

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

październik–grudzień 2021

AFGANISTAN – KONIEC I POCZĄTEK



UKRAINA JEST CZĘŚCIĄ
EUROPY ŚRODKOWEJ!
– rozmowa z Dmytrem Kułebą
ministrem spraw zagranicznych Ukrainy

Europa w poszukiwaniu autonomii
a bezpieczeństwo Polski



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI PRZEGLĄD DYPLOMATYCZNY

nr 4 (87) 2021

Ukazuje się od 2001 r.

© Copyright by Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2021

REDAKCJA

Sławomir Dębski (redaktor naczelny)
Łukasz Jasina (sekretarz redakcji)
Arkadiusz Legieć (sekretarz redakcji)
Łukasz Adamski
Adam Eberhardt
Jacek Foks
Mateusz Gniazdowski
Katarzyna Korzeniewska
Sebastian Płóciennik
Robert Pszczel
Patrycja Sasnal
Rafał Tarnogórski
Ernest Wyciszkievicz

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

JEENAH MOON/Reuters/FORUM

ZDJĘCIA S. 12–26

MSZ Ukrainy

PROJEKT OKŁADKI

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TECHNICZNA

Dorota Dołęgowska

REDAKCJA TEKSTU

Marta Przyłuska-Brzostek
Katarzyna Staniewska

KOREKTA

Katarzyna Staniewska

WYDAWCA

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a
00-950 Warszawa
tel. 22 556 80 00
faks 22 556 80 99
e-mail: ppd@pism.pl
ISSN 1642-4069
E-ISBN 2545-1979

DRUK

Centrum Poligrafii Sp. z o.o.
ul. Michała Spisaka 37
02-495 Warszawa

SPIS TREŚCI

- 7 Sławomir Dębski
Europa w poszukiwaniu autonomii a bezpieczeństwo Polski
- 20 Rozmowa Sławomira Dębskiego
z Dmytrem Kulebą, ministrem spraw zagranicznych Ukrainy

OPINIE

AFGANISTAN – KONIEC I POCZĄTEK

- 35 Wojciech Lorenz
- 44 Colin P. Clarke
- 55 Raffaello Pantucci
- 68 Ludwika Włodek
- 76 Patryk Kugiel

ESEJE I ARTYKUŁY

- 85 Przesada, czyli 20 lat wojny z terroryzmem
Kacper Rękawek
- 92 Kadencja stanu wyjątkowego. Pierwsze miesiące Joe Bidena
w Białym Domu
Andrzej Dąbrowski, Mateusz Piotrowski
- 107 Niezamknięty bilans Angeli Merkel w polityce zagranicznej
Ryszarda Formuszewicz
- 117 Zmiany systemowe relacji polsko-brytyjskich po brexicie
Przemysław Biskup
- 129 „Jeden naród” czy „zderzenie cywilizacji”?
Ukraińsko-rosyjskie spory o tożsamość
Mykoła Riabczuk

- 139 Czas przesilenia. W setną rocznicę powstania Komunistycznej Partii Chin
 Marcin Przychodniak
- 147 Kryzys polityczny w Tunezji: droga do stabilizacji czy ostateczne fiasko arabskiej wiosny?
 Maciej Pawłowski
- 152 Moje spotkanie z Włodzimierzem Borodziejem
 Ryszard Stemplowski
- 155 Polemika wokół biografii Józefa Becka
 Marek Kornat, Mariusz Wołos

RECENZJE

- 173 Philip Plickert (red.): Merkel: Eine Kritische Bilanz
 Lidia Gibadło
- 176 Fred Kaplan: The Bomb: Presidents, Generals, and the Secret History of Nuclear War
 Artur Kacprzyk
- 180 Thomas Juneau, Philippe Lagassé, Srdjan Vucetic (red.): Canadian Defense Policy in Theory and Practice
 Paweł Markiewicz
- 183 Tomas Janeliūnas: Foreign Policy Analysis of a Baltic State: Lithuania and the 'Grybauskaitė Doctrine'
 Mariusz Antonowicz
- 186 Robert B. Zoellick: America in the World: A History of U.S. Diplomacy and Foreign Policy
 Andrzej Dąbrowski

