



**POLSKA POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA I OBRONNOŚCI – POTRZEBA  
DOSTOSOWANIA DO NOWYCH WYZWAŃ**

**(MEMORANDUM I ZALECENIA)**

*Rekomendacje SEA zostały sformułowane na podstawie wniosków z debaty publicznej pt. „Czy możemy oprzeć nasze bezpieczeństwo tylko na NATO” (17.04.2013, panel był z udziałem m.in. Stanisława Kozieja, Roberta Kupieckiego, Adama Kobierackiego, Andrew Michty, JM Nowaka i AD Rotfelda) oraz ekspertyzach członków SEA. Są one m.in. wyrazem zaniepokojenia Stowarzyszenia niekorzystnymi zmianami stosunku społeczeństwa polskiego do Sojuszu Północnoatlantyckiego (które w dłuższej perspektywie mogą przełożyć się na decyzje dotyczące kierunków polskiej polityki bezpieczeństwa i charakteru naszego uczestnictwa w NATO), słabą znajomością zmian w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza w sferze bezpieczeństwa.*

*Na tle rosnącej niepewności i nieprzewidywalności sytuacji międzynarodowej pojawiają się pytania o miejsce Polski w systemie bezpieczeństwa euroatlantyckiego, a także o hierarchię znaczenia różnych czynników dla polskiej polityki bezpieczeństwa: własnego potencjału obronnego, NATO, UE, stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i innymi państwami. Debata publiczna na temat ww. kwestii jest ograniczona, a czasem dotyczy spraw drugorzędnych, co może doprowadzić, zwłaszcza w klimacie konieczności dokonywania oszczędności w sferze wydatków publicznych, do powstania w Polsce niekorzystnej atmosfery wokół wysiłków nakierowanych na modernizację potencjału obronnego.*

*Ponadto zmiany w środowisku bezpieczeństwa i pojawienie się nowych zagrożeń wymagają stałej i twórczej adaptacji polskiej polityki bezpieczeństwa do dynamicznie zmieniającej się sytuacji.*

## 1. Zmieniające się wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Polski

Najpoważniejszym wyzwaniem dla polskiej polityki bezpieczeństwa są jakościowe zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa, a zwłaszcza w układzie sił światowych i europejskich, w rezultacie wyjścia świata z okresu stabilnego i wejście w fazę bardzo głębokich przemian. Zmniejszanie obecności wojskowej USA na naszym kontynencie, osłabienie Unii Europejskiej w wyniku kryzysu fiskalnego i społeczno-politycznego, coraz wyraźniejsze tendencje do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa oraz zmniejszania wydatków na cele obronne, mogą stanowić poważne wyzwanie dla utrzymania korzystnej sytuacji w sferze bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowej.

**Zmienia się natura konfliktów, zagrożeń i wyzwań.** Zmniejsza się potencjalne zagrożenie konfliktami między państwami, a zwiększa - wewnątrz państw (*non-state conflicts*). Głównymi ofiarami tych drugich jest ludność cywilna, co stawia wyzwania łączenia działań wojskowych typu zarządzania konfliktami z aktywnością polityczno-dyplomatyczną, finansową i gospodarczą oraz szeroko pojętą prewencją.

**Zmienia się istota zagrożeń wojskowych,** gdyż zmniejszają się możliwości i potrzeby stosowania klasycznej agresji zmierzającej do opanowania terytorium drugiego państwa. Tzw. zmasowany atak w centrum Europy staje się mało prawdopodobny; żadne państwo w regionie nie szykuje się obecnie do ataku na inne. Rosną natomiast zagrożenia asymetryczne, np. ataki cybernetyczne lub terrorystyczne. Rozwój systemów broni raketowej i samolotów samosterujących (*dronów*), środków agresji cybernetycznej, ułatwia wywieranie presji strategicznej (*coercive policy*), czyli wymuszania, szantażu i zastraszania oraz agresję asymetryczną (lokalne uderzenia „chirurgiczne” itp.). Szczególnie niebezpieczne mogą być działania z zaskoczenia następujące w bardzo krótkim czasie, licznym w godzinach, a nawet minutach.

