Biuro Bezpieczeństwa Narodowego

Sekretarz Stanu, Szef Biura

Stanisław Koziej

Paryż, 16 maja 2011 r.

Polska polityka bezpieczeństwa i prezydencja w Radzie UE

Wykład wygłoszony w Instytucie Wyższych Studiów Obrony Narodowej – IHEDN (*Institut des hautes études de défense nationale)*

Bardzo dziękuję za możliwość dzisiejszego spotkania. To dla mnie zaszczyt, że mogę w tak bliskiej mi uczelni podzielić się z Państwem refleksjami o bezpieczeństwie międzynarodowym widzianym z polskiej perspektywy. Mówię o bliskiej mi uczelni, bo z dumą wspominam, że mogłem jako słuchacz uczestniczyć w jednym z tutejszych kursów strategicznych przed ponad dziesięcioma laty.

Proszę mi pozwolić na jeszcze jedną refleksję osobistą. Otóż ponad 20 lat temu, dzięki ruchowi społecznemu „Solidarność", Polska wywalczyła swoją obecną niezależność i pełną suwerenność. Przed żołnierzami takimi jak ja po raz pierwszy otworzyły się wówczas drzwi na Zachód. Moją pierwszą zagraniczną wizytą był przyjazd właśnie tutaj – do Paryża, do tej szkoły wojskowej, by wziąć udział w Forum Bezpieczeństwa. Pamiętam do dziś wrażenie swobodnego, wielkiego oddechu wolnego świata, jakże innego od tego za żelazną kurtyną Układu Warszawskiego. Ale szczególne wrażenie zrobiło na mnie z pozoru mało znaczące wydarzenie. Otóż na dziedzińcu szkoły zobaczyłem nie czołgi albo inne wojskowe uzbrojenie, ale konie i żołnierzy ćwiczących jakąś musztrę lub relaksujących się w jeździe konnej. Historyczny widok. I nagle na tym samym dziedzińcu wylądował śmigłowiec po prezydenta Francji, który brał udział w Forum. I od tamtej pory, gdy myślę o armii francuskiej, zawsze widzę połączenie tradycji, ciągłości historycznej z nowoczesnością. Koń i śmigłowiec to symbole tej francuskiej symbiozy, którą jako wojskowy nauczyciel akademicki odnotowałem 20 lat temu.

Dzisiaj przyjechałem do Paryża jako szef prezydenckiego Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Jest to instytucja analityczna i doradcza Prezydenta RP w zakresie jego kompetencji w sprawach szeroko rozumianego bezpieczeństwa: wojskowego i cywilnego, zewnętrznego i wewnętrznego.

W czasie tego spotkania chciałbym z Państwem podzielić się refleksjami o niektórych z tych problemów, którymi się zajmujemy. Temat: *Polska polityka*

bezpieczeństwa i prezydencja w Radzie UE jest bardzo obszerny. Skupię się zatem na czterech kwestiach: Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony UE, NATO, międzynarodowych operacjach sojuszniczych oraz obronie przeciwrakietowej.

Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE

Jeszcze kilka lat temu Polska obawiała się rywalizacji pomiędzy UE a NATO, dublowania sił i środków sojuszników, prób osłabiania amerykańskiej obecności wojskowej w Europie. Dlatego do idei Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO) podchodziliśmy z pewną rezerwą. Teraz dostrzegamy szansę, że WPBiO nie będzie różnić Europejczyków, ale może dawać im dodatkowe instrumenty działania. Pogłębienie integracji europejskiej w sferze bezpieczeństwa jest dla Polski ważne jako element wzmacniający poczucie bezpieczeństwa, zdolności działania, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. Szczególnym atutem WPBiO jest łączenie elementów wojskowych z cywilnymi.

