach pokojowych w Syrii i Libanie. Część obserwatorów uważała, że decyzja ta była błędna, sprawiała bowiem wrażenie, że działalność ONZ w zakresie zapewniania pokoju straciła dla Polski znaczenie. Ponadto operacje finansowane z budżetu tej organizacji dawały możliwość przeszkolenia żołnierzy na początku ich „misyjnej” drogi. Przeważył jednak argument, że liczba polskich żołnierzy, którzy mogą w jednym czasie przebywać poza granicami kraju, jest ograniczona. Napięcie w regionie w ostatnim czasie świadczy o tym, że decyzja ta była uzasadniona.

Polska brała natomiast udział w misjach prowadzonych w ramach WPBiO, demonstrując w ten sposób solidarność z innymi państwami. Przestała być jedynie konsumentem bezpieczeństwa, a stała się jego producentem. Będąc szóstym co do wielkości krajem Unii Europejskiej, jest na piątym miejscu pod względem udziału w unijnych operacjach. 400 polskich żołnierzy brało udział w operacji EUFOR w Czadzie i Republice Środkowoafrykańskiej, zapewniając bezpieczeństwo uchodźcom z Darfuru. 130 Polaków uczestniczyło w operacji EUFOR w Kongo, 277

¹⁴ C. M. O'Donnell, *Poland's U-turn on European Defence: A Missed Opportunity?*, Policy Brief, Centre for European Reform, March 2012, s.1.

¹⁵ 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.

w operacji *Althea*, a 17 w *Concordia*¹⁶. 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.

Traktat lizboński wprowadza klauzulę solidarności i wzajemnej pomocy w wypadku agresji zbrojnej na państwo członkowskie. Współpraca zachowuje charakter międzyrządowy, do podjęcia decyzji wymagana jest jednomyślność. Traktat czyni odpowiedzialnym za realizację zadań instytucje unijne – Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB i podlegające mu struktury. Unijni urzędnicy prowadzą posiedzenia grup roboczych, a państwa sprawujące prezydencję utraciły możliwość kształtowania agendy i koordynacji działań. Jednak nadzieje na wzmocnienie WPBiO nie spełniły się; bezpieczeństwo jest dziedziną, w której państwa są szczególnie wrażliwe na powierzanie swoich interesów instytucjom unijnym.

Polska należała do państw nadających kierunek pracom nad powołaniem unijnych grup bojowych. Ich zadaniem jest stawienie czoła rosnącym wyzwaniom i przyczynianie się do zapewnienia bezpieczeństwa w sąsiedztwie Unii Europejskiej. Grupy bojowe powinny mieć zdolność wykonywania trudnych operacji wojskowych, obejmujących działania na polu walki przez okres od 30 do 120 dni oraz osiągnąć wysoki stopień współdziałania jednostek pochodzących z różnych państw. Zasada „łączenia i dzielenia” zdolności obronnych, analogiczna do natowskiej idei „smart defence”, pozwala państwom uzyskać istotne oszczędności.

Polska uczestniczy w trzech grupach bojowych, będąc w każdym wypadku tzw. państwem ramowym, czyli 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 utrzymaniu stanu podwyższonej gotowości. Polska była odpowiedzialna za kwestie organizacyjne,

¹⁶ G. Grevi, D. Keohane, *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*, Warszawa 2012, s. 69.

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 Afganistanie. Niemcy dostarczyli 30% składu, pełnili wiodącą rolę w zakresie logistyki i wsparcia medycznego. Słowacja i Litwa delegowały po 200 osób, natomiast Łotwa – 60¹⁷.

Druga z kolei, tzw. weimarska grupa bojowa, jest wynikiem realizacji porozumienia z 2006 r. między Francją, Niemcami i Polską. Polska jest państwem ramowym, dostarcza komponentów w postaci zmechanizowanego batalionu i dowództwa operacyjnego. Niemcy udzielają wsparcia logistycznego, natomiast Francja – medycznego. Grupa pełni dyżur w pierwszej połowie w 2013 r. Rozważa się 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 WPBiO, co wymaga stworzenia zintegrowanych zdolności C3 (*command, control and communications*)¹⁸.