EUROPA W POSZUKIWANIU AUTONOMII A BEZPIECZEŃSTWO POLSKI*

Tekst Justyny Gotkowskiej opublikowany na łamach Klubu Jagiellońskiego¹ to ważny głos w debacie o miejscu Polski w świecie, poszukiwaniu polskiej strategii rozwoju zmierzającej do optymalizacji położenia międzynarodowego i wyboru odpowiedniej taktyki polityki zagranicznej. To głos znakomitej ekspertki uczestniczącej w dyskusjach o niemieckich, francuskich, brytyjskich i „europejskich” dylematach związanych z polityką zagraniczną i europejską. Głos ten staje się jeszcze cenniejszy, gdy weźmiemy pod uwagę silne polityczne zinstrumentalizowanie debaty publicznej o polityce europejskiej i zagranicznej w Polsce, niemal całkowite jej podporządkowanie potrzebom doraźnej, wewnętrznej walki politycznej, a niekiedy prywatnym interesom lub animozjom jej uczestników, oraz fakt, że autorka próbuje poszukiwać zobiektywizowanego polskiego interesu państwowego w szybko zmieniającym się świecie.

Diagnoza sytuacji międzynarodowej, która jest punktem wyjścia do rozważań Justyny Gotkowskiej, nie budzi zasadniczych zastrzeżeń. Jesteśmy świadkami słabnięcia amerykańskiego przywództwa, potencjału politycznego, wojskowego, technologicznego i moralnego Ameryki, który przez ostatnie dziesięciolecia zapewniał jej przewagę nad adversarzami i predestynował do roli przywódczej w świecie, definiowanym w zależności od podejścia polityczno-teoretycznego jako świat „demokratyczny”, „liberalny” lub „wolny”.

Kryzys amerykańskiego przywództwa ma charakter strukturalny i nie został wywołany polityką Donalda Trumpa. Nie należy również oczekiwać, że

* Tekst ukazał się w skróconej wersji na stronie internetowej Klubu Jagiellońskiego.

¹ J. Gotkowska, *Wymyślić siebie na nowo? Transformacja Zachodu a bezpieczeństwo Polski*, Klub Jagielloński, 29 marca 2021 r., <https://klubjagiellonski.pl>.

zostanie rozwiązany za kadencji Joe Bidena. Wiele zresztą wskazuje, że obaj prezydenci są jedynie różnymi przejawami tego samego zjawiska.

Nie ulega wątpliwości, że wspomniana tendencja jest dla Polski zjawiskiem niekorzystnym, bez względu na to, czy za przyczynę uznamy utratę przez Amerykę sił na skutek 20 lat „niekończących się wojen”, czy też rosnącą konkurencję ze strony Chin, podkopującą fundamenty amerykańskiej przewagi gospodarczej i technologicznej.

Polska jest jednym z największych beneficjentów *Pax Americana*, rozumianego szeroko, jako świat kształtowany pod wpływem zaangażowania Stanów Zjednoczonych w politykę globalną, w tworzenie uniwersalnych norm i międzynarodowych instytucji będących ich emanacją. To przystąpienie Ameryki do I wojny światowej oraz wsparcie przez nią idei demokratyzacji stosunków międzynarodowych i prawa narodów do samostanowienia własnym potencjałem militarnym i gospodarczym przyczyniło się do odtworzenia polskiej państwowości. Z kolei rezygnacja Franklina D. Roosevelta z obrony polskiej niepodległości w Jalcie pozostawiła nas po złej stronie żelaznej kurtyny. W ostatniej dekadzie XX w. to znowu amerykańskie przywództwo doprowadziło do przewyciężenia jałtańskiego podziału Europy, zjednoczenia Niemiec, odzyskania niepodległości przez Polskę i inne państwa Europy Środkowej, i wreszcie rozszerzenia instytucji organizujących najwyżej rozwinięte państwa świata na Europę Środkową.