Pojawiają się czasami głosy o potrzebie budowania wspólnej armii europejskiej. To dla wielu atrakcyjna wizja. Ale sądzę, że jednak wizja bardzo odległa. Wspólna armia musiałaby być poprzedzona wspólnotą polityczną. A do tego daleko. Budowanie zdolności wojskowych w ramach UE pozostaje głównie domeną działań międzyrządowych, a nie wspólnotowych. Państwa członkowskie nie są skłonne do zwiększania nakładów finansowych na obronę, przywiązane są do suwerennego decydowania w sprawach dotyczących rozwoju sił zbrojnych. Istnieje natomiast oczywiście przestrzeń do współpracy między państwami europejskimi, wspólnego pozyskiwania i wykorzystywania zdolności wojskowych (np. Eurokorpus, Grupy Bojowe UE). Jest tutaj również przestrzeń dla współpracy polsko-francuskiej. Francja udzielała znaczącego wsparcia w uzyskaniu przez Polskę statusu równoprawnego państwa w Eurokorpusie (uzyskanie takiego statusu ma być możliwe po 2013 r.), wspólnie będziemy uczestnikami Weimarskiej Grupy Bojowej (gotowość – w I połowie 2013 r.). Mamy nadzieję na kontynuację tej tendencji.

W trakcie prezydencji Polski w Radzie UE chcemy podjąć działania w kierunku nadania nowego impulsu rozwojowego WPBiO. Dostrzegamy potrzebę udziału w rozwoju wojskowych i cywilnych zdolności UE, zwłaszcza w zakresie reagowania kryzysowego. Liczymy tutaj oczywiście na wsparcie Francji, która wcześniej energicznie zabiegała o zdynamizowanie współpracy europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Chcemy skoncentrować się na następujących kwestiach:

- rozwijaniu praktycznej współpracy UE z NATO;
- utworzeniu stałej struktury planistyczno-dowódczej UE na szczeblu operacyjnym;
- adaptacji koncepcji Grup Bojowych do realnych potrzeb operacyjnych;

- rewizji mechanizmu ATHENA (mechanizmu finansowania wspólnych kosztów operacji wojskowych UE);
- pogłębianiu relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego w obszarze WPBiO.

O potrzebie bardziej zdecydowanych działań na rzecz poprawienia unijnej polityki bezpieczeństwa i obrony może świadczyć ograniczona rola, jaką Unia Europejska odgrywa w reagowaniu na kryzys w Libii. Mamy świadomość, że rozwijanie i usprawnianie WPBiO nie jest zadaniem łatwym i prostym. W większości praktycznych problemów zdania i opinie wśród członków UE są podzielone. Wynika to nie tylko z naturalnych wszakże różnic narodowych w poszczególnych sprawach. Wydaje się, że u podłoża naszych obecnych kłopotów leżą bardziej fundamentalne, strategiczne różnice w podejściu do bezpieczeństwa europejskiego. Nie ulega wątpliwości, że nawet największa siła napędowa budowy wspólnego bezpieczeństwa europejskiego, jakim była i chyba nadal jest Francja, w ostatnich latach nieco zmienia swoje podejście. Nowe elementy praktyczne do tego problemu wprowadza np. strategiczne porozumienie francusko-brytyjskie.

Dlatego wydaje się, że jest już najwyższa pora, aby zastanowić się nad nowelizacją obowiązującej od 2003 r. Strategii Bezpieczeństwa UE. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, którym kieruję, od kilku miesięcy proponuje uruchomienie takiego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony UE (SPBiO UE), którego rezultatem mogłaby być nowelizacja, czy też opracowanie nowej Strategii Bezpieczeństwa UE. Jeśli mamy kłopoty i trudności z realizacją wycinkowych, praktycznych zadań usprawniających, to z dużym prawdopodobieństwem ich źródła leżą w podstawach strategicznych. Od ich przeglądu i ewentualnego skorygowania należałoby zatem rozpoczynać. Namawiamy więc do zainicjowania Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa i Obrony UE.

Sprawy NATO

NATO jest dla Polski drugim, obok UE, zewnętrznym filarem bezpieczeństwa i najważniejszą formą współpracy wielostronnej w wojskowym wymiarze bezpieczeństwa, wojskowym filarem stabilności na kontynencie, a także główną płaszczyzną stosunków transatlantyckich.

