

Piotr Mickiewicz

SOJUSZ PÓLNOATLANTYCKI W POLSKIEJ KONCEPCJI ODDZIAŁYWANIA MIĘDZYNARODOWEGO

Ewolucja roli i znaczenia NATO w polskiej strategii bezpieczeństwa w latach 1990–2007

W polskiej polityce zagranicznej, realizowanej po 1989 r. Sojusz Północnoatlantycki jest postrzegany jako trzon systemu bezpieczeństwa państwa. Bezpieczeństwa budowanego w oparciu o system kooperatywny i zakładającego, że państwo funkcjonujące w jego strukturze powinno „produkować więcej bezpieczeństwa niż go konsumuje”. Tak istotna rola NATO w polskiej polityce jest konsekwencją podejmowanych w pierwszej połowie lat 90. XX w., prób poszukiwania gwarancji bezpieczeństwa i nieodwracalności procesów demokratyzacji życia politycznego. Zdecydowanie proatlantycki kierunek polskiej polityki zagranicznej został poniekąd narzucony Polsce przez polityków europejskich. Obawa przed konsekwencjami nazbyt szybkiego demontażu świata dwubiegunowego spowodowała, że – jak to określił Janusz Onyszkiewicz

Logika wydarzeń prowadziła nas [Polskę – przyp. P.M.] w kierunku członkostwa w Sojuszu Atlantyckim, który traktujemy nie jako pakt obronny, lecz jako jeden z elementów [...] jednoczącej się Europy¹.

Zasadniczym celem polskiej dyplomacji po 1989 r. było „osiągnięcie członkostwa we Wspólnotach Europejskich bez naruszania równowagi strategicznej

¹ Wystąpienie ministra obrony narodowej w Sejmie, 27 XI 1992.

Wschód–Zachód”². Można wręcz mówić o europeizacji polskiej polityki, gdyż miało się ono dokonać w trzech etapach – przystąpienia, kolejno, do: Unii Zachodnioeuropejskiej, Unii Europejskiej oraz Sojuszu Północnoatlantyckiego. W planach politycznych pierwszych rządów wolnej Rzeczypospolitej ewentualne wejście do wspólnoty transatlantyckiej miało być zwieńczeniem długofalowej koncepcji, mającej zapewnić państwu polskiemu stabilizację polityczną i ekonomiczną. Niechętny stosunek europejskiego establishmentu politycznego do tempa polskiego „powrotu do Europy” spowodował konieczność poszukiwania alternatywnych dróg wyjścia z „próżni bezpieczeństwa”, jaką stała się po 1991 r. Europa Środkowa. Decydujące o zmianie polskich priorytetów w polityce zagranicznej były: pucz Gienadija W. Janajewa, brak reakcji Unii Zachodnioeuropejskiej na propozycję polskiej akcesji, a zwłaszcza ograniczenie zakresu współpracy do zapisów Deklaracji petersberskiej. Przyjęcie – jak to określili ówczesny minister spraw zagranicznych Andrzej Olechowski „opcji na NATO” – było próbą „wejścia do Europy innymi drzwiami” oraz uzyskania minimalnych gwarancji bezpieczeństwa. Świadomość regionalnych konsekwencji tej polityki powodowała też, że Polska jeszcze w 1993 r. proponowała, by zaangażowanie się Sojuszu w tym regionie ograniczało się do objęcia państw środkowoeuropejskich ustaleniami pierwszych czterech artykułów Traktatu waszyngtońskiego.

Uwarunkowania te zdefiniowały również formy polskiej aktywności w polityce wewnętrznej Sojuszu. Pierwszoplanowym zadaniem było doprowadzenie do podjęcia rzeczowej debaty nad procesem rozszerzenia oraz skutecznego odpierania funkcjonujących wśród polityków zachodnioeuropejskich argumentów dotyczących rosyjskich obaw przed przystąpieniem Polski do NATO³. Tym samym, strategicznym celem polityki Rzeczypospolitej wobec NATO było uzyskanie gwarancji realizacji zapisów artykułów IV i V Traktatu waszyngtońskiego oraz utrzymanie ciągłości i spójności Paktu. Nie uwzględniano natomiast możliwości realizacji przez Sojusz jakichkolwiek narodowych interesów państwa polskiego. Polska aktywność w tej dziedzinie sprowadzała się do uczestnictwa w zewnętrznych przedsięwzięcia Paktu, a zwłaszcza w misjach pokojowych⁴ oraz Programie Partnerstwo dla Pokoju. Aktywność ta nie miała jednak na celu wzmocnienia pozycji politycznej wewnątrz NATO, a jedynie udowodnienie, że Polska jest ważnym ogniwem procesu stabilizowania sytuacji politycznej na świecie w ramach systemu ONZ, OBWE i Północnoatlantyckiej Rady Współpracy (NACC). Tak określone cele oddziaływania spowodowały również, że w wymiarze wewnętrznym polska aktywność ograniczała się do

² Tak określili te działania P. Nowina-Konopka, *Cele polskiej polityki zagranicznej*, „Przegląd Zachodni” 1995, nr 1, s. 108–116. Stanowisko to niejednokrotnie podkreślał sam K. Skubiszewski, zob. m.in.: *Zadania i perspektywy polskiej polityki zagranicznej*, „Rzeczpospolita”; 31. XII 1994; *Polska i Sojusz Północnoatlantycki w latach 1989–1991*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999, nr 1.

³ Jednocześnie podkreślał to szef dyplomacji A. Olechowski, *Polska i kształtowanie przyszłości Europy*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 13, s. 7–16; *Pokój dla Partnerstwa*, „Wprost” 1994, nr 4, s. 13–14; *Pragniemy ocieplenia stosunków z Rosją*, „Rzeczpospolita” 1994, nr 41, s. 22; *Zapewnienie trwałego bezpieczeństwa to główny cel naszej polityki zagranicznej*, „Polska Zbrojna” 1995, nr 95, s. 1–2.

