

ROBERT KUPIECKI

ORCID: 0000-0003-3419-6948

BEZPIECZEŃSTWO POLSKI PO ZAKOŃCZENIU ZIMNEJ WOJNY. PRÓBA SYNTEZY

Pierwsze trzy dekady lat po upadku komunizmu okazały się nadszpiewanie dobrym czasem z punktu widzenia bezpieczeństwa Polski¹. Rozpadł się blok komunistyczny i jego mocarstwo hegemonistyczne – Związek Sowiecki, a wraz z tym struktury dyscyplinujące satelitów ZSRS. Ustąpiły też egzystencjalne zagrożenia dla państwa. Po 1989 r. nie było ono zagrożone wybuchem otwartego konfliktu zbrojnego angażującego jego zasoby strategiczne, a wyzwaniom zapobiegano w ramach pokojowej współpracy i postępującej otwartości zachodnich struktur bezpieczeństwa. Pomimo niepewności płynącej z rozwoju spraw we wschodnim i południowym sąsiedztwie Polski ryzyko przekształcenia się wyzwań w pełnowymiarowe zagrożenia okazało się niskie. Za to poszerzały się ich charakterystyka, różnorodność i rozkład geograficzny, nietłumiony jak wcześniej zimnowojenną rywalizacją mocarstw. Powstały więc warunki dla demokratycznej transformacji państwa.

Polska skorzystała z tej świetnej koniunktury międzynarodowej, mozolnie odbudowując samodzielność myśli i praktyki państwowej jako warunki brzegowe zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego. Stopniowo zwiększała też swój potencjał mierzony szybkim wzrostem produktu krajowego brutto i urynkowaniem gospodarki. Sprawnie zreorganizowała relacje (oraz ich traktatowe podstawy) z najbliższymi sąsiadami, utrwaliła własne granice oraz względnie szybko wyszła ze związków (pseudo)sojuszniczych ograniczających jej swobodę polityczno-gospodarczą oraz wojskową (Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej i Układu Warszawskiego). Kosztem netto tego procesu było trwałe i postępujące pogorszenie relacji ze spadkobiercą Związku Sowieckiego i największym sąsiadem – Federacją Rosyjską. Wydatnie podniósł się też poziom bezpieczeństwa wewnętrznego, mierzony wzrostem jakości życia obywateli, usług publicznych i stopniem realizacji ich podstawowych potrzeb, rozwojem państwa oraz uporządkowaniem jego wewnętrznej organizacji. Racjonalizacja i redukcja sił zbrojnych była możliwa dzięki postępującej **demilitaryzacji bezpieczeństwa** w Europie, co pozwoliło uwolnić jednocześnie środki na inne potrzeby państwowe. Procesy z tym związane były realizowane w warunkach szerokiego konsensusu politycznego cechującego pierwszą pozimnowojenną dekadę w Polsce. Utrzymanie ich

¹ R. Kuźniar, „Bilans trzydziestolecia”, *Rzeczpospolita*, 5 czerwca 2019 r.

w ramach demokratycznych procedur (w tym cywilnej demokratycznej kontroli) umacniało stabilność państwa. Są to niezaprzeczalne fakty, choć w narodowym sporze o kształt polskiej transformacji systemowej pojawiają się wciąż nowe argumenty, dotyczące jej tempa, skutków czy wpływu państw trzecich².

Polska transformacja, choć kosztowna społecznie, uczyniła ją państwem demokratycznym, pluralistycznym, wolnorynkowym, zorientowanym na Zachód, silnie osadzonym we współpracy regionalnej i selektywnie angażującym się w bezpieczeństwo globalne. W 1999 r. proces ten przyniósł poważne osiągnięcie w polityce zewnętrznej. Państwo zapewniło sobie bowiem gwarancje bezpieczeństwa wynikające z członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego³ i współpracy ze Stanami Zjednoczonymi. Kontynuowało także politykę opartą na uniwersalnych zasadach oraz instytucjach bezpieczeństwa zbiorowego. W 2004 r. Polska weszła do Unii Europejskiej, otrzymując olbrzymie wsparcie rozwojowe oraz konsolidując swój udział w bezprecedensowym projekcie wspólnotowym. Członkostwo w NATO i UE stało się także wyrazem trwałej przynależności państwa do wspólnoty zachodniej, co zabezpieczało Polskę przed „utknięciem w szarej strefie bezpieczeństwa”. W sensie praktycznym oznaczałoby to status państwa miotanego między wpływami Rosji i Zachodu (na wzór Białorusi czy Ukrainy). Istota „polskiej drogi na Zachód” opierała się na wypracowaniu takiej jakości powiązań z jego państwami, by wspólnie stworzyć zintegrowany organizm bezpieczeństwa i stabilności, odporny na presję zewnętrzną i zdolny do solidarnych zachowań w obliczu zagrożenia, a także porzucenia pokusy układania się z mocarstwami bez uwzględnienia interesów Polski.

W nowych warunkach bezpieczeństwo narodowe Polski straciło swój jednowymiarowy (militarny) charakter. Zaczęło być rozpatrywane przez kompleks składników wojskowych, politycznych, gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także jakości ładu wewnętrznego państwa i sprawności jego polityki mierzonej zdolnością do wykorzystywania szans i przeciwdziałania zagrożeniom. W przeciwieństwie do lat komunizmu, zdominowanych zagrożeniami wojskowymi (agresja terytorialna, której przeciwdziałanie mobilizowało dużą część zasobów państwa), takie właśnie szerokie podejście do problemu bezpieczeństwa cechowało w tym okresie myślenie strategiczne odzwierciedlone w kolejnych edycjach narodowej strategii bezpieczeństwa⁴. Polska stała się wówczas szanowanym członkiem

² Zwłaszcza ról USA jako czynnika powstrzymującego głębokie oczyszczenie państwa z dziedzictwa komunizmu. Miałyby to istotnie wpłynąć na kształt polskich reform i proces demokratyczny, zob.: S. Dębski, „1989 – pokój bez zwycięstwa”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2019, nr 3, s. 11–12; idem, „Błąd systemowy”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny* 2019, nr 4, s. 8–12.

³ Od 1918 r. Polska była związana 12 formalnymi sojuszami: czterema w okresie II RP, siedmioma po 1944 r. i jednym w latach III RP. Tylko dwa spośród nich miały charakter wielostronny, reszta to sojusze dwustronne. Większość związków sojuszniczych Polski cechuje długie trwanie: sojusze z Francją i Rumunią trwały po 18 lat; najdłuższy sojusz dwustronny z ZSRR – ponad 45 lat, a najkrótszy z Niemiecką Republiką Demokratyczną – 32 lata, Układ Warszawski istniał przez 36 lat, a członkiem NATO Polska jest od 1999 r., szerzej zob. R. Kupiecki, „Polskie sojusze 1918–2018. Teoria i doświadczenia”, *Sprawy Międzynarodowe* 2018, nr 3, s. 51–70.

⁴ Zob. R. Kupiecki (red.), *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP. Pierwsze 25 lat*, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej, Warszawa 2015.

wspólnoty państw Zachodu, w swoich stosunkach zewnętrznych działającym na (a niekiedy ponad) miarę suwerennego i niepodległego państwa średniej wielkości. Polska dokonała tej fundamentalnej zmiany, rozumiejąc związek płynących z niej długofalowych korzyści, siłą, jaką daje konsens polityczny i przyzwolenie społeczne legitymizujące reformy. Umiała także ten proces właściwie poprowadzić.

* * *

W latach 1944–1989 Polska była głęboko uzależniona od Związku Sowieckiego, faktycznie nie decydując o kierunkach własnej polityki⁵. Zmiana granic państwowych (zyski terytorialne kosztem Niemiec i straty na wschodzie) po zakończeniu II wojny światowej, bez traktatowych gwarancji nowych nabytków, skutkowałą niepewnością co do trwałości takich rozwiązań. Ta zaś czyniła kwestię integralności terytorialnej i nienaruszalności granic centralną sprawą bezpieczeństwa Polski. Wskutek rywalizacji Moskwy i Waszyngtonu oraz budowanych wokół nich bloków polityczno-wojskowych Polska stała się (dla obu stron) państwem frontowym. W sensie wojskowym, położona w centrum możliwego konfliktu militarnego (konwencjonalnego i nuklearnego), na osi przemarszu wojsk sowieckich w kierunku zachodnim, była częścią ofensywnych planów strategicznych Układu Warszawskiego.

