

Piotr Mickiewicz

UWARUNKOWANIA POLSKIEJ POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA A ROZBIEŻNOŚCI TRANSATLANTYCKIE DRUGIEJ DEKADY XXI W.

Wprowadzenie

Postępująca sukcesywnie od 2009 r. europeizacja polskiej polityki jest w znacznej mierze wynikiem rozczarowania formułą amerykańskiej aktywności w Europie Środkowej, a zwłaszcza konsekwencjami tak zwanego „resetu” Baracka Obamy w stosunkach bilateralnych z Rosją. Równie ważną determinantą jest sposób określenia w przygotowywanych od 2009 r. długookresowych programach rozwojowych, charakteru narodowych interesów Rzeczypospolitej, ich ulokowania na obszarze euroazjatyckim i powiązania z europejskimi procesami gospodarczymi¹. Konsekwencją tych uwarunkowań polskiej polityki jest ograniczenie roli współpracy transatlantyckiej, postrzeganej jako ścisła kooperacja z USA, na rzecz przedsięwzięć prowadzonych w ramach Trójkąta weimarskiego i samej Unii Europejskiej². Decyzja ta pośrednio doprowadziła także do zmiany polskiego podejścia

¹ *Długookresowa strategia rozwoju kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*, Warszawa, 9 listopada 2012, www.mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf [11.05.2014]; *Strategia rozwoju kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, Warszawa, 25 września 2012 r., „Monitor Polski”, 22 listopada 2012, poz. 882. Rola obydwu dokumentów dla procesu kształtowania założeń polskiej polityki bezpieczeństwa w: P. Mickiewicz, *Morze Bałtyckie w polskiej strategii bezpieczeństwa morskiego*, Wrocław 2012, s. 87–105.

² Taką redefinicję polskiej polityki ogłosił rząd w: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytetach polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*, Warszawa 2012, s. 2, www.msz.gov.pl/resource/aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR [10.05.2014].

do aktywności w Pakcie Północnoatlantyckim, która w dużej mierze sprowadza się do prób nadania mu ponownie charakteru sojuszu obronnego i rezygnacji z odgrywania przez NATO roli instytucji stabilizującej globalny ład międzynarodowy³. Bezwzględnie bowiem, skoncentrowany na kwestii zapewnienia bezpieczeństwa obszaru transatlantyckiego Pakt Północnoatlantycki, jest fundamentem polskiej polityki bezpieczeństwa. Ale równocześnie polskie elity polityczne uświadomiły sobie, że Pakt będzie wypełniał tę funkcję jedynie w sytuacji stosunkowo szerokiego wkomponowania w zakres jego działania przedsięwzięć uznawanych za środek uzyskiwania polskich interesów narodowych⁴. Zadaniem tak ukierunkowanej polskiej polityki bezpieczeństwa, w pierwszej kolejności, jest więc określenie możliwego zakresu wspólnoty interesów euroatlantyckich i form uzyskiwania w ramach tych interesów celów narodowych oraz wyselekcjonowanie tej grupy narodowych celów strategicznych, których osiągnięcie wymagać będzie działań samodzielnych lub prowadzonych w ramach przedsięwzięć wspólnotowych i kooperacji między państwowej.

Charakter przeobrażeń euroatlantyckiej sfery bezpieczeństwa przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI w. jako determinanta osłabiająca rolę NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa

Dla zdefiniowania roli Paktu Północnoatlantyckiego w polskiej polityce bezpieczeństwa drugiej dekady XXI w. najważniejszą determinantą są przeobrażenia ponowoczesnego ładu międzynarodowego i określenie ich wpływu na poziom bezpieczeństwa państwa. Współcześnie ład ten jest nadal kreowany przez konsekwencje upadku dwubiegunowego podziału świata, ale na jego kształt równie istotny wpływ ma szereg innych czynników. Różnorodne procesy polityczne, gospodarcze i społeczne, w sposób bezpośredni i pośrednio, wpływają na globalny poziom bezpieczeństwa. Przede wszystkim ograniczyły one możliwość kreowania ładu międzynarodowego przez mocarstwa kontrolujące politykę państw wasalnych czy powiązanych interesami polityczno-ekonomicznymi. Podniosły natomiast rangę – jako kreatorów ładu międzynarodowego – różnorodnych źródeł ponowoczesnych konfliktów oraz fiaska postzimnowojennych koncepcji rozwiązywania problemów międzynarodowych (zwłaszcza prób krzewienia w obszarach konfliktogennych zasad *nations building* czy *good governance*). Doprowadziły także do zmiany samej istoty bezpieczeństwa, która to w coraz mniejszym stopniu dotyczy instytucji państwa, koncentrując się na społeczeństwie, a nawet jednostce ludzkiej.

³ Tak cel polskiej aktywności w NATO określono w *Białej księdze*. Zob.: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 156, www.spbn.gov.pl [10.05.2014].

⁴ O takie postrzeganie polskiej aktywności w NATO apelował już w 2002 r. gen. Stanisław Koziej. Zob. S. Koziej, *Strategia psa*, „Gazeta Wyborcza”, 8 stycznia 2002.

Można wręcz uznać, że zwłaszcza po 2001 r. nastąpiło swoiste przemieszczenie się celu działań graczy międzynarodowych w sferze bezpieczeństwa z obszaru *national security* (państwa) na obszar *human security*⁵.

Powyższe przeobrażenia ukazały także rangę społecznych wyzwań dla bezpieczeństwa, co doprowadziło do zwiększenia jego roli w kreowaniu takich zjawisk, jak zagrożenia socjalne, ekonomiczne, ekologiczne. Treścią polityki bezpieczeństwa państwa stały się kwestie poziomu życia, skala ubóstwa, zakres możliwości rozwojowych państwa i społeczeństwa czy poziom skażenia środowiska naturalnego. Doprowadziło to pośrednio do zmiany roli państwa jako organizacji społecznej⁶. Zasadnym jest więc stwierdzenie, że w pierwszej dekadzie XXI w. wzajemne przenikanie się procesów globalizacji, obszarów i zakresu aktywności aktorów państwowych i ponadpaństwowych oraz formalnych i nieformalnych form organizacji społecznej doprowadziło do znacznej transformacji zasad życia społecznego, a tym samym i ładu międzynarodowego. Jedną z konsekwencji jego przeobrażeń jest ograniczenie stabilizującej roli instytucji ponadnarodowych. Są one stanie stworzyć ponadpaństwową strukturę gospodarczą, polityczną czy społeczno-kulturową, ale te organy nie mogą rozwiązać istotnych problemów społecznych i zapewnić, oczekiwanego przez funkcjonujące w ich strukturach społeczeństwo, poziomu bezpieczeństwa. Indywidualistyczne postrzeganie bezpieczeństwa i wzrost znaczenia społecznych jego zagrożeń doprowadziło nie tylko do zmiany sposobu jego postrzegania, ale także do uznania, że to państwo jest instytucją gwarantującą wymagany poziom poczucia bezpieczeństwa. Sformułowane w ten sposób oczekiwania społeczne doprowadziły do redefinicji narodowej polityki bezpieczeństwa poszczególnych państw. W znacznym stopniu przybrały one charakter indywidualistyczny, ukierunkowany na ochronę zdefiniowanych interesów narodowych poprzez niwelowane zjawisk zakłócających ich osiągnięcie samodzielnie lub przez wykorzystywanie powiązań i układów ponadnarodowych. Na nowo określiło nie tylko rolę państwa, ale także znaczenie jego powiązań międzynarodowych. Dominującą cechą narodowych strategii bezpieczeństwa stało się uznanie za centralną instytucję bezpieczeństwa państwa właśnie, zaś organizacjom ponadnarodowym w tych rozwiązaniach przyznano rolę instrumentu rangi pozostałych form powiązań międzynarodowych⁷. Zjawisko to nie jest jednak czymś nowym, tak zwyczajowo

⁵ Szeroko rolę państwa w kreowaniu ładu pokojowego i poziomu własnego bezpieczeństwa opisuje Jarosław Gryz. Zob. J. Gryz, *Bezpieczeństwo państwa. Władza – polityka – strategia*, Warszawa, 2013, s. 75–81, 114–120.