Polska jest także głównym organizatorem w tzw. wyszehradzkiej grupie bojowej, utworzonej wspólnie z Czechami, Węgrami i Słowacją. Państwa te posiadają podobną kulturę strategiczną i podobnie postrzegają zagrożenia dla bezpieczeństwa, chociaż inaczej oceniają potrzebę reakcji na działania Rosji. Zgodnie z listem intencyjnym z marca 2013 r. Polska wystawi batalion bojowy, dowództwo operacyjne i jednostki wsparcia, w sumie 950 żołnierzy, Czechy – 750 żołnierzy, natomiast Węgry i Słowacja po 400 żołnierzy. Wyzwaniem dla tej współpracy może być ograniczanie wydatków wojskowych przez partnerów Polski¹⁹. Grupa ma pełnić dyżur w pierwszej połowie 2016 r.

¹⁷ M. Terlikowski, *Grupa bojowa Unii Europejskiej pod polskim dowództwem*, „Biuletyn PISM” nr 3 (611), 11 stycznia 2011 r., s. 1.

¹⁸ M. Dickow, H. Linnenkamp, J. P. Maulny, M. Terlikowski, *Weimar Defence Cooperation — Projects to Respond to the European Imperative*, Warszawa 2011, s. 7-8.

¹⁹ Budżet wojskowy Polski rośnie, natomiast Czechy zmniejszyły wydatki wojskowe o 16%, Słowacja o 22%, a Węgry o 29%. Udział wydatków na obronę w budżecie Polski wynosi 1.95%, podczas gdy w tych państwach

Sceptycy podkreślają, 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 unaoczniał także występujące między państwami różnice interesów. Jego skutkiem jest wzrost postaw izolacjonistycznych i niechęć do angażowania się w innych częściach świata. Państwa członkowskie Unii Europejskiej zmniejszyły budżety obronne w sumie o 45 mld USD w ciągu trzech lat.

Z drugiej strony kryzys finansowy narzucił myślenie o polityce bezpieczeństwa w kategoriach ekonomicznych, co może być argumentem na rzecz łączenia sił. WPBiO przyczynia się do wytworzenia europejskiej kultury strategicznej na bazie wspólnych doświadczeń z misji, podobnej oceny zagrożenia i socjalizacji elit. 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. Ważne jest zwiększenie puli państw, które mogłyby pełnić rolę państwa ramowego.

Wzmocnienie wojskowych zdolności Unii Europejskiej stało się jednym z zadań prezydencji Polski w drugiej połowie 2011 r. Struktura instytucjonalna WPBiO została ustanowiona dziesięć lat temu jako rezultat kompromisu politycznego. Zastosowano zasadę niepowielania natowskich struktur planowania i prowadzenia operacji. Instytucje WPBiO dysponują zbyt małą w stosunku do zadań liczbą personelu, a struktura dowodzenia operacyjnego jest zbyt oddalona od usytuowanych w Brukseli instytucji odpowiedzialnych za planowanie strategiczne. Dowodzenie operacyjne może zapewnić jedno z dowództw narodowych: Mt. Valerien (Francja), Poczdam (Niemcy), Northwood (Wielka Brytania), Larissa (Grecja), Cento Celle (Włochy) lub dowództwo NATO SHAPE.

odpowiednio 1,1%, 1% i 0.8%. Zob. W. Lorenz, *Grupa bojowa UE – szansa na przełom we współpracy Grupy Wyszehradzkiej?*, „Biuletyn PISM” Nr 38 (1014), 16 kwietnia 2013 r., s. 1-2.