⁴ W latach 1990–1997 uczestniczyła w 31 misjach pokojowych pod auspicjami ONZ, OBWE i UE. W działaniach tych zaangażowanych było 3558 żołnierzy.

wdrażania przedsięwzięć określanych jako standaryzacja, kompatybilność⁵ i interoperacyjność⁶. Nadrzędnym celem procesu przygotowawczego do członkostwa stało się przygotowanie sił zbrojnych do funkcjonowania w militarnych strukturach Paktu, a zwłaszcza stosowanie rocznego planowania bieżącego i budżetowego oraz wdrożenie jednolitego systemu planowania obronnego. Dopiero w drugiej kolejności wymagano dostosowania kształtu narodowej strategii bezpieczeństwa z założeniami koncepcji Strategicznej NATO oraz wprowadzenia pełnej demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi⁷. Realizacja planu dostosowawczego sił zbrojnych⁸ umożliwiła – przy wszystkich ograniczeniach – wypełnienie przez polską armię znacznej części wymogów operacyjnych. Pozwoliła także na uczestnictwo Polski w zintegrowanej strukturze dowodzenia Sojuszu⁹. Jednak wymagało to wdrożenia rozbudowanego i kosztownego programu restrukturyzacji.

Tab. 1. Koszty procesu dostosowawczego Polski do wymagań wojskowych NATO

Wydatki	1998–2002		2003–2007		2008–2012		Suma wydatków 1998–2012	
	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%	mln zł	%
Koszty uzyskania interoperacyjności	3 380	55,2	720	29,7	325	17,2	4 425	55,2
Koszty osobowe	720	14,2	720	29,7	325	17,2	2 055	11,8
Składki do budżetu NATO	420	6,5	750	30,1	750	37	1 920	6,9
Koszty uzyskania praw do obiektów NATO	1 600	27,0	230	9,5	525	25,9	2 355	21,1
Razem koszty w okresach integracji	6 120		2 420		2 025		10 200	

Źródło: P. Mickiewicz, *Polska droga do NATO. Implikacje polityczne i wojskowe*, Toruń 2005, s. 282.

⁵ Kompatybilność to zdolność określonych parametrów, eksploatowanych systemów uzbrojenia i wyposażenia sił zbrojnych państw członkowskich NATO. Dotyczy głównie technicznej strony współpracy, regulującej takie kwestie jak np. możliwość użycia tych samych typów uzbrojenia czy stosowania podobnych parametrów w dziedzinie logistyki.

⁶ Interoperacyjność w NATO definiuje się jako zdolność sił zbrojnych (lub ich części) do współdziałania w ramach standardów NATO. Obejmuje ona konteksty: ludzki – umiejętność posługiwania się językiem angielskim, znajomość terminologii, procedur, przepisów, niezbędного sprzętu; organizacyjny – ukształtowanie struktury dowodzenia, sztabów, komórek pomocniczych; techniczny – istnienie określonego standardu techniki bojowej, łączności i określonego standardu infrastruktury wojskowej oraz cywilnej umożliwiającej działanie sił własnych w ramach Sojuszu oraz przyjęcie sił wzmocnienia lub elementów wsparcia operacji.

⁷ Od momentu rozpoczęcia działań w ramach PdP Polska skutecznie starała się pokazać zdolność swoich sił zbrojnych do współpracy z armiami NATO. Tylko w 1995 r. zrealizowano 90 przedsięwzięć o charakterze bilateralnym i wielostronnym. Wydzielone pododdziały uczestniczyły w różnorodnych ćwiczeniach. Podpisano wiele umów o współpracy wojskowej, zintensyfikowano kontakty na szczeblu ministerialnym oraz z przedstawicielami armii. W latach 1994–1995 oddelegowano 50 grup inspektorskich i przyjęto 60 grup zagranicznych. Jednym z najbardziej eksponowanych działań było rozliczanie z wyprzedzeniem postanowień narzuconych w traktacie o konwencjonalnych siłach zbrojnych w Europie (CFE).

⁸ W ramach Indywidualnego Programu Partnerstwa oraz Indywidualnego Pogłębionego Dialogu.

⁹ Zgodnie z założeniami programu PdP, z chwilą podjęcia decyzji o organizacji i przygotowaniu operacji pokojowej, NACC była zobowiązana do zainicjowania procesu planowania i przygotowania politycznego w celu przeprowadzenia tejże operacji.

Ocena polskiego wkładu w proces reformowania Paktu Północnoatlantyckiego w latach 1990-2007

Pomimo deklaracji o aktywnym uczestnictwie w działaniach Paktu stwierdzić należy, że w praktyce sprowadzały się one do osiągania celów kompatybilności i interoperacyjności sił zbrojnych. Polityczna aktywność Polski polegała na budowie platformy porozumienia, pozwalającej na akceptację planu akcesji państw z Grupy Wyszehradzkiej. Z tego też względu polscy politycy swoją rolę w dyskusjach nad kształtem tzw. Nowej Koncepcji Strategicznej (przygotowywanej w latach 1997–1999), ograniczyli do przyjęcia jej głównych tez, a następnie zapisów¹⁰. Powszechne wśród polskich elit politycznych przekonanie, że członkostwo w NATO jest tożsame z uzyskaniem gwarancji bezpieczeństwa, określiło także zasady uczestnictwa w debatach nad sposobem funkcjonowania Sojuszu. Uznano, że celem działalności jest poprawa funkcjonowania Paktu, co rozumiano jako pełną i szybką implementację zapisów przyjętej 23 kwietnia 1999 r. przez Radę NATO Koncepcji Strategicznej. Stała się ona swoistą wykładnią polskiej polityki oddziaływania międzynarodowego. Ograniczając się do wypełniania zapisanych w niej sojuszniczych zobowiązań, całkowicie zrezygnowano z obowiązującej w każdym sojuszu zasady, iż jego strategia musi być wypadkową koncepcji politycznych i interesów państw członkowskich. W konsekwencji można wręcz postawić tezę, iż wraz uzyskaniem statusu członka Sojuszu Północnoatlantyckiego dla polskich elit politycznych zakończył się okres aktywnego uczestnictwa w przebudowie koncepcji jego funkcjonowania.