**Aktualne pozostają zagrożenia i wyzwania pozamilitarne dla stabilności** systemu bezpieczeństwa. Chodzi zwłaszcza o terroryzm (choć jego rola strategiczna nieznacznie zmniejszyła się), niekontrolowane migracje, stosowanie nacisków energetyczno-surowcowych, korupcję na wielką skalę i przestępczość zorganizowaną (w tym przemyt narkotyków), zmiany klimatyczne (Arktyka). Przeciwdziałanie im wymaga szerokiej i wyspecjalizowanej współpracy, zwłaszcza w systemie ONZ i Unii Europejskiej.

**Dla Polski** jednym z najpoważniejszych wyzwań w kontekście formułowania polityki bezpieczeństwa, oprócz wyżej przedstawionych, jest utrzymanie się zagrożeń dla Europy Środkowej, mimo zmniejszenia zagrożeń dla strefy euroatlantyckiej jako całości. Związane jest to zwłaszcza z wyborem przez **władze Federacji Rosyjskiej** autorytarnego modelu rządów, który zwiększa stopień nieprzewidywalności działań Rosji w polityce zewnętrznej w razie wystąpienia tam kryzysu wewnętrznego. Wyzwaniem są także próby rosyjskiej dyplomacji nakierowane na wykorzystanie ew. próżni strategicznej w Europie, marginalizowanie Polski i stopniowe odzyskiwanie wpływów pod

hasłem „strefy uprzywilejowanych interesów”. Osiąganie takich celów jest mało prawdopodobne, ale nie można lekceważyć prób ich realizacji.

## 2. **Konieczność zmian**

Jakościowe zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa stawiają Polskę przed koniecznością **niezbędnych modyfikacji w polityce bezpieczeństwa, racjonalizacji i stabilizacji procesu modernizacji sił zbrojnych, formułowania postulatów reformy NATO oraz pozyskiwania dodatkowych instrumentów umacniających nasze bezpieczeństwo**. Nowe wyzwania i zagrożenia wpływają transformująco na aktualne potrzeby bezpieczeństwa państw. Pokazują także, iż potencjał obronny musi mieć jednocześnie charakter narodowy, sojuszniczy (interoperacyjność) oraz kooperacyjny.

Niezbędne jest **propagowanie w społeczeństwie zrozumienia i poparcia dla potrzeb obronnych kraju**, rozwijania rezerw wojskowych i odpowiadającej tym potrzebom infrastruktury gospodarczej. Należy również wskazywać, że **bezpieczeństwo Polski jest integralną częścią wielostronnego systemu bezpieczeństwa euroatlantyckiego**. Dużą w tym rolę nie tylko instytucji rządowych (programów działania w tej sferze), ale także instytutów badawczych i środków masowego przekazu.

Geostrategiczne położenie Polski oraz gwałtowny rozwój środków niszczenia narzuca wręcz konieczność zapobiegania ewentualnym działaniom zbrojnym i wojnie, gdyż ta druga oznaczałaby egzystencjalną katastrofę narodu i państwa. Oznacza to potrzebę zwrócenia większej uwagi na **charakter i jakość polityki obronnej i planowanie obronne**, a zwłaszcza na dwa stopnie poprzedzające regularną (klasyczną) obronę:

- **zniechęcanie** potencjalnego wroga/przeciwnika (*dissuasion*);
- **odstraszenie** (*deterrence*).

Towarzyszyć temu powinno osiągnięcie wysokiego stopnia wiarygodności sojuszniczej, m.in. poprzez inwestycje we własny potencjał obronny, sygnalizowanie gotowości do wnoszenia wkładów na rzecz operacji prowadzonych przez Sojusz Północnoatlantycki. Będzie to istotnym sygnałem dla partnerów, że mogą na nas polegać i że opłaca im się inwestować także w naszą obronę.