⁶ Zob. m.in.: P. Mickiewicz, *Państwo demokratyczne wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa*, [w:] *Bałtycki Kongres Bezpieczeństwa Europejskiego*, red. K. Kubiak, P. Mickiewicz, Jurata 2006, s. 24–27, J. Gryz, *op. cit.*, s. 137–140; W. Kitler, *Wartości, potrzeby, cele i interesy jako podstawowe kategorie bezpieczeństwa narodowego*, [w:] *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Bezpieczeństwo 2010*, t. 2, red. P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, Warszawa 2011, s. 97; R. Zięba, *O tożsamości nauk o bezpieczeństwie*, „Zeszyty Naukowe AON” 2012, s. 8.

⁷ Wystarczy przywołać tutaj zapisy przyjętych po 2005 r. i obowiązujących obecnie strategii bezpieczeństwa, Francji i Republiki Federalnej Niemiec. Zob.: *Défense et Sécurité nationale. Le Livre*

wo funkcjonowały mocarstwa prowadzące unilateralistyczną politykę i wykorzystujące układy ponadnarodowe do realizacji własnych celów politycznych. *Novum* jest tylko i wyłącznie liczebność państw, które zdecydowały się stosować polistrategię jako formę realizacji narodowej polityki bezpieczeństwa.

Stosowanie polistrategii przez państwa nieposiadające atrybutu mocarstwowości pośrednio doprowadziło do zainicjowania procesu rozkładu instytucji ponadnarodowych. Naruszeniu bowiem uległy fundamenty ich istnienia i efektywnego funkcjonowania⁸. W obszarze euroatlantyckim indywidualizacja narodowej polityki bezpieczeństwa w państwach członkowskich w istotnym stopniu zrewidowała rolę Paktu Północnoatlantyckiego, jako gracza politycznego i podstawę sojuszu europejsko-amerykańskiego⁹. Realia jego funkcjonowania jednoznacznie wykazują, że w ograniczonym stopniu wypełnia on rolę sojuszu obronnego. Zaś – w wyniku nadmiernego skoncentrowania się na działaniach stabilizacyjnych – nie jest także w pełni przygotowany do reakcji na pozamilitarne zagrożenia bezpieczeństwa państw sojusznicznych oraz podjęcia skutecznych działań wobec przeciwnika niemilitarnego, prowadzącego działania o charakterze militarnym¹⁰.

Ograniczone możliwości wypełniania przez Pakt funkcji obronnej są przede wszystkim konsekwencją niemożności wykreowania wspólnej, aprobowanej i realizowanej przez państwa członkowskie, jego polityki. A to z kolei jest wynikiem rozwarstwienia się strategicznych celów współpracy oraz odmiennego definiowania wyzwań dla bezpieczeństwa i skali kreowanych przez nie zagrożeń. Dominująca w amerykańskiej strategii teza, że o globalnej pozycji politycznej Stanów Zjednoczonych decydować będzie zdolność do utrzymania kontroli nad źródłami i trasami przewozu surowców energetycznych, jednoznacznie podkreśla znaczącą rolę obszarów i akwenów azjatyckich w polityce USA. Natomiast koncepcja działań politycznych zakładająca utrzymanie pozycji jedyne go mocarstwa globalnego powoduje, że dla Stanów Zjednoczonych najpoważniejszym problemem jest skuteczne przeciwstawienie się rosnącej potędze polityczno-gospodarczej Chin. Najefektywniejszym środkiem oddziaływania jest budowa swoistego kordonu energetycznego otaczającego ChRL i najważniejsze obszary rozmieszczenia oraz

blanc, ed. O. Jacob, La Documentation française, Paris 2008, www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341/0000.pdf [02.05.2014]; *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Bundesministerium der Verteidigung, Berlin 2006, jugendoffizier.eu/fileadmin/user_upload/sachsen/Weissbuch_2006.pdf [02.05.2014].

⁸ Teorię funkcjonowania sojuszy polityczno-wojskowych prezentuje Janusz Stefanowicz. Zob. J. Stefanowicz, *Anatomia polityki*, Toruń 1999, s. 127–130.

⁹ P. Mickiewicz, *Rozkład, obumieranie czy trwanie? Przyszłość NATO a zapisy nowej koncepcji strategicznej*, [w:] *NATO w postzimnowojennym środowisku (nie)bezpieczeństwa*, red. M. Pietraś, J. Olchowski, Lublin, 2011, s. 25–27; R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013, s. 61–66.

¹⁰ Na tę kwestię już w latach 2002–2003 wskazywali m. in. K. Piątkowski i R. Kuźniar. Zob. K. Piątkowski, *Wojna nowego typu?*, „Polska w Europie” 2002, nr 1, s. 36; R. Kuźniar, *Bezpieczeństwo – realizm oceny, dylematy polityki*, „Polska w Europie” 2002, nr 3, s. 15.

transportu nośników energii¹¹. Efektem tej strategii jest między innymi skoncentrowanie amerykańskiej obecności w Azji Południowo-Wschodniej, Środkowej oraz na akwenach Azji Południowej i Dalekiego Wschodu. Warunkiem koniecznym do osiągnięcia zakładanych celów w tym kontekście jest więc nie tylko utrzymanie powiązań politycznych z państwami regionu, zwłaszcza krajami Zatoki Perskiej i Azji Południowo-Wschodniej (przede wszystkim Indonezji, Wietnamu, Indii i Malesji), umiejętne wykorzystanie pozycji regionalnej Indii, ale przede wszystkim niedopuszczenie do przejścia kontroli przez Chiny nad irańskimi źródłami surowców energetycznych i ograniczenie współpracy energetycznej Pekinu z Rosją, Kazachstanem i Tadżykistanem. Stąd ograniczenie w amerykańskiej polityce roli NATO i obecności w Europie, kosztem budowy powiązań z państwami azjatyckimi¹².

W polityce państw europejskich natomiast dominującym czynnikiem jest przekonanie, że najpoważniejszym zagrożeniem jest dynamika wzrostu zagrożeń o charakterze społecznym. Są one kreowane przede wszystkim przez procesy wewnętrzne oraz skalę imigracji¹³. Zjawiska te prowadzą do pogłębienia się skali rozwarstwienia społeczeństwa oraz gwałtownego zwiększania się liczebności „kasty odrzuconych z konsumpcji” i osób zmuszonych ze względów ekonomicznych do ograniczenia rozbudowach potrzeb konsumpcyjnych. W założeniach politycznych państw europejskich niwelowanie społecznych zagrożeń bezpieczeństwa pozostać powinno w gestii instytucji narodowych i struktur Unii Europejskiej. Również i pozostałe z wykazanych w strategii bezpieczeństwa UE zagrożeń (ograniczenie bezpieczeństwa energetycznego oraz przestępczość zorganizowana) miały być niwelowane przez politykę wspólnotową i kooperację międzypaństwową¹⁴.

