



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Warszawa, kwiecień 2018

Polska polityka bezpieczeństwa: w stronę samotności strategicznej?

Łukasz Kulesa¹

Pogorszenie środowiska bezpieczeństwa Polski po ataku Rosji na Ukrainę musiało spowodować nie tylko zmiany w funkcjonowaniu instytucji państwowych, ale także szerszy wzrost zainteresowania kwestiami obronności. Chyba nigdy wcześniej tak szczegółowo i szeroko nie analizowano w mediach zagadnień polityki bezpieczeństwa i obrony, począwszy od zmian systemu kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi, poprzez konkretne decyzje w kwestiach modernizacji technicznej, a skończywszy na personaliach dowódców oraz dyslokacji konkretnych jednostek. Nigdy tak otwarcie nie stawiano także kwestii zdolności do obrony przed atakiem ze strony Rosji.

W cieniu Macierewicza

Jednocześnie przez ostatnie lata na dyskusję o bezpieczeństwie zewnętrznym Polski znacząco wpływała ocena działań byłego ministra obrony narodowej Antoniego Macierewicza. Zarówno dla przeciwników politycznych ministra, jak i osób krytycznie nastawionych wobec „dobrej zmiany” PiS cały ciąg zdarzeń i decyzji po 2015 roku układał się w kompromitujący katalog błędów i zaniedbań, które

¹ Łukasz Kulesa jest dyrektorem ds. badań naukowych i szefem warszawskiego biura European Leadership Network (ELN), organizacji promującej transatlantycką i europejską współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony. W latach 2014–2016 pracował w londyńskiej siedzibie ELN. Wcześniej był m.in. dyrektorem ds. programu kontroli zbrojeń i nieprolifracji w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych (PISM), a w latach 2010–2012 pełnił funkcję zastępcy dyrektora Departamentu Analiz Strategicznych Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

osłabiły bezpieczeństwo kraju². Natomiast dla zwolenników rządu to Antoni Macierewicz oraz PiS jako pierwsi zajęli się rzeczywistym i kompleksowym wzmocnieniem potencjału obronnego Polski, rewidując błędne założenia poprzedników i twardo stawiając interes narodowy ponad wymogi politycznej poprawności oraz intrygi³. Dodatkowego smaku nadawały dyskusjom o bezpieczeństwie konflikt pomiędzy ośrodkiem prezydenckim i Biurem Bezpieczeństwa Narodowego z jednej strony a Ministerstwem Obrony Narodowej z drugiej, jak również aktywny udział w debacie dowódców wysokiego szczebla usuniętych lub skłonionych do odejścia ze służby przez Antoniego Macierewicza⁴.

W cieniu dyskusji o Macierewiczu znalazły się kwestie bardziej fundamentalne. Czy podstawowe założenia dotyczące stosunków międzynarodowych, które leżą u podstaw obecnej polityki bezpieczeństwa i obrony Polski, są trafne? Czy postawiona na ich podstawie przez obecne władze diagnoza co do zagrożeń zewnętrznych i sposobów reagowania na nie jest właściwa, czy też prowadzi nas na strategiczne manowce? „Nowe otwarcie” w MON oraz w stosunkach między prezydentem a MON, a wreszcie zapowiedziane rozpoczęcie prac nad nową strategią bezpieczeństwa narodowego mogą być dobrą okazją do skierowania dyskusji o bezpieczeństwie kraju na tory bardziej strategicznej refleksji.

Gra toczy się o wysoką stawkę. Chodzi nie tylko o bezpieczeństwo terytorium i obywateli RP oraz odstraszanie potencjalnych przeciwników, ale także o zdolność Polski do kształtowania relacji sojusznicznych i wpływ na pozytywną zmianę naszego otoczenia strategicznego. Upraszczając: czy obecna strategia jest właściwa, a problemem było jedynie jej zrealizowanie? Czy też zrewidowane powinny być założenia samej strategii?

Czas zacząć liczyć tylko na siebie?