Jak wiemy, NATO ma nową Koncepcję Strategiczną. Jesteśmy usatysfakcjonowani jej treścią. Z punktu widzenia Polski najważniejsze jest realne wzmocnienie Art. 5 Traktatu Waszyngtońskiego (zwłaszcza poprzez podkreślenie potrzeby *contingency planning* oraz ćwiczeń wojskowych), utrzymanie polityki „otwartych drzwi" oraz jasne

określenie, że pożądana współpraca z Rosją nie może odbywać się kosztem zasad i wartości wyznawanych przez Sojusz.

Osiągnięcie kompromisowej formuły nowej Koncepcji Strategicznej nie zmienia faktu, że mamy w NATO do czynienia z grupami państw w różnym stopniu zainteresowanych poszczególnymi zadaniami Sojuszu. O tym, czy uda się utrzymać skuteczność i wiarygodność NATO, zadecyduje praktyka. Wyzwania są poważne w obliczu strategicznego zmęczenia operacją w Afganistanie, ograniczeń budżetowych narzuconych przez kryzys finansowy, a także presji ze strony Rosji na poszczególne kraje europejskie w celu przyznania jej większej roli w systemie bezpieczeństwa, w tym także chęci wpływania na funkcjonowanie NATO. W tym kontekście chciałbym mocno podkreślić znaczenie ćwiczeń wojskowych NATO. Wszyscy wiemy, że są one najlepszą, a w zakresie obrony kolektywnej tak naprawdę jedyną formą praktycznej weryfikacji koncepcji i planów operacyjnych. Bez nich nawet najmocniej brzmiące słowa w koncepcji strategicznej i najzgrabniej opracowane plany pozostaną tylko papierową rzeczywistością. Jeśli NATO nie chce być słynnym „papierowym tygrysem", musi ćwiczyć i weryfikować swoje plany.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoi społeczność euroatlantycka, jest współdziałanie NATO i UE. Z jednej strony – kłopoty w tej współpracy, niezdrowa rywalizacja, mogą wprowadzać dodatkowe ryzyka do bezpieczeństwa europejskiego. Można wręcz zaryzykować tezę, że tak naprawdę źródła obaw o bezpieczeństwo Europy leżą nie tyle na zewnątrz Europy, co wewnątrz, w potencjalnych i realnych rozbieżnościach i sprzecznościach, w braku współdziałania wewnątrz Europy. Z drugiej strony – gdyby udało się zbudować zgodnie działający europejski tandem bezpieczeństwa UE/NATO, byłby to – powstały w efekcie synergii – supersilny, skuteczny gwarant tego bezpieczeństwa. Trudno sobie wręcz wyobrazić coś bardziej skutecznego niż taki właśnie synergiczny tandem NATO/UE. Dlatego warto w tym kierunku zmierzać. Sądzę, że to powinien być jeden z podstawowych priorytetów zarówno w ramach NATO, jak i w ramach UE.

Być może warto zastanowić się, czy nie można byłoby stworzyć podwalin i uruchomić budowania takiego tandemu przez powołanie Wspólnej Politycznej Rady Bezpieczeństwa NATO/UE. Nie ulega też wątpliwości, że współpraca NATO/UE musiałaby być jednym z głównych problemów proponowanego Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Europejskiego, być może przeprowadzonego wspólnym wysiłkiem NATO i UE. Byłoby wręcz czymś jak najbardziej racjonalnym - i to właśnie pozwalam sobie zaproponować – aby taki Strategiczny Przegląd był uruchomiony wspólnie przez NATO i UE.

Misje i operacje reagowania na kryzysy

Gdy mówimy o bezpieczeństwie międzynarodowym, to niewątpliwie jednym z podstawowych jego wymiarów są międzynarodowe misje i operacje reagowania na kryzysy w różnych punktach globu. Polska w nich uczestniczy – Bałkany, Bliski Wschód, Afryka, Irak, Afganistan, a nawet misja w Korei to przykłady naszego zaangażowania. Niewątpliwie dzisiaj najważniejszą z nich jest trudna operacja w Afganistanie.

W mojej ocenie, dotychczasowy jej przebieg potwierdza ograniczenia strategii opartej na preferowaniu militarnych metod rozwiązania problemu afgańskiego. Trzeba ją zdecydowanie zmienić. Myślę, że śmierć Osamy bin Ladena może – oczywiście nie bezpośrednio, ale pośrednio – wpłynąć na przyspieszenie koniecznej, bardziej radykalnej zmiany dotychczasowej, mało efektywnej strategii wobec Afganistanu.