Tab. 2. Zakres działań dostosowawczych i modernizacyjnych Polski w chwili akcesji i pierwszej dekadzie członkostwa w NATO

Wymagania	Termin realizacji
Budowa sił do obrony granic	do XII 1999
Budowa sił zdolnych do udzielenia pomocy członkom Sojuszu i wspomaganie misji NATO w Europie i na jej obrzeżach	do XII 2006
Budowa sił zdolnych do działań w ramach NATO poza Europą	do XII 2012

Źródło: P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 214–220.

W latach 1999–2004 jedynym przejawem polskiej aktywności było przekonywanie transatlantyckich partnerów o konieczności dalszego rozszerzenia Paktu, przy uwzględnieniu państw sąsiednich (Litwa, Słowacja) oraz promowanie proatlantyckich aspiracji Ukrainy. Paradoksalnie, Rzeczpospolita, której działania – o ograniczonym znaczeniu – w latach 1990–1995 doprowadziły do przeobrażenia NATO z sojuszu militarnego w instytucję bezpieczeństwa, po uzyskaniu akcesji zaczęła opowiadać się za wąskim, wręcz *stricte* militarnym pojmowaniem jego roli.

¹⁰ P. Mickiewicz, *op. cit.*, s. 173–233.

Kai-Olaf Lang stwierdził wówczas, że w ocenie polityków niemieckich, Polska nazbyt wielką wagę przykładła do artykułu V Traktatu waszyngtońskiego, marginalizując inne formy działalności Paktu¹¹.

Pomimo zaangażowania się w proces rozbudowy NATO stwierdzić należy, że Rzeczpospolita nie przeforsowała w zasadzie żadnego ze swoich politycznych priorytetów, odnoszących się do strategii oddziaływania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zarzuty te dotyczą przede wszystkim takich strategicznych interesów, jak:

- budowa „kordonu bezpieczeństwa i stabilności” na wschodniej granicy,
- ograniczenia możliwości wystąpienia zagrożenia terrorystycznego,
- stworzenie koncepcji bezpieczeństwa energetycznego.

Cele te doskonale wpisywały się w koncepcję funkcjonowania Sojuszu po 11 września 2001 r. Dla polityków transatlantyckich stało się jasne, że wschodni kierunek oddziaływania jest równie istotny, co obszar śródziemnomorski. Uznano także, że geografia źródeł zagrożeń bezpieczeństwa obejmuje obszar Kaukazu i Azji Centralnej. W tej sytuacji oczywistym było, że kierunek wschodni stanie się priorytetem działań NATO, a jego zakres obejmował będzie:

- budowę mechanizmów współpracy z Federacją Rosyjską, uwzględniających problem walki z terroryzmem w aspekcie czecheńskim,
- określenie nowych zasad kooperacji z Ukrainą, przy uwzględnieniu stanowiska Rosji,
- włączenie krajów Wspólnoty Niepodległych Państw do Koalicji antyterrorystycznej przy równoczesnym tonowaniu ich aspiracji członkowskich (Gruzja).

Tab. 3. Formy współpracy NATO z partnerami wschodnimi; podjęte po 2001 r.

Państwo	PARP	Biuro Informacyjne NATO	Misja Łącznikowa NATO	Ambasada – Punkt Kontaktowy NATO	Deklaracja Przyjęcia Oficera Łącznikowego NATO (rotacyjnie)
Rosja	Nie uczestniczy	TAK	TAK	Włochy	Nie dotyczy
Białoruś	TAK 2004	NIE	NIE	Litwa	Nie dotyczy
Ukraina	TAK 1995	TAK	TAK	Holandia	Nie dotyczy
Moldawia	TAK 1997	NIE	NIE	Rumunia	Nie dotyczy
Gruzja	TAK 1999	NIE	NIE	Bułgaria	TAK
Azerbejdżan	TAK 1997	NIE	NIE	Turcja	TAK
Armenia	TAK 2002	NIE	NIE	Grecja	TAK
Kazachstan	TAK 2002	NIE	NIE	USA	TAK
Kirgistan	TAK 1996	NIE	NIE	Turcja	TAK
Uzbekistan	TAK 2002	NIE	NIE	RFN	TAK
Tadżykistan	TAK 2004	NIE	NIE	Francja	TAK
Turkmenistan	TAK 1998	NIE	NIE	W. Brytania	TAK

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Kwatery Głównej NATO i NATOvademecum.

¹¹ K.-O. Lang, *Skazani na siebie*, [w:] *Nowy członek starego sojuszu. Polska jako nowy aktor w euroatlantyckiej polityce bezpieczeństwa*, red. O. Osica, M. Zaborowski, Warszawa 2002, s. 205–207.

Zakres podejmowanych działań był zbieżny z polskim interesem politycznym. Jednakże, aspirując jednocześnie do roli koordynatora wschodniej polityki Sojuszu, Polska uznała, że jej strategicznym celem jest utrzymanie zasady natychmiastowej reakcji Sojuszu na zagrożenie bezpieczeństwa państwa członkowskiego. Pierwszoplanowym zadaniem stało się bezwarunkowe wsparcie Stanów Zjednoczonych w wojnie z terroryzmem. Temu celowi podporządkowano także całą aktywność na wschodnim kierunku. Polska uznała, że suwerenną politykę prowadzić będzie wyłącznie wobec państw sąsiednich, koncentrując się na kwestii ukraińskiej, białoruskiej i rosyjskiej, zaś uczestnictwo w politycznych działaniach NATO, szczególnie w Azji Centralnej i Kaukazie, sprowadzało się do wspierania politycznych koncepcji polityki Stanów Zjednoczonych. Polska dyplomacja nie reagowała na znaczne przeobrażenia zakresu współpracy Sojuszu z krajami Wspólnoty Niepodległych Państw. W minimalnym stopniu uczestniczyła również w procesie poszerzania współpracy, która w coraz większym stopniu opierała się na kooperacji politycznej. Swoistym apogeum polskiej bierności w polityce wschodniej był Szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Stambule (28–29 czerwca 2004). Przyjęte w trakcie obrad decyzje, a zwłaszcza raport „The Euro-Atlantic Partnership – Refocusing and Renewal”, całkowicie marginalizowały polską wizję budowy polityki wschodniej Paktu. W konkluzjach jednoznacznie przyjęto, że priorytetowym celem Sojuszu jest rozbudowa współpracy z Federacją Rosyjską oraz państwami Kaukazu i Azji Centralnej¹², zaś zaangażowanie na Ukrainie ograniczono do wsparcia demokratycznych przeobrażeń oraz pomocy przy przeprowadzeniu uczciwych wyborów. Rola Polski w nowej polityce wschodniej Sojuszu ograniczyła się w praktyce do biernego uczestnictwa i realizacji przyjętych przez Radę Północnoatlantycką planów działania.