¹¹ Poruszają tę kwestię P. Pacuła w artykule *Główne kierunki polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Cele strategiczne, narzędzia ich realizacji*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 5–6. Jednak pełniej problem ten przedstawił znany sinolog z UW Bogdan Góralczyk, w krótkim wywiadzie dla mediów elektronicznych. Zob. B. Góralczyk, *Amerykański „naszynnik” wokół Chin – USA zwiększają obecność w Azji*, www.wiadomosci.wp.pl/Amerykanski-naszynnik-wokol-Chin-USA-zwiekszaja-obecnosc-w-Azji,wid,16584874,wiadomosc.html [14.05.2014].

¹² Cele amerykańskiej polityki administracji Baracka Obamy analizuje raport *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing Toward Asia"*, ed. M. Manyin, S. Dagget, B. Dolven, S. Lawrence, M. Martin, R. O'Rourke, B. Vaughn, CRS Report for Congress. Congressional Research Service 7-5700, 28 March 2012. Podobnie należy ocenić analizę Roberta Kagana. Zob. R. Kagan, *President Obama's foreign policy paradox*, „Washington Post”, 27.03.2014, www.washingtonpost.com/opinions/president-obamas-foreign-policy-paradox/2014/03/26/c5284c2e-b4f8-11e3-8cb6-284052554d74_story.html [06.05.2014].

¹³ Charakterystykę zagrożeń bezpieczeństwa Unii Europejskiej między innymi szeroko prezentuje monografia Piotra Wawrzyka. Zob. P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne w Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 11–35.

¹⁴ Zob.: *Europejska strategia bezpieczeństwa – Bezpieczna Europa w lepszym świecie*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej 2009, s. 30–38, www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIPL.pdf [04.05.2014]; *Plan działań Rady Europejskiej (2007–2009). Europejska Polityka Energetyczna (EPE), 7224/1/07 REV 1, Zal. 1*. Bruksela, 2 maja 2007, OR. En., s. 17–19, www.jobland.pl/aktualnosci/PLAN-DZIALAN-RADY-EUROPEJSKIEJ--2007_2009--a-525.html [04.05.2014]; *W kierunku nowej strategii energetycznej dla Europy 2011–2020*, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 listopada 2010 2010/2108 (INI), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.

W europejskich strategiach początku XXI w. (z wyjątkiem narodowych brytyjskiej *Strategic Defence and Security Review* i niemieckiej Białej księgi – *Weißbuch 2006*)¹⁵ rola Paktu Północnoatlantyckiego została ograniczona do podjęcia współpracy z UE w kwestii stabilizacji polityczno-gospodarczej w regionach sąsiednich, a zwłaszcza zmierzająca do ograniczenia skali nielegalnej imigracji z obszaru Afryki¹⁶ oraz enigmatycznie określonej współpracy w celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego¹⁷. Wobec odmiennej percepcji zagrożeń bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego i interesów wspólnoty transatlantyckiej oraz ich lokalizacji, obszarami kooperacji państw wspólnoty jawią się kwestie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych (państwa europejskie) i kontroli źródeł i szlaków przesyłowych (USA) oraz wynikające z nich pośrednio zagrożenia w postaci zwalczania zjawiska piractwa, uzyskania minimalnej stabilizacji polityczno-ekonomicznej w wybranych regionach i państwach (Róg Afryki, Zatoka Perska, Cieśnina Ormuz oraz Zatoka Gwinejska i Maghreb)¹⁸. Zaś w odniesieniu do obszaru postradzieckiego wspólnota interesów euroatlantyckich (USA i państwa „starej Europy”) sprowadza się do uznania eksportu surowców energetycznych z Rosji i jej państw satelickich za element zwiększający poziom bezpieczeństwa energetycznego („stara Europa”) i instrument wzmacniający globalną pozycję USA względem Chin. Paradoksalnie więc każda rosyjska inicjatywa sankcjonująca zachodni kierunek eksportu surowców energetycznych z Syberii i Azji Środkowej jest postrzegana przez najważniejsze państwa członkowskie Paktu jako działania wzmacniające poziom bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego.

do?type=REPORT&reference=A7-2010-0313&language=PL, pkt. 62–70 [04.05.2014]. Ciekawym omówieniem tej problematyki, koncentrującej się co prawda na kwestii niemieckiej, ale w kontekście europejskim, jest monografia Beaty Molo. Zob. B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec w XXI wieku*, Kraków 2013, s. 206–228.

¹⁵ Brytyjczycy w dokumencie tym wskazali na istotną rolę partnerstwa z USA i podkreślili rolę Paktu jako organizacji o podstawowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Rolę UE określono natomiast jako organizacji aktywnie kreującej określony poziom stabilizacji społeczno-ekonomicznej w wybranych regionach, promującej demokrację i bezpieczeństwo społeczne. Zob.: *Securing Britain in an Age of Uncertainty. The Strategic Defence and Security Review*, October 2010, s. 60–62, www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/documents/digitalasset/dg_191634.pdf [07.05.2014]. Jednak Niemcy w Białej księdze o polityce obronnej, podkreślając rolę NATO w tej polityce, wskazali na konieczność prowadzenia stałego dialogu i konsultacji amerykańsko-niemieckich co do formuły niemieckiego zaangażowania w NATO oraz sposobu określenia relacji NATO–UE. *Weißbuch*..., s. 29–30 i 47–50.

¹⁶ Zob. zapisy unijnej polityki sąsiedztwa, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, *Pracujmy wspólnie. Europejska polityka sąsiedztwa* Luksemburg, 2006, s. 15–24, 46–49, www.enlargededucation.eu/downloads/pl/95A.pdf [10.05.2014].

¹⁷ *Ibidem*, s. 5–55; *W kierunku*..., pkt 61; *Le livre Blanc*..., s. 99–101.

¹⁸ Za niemożliwy uznać należy konsensus w kwestii wspólnej polityki wobec Afganistanu, Pakistanu, Wenezueli, Boliwii czy Ekwadoru.

Debata nad kształtem koncepcji strategicznej 2010–2013 jako próba odbudowy zwartości NATO

Próba dostosowania celów funkcjonowania NATO do politycznej rzeczywistości, była debata nad kształtem najnowszej (lizbońskiej) koncepcji strategicznej (*Active Engagement, Modern Defence*)¹⁹. Doceniając wartość merytoryczną tej debaty oraz zaprezentowane w ogłoszonym 19 listopada 2010 r. ostatecznym tekście strategii konkluzje stwierdzić należy, że jej efekty nie doprowadziły do zwiększenia możliwości skutecznego oddziaływania Paktu na procesy kreujące poziom bezpieczeństwa obszaru transatlantyckiego. Pozytywem przyjętych rozwiązań jest podtrzymanie zasady zbiorowej obrony, ale nadal podkreślono w niej rolę działań stabilizacyjnych i wprowadzono pojęcie „bezpieczeństwa kooperacyjnego”, co dodatkowo pogłębiło, a nie doprowadziło do zniwelowania rozbieżności transatlantyckich. Istniejące rozwarstwienie NATO jest bowiem przede wszystkim konsekwencją uwarunkowań wewnętrznych, wynikających ze sposobu wykorzystywania tej instytucji przez państwa członkowskie i wspomnianych przeobrażeń zakresu postrzegania problematyki bezpieczeństwa narodowego oraz nieumiejętności określenia zasad jego funkcjonowania w świecie ponowoczesnym. Z całego spektrum determinantów prowadzących do osłabienia zwartości Paktu przede wszystkim wskazać należy na spadek jego znaczenia dla państwa odgrywającego w jego strukturze organizacyjnej rolę hegemonu. Zmiana obszaru strategicznego oddziaływania i coraz częstsze zastępowanie Paktu przez różnorodne „koalicje chętnych” pozwoliły co prawda na przetrwanie NATO jako sojuszu państw członkowskich, ale równocześnie konsekwencją tej polityki była utrata zdolności podejmowania wspólnej reakcji na sytuacje kryzysogenne w jego otoczeniu²⁰. Dobitym dowodem braku sojuszniczej jednomyślności był przede wszystkim brak reakcji na faktyczne zagrożenie bezpieczeństwa energetycznego państw członkowskich w trakcie rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego na przełomie 2008 i 2009 r. Pomimo faktu znacznego ograniczenia dostaw do kilku państw Sojuszu, jak i znacznego naruszenia ich bezpieczeństwa energetycznego²¹, to Komisja Europejska była stroną reagującą na rosyjską politykę wstrzymywania dostaw. Zaś Kwatery Główna Paktu i jej sekretarz generalny ograniczali się do monitorowania przebiegu konfliktu, nie reagując nawet na wprowadzenie przez Słowację stanu wyjątkowego w gospodarce. Z perspektywy trzech lat za nieefektywne uznać należy także i inne

¹⁹ *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, www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf [10.05.2014].