Dla nas konieczność strategii mogącej zapewnić powodzenie operacji afgańskiej jest tym ważniejsza, że przedłużająca się obecność sił NATO w Afganistanie ma negatywny wpływ na sprawność i spójność Sojuszu, a także na rozwój zdolności wojskowych państw członkowskich. Stąd też Polska popiera ustalenia szczytu w Lizbonie, zakładające ramy czasowe, wymuszające przekazywanie odpowiedzialności za bezpieczeństwo Afgańczykom. Jesteśmy zdeterminowani, aby termin 2014 r. był bezwzględnie utrzymany. Dla Polski bowiem obciążenie misją afgańską jest tak poważne, że zaczyna to już grozić nam narażeniem priorytetowego dla nas zadania, jakim jest rozwój własnych sił zbrojnych, w tym zwłaszcza ich modernizacji technicznej.

Chcę Państwa poinformować, że koszty naszego zaangażowania w Afganistanie pochłaniają rocznie 20 % wszystkich nakładów na modernizację techniczną całych sił zbrojnych. Co 5 lat tracimy jeden rok modernizacji, pozostajemy o jeden rok w tyle w stosunku do naszych sojuszników. A tymczasem rozwój i doskonalenie sił zbrojnych, wzmacnianie własnego potencjału obronnego musi być i jest naszym priorytetem w obecnym środowisku bezpieczeństwa i w obliczu bardzo wyraźnie zauważalnych i obiektywnie uwarunkowanych słabości organizacji międzynarodowych, w tym także NATO i UE (choćby przykład reagowania na kryzys libijski). Nie możemy sobie pozwolić na długotrwałe zaangażowanie w odległe konflikty kosztem tego priorytetu, odnoszącego się do bezpośredniego bezpieczeństwa własnego terytorium.

Dlatego, zgodnie z przyjętym na szczycie NATO w Lizbonie procesem *transition*, będziemy stopniowo przekazywać odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa w poszczególnych częściach prowincji Ghazni. Będzie się to wiązało ze zmniejszeniem kontyngentu oraz zmianą jego zadań na szkoleniowo-doradcze. Po 2014 r. chcielibyśmy ewentualnie kontynuować swoje zaangażowanie – w ramach sojuszniczego partnerstwa z Afganistanem – ale już w formule współpracy, w tym także wojskowej, na warunkach ustalonych w porozumieniu z władzami Afganistanu.

Gorącą kwestią jest dzisiaj także międzynarodowa interwencja w Libii. Zgodnie z jej mandatem i założeniami powinna ona przyczynić się do powstrzymania przemocy i cierpienia ludności cywilnej oraz umożliwić stworzenie warunków do ustabilizowania sytuacji w tym kraju. To zadanie jest wciąż jeszcze przed społecznością międzynarodową. Nie osiągnęliśmy jeszcze punktu przełomowego. Wciąż grozi nam długie utrzymywanie się sytuacji patowej. A to z kolei oznacza nie tylko dalszy przelew krwi w Libii, ale też masowy napływ imigrantów z Afryki Północnej do Europy. Przedłużanie tej sytuacji grozi także strategicznym przeciążeniem NATO, obciążonego dwoma operacjami: w Afganistanie i Libii.

Polska podjęła decyzję o nieangażowaniu się w kryzys libijski w formie czynnego udziału polskich sił zbrojnych. Uznaliśmy, że nasze możliwości są ograniczone w związku z kosztami operacji w Afganistanie. W miarę rozwoju sytuacji w Libii rozważamy udział w operacji humanitarnej, jeżeli zaistnieje taka realna potrzeba.

Obrona przeciwrakietowa

I na koniec ostatnia kwestia: obrona przeciwrakietowa. Z polskiego punktu widzenia to ważny problem bezpieczeństwa.