Można wyodrębnić kilka głęboko zakorzenionych wyobrażeń oraz założeń stojących u podstaw obecnej wizji stosunków międzynarodowych i polityki bezpieczeństwa Polski. Część z nich, taka jak podkreślane zagrożenie rosyjskie, nacisk na bliskie związki ze Stanami Zjednoczonymi oraz wzmocnienie wschodniej flanki NATO, była i jest szeroko podzielana przez osoby zajmujące się kwestiami bezpieczeństwa co najmniej od połowy lat 90. Inne stanowią jednak „autorski wkład” obecnie rządzących, i na nich warto się skupić.

Podstawową nowością jest skrajnie hobbesowska wizja stosunków międzynarodowych, w tym obszaru bezpieczeństwa, jako obszaru anarchii, w którym obowiązuje prawo silniejszego i w którym konfrontacja oraz konflikt interesów narodowych są stanem naturalnym. Nie oznacza to odrzucenia możliwości współpracy z innymi podmiotami w celu wzmocnienia własnego potencjału oraz osiągnięcia wspólnych celów, ale w takim ujęciu Polska ma czas na wzmocnienie się, tyle że w ostateczności może polegać wyłącznie na sobie i na własnych zdolnościach oraz potencjale⁵. Zarówno formalne zobowiązania sojuszniczne, jak i praktyczne więzi polityczne, gospodarcze czy wojskowe z partnerami nie

2 Zob. *Raport: Dwa lata rządów Antoniego Macierewicza w Ministerstwie Obrony Narodowej*, Zespół śledczy Platformy Obywatelskiej ds. zagrożeń bezpieczeństwa państwa, luty 2018, <http://www.faktyomacierewiczu.pl/files/raport8ii18.pdf>.

3 Np. *Lisiewicz: Antoni Macierewicz to najlepszy minister w rządzie PiS*, <http://niezalezna.pl/97158-lisiewicz-antoni-macierewicz-to-najlepszy-minister-w-rzadzie-pis>. Należy oczywiście odnotować działalność ekspertów i dziennikarzy starających się w sposób merytoryczny i obiektywny ocenić np. realizację planów modernizacyjnych MON oraz koncepcje takie jak utworzenie oddziałów obrony terytorialnej.

4 Juliusz Ćwieluch, *Generałowie. Niewygodna prawda o polskiej armii*, Wielka Litera, Warszawa 2017.

5 *Antoni Macierewicz w rozmowie z „Gazetą Polską”: Dobry czas nie jest dany na zawsze*, <http://niezalezna.pl/214429-antoni-macierewicz-w-rozmowie-z-gazeta-polska-dobry-czas-nie-jest-dany-na-zawsze>.

powinny zaciemniać tej podstawowej prawdy o naturze stosunków międzynarodowych: członkostwo w NATO oraz w szczególności w UE to fasada, za którą trwa walka z przeciwnikami Polski.

To przekonanie stoi u podstaw kolejnego założenia (co prawda nieujętego w dokumentach oficjalnych), że w sytuacji kryzysowej w stosunkach z Rosją NATO najprawdopodobniej nie będzie zdolne do wypełnienia zobowiązań do wspólnej obrony wynikających z art. 5 traktatu waszyngtońskiego, a Unia Europejska pozostanie bierna. To założenie wyjaśnia najlepiej dążenie do jednoczesnego zwiększenia stanu sił zbrojnych, w tym rozwoju komponentu obrony terytorialnej, nacisk na zdolność do obrony całego terytorium państwa, jak i realizację koncepcji utworzenia samodzielnego ultranowoczesnego kompleksu obronno-uderzeniowego („polskie A2/AD”). Jak ujął to minister Macierewicz podczas prezentacji koncepcji obronnej Rzeczypospolitej Polskiej w maju 2017 roku: „Celem jest osiągnięcie za 12 lat takich zdolności bojowych, by siły zbrojne mogły samodzielnie obronić granice przed agresją z zewnątrz”⁶.