Związek Sowiecki był dla Polski jednocześnie źródłem zagrożeń (instrumentalizując ją we własnej grze z Zachodem) oraz stabilizacji jej międzynarodowej egzystencji (jako części bloku wschodniego, funkcjonującego w ramach ról rozpisanych przez Moskwę). Sojusze polityczno-wojskowe PRL, w tym zwłaszcza od 1955 r. Układ Warszawski⁶, dawały kruchą gwarancję granic państwowych (także sowieckiej strefy wpływów) oraz bezpieczeństwa w cieniu stałego ryzyka nuklearnej zagłady. Członkostwo Polski w tej organizacji miało także inne konsekwencje dla bezpieczeństwa narodowego: rola sowieckiej strefy buforowej⁷ i „pierwszej linii”

⁵ Szerzej zob.: S. Weremiuk, „Specyfika stosunków polsko-radzieckich w latach 1944–1991”, *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego* 2014, nr 6, s. 43–57; B. Koszel, „Bezpieczeństwo Polski w okresie zimnej wojny”, *Przegląd Strategiczny* 2015, nr 8, s. 67–80.

⁶ Konsultacje nie miały w tej organizacji większego znaczenia, a siły zbrojne członków podporządkowane były operacyjnie bezpośrednio sowieckiemu dowództwu. Sztab Zjednoczonych Sił Zbrojnych Układu Warszawskiego powołano dopiero w 1969 r., a ich statut przyjęto dziesięć lat później. Status nominalnej „drugiej siły militarnej Układu” nie zmienił sytuacji Polski, zależnej od ZSRR i pozbawionej głosu w równym stopniu co pozostali satelici Moskwy. Pozwalał jednak niekiedy odgrywać rolę „reprezentanta bloku” w relacjach zewnętrznych, np. w przestrzeni bezpieczeństwa zbiorowego. W tych ramach trudno mówić o suwerennych zachowaniach Polski, choć należy odnotować jej aktywność w sferze utrwalania i rozwoju prawa międzynarodowego, udział przedstawicieli w pracach licznych gremiów ONZ-owskich czy ludowego Wojska Polskiego w operacjach pokojowych i misjach rozjemczych. Z biegiem lat rosło też długofalowe znaczenie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie dla bezpieczeństwa Polski. W warunkach zmian roku 1989 istniał bowiem zbiór zasad kierunkujących procesy demokratycznej transformacji państw postkomunistycznych i dialogu z Zachodem oraz legitymizację procesu wychodzenia z dawnych zależności blokowych, szerzej zob. R. Kupiecki, M. Madej, „Bezpieczeństwo zbiorowe i kolektywna obrona w polskiej polityce bezpieczeństwa po 1918 r.”, *Stosunki Międzynarodowe* 2018, nr 1, s. 63–93; R. Kupiecki, *Sila i solidarność. Strategia NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012, s. 28–29.

⁷ J. Skrzyp, G. Lach, *Geostrategiczne położenie Polski przed i po transformacji ustrojowej*, Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2008.

konfrontacji wojskowo-politycznej z Zachodem wymuszała odpowiedni wysiłek wojskowy państwa (kosztem rozwoju i poziomu życia obywateli) oraz podporządkowanie się dyrektywom Kremla. Układ Warszawski był także instrumentem zastraszania, mobilizowania i dyscyplinowania społeczeństwa. Polska nigdy nie doświadczyła zbrojnej interwencji wojskowej ze strony ZSRR (choć jej groźba wisiała nad nią w 1956 i 1981 r.) na wzór Węgier z 1956 r. i Czechosłowacji z 1968 r. Niemniej było dla niej jasne, że do Układu można przystąpić, ale opuścić go niepodobna... przynajmniej dopóty, dopóki ZSRS był gotów i miał moc, by wymusić jego trwanie. Uzasadnia to pytanie, czy Układ Warszawski można w ogóle uznać za sojusz w klasycznym rozumieniu jego prawnej i politycznej definicji. Osobiście skłaniam się tu ku interpretacji negatywnej.

Zakończenie zimnej wojny oznaczało poprawę sytuacji bezpieczeństwa i zwiększenie liczby opcji działania dla państw po obu stronach dawnej „żelaznej kurtyny”. Postępujący rozkład potęgi Moskwy wymuszał jej wycofywanie się z dawnych hegemonicznych pozycji w „imperium zewnętrznym”, ułatwiając emancypację państw satelickich. Nowa sytuacja oznaczała początek transformacji systemu politycznego w Polsce oraz fundamentalnej redefinicji interesów narodowych, strategii polityki zagranicznej i związków sojuszniczych (wyrażającej się w idei **powrotu na Zachód**). Wraz z rozpadem bloku wschodniego, jego struktur wojskowych i gospodarczych, a wkrótce także samego ZSRS, z jednej strony odzyskała ona zdolność suwerennego decydowania o swoich sprawach, z drugiej jednak znalazła się w swoistej próżni bezpieczeństwa. Nie była bowiem w dłuższym planie zainteresowana przedłużaniem istnienia krępującego ją Układu Warszawskiego⁸ petryfikującego jej wasalny status. Sama była jednak zbyt słaba, by stworzyć wiarygodną regionalną alternatywę dla obrony przed niedawnym hegemonem niepokodzonym z nową sytuacją. To zaś nakazywało szukać gwarancji bezpieczeństwa w sojuszu respektującym polską suwerenność.

Na progu ery pozimnowojennej transatlantycki sojusz państw zachodnich – NATO – pozostawał najważniejszym podmiotem kształtującym nowy europejski porządek, zdolnym zagwarantować bezpieczeństwo Polsce i reszcie byłych sowieckich satelitów. Decyzja tych ostatnich o podjęciu wysiłków na rzecz akcesji do tej organizacji stawała się zatem optymalnym rozwiązaniem dla nich i dla kształtującej się architektury bezpieczeństwa europejskiego. Trzeba było do tego jednak przekonać dotychczasowych 16 członków sojuszu. Członkostwo w NATO miało być nie tylko źródłem bezpieczeństwa Polski⁹, lecz także znakiem przynależności

⁸ Polska należała do inicjatorów rozwiązania Układu Warszawskiego, co ostatecznie nastąpiło w lipcu 1991 r. Proces zmian był realizowany stopniowo – bez prowokowania Moskwy utrzymującej swoje wojska na polskim terytorium aż do 1993 r. i w poczuciu niegotowości Zachodu do przedstawienia nowym demokratom na wschodzie Europy od razu oferty integracyjnej. Stosunkowo szybko (w 1990 r.) nastąpiło jednak traktatowe uregulowanie stosunków z Niemcami, w tym ostateczne prawne zamknięcie kwestii granicy zachodniej, co pozwalało zdjąć to zagadnienie z polskiej agendy bezpieczeństwa.

⁹ Pojawiające się w debacie opcje alternatywne: neutralność/niezaangażowanie, oparcie się na regionalnym systemie bezpieczeństwa zbiorowego na bazie KBWE (przekształconej w 1994 r. w OBWE), stworzenie subregionalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego lub sojuszu Europy Środkowej (np. w ramach Grupy Wyszehradzkiej), utrzymanie w jakiejś formie powiązań z ZSRS/Rosją lub niepełne członkostwo

do Zachodu, ułatwiającym transformację systemową i przyszłą akcesję do Unii Europejskiej¹⁰. Wizja utknięcia w **szarej strefie bezpieczeństwa** wypełnionej jedynie nadziejami na zbiorowe bezpieczeństwo odzwierciedlające dawny układ sił, słabością położonych tu państw i brakiem związków sojuszniczych z instytucjami zachodnimi motywowała Polskę do wysiłku¹¹.

Odzyskanie przez Polskę w 1989 r. mocy stanowienia o swoich sprawach nie zbiegło jednak się w czasie z gotowym projektem nowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹². Priorytetem uczyniono utrwalenie demokratycznych przemian, realizowanych w sposób pozwalający na minimalizowanie wpływu niekorzystnych czynników występujących w otoczeniu Polski. Obawiano się sowieckiego rewanżyzmu, implozji słabnącego imperium i ogólnej destabilizacji pogarszającej warunki polskiej transformacji. Politykę tę Kwatery Główna NATO nazwała „stopniową rewolucją” oraz „dekonstrukcją zamiast demolki”¹³. Publicznie w swym sejmowym exposé premier Tadeusz Mazowiecki ujmował to następująco: „Nasze otwarcie na całą Europę nie oznacza odrzucenia dotychczasowych powiązań i zobowiązań.

w NATO – szybko uznano za mniej korzystne narzędzia wzmacniania bezpieczeństwa państwa. Ich przyjęcie wykluczały zarówno położenie Polski, decydujące o iluzoryczności szans na pozostanie na uboczu poważniejszego konfliktu, groźba marginalizacji i uprzedmiotowienia wynikającego z braku instytucjonalnego umocowania i pozostawania na styku interesów głównych mocarstw, jak i wewnętrzna analiza korzyści i kosztów. Ta ostatnia wskazywała, iż Polska nie byłaby w stanie samodzielnie udźwignąć kosztów tego rodzaju opcji, w tym konieczności zapewnienia wiarygodnych środków odstraszania. Skuteczniej i taniej polskie interesy bezpieczeństwa mogły być realizowane w ramach członkostwa instytucji zachodnich.