²⁰ P. Mickiewicz, *Rozkład...*, s. 29–32; S. Koziej, *NATO i UE...*, s. 67–69.

²¹ Według oficjalnych danych, tylko w dwóch dniach, 2 i 3 stycznia 2009 r., nastąpił spadek ciśnienia gazu na Węgrzech o 25%, w Rumunii o 30% i Polsce o 6%. W Bułgarii, Turcji i Grecji natomiast zanotowano wahania ciśnienia gazu. Natomiast 6 stycznia całkowicie wstrzymano dostawy gazu do Bułgarii, Węgier, Grecji i Słowacji oraz ograniczono dostawy dla Włoch i Słowenii (o 90%), Czech i Rumunii (o 75%), Polski i Francji (o 70%).

rozwiązania przyjęte w trakcie kolejnych szczytów Paktu w Strasburgu/Kiel i Lizbonie. Zarówno enigmatyczny cel jego funkcjonowania, przyjęty zakres wzajemnych zobowiązań państw członkowskich²² oraz zasady kooperatywnego kreowania ładu międzynarodowego²³, jak i obszary i formy aktywności pogłębiły jedynie poziom rozkładu Sojuszu Północnoatlantyckiego. Doskonale obrazuje to wypowiedź zastępcy sekretarza generalnego ds. ESCD (ds. rodzących się wyzwań – *the new emerging security challenges division*) Gabora Iklódy’ego, który odnosząc się do zadań stojących przed Paktem uznał, że nie ma potrzeby dokonania istotnych przeobrażeń sfery obronnej Paktu. Jego znaniem wystarczającym jest „zastosowanie podejścia holistycznego” oraz uwzględnienia ich wewnątrzpaństwowego i ponadnarodowego charakteru, a także konsekwencji ekonomicznych²⁴. Owo „podejście holistyczne” nie zastąpiło jednak ani konieczności udzielenia Turcji wsparcia w ochronie swoich granic w trakcie kolejnego (z 2012 r.) apogeum syryjskiej wojny domowej, ani nie ograniczyło rosyjskich – zdecydowanie wrogich – działań skierowanych wobec swoich sąsiadów. Oczywistym przykładem są rosyjskie działania na Krymie i obwodach donieckim i donbaskim. Ale Pakt zachowywał się biernie także wobec innych form prezentacji rosyjskiej siły w pobliżu jego granic zewnętrznych.

Podkreślając bezrefleksyjność cytowanej wypowiedzi zastępcy sekretarza generalnego wskazać należy na uwarunkowania ograniczające możliwość skutecznego kreowania przez Pakt Północnoatlantycki poziomu bezpieczeństwa państw członkowskich. Określenie „nowych” zagrożeń bezpieczeństwa państw członkowskich (prolifercja broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, w tym pocisków balistycznych), terroryzm, transnarodowa przestępczość zorganizowana, piractwo, ekstremizm, ataki cyberterrorystyczne) oraz wyzwań dla bezpieczeństwa (w postaci zwiększenia się ryzyka zdrowotnego, zagrożeń dostaw energii oraz zmian klimatycznych) nie została bowiem skorelowana z działaniami, mającymi na celu stworzenie procedur przeciwdziałania. Siłą każdego sojuszu polityczno-militarnego jest bowiem umiejętność podjęcia szybkiej i skutecznej reakcji na konkretne zagrożenia²⁵. Tymczasem już sam charakter wskazanych w koncepcji strategicznej zagrożeń bezpieczeństwa obszaru transatlantyckiego ogranicza możliwość skutecznej reakcji Paktu w jego obecnej koncepcji funkcjonowania. Zjawiska terroryzmu i państw upadłych są w coraz większym stopniu konsekwencją globalnych i regionalnych przeobrażeń społeczno-ekonomicznych. Ich zwalczanie metodami militarnymi, w postaci działań komponentów sił ekspedycyjnych o ograniczonym mandacie działań operacyjnych, znacząco ogranicza możliwości sukcesu tego typu

²² Zadania te, w postaci działań antykryzysowych (zapobieganie kryzysom, opanowywanie konfliktów, stabilizowanie sytuacji pokonfliktowych) oraz przeciwdziałania proliferacji broni nuklearnej.

²³ *Active Engagement...*, s. 1, 2.

²⁴ G. Iklódy, *Nowe wyzwania – nowe NATO*, „Przegląd NATO”, nr specjalny *Lizbon Summit*, Materiał przekazany uczestnikom debaty w Warszawie w 2010 r. [materiał w posiadaniu autora]. Omówienie tekstu G. Iklódy: www.nato.int/docu/review/2010/Lisbon-Summit/New-Nato/PL/index.htm.

²⁵ Wskazuje to m.in. przywoływany J. Stefanowicz. Zob. J. Stefanowicz, *op. cit.*, s. 133–137.

przedsięwzięć. A w skrajnych przypadkach, czego przykładem jest Afganistan, prowadzi do przekształcenia się sił stabilizacyjnych w stronę konfliktu. Podobnie oceniać należy fenomen piractwa, którego zwalczanie wymaga ogromnych nakładów sił i środków, przy ograniczonej ich skuteczności i efektywności ekonomicznej²⁶. W odniesieniu do tego zjawiska zasadnym jest jedynie podejmowanie działań ochronnych wobec systemu transportu surowców energetycznych oraz jednostek pasażerskich i turystycznych. Zaś bezpieczeństwo energetyczne, proliferacja broni masowego rażenia oraz cyberterroryzm jawi się bardziej jako problem *stricto* polityczny, będący konsekwencją rywalizacji międzypaństwowej. Dlatego też kwestia sojuszniczej reakcji w sytuacji zagrożenia oraz jej zakres w odniesieniu do obszaru transatlantyckiego, wynikać powinna z oceny skali ich konsekwencji nie w odniesieniu do całego obszaru, ale poszczególnych państw wspólnoty transatlantyckiej.