Nie znaczy to, że Polska zmniejsza zaangażowanie w Sojuszu czy też że zniechęca USA do działań w naszym regionie. Wręcz przeciwnie: polski udział w dodatkowych misjach NATO i koalicji anty-Daesh został uzgodniony za rządów PiS. Polska jest aktywna na forum Sojuszu, szczególnie w obszarze realizacji decyzji szczytu w Warszawie. Współpraca w rozwijaniu infrastruktury i umacnianiu obecności sił NATO oraz USA w Polsce przebiega sprawnie.

Gdy jednak sięga się głębiej, okazuje się, że inwestycje we współpracę sojuszniczą przestają stanowić trzon polskiej polityki bezpieczeństwa, ale mają osłonić kraj w okresie przejściowym przed nieuchronnym nadejściem „zimy”, czyli okresu, w którym Polska będzie musiała zapewniać sobie bezpieczeństwo w zasadzie samodzielnie. Wcześniej nasz kraj opierał swoje bezpieczeństwo w kontekście rosyjskim przede wszystkim na wzmacnianiu jedności i potencjału Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz na wielowymiarowym przywiązaniu Stanów Zjednoczonych do spraw bezpieczeństwa Europy Środkowej (przede wszystkim przez zapewnienie obecności instalacji i żołnierzy amerykańskich w Polsce), a także na wkładzie w rozwój polityki bezpieczeństwa UE. Obecnie te działania wyglądają na pomocnicze wobec priorytetu zapewnienia samodzielnych zdolności odstraszania i obrony⁷.

Dwie kwestie wydają się symptomatyczne dla nowego sposobu myślenia.

Po pierwsze, chodzi o zmiany w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi. Wszystkie poprzednie ekipy rządzące zabiegały o zaangażowanie wojskowe USA w Polsce, ale także starały się budować szersze strategiczne partnerstwo z USA – oparte nie tylko na zbieżności interesów w regionie, ale także na wspólnocie wartości oraz współpracy w zwalczaniu zagrożeń globalnych. Pod rządami PiS, po początkowym okresie fascynacji zacieśnieniem współpracy wojskowej oraz podobieństwami ideologicznymi z Donaldem Trumpem (czego kulminacją była wizyta prezydenta USA w lipcu 2017 roku), wydaje się następować, po obu stronach, przesunięcie akcentów w stronę twardego pragmatyzmu.

Stany Zjednoczone pozostają zatem priorytetowym partnerem dla Polski, ale stają się przede wszystkim dostarczycielem *boots on the ground* osłaniających Polskę przed Rosją oraz nowoczesnych

6 *Strategiczny Przegląd Obrony – MON ujawniło szczegóły*, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/22698?t=Strategiczny-Przegląd-Obrony-MON-ujawnilo-szczegoly>.

7 Zob. słowo wstępne ministra obrony narodowej do koncepcji obronnej Rzeczypospolitej Polskiej: „Zamierzamy realnie zwiększyć zdolność do odstraszania w oparciu o własny potencjał obronny [...] Inne ważne zagadnienia to wzmacnianie więzi sojuszniczych i roli Polski w tych relacjach”, http://www.mon.gov.pl/d/pliki/rozne/2017/05/KORP_DRUK_v03_mn2.pdf.

technologii wojskowych, które mają zostać przejęte i rozwijane przez polski przemysł. Z punktu widzenia USA obecność wojskowa w Polsce jest niezbędna dla realizacji szerszego planu wzmocnienia wschodniej flanki NATO, ale niewiele wskazuje na to, że Waszyngton uważa Warszawę za strategicznego partnera. Cieszy entuzjazm dowódców stacjonujących w Polsce oddziałów US Army, ale nasz kraj staje się obecnie – za obopólną zgodą – przede wszystkim dogodnym placem do parkowania czołgów Abrams. Trudno byłoby czynić z tego zarzut w sytuacji, kiedy takie pragmatyczne relacje oznaczają rozmieszczenie w Polsce tysięcy amerykańskich żołnierzy, jednakże sama ich obecność nie jest gwarancją utrzymania dobrych relacji z USA⁸. Jeżeli Waszyngton uzna, że strona polska traktuje bilateralną współpracę wojskową czysto instrumentalnie, może podejść do stosunków z Polską podobnie: dbając o nie dopóty, dopóki będzie to leżeć w interesie Ameryki – lub dopóki nie otrzyma lepszej oferty współpracy.