Po zakończeniu zimnej wojny – podobnie jak miało to miejsce po zakończeniu II wojny światowej – Stany Zjednoczone zdecydowały o kontynuowaniu swojego zaangażowania na Starym Kontynencie w celu stworzenia Europy samowystarczalnej, niepotrzebującej amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, bo wolnej, zjednoczonej i pokojowej. Fundamentem tej Europy miał być Sojusz Północnoatlantycki, w którym rola Stanów Zjednoczonych miała się stopniowo przekształcać z głównego dostawcy zdolności militarnych w politycznego obserwatora polityki europejskiej, coraz bardziej ograniczającego swoje bezpośrednie przywództwo polityczno-wojskowe w obszarze transatlantyckim. Ostatecznie, rozszerzenie Sojuszu o Polskę i inne państwa Europy Środkowej było instrumentem służącym realizacji tej wizji. Niemal w ostatniej chwili państwom bałtyckim udało się wykorzystać inercję tego amerykańskiego podejścia do bezpieczeństwa Europy i zostać sojusznikami Ameryki poprzez członkostwo

w NATO. Czy bez rozszerzenia Sojuszu miałyby one szansę zostać członkami Unii Europejskiej? Na to pytanie odpowiedzi będą poszukiwać historycy, korzystając z zasobów archiwów dyplomatycznych.

W Polsce często jednak zapominamy, że głównym adresatem amerykańskiej polityki tworzenia Europy samowystarczalnej, a więc wolnej, zjednoczonej i pokojowej, była Rosja. Gdyby Rosja stała się państwem demokratycznym, zdolnym do udziału w demokratycznym procesie integracji europejskiej oraz członkostwa w NATO, proces jednoczenia się Europy można by było uznać za zakończony, a pokój na Starym Kontynencie – za trwale zagwarantowany. Wojskowa obecność sił amerykańskich w Europie straciłaby swoje uzasadnienie. Ameryka mogłaby wreszcie – po prawie stu latach – ograniczyć swoje polityczno-wojskowe zaangażowanie na Starym Kontynencie i zrezygnować z funkcji europejskiego mocarstwa. Nie ma tu miejsca na rozważania o realności tej koncepcji ani o tym, jak skutecznie, z jaką konsekwencją tę wizję udawało się wprowadzać w życie.

Dokumenty dotyczące relacji NATO–Rosja, których wybór w redakcji Roberta Kupieckiego i Marka Menkiszaka² wydał niedawno PISM, pokazują, że Rosja nie była zainteresowana udziałem w jej urzeczywistnianiu. Rosyjskie elity uznały demokratyzację swojego państwa za zagrożenie dla jego przetrwania jako biregionalnego mocarstwa, w konsekwencji zdefiniowały także demokrację, a mówiąc precyzyjniej – fundamentalną dla niej zasadę alternacji władzy za pośrednictwem wolnych i równych demokratycznych wyborów, koncepcję wroga. W konsekwencji Rosja musiała się stać głównym oponentem jednoczenia Europy i amerykańskiej wizji uczynienia Starego Kontynentu obszarem wolnym, zjednoczonym i pokojowym.

Wynika z tego bardzo ważna dla naszych rozważań konkluzja. Rola Polski w amerykańskiej globalnej strategii jest funkcją amerykańskiego podejścia do Rosji. Gdyby Rosja była państwem demokratycznym, zdolnym do integracji z innymi europejskimi państwami demokratycznymi, znaczenie Polski zostałoby zredukowane do roli jednego z wielu uczestników integracji europejskiej o dość ograniczonym wpływie i znaczeniu. To Rosja i jej antydemokratyczna polityka czyni z Polski państwo wschodniej flanki NATO o największym potencjale militarnym i politycznym, sojusznika Stanów

² R. Kupiecki, M. Menkiszak, *Stosunki NATO – Federacja Rosyjska w świetle dokumentów*, PISM, 2018.

Zjednoczonych o istotnym znaczeniu w ich globalnej strategii odstraszenia zarówno Chin, jak i – z konieczności – Rosji.