O braku znaczenia Rzeczypospolitej w tym wymiarze polityki dobitnie świadczy fakt rezygnacji przez NATO z korzystania z polskich placówek dyplomatycznych jako punktów kontaktowych w państwach WNP¹³.

Przyjmując za najważniejszy cel swej aktywności w Sojuszu budowę strefy stabilności i bezpieczeństwa na wschodnich rubieżach państwa, Polska pozwoliła na marginalizację swej pozycji w całokształcie polityki wschodniej. Uznając, że na poziomie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej w największym stopniu wpływa sytuacja polityczna wschodnich sąsiadów, nie chciano zaakceptować faktu, iż priorytetowe znaczenie ma utrzymanie poprawnych relacji z Federacją Rosyjską.

Nieuwzględnianie w polskiej koncepcji polityki wschodniej roli tego państwa i specjalnych stosunków NATO–Rosja, w praktyce uniemożliwia szerszą aktywność na obszarze WNP. Większość inicjatyw kierowanych do tak strategicznego partnera, jakim jest Ukraina, realizowana jest poza strukturami Sojuszu, w ramach kontaktów

¹² W Deklaracji Stambulskiej (Istanbul Declaration) stwierdzono, że celem działań jest wdrożenie nowych form współpracy z państwami Kaukazu i Azji Centralnej. Jej elementami stały się: Plan Działań Partnerstwa na rzecz Tworzenia Instytucji Obronnych (PAP-DIB), stworzenie instytucji Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego NATO ds. Kaukazu i Azji Centralnej oraz obecność dwóch oficerów łącznikowych NATO na terenie Kaukazu i Azji Centralnej.

¹³ Taką funkcję pełniły polskie placówki w Kijowie i Mińsku.

bilateralnych. Zaś najważniejszy program NATO, kierowany wobec Białorusi – *Trust Fund*¹⁴ wdrażany jest z pominięciem Polski.

Marginalizacja Polski w całokształcie polityki wschodniej Sojuszu Północnoatlantyckiego jest w dużej mierze konsekwencją ścisłej korelacji polskiej aktywności międzynarodowej ze strategicznymi celami Stanów Zjednoczonych. Postawa ta wynika w dużej mierze z przekonania, iż gwarantem natychmiastowego wdrożenia przez Pakt przedsięwzięć, wynikających z Artykułu V, są właśnie Stany Zjednoczone. W tych kategoriach należy także postrzegać najważniejszą decyzję Polski, czyli udział w koalicji antyterrorystycznej. Najważniejsza polska inicjatywa poza czynnym udziałem w operacji *Active Endavour*, za którą uznać należy Konferencję Antyterrorystyczną Państw Regionu Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej (Konferencja warszawska¹⁵), służyła nie tyle budowie porozumienia antyterrorystycznego pod auspicjami NATO, ile wsparciu Stanów Zjednoczonych i amerykańskiej koncepcji przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu. Natomiast samo zaangażowanie w militarne działania przeciw międzynarodowemu terroryzmowi, zostało potraktowane jako wypełnienie sojuszniczych zobowiązań. Ta bierność polskiej polityki w kreowaniu procesów przekształceń Sojuszu zasługuje na ostrą krytykę, należy też stwierdzić, że w polskim interesie leżało utrzymanie zasady natychmiastowej reakcji NATO. W przypadku państwa granicznego precedens „miękkiego” podejścia do zapisów Artykułu V i rozważenia możliwości podjęcia kroków dyplomatycznych a nie użycia sił zbrojnych, mógł stworzyć zupełnie nową sytuację strategiczną.

O ile jednoznaczne opowiedzenie się za natychmiastową reakcją NATO w przypadku operacji *Active Endavour* uznać należy za decyzję wynikającą ze strategicznych założeń narodowej polityki bezpieczeństwa, to już inaczej należy rozpatrywać udział w operacji *Iraq Freedom*. Była ona, oprócz wykorzystania polskiego udziału do realizacji bieżącego interesu politycznego¹⁶, formą bezwarunkowego wsparcia amerykańskiej polityki. O takim stanowisku świadczy między innymi wypowiedź ówczesnego szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Marka Siwca:

Stany Zjednoczone, kierując się niezawisłym prawem każdego państwa, określili, że największym zagrożeniem dla ich kraju był reżim Saddama Husajna [...], mogliśmy nie wysłać wojsk do Iraku,

¹⁴ Wdrożony w 2000 r. program pomocy w likwidacji uzbrojenia i amunicji, pierwotnie ograniczony do likwidacji min przeciwpiechotnych. Obecnie obejmuje również kwestie doradztwa w zakresie konsekwencji wprowadzania reform systemu obrony państwa. Indywidualne projekty są wdrażane przy współpracy tzw. Państwa prowadzącego, które odpowiada za finansowe i polityczne wsparcie projektu. Zaś za właściwą realizację odpowiada Agencja NATO ds. Zaopatrzenia i Utrzymania Sprzętu (NAMSA).

¹⁵ Otrzymała się ona 26 X 2001 r. Uczestniczyło w niej 16 przedstawicieli państw regionu, a w charakterze obserwatorów przedstawiciele Rosji, Białorusi, Turcji, USA, Belgii, NATO, OBWE, UE oraz ONZ. W przyjętej Deklaracji warszawskiej uczestnicy konferencji potępili terroryzm polityczny i wskazali na konieczność podjęcia wspólnych działań. Uzgodniony w stosownym Programie zakres wspólnych działań antyterrorystycznych przewidywał: podjęcie współpracy w celu likwidacji źródeł finansowania terroryzmu, kooperacji działań wywiadów i policji oraz realizację wspólnego procesu szkolenia jednostek antyterrorystycznych.