Podczas prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. Polska zaproponowała wzmocnienie unijnych zdolności do 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*), zwiększenie możliwości użycia grup bojowych oraz rozwój współpracy z państwami najbliższego sąsiedztwa. Propozycja utworzenia stałego dowództwa operacyjnego w Brukseli, poparta m.in. przez Niemcy i Francję, została jednak zablokowana przez Wielką Brytanię.

Zdaniem obserwatorów Polska jest akceptowana jako partner wojskowy, a jej zaangażowanie w operacje zagraniczne jest powszechnie uznane. Nie była też na pierwszej linii sporów wokół interwencji w Libii, co pozwala jej pełnić rolę konstruktywnego pośrednika. Stawia cele pragmatyczne, dotyczące rozwoju cywilno-wojskowych sił reagowania kryzysowego i ustanowienia dowództwa operacyjnego, natomiast cele bardziej kontrowersyjne, takie jak przyjęcie unijnej strategii obronnej, odkłada na dalszy plan. Poprzez Trójkąt Weimarski udzielają jej wsparcia Niemcy i Francja²⁰.

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 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,

²⁰ C. Major, F. Wassenberd, *Warsaw's Ambitious CSDP Agenda*, SWP Comments 25, September 2011, s. 3.

a zarazem nie przyczynia się do osłabienia zdolności obronnych kraju. W Strategii Obrony Rzeczypospolitej Polskiej z 2009 r. stwierdza się z kolei, że WPBiO przyczynia się do zapewnienia pokoju, stabilności i pomyślności państwom członkowskim Unii Europejskiej i ich sąsiadom.

Wojsko polskie wykonuje zadania zarówno obronne, jak i ekspedycyjne, które są częściowo komplementarne, a częściowo konkurencyjne. Realizacja pierwszego celu wymaga nasycenia uzbrojeniem koniecznym do skutecznego zwalczania broni będącej na wyposażeniu armii państw na Wschodzie (czołgi, samoloty bojowe). Realizacja drugiego wymaga z kolei rozwoju zdolności reagowania na obszarze odległym od terytorium kraju (wozy patrolowe, samoloty transportowe).

Reformy sił zbrojnych objęły zarządzanie personelem, struktury dowodzenia, system szkolenia i modernizację techniczną. Według nowej filozofii jakość stała się ważniejsza niż ilość²¹. Zgodnie z Programem profesjonalizacji Sił Zbrojnych RP na lata 2008-2010, Polska zrezygnowała z poboru i przeszła na armię w pełni zawodową, co zwiększyło jej zdolność do udziału w misjach zagranicznych. Wojsko Polskie tworzą 100 tys. siły regularne i 20 tys. siły rezerwy. Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych RP kieruje operacjami w kraju i za granicą. Mimo kryzysu finansowego Polska utrzymała wielkość budżetu wojskowego; wydatki na obronę wynosiły w 2010 r. 8.43\$ mld (co stanowiło 1.8% PKB) w 2011 – 9.43\$ mld (1.82%), natomiast w 2012 r. – 10.43 \$ mld (1.98%).

Według Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego na lata 2012-2022 środowisko bezpieczeństwa Polski określają cztery czynniki: Sojuz Północnoatlantycki, Unia Europejska, stosunki ze Stanami Zjednoczonymi oraz relacje z Rosją. NATO pozostaje głównym gwarantem bezpieczeństwa Polski, przy czym wyzwaniem jest w tym wypadku utrzymanie zainteresowania sojuszników funkcją zbiorowej obrony. Zagrożeniem dla Unii Europejskiej jest kryzys strefy euro, natomiast wyzwaniem – odnowienie i umocnienie WPBiO, utrzymanie zaangażowania

²¹ M.Cieniuch, *Wymagania wobec Sił Zbrojnych RP w świetle nowych wyzwań dla bezpieczeństwa*, [w:] A. Lis, R.Reczkowski (red.), *Innowacja i synergia w Siłach Zbrojnych RP*, Bydgoszcz 2012, s. 29-30.

wojskowego Stanów Zjednoczonych w Europie oraz budowa systemu bezpieczeństwa kooperatywnego oraz partnerstwa NATO i Polski z Rosją. W wymiarze wewnętrznym zagrożeniem jest degradacja infrastruktury oraz sytuacja demograficzna, w tym emigracja młodego pokolenia Polaków²².