Rozpatrujemy go w dwóch wymiarach: narodowym i sojuszniczym. Obrona przeciwrakietowa w systemie narodowym (jako część systemu obrony powietrznej) jest dla nas jednym z priorytetów na najbliższe lata. Ma zapewnić zwalczanie środków napadu powietrznego: rakiet bliskiego i średniego zasięgu oraz samolotów.

Dodatkową szansę w tym względzie stwarza współpraca z USA. Amerykańskie plany dotyczące tarczy antyrakietowej mają także zintensyfikować prace nad obroną przeciwrakietową w całym Sojuszu. Decyzja NATO o budowie tarczy antyrakietowej (w tym zintegrowanie obrony przeciwrakietowej sojuszników europejskich z amerykańską), podjęta na szczycie w Lizbonie, jest decyzją korzystną, odzwierciedlającą dynamiczne zmiany w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa oraz interesy bezpieczeństwa członków NATO. Polska, udzielając zgody na umieszczenie amerykańskiej bazy pocisków SM-3 na swoim terytorium w perspektywie 2018 roku, wpisuje się w strategię całego Sojuszu.

Warto dodać i chciałbym to wyraźnie podkreślić, że obrona przeciwrakietowa nie jest budowana przeciwko Rosji. W ogóle moim zdaniem ma ona strategiczny sens tylko w odniesieniu do asymetrycznych zagrożeń rakietowo-nuklearnych. Asymetrycznych – czyli takich, które są, a zwłaszcza które mogą być w przyszłości stwarzane przez państwa nieprzewidywalne, problemowe, a w szczególności zapewne niedługo przez podmioty niepaństwowe lub hybrydy państwowo-przestępcze. „Odpaństwowieni” zagrożeń to

przecież bardzo widoczna tendencja ewolucji środowiska bezpieczeństwa. Przeciwko takim selektywnym zagrożeniom w sferze rakietowo-nuklearnej, a głównie przeciwko możliwej dzięki nim strategii selektywnego, asymetrycznego szantażu rakietowo-nuklearnego, skutecznym środkiem może okazać się właśnie obrona przeciwrakietowa. Mówiąc krótko, uważam, że obrona przeciwrakietowa ma strategiczny sens w relacjach asymetrycznych, nie ma zaś większego sensu w relacjach symetrycznych, czyli między porównywalnymi i przewidywalnymi mocarstwami rakietowo-nuklearnymi. Stąd też nagłaśniane protesty Rosji wobec obrony przeciwrakietowej NATO i USA należy rozpatrywać w zupełnie innych kategoriach: raczej w kategoriach wojny informacyjnej o inne cele, niż jako wyraz realnych ocen strategicznych.

* * *

Można wymienić jeszcze sporo innych ważnych problemów i dziedzin bezpieczeństwa, które mają istotne znaczenie także z polskiej perspektywy. To chociażby bezpieczeństwo energetyczne lub cyberbezpieczeństwo. Dlatego mając na względzie złożony charakter współczesnego bezpieczeństwa, w Polsce przykładamy szczególną wagę do budowania zintegrowanego, kompleksowego systemu bezpieczeństwa narodowego w wymiarze krajowym. Jednocześnie dostrzegamy ogromne znaczenie i potrzebę integrowania wysiłków w wymiarze międzynarodowym. To dla nas najlepsza metoda zwiększania także własnego bezpieczeństwa.

Dlatego nie jest przypadkiem, że jednym z priorytetów naszej prezydencji w Radzie UE uczyniliśmy wysiłki na rzecz wzmocnienia WPBiO. Chcielibyśmy przyczyniać się do usprawnienia bieżących, już istniejących mechanizmów. Ale też dostrzegamy konieczność bardziej generalnej refleksji, dla której dobrą formułą mógłby być – prowadzony wspólnie przez NATO i UE – Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Europejskiego. Jego rezultatem mogłaby być m.in. znowelizowana Strategia Bezpieczeństwa UE, a zwłaszcza stworzenie podstaw do zbudowania swoistego „Tandemu Bezpieczeństwa NATO/UE".

Tym najbardziej generalnym wnioskiem chciałbym zakończyć swoje refleksje i teraz pozostaję w gotowości do odpowiedzi na ewentualne pytania.