Amerykańskie globalne odstraszanie opiera się bowiem na założeniu, że oba teatry, na których angażowany jest amerykański potencjał, czyli Europa i Pacyfik, są ze sobą połączone wspólnotą strategicznych interesów Chin i Rosji. To oznacza, że każda eskalacja konfliktu na jednym z nich otwiera okno możliwości przed dominującym amerykańskim adwersarzem na drugim z tych teatrów, gdyż Stany Zjednoczone nie są w stanie obsługiwać swoim potencjałem dwóch wielkich konfliktów jednocześnie. Remedium na tę sytuację jest zwiększenie potencjału obronnego europejskich sojuszników Ameryki. To jest główny powód amerykańskiej presji na sojuszników europejskich zmierzającej do zmobilizowania ich do zwiększania nakładów na obronę. To jest także fundament stosunków amerykańsko-polskich. Dlatego też wzmacnianie polskiego potencjału obronnego, inwestycje w zdolności umożliwiające kompatybilną współpracę w realizacji amerykańskiej globalnej strategii odstraszenia, to sposób na polskie zaangażowanie w utrzymywanie pokoju w Europie. Pokoju, do którego największych beneficjentów należy właśnie Polska.

Dążenie do kompatybilnej współpracy z potencjałem amerykańskim we wspólnej realizacji amerykańskiej globalnej strategii odstraszenia oznacza w praktyce rozwijanie pełnego spektrum zdolności konwencjonalnych, w tym także podwójnego przeznaczenia. Wyklucza natomiast zarówno możliwość budowania autonomicznego europejskiego potencjału odstraszenia jądrowego, jak i uzyskanie takiego potencjału przez poszczególne państwa europejskie – poza Francją i Wielką Brytanią. Oczywiście dotyczy to także Polski – to uwaga na wszelki wypadek.

Dlaczego? Ponieważ amerykańska strategia odstraszenia globalnego opiera się na potencjale jądrowym, rozpostartym nie tylko nad Ameryką, ale także jej sojusznikami, co czyni z niej mocarstwo o wyjątkowej atrakcyjności sojuszniczej. Pod tym względem Chiny i Rosja pozostają za Ameryką daleko w tyle. I z tego powodu, nawet gdyby Ameryka chwiała się w posadach, to nie zrezygnuje z tej swojej strategicznej przewagi. Jest ona zresztą elementem globalnej równowagi strategicznej, dzięki której zamiast lasu nuklearnych parasolek mamy do czynienia ze światem, na który cień

rzucają dwie wielkie nuklearne markizy, a kilka mniejszych ma w większości jedynie regionalne znaczenie.

Utrzymywanie w Europie równowagi strategicznej opartej na potencjale jądrowym w dalszym ciągu będzie więc domeną ekskluzywnie amerykańską, z wszystkimi tego konsekwencjami zarówno dla międzynarodowych reżimów kontroli zbrojeń, jak i dla polityki europejskiej i transatlantyckiej. Jeżeli bowiem analizujemy ryzyko związane z możliwością eskalacji napięcia na jednym z dwóch teatrów angażujących amerykański potencjał polityczny i militarny, w Europie lub na Pacyfiku, to mówimy o konflikcie, którego charakter sytuuje się poniżej progu strategicznego (tj. konfrontacji jądrowej). To oznacza, że nawet jeśli wojska amerykańskie zostałyby całkowicie wycofane z Europy, na skutek okoliczności związanych z koniecznością ich zaangażowania w innym miejscu świata lub z jakiegoś innego powodu, amerykański parasol jądrowy nad Europą zostanie utrzymany, jest on bowiem elementem amerykańskiej strategii utrzymywania równowagi strategicznej i globalnego odstraszania.

W ten sposób dochodzimy do ważnej konkluzji, że nawet jeśli amerykańskie zaangażowanie w Europie ulegałoby w kolejnych dekadach jakimś przewartościowaniom i restrukturyzacji, to jednak tak długo, jak długo będzie konieczne nuklearne odstraszanie Rosji, a więc także utrzymywanie równowagi strategicznej, Ameryka będzie stale zaangażowana w utrzymywanie pokoju w Europie, a więc pozostanie europejskim mocarstwem.

W dyskusjach wokół tzw. europejskiej autonomii strategicznej pojawiają się wprawdzie głosy wzywające do zbudowania europejskiego, autonomicznego od amerykańskiego, odstraszania nuklearnego, ale nie mają one wiele wspólnego z rzeczywistością zarówno polityczną, jak i opartą na realnych zdolnościach.