¹⁰ Trafnie w tym kontekście brzmi głos tłumaczący nową orientację polskiej polityki: „Nasz suwerenny wybór, obok (...) odrzucenia wasalnych struktur z przeszłości, zawierał również pozytywy wynikające z opowiedzenia się za wartościami demokracji i wolnego rynku. Wybór ten zrywał także z czysto geopolitycznymi uwarunkowaniami (...). Wybór wartości demokratycznych oznacza więc znacznie więcej niż zmianę kierunków naszych zainteresowań – ze wschodniego na zachodni. Wybór ten wiąże się z naszymi najgłębszymi pragnieniami nadrobienia zaległości cywilizacyjnych (...). W tym sensie nie jest to zwrot czysto koniunkturalny, zrozumiały tylko dla wąskich elit politycznych, lecz wybór społeczny, wynikający z najbardziej prozaicznych potrzeb naszego życia codziennego”, za: T. Chabiera, „Refleksje nad bezpieczeństwem Polski”, *Polska w Europie*, grudzień 1994, s. 13.

¹¹ Po zmianach systemowych 1989 r. polityka zagraniczna Polski miała kształtować warunki zewnętrzne do rozwoju państwa – jak wierzone – funkcjonującego „(...) w bezpiecznym otoczeniu (bliższym i dalszym), o sprzyjających zewnętrznych uwarunkowaniach rozwoju, mającego realny wpływ na swe bezpieczeństwo (niebędącego czyjąś kartą), przybliżającego się do strategicznego celu, jakim jest przynależność do zachodnioeuropejskich struktur bezpieczeństwa i integracji, ale zarazem nie płaconego za to ceny w postaci niechęci i wrogości ze strony pozostałych partnerów”, za: K. Krzysztofek, „Wyzwanie cywilizacyjne a zewnętrzna funkcja państwa polskiego”, w: R. Kuźniar (red.), *Między polityką a strategią. Polska w środowisku międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1994, s. 68.

¹² Oświadczenie Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie z 24 kwietnia 1989 r. za główne cele narodowe uznało „zapewnienie suwerenności państwa, której wyrazem jest niezawisłość polityczna i gospodarcza, zapewnienie bezpieczeństwa i utrwalenie pokoju międzynarodowego, przezwyciężenie zimnowojennego podziału Europy, rozwój współpracy międzypaństwowej zgodnie z zasadami ONZ i KBWE oraz coraz pełniejsza realizacja praw człowieka”, cyt. za: J. Czaputowicz, „Posłowie: Polska droga do NATO i Unii Europejskiej”, w: K. Persak, P. Machcewicz (red.), *Polski wiek XX*, t. 4, Bellona, Warszawa 2010, s. 366.

¹³ Archiwum KG NATO (Bruksela), *The Mazowiecki Government's First Hundred Days*, 19 stycznia 1990 r.

Jeśli dziś powtarzamy, że nowy rząd będzie respektował zobowiązania sojusznicze Polski, to nie jest to taktyczny wybieg uspokajający. Wypływa to z naszego rozumienia polskiej racji stanu i analizy sytuacji międzynarodowej. Jeśli nadzieje dzień, w którym europejskie bezpieczeństwo nie będzie wymagało bloków wojskowych, pożegnamy się z nimi bez żalu. Wierzymy, że to nastąpi”. Zapytany w kilka tygodni po objęciu urzędu o finlandyzację jako drogę rozwojową dla Polski opowiedział się przeciwko niej, stwierdzając: „Unikajmy tego terminu. Jest w nim coś pejoratywnego (...). Polska odzyskuje niepodległość na swój sposób”¹⁴.

Owczesne bezpieczeństwo Polski ewoluowało wraz ze zmianami zachodzącymi w jej najbliższym otoczeniu. W tym kontekście kluczowe znaczenie dla oceny jego stanu oraz szans powodzenia **powrotu na Zachód** miało pięć kwestii:

1. Działania Moskwy wykorzystujące naciski gospodarcze, polityczne i siłę do tłumienia ruchów niepodległościowych w swym **imperium wewnętrznym** (przede wszystkim w państwach bałtyckich). Tworzyło to ryzyko podobnych zachowań wobec jej dawnych satelitów, zmierzających do zbliżenia z Zachodem. Ostatecznie Układ Warszawski i RWPG zostały zlikwidowane w 1991 r., a we wrześniu 1993 r. zniknęły z Polski ostatnie stacjonujące tu jednostki rosyjskie. Oznaczało to usunięcie ważnej przeszkody na drodze do pełnego rozwinięcia opcji zachodniej w polityce bezpieczeństwa RP, a jednocześnie pojawienie się nowego problemu: rosyjskiego weta w kwestii przyszłego rozszerzenia NATO.
2. Stan stosunków Zachodu z ZSRR i następnie Federacją Rosyjską. Cele państw zachodnich wiązały się z załatwieniem sprawy stabilizacji Europy Środkowej i Wschodniej, wszelako w sposób, który z jednej strony nie destabilizowałby stosunków międzynarodowych, a z drugiej nie podsycał rosyjskiego imperializmu. W tle było takie postępowanie, które nie zamykałoby drogi do przyszłego ułożenia pokojowych relacji z Moskwą i demokratyzacji tego państwa. Do załatwienia pozostawała też sprawa zjednoczenia Niemiec, wymagająca współpracy Sowieców, a także zakończenie rokowań w sprawie rozbrojenia konwencjonalnego w Europie – fundamentalne dla obniżenia napięć wojskowych. Stąd politycznemu wsparciu dla reform w Polsce nie towarzyszyła oferta szybkiego otwarcia członkostwa NATO i Unii Europejskiej. Stopniowe rozwiązywanie tych problemów przyspieszyło decyzje Zachodu w kwestiach poszerzenia instytucjonalnej strefy stabilności i demokracji, nie zmieniło jednak nastawienia do Rosji, której interesy bezpieczeństwa miały być respektowane – nawet za cenę przyszłego statusu wojskowego Europy Środkowej w sojuszu atlantyckim.
3. Rozstrzygnięcie kwestii zjednoczenia Niemiec, ich przyszłego miejsca w systemie bezpieczeństwa oraz relacji traktatowych Berlin–Warszawa. Zjednoczenie nastąpiło w październiku 1990 r., Niemcy znalazły się w Pakcie Atlantyckim, a Związek Sowiecki nie otrzymał formalnych gwarancji, iż będzie to ostatnie rozszerzenie organizacji w jej historii. Była to rzecz kluczowa dla bezpieczeństwa Polski, otwierająca jednak narrację rosyjskiej propagandy państwowej,

¹⁴ *Rzeczpospolita*, 16 listopada 1989 r.

posługującej się od dekad argumentem „zdrady Zachodu”¹⁵. 14 listopada 1990 r. Polska i Niemcy podpisały traktat międzypaństwowy potwierdzający ostatecznie przebieg granicy państwowej. Zjednoczone Niemcy stały się najpotężniejszym państwem w Europie oraz kluczowym partnerem gospodarczym i wojskowym Polski, mającym w naszym regionie trwałe interesy strategiczne.