¹⁶ Miała być ona narzędziem pozwalającym na uzyskanie znaczącej pozycji w ostatnim okresie negocjacji o warunkach akcesji do UE oraz uzyskania koneksji polityczno-militarnych w stosunkach bilateralnych z USA. Za całkowicie nieuzasadnioną uznać należy głośną tezę Janusza Rolickiego o konieczności uwiarygodnienia się polskich polityków w USA. J. Rolicki, *Wojna z potrzeby uwiarygodnienia*, „Rzeczpospolita”, 8 IV 2003.

odmówić przejęcia dowództwa i odpowiedzialności nad sektorem [...]. Tylko jak wtedy wyglądałaby nasza wiarygodność i rzetelność naszego kraju [...] wobec USA i innych sojuszników¹⁷.

Wypowiedź ta jednoznacznie podkreśla, że za naczelną zasadą polskiego oddziaływania w Sojuszu uznano zwiążanie polskiego interesu ze strategicznymi celami Stanów Zjednoczonych. Zasada ta była realizowana, niekiedy nawet wbrew założeniom politycznym. Świadczy o tym akceptacja polskiego uczestnictwa w misji irackiej, nawet w sytuacji zmiany jej charakteru. Sytuacja, w której znalazł się polski kontyngent w Iraku daleko wykraczała poza przyjęte na gruncie politycznym ustalenia. Tym samym Polska w imię solidaryzmu zgodziła się na zmianę charakteru misji. Zgodnie z planem amerykańskiego dowództwa, polska dywizja miała uczestniczyć w tak zwanej IV fazie operacji, określonej „Odbudową Iraku”. Jej pierwszy etap, nazwano wręcz „Stabilizacją”, zaś zakres działań sprowadzał się do: prowadzenia operacji stabilizacyjnej w strefie odpowiedzialności w celu zapewnienia bezpiecznych i stabilnych warunków do rozwoju funkcjonującej administracji, opartej na zasadach prawa, promowania regionalnej stabilności eliminowania groźby ze strony terrorystów.

Tymczasem już po przybyciu na miejsce okazało się, że Polacy realizować mają również III fazę operacji, określaną jako „Ofensywę”, poprzez prowadzenie akcji zaczepnych w celu pokonania pozostałych sił oporu i zneutralizowania wpływów czynników destabilizujących¹⁸. To bezkrytyczne podejście do amerykańskich inicjatyw wobec Iraku wzmogło międzynarodowe przekonanie o akceptacji przez Polskę tezy o konieczności światowego przywództwa USA i osłabienia więzi transatlantyckich. Przekonania tego nie zmieniły wypowiedzi prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego o oszustwie, jakiego dopuściła się administracja Busha, doprowadzając do wojny, czy konieczność rezygnacji z radykalnego w formie amerykańskiego unilateralizmu¹⁹.

Polski interes polityczny a funkcjonowanie Sojuszu Północnoatlantyckiego w erze „globalnego nie-pokoju”

Wywołany na przełomie 2003/2004 r. transatlantycki spór o klasyfikację oraz formy przeciwdziałania globalnym zagrożeniom bezpieczeństwa, stał się najważniejszym wyzwaniem dla przyszłej wizji globalnego oddziaływania NATO. Wynika on w dużej mierze z odmiennej wizji współczesnych i perspektywicznych wyzwań bezpieczeństwa. Dla Stanów Zjednoczonych najważniejsze zagrożenie to triada:

¹⁷ „Rzeczpospolita”, 12 VIII 2003.

¹⁸ P. Mickiewicz, *Polska w koalicji antyterrorystycznej. Cele strategiczne polskiej polityki bezpieczeństwa u progu XXI wieku*, Wrocław 2005, s. 6–8.

¹⁹ W wystąpieniu w Narodowym Uniwersytecie Obrony USA stwierdzał, że „dzisiejsze przywództwo USA jest niekwestionowane i powinno być doskonałe. Jednak trzeba jasno powiedzieć: aby stało się efektywne, musi być oparte na współpracy z innymi i na zasadach akceptowanych przez innych”. M. Siwiec, *Nowa pozycja Polski*, „Rzeczpospolita”, 24 IV 2003. Nawet jeden z pierwszych krytyków polskiego zaangażowania w Iraku, prof. Marian Dobrosielski w swych publikacjach zauważa, że prezydent Kwaśniewski przestrzegał zarówno administrację, jak i samego George’a W. Busha przed politycznymi konsekwencjami tej interwencji.

terroryzm islamski, nielegalny obrót narkotykami, funkcjonowanie wspierających te sfery globalnej przestępczości państw zbójceckich oraz w stanie rozkładu²⁰.

Dla Europy zagrożeniem tym stają się gwałtowne wystąpienia „kasty odrzuconych”, będące sprzeciwem wobec ograniczenia dostępu do konsumpcji lub fałszywie poj- mowanej wolności osobistej²¹.

Rozbieżności wobec definicji zagrożeń powodują także spory co do form ich zwalczania. Amerykańska wizja to przede wszystkim ograniczanie możliwości powstania platformy terrorystyczno-narkobiznesowej, wspieranej przez państwa zbó- jceckie. Tym samym podstawową formą oddziaływania w sferze bezpieczeństwa międzynarodowego pozostają działania prewencyjne w postaci walki z biznesem narkotykowym w Ameryce Łacińskiej, globalnej walki z organizacjami terroryzmu islamskiego oraz projekcji siły (wywierania presji polityczno-militarnej wobec państw zbójceckich, łącznie z zachowaniem prawa do interwencji).