Żadne z europejskich mocarstw jądrowych, ani Francja, ani Wielka Brytania, nie byłoby w stanie rozszerzyć własnego parasola jądrowego na całą Europę. Wymagałoby to ogromnych inwestycji w nowe zdolności, których powstanie naruszałoby równowagę strategiczną i zmuszałoby Rosję, a także Chiny, do zwiększania inwestycji w potencjał jądrowy. Pomijam już fakt, że takie rozwiązanie byłoby dla Europejczyków po prostu droższe. Żadne z europejskich mocarstw jądrowych nie posiada obecnie zdolności, które umożliwiałyby zastąpienie Stanów Zjednoczonych w roli państwa

zapewniającego Europie jądrowe odstraszenie. Gdyby jednak nagle okazało się, że taka konieczność istnieje, to ktoś musiałby wydatki na modernizację tego potencjału ponieść. Byłyby to oczywiście państwa europejskie, które z takiego europejskiego odstraszenia jądrowego chciałyby korzystać. Ale wówczas nie kosztowałoby nas to 2% PKB w budżetach państw europejskich na obronność, ale prawdopodobnie ok. 6% PKB. Tak więc amerykański parasol bezpieczeństwa nad Europą jest i pozostanie po prostu najtańszą dostępną opcją.

Z wszystkich powyższych powodów zgadzam się z Justyną Gotkowską, że Europa – niezależnie od nastrojów społecznych – będzie musiała inwestować we własne zdolności obronne umożliwiające autonomiczną projekcję siły, która jednak będzie musiała być stosowana jako instrument wspólnej transatlantycznej odpowiedzialności za utrzymywanie pokoju na świecie, przede wszystkim w najbliższym otoczeniu Europy.

Rządy europejskie muszą przekonywać swoich wyborców, że aby zwiększać bezpieczeństwo Europy, ograniczać ryzyko zbrojnej konfrontacji na Starym Kontynencie wynikające z kalkulacji związanych z ograniczonymi możliwościami Stanów Zjednoczonych do równoczesnego angażowania się w utrzymywanie pokoju w Europie i na Pacyfiku, konieczne jest zwiększenie autonomicznego potencjału obronnego Europy, poniżej poziomu odstraszenia strategicznego. Na ten europejski potencjał będą się jednak składać indywidualne potencjały państw członkowskich. Propozycje powołania ponadnarodowej armii europejskiej pozostaną mrzonką, tak długo, jak na przykład Francja nie będzie gotowa „zeuropeizować” swojego stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a także podporządkować „instytucjom europejskim” swojej Legii Cudzoziemskiej, której żołnierze przysięgają „służyć wiernością i honorem Francji” i jej interesom, nie Europie.

DOMINACJA NAJWIĘKSZYCH – ZAGROŻENIEM DLA SPÓJNOŚCI EUROPY

W ten sposób dochodzimy do najtrudniejszego problemu w debacie o „autonomii strategicznej” Europy – procesu decyzyjnego prowadzącego do użycia siły, czyli skorzystania z tej autonomii, i demokratycznej nad nim kontroli. Kluczowe kompetencje definiujące cel i zakres użycia narodowych sił zbrojnych pozostają wyłączną kompetencją państw europejskich.