### 3. Filary i instrumenty polityki bezpieczeństwa RP

Konkretną odpowiedzią na zmiany w charakterze zagrożeń i wyzwań powinno być **integralne traktowanie ośmiu filarów i instrumentów naszego bezpieczeństwa**, zgodnie z zasadą, że ideą organizującą nowy system bezpieczeństwa euroatlantyckiego jest **współzależność**.

Można je umownie podzielić na **3 części: podstawowe, istotne i wspierające**.

#### **Do podstawowych zaliczyć należy:**

- **własny potencjał obronny** - jest filarem naszego bezpieczeństwa, przygotowywanym z myślą o obronie polskiego terytorium, także jako części wspólnoty obronnej NATO (o czym także niżej).
- **członkostwo Polski w NATO**, które jest niezbędnym gwarantem obrony i bezpieczeństwa. Nie jest to jednak jedyny i wystarczający warunek utrzymania bezpieczeństwa kraju; co więcej, członkostwo Polski w NATO wymaga także modyfikacji w obliczu zmian w charakterze Sojuszu i jego ewolucji (o czym niżej);

#### **Do istotnych zaliczyć należy:**

- **wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej**, na razie słabo rozwiniętą (tzw. miękkie bezpieczeństwo) i nie dająca gwarancji obronnych; powinniśmy zabiegać o definiowanie katalogu wspólnych interesów oraz o uruchomienie prac nad nową strategią bezpieczeństwa (stara strategia z 2003 roku utraciła w dużym stopniu aktualność);
- **strategiczne stosunki i współpracę wojskową z USA**, które istotnie mogą wzmacniać nasz system obronny, a w razie otwartego konfliktu i wewnętrznych problemów w NATO i Unii Europejskiej pełnić rolę strategicznego i niezwłocznego wsparcia.

#### **Do wspierających zaliczyć należy:**

- **system bezpieczeństwa zbiorowego OBWE**, wraz z porozumieniami o kontroli zbrojeń (traktat CFE, porozumienie o środkach bezpieczeństwa i zaufania oraz traktat o otwartych przestworzach); trzeba się liczyć z tym, że w przyszłości kontrola zbrojeń będzie miała charakter „miękkiej” – polegać będzie głównie na budowaniu przejrzystości i przewidywalności działalności wojskowej;
- **współpraca w ramach organizacji regionalnych**, zwłaszcza Trójkąta Weimarskiego, Grupy Wyszehradzkiej i Rady Państw Morza Bałtyckiego; w naszym interesie jest wzmacnianie komponentu bezpieczeństwa w ich działalności;

- **rozwijanie komponentu bezpieczeństwa w stosunkach z bezpośrednimi sąsiadami** (partnerstwa i dobrosąsiedztwa strategiczne), przy stosowaniu zróżnicowanych form w odniesieniu do Rosji, Białorusi, Ukrainy oraz pozostałych sąsiadów, ale w sposób nie naruszający naszych zobowiązań sojuszniczych;

- **aktywny udział w ONZ-owskich i innych systemach** rozbrojenia oraz kontroli zbrojeń (w tym broni masowego rażenia), opanowywania konfliktów, rozwoju norm prawa międzynarodowego w odniesieniu do sfery bezpieczeństwa. Dowartościowania wymaga uczestnictwo Polski w ONZ, także w kontekście bezpieczeństwa, gdyż jest ona najważniejszą organizacją międzynarodową, źródłem prawa międzynarodowego oraz istotnym forum globalnego dialogu politycznego w kwestii bezpieczeństwa współczesnego świata.