4. Postępy procesu redukcji zbrojeń konwencjonalnych (traktat CFE podpisany w listopadzie 1990 r.) poprawiały w wielu aspektach bezpieczeństwo Polski. W latach 90. XX w. doprowadzono do zniszczenia lub przebudowano na cele pokojowe ponad 59 tys. sztuk sprzętu wojskowego przewidzianego traktatem (czołgi, transportery opancerzone, samoloty bojowe, śmigłowce szturmowe i artyleria wielkokalibrowa), co zostało zweryfikowane w toku kilku tysięcy inspekcji¹⁶. Skutkowało to poważnym ograniczeniem technicznych możliwości niespodziewanej agresji militarnej na kontynencie. Efekty te wzmacniały porozumienia o środkach budowy zaufania (Dokument wiedeński) oraz Traktat otwartych przestworzy umożliwiający inspekcje powietrzne sytuacji wojskowej. Z punktu widzenia Polski korzystne było obniżenie napięć w sąsiedztwie własnych granic. Procesy negocjacyjne angażowały Rosję we współpracę z Zachodem, a Polska zyskiwała na tym poddanie sytuacji militarnej w Europie rygorom prawa międzynarodowego. Pojawiały się też możliwości bardziej intensywnego dialogu wojskowego z państwami NATO i perspektywa wspólnego podejścia do kontynuacji procesów rozbrojeniowych¹⁷.
5. Kompleks nowych zagrożeń (mniej lub bardziej trafnie) uwzględniany w ocenach bezpieczeństwa państwa¹⁸. W okresie bezaliansowym (1991–1999) bezpieczeństwo Polski musiało brać pod uwagę samodzielne przygotowania do podejmowania wyzwań o tak szerokich podstawach jak możliwa destabilizacja sytuacji wojskowej w Europie, objęcie terytorium państwa konsekwencjami destabilizacji w sąsiedztwie wschodnim i południowym (wymuszające działania obronne lub o charakterze humanitarnym), zerwanie ciągłości dostaw surowców,

¹⁵ M.in. 18 marca 2014 r. w Dumie prezydent Władimir Putin uzasadniał nielegalny zabór Krymu poniżeniem doświadczanym przez Rosję z powodu łamanych przez Zachód obietnic, w tym dotyczących nierozszerzania NATO na Wschód, zob. R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO–Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2018, s. 449.

¹⁶ Z. Lachowski, „Kontrola zbrojeń konwencjonalnych w Europie”, w: A.D. Rotfeld (red.), *Kontrola zbrojeń i rozbrojenie u progu XXI wieku*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2002, s. 30–74 – zob. zawarte tam szczegółowe omówienie zapisów traktatowych i ich wykonania oraz wzajemnego powiązania dokumentów wspomnianych wyżej.

¹⁷ Istotą polskiego stanowiska było usuwanie wszelkich dawnych konotacji dotyczących przynależności do bloku sowieckiego i wojskowych implikacji tego stanu rzeczy. Chodziło także o niedopuszczenie, by zmiany traktatowe mogły w jakikolwiek sposób opóźnić rozszerzenie NATO (np. za sprawą przedłużania negocjacji lub niekorzystnych zapisów) bądź dodatkowo ograniczać status wojskowy nowych sojuszników, za: A. Kobieracki, „Problematyka rozbrojeniowa w polskiej polityce bezpieczeństwa w latach 1989–2000”, w: R. Kuźniar (red.), *Polska polityka bezpieczeństwa 1989–2000*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2000, s. 389–422.

¹⁸ Na tempo zmian sytuacji bezpieczeństwa w początkach lat 90. XX w., przekraczające zdolność reagowania i wyobraźnię analityków, trafnie zwracał uwagę S. Koziej, „Obronność Polski w warunkach samodzielności strategicznej lat 90. XX w.”, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2012, nr 21, s. 23.

fale uchodźców ze Wschodu czy skutki zagrożeń globalnych, w tym rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, handel ludźmi, narkotykami lub zorganizowana przestępczość. W celu rozwiązywania wszystkich tych problemów Polska poszukiwała wsparcia zewnętrznego, konsekwentnie prowadząc swój proces akcesji do NATO i Unii Europejskiej. Budowała także struktury współpracy subregionalnej oraz aktywnie uczestniczyła w pracach globalnych (ONZ) i regionalnych (KBWE/OBWE) struktur bezpieczeństwa zbiorowego.

* * *

Udział w systemie obrony kolektywnej NATO stał się po 1989 r. celem strategicznym Polski, a po przystąpieniu do organizacji dekadę później centralnym składnikiem jej koncepcji bezpieczeństwa¹⁹. Polska wniosła tam terytorium i siły zbrojne większe od ponad połowy dotychczasowych sojuszników i największy potencjał ze wszystkich państw, jakie przystąpiły do organizacji po 1999 r. (w tym budżet obronny odpowiadający wielkością zagregowanym wydatkom obronnym wszystkich nowych państw członkowskich). Od Brukseli oczekiwała bezpośredniego wzmocnienia narodowego potencjału bezpieczeństwa. Nie odwołując się wprost do tekstu Traktatu Północnoatlantyckiego, na związek spraw regulowanych jego artykułami 3 (własne wysiłki obronne) i 5 (kolektywna obrona) zwrócił uwagę Jan Nowak-Jeziorański, pisząc: „Sojusz północnoatlantycki może nam bardzo wydatnie pomagać. Nie może jednak wykonać prac za nas. Jeśli chcemy wygrać wielką życiową nagrodę – trwałe bezpieczeństwo, musimy dać szansę losowi i wypełnić naszą aplikację do tej gry”²⁰. Po 1999 r. miało to oznaczać troskę o stan sojuszu, lojalną i zaangażowaną współpracę sojuszniczą oraz rozwijanie własnych zdolności wspierających bezpieczeństwo narodowe²¹.

Polska widziała własne bezpieczeństwo w utrzymaniu silnego NATO, dlatego też od pierwszych chwil członkostwa opowiadała się za prymatem kolektywnej obrony pośród innych zadań organizacji, to jest bezpieczeństwa kooperatywnego i rozwiązywania konfliktów. Te ostatnie traktowała jako budowane na potencjale zbiorowej obrony, a nie na jej koszt. Dla tej jednej misji sojuszu alternatywą nie jest żadna z organizacji międzynarodowych aktywnych na polu bezpieczeństwa. Każda z nich (związana z bezpieczeństwem kooperatywnym, prewencją lub zapobieganiem konfliktom) mogłaby zastąpić NATO w pozaobronnych funkcjach. To kolektywna

¹⁹ Szerzej: R. Kupiecki, *NATO u progu XXI wieku*, Askon, Warszawa 2000, s. 9–153.

²⁰ J. Nowak-Jeziorański, „Ameryka, Europa, Polska”, *Polska Zbrojna* nr 26, czerwiec 2000.

²¹ Status sojuszniczy wywarł wpływ na polską myśl strategiczną, kierunek i zakres programów rozwoju sił zbrojnych oraz przyczynił się – już w XXI w. – do realnego wzrostu budżetu obronnego, z ustawowym zapisem o przeznaczaniu corocznie na te cele 2% PKB. Udział Wojska Polskiego w międzynarodowych misjach stabilizacyjnych i operacjach pokojowych NATO (pierwsza z nich – w Bośni i Hercegowinie – jeszcze przed akcesją Polski) był wyrazem sojuszniczej solidarności. Pomimo iż w Afganistanie, Iraku czy na Bałkanach nie rozstrzygały się żywotne interesy bezpieczeństwa państwa, był to istotny koszt ponoszony przez Polskę na rzecz utrzymania żywotności NATO jako skutecznego instrumentu polityczno-wojskowego. Członkostwo w NATO oznaczało także finansowo korzystne rozwiązania dla polskiego bezpieczeństwa, wartość sojuszniczych inwestycji w kraju bowiem przewyższa dziś sumę polskich składek do budżetu organizacji.

obrona budowała odpowiedź na zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r., a jej szersza definicja skłoniła sojusz do prowadzenia wymagających misji wojskowych poza obszarem traktatowym. Nowe konteksty obrony kolektywnej tworzą z kolei zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego, zagrożenia w cyberprzestrzeni, konfliktów hybrydowych czy implikacji rozwoju tzw. technologii przełomu.

Polskie wsparcie dla kolektywnej obrony wynikało także z nieufności wobec rozwoju sytuacji w Rosji, co zderzało się często z oficjalnym optymizmem tzw. starych członków NATO. Istotą **problemu rosyjskiego** NATO była nie tyle kwestia rozwijania partnerskich stosunków z Moskwą, co leżało także w interesie Polski, ile czynienie tego bez spektakularnych koncesji²². Część sojuszników była gotowa pójść daleko, by to urzeczywistnić, proponując drugiej stronie poważną współpracę, samoograniczając swoją siłę i rezygnując z wielu jej atrybutów budujących przez dekady sojuszniczy standard w dziedzinie kolektywnej obrony i odstraszenia. Po stronie Rosji jednak nie napotkano gotowości do odpowiedzi na miarę otrzymanej oferty sygnalizującej brak agresywnych zamiarów. Jakkolwiek rosyjskie motywacje w relacjach z NATO ewoluowały – w dużym uproszczeniu, proporcjonalnie do zmiennej w czasie własnej siły (im więcej siły, tym więcej asertywności) – to trwale obecne w nich były geopolityczne imperatywy rosyjskiej strategii państwowej. Należały do nich: zatrzymanie rozszerzenia NATO i minimalizacja „strat”, jeśli idzie o strefę wpływów w Europie Środkowej i Wschodniej, utrzymanie wyłączności na obszarze byłego ZSRS i brak tolerancji dla zachodniej krytyki poczynań Rosji na tym obszarze (np. wojna w Czeczenii). Jako alternatywę dla rozszerzenia NATO Rosja – konsekwentnie od lat 90. poprzedniego stulecia – promowała różne koncepcje ułożenia stosunków międzynarodowych struktur bezpieczeństwa lub ich faktycznego zastąpienia nowymi tworami instytucjonalnymi. Rzeczywistym celem było jednak ukształtowanie rozwiązania sytuującego ją jako uprzywilejowanego współdecydenta w procesie tworzenia pozimnowojennego porządku bezpieczeństwa w Europie. Chodziło zatem o sparaliżowanie działań sojuszu i wojskowe wypchnięcie USA z Europy.