Po drugie, rząd przejawia słabo skrywaną niechęć wobec procesu wzmocnienia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony Unii Europejskiej (WPBiO), w tym ustanowienia stałej współpracy strukturalnej (PESCO). Formalnie chodzi o groźbę duplikacji zadań NATO oraz utworzenia konkurencyjnych struktur generowania zdolności wojskowych i współpracy zbrojeniowej⁹. Wyrażane są też obawy przed tym, czy pod hasłami „strategicznej autonomii” Unii Europejskiej nie kryje się projekt prowadzący do wypchnięcia Stanów Zjednoczonych z Europy i uwiądu NATO. W gruncie rzeczy największym problemem dla polskich władz wydaje się jednak stojące za postulatami wzmocnienia WPBiO założenie o niezbędności pogłębienia współpracy państw europejskich, prowadzącej do coraz większej współzależności w kwestiach rozwoju, organizacji, szkolenia i użycia ich sił zbrojnych oraz integracji europejskich przemysłów obronnych. Nie chodzi wyłącznie o obawy, że polskie interesy zostałyby w ramach takiej współpracy zignorowane przez silniejszych partnerów. Wizja europejskiej współpracy typu *win-win* wydaje się po prostu sprzeczna z założeniem o prymacie egoistycznych interesów narodowych.

Pułapki hiperrealizmu

Czy jednak obecne władze właściwie odczytują sytuację? Wizja anarchistycznego stanu natury, która każe przygotować się przede wszystkim na negatywny scenariusz rozwoju sytuacji, może wydawać się uzasadniona po wstrząsie dla europejskiego systemu bezpieczeństwa, jakim był atak Rosji na Ukrainę. Moskwa wciąż dostarcza przykładów na to, że w dążeniu do zwiększenia swoich wpływów globalnych i regionalnych gotowa jest stosować szeroką gamę środków, nie wyłączając bezpośrednich gróźb i użycia siły. Prawdą jest też to, że nie ma pewności, jak społeczność międzynarodowa, NATO i UE oraz bezpośredni sąsiedzi Polski zareagowaliby w przypadku eskalacji polsko-rosyjskiego kryzysu o wymiarze wojskowym. Może scenariusz osamotnienia Polski oraz „autarkii strategicznej”¹⁰ jest nie tyle czarny i skrajny, ile po prostu trzeźwy i realistyczny?

Pogorszenie się środowiska bezpieczeństwa w Europie jest faktem, ale założenie o konieczności działania w pojedynkę – to, co dla obecnych władz wydaje się w pełni realną opcją – może odegrać rolę

8 Mogą na to wskazywać publiczna reakcja USA na nowelizację ustawy o IPN oraz – niepotwierdzone – doniesienia o sygnałach zaniepokojenia rozwojem sytuacji przekazywanych kanałami dyplomatycznymi, zob. *MSZ reaguje na publikację Onetu*, 07.03.2018, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/msz-reaguje-na-publickacje-onetu/kklfrlix>.

9 Zob. wystąpienia przedstawicieli MSZ oraz MON na wspólnych posiedzeniach Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu na temat Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 70) i Komisji Spraw Zagranicznych (nr 80) z dnia 12.10.2017: <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/E6B74AA0CC43DC5EC12581BE004B387D/%24File/0235508.pdf>; pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Obrony Narodowej (nr 83) i Komisji Spraw Zagranicznych (nr 183) z dnia 06.02.2018: <http://orka.sejm.gov.pl/zapisy8.nsf/0/27080C7D5F10C728C1258232004FE0A0/%24File/0281408.pdf>.