Europejskie koncepcje oddziaływania sprowadzają się natomiast do niwelo- wania przyczyn wzrostu nastrojów radykalnych wśród społeczności upośledzonej ekonomicznie oraz zmniejszenie presji migracyjnej. Środkiem do realizacji tego celu jest doprowadzenie do szybkiego wzrostu gospodarczego i przekształcenia sfery spo- łecznej, obejmującej kwestie praw obywatelskich oraz poprawy poziomu egzystencji społeczeństwa. Wymierna poprawa poziomu życia ma pozwolić na ograniczenie zarówno poziomu migracji, jak i wpływów fundamentalizmu islamskiego²².

Przedstawione uwarunkowania powodują, że Sojusz Północnoatlantycki stoi przed koniecznością kolejnego przeobrażenia wizji oddziaływania. W tej sytuacji za niezbędne uznać należy aktywne uczestnictwo Polski w budowie nowej (?) Strategii Bezpieczeństwa, zgodnie z obowiązującą w NATO zasadą, że powinna być ona wy-

²⁰ Doskonale takie podejście do problemu globalnego bezpieczeństwa określa teza, którą przedstawił jeszcze w 2002 r. koordynator do spraw walki z terroryzmem Francis X. Taylor. Jednoznacznie stwierdził on, że dla amerykańskiej polityki centralnym i generującym współczesne zagrożenia jest strefa Concacaf i Ameryka Południowa. Dopiero w następnej kolejności za takie obszary uznał Azję Centralną i Bliski Wschód. Również w opinii Kongresu strefa Concacaf stanowi najważniejsze zagrożenie, gdyż jest on używany przez islamskie organizacje ekstremistyczne do wspierania działań terrorystycznych. Prawdziwość tej tezy potwierdzają raporty, podkreślające, iż 10 z 30 organi- zacji powiązanych z Al Kaidą, ma w Ameryce Południowej swoje przedstawicielstwa. Największym jednak zagroże- niem jest, będąca klasycznym przykładem państwa w stanie rozkładu i porównywana z Afganistanem, Kolumbia („Siły globalnego terroryzmu, handlu narkotykami i zorganizowanej przestępczości skupiają się w Kolumbii, która jest potencjalnym zagrożeniem dla rozwoju międzynarodowego terroryzmu, porównywalnym jedynie z Afganista- nem”, „Report Committee on International Relation US Congress”, 24 IV 2004).

²¹ Jej członkowie w radykalizmie i fanatyzmie widzą możliwość realizacji swoich celów, które można zdefi- niować jako dążenie do uzyskania oczekiwanego poziomu dostępu do konsumpcji. O ile jednak poziom życia i eu- ropejska polityka społeczna ograniczają możliwości radykalnego wzrostu protestów tej grupy społecznej, to proble- mem stał się radykalny wzrost jej liczby. W tym aspekcie istotnym zagrożeniem jest kwestia nielegalnej migracji jako formy niekontrolowanego zwiększenia jej liczebności. Jest to o tyle istotne, że od 2003 r. docelowym obszarem imigracji z obszaru biednych krajów Południa stał się kontynent europejski. Istotnym wyzwaniem jest także próba przejścia roli koordynatora tych wystąpień przez organizacje skrajne. Społeczne hasła głoszą obecnie organizacje nacjonalistyczne, separatystyczne czy fundamentalistyczne, zaś formą emanacji frustracji społecznych stają się bunt, protesty oraz przestępstwa o charakterze pospolitym. Zob. P. Mickiewicz, *Państwo wobec współczesnych wyzwań bezpieczeństwa*, [w:] *Bałtycki Europejski Kongres Bezpieczeństwa Europejskiego*, red. K. Kubiak, P. Mickie- wicz, J. Schöen, Jurata 2006, s. 23–31.

²² Idem, *Bezpieczeństwo europejskie – wymiar śródziemnomorski. Źródła, istota zjawiska i formy prze- ciwdziałania nielegalnej imigracji w basenie Morza Śródziemnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2006”, Wrocław 2007, s. 37–52.

padkową strategicznych celów państw członkowskich. Uzyskanie znacznej korelacji pomiędzy polskim celem strategicznym a zakresem międzynarodowego oddziaływania NATO jest ważne także ze względu na to, że kompromisowym rozwiązaniem raczej będzie nie zdefiniowanie wspólnych dla obszaru transatlantyckiego zagrożeń bezpieczeństwa, ale budowa spójnej koncepcji reagowania na określone formy zagrożeń.

Próba podsumowania – Polska wobec kierunków przeobrażeń Sojuszu Północnoatlantyckiego

Jak zaznaczono w pierwszej części opracowania, uwarunkowania geopolityczne determinują polskie stanowisko wobec sposobu funkcjonowania Sojuszu Północnoatlantyckiego. Stanowi on najistotniejszy element systemu bezpieczeństwa Polski. Jednakże zmiana charakteru wyzwań, a zwłaszcza wzrost znaczenia uwarunkowań społecznych, wymaga redefinicji tego stanowiska. Skuteczne przeciwdziałanie tej formie zagrożeń bezpieczeństwa wymaga posiadania dobrze przygotowanych instytucji bezpieczeństwa publicznego. Ograniczenie możliwości wystąpienia militarnych zagrożeń bezpieczeństwa Polski musi spowodować ograniczenie roli NATO w polskiej polityce bezpieczeństwa. Ze względu na społeczny charakter zagrożeń bezpieczeństwa państwa, Sojusz Północnoatlantycki jawi się jako instytucja o ograniczonej możliwości przeciwdziałania wewnętrznym zagrożeniom. W tej sferze oddziaływania o wiele większe *spectrum* możliwości ma Unia Europejska. Siły NATO w zasadzie mogą być wykorzystywane głównie w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej lub katastrofy technicznej.

Ograniczone możliwości wykorzystania Paktu do przeciwdziałania wewnętrznym zagrożeniom bezpieczeństwa nie są równoznaczne z marginalizacją jego politycznego znaczenia. Polska jako państwo graniczne powinna się domagać pozostawienia NATO na pozycji najważniejszej instytucji globalnego systemu bezpieczeństwa. Jednakże jego dalsze i skuteczne oddziaływanie wymaga znacznej redefinicji zakresu funkcjonowania. W nowym ładzie międzynarodowym Pakt powinien koncentrować się na realizacji trzech form oddziaływania:

- 1) ograniczanie źródeł terroru,
- 2) zabezpieczenie obszaru traktatowego (funkcja odstraszenia),
- 3) militarne oddziaływanie na przejawy zagrożenia terrorystycznego.