W tej samej kategorii ważności mieściły się zabiegi Polski na rzecz właściwego rozkładu geograficznego sojuszniczych sił oraz instalacji wojskowych. Poważne ograniczenia w tych kwestiach, pod presją relacji z Rosją, przyjęto jednak jeszcze przed pierwszym rozszerzeniem organizacji w 1999 r. Dotyczyły one niestacjonowania wojsk i nierozwijania stosownej infrastruktury w nowych państwach członkowskich²³. Ich skutki spowodowały militarne odslonięcie wschodniej flanki

²² Polskie stanowisko w sprawie stosunków NATO z Rosją niezmiennie podkreśla wzajemność jako ich podstawę oraz nieprzyjmowanie przez NATO ograniczeń osłabiających jego zdolności do wypełniania swoich misji traktatowych. Polska jest zwolennikiem konsekwentnego działania na podstawie uzgodnień szczytów w Warszawie i Brukseli, zgodnie z którymi odpowiedzią na zachowania Moskwy łamiącej swoje zobowiązania i niszczącej fundamenty ładu międzynarodowego jest nieuznawanie zaborów terytorialnych, a także strategia łącząca elementy odstraszenia i obrony oraz gotowości do dialogu w warunkach jej powrotu do cywilizowanego zachowania międzynarodowego.

²³ W takiej postaci na blisko dwie dekady w mechanizmy kolektywnej obrony NATO została wbudowana istotna asymetria wojskowa na niekorzyść nowych członków. Abstrahując od okoliczności tych deklaracji z lat 1996–1997 – być może bez nich trudniej byłoby o porozumienie ówczesnej „szesnastki”

NATO. Polityczne zagrożenia wynikające z tej sytuacji były jeszcze poważniejsze, gdyż sygnalizowały istnienie różnych kategorii sojuszników, dysponujących realnie odmiennym poziomem osłony wojskowej swych terytoriów. Nie podnosiło to bezpieczeństwa Polski, zwłaszcza w obliczu rosnącej z biegiem lat rosyjskiej asertywności w najbliższym sąsiedztwie. Radykalna zmiana sytuacji nastąpiła jednak dopiero wskutek rosyjskiej aneksji Krymu, a następnie agresji na wschodniej Ukrainie i wielu prowokacji wojskowych czynionych w sąsiedztwie sojuszniczej przestrzeni powietrznej i morskiej, powiązanych z serią ruchów wojsk przedstawianych jako ćwiczenia. Przywróciła ona sojuszniczą uwagę temu zagadnieniu, choć nie oznaczała odwrócenia się od szerszego spektrum zagrożeń pochodzących z regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Efektem tego był pakiet decyzji wypracowanych na kolejnych szczytach NATO: w Newport (2014), Warszawie (2016), Brukseli (2017) i Londynie (2019). Jednoznaczne nazwanie przez NATO zagrożeń ze Wschodu przekłada się na sytuację, w której statutowe zadania obronne nie są zakładnikiem nadziei na autokorektę postawy Rosji. Co za tym idzie, działania odpowiadają na rzeczywiste problemy, a nie są elementem targu we wzajemnych relacjach państw NATO.

Testy wiarygodności kolektywnej obrony przychodzą dziś z różnych kierunków strategicznych. Dla bezpieczeństwa Polski najważniejsze są:

- agresywna polityka Rosji sterującej konfliktami na południowym wschodzie Ukrainy i w Syrii i prowadzącej hybrydową dywersję przeciwko porządkowi międzynarodowemu oraz jego zachodnim fundamentom instytucjonalnym (NATO i Unii Europejskiej), aksjologicznym (demokracja i liberalna gospodarka) i normatywnym (prawo międzynarodowe). Doprowadzenie do podważenia spójności obu organizacji lub ich społecznej delegitymizacji oznaczałoby stworzenie warunków do realizacji strategicznego zamiaru Moskwy (od 1949 r.), jakim jest zniszczenie sojuszu i bilateralizacja stosunków bezpieczeństwa w Europie;
- kompleks zagrożeń przychodzących z południowego sąsiedztwa, odciągających polityczną uwagę i zasoby sojuszu od działań na rzecz kolektywnej obrony oraz dzielących sojuszników w kwestii koniecznego zaangażowania organizacji i jego form;
- układ spraw wewnątrz organizacji zmagającej się z odbudową zdolności militarnych, procedur planowania, kierowania i dowodzenia – a także stworzeniem im trwałego zaplecza finansowego opartego na wzroście wydatków wojskowych państw członkowskich.

Kumulacja tych spraw w drugiej dekadzie XXI w. pozwala mówić o końcu pozimnowojennej „pauzy strategicznej” w bezpieczeństwie międzynarodowym.

w sprawie rozszerzenia NATO – oraz wojskowej logiki odsunięcia zdolności militarnych od linii styku z potencjalnym przeciwnikiem, nie podjęto jednak dostatecznego wysiłku właściwego przygotowania warunków do realizacji zbiorowej obrony na wschodniej flance, przekierowując te zadania na siły wzmocnienia przybywające na wypadek zagrożenia. Na wiele lat ograniczono także radykalnie liczbę ćwiczeń wojskowych – co prawda, czyniono to także pod presją operacji *out-of-area* angażujących dużą część wojsk operacyjnych NATO.

Oznacza to powrót tradycyjnych zagrożeń militarnych, których możliwe scenariusze mnoży „hybrydowość” wynikająca m.in. z uczynienia narzędziem walki także niemilitarnych czynników rywalizacji państw (kultura, gospodarka, systemy prawne, cykle wyborcze) oraz wykorzystania nowoczesnych zdobyczy cywilizacyjnych w sferze przekazu informacji i wpływu społecznego.

Szczególnością dla bezpieczeństwa Polski mają relacje transatlantyckie, których stabilny poziom gwarantuje właściwe odstraszenie zagrożeń i efektywną współpracę w zwalczaniu wyzwań poza obszarem sojusznictw. Dotyczy to zwłaszcza trzech kwestii:

- po pierwsze, utrzymania zaangażowania USA w NATO (rzecz o tyle istotna, że od zakończenia zimnej wojny Waszyngton deklaruje inne priorytety geostrategiczne, oczekując od europejskich sojuszników zwiększenia aktywności w polityce bezpieczeństwa i finansowania rozwoju zdolności wojskowych),
- po drugie, rozwoju relacji NATO–Unia Europejska jako szansy na racjonalizację kosztów, uniknięcie dublowania struktur i rozsądny podział zadań w sferze bezpieczeństwa korzystający ze zdolności antykryzysowych wypracowanych przez obie organizacje. W tym celu UE nie może pozostawać w fazie stagnacyjnego trwania ani ulegać pokusie nowego wewnętrznego podziału państw członkowskich według kryterium „różnych prędkości” (oferującego doraźnie silniejsze wsparcie działań prointegracyjnych, ale marnującego szansę na ich szeroką legitymizację i podnoszącego ryzyko odtworzenia podziałów w Europie). Musi natomiast podjąć wyzwanie polityczne rzucane jej na płaszczyźnie wewnętrznej przez ciasne nacjonalizmy skrywane pod różnymi platformami programowymi, niefrasobliwe w kwestii przyszłości projektu europejskiego oraz polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W sprawach stosunków transatlantyckich Unia Europejska musi dobrze zrozumieć źródła swojej siły i tożsamości, traktując wyzwanie, jakie tworzy zachowanie administracji Donalda Trumpa, jako okazję nie tylko do krytyki USA, lecz także do sformułowania własnej oferty, zwłaszcza w dziedzinach gospodarki i bezpieczeństwa,
- po trzecie, stałego od chwili akcesji zainteresowania wzmocnieniem obecności USA w Europie oraz amerykańskich gwarancji dla Polski. Tendencja ta uwidoczniła się w okresie koncentracji USA na walce z terroryzmem w następstwie ataków z 11 września 2001 r. Ówczesne zdecydowane poparcie udzielone Waszyngtonowi (m.in. udział w operacji afgańskiej od jej początku w 2001 r., w inwazji na Irak w 2003 r. oraz systemie „tajnych więzień CIA”) było wynikiem decyzji obliczonych na wzmocnienie relacji z USA. Ostatecznie takich efektów czynione wówczas wysiłki nie przyniosły, a polski entuzjazm stopniowo się w tym względzie wyczerpywał wraz z narastaniem trudności i kosztów wojny z terroryzmem, by wygasnąć po nadejściu kryzysu ekonomicznego i objęciu władzy w USA przez Baracka Obamę. Po raz drugi nadzieje na wzmocnienie szczególnej relacji z USA odżyły wśród elit rządzących i części społeczeństwa po wyborach parlamentarnych 2015 r., a zwłaszcza objęciu urzędu prezydenta USA przez Donalda Trumpa. Pojawiły się jednak również wątpliwości co do kosztów takich działań.