10 Pisze o niej m.in. Stanisław Koziej, *Jak bronić Polski? Mini-esej o obronie*, <http://koziej.pl/wp-content/uploads/2018/01/Esej-o-obronie10.01.pdf>.

samospełniającej się przepowiedni, szczególnie w odniesieniu do partnerów europejskich. Założenie, że państwa Europy Zachodniej tak czy inaczej pozostawią Polskę własnemu losowi, oznacza bowiem, że bezcelowe jest zawiązywanie głębszej współpracy z nimi czy inwestowanie we wspólne struktury bezpieczeństwa, rozwijanie wspólnych zdolności oraz prowadzenie razem różnych operacji. Łatwo wskazać już teraz na egoizm strategiczny innych (francuskie i włoskie skupienie się na Afryce Północnej, niemieckie problemy z reformą Bundeswehry i określeniem swojej polityki obronnej) jako uzasadnienie przyjęcia własnej drogi przez Warszawę.

Proces ten działa jednak także w kierunku przeciwnym. Słabo maskowana nieufność Polski wobec intencji partnerów europejskich oraz inicjatyw takich jak PESCO, w połączeniu z szerszymi problemami w stosunkach dwustronnych z Niemcami i Francją mogą przyspieszać proces rozejścia się interesów bezpieczeństwa Polski i najważniejszych państw europejskich. Nie da się go zatrzymać wyłącznie jednostkowymi inicjatywami, np. zakupem konkretnego systemu uzbrojenia u zachodnioeuropejskiego dostawcy. Oczywiście nie będzie mowy o spektakularnym rozwodzie ani zerwaniu współpracy. Jednak z upływem czasu coraz bardziej prawdopodobny może być skrajny scenariusz osamotnienia Polski w razie kryzysu z Rosją, szczególnie jeżeli powstanie wrażenie, że to Warszawa przyczyniła się do powstania lub eskalacji kryzysu.

Wiarygodność samodzielnego odstraszania

Ostatnie lata dostarczają sporo argumentów na poparcie tezy o tym, że to właśnie zachowanie jedności sojuszniczej w NATO oraz wspólnego stanowiska w UE jest brane przez Kreml pod uwagę jako czynnik wpływający na strategiczne decyzje w większym stopniu niż potencjał wojskowy państw bałtyckich i Polski czy też „wysunięta obecność” sił NATO oraz USA. Członkostwo w NATO i UE nie stanowi magicznej tarczy, ale – przynajmniej dopóki obie organizacje zachowują spójność polityczną – wyraźnie zwiększa poziom bezpieczeństwa, wpływając na rosyjski rachunek zysków i strat, a tym samym na prawdopodobieństwo ewentualnego konfliktu¹¹. Dlatego też Rosja tak intensywnie działa na rzecz osłabienia spoistości Sojuszu.

Paradoksalnie wysunięcie na pierwszy plan rozbudowy własnych zdolności odstraszania i obrony może wzmocnić przekonanie o konieczności samodzielnego działania w razie kryzysu militarnego z Rosją, a przez to osłabić spójność NATO. W praktyce chodzi albo o to, by zagrozić Moskwie horyzontalną lub wertykalną eskalacją konfliktu (uderzeniem poza bezpośrednim obszarem konfliktu lub przeciw szczególnym kategoriom celów), albo wykrwawieniem się w wojnie totalnej, w tym nieregularnej, w razie agresji rosyjskiej na terytorium Polski. Pierwsza z tych koncepcji jest przywoływana jako argument na rzecz pozyskania środków rażenia dalekiego zasięgu, takich jak pociski powietrze–ziemia JASSM czy też rakiety manewrujące dla okrętów podwodnych, drugą zaś przedstawia się jako uzasadnienie dla zwiększenia stanu armii, rozwijania sił obrony terytorialnej w ścisłym związku z siłami specjalnymi oraz dla rozmieszczenia dodatkowych jednostek w północno-wschodnich regionach Polski.