Prawdopodobieństwo agresji zbrojnej na terytorium Polski określone jest jako niewielkie, jednak nie można wykluczyć użycia siły w sąsiedztwie. W czasach kryzysu partykularne interesy państw będą zwyciężać nad interesami wspólnotowymi. Do zagrożeń, które wpływają na bezpieczeństwo narodowe Polski, należą terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, zagrożenia w cyberprzestrzeni i przestępczość zorganizowana. Może dojść także do osłabienia systemu Narodów Zjednoczonych i reżimu kontroli zbrojeń. Poważnym wyzwaniem jest zapewnienie dostępności dostaw surowców energetycznych. Słabą stroną polskiego systemu bezpieczeństwa jest system obrony cywilnej oraz niski poziom kompetencji obronnych polskiego społeczeństwa²³. Mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia polskiego systemu bezpieczeństwa zostały przedstawione za pomocą analizy SWOT (tabela 1.).

²² *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski*, Warszawa 2012, s. 8.

²³ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP 2012-2022*, projekt z kwietnia 2012 roku, s. 10, 32.

Tabela 1. Analiza SWOT systemu bezpieczeństwa narodowego Polski

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • 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 	<ul style="list-style-type: none"> • resortowe podejście do kwestii bezpieczeństwa • niewystarczające nasycenie nowoczesnym uzbrojeniem • niepełna interoperacyjność z wojskami sojuszniczymi • brak regularnych ćwiczeń i nieadekwatna ochrona infrastruktury krytycznej
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • potwierdzenie w strategii NATO priorytetu kolektywnej obrony i planowania ewentualnościowego • zwiększenie obecności 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 	<ul style="list-style-type: none"> • utrzymujące się w środowisku międzynarodowym zagrożenia • 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 RP 2012-2022, projekt z kwietnia 2012 roku, s. 52.

Rozwój sytuacji międzynarodowej wskazuje, że nie można całkowicie wykluczyć wystąpienia zagrożeń o charakterze militarnym. 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 w sytuacji, gdyby

ich interesy zostały zagrożone. Taką rolę pełnić będzie instalacja elementów amerykańskiego systemu obrony przeciwraкетowej w Radzikowie.

Dla państwa granicznego, jakim jest Polska, ważne są zdolności o charakterze przeciwwaskoczeniowym. Priorytety modernizacji polskich sił zbrojnych dotyczą rozbudowy systemów rozpoznania i dowodzenia, samolotów bezałogowych, obrony powietrznej, zwłaszcza przeciwraкетowej, oraz zwiększenia mobilności wojsk za pomocą śmigłowców²⁴. Na modernizację samej marynarki wojennej planuje się przeznaczenie 900 mln zł., co ma dać do 2030 r. 20 nowych okrętów, 10 samolotów An-28, 13 śmigłowców oraz 6 bezpilotowych samolotów rozpoznawczych²⁵.

W dokumentach strategicznych przewija się myśl, że najkorzystniejszym rozwiązaniem z perspektywy bezpieczeństwa Polski byłoby utworzenie w wyniku pogłębionej integracji europejskiej wspólnoty obronnej. Nie jest to jednak obecnie możliwe z powodu różnic interesów między państwami członkowskimi i braku wspólnej europejskiej kultury strategicznej. Korzystne byłoby zatem uzupełnianie działań Unii Europejskiej i NATO w celu stworzenia efektu synergii. Unia Europejska, która dysponuje instrumentami ekonomicznymi, mogłaby doskonalić potencjał obronny, natomiast Sojusz, posiadający zdolności militarne, mógłby wykonywać zadania z zakresu planowania i prowadzenia operacji²⁶. Trudno jednak oczekiwać, aby powyższy podział zadań uzyskał akceptację wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej.