W sferze oddziaływania politycznego, zmierzającego do likwidacji źródeł terroryzmu, priorytetem powinien stać się problem niwelowania źródeł zagrożeń bezpieczeństwa, przy nowym podejściu do form przeciwdziałania. To – określone przeze mnie jako „nowe” – podejście do przeciwdziałania źródłom zagrożeń bezpieczeństwa uwzględnić powinno przede wszystkim:

stworzenie możliwości zarobkowania i zlikwidowanie biedy [...], otwarcie rynków i propagowanie wzrostu gospodarczego, dobrych rządów i ochrony praw człowieka²³.

²³ W mojej opinii unijna koncepcja oddziaływania w regionach biedy powinna zostać zaadoptowana przez NATO i realizowana komplementarnie przez obie organizacje. Przedstawiony cytat jest fragmentem Aneksu do Kon-

Skala i zasięg współczesnych wyzwań bezpieczeństwa wymaga wieloaspektowego podejścia, uwzględniającego realizację środków politycznych i społecznych oraz działań o charakterze prewencyjnym. Doświadczenia irackie i afgańskie jednoznacznie pokazują, że największym wyzwaniem współczesnej operacji stabilizacyjnej nie jest opanowanie określonego obszaru i przejście nad nim kontroli, ale „skonsumowanie” sukcesu tych działań oraz osiągnięcie celu politycznego. Nowym, ale pożądanym kierunkiem przeobrażeń współpracy transatlantyckiej powinny stać się wspólne działania Unii Europejskiej i NATO na Morzu Śródziemnym²⁴.

Sojusz Północnoatlantycki powinien być także wykorzystywany przez Polskę jako kreator polityki wschodniej, zwłaszcza w odniesieniu do Azji Centralnej i regionu Kaukazu. Jego obecność i pozycja polityczna w regionie stwarza możliwość realizacji polskiego planu dywersyfikacji dostaw surowców. Jednakże realizacja tego planu wymaga natychmiastowego zarzucenia przez Polskę dotychczasowych koncepcji politycznych, a zwłaszcza nierzeczywistego w swej istocie planu budowy „rurociagu sarmackiego” wbrew stanowisku Rosji. Uwarunkowania geopolityczne, przede wszystkim sposób regionalnego oddziaływania trójkąta Rosja–Chiny–Iran, ograniczają możliwości realizacji nie tylko tego projektu, ale i całej amerykańskiej koncepcji przejścia kontroli nad środkowoazjatyckimi zasobami surowcowymi²⁵. Tym samym niezbędna jest zmiana systemu oddziaływania, a zwłaszcza ograniczenie nie tylko proamerykańskich, ale przede wszystkim antyrosyjskich form oddziaływania wobec Gruzji, Azerbejdżanu i Ukrainy. Polska aktywność w regionie musi wynikać z planu działania Sojuszu Północnoatlantyckiego, a samodzielne przedsięwzięcia być skorelowane z Radą Północnoatlantycką (oraz Unią Europejską).

W wymiarze globalnym, głównie w ramach walki z zagrożeniem terrorystycznym, polski interes polityczny wymaga, by NATO na powrót stało się instytucją odstraszania. Sojusz posiada nie tylko możliwości, ale także jasne i jednoznaczne procedury reakcji na konkretne zagrożenia, w tym umożliwiające przeprowadzenie ataku prewencyjnego lub odwetowego. W Nowej Koncepcji Strategicznej podstawą funkcjonowania Sojuszu winny być właśnie misje „spoza Artykułu V”. Bez względu na proces budowy Grup Bojowych UE, długo pozostanie on jeszcze jedyną organizacją o charakterze wojskowym, mogącą skutecznie realizować bardziej złożone politycznie i militarnie operacje stabilizacyjne.

kluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii przyjętej w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 15–16 grudnia 2005 w Brukseli pt. „Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego”, dok. 15744/05, ASIM 66, RELEX 761, 13 XII 2005. W podobnym tonie problem ten definiuje Komisja Europejska w komunikacie „Działania priorytetowe w odpowiedzi na wyzwania migracji” z 30 VI 2005.

²⁴ Unia w ramach programu „Partnerstwo w dziedzinach” podejmuje działania stabilizacyjne. Mając świadomość, że są to programy długofalowe, równolegle realizuje przedsięwzięcia prewencyjne w postaci przeciwdziałania nielegalnej imigracji. Mają one umożliwić skuteczne monitorowanie i kontrolę południowej granicy morskiej UE poprzez wprowadzenie tak zwanej Sieci Patroli Wybrzeża Morza Śródziemnego. Sojusz Północnoatlantycki w ramach operacji *Active Endeavour* prowadzi działania prewencyjne, mające na celu ograniczenie zagrożenia terrorystycznego. W praktyce przybierają one postać monitorowania i kontroli tego akwenu. Zob. P. Mickiewicz, *Rola europejskich sił morskich w procesie walki z nielegalną imigracją w regionie śródziemnomorskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego” 2007, s. 125–138.

²⁵ Szeroko problem ten omawiam w: *Trójkąt Rosja–Chiny–Iran i jego miejsce na arenie międzynarodowej*, [w:] *Obraz świata w XXI wieku. Uwarunkowania geopolityczne i prognostyczne*, red. S. Wojciechowski, Poznań 2007.

Nowa forma oddziaływania Sojuszu powinna sprowadzać się do bieżącej analizy zagrożeń oraz wypracowania sposobów zapobiegania sytuacjom kryzysowym²⁶. Ich zakres powoduje, że przewidywane formy reakcji to działania definiowane jako „przedsięwzięcia spoza Artykułu V”, podejmowane przez Siły Odpowiedzi NATO (NATO Response Forces – NRF)²⁷. Jednakże nie są to wyłącznie misje militarne, a siły zbrojne w coraz większym stopniu traktuje się jako środek oddziaływania politycznego. Skalę przeobrażeń koncepcji oddziaływania sił zbrojnych NATO doskonale charakteryzuje wypowiedź Sekretarza Generalnego NATO, Jaapa de Hoop Schedera. Określił on siły NRF jako

najważniejsze narzędzie do ukazania, jak NATO się przekształciło i wciąż przekształca, żeby zapewnić bezpieczeństwo państwom członkowskim²⁸.