Problematyczną stroną tych koncepcji nie jest pozyskanie konkretnych zdolności ofensywnych lub defensywnych, ale raczej niebezpieczeństwo zawyżonej oceny ich przydatności. W razie poważnego konfliktu wojskowego Polski z Rosją (z wyjątkiem scenariusza, w którym nasz kraj posiada broń jądrową), państwo rosyjskie będzie dysponować przewagą wojskową i technologiczną pozwalającą na

¹¹ Na ten aspekt w odniesieniu do spójności i ogólnego potencjału NATO zwraca uwagę np. raport RAND *Assessing Russian Reactions to U.S. and NATO Posture Enhancements*, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1800/RR1879/RAND_RR1879.pdf.

przeniesienie konfliktu na wyższy poziom i na zadanie Polsce strat daleko przekraczających te spowodowane przez stronę polską. Dotyczy to zarówno ostatecznych efektów obustronnych ataków na cele wojskowe, jak i na cywilną infrastrukturę państwa, ośrodki kierowania i dowodzenia oraz, jakkolwiek byłoby to kontrowersyjne, na cele o znaczeniu symbolicznym lub historycznym. To samo odnosi się do możliwości przełamania oporu polskich sił regularnych oraz nieregularnych w razie szeroko zakrojonej ofensywnej operacji rosyjskiej (bo nie chodzi o ograniczoną lub niezadeklarowaną wojnę jak w Donbasie, którą trudno sobie wyobrazić w realiach pogranicza polsko-rosyjsko-białoruskiego).

Nawet gdyby udało się zrealizować w pełni określone przez MON plany pozyskania uzbrojenia i zwiększenia liczebności sił zbrojnych (a także ich uzupełnienia o dodatkowe komponenty, np. rozpoznania lub tankowania w powietrzu), Polska byłaby zdolna samodzielnie jedynie do zwiększenia ceny ewentualnej rosyjskiej agresji, najprawdopodobniej kosztem horrendalnego zwiększenia strat własnych, ale nie do jej odstraszenia lub zatrzymania. Powinno to skłaniać do większej dozy realizmu w ocenie strategicznej przydatności dodatkowych środków odstraszenia, o ile nie stoi za nimi jasna koncepcja utrzymania ścisłych związków politycznych z partnerami, a także, jeżeli zajdzie konieczność, wspólnego prowadzenia działań.

Postulat konieczności posiadania samodzielnych zdolności do obrony terytorium kraju pozostaje poza sporem. Własne siły będą jednak niewystarczające, aby odeprzeć zagrożenie ze strony Rosji, jeżeli równolegle nastąpią izolacja strategiczna Polski w Europie oraz rozluźnienie partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi. Ścisłejsze związanie Polski z państwami europejskimi dysponującymi największym potencjałem obronnym, w szczególności z Francją, Niemcami, Włochami i Wielką Brytanią, nie powinno być traktowane jako element dodatkowy, ale jako warunek *sine qua non* zapewnienia naszego bezpieczeństwa – zarówno w wymiarze politycznym, jak i wojskowym.

Ścisłejsza współpraca z partnerami europejskimi nie ma nic wspólnego z naiwnym „euroentuzjazmem” czy też przedkładaniem obcego interesu ponad własny, ale powinna być traktowana jako optymalna inwestycja w długoterminowe bezpieczeństwo kraju. Taka współpraca stanowiłaby ubezpieczenie na wypadek możliwego, jakkolwiek mało prawdopodobnego, wycofania się USA z systemu bezpieczeństwa europejskiego lub zmniejszenia amerykańskiego zaangażowania. Skupienie się na kontaktach z partnerami dysponującymi największym potencjałem wojskowym jest konieczne, nawet jeżeli wiąże się z koniecznością uwzględnienia w większym stopniu preferencji strony silniejszej. Strategiczna waga związania Polski z najważniejszymi państwami europejskimi będzie – szczególnie w kontekście relacji z Rosją – nieporównywalnie większa niż dużo słabsze politycznie i militarnie minikoalicje państw Europy Środkowej i Północnej, nie wspominając już o koncepcjach partnerstwa polsko-ukraińskiego czy też osi Warszawa–Bukareszt–Ankara. Nawet jeżeli w tych słabszych konfiguracjach właśnie Polska może aspirować do roli lidera, to ich waga będzie niewystarczająca.