#### 4. Polski potencjał obronny

**Jeśli chodzi o własny potencjał obronny**, to powinien być on ukierunkowany przede wszystkim na obronę własnego terytorium, szczególnie w przypadkach zróżnicowanych typów agresji, gdyby trudno było uzyskać natychmiastowe wsparcie Sojuszu. Narzuca to potrzebę **specjalizacji strategicznej dotyczącej zwłaszcza tzw. zdolności przeciwzaskoczeniowych** (odpowiednia informacja, mobilność, skuteczna obrona powietrzna i przeciwrakietowa, sprawne siły specjalne) oraz zdolności do samodzielnych działań w sytuacjach trudności w niezwłocznym uzyskaniu konsensu NATO i UE co do udzielenia konkretnego wsparcia wojskowego.

Do sprostania nowym wyzwaniom i zagrożeniom nie wystarczą jedynie same siły zbrojne. Muszą one funkcjonować w zintegrowanym systemie bezpieczeństwa państwa, na który składa się całość sił, środków i zasobów narodowych.

Koncentracja na zadaniach związanych z tzw. obroną terytorialną, nie może oznaczać zarzucania naszych zdolności ekspedycyjnych na potrzeby NATO i UE, gdyż liczyć się trzeba z możliwym wzrostem zaangażowania tych organizacji w opanowywaniu konfliktów międzynarodowych (*conflict management*), co jest zresztą uzgodnionym zadaniem NATO.

Istotnym składnikiem wzmocnienia bezpieczeństwa państwa jest polski przemysł obronny, zdolny do zaspokajania podstawowych potrzeb polskich sił zbrojnych oraz wspólnych systemów bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej w wybranych dziedzinach. Angażowanie się w projekty sojusznicze (*smart defense*) lub unijne (*pooling&sharing*), powinny mieć na względzie także interesy polskiego przemysłu zbrojeniowego. Polska dyplomacja, w tym zwłaszcza korpus attaches wojskowych, powinna brać aktywny udział w promowaniu możliwości polskiego przemysłu obronnego.

## 5. Rola NATO – najważniejsze rekomendacje

**Jeśli chodzi o NATO**, to jest ono integratorem wysiłku obronnego Polski, czynnikiem wzmacniania naszej obrony oraz istotnym „zasobem strategicznym”. Priorytetem na najbliższą dekadę jest umocnienie sojuszu jako czynnika stabilizującego stan bezpieczeństwa, przy aktywnym zaangażowaniu innych państw, m.in. poprzez system partnerstw oraz **utrzymaniu przez NATO funkcji wiarygodnego odstraszania** potencjalnego przeciwnika.

Sprawą zasadniczą jest także **zwiększanie wpływu jaki ma Polska w NATO**, poprzez udział w wypracowywaniu strategii i reform tej organizacji, uczestnictwo w operacjach stabilizacyjnych, zwiększanie obsady stanowisk w organach sojuszu przez Polaków oraz uzyskiwanie korzyści dla polskiego przemysłu obronnego.

Przedmiotem stałej troski polskiej dyplomacji w NAO powinno być **doprowadzenie do większej precyzji postanowień Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego**, jednakże bez prób rewizji tego fundamentalnego dokumentu, ale poprzez tzw. około traktatowe porozumienia i wprowadzanie odpowiedniej praktyki z nimi związanej. Prowadząc działania w tej kwestii powinniśmy podkreślać integralny charakter zadań NATO: kolektywna obrona, operacje stabilizacyjne i wspólne bezpieczeństwo.

Wyzwaniem dla Sojuszu i Polski jest to, że **NATO znalazło się w fazie trudności** związanych zwłaszcza z ograniczaniem zdolności bojowych przez europejskich sojuszników (oszczędności). Sojusz przestał być centralną organizacją w myśleniu USA o bezpieczeństwie globalnym. NATO pozostało jednak osią w myśleniu Amerykanów o bezpieczeństwie europejskim i tę tendencję należy odpowiednio wykorzystać. Korzystną dla Sojuszu i Polski kwestią jest utrzymanie w tych warunkach jakiejś formy demokratycznego przywództwa USA i zaangażowania Waszyngtonu w finansowanie struktur NATO.