Zmiana tej sytuacji byłaby możliwa jedynie pod warunkiem ograniczenia wpływów największych państw europejskich na proces decyzyjny o użyciu „europejskiej siły”, w przeciwnym wypadku asymetria potencjałów politycznych szybko doprowadziłaby do zawłaszczania europejskiego potencjału obronnego przez Francję i Niemcy i do wykorzystywania go nie dla obrony „interesów europejskich”, lecz francuskich bądź niemieckich. Dziś nic nie wskazuje jednak na gotowość elit francuskich i niemieckich do samoograniczania własnych aspiracji i potencjału w imię budowy „wspólnego europejskiego domu”. Przeciwnie, wyjście Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej napędza niemieckie i francuskie aspiracje do dominacji w Europie, do wykorzystywania przewagi nad innymi uczestnikami procesu integracji europejskiej dla forsowania narodowych interesów Francji i Niemiec. Przewaga ta ma wyraz zarówno formalny – np. widoczny w mechanizmie podejmowania decyzji w Unii Europejskiej większością głosów, w którym po brexicie umacnia się nierównowaga, korzystna dla Niemiec i Francji – jak i nieformalny, np. w postaci rosnącej reprezentacji francuskiej i niemieckiej w różnego rodzaju instytucjach europejskich. Symboliczna w tym względzie była tegoroczna edycja Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa. Ze względu na ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19 zaproszenia do wystąpień oparte zostały na kluczu instytucjonalnym. Reprezentowane były wszystkie kluczowe dla Europy instytucje – Komisja Europejska, Rada Europejska, Parlament Europejski, NATO, ONZ... Ale nie został zaproszony żaden przedstawiciel regionu Trójmorza, ponieważ żadnego jego przedstawiciela nie ma wśród osób kierujących instytucjami reprezentującymi Europę. Tymczasem w Niemczech nigdy nie brakuje dobrych kandydatów na ważne stanowiska. Ostatnio pojawiła się opinia, że znakomitą kandydatką na pierwszą kobietę na stanowisku sekretarza generalnego NATO byłaby... niemiecka minister obrony, Annegret Kramp-Karrenbauer. Dodajmy, że pierwszą kobietą – sekretarzem generalnym OBWE została niedawno Helga Schmid, dyplomatka niemiecka.

Tendencję, aby zabierać głos „w imieniu Europy”, w Berlinie i Paryżu widzimy od dawna. Ostatnio szczególnie ostentacyjnie dawała ona o sobie znać w związku z forsowaniem przez kanclerz Merkel, współdziałającą z Władimirem Putinem, budowy gazociągów północnych.

Niemiecki minister spraw zagranicznych proponuje także, aby w imię zwiększenia skuteczności polityki zagranicznej Unii Europejskiej przejść również w tym obszarze na system podejmowania decyzji większością głosów. To umożliwiłoby Francji i Niemcom przegłosowywanie innych państw i narzucanie im w ten sposób własnej polityki. Nie jest to propozycja, która może w Polsce zyskać aprobatę, zwłaszcza jeśli uwzględnić świeże doświadczenia związane z Nord Stream 2. W polskim interesie bez wątpienia leży model podejmowania decyzji, w którym przewaga Niemiec i Francji jest ograniczana zasadą jednomyślności. Owszem, zmusza ona do żmudnych i czasochłonnych negocjacji, ale jednocześnie zapobiega powstaniu sytuacji, w której mniejsze państwa europejskie zostałyby pozbawione możliwości prowadzenia własnej polityki zagranicznej (bo taka *de facto* byłaby konsekwencja przyjęcia głosowania większościowego). Pojawiłby się efekt *flyover country*.

Warto także zauważyć, że Niemcy wykluczają możliwość wprowadzenia głosowania większościowego w NATO, gdzie mogłyby zostać przegłosowane. Każda dominacja jest zła, ponieważ prowadzi do ignorowania i braku konsultacji z innymi uczestnikami systemu, a co za tym idzie – do zachowań sprzecznych z wartościami, które Europa uosabia.

AUTONOMIA STRATEGICZNA – POJĘCIE O WIELU TWARZACH

Dyskusja o europejskiej autonomii strategicznej toczy się na wielu płaszczyznach i w różnych kierunkach. Komisja Europejska organizuje cykl debat na ten temat, prezydent Macron kilka razy modyfikował już swoją początkową myśl... Można odnieść wrażenie, że pojęcie to jest na tyle mętne i jednocześnie na tyle pojemne, że da się pod nie podstawić dowolny projekt i dowolną interpretację. W rezultacie politycy, dyplomaci i eksperci często rozmawiają o różnych kwestiach i rozumieją ten termin bardzo odmiennie.