W takiej perspektywie należy widzieć polsko-amerykańską dwustronną współpracę wojskową i dotyczącą zakupu uzbrojenia. Dobry przykład stanowi udostępnienie przez Polskę swego terytorium dla amerykańskiej bazy obrony przeciwrakietowej, która ma tam powstać, wedle ostatnich informacji, w 2020 r. Po aneksji Krymu przez Rosję i jej prowokacyjnych zachowaniach w sąsiedztwie granic NATO USA jako pierwsze spośród sojuszników wzmocniły „widoczną obecność” swoich wojsk w naszym regionie. Ma ona stały rotacyjny charakter. Zdecydowały się także zainwestować własne środki w rozwój polskiej infrastruktury wojskowej oraz stworzyć tu miejsca składowania sprzętu. Istnieją też perspektywy rozwoju tej współpracy w przyszłości. Element niepewności wprowadzają do niej otwarcie i ostro krytyczne wobec NATO akcenty polityki prezydenta Trumpa – głównie na tle wysokości wydatków obronnych sojuszników europejskich²⁴. Sygnalizowały to już zapowiedzi kampanijne dotyczące: transakcyjnego układania przyszłych związków sojuszniczych, rezerwy wobec jakoby „przestarzałej” formuły NATO i bezwarunkowości gwarancji bezpieczeństwa ze strony USA, bardziej liberalnego i bezsankcyjnego podejścia do relacji z Rosją, otwarta niechęć wobec pograżonej w kryzysie Unii Europejskiej oraz obcesowo jasna zasada *America first* wyłożona w mowie inauguracyjnej²⁵. Została ona następnie podniesiona do rangi doktrynalnej w *Narodowej strategii bezpieczeństwa z 2017 r.*²⁶

Polska przez lata czynnie wspierała także rozwój stosunków NATO–Ukraina, uznając znaczenie jej niepodległości dla własnego bezpieczeństwa. Stała na stanowisku poszanowania integralności terytorialnej tego państwa i potępiała nielegalne działania Rosji na Krymie i w Donbasie. Współpracowała w reformie ukraińskiego sektora obronnego (w tym logistyki) oraz szkolnictwa wojskowego (według standardów NATO). W ramach jej kontyngentów wojskowych w operacjach międzynarodowych działały jednostki ukraińskie. Realizowano wspólne ćwiczenia wojskowe. Korzystając z doświadczeń wspólnego batalionu polsko-ukraińskiego, budowanego wcześniej m.in. z udziałem Kanady, w 2015 r. uruchomiono wielonarodową brygadę polsko-litewsko-ukraińską z dowództwem w Lublinie. Polska wydziela do niej największe siły i środki.

Polska wypracowała sobie dobre miejsce w procesach współdziałania sojuszniczego. Wykazała się solidarnością w chwilach próby, ponosząc także koszty swojej

²⁴ Jeśli bowiem w 1990 r. 16 ówczesnych państw NATO przeznaczało na obronność 314 mld USD, to 20 lat później 28 członków rozszerzonej organizacji wydawało 275 mld. W 2014 r. wydatki te spadły do 250 mld, a zaledwie pięć państw – w tym Polska – przeznaczało na obronność oczekiwane przez sojusz 2% PKB. Tendencja spadkowa została w ostatnich latach zatrzymana, a w 2017 r. wydatki wojskowe państw europejskich były najwyższe na przestrzeni ostatnich lat, wykazując wyraźną tendencję wzrostową (o ok. 10%).

W najlepszym dotąd pod względem wskaźników budżetowych 2015 r. wydatki obronne Polski wyniosły 2,22% PKB (średnia dla całego NATO przedstawiała się jako 1,42%), a w tych ramach 35,2% przeznaczono na modernizację. Ten ostatni wskaźnik w latach 2014–2018 utrzymywał się w Polsce stale powyżej oczekiwanych przez NATO 20%. Omówienie trendów budżetowych NATO zob. *The Secretary General's Annual Report 2018*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_152773.htm?selectedLocale=en (dostęp: 16.01.2020).

²⁵ *The Inaugural Address. Remarks of President Donald J. Trump, January 20, 2017*, Washington, D.C., www.whitehouse.gov/inaugural-address (dostęp: 3.01.2019)

²⁶ *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, December 2017.

postawy mierzone życiem polskich żołnierzy realizujących sojusznicze misje poza granicami kraju. Choć nie ma potencjału i aspiracji mocarstwowych, jest państwem dostatecznie dużym i zasobnym, by swoją agendę sojuszniczą formułować ambitnie i oddziaływać na decyzje NATO oraz zachowanie jego najważniejszych aktorów. Pewien paradoks sytuacji Polski polega na tym, że jest ona państwem zbyt dużym, by godzić się na status wykonawcy polityki i nie wykazywać zainteresowania jej pełnym spektrum w organizacji. Jednocześnie jej samodzielny potencjał ogranicza możliwość ciągłego wypełniania tak zarysowanych zadań. W bieżącym działaniu Polski wymaga to więc trzech rzeczy:

- po pierwsze, właściwej priorytetyzacji spraw z punktu widzenia polskich interesów i ogólnej siły organizacji – w relacji do posiadanych sił i środków – oraz konsekwentnych oddziaływań, by uzyskać właściwe rozwiązania. Nie chodzi przy tym o żadną selektywność w podejściu do agendy NATO. Musi ona bowiem pozostać integralna, odzwierciedlając szerokość spojrzenia państw członkowskich na zagrożenia bezpieczeństwa. Chodzi natomiast o pilnowanie w sojuszu spraw najistotniejszych i ich odzwierciedlenie w procesach decyzyjnych;
- po drugie, sprawnego aparatu wykonawczego tej polityki (cywilno-wojskowego), właściwie formułującego zadania i przekładającego je na konkretne działania;
- po trzecie, wydolnego i zintegrowanego systemu obronnego w państwie, dla którego NATO odgrywa rolę mnożnika siły i źródła dobrych praktyk planistycznych i wykonawczych.

Dla Polski sam fakt istnienia sojuszu może mieć istotne znaczenie dla bieżących celów polityki zagranicznej. Niekoniecznie jednak musi stanowić zasób strategiczny państwa na trudne czasy – jeśli nie towarzyszą temu stała weryfikacja wiarygodności partnerów, zabiegi o wzmocnienie ich zdolności do realizacji zaciągniętych zobowiązań i przemyślane działania własne temu służące. W tej ostatniej przestrzeni mieści się potrzeba politycznej rozważności w wyborze sposobów kultywowania relacji sojuszniczych, programowania rozwoju własnej potęgi jako efektu sojuszniczej synergii, ale nie strategicznego ubezwłasnowolnienia państwa. Jeśli bowiem na jednym biegunie zjawisk stanowiących sojusznicze ryzyko mieści się osamotnienie Polski, to na przeciwnym znajdują się zobowiązania zaciągane na wyrost, nieprzemyślane i nieumacniające obrony narodowej. W obu przypadkach prowadzą one do sytuacji bezalternatywnych, czyli w efekcie powrotu do tego, co było przekleństwem Polski przez ostatnie sto lat. Nie musi być to samospełniająca się przepowiednia, choć nowa sytuacja wymaga poważnej refleksji. Strategiczne przesłanki utrzymywania przez Polskę związków sojuszniczych nie ulegają bowiem zmianie. Tworzy je deficyt potęgi własnej i niekorzystny układ sił w jej najbliższym otoczeniu.