**Wycofywanie się NATO z Afganistanu** stwarza szansę na nakierowywanie Sojuszu na większe skupienie się na zagrożeniach dla członków NATO na jego terytorium traktatowym. Nie będzie to jednak proste, gdyż większość sojuszników jest gotowa angażować się głównie w zdolności obronne przeciwko zagrożeniom cybernetycznym i rakietowym. Większe poczucie „bezpieczeństwa w domu” i w najbliższym otoczeniu ułatwiać będzie uzyskiwanie zgody sojuszników takich jak Polska na angażowanie się NATO w operacje stabilizacyjne poza formalnymi granicami traktatowymi.

Dla Polski szczególnie istotną kwestią jest **zapewnienie zrozumienia sojuszników dla specyfiki naszych potrzeb obronnych**, m.in. gwarancji niezwłocznych i automatycznych działania wojskowych struktur Sojuszu w razie przejawów militarnego zagrożenia (art. V) oraz utrzymywania stale aktualnych planów obrony i wsparcia Polski w razie zagrożenia (*contingency plans*).

**Ostrożność i czujność należy wykazać w odniesieniu do** rosyjskich prób dzielenia sojuszników na „starych i nowych, a zatem **zróznicowania strategicznego sojuszu** oraz tworzenia **tw. koalicji ad-hoc** oraz sojuszków strategicznych o ograniczonym zasięgu geograficznym i czasowym.

**W odniesieniu do Rosji** niezbędne jest wypracowywanie jednolitej polityki o charakterze dwutorowym: partnerskiej współpracy i czujności w odniesieniu do jej działań wymierzonych w interesy sojuszu.

**Perspektywa utrzymywania się trudności wewnętrznych w NATO** i osłabiania Sojuszu stawia przed polską dyplomacją wyzwanie przeciwdziałania temu trendowi oraz opracowywanie wariantów umacniania bezpieczeństwa Polski w zależności od scenariuszy rozwoju sytuacji.

Niezbędne jest **zwiększenie wysiłku edukacyjnego w kwestii udziału Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim** i roli NATO w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego oraz propagowaniu zrozumiałej i jasnej dla społeczeństwa polityki obronnej Polski. Edukacja ta powinna się odbywać w wymiarze wewnętrznym, ale także zewnętrznym.

Podnoszeniu świadomości sojuszników z NATO w kwestii założeń i celów polskiej polityki bezpieczeństwa mógłby służyć program wzorowany na amerykańskim *International Visitor Leadership Program*, w ramach którego przyszli członkowie elit partnerów USA są informowani o najważniejszych założeniach polityki Stanów Zjednoczonych. Dziś wielu sojuszników Polski traktuje wzmacnianie potencjału obronnego RP jako militaryzację polityki bezpieczeństwa. Warto te wątpliwości rozwiewać w sposób systemowy.

## 6. **W poszukiwaniu nowej formuły bezpieczeństwa**

Obok dbałości o integralne traktowanie instrumentów i instytucji bezpieczeństwa niezbędne jest zaangażowanie się dyplomacji polskiej w poszukiwanie dodatkowej formuły bezpieczeństwa, która byłaby odpowiedzią na brak zaufania w stosunkach Sojuszu i Unii Europejskiej z Rosją. Chodzi zwłaszcza o **wsparcie dla inicjatywy ustanowienia Euro-Atlantyckiego Forum Bezpieczeństwa**. Nie naruszając roli i znaczenia NATO, Forum mogłoby umacniać bezpieczeństwo przez dialog, wyjaśnianie percepcji zagrożeń, obniżanie ryzyka zagrożeń, wprowadzanie nowych środków budowy zaufania i przejrzystości, poszukiwanie wspólnych interesów. Stosownym forum do uzgodnienia mandatu wielostronnego bezpieczeństwa mógłby być jubileuszowy szczyt OBWE w Helsinkach w 2015 r. (ew. polskie przewodnictwo).

*Maj, 2013 roku*