Nikt racjonalnie myślący w Europie nie powinien krytykować postulatu zwiększenia zdolności obronnych państw europejskich do takiego poziomu, który w razie konieczności – na przykład wobec braku możliwości zadysponowania sił amerykańskich – umożliwiałby podjęcie przez te państwa samodzielnej operacji wojskowej, aby przeciwdziałać zagrożeniom

dla bezpieczeństwa regionu. Dziś Europa bez Amerykanów jest w zasadzie niezdolna do samodzielnej operacji tego rodzaju. Lekcją bardzo pouczającą była interwencja w Libii w 2012 r. – europejscy członkowie NATO opowiedzieli się za użyciem siły, jednak szybko się okazało, że są w stanie operację wojskową w Libii zacząć, ale już nie mają wystarczających zdolności, aby ją skutecznie prowadzić i zakończyć bez udziału Ameryki. Ta porażka bardzo mocno tkwi w świadomości decydentów politycznych w Europie.

Bez amerykańskiego wsparcia umożliwiającego rozpoznanie, śledzenie, namierzenie i likwidowanie celów potencjał armii europejskich jest mniejszy, niż się wydaje. Zdecydowana większość sił zbrojnych państw europejskich jest zbudowana na założeniu, że ich użycie będzie związane z realizacją sojuszniczej misji kolektywnej obrony z udziałem Stanów Zjednoczonych, nawet jeśli miałyby ona być realizowana *out of area*, czyli poza obszarem traktatowej odpowiedzialności NATO, tak jak miało to miejsce w przypadku misji w Afganistanie. Warto mieć świadomość, że gdyby doszło do związania amerykańskiego potencjału obronnego na Pacyfiku, europejski teatr działań zostałby ogołocony z kluczowych zdolności zapewniających armiom państw europejskich interoperacyjność. Należy się liczyć z tym, że w takim scenariuszu z europejskiego nieba zniknęłoby także amerykańskie lotnictwo. Wszystko to tylko wzmacnia argumenty Justyny Gotkowskiej, że w interesie Polski – jako państwa flankowego NATO, a więc w największym stopniu uzależnionego od krytycznych amerykańskich zdolności do odstraszenia i obrony Sojuszu – leżałoby zaangażowanie w rozwój zdolności europejskich, nie alternatywnych wobec amerykańskich, lecz w pełni z nimi kompatybilnych, uzupełniających je, a także dających polskim siłom zbrojnym oraz innym sojusznikom ze wschodniej flanki Sojuszu większe możliwości działania autonomicznego. Dlatego optymalnymi partnerami do współpracy w tym zakresie byłyby państwa w podobnej do Polski sytuacji – bałtyckie, Rumunia, Bułgaria, a także Turcja.

Dobrze zdefiniowany rozwój zdolności umożliwiających państwom wschodniej flanki prowadzenie bardziej autonomicznych działań obronnych powinien uzyskać poparcie całego Sojuszu i oczywiście Stanów Zjednoczonych. Ale musimy mieć także świadomość, że rozwijanie europejskiej „autonomii” obronnej jest również przedmiotem silnej konkurencji o kontrakty i perspektywy rozwoju przemysłu obronnego. Myślenie

o autonomii strategicznej właśnie w kategoriach konkurencji można odnaleźć we Francji, gdzie wielu decydentom marzy się wielki europejski rynek uzbrojenia, zorganizowany wokół potrzeb francuskiego przemysłu. To właśnie takie rozumienie tego pojęcia generuje sprzeciw, bo rodzimy przemysł obronny to jest także instrument polityki gospodarczej, m.in. miejsca pracy i innowacje, którego żadne z suwerennych państw nie chce się pozbawić. Przemysł obronny jest zawsze ściśle związany z suwerenną polityką państwa, choćby dlatego, że głównym jego odbiorcą są siły zbrojne państw narodowych. Gdy do tego doda się kontekst kontrolowanych przez państwo restrykcji na eksport broni, widać wyraźnie, że mamy tutaj także element polityki zagranicznej – kontrakty zbrojeniowe zawierane między państwami są jedną z najstarszych składowych stosunków międzynarodowych. Tak szerokich kompetencji żaden rząd oddać nie chce.