W minionych dekadach w ocenie bezpieczeństwa Polski silnie ewoluowało miejsce instytucji bezpieczeństwa zbiorowego. W sensie ogólnym stanowiły one korzystne dla niej źródło wiążących norm postępowania międzynarodowego, osłabiania napięć, antywojennej prewencji i powściągnięcia rozwiązań problemów za pomocą nielegitymizowanego użycia siły. ONZ stała się płaszczyzną selektywnego zaangażowania państwa w rozwiązywanie problemów bezpieczeństwa globalnego

(np. przez pomoc rozwojową, agendę rozbrojeniową i nieproliferacyjną czy operacje pokojowe²⁷). Polska występowała tu zarówno jako „dobry obywatel świata”²⁸, jak i część wspólnoty zachodniej (przede wszystkim Unii Europejskiej i NATO) podejmującej wysiłki na rzecz koordynacji swych polityk. Również KBWE/OBWE w ostatnich trzech dekadach diametralnie zmieniła swoje znaczenie dla bezpieczeństwa Polski. Bezpośrednio po zakończeniu zimnej wojny skupiała ona wiele nadziei na przekształcenie w paneuropejski system bezpieczeństwa zbiorowego, wyposażony w efektywne instytucje, powszechne normy, instrumenty wojskowe oraz wsparcie obu supermocarstw. Dziś z wielkim trudem struktura ta utrzymuje aktywność w rejonach kryzysowych na obszarze postsowieckim oraz w sferze monitorowania przestrzegania podstawowych wolności w państwach członkowskich. Atrofia bezpieczeństwa zbiorowego w tym okresie z pewnością stanowi jeden z czynników pogorszenia bezpieczeństwa Polski jako państwa (średniej wielkości).

* * *

Realizacja strategicznych celów związanych z bezpieczeństwem Polski zbiegła się w czasie z pogłębiającą się wewnętrzną polaryzacją sił politycznych. Ich spory, poza różnymi wizjami rozwoju Polski, przyniosły także koniec generalnego konsensu w polityce zagranicznej²⁹. Także i dlatego warto pamiętać o charakterystyce minionego trzydziestolecia (nazywanego niekiedy **pauzą strategiczną**) jako najlepszego czasu dla bezpieczeństwa Polski. Oprócz ostrości sporu politycznego o kierunki rozwoju państwa wiele obecnie wskazuje również na zasadnicze pogorszenie warunków, jakie będą kształtowały przyszłe bezpieczeństwo Polski. Dotyczy ono przede wszystkim:

- ogólnego słabnięcia sprawczej pozycji Zachodu w świecie oraz kształtowanych przezeń podstaw liberalnego porządku międzynarodowego³⁰,
- malejącej roli norm i instytucji w polityce mocarstw (zwłaszcza USA, Chin i Rosji) oraz wzrostu pokus ich unilateralnych działań wykorzystujących źródła własnych przewag nad innymi (słabszymi) uczestnikami światowej polityki, otwarcie kwestionujących rolę zasad i norm prawa międzynarodowego,

²⁷ Warszawa kontynuowała przez dwie pozimnowojenne dekady udział w operacjach pokojowych pod „błękitną flagą”. Jeszcze w 1997 r. była największym dawcą sił do misji Narodów Zjednoczonych. Wycofanie się z nich nastąpiło w 2009 r. w sytuacji, gdy priorytety wojskowe Polski przesunęły się w stronę udziału w operacjach NATO i Unii Europejskiej. Tło tej decyzji rozpatrywać należy szerzej w kontekście przemian doktryny i pułapek praktyki ONZ-owskiego peacekeepingu, obniżenia jego jakości, prestiżu i wzrostu kosztów oraz lokalnych źródeł ryzyka. Mniejsze liczebnie siły zbrojne z uwagą podchodzić musiały również do dysponowania personelem i wartości doświadczeń zdobywanych w takich misjach. Powrót Polski do ONZ-owskiego peacekeepingu ogłoszono w 2019 r.

²⁸ Koncepcja *good international citizenship*, zakładająca działania (państw średniej wielkości) na rzecz utrwalania zasad współpracy międzynarodowej (praktyka) oraz (idealistyczne) uwzględnianie pierwiastka moralnego w polityce zagranicznej, przypisywana jest b. szefowi dyplomacji Australii, zob. m.in.: G. Evans, „Australian foreign policy. Priorities in a changing world”, *Australian Outlook* 1989, nr 2, s. 12.

²⁹ Interesujący przejaw tego zjawiska zob. Zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu z 8 stycznia 2020 r., www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/biuletyn/xsp?skrn=SZA-4 (dostęp: 30.01.2020).

³⁰ Szerzej zob. R. Kuźniar, *Porządek międzynarodowy. Perspektywa ontologiczna*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2019.

- słabnięcia multilateralizmu (i najważniejszych organizacji międzynarodowych) jako źródła przewidywalności i wyrównywania szans różnych uczestników stosunków międzynarodowych,
- obniżenia społecznej wiarygodności instytucji gwarantujących liberalny ład międzynarodowy, a wraz z tym wzrostu fali nacjonalistycznego populizmu (także kulturowego lub religijnego fundamentalizmu) ograniczającego przestrzeń dla współpracy międzynarodowej oraz dobrych polityk bezpieczeństwa i trwałego zapewnienia pokoju.

Dla państwa średniej wielkości szczególne znaczenie mają te zabezpieczenia systemowe, które na naszych oczach ulegają właśnie najpoważniejszemu osłabieniu. Główne instytucje gwarantujące Polsce rozwój i redukcję zagrożeń nie znajdują obecnie dostatecznej odpowiedzi na nową sytuację, a poziom ich wewnętrznej spójności zwiększa niepokój o przyszłość. NATO, choć robi wiele dla wzmocnienia kolektywnej obrony na wschodniej flance, rozkłada swoją uwagę na wiele problemów światowych (tzw. zagrożenia 360 stopni). Unia Europejska, naciskana przez Rosję, Chiny i USA, miotana wieloma problemami wewnętrznymi i pytaniami o siłę i spójność swych polityk, staje przed wyzwaniem „ucieczki do przodu”. Jej koncepcje (różne np. w Niemczech i we Francji) jednak mogą prowadzić do rozkładu własnych podstaw aksjologicznych i powstania „Europy wielu prędkości” – definowanej według kryteriów gotowości do integracji czy poziomu spełniania kryteriów praworządności w państwach członkowskich. Niewydolność i wewnętrzny paraliż decyzyjny instytucji bezpieczeństwa zbiorowego, ONZ i KBWE/OBWE – choć pod koniec ubiegłego stulecia wydawało się, że niosą one obietnicę pokojowego i sprawiedliwego świata – poważnie obnaża słabości globalnego/ponadregionalnego multilateralizmu. I choć ich istnienie oznacza utrzymanie podstawowych form dialogu oraz jego zasad, to poważne staje się ryzyko, iż będą one w przyszłości bardziej pomnikami niespełnionych nadziei świata aniżeli instrumentami o elementarnej zdolności do rozwiązywania problemów.

Polityka słabnącej Rosji, niezdolnej do skutecznej modernizacji i wewnętrznych zmian systemowych, jawnie zmierza ku rewizji podstaw porządku światowego. Sięga ona do działań agresywnych – politycznych, gospodarczych i wojskowych – wykorzystujących własne przewagi komparatywne. Są to monopole surowcowe i broń atomowa jako doktrynalne narzędzie odstraszenia w postaci gotowości ograniczonej agresji nazywanej **deeskalacją**. Korzysta ona także z instrumentalnych interpretacji zasad prawa międzynarodowego dotyczących suwerenności, prawa do samoobrony czy samostanowienia. Nie cofa się przed taktycznymi sojuszami z innymi kontestatorami ładu światowego, agresją terytorialną (Ukraina) czy zaborem ziem innych państw (Ukraina, Gruzja). Jest też gwarantem przetrwania opresyjnych reżimów i wsparciem dla radykałów w strategicznych regionach świata (jako sposobu wiązania i rozpraszania zasobów świata zachodniego).

Komunistyczne Chiny, które w ostatnim trzdziestoleciu najbardziej skorzystały z globalnej **paуzy strategicznej** i otwartości Zachodu, odnotowując wielki wzrost gospodarki i prestiżu, postęp technologiczny i wzmocnienie potencjału wojskowego, otwarcie działają na rzecz ustanowienia nowych zasad porządku

międzynarodowego. Nie do końca jest jasna ich wizja tego porządku, ale u podstaw ma ona nowe ułożenie zasad koegzystencji mocarstw i marginalizację państw mniejszych, sprowadzonych do ról obsługujących lokalne lub sektorowe interesy światowych liderów.