Co istotne, w stosunkach z państwami silniejszymi Polska nie jest skazana na odgrywanie roli petenta. Ze swoim potencjałem oraz planami zwiększenia nakładów finansowych i ambitnych inwestycji w obronność Polska ma potencjał do znalezienia się w gronie państw współdecydujących o kierunkach rozwoju europejskich zdolności obronnych, szczególnie jeżeli po Brexicie Wielka Brytania będzie zainteresowana raczej konkretnymi projektami i operacjami niż kompleksowym wzmocnieniem zdolności europejskich.

Wymaga to jednak zmiany sposobu myślenia o współpracy oraz odpowiedniego dostosowania strategii bezpieczeństwa narodowego i praktyki. Polska, która postrzega siebie głównie jako strażnika własnego terytorium oraz zwornik flanki wschodniej NATO, nie jest i nie będzie wystarczająco atrakcyjnym

partnerem ani dla najważniejszych państw europejskich, ani dla USA (nawet jeżeli może być rynkiem dla dostawców uzbrojenia).

Co robić?

Jeżeli zgodzimy się, że ściślejsze związanie Polski z partnerami europejskimi może być najskuteczniejszą polisą wobec Rosji, to logiczne wydaje się przejście z pozycji realizującego europejski „plan minimum” sceptyka na pozycję jednego z najważniejszych uczestników procesów zachodzących w bezpieczeństwie europejskim oraz inicjatora pogłębienia integracji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony¹².

W praktyce oznaczałoby to przede wszystkim aktywne włączenie się Polski w wyznaczanie strategicznych kierunków rozwoju WPBiO, w szczególności wypracowanie koncepcji „autonomii strategicznej” UE, która wzmocniłaby NATO oraz umożliwiła ścisłą współpracę UE-NATO. W tej dziedzinie Polska na razie wydaje się skupiać raczej na krytycznym komentowaniu inicjatyw francusko-niemieckich niż na promowaniu pozytywnej agendy. Przy właściwym wykorzystaniu instrumentów współpracy (dwustronnych lub w ramach Trójkąta Weimarskiego) mogłaby takie inicjatywy współkształtować. Na poziomie praktycznej współpracy konieczne byłoby szersze wykorzystanie możliwości stworzonych przez inaugurację stałej współpracy strukturalnej PESCO oraz uruchomienie Europejskiego Funduszu Obronnego. Warszawa powinna zidentyfikować oraz zaangażować się w najważniejsze oraz najbardziej widoczne „projekty flagowe”: podnoszące zdolności bojowe sił europejskich, zwiększające interoperacyjność, a także dotyczące rozwoju kluczowych technologii wojskowych i produkcji nowych systemów uzbrojenia. Ściślejsze powiązanie polskich podmiotów z liderami europejskiego przemysłu obronnego będzie stanowić w tym kontekście korzyść dla bezpieczeństwa kraju. W stosunku do Wielkiej Brytanii podpisany w grudniu 2017 roku traktat o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności¹³ otwiera możliwości uruchomienia jednego czy dwóch „projektów flagowych” w sferze współpracy sił zbrojnych, badań i rozwoju, np. dotyczących cyberprzestrzeni.

Polska powinna proponować i promować większe zaangażowanie partnerów europejskich w Europie Wschodniej, np. poprzez rozwinięcie misji WPBiO na Ukrainie i w Gruzji, współpracę zbrojeniową z Ukrainą, a także choćby przygotowanie koncepcji ewentualnych operacji nadzorowania porozumień pokojowych w Donbasie lub w Górskim Karabachu. Musi być jednakże gotowa na dużo większy udział niż dotychczas w interwencjach, operacjach antyterrorystycznych i działaniach stabilizacyjnych w południowym oraz południowo-wschodnim sąsiedztwie UE – co należy traktować nie jako „daninę” złożoną partnerom za zaangażowanie na Wschodzie, ale jako inwestycję we współpracę europejską i wzmocnienie bezpieczeństwa kraju.