Współczesne sposoby wykorzystania sił zbrojnych to nie tylko misje typu KFOR w Kosowie czy operacja *Active Endeavour*. Coraz większe znaczenie przypisywać należy przedsięwzięciom o charakterze stabilizacyjno-humanitarnym. Nową formą oddziaływania sił zbrojnych jest wsparcie przez NATO procesu szkolenia Nowych Irackich Sił Zbrojnych (NTM-I)²⁹ czy odbudowa struktur państwowych oraz infrastruktury cywilnej w ramach operacji ISAF³⁰ w Afganistanie. Kolejnym zadaniem jest realizacja misji *stricto* humanitarnych w reakcji na klęskę naturalną lub katastrofę techniczną. Przykładem takiego wykorzystania sił NRF była operacja *Swift Relief* w Pakistanie³¹.

Konsekwencją tak rozumianych zadań ekspedycyjnych NATO jest zmiana nie tylko charakteru misji, ale i środków oddziaływania. W przypadku misji ISAF prawie 30% sił i środków to jednostki inżynieryjne i logistyczne, które pracują bezpośrednio na rzecz odbudowy Afganistanu i są integralną strukturą NRF.

Przedstawione procesy jednoznacznie pokazują, że kierunki ewolucji polskiej polityki bezpieczeństwa na najbliższe lata (2007–2013) powinny uwzględniać przede wszystkim zmianę sposobu postrzegania roli w Sojuszu. Powinien być on traktowany jako instytucja pozwalająca na realizację strategicznych interesów państwa. Interesów, pozwalających na:

²⁶ Zostały one sprecyzowane w „Zasadniczej ocenie wywiadowczej Sojuszu” (MC-161). Zagrożenia analizowane i przedstawione w dokumencie to: terroryzm, proliferacja broni masowego rażenia, konflikty religijne, etniczne, ekonomiczne i inne. Rejony wystąpienia potencjalnych zagrożeń obejmują w szczególności obszar Bliskiego Wschodu, Azji Centralnej, Afryki, Bałkanów oraz Kaukazu.

²⁷ Siły Odpowiedzi NATO składają się z elementów wojsk lądowych, sił powietrznych oraz marynarki wojennej, a także jednostek specjalnego przeznaczenia (w tym sił specjalnych). Całość tych sił, w liczbie ok. 25 tys. żołnierzy jest zdolna do przerzutu i działania po podjęciu decyzji przez Radę Północnoatlantycką i Komitet Wojskowy NATO w czasie do 30 dni od wydania Rozkazu Inicjującego użycie SON (ACTORD), przez co najmniej 30 dni bez uzupełniania zapasów.

²⁸ Tłumaczenie własne, NRF briefing, wrzesień 2006.

²⁹ NTM-I – NATO Training Mission – Iraq.

³⁰ ISAF – International Security Assistance Forces.

³¹ Jej celem było udzielenie pomocy ludności i odbudowa zniszczeń po trzęsieniu ziemi 6 X 2005 r. na pograniczu pakistańsko-afgańskim. Bez środków do życia pozostawało wówczas ok. 3,3 mln ludności a 65 tys. wymagało natychmiastowej pomocy medycznej.

zapewnienie przyspieszonego rozwoju i awansu cywilizacyjnego i szeroko rozumianego bezpieczeństwa, umocnienie pozycji [Polski – przyp. P.M.] jako solidnego i poważnego uczestnika europejskiej wspólnoty, umiejętnie harmonizującego własne interesy z interesem zbiorowości³².

W tym aspekcie niezbędne jest szybkie zarzucenie wizji bezwarunkowego uczestnictwa Polski w operacjach o charakterze prewencyjnym. Ograniczenie swojej aktywności w Sojuszu wyłącznie do przygotowania kontyngentów sił zbrojnych oraz delegowanie w składzie poszczególnych sił reagowania jawi się jako archaiczne rozumienie roli NATO i własnego interesu politycznego. Tymczasem, co podkreślają kolejne decyzje o przedłużeniu lub uczestnictwie w nowych misjach, jedyną zaletą Polski, świadcząca o jej pozycji w NATO, jest posiadanie „tanich i przyzwoitych żołnierzy”³³.

Ograniczenie polskiej aktywności w operacjach prewencyjnych nie powinno oznaczać całkowitego wycofania się z tej formy oddziaływania międzynarodowego. Siły zbrojne pozostaną jednak zasadniczym środkiem oddziaływania NATO w ramach misji prewencyjnych, stabilizacyjnych i humanitarnych, realizowanych na (lub poza) obszarze traktatowym. Jednak należy zmierzać do tego, by polski udział miał charakter stabilizacyjny lub humanitarny. Tym samym istotną częścią polskich sił zbrojnych powinny stać się oddziały przygotowane do likwidacji skutków klęsk naturalnych i katastrof technicznych oraz przeciwdziałania aktom terroru. Wraz z siłami *stricto* operacyjnymi, powinny one stanowić trzon polskiej armii. Te ostatnie powinny być przygotowane do realizacji zadań ekspedycyjnych, w postaci misji nie tylko zaprowadzania pokoju, ale i odtwarzania pokoju oraz pierwszej fazy misji humanitarnych.

³² Zob.: Informacja Rządu RP na temat polskiej polityki zagranicznej w 2006 r., 15 II 2006.

³³ Tak radykalna, ale moim zdaniem prawdziwą opinię przedstawił, co prawda w 2000 r., D. Meth-Cohn w artykule *Why do Central Europeans Insist on Spending so Much on the Military?*, „Business Central Europe”, X 2000. Niestety, i dzisiaj nie straciła ona na aktualności.