Określone w koncepcji strategicznej obszary działania Paktu wymagają podtrzymania jego ponadnarodowego zaangażowania, ale wraz z równoległą zmianą jego celu i samej formuły. Celem międzynarodowego angażowania się NATO powinno być nie stabilizowanie sytuacji w obszarach konfliktogennych, co ograniczanie możliwości wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa wspólnoty transatlantyckiej. Ponadto formuła podjętych działań prowadzonych poza zapisami artykułu 5 traktatu waszyngtońskiego powinna być ograniczona do zadania niwelowania istniejącego kryzysu. A przypadki Afganistanu i – w pewnym sensie – Libii wskazują, że Pakt decydując się na militarne zaangażowanie był i jest elementem działań o charakterze wojennym, prowadzonych w formule przedsięwzięć reagowania kryzysowego²⁷. Tymczasem ograniczono się jedynie do uznania, że niezbędnym jest stosowanie tak zwanego „zintegrowanego podejścia” (*comprehensive approach*) – w postaci kompleksowych działań w sferze politycznej, ekonomicznej i militarnej. Ale nie stworzono procedur ani sił mogących prowadzić sojusznicze działania o charakterze ekonomicznym i politycznym, pozostawiając je w gestii państw członkowskich. A stosowana w ramach „zintegrowanego podejścia” polityka włączania do prowadzonych przedsięwzięć (lub konsultowania decyzji) innych graczy międzynarodowych prowadzi do rozmycia zasady sojuszniczej solidarności oraz natychmiastowej reakcji.

Sposób ulokowania interesów narodowych jako czynnik kreujący rolę współpracy transatlantyckiej w polskiej polityce bezpieczeństwa

Przedstawione powyżej determinanty osłabiające istotę funkcjonowania Paktu Północnoatlantyckiego nie ograniczają jego roli jako gwaranta bezpieczeństwa polityczno-militarnego Polski. Jednakże zasadnym jest uwzględnienie w polskiej polityce bezpieczeństwa zarówno konsekwencji osłabienia zwartości NATO jako

²⁶ Szerzej M. Ilnicki, K. Kubiak, P. Mickiewicz, *Morski transport ropy i gazu w warunkach zagrożenia aktami przemocy*, Wrocław 2006, s. 40–61.

²⁷ S. Koziej, *NATO i UE...*, s. 67–68.

sojuszu obronnego, istoty rozbieżności transatlantyckich, a nade wszystko możliwości osiągnięcia przez państwo polskie własnych interesów narodowych. Powoduje to, że określany przez szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego jako „strategiczny zwrot” w polskiej polityce bezpieczeństwa zakłada nie tylko wycofanie się z aktywnego kreowania globalnego ładu pokojowego i selektywny udział w operacjach stabilizacyjnych, ale także konieczność uzyskania zdolności do samodzielnego kreowania poziomu bezpieczeństwa państwa. Zdolności te powinny pozwolić na podjęcie przez państwo polskie skutecznych działań niwelujących poziom zagrożenia w obszarach, wobec których istnieje obawa co do trudności uzyskania jednolitego stanowiska państw członkowskich NATO. Zadaniem tak rozumianej polityki bezpieczeństwa jest więc także właściwa korelacja stopnia powiązań sojusznicznych i realnych gwarancji Sojuszu z tworzonym potencjałem pozwalającym na samodzielną reakcję na zaistniałe zagrożenia bezpieczeństwa państwa²⁸.

Za najpoważniejszy problem polskiej polityki bezpieczeństwa uznać należy konieczność odniesienia się do zjawiska indywidualizacji narodowej polityki poszczególnych państw obszaru euroatlantyckiego. Jednym z efektów nacjonalizacji polityki jest poszerzenie się spectrum zjawisk międzynarodowych, wobec których trudne jest wykreowanie wspólnych działań państw członkowskich. Sytuacje czy zjawiska, wobec których trudne jest uzyskanie jednolitego stanowiska wspólnoty transatlantyckiej (S. Koziej wprowadza tu, doskonale odzwierciedlające to zjawisko pojęcie sytuacji trudnokonsensusowych), ograniczają zakres sojusznicznych gwarancji bezpieczeństwa Polski. Ich znaczenie dla państwa polskiego doskonale ukazały problemy z organizacją i przebiegiem ćwiczeń *Steadfast Jazz 2013* oraz liczebność kierowanych do miejsca ich przebiegu narodowych komponentów państw członkowskich²⁹. Realia te spowodowały także konieczność redefinicji polityki bezpieczeństwa, która została oparta na trzech zasadniczych założeniach:

- 1) podtrzymania roli NATO jako gwaranta bezpieczeństwa obszaru transatlantyckiego przy jednoczesnym ograniczeniu ścisłej współpracy z USA i zaangażowania się militarnego w globalne działania stabilizacyjne,
- 2) aktywnego kreowania stosunków dobrosąsiedzkich przy wykorzystaniu regionalnych instytucji ponadnarodowych i powiązań polityczno-gospodarczych,
- 3) osiągnięcia zdolności do samodzielnego zapewnienia bezpieczeństwa zwłaszcza w dziedzinach, w których istnieje obawa co do trwałości gwarancji wynikających z zapisów Traktatu waszyngtońskiego³⁰.

Rewizja założeń strategii bezpieczeństwa państwa doprowadziła do zasadniczego przeobrażenia samej polityki bezpieczeństwa. Jej zakres został rozszerzo-

²⁸ *Biała księga...*, s. 156–158.

²⁹ Uznano je za największe po 2006 r. ćwiczenia kolektywnej obrony Paktu. Ale ich scenariusz (reakcja NATO na agresję wobec Estonii) i miejsce prowadzenia ćwiczeń (Polska) spowodowały, że skład narodowych komponentów był wręcz śladowy, a większość państw prowadziła ćwiczenie nie na obszarze Polski, tylko we własnych bazach.

³⁰ *Biała księga...*, s. 156–161.

ny o kwestie społeczno-ekonomiczne³¹, a celem jest przede wszystkim dążenie do redukcji ryzyka oraz eliminowania potencjalnych zagrożeń w celu zapewnienia nie tylko możliwości przetrwania państwa i społeczeństwa, ale zapewnienie poziomu bezpieczeństwa przez

[...] działania polegające na wykorzystaniu szans, podejmowaniu wyzwań, redukcji ryzyka oraz eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych, co zapewni przetrwanie, tożsamość, funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu (społeczeństwa)³².

Tym samym uznano, że wyzwania dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej są w dużej mierze konsekwencją sposobu osiągnięcia przez państwo polskie interesów narodowych, przy uwzględnieniu skali wzajemnego przenikania się procesów generowanych przez państwo i jego otoczenie międzynarodowe. Celem polityki bezpieczeństwa jest więc ograniczanie możliwości ich przekształcenia się w realne zagrożenia bezpieczeństwa, przy wykorzystaniu instrumentarium politycznego, ekonomicznego oraz powiązań ponadnarodowych. Zasady te zostały odzwierciedlone zarówno w Białej księdze bezpieczeństwa narodowego, w której zaprezentowano sposób osiągnięcia tzw. konstytucyjnych (wynikających z zapisów art. 5 Konstytucji) interesów narodowych, jak i w państwowych dokumentach strategicznych (Długofalowa strategia rozwoju kraju do 2030 r.; Średniookresowa strategia rozwoju kraju; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa państwa do 2022 r.)³³.

W strategiach rozwojowych natomiast przyjęto założenie, że to aktywność społeczno-gospodarcza będzie kreować lub zezwoli na niwelowanie zagrożeń bezpieczeństwa rozumianych jako ograniczenia szans rozwojowych obywatela, społeczeństwa i państwa.

³¹ Jest to „zdolność państwa i jego społeczeństwa do zapewnienia warunków jego istnienia i rozwoju, integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia”. *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 roku*, „Monitor Polski” 2013, poz. 377, s. 4.

³² J. Zając, R. Zięba, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski*, ekspertyza na potrzeby realizacji Średniookresowej strategii rozwoju RP na lata 2014–2020, Warszawa 2011, s. 10–11, www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Expertyzy_aktualizacja_SRK__1010/Documents/budowa_zintegrowanego systemu_bezpieczenstwa_narodowego_Polski_ekspertyza_2010.pdf [10.05.2014].

³³ *Długookresowa strategia...; Strategia rozwoju kraju...; Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa, 9 kwietnia 2013, www.mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf [11.05.2014].

Tabela 1. Interesy narodowe i cele operacyjne w obszarze bezpieczeństwa w zapisach Białej księgi bezpieczeństwa narodowego

INTERESY NARODOWE		CELE STRATEGICZNE W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA	
KONSTITUCYJNE	W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA	CELE OPERACYJNE	CELE PREPARACYJNE
Istnienie niepodległego państwa polskiego w nienaruszalnych granicach	Dysponowanie skutecznym narodowym potencjałem bezpieczeństwa (gotowość i zdolność odstraszenia, obrony i ochrony)	Prowadzenie aktywnej polityki wykorzystywania szans i uprzedzającego redukowania ryzyka w dziedzinie bezpieczeństwa; Utrzymywanie polityczno-decyzyjnej, planistycznej i szkoleniowej gotowości do skutecznego reagowania na zagrożenia dla niepodległości i nienaruszalności terytorialnej RP; Utrzymywanie ładu konstytucyjnego oraz wewnętrznej stabilności państwa	Budowa, utrzymanie i transformacja zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego, w tym podsystemu kierowania oraz podsystemów wykonawczych (operacyjnych i wsparcia)
	Członkostwo w wiarygodnych systemach bezpieczeństwa międzynarodowego	Udział w budowie i utrzymywaniu przez organizacje bezpieczeństwa, których Polska jest członkiem, operacyjnej gotowości do działania w wymiarach: polityczno-decyzyjnym, planistycznym i szkoleniowym; Udział w międzynarodowych wysiłkach redukowania źródeł zagrożeń, w tym międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa	Wkład we wzmocnienie zdolności obronnych NATO oraz budowę zdolności obronnych UE Utrzymywanie narodowych zdolności do udziału w obronie sojuszników oraz w międzynarodowych operacjach bezpieczeństwa
Wolne i bezpieczne życie obywateli	Swoboda korzystania przez obywateli z praw i wolności człowieka, bez szkody dla bezpieczeństwa innych osób i bezpieczeństwa państwa	Udział w promowaniu na arenie międzynarodowej oraz krzewienie w społeczeństwie polskim zasad i świadomości należytego korzystania z praw i wolności człowieka i obywatela; Eliminowanie źródeł zagrożeń dla swobody korzystania z praw i wolności oraz konsekwentne ściganie i karanie sprawców wykroczeń przeciwko tej swobodzie	Tworzenie i doskonalenie regulacji prawnych oraz edukacji powszechnej w zakresie praw i wolności; Organizowanie, wyposażanie oraz szkolenie służb i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie swobody korzystania z praw i wolności obywatelskich

	Ochrona indywidualna obywateli i zbiorowa ludności przed losowymi i celowymi zagrożeniami dla ich życia i zdrowia oraz przed naruszeniem, utratą lub degradacją dysponowanych przez nich dóbr (materialnych i niematerialnych)	Utrzymywanie wysokiej gotowości planistycznej, szkoleniowej i operacyjnej do szybkiego reagowania na zagrożenia kryzysowe (indywidualne dla obywateli i zbiorowe dla ludności oraz ich dóbr) i zarządzanie kryzysowe	Doskonalenie regulacji prawnych w dziedzinie zarządzania kryzysowego, ochrony ludności i bezpieczeństwa publicznego; Organizacyjno-techniczny rozwój (modernizacja) służb i instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności, bezpieczeństwo publiczne
Rozwój społecznego potencjału państwa z podkreśleniem dziedzictwa narodowego	Bezpieczne warunki rozwoju potencjału społecznego	Ochrona podmiotów potencjału społecznego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny	Doskonalenie zasad, procedur oraz zdolności współdziałania podmiotów społecznego potencjału państwa ze służbami odpowiedzialnymi za ich ochronę i obronę w czasie pokoju, kryzysu i wojny
	Spoleczne wsparcie bezpieczeństwa	Informacyjne, edukacyjne, kulturowe, naukowo-techniczne i inne wsparcie działania operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego	Opracowanie obowiązujących strategii, planów i programów przygotowania (utrzymania i doskonalenia) zdolności podmiotów społecznych państwa do funkcjonowania w czasie zagrożenia (kryzysu) i wojny, w tym realizacji zadań wsparcia operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego
Rozwój gospodarczego potencjału państwa z podkreśleniem ochrony środowiska naturalnego	Bezpieczne warunki rozwoju potencjału gospodarczego	Ochrona podmiotów potencjału gospodarczego przed destrukcyjnym oddziaływaniem zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń w czasie pokoju, kryzysu i wojny	Doskonalenie zasad, procedur oraz zdolności współdziałania podmiotów (ogniw) gospodarczego potencjału państwa ze służbami odpowiedzialnymi za ich ochronę i obronę w czasie pokoju, kryzysu i wojny
	Gospodarcze wsparcie bezpieczeństwa	Finansowe, energetyczne, infrastrukturalne, materiałowe i inne wsparcie działania operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego	Opracowanie obowiązujących strategii, planów i programów przygotowania (utrzymania i doskonalenia) zdolności podmiotów (ogniw) gospodarczych państwa do funkcjonowania w czasie zagrożenia (kryzysu) i wojny, w tym realizacji zadań wsparcia operacyjnych ogniw systemu bezpieczeństwa narodowego

Źródło: *Biała księga bezpieczeństwa...*, s. 104–104.

Tabela 2. Problematyka bezpieczeństwa w najważniejszych obszarach realizacji celów Długookresowej strategii rozwoju

Obszar	Projekt
Kapitał ludzki	IV.3. Zaprojektowanie i wdrożenie polityki imigracyjnej ukierunkowanej na uzupełnianie niedoborów pracowników na polskim rynku pracy [...].
Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko	V.3. Zwiększenie ilości dwukierunkowych, transgranicznych połączeń systemów przesyłu gazu w celu zapewnienia dywersyfikacji importu gazu, a w dalszej perspektywie również i możliwości jego eksportu. V.5. Zwiększenie pojemności magazynowych gazu, ropy i paliw płynnych, [...] mogących zabezpieczać zarówno rezerwy strategiczne jak i szczytowe przez cały okres realizacji strategii. V.14. Ograniczenie ryzyk związanych z powodzią i ich skutkami poprzez wdrożenie systemu zintegrowanego zarządzania zlewniami oraz odbudowę naturalnej retencji wodnej, a także wdrożenie programów małej retencji wodnej na obszarach szczególnie narażonych na powódź i suszę.
Rozwój regionalny	VI.4. Wykorzystanie inwestycji transportowych do stworzenia efektywnego systemu transportu pomiędzy centrami wzrostu, ośrodkami regionalnymi i subregionalnymi / lokalnymi [...]. VI.9. Likwidacja luki cywilizacyjnej pomiędzy wsią a miastem w jakości infrastruktury technicznej w celu poprawy jakości życia ludności z obszarów wiejskich.

Źródło: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Warszawa 2009, cz. 2, s. 8–16.

Przyjęte w prezentowanych dokumentach podejście umożliwia wskazanie interesów narodowych, których osiągnięcie może zakłócić pożądany przez państwo polskie ład pokojowy, jak i określić, jakie z powstałych zagrożeń bezpieczeństwa mogą być niwelowane w układzie sojuszniczym. Za najpoważniejsze z wyzwań dla bezpieczeństwa Polski uznać należy:

- poziom uzależnienia wewnętrznych procesów społeczno-gospodarczych od międzynarodowych powiązań gospodarczych,
- wpływ na poziom bezpieczeństwa państwa działań gospodarczo-finansowych i polityki prowadzonej przez pozapaństwowych uczestników międzynarodowych stosunków gospodarczych,
- rodzaj i intensywność oddziaływania istniejących w państwie i jego otoczeniu *non traditional risks*, w tym zwłaszcza charakter ich wpływu na funkcjonowanie państwa³⁴.

W oparciu o ocenę skali oddziaływania tych wyzwań za najpoważniejsze zagrożenia bezpieczeństwa Polski w wymiarze zewnętrznym uznać należy – wpływające w zasadniczym stopniu na dynamikę procesów rozwojowych polskiej gospodarki – różnego rodzaju ograniczenia dostaw surowców i towarów niezbędnych do jego funkcjonowania, atak na infrastrukturę informatyczną oraz działalność po-

³⁴ J. Zajac, R. Zięba., *op. cit.*, s. 10–11 i 15–20; *Biała księga...*, s. 102–104; *Strategiczny przegląd bezpieczeństwa narodowego. Główne wnioski i rekomendacje dla Polski „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej do 2022 r.”*, s. 32–34, www.spbn.gov.pl/download/4/13629/Wnioskiirekomendacje17.pdf [11.05.2014].

nadnarodowych grup zajmujących się przestępczością zorganizowaną i polityczną (np. ugrupowania terrorystyczne) oraz możliwość wystąpienia zagrożenia militarnego, będącego zarówno efektem polityki państw, jak i aktorów pozapaństwowych dysponującymi środkami rażenia w wyniku skali proliferację uzbrojenia³⁵. One natomiast określają rolę zarówno prowadzonej samodzielnie polityki bezpieczeństwa, jak i znaczenie instytucji ponadnarodowych oraz kontaktów międzypaństwowych Rzeczypospolitej.

Rola NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa połowy drugiej dekady XXI w.

Znaczenie Paktu Północnoatlantyckiego w polskiej polityce bezpieczeństwa należy postrzegać poprzez ocenę jego roli jako gwaranta bezpieczeństwa obszaru transatlantyckiego. Tym samym niezbędne jest określenie w strategii bezpieczeństwa narodowego obszarów aktywności państwa polskiego, w których jego interesy narodowe mogą być osiągnięte lub chronione w ramach transatlantyckiej wspólnoty interesów. Interesy te dotyczyć powinny przede wszystkim funkcji obronnej i ochronnej Paktu. Analiza zaprezentowanych w lizbońskiej koncepcji strategicznej NATO, jak i określonych w dokumentach strategicznych państwa polskiego, zagrożeń bezpieczeństwa pozwala na określenie tej wspólnoty interesów. Obejmuje ona zarówno obszary kompleksowe, jak i elementy poszczególnych rodzajów polityki państwa polskiego. Nadrzędnym interesem politycznym Polski jest utrzymanie bezpieczeństwa polityczno-militarnego obszaru transatlantyckiego. Zapewniają ją gwarancje bezpieczeństwa określone w traktacie waszyngtońskim i podtrzymanie zasady kolektywnej obrony. Sukcesem Polski w działaniach ukierunkowanych na wzmocnienie zasady kolektywnej obrony jest określenie w tzw. planach ewentualnościowych form działań militarnych Paktu na wypadek zagrożenia państw Europy Środkowej. Jednak skuteczność takich działań warunkowana jest przede wszystkim zmianą priorytetów działania Paktu i skoncentrowanie się na przygotowaniu do wypełniania funkcji obronnej a nie stabilizującej ład międzynarodowy. Ponadto skuteczność gwarancji bezpieczeństwa w oparciu o artykuł 5 traktatu jest uzależniona od poziomu powiązania polskich interesów narodowych z interesami pozostałych państw członkowskich. Największym zagrożeniem realizacji tej wizji politycznej jest stosowanie, zaaprobowanej w lizbońskiej koncepcji strategicznej, zasady elastyczności. Ogranicza ona bowiem inną zasadę – kolektywnej obrony (obecnie rozumiana raczej jako wspólne działania) i pogłębia rozkład Paktu jako sojuszu obronnego. Celem polskiej aktywności transatlantyckiej powinno więc być przede wszystkim dążenie do skoncentrowania się Paktu Północnoatlantyckiego na wypełnianiu funkcji obronnej i jednoznaczne wykazanie konieczności stosowa-

³⁵ Zob. obowiązujące dokumenty strategiczne: Raport *Polska 2030*, cz. 1, s. 11; *Biała księga...*, s. 11–114; *Strategiczny...*, s. 32–34.

nia zasady kolektywnej obrony w sytuacji zaistnienia zagrożenia bezpieczeństwa państwa członkowskiego. Odnosząc tę zasadę do sfery militarnej należy przede wszystkim doprowadzić do uzyskania jednolitych zdolności obronnych przez armie państw członkowskich w kontekście planowanych działań ochrony obszaru traktatowego. Interesem Polski, zwłaszcza w kontekście projektów militarnych Federacji Rosyjskiej, winno być dążenie do budowy kompleksowego systemu obrony raketowej. W następnej kolejności zaś koniecznym jest przygotowanie sojuszniczych sił zbrojnych do zwalczania zagrożeń kreowanych przez struktury pozamilitarne przy wykorzystaniu instrumentarium militarnego. Natomiast w sferze politycznej niezbędne jest dążenie do uzyskania konsensusu co do sposobu reagowania Paktu na stosowanie miękkich środków oddziaływania militarnego wobec państw wspólnoty transatlantyckiej oraz w pobliżu granic jego obszaru. Pozytywnym przykładem jest postępowanie sekretarza generalnego Paktu Andersa Fogha Rasmussena trakcie kryzysu ukraińskiego. Zarówno przemieszczenie części sił w rejon Europy Środkowej, podjęcie ćwiczeń wojskowych oraz same wizyty w państwach granicznych stanowiły skuteczny instrument odstraszenia przy równoczesnej słabości tych środków jako instrumentu stabilizującego (deeskalizującego) kryzys ukraiński³⁶.

Drugim kompleksowym obszarem w którym niwelowanie zagrożenia może być uzyskane poprzez kooperację państw wspólnoty transatlantyckiej jest bezpieczeństwo informacyjne. Skuteczność prowadzonych działań wymaga podjęcia wspólnych przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie cyberterprzestępczości oraz zwiększenia bezpieczeństwa samej dystrybucji informacji. Dotyczy to zwłaszcza wdrażania jednolitych regulacji prawnych, tworzenie kompleksowych systemów ochrony systemów i sieci teleinformatycznych i procedur odtajniania i utajniania informacji.

Polskie zaangażowanie w zwalczanie pozostałych, wskazanych w koncepcji strategicznej Paktu, zagrożeń bezpieczeństwa powinno być uzależnione od dwóch czynników. Pierwszym jest stopień wykorzystania tego zaangażowania do odbudowy zwartości Paktu, procesu tworzenia euroatlantyckiej wspólnoty interesów oraz funkcjonalności planów obronnych. Drugą determinantą winna być ocena wpływu tych zagrożeń na sposób osiągnięcia gospodarczych i społecznych interesów Rzeczypospolitej. W tym kontekście polski interes narodowy wymaga zaangażowania się w zwłaszcza w transatlantyckie przedsięwzięcia ukierunkowane na zwalczanie piractwa i terroryzmu, przestępczości zorganizowanej oraz proliferację broni. Uzyskanie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa energetycznego w odniesieniu do gazu ziemnego wskazuje na potrzebę zaangażowania się państwa polskiego w system ochrony tras żeglugowych z Zatoki Perskiej do Kanału

³⁶ Doskonałym opisem działań NATO jest wywiad z generałami Philipem Breedlovem i Jean-Paulem Palomérousem w *Le Figaro*, *Face à la crise ukrainienne, l'Otan remplira ses obligations de sécurité*, „Le Figaro”, 11.04.2014, www.lefigaro.fr/international/2014/04/11/01003-20140411ART-FIG00432-face-a-la-crise-ukrainienne-l-otan-remplira-ses-obligations-de-securite.php.

Sueskiego oraz prowadzenie operacji antyterrorystycznej, którą należy w polskich koncepcjach traktować wspólnie z operacją antyimigracyjną Unii Europejskiej, na akwenie Morza Śródziemnego. Działalności polskich jednostek pływających w ramach operacji *Active Endavor* i działaniach *Bordex* stwarza możliwość uzyskania asysty gazowców przez siły NATO czy jednostki państw europejskich i USA na Morzu Arabskim i Zatoce Adeńskiej³⁷.

Ważnym dla bezpieczeństwa Polski obszarem aktywności jest kwestia solidarności energetycznej oraz kompleksowe podejście do zwalczania przestępczości zorganizowanej. W tych dziedzinach Pakt Północnoatlantycki posiada ograniczone możliwości skutecznego oddziaływania. Prowadzone być one powinny przez Unię Europejską, ale przy ścisłej kooperacji ze Stanami Zjednoczonymi. Wskazać jednak należy na istotne ograniczenia możliwości uzyskania solidarności energetycznej zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i w układzie transatlantyckim. Skala powiązań dostaw gazu i ropy naftowej do państw Europy Zachodniej z Rosji i jej państw satelickich jest znacząca, a dla części z nich rosyjskie dostawy stanowią podstawę systemu dywersyfikacji dostaw. Jediną determinantą pozwalającą uzyskać częściową wspólnotę interesów w tej dziedzinie jest rosyjska polityka przeobrażenia przy pomocy polityki eksportowej nośników energii regionalnego układu sił w Europie.

Pozostałe z wskazanych w lizbońskiej strategii bezpieczeństwa zagrożeń powinny być przez Polskę niwelowane nie przez przedsięwzięcia Paktu Północnoatlantyckiego, ale w ramach działań prowadzonych przez instytucje europejskie oraz w układów bilateralnych. Dotyczy to zwłaszcza przeciwdziałania zorganizowanej przestępczości, co ze względu na oddziaływanie na sferę gospodarczą i jej ponadnarodowy charakter jest uznawane za jeden z priorytetów polskiej polityki bezpieczeństwa. Podobnie należy traktować sferę działań z wiązanych z reagowaniem na sytuacje kryzysowe o charakterze niemilitarnym. Podstawą działań winny być unijne procedury reagowania kryzysowego, a zwłaszcza „klauzula solidarności”³⁸.

Podsumowanie

Określone w obowiązujących dokumentach strategicznych polskie interesy narodowe zostały ściśle powiązane z długofalowymi planami rozwojowymi. Ulokowane są w Europie, czyli miejscu koncentracji wymiany handlowej oraz kilku pozaeuropejskich obszarach kooperacji gospodarczej. Ze względów gospodarczych zasadniczym partnerem politycznym państwa polskiego jest Republika Federalna

³⁷ P. Mickiewicz, *Morski system transportu surowców energetycznych jako determinant rozwoju MW RP*, [w:] *Rola i zadania MW RP w systemie bezpieczeństwa państwa. Teoria, rzeczywistość, perspektywy*, red. T. Szubrycht, Warszawa 2010, s. 213–215.

³⁸ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, cz. 5: Działania zewnętrzne Unii, art. 222, www.oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14429&Itemid=420 [11.05.2014].

Niemiec. Zaś rolę stabilizatora sytuacji politycznej w regionach ulokowania narodowych interesów politycznych i gospodarczych (Azja Środkowa, region Zatoki Perskiej i Afryka Północna) efektywniej pełni Unia Europejska niż NATO. Wynika to zarówno z powodów politycznych (stosowany przez UE dialog polityczny a nie próby narzucenia rozwiązań), jak i jest efektem rozwarstwienia Paktu. Czynniki te powodują, że większość interesów narodowych państwo polskie uzyskuje w ramach współpracy bilateralnej i wielostronnej z państwami europejskimi i w ramach Unii Europejskiej niż w ramach kooperacji euroatlantyckiej. Ogranicza to rolę Paktu Północnoatlantyckiego, ale nie niweluje jego roli jako gwaranta bezpieczeństwa. Nadal, co pokazał *casus* Ukrainy, Pakt jest efektywną i skuteczną instytucją odstraszania militarnego, a nawet ograniczona obecność militarna USA – środkiem zapewniającym zwiększenie poziomu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej. Podjęte w trakcie kryzysu ukraińskiego przedsięwzięcia, zwłaszcza rozmieszczenie sił amerykańskich i przeprowadzenie, ograniczonych w swym zakresie, ćwiczeń komponentów militarnych odniosły swój cel polityczny. Doświadczenia ukraińskie uzasadniają więc w pełni, przyjętą w Białej księdze bezpieczeństwa tezę, że Pakt Północnoatlantycki jest ważnym gwarantem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej. Jednakże uzasadnione obawy co do uruchomienia procedur artykułu 5 w przypadku zagrożenia interesów Polski, a zwłaszcza instrumentarium militarnego Paktu (przedstawiony w niniejszym artykule *casus* Turcji) wymagają posiadania alternatywnej koncepcji zapewniania bezpieczeństwa państwa. Przewiduje ona zarówno uzyskanie – ściśle określonej – zdolności do prowadzenia samodzielnych działań obronnych, jak i wykorzystanie strategicznej współpracy państw europejskich. Niezbędna jest jednak aprobatą dla budowy takiego europejskiego kwartetu strategicznego trzech głównych polskich partnerów na kontynencie, czyli Republiki Federalnej Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Możliwość określenia wspólnoty interesów takiego kwartetu ukazały dyskusje nad formą europejskiego uczestnictwa w działaniach skierowanych wobec Muammara Kadhafiego, w trakcie których nastąpiło istotne zbliżenie stanowisk Trójkąta Weimarskiego i Wielkiej Brytanii. Potwierdza to możliwość zastąpienia w konkretnej trudnokonsensusowej dla Paktu sytuacji zastąpienie tej instytucji jako gwaranta bezpieczeństwa przez europejski kwartet strategiczny tworzony przez Francję, RFN, Wielką Brytanię i Polskę. Negatywem tej koncepcji jest jednak zwiększenie znaczenia – negatywnie wpływającej na poziom bezpieczeństwa polityczno-militarnego Polski – zasady „bezpieczeństwa kooperacyjnego”. Z tego względu zasadniczym celem polskiej polityki transatlantyckiej powinno pozostać dążenie do ponownego jego przekształcenia w sojusz obronny. Rozwiązanie to pozwoli na konsolidację Paktu i wypracowanie koncepcji oddziaływania na zagrożenia obszaru traktatowego i ochronę interesów państw członkowskich poza tym obszarem. Oczywiście jest, że część tych interesów, także i polskich, jest ulokowanych poza obszarem transatlantyckim. Jednak rolą Paktu powinna być ich ochrona, a nie kreowanie ładu międzynarodowego w wymiarze globalnym czy regionalnym.

**Conditions of Polish security policy and the Transatlantic differences
in the second decade of the twenty-first century**

The article assesses the impact of transatlantic divergence in the shape of Polish security policy. The author pointed to the source of these differences and their implications for Polish. He also presented the possibility of using NATO to carry Polish interests and areas in which it is necessary to conduct independent political action

Key words: Nord Atlantic Council, national strategy, transatlantic co-operation