Stosunkowo najmniej zmian wymaga polityka Polski w NATO. Warszawa jest beneficjentem zdecydowanego promowania przez USA działań na rzecz zwiększenia potencjału odstraszania i obrony Sojuszu. W stawianiu celu pełnego wypełnienia zobowiązań ze szczytu warszawskiego oraz przygotowania sił Sojuszu do skutecznej obrony terytorium ważnymi sojusznikami są ponadto nie tylko państwa flankowe, USA i Kanada, ale też same struktury polityczne i wojskowe NATO. Polska jest jednym z „prymusów” NATO, jeżeli chodzi o poziom i strukturę wydatków obronnych oraz zaangażowanie we wzmocnienie flanki wschodniej. Głównym wyzwaniem staje się w takich warunkach dbanie o utrzymanie

¹² Zob. także propozycje przedstawione w analizie Marcina Zaborowskiego, *Poland and European Defence Integration*, ECFR/KAS Policy Brief, styczeń 2018.

¹³ *Polsko-brytyjskie konsultacje rządowe*, <http://www.mon.gov.pl/aktualnosci/artykul/szef-mon-na-polsko-brytyjskich-konsultacjach-miedzyrzadowych-52017-12-21/>.

kierunku transformacji ustalonego na szczycie w Warszawie. Wymagać to może większego zaangażowania w dwóch kwestiach: dookreślenia roli Sojuszu na południowej flance (o co stale zabiega Turcja) oraz – paradoksalnie – otwartości na postulaty dialogu z Rosją o środkach przejrzystości i budowy zaufania (co będą zapewne podnosić Niemcy oraz inni sojusznicy).

Postulowane zmiany nie mają charakteru rewolucyjnego: chodzi o odmienne podejście do kwestii rozwijania ściślejszych związków z partnerami europejskimi oraz o szerszą agendę współpracy z USA. Znaczące wzmocnienie wektora europejskiej współpracy najprawdopodobniej spowodowałoby, że konieczna stałaby się korekta części planów związanych z rozwijaniem zdolności służących wyłącznie, lub przede wszystkim, do obrony terytorium. Nie chodzi jedynie o wartość dalszej rozbudowy wojsk obrony terytorialnej, ale także o koncepcje rozwoju marynarki wojennej i sił lądowych oraz konfigurację systemów dowodzenia, rozpoznania, uderzenia i wsparcia logistycznego. Zdolność do współdziałania z partnerami zachodnioeuropejskimi czy wręcz integracja szkolenia i działania poszczególnych jednostek w strukturach wielonarodowych musiałyby pójść znacznie dalej niż obecnie.

Oczywiście tego rodzaju nowe otwarcie w dziedzinie bezpieczeństwa okaże się mało wiarygodne, jeżeli nie będą mu towarzyszyły przynajmniej zmniejszenie intensywności sporu z UE o stan praworządności w Polsce oraz wygaszenie konkretnych kryzysów w stosunkach dwustronnych z USA i sojusznikami europejskimi. Byłaby to zapewne lepsza inwestycja w bezpieczeństwo państwa niż podniesienie poziomu wydatków obronnych.

Zbyt pragmatyczne i „biznesowe” podejście do kontaktów z USA może zwiększyć prawdopodobieństwo tego, że Amerykanie do kolejnego kryzysu w Europie Środkowej nie podejną jako do sytuacji zagrożenia żywotnych interesów USA, ale raczej będą twardo analizować zyski i straty ewentualnego popierania Polski. Im bardziej państwo polskie pozostanie z boku europejskiej integracji obronnej, tym mniejszy będzie nasz wpływ i większe prawdopodobieństwo, że europejska „kultura strategiczna” rozwinie się w kierunku dla nas niekorzystnym, np. ignorowania wyzwań i zagrożeń w Europie Wschodniej. Rozbieżność percepcji interesów bezpieczeństwa oraz kalkulacji strategicznych – wzięte razem – mogą doprowadzić do sytuacji, w której nasi partnerzy uznają, że problemy bezpieczeństwa Polski nie są tak naprawdę ich problemami. A to oznacza, że obawa przed samotnością strategiczną Polski stanie się samospełniającą się przepowiednią.

Tekst powstał w ramach Forum Idei Fundacji im. Stefana Batorego.

Polecamy także nasze wcześniejsze publikacje: http://bit.ly/OtwartaEuropa_Publikacje.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN: 978-83-65882-22-6