²⁴ *Aspekty bezpieczeństwa militarnego w ujęciu Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, Nr 23-24, s. 52.

²⁵ Część obserwatorów twierdzi, że rozwój operującej na Bałtyku marynarki wojennej jest nieracjonalny, tańsze byłoby zwalczanie okrętów nieprzyjaciela za pomocą samolotów i pocisków raketowych startujących i wystrzeliwanych z lądu. Zob. P. Żurawski vel Grajewski, *Geopolityka – siła – wola. Rzeczypospolitej zmagania z losem*, Kraków 2010, s. 117.

²⁶ S. Koziej, *Pierwsza dekada funkcjonowania w strukturach bezpieczeństwa NATO i UE – strategiczne doświadczenia Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, Nr 22, s. 36-37,43.

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. Przeprowadziła reformę sił zbrojnych, dostosowującą je do standardów NATO i Unii Europejskiej. Zaangażowała się w rozwiązanie konfliktu w Iraku, umacniając swój wizerunek bliskiego sojusznika Stanów Zjednoczonych.

Początkowo Polska prezentowała sceptycyzm wobec WPBiO, który wynikał z obaw przed osłabieniem struktur NATO. Postulowała zarazem utrzymanie planowania ewentualnościowego i regularnych ćwiczeń wojskowych. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 r. dostrzegła, że WPBiO 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 w tworzeniu unijnych grup bojowych. Podczas prezydencji Unii Europejskiej w II połowie 2011 r. zainicjowała dyskusję na temat wzmocnienia WPBiO poprzez utworzenie struktur planowania i dowodzenia. Z perspektywy Polski optymalnym rozwiązaniem byłoby rozwijanie przez Unię Europejską zdolności rozwiązywania kryzysów, a zarazem utrzymanie przez Sojusz Północnoatlantycki odpowiedzialności za zapewnienie obrony państw członkowskich przed agresją militarną.

Zaangażowanie w misje zagraniczne przyczyniło się do modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych. W czasie kryzysu budżet Polski na obronę, inaczej niż w większości państw członkowskich Unii Europejskiej, nie został zmniejszony. 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”. Niepokój budzi wzrost ekspansywności Rosji i jej działania w najbliższym otoczeniu, takie jak

wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. i szantaż gazowy wobec Ukrainy w 2009 r. Skłoniło to Polskę do skupienia się na rozwijaniu samodzielnych zdolności obronnych, co może wpływać ograniczająco na jej udział w misjach poza granicami kraju.

Jacek Czaputowicz – profesor w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Metodologii Badań Europejskich

Abstrakt

Artykuł omawia ewolucję polityki bezpieczeństwa Polski. Zaangażowanie w operacje stabilizacyjne u boku Stanów Zjednoczonych w Iraku przyczyniło się do modernizacji i profesjonalizacji polskich sił zbrojnych. Polska dostrzegła, że spadek zaangażowania Amerykanów w bezpieczeństwo europejskie może być częściowo zrównoważony rozwojem WPBiO. Polska należy także do niewielu państw, których budżet na obronę nie został w czasie kryzysu finansowego zmniejszony. Wojna Rosji z Gruzją i szantaż gazowy wobec Ukrainy skłoniły Polskę do rozwijania samodzielnych zdolności obronnych.

POLISH SECURITY POLICY – BETWEEN AUTONOMY AND EUROPEANIZATION

Abstract

The article describes the evolution of Poland's security policy. Poland's involvement in stabilization operations together with the United States in Iraq contributed to the modernization and professionalization of the Polish armed forces. Poland noticed, however, that the decrease of American involvement in European security may be partly balanced by the development of CSDP. Poland belongs to a small number of countries whose defense budgets were not cut in times of financial crisis. Russia's war with Georgia and gas blackmail in Ukraine induced Poland to develop autonomous military capacity.