Czy w takim razie jest możliwa bliższa współpraca NATO i UE? Państwa członkowskie często prowadzą różną politykę w obu tych organizacjach. Niemcy mogą być w Unii Europejskiej za podejmowaniem decyzji w sprawach polityki zagranicznej większością głosów, aby „zwiększyć skuteczność UE”, i jednocześnie z tego samego powodu bronić zasady jednomyślności w NATO. Członkostwo w organizacjach międzynarodowych jest dla każdego państwa jedynie instrumentem prowadzenia polityki, nie celem samym w sobie. Tam, gdzie dany instrument lepiej realizuje konkretne aspiracje polityczne państwa, jest wykorzystywany do definiowania kierunku polityki. Dlatego bardzo często się zdarza, że ten sam minister przedstawia sprzeczne stanowiska na forum NATO i UE. Co więcej, urzędnicy jednego kraju w ministerstwach obrony i ministerstwach spraw zagranicznych, którzy obsługują politykę bezpieczeństwa za pomocą różnych instrumentów, bardzo często mają sprzeczne rekomendacje i rywalizują ze sobą lub po prostu nic o sobie nie wiedzą. Integracja w ramach Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego to procesy równoległe, które tylko czasami mogą na siebie zachodzić. Bliższa współpraca na linii NATO–UE, choć możliwa i w niektórych obszarach bardzo pożądana, wcale nie będzie łatwa do realizacji.

Jednym z takich potrzebnych pól współpracy jest rozwój infrastruktury drogowej i kolejowej w państwach wschodniej flanki Unii Europejskiej i NATO. Z zasady powinna ona mieć podwójne zastosowanie (*dual use*),

czyli służyć zarówno jako cywilna, jak i wojskowa. Przykładowo nowe mosty budowane w Europie powinny spełniać warunki techniczne, które uwzględniają możliwość przejeżdżania nimi przez ciężki sprzęt wojskowy, pomimo potrzeby wyłożenia większych środków. Takie projekty nie powinny budzić większych kontrowersji ani w UE, ani w NATO.

RACJONALNA POLSKA STRATEGIA ADAPTACJI

Polska jest jednym z największych beneficjentów systemu międzynarodowego ukształtowanego po zakończeniu zimnej wojny. Z tego powodu naturalnym strategicznym celem polskiej polityki jest maksymalne przedłużenie uwarunkowań, które miały tak pozytywny wpływ na nasze bezpieczeństwo i dobrobyt w ciągu ostatnich 30 lat. Tak długo, jak NATO będzie zdolne do generowania wiarygodnego odstraszania za pomocą wszystkich dostępnych instrumentów: politycznych, komunikacji strategicznej, jak i potencjału militarnego, tak długo, jak Unia Europejska będzie zdolna do projekcji europejskiej jedności, mimo politycznych i ideologicznych różnic między rządzącymi w państwach członkowskich, wyłonionymi w sposób demokratyczny, oraz tak długo, jak Stany Zjednoczone pozostaną największym pozaeuropejskim mocarstwem europejskim – tak długo Polska będzie mogła korzystać z optymalnych warunków rozwoju.

Najbardziej niekorzystny i groźny dla Polski byłby scenariusz, w którym konflikt na Pacyfiku odciągnąłby uwagę Ameryki od spraw europejskich i ogołocił Stary Kontynent z amerykańskich zdolności krytycznych dla obrony Europy, co z kolei mogłoby zostać przez rosyjskich decydentów uznane za szansę do zniszczenia NATO i narzucenia nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego, w którym Europa Środkowa zostałaby uznana za obszar o ograniczonej suwerenności. Realizacja takiego rosyjskiego celu byłaby ułatwiona w sytuacji paraliżu decyzyjnego Europy, uznania przez Niemcy negocjacji z Rosją za racjonalny sposób rozwiązania kryzysu i odmówienia zaatakowanym sojusznikom politycznego wsparcia i zbrojnej pomocy.

Dlatego polska polityka powinna zmierzać do uniemożliwienia realizacji tego najbardziej niekorzystnego scenariusza. Polska powinna uzyskać zdolność do autonomicznego odstraszania na poziomie wojny ograniczonej, tak aby potencjalny agresor musiał się liczyć z poważnym kosztem