Stany Zjednoczone pod presją nowej rywalizacji mocarstw przeżywają obecnie okres refleksji strategicznej. Stawiają one na pierwszym planie własną mocarstwowość i gotowość do rozluźnienia wszelkich krępujących ją związków, czy to sojuszy i partnerstw globalnych, instytucji wielostronnych, czy też traktatów – a w tych ramach porozumień rozbrojeniowych. Przyspieszenie (słusznie) w tej mierze przypisywane administracji Donalda Trumpa ma jednak swoje korzenie w ocenie sytuacji międzynarodowej i nastrojów społecznych w USA. Jego mniej radykalne zapowiedzi, oznaczające wycofywanie się Ameryki z zasad i ról przywódczych utrwalonych w pozimnowojennym świecie, można było dostrzec także w działaniach poprzedników: George’a W. Busha i Baracka Obamy. Tym samym mamy do czynienia z trendem znacznie poważniejszym w przyczynach i trwalszym w skutkach aniżeli osobowość 45. prezydenta USA, jego retoryka i osobliwe zachowanie publiczne oraz komunikacja ze światem.

Stawia to przed rządzącymi Polską konieczność szczególnie rozważnych działań w kraju i za granicą. Muszą być one wolne od doktrynerstwa i pustych słów, oparte na trzeźwych ocenach sytuacji oraz precyzyjnym rozpoznaniu strategicznych interesów i celów państwa. Potrzebne im będą właściwe decyzje zapewniające zwiększanie i skuteczną alokację jego zasobów oraz maksymalne wykorzystanie zewnętrznych instrumentów (dwu- i wielostronnych) wzmacniających jego politykę. Bezpieczeństwo Polski w nowych warunkach będzie także wymagało przemyślenia kierunków polityki rozwojowej, uwzględniających zmiany technologiczne oraz inne czynniki powodujące ciągle przesunięcia w łańcuchach dystrybucji dóbr, surowców i produkcji (których beneficjentem Polska była w ostatnim ćwierćwieczu). Wyłaniają się także nowe zagrożenia, których potencjalne skutki narażają na szwank interesy państwa, jego bezpieczeństwo i suwerenność. Oprócz uświadamianych sobie już od lat przez strategów implikacji, np. zagadnień cyberbezpieczeństwa i zmian klimatycznych, należą do nich także nowe problemy będące pochodną współczesnych **technologii przełomu**, takie jak sztuczna inteligencja, wiedza o połączeniach neuronalnych i uczenie maszynowe, komputery kwantowe, modyfikacje genetyczne czy własność danych biometrycznych i genetycznych. Rodzą one bezpośrednio implikacje dla bezpieczeństwa jednostek (np. powszechna inwigilacja i pełna wiedza czynników zewnętrznych o zdrowiu i przyzwyczajeniach) i państwa (dysponowanie wrażliwymi danymi biometrycznymi i analizą danych dla całych grup ludzkich dotyczących obywateli). Wiedza taka może stać się w nieodległej przyszłości źródłem niewyobrażalnych zagrożeń o charakterze egzystencjalnym (zagrożających istnieniu państw i narodów) lub gigantycznych dochodów pochodzących z obrotu tymi danymi oraz ich przetwarzania i wykorzystywania w celu tworzenia nowych dóbr i usług. Niebagatelne znaczenie mają również możliwe zastosowania wojskowe nowych technologii, zdolne w przyszłości do zmiany

układu sił i faworyzujące dysponentów nowoczesnych systemów uzbrojenia, np. dzięki redukcji ryzyka strat własnych i zdolności zadania ich przeciwnikowi w skali niewspółmiernie wielkiej do kosztów.

Oprócz potęgi własnej, zdolności pozyskiwania partnerów zewnętrznych, gotowości strukturalnej państwa (prawo, etyka i działania regulacyjne, instytucje, ludzie i ich potencjał twórczy) kluczowego znaczenia nabiera jednak skuteczność zinstytucjonalizowanych wspólnot, których Polska jest uczestnikiem. Ich dalsze słabnięcie, do którego mogą się przyczyniać działania państw członkowskich, np. nieskłonnych do ponoszenia uzgodnionych wydatków wojskowych w NATO czy naruszających zasady unijnego *acquis*, miałyby dla bezpieczeństwa Polski niebagatelne znaczenie. Świadomy wybór pozostawiania poza nimi lub ich rozkład oznaczałby w nowych warunkach powrót do tradycyjnego dylematu Polski jako państwa osamotnionego i skazanego bądź na nierówną samodzielną rywalizację z potężniejszymi sąsiadami, bądź też na kalkulację korzyści z istnienia asymetrycznego sojuszu z USA. Zarządzanie (z pozycji słabszego) takimi związkami jest jednak niezwykle trudne, a i bilans powodów (z perspektywy silniejszego) dla utrzymywania wiarygodnych gwarancji bezpieczeństwa w dłuższej perspektywie nie musiałby być oczywisty. **Powrót do strategii** staje się dziś dla Polski w tej sytuacji rzeczą nieuchronną.

* * *

Ponad półtora wieku temu Adam Asnyk – poeta i członek Rządu Narodowego w czasie powstania styczniowego – zostawił Polakom prawdziwie ponadczasową refleksję strategiczną, z której wielu jego potomnych zrozumiało (zwłaszcza w trudniejszych chwilach) jedynie nutę nostalgii i ton liryczny. W wierszu *Miejcie nadzieję* odnajdujemy jednak strategiczne wezwanie do działań konsekwentnych, nacechowanych ciągłością i dalekowzrocznością oraz solidnym przygotowaniem na wszelkie przeciwności. Asnyk wzywa – także współczesnych – by szacunek dla własnej tożsamości budowanej na historycznych doświadczeniach nie był roztopiany w emocjach żywiących się obrazem klęsk i heroizmu, lecz by był realistycznie aktualizowany w świetle precyzyjnej oceny współczesności wołającej o mądre i racjonalne decyzje budujące bezpieczeństwo Polski i jej miejsce w świecie:

(...) Miejcie odwagę, nie tę tchnącą szalem, która na oślepi leci bez oręża,
Lecz tę co sama niezdobytym wałem przeciwne losy stałością zwycięża.
Przestańmy własną pięścią się boleścią, przestańmy ciągłym lamentem się poić (...)
Mężom przystoi w milczeniu się zbroić.
Lecz nie przestajmy czcić świętości swoje i przechowywać ideałów czystość;
Do nas należy dać im moc i zbroję, by z kraju marzeń przeszły w rzeczywistość.

Bezpieczeństwo państwa zaczyna się od wolności i wyraża się w gwarancjach wolności zapewniającej ład społeczny, rozwój i zdolność neutralizacji zagrożeń. Wolność i bezpieczeństwo nie są dane raz na zawsze, zatem wymagają stałych zabiegów tworzących warunki dla ich urzeczywistnienia. Zaczynają się one od ochrony wartości określających interesy i definiujących cele odzwierciedlane

w narodowych strategiach. Czerpią ze zdolności strategów państwowych, rozumiejących otaczający świat i przekładających swoją wiedzę na doradztwo. Nie rodzą się oni na kamieniu, nie można ich wyznaczyć ani importować, nie tworzą ich automatycznie zajmowane stanowiska. Państwo musi dokładać wszelkich starań, by ich kształtować, chronić, zapewniać im warunki rozwoju i właściwie wykorzystywać. Dobra strategia, korzystająca z mądrości profesjonalistów i demokratycznego dialogu, służy formułowaniu i prowadzeniu zrównoważonych polityk bezpieczeństwa i rozwoju, wdrażanych przez organy państwa.

Biada narodom znającym historię, ale nieodrabiającym jej lekcji, pogardzającym myśleniem strategicznym. Biada narodom, którym strategów zastępują poeci.

POLAND'S SECURITY AFTER THE COLD WAR. AN ATTEMPT AT SYNTHESIS

The first three decades after the fall of communism proved to be a good time for Poland's security, which greatly benefited from the relaxation of international politics, and rebuilt its sovereign foreign and security policy. The country efficiently reorganized its relations with its neighbouring states, consolidated its own borders and rejected old military and economic alliances. The net cost of this process was the lasting and progressive deterioration of relations with the heir of the Soviet Union and the largest neighbour – the Russian Federation. Rationalization and reduction of the armed forces was possible due to progressive demilitarization of security in Europe, and it helped release funds for other state needs. The processes were made possible thanks to a broad domestic political consensus. The Polish transformation, although socially costly, has made it a democratic, free-market, and pluralistic state, strongly anchored in NATO and the EU as well as in regional cooperation, and selectively engaged in the global agenda. Overtime, Poland has become a respected member of the Western community of states, occasionally punching above its weight in transatlantic relations.

Keywords: Poland, security, NATO, Russia, transatlantic relations

Słowa kluczowe: Polska, bezpieczeństwo, NATO, Rosja, stosunki